

<http://www.glima.info/10-2-5.pdf>

<http://www.glima.info/10-1-2.pdf>

<http://www.glima.info/11-01.pdf>

<http://www.glima.info/verdicts/17-10-2002.htm> קישור לפסק דינו של ביה"ד הארצי:



ראה גם פרקים קשורים:

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1181/03

בפני:

כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד המשנה לנשיאה אי ריבלין
כבוד השופטת (בדימ') אי פרוקצ'יה
כבוד השופט אי אי לוי
כבוד השופט אי גרוניס
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופטת ע' ארבל

העותרת:

אוניברסיטת בר-אילן

נגד

המשיבים:

1. בית הדין הארצי לעבודה
2. ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן
3. הסתדרות העובדים הכללית החדשה
4. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של האוניברסיטה העברית בירושלים
5. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של הטכניון
6. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת תל אביב
7. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת חיפה
8. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
9. ארגון העובדים המדעיים של מכון ויצמן למדע
10. התאחדות התעשיינים בישראל
11. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת:

עו"ד חיים ברנזון ועו"ד אסף ברנזון

בשם המשיב 2 והמשיבים 4-9:

עו"ד אורנה לין; עו"ד אורית זילוני; עו"ד שרון לולצי

בשם המשיבה 3:

עו"ד דורית טנא-פרצ'יק

בשם המשיבה 10 : עו"ד עופר יוחננוף
 בשם המשיב 11 : עו"ד נורית אלשטיין

פסק-דין

השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה:

השאלות העולות לדיון בעתירה זו הן – הרשאי ארגון עובדים שגמלאי מקום העבודה נימנים על חבריו, להכריז על שביתה כנגד המעסיק שנושאה הוא זכויות הגמלאים, למרות שבין הגמלאים לבין המעסיק לא שוררים עוד יחסי עובד-מעביד? האם יש להכיר בשביתה כזו כשביתה מוגנת על-פי דיני העבודה?

מסכסוך עבודה קונקרטי שמצא את פתרונו עוד במהלך הדיון בבית הדין האזורי לעבודה, נותרו השאלות המושגיות-העקרוניות הללו, אשר בשל חשיבותן היו נושא להכרעה בערכאות בתי הדין לעבודה, ואף הגיעו בעתירה לבית משפט זה.

הרקע

1. ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר-אילן (להלן: האוניברסיטה) הינו ארגון עובדים יציג שחבריו הם חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטה זו, ונימנים עליו גם גמלאי הסגל האקדמי הבכיר (להלן: ארגון העובדים או הארגון). בתקופה הרלוונטית לסכסוך, חל על יחסי העבודה בין האוניברסיטה לבין ארגון העובדים הסכם קיבוצי מיוחד מיום 6.12.98 שתוקפו היה עד ליום 30.9.99. ההסכם המשיך לחול גם לאחר מועד זה מכוח סעיף 13 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן: חוק הסכמים קיבוציים).

2. גמלאי האוניברסיטה מבוטחים מאז שנת 1959 בקופת הפנסיה המקיפה "גלעד", שהינה קרן פנסיה צוברת חיצונית. בהסכם שנכרת בשנת 1988 בין האוניברסיטה לארגון העובדים נקבע כי הפנסיה תוצמד למדד המחירים לצרכן, בעוד שבתקופה שקדמה להסכם, הוצמדה הפנסיה למשכורת חברי הסגל הפעילים. בהסכמי השכר לשנים 1993-1996 זכו חברי הסגל הפעילים לתוספות שכר משמעותיות בשיעור של 14%. גמלאי הסגל הבכיר לא קיבלו את תוספות השכר האמורות, שכן גמלתם

הוצמדה למדד המחירים לצרכן, כאמור. על רקע זאת, תבע ארגון העובדים מהאוניברסיטה כי תעניק תוספת גמלה בשיעור של 14% גם לגמלאי הסגל האקדמי.

3. ביום 7.10.99 מסר ארגון העובדים לאוניברסיטה הודעה על סכסוך עבודה ושבתה על-פי סעיפים 5 ו-5א לחוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957 (להלן: חוק יישוב סכסוכי עבודה). הנושא העיקרי ברקע הסכסוך היה תביעת הארגון לשלם תוספת בשיעור של 14% לגמלתם של הגמלאים. כן נדרשה האוניברסיטה להיטיב את זכויות הגמלאים מקרן המחקר לגמלאים.

4. בעקבות הודעת הארגון, פנתה האוניברסיטה לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו בבקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי ובבקשה לסעדים זמניים למניעת השביתה. האוניברסיטה טענה, כי ארגון העובדים אינו יכול להכריז על סכסוך עבודה ועל שביתה בעילה שעניינה הטבת תנאי הפרישה של הגמלאים. ביום 7.11.99 הגישו הצדדים בקשה מוסכמת לסיום ההליכים בסכסוך הקיבוצי, והארגון הודיע על ביטול ההודעות שמסר בענין סכסוך העבודה והשביתה. להודעה מוסכמת זו ניתן תוקף של פסק דין.

5. ביום 17.2.00 שב הארגון ומסר לאוניברסיטה הודעה שנייה על סכסוך עבודה ושבתה על-פי חוק יישוב סכסוכי עבודה. בהודעה צוין, כי נושא הסכסוך הינו "תנאי תשלום הפיצוי בגין תוספת מענקים אקדמיים לגמלאי ארגון הסגל". באותו יום התקיימה אסיפה כללית של ארגון העובדים, ובה הוחלט, בין השאר, כדלקמן:

"1. אסיפת הסגל האקדמי הבכיר מחליטה לעמוד בכל תוקף על תביעה לתשלום מיידי וללא תנאי של תוספת ה-14% לגמלאים.

...

3. האסיפה מטילה על ועד ארגון הסגל להביא לאסיפה הבאה שתכונס בהקדם הצעת החלטה בדבר נקיטת צעדים ארגוניים כולל השבתה, אם לא תשולם מיידי וללא תנאי התוספת לגמלאים...".

כשבועיים לאחר מכן, ביום 1.3.00, התקיימה אסיפה כללית נוספת של הארגון

ובה הוחלט:

"בהעדר התשלום בשיעור 14% לגמלאים, מסמיכה האסיפה הכללית את הוועד לנקוט מיד בצעדים הדרושים, בעיצומים ובשביתה, על-פי החלטות הוועד, עד לתשלום הנ"ל".

6. בעקבות החלטה זו, מסר הארגון ביום 6.3.00 הודעה שלישית בענין סכסוך עבודה ושבתה. העניינים שבסכסוך הוגדרו בזו הלשון:

”בענין קביעת זכויות הנובעות מיחסי עובד-מעביד, במתן תשלום בגין מענקים אקדמיים לחברי הסגל שפרשו ויפרשו בעתיד, והתנאת תנאים לביצוע התשלום באופן בלתי סביר ומפלה”.

7. משא-ומתן שהתנהל בין הצדדים בנושא הסכסוך עלה יפה, ובסופו של יום, נמנעה השבתה. ביום 9.4.00 נחתם הסכם בין הצדדים, אשר הוגש לרישום כהסכם קיבוצי. בכך בא סכסוך זה על פתרונו.

ההליך בבית הדין האזורי לעבודה

8. לאחר ההודעה האחרונה ששלח הארגון בדבר סכסוך העבודה, ובטרם נחתם ההסכם הקיבוצי שהסדיר את נושא הסכסוך, פנתה האוניברסיטה ביום 12.3.00 לבית הדין האזורי לעבודה וביקשה סעד הצהרתי אשר יצהיר כי ארגון העובדים אינו רשאי להכריז על סכסוך עבודה בעילה שעניינה שיפור תנאי פרישה של גמלאי האוניברסיטה, ולא כל שכן להכריז על שבתה בהקשר לכך. חתימת ההסכם הקיבוצי שהביא את הסכסוך לקיצו לא הביאה לביטול ההליך בבית הדין, והאוניברסיטה ביקשה להמשיך ולנהלו כדי שתתקבלנה הכרעות עקרוניות בשאלות שעלו לדיון בדבר זכותו של ארגון עובדים להכריז על סכסוך עבודה ועל שבתה בעניינים הקשורים בגמלאי מקום העבודה. ארגון העובדים מצידו טען כי השאלה שהועמדה לדיון הינה תיאורטית לאחר שהושג הסכם, ולכן אין מקום לדון בה. בית הדין דחה את טענת הארגון והחליט לדון בבקשת האוניברסיטה לגופה לאור טיבה העקרוני של הסוגיה, ומאחר שמדובר בנושא העולה על הפרק חדשות לבקרים, ומצדיק מתן הכרעה מנחה למערכות השונות.

9. פסק דינו של בית הדין האזורי התמקד בשאלה המשפטית האם ארגון עובדים רשאי להכריז על שבתה שנושאה הוא זכויות גמלאים. בית הדין (השופטת וירט-ליבנה ונציגי הציבור ה"ה דורשט ומוטאי) השיב על שאלה זו בשלילה, וקבע כי ארגון עובדים אינו רשאי להכריז על שבתה שנושאה מתמקד בקביעת זכויות של גמלאים שפרשו ממקום העבודה.

10. בית הדין האזורי לא שלל בהחלטתו את כוחו של הארגון לייצג גמלאים, כחלק מחירות ההתאגדות הנתונה להם, ואת ההכרה במעמדו של הארגון כמייצג גם את

עניינם. אלא שלדבריו, השאלה היא מה משמעות ייצוג הארגון את עניינם של הגמלאים, והאם ייצוג זה מתפרש גם על הזכות להכריז על שביתה לצורך קידום ענייניהם. לגישתו, ככלל, ארגון עובדים רשאי, במגבלות הדין, להכריז על שביתה שמטרתה השגת יעדים בתחום יחסי העבודה ובתחום תנאי העבודה של העובדים הפעילים החברים בארגון. לא כן ביחס לגמלאים. עם הפרישה מן העבודה, ניתקים יחסי עובד ומעביד בין הפורש לבין המעסיק, וזכויות הפורש נקבעות על-פי תקנון קרן הפנסיה בה הוא חבר, או על-פי הסדר משפטי אחר החל עליו. גם אם ייחתם הסכם קיבוצי בעניינם של הגמלאים, הוא לא יהווה "הסכם קיבוצי" כמשמעו בחקיקה, שכן הוא אינו עוסק ב"תנאי עבודה" או ב"יחסי עבודה" כהגדרתם בסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים. הסכם קיבוצי בא לשמש תחליף לחוזה עבודה אינדיווידואלי המסדיר "יחסי עבודה", ואילו יחסים חוזיים הנקבעים בין צדדים שאין ביניהם יחסי עובד-מעביד אינם "יחסי עבודה" במובנם המשפטי המקובל. גמלאים גם אינם בגדר "עובדים", ולכן שיפור תנאי הפרישה שלהם אינו ענין הנכלל בגדר "תנאי עבודה" או "יחסי עבודה". גם אם הסכם קיבוצי עשוי לחול על עובדים לעת פרישתם, אין בכוחו לקבוע זכויות וחובות לאלה שפרשו בטרם נכנס לתוקף. לפיכך, נושא זכויות הגמלאים אינו בגדר עילה לגיטימית לשביתה המוכרת על-פי משפט העבודה, שעניינה השגת יעדים בתחום יחסי עבודה ותנאי עבודה של העובדים הפעילים. עוד קבע בית הדין, כי יש לדחות את הטענה לפיה ניתן לראות בשביתה למען עניינם של הגמלאים בבחינת "שביתה אהדה". שביתה אהדה מוכרת במשפט ככל שהיא מהווה שביתה של עובדים התומכת במאבק מקצועי של עובדים אחרים, ובתנאי שהיא מתקיימת בתמיכה לשביתה עיקרית, המוכרת כשביתה מוגנת. גם בשביתה אהדה נדרש יסוד של מאבק מקצועי של "עובדים", אשר אינו מתקיים בענייננו, מה גם שאף "שביתה עיקרית" אינה מתקיימת כאן. גם בהיבט המדיניות הראויה, נקבע, כי אין מקום להכיר בכוחו של הארגון לשבות בעניינם של הגמלאים. מתן כוח כזה עשוי לפעול לא רק לשיפור מעמדם של הגמלאים, אלא גם לפעול לרעתם במצבים מסוימים, ולהביא לגריעה מזכויותיהם. לאור כל אלה, קבע בית הדין האזורי כי הארגון אינו רשאי להכריז על שביתה שנושאה מתמקד בקביעת זכויות גמלאי האוניברסיטה שפרשו.

על פסק דין זה ערער הארגון בפני בית הדין הארצי לעבודה.

פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה

11. בית הדין הארצי לעבודה, בפסק דין שנכתב על-ידי הנשיא אדלר, אליו הצטרפו סגנית הנשיא ברק, השופטת ארד, נציג העובדים מר הרפז ונציג המעבידים מר ליאב, קיבל

את הערעור, וקבע כי ארגון עובדים שבו חברים גמלאי מקום העבודה, רשאי להכריז על סכסוך עבודה ועל שביתה, במסגרת מאמציו לשפר את תנאי הפרישה של הגמלאים.

12. בפתח הדברים, ציין בית הדין כי אמנם כלל הוא כי אין לדון בעתירה תיאורטית אשר אינה מצריכה הכרעה לצורך סכסוך קונקרטי שטרם בא על פתרונו. עם זאת, לאחר שניתן פסק הדין בבית הדין האזורי, והובעה בו עמדה בענין עקרוני שלא נדון קודם לכן, ראוי לדון בענין ולקבוע בו הלכה, במיוחד משמדובר בשאלה מהותית הקשורה בזכות חשובה – היא זכות השביתה.

13. בדונו לגופם של דברים, סיווג בית הדין הארצי את השאלה שבמחלוקת ביחס להיקף ייצוג הגמלאים על-ידי ארגון העובדים. הוא קבע, כי לאור הפסיקה, ונוכח יחסי העבודה השוררים במשק כיום, ארגון עובדים רשאי לכלול גמלאים בין חבריו, ולייצגם; ארגון כזה יכול לנהל משא-ומתן כדי לקדם את זכויותיהם של גמלאי המוסד הנוגע בדבר; והסכם קיבוצי יכול להעניק זכויות לגמלאים. השאלה, על-פי בית הדין, היא, האם עומדת לארגון העובדים זכות להכריז על שביתה כחלק ממשא-ומתן לקידום ענייניהם של הגמלאים. לגישת בית הדין, מאחר שגמלאים עשויים להימנות על חברי ארגון עובדים והוא רשאי לייצגם, ממילא בידי הארגון הכוח לנהל משא-ומתן להטבת תנאיהם כמי שנימנים עליו. השאלה היא האם שביתה המוכרזת על-ידי הארגון במסגרת סכסוך עבודה, ונוגעת לזכויות גמלאים בלבד, עשויה להיחשב שביתה מוגנת שניתנות לה הגנות מיוחדות על-פי החוק.

14. לעמדת בית הדין, אף שחוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה מתייחסים בהוראותיהם ל"עובדים", ל"תנאי עבודה" ול"יחסי עבודה", ואין בהם התייחסות ישירה ומפורשת לגמלאים, הרי שתכליתם של חוקים אלה, כשהם מתפרשים על רקע נסיבות המציאות של העת הזו, מצביעה על כך שארגון עובדים רשאי לשבות למען גמלאיו בשביתה מוגנת על-פי הדין. בית הדין הצביע על הקשר ההדוק בין הגמלאים לבין מקום העבודה במגזר המאורגן. הוא עמד על כך כי בענין ייצוג העובדים והגמלאים מתקיימת המשכיות עניינית בין תקופת עבודתם של העובדים לבין תקופת היציאה לגמלאות; הדבר נכון במיוחד ביחס לאוניברסיטה, שהרי גמלאים ממשיכים להרצות, לבצע מחקרים, ולפרסם כתבים ומחקרים בתחומי האוניברסיטה ותוך ציון הקשר שלהם למוסד האקדמי. כמו כן, ישנם גמלאים המשתמשים בקרן ההשתלמות של סגל האוניברסיטה. בית הדין המשיך וקבע, כי אמנם תפקידו העיקרי של ארגון עובדים הוא לייצג את ציבור העובדים הפעילים ולפעול לשיפור תנאי

עבודתם, אך תפקיד זה כולל גם דאגה לתנאי הפרישה של העובדים, ודאגה לעובדים לאחר פרישתם.

15. בית הדין הארצי בחן את החיקוקים הנוגעים לענין זה, והגיע למסקנה כי אלה אינם שוללים את העמדה לפיה ארגון עובדים יכול להכריז על שביתה בענין זכויותיהם של גמלאים הנימנים על חבריו. אשר לחוק הסכמים קיבוציים, היפנה בית הדין להגדרות המופיעות בסעיפים 1, 15 ו-19 לחוק, הכוללות מונחים כגון "עובד" ו"תנאי עבודה" הנוגעים להסכם הקיבוצי, אשר מרמזים, לכאורה, כי הסכם כאמור חל על מי שמתקיימים לגביו יחסי עובד-מעביד עם מעסיקו, ואינו חל על מי שיחסי העבודה בינו לבין מעסיקו נסתיימו. בית הדין קבע, עם זאת, כי יש לפרש חוק זה על-פי תכליתו, ובהתאם למציאות החיים השוררת לעת זו. באופן זה, יש לקבוע כי המושג "תנאי עבודה" המופיע בהגדרת הסכם קיבוצי בסעיף 1 לחוק הוא רחב-היקף, וכולל גם זכויות פרישה ותנאי פנסיה של העובדים במקום העבודה; המונח "יחסי עבודה" באותה הוראה כולל גם את עניינם של העובדים שפרשו, כאשר נושא זכויות הגמלאים בקרן הפנסיה נחשב לחלק מיחסי העבודה, ולבית הדין לעבודה סמכות לדון בו; והמונח "כל העובדים מהסוגים הכלולים בהסכם" בהגדרת היקף ההסכם הקיבוצי המיוחד בסעיף 15 לחוק כולל גם גמלאים; ככלל, כך נפסק, הגדרת הנושאים שניתן להסדירם בהסכם קיבוצי מתפרשת במובן הענייני גם על עניינם של הגמלאים, וכבר נקבע בהלכה הפסוקה כי תנאי בהסכם קיבוצי המעניק זכויות לגמלאים הינו תקף. לאור האמור, הסיק בית הדין כי חוק הסכמים קיבוציים כולל במסגרת הגדרת ההסכם הקיבוצי, בין היתר, גם הסכם הקובע תנאי פרישה לגמלאות של העובדים, וכי ארגוני העובדים ממשיכים לייצג את העובדים גם לאחר שפרשו לגמלאות. אמנם, הדגיש בית הדין, אין בכך כדי להפוך גמלאי לבעל מעמד זהה לזה של עובד לכל דבר וענין, אך יש לראותו ככזה לצורך ייצוגו על-ידי הארגון בעניינים הנובעים מהיותו עובד בעבר, ובמיוחד לצורך ייצוגו בענין תנאי הפרישה.

באותה רוח, קבע בית הדין, יש להתייחס לסעיף 2 לחוק יישוב סכסוכי עבודה. מאחר שזכויות גמלאים עשויות להוות נושא להסכם קיבוצי על-פי הוראת חוק זו, ממילא הן עשויות לשמש גם נושא לסכסוך עבודה. אמנם, עצם הסכסוך הוא בין המעסיק לבין עובדיו, המיוצגים על-ידי הארגון, אך נושא הסכסוך עשוי להתמקד בתנאי הפרישה של הגמלאים. בית הדין הבהיר, כי קביעתו העקרונית מתייחסת למצב שבו ארגון העובדים מייצג גמלאים הנימנים על חבריו, לצד חבריו העובדים הפעילים, ואינה מתייחסת למצב שבו ארגון גמלאים נפרד ועצמאי הוא המבקש לשאת ולתת עם המעסיק בדבר תנאי הפרישה של הגמלאים.

16. אשר לענין הקונקרטי הקשור ביחסי האוניברסיטה וארגון העובדים, נקבע, כי גמלאי המוסד המשיכו בפועל להיות חברים בארגון, ונשמר אף קשר הדוק בינם לבין האוניברסיטה; תקנון הארגון מאפשר לכלול גמלאים בין חבריו; בין מטרותיו של הארגון נימנית גם המטרה לייצג גמלאים, לרבות בנושאי הפנסיה וקרנות השתלמות; הלכה למעשה, הארגון מנהל משא-ומתן, וחותם על הסכמים קיבוציים בנושאים הנוגעים לגמלאים. לפיכך, הארגון היה רשאי להכריז על שביתה לטובת הגמלאים הנימנים על חבריו. בית הדין הדגיש עוד, כי המדיניות הראויה היא לפרוש הגנה רחבה על האזרח הגמלאי, ולאפשר לארגון העובדים, במקום שהוא קיים ופועל, לייצג את הגמלאים, ובכלל זה להכריז על שביתה למען קידום זכויותיהם. ככל שניתן לארגון עובדים לייצג גמלאים, לנהל בעבורם משא-ומתן קיבוצי ולחתום על הסכמים קיבוציים שיש בהם הוראות בענין גמלאים, כך יש להניח את זכותו להכריז על שביתה עובדים בנושאים הנוגעים לגמלאים; שהרי, השביתה מהווה חלק בלתי-נפרד מהליך המשא-ומתן הקיבוצי, ובלעדי כוח השביתה כאמצעי בניהול המשא-ומתן נחלש כוחו ומעמדו של הארגון עד מאוד. יתר על כן, זכות השביתה מעוגנת בחופש ההתאגדות כזכות חוקתית, ושלילתה כמזהה כהגבלה אסורה על חופש ההתארגנות. זכות השביתה הקיימת במסגרת משא-ומתן קיבוצי מבטאת את זכותן של קבוצות לקדם את האינטרסים שלהן, כחלק מתהליכי השינויים החברתיים המתרחשים במדינה. שלילת זכות השביתה עלולה גם לפגוע בזכות האדם לקיום בכבוד, שכן "אין משמעות לזכות החוקתית של גמלאי לכבוד האדם אם אין לו דרך להגן על הכנסתו" (פסקה 26 לפסק הדין). טעמים אלה הם שעמדו ביסוד עמדת בית הדין הארצי בדבר כוחו של ארגון עובדים להכריז על שביתה לצורך קידום ענייניו של ציבור הגמלאים הנימנים על חבריו.

17. על רקע הקביעות האמורות, קיבל בית הדין הארצי את הערעור, וקבע כי בנסיבות מקרה זה ארגון העובדים היה רשאי להכריז על סכסוך עבודה עם האוניברסיטה וכן על שביתה במסגרת מאמציו להשיג תנאי פרישה טובים יותר לגמלאי הסגל האקדמי.

ההליך בבית המשפט הגבוה לצדק

18. על פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה הגישה האוניברסיטה עתירה לבית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. לאחר דיון ראשון בעתירה במושב שלושה, הוצא צו על-תנאי, וכן צורפו להליך ארגוני סגל אקדמי בכיר ממוסדות נוספים להשכלה גבוהה בישראל – האוניברסיטה העברית בירושלים, הטכניון, אוניברסיטת תל

אביב, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון ויצמן למדע (להלן יכוננו כולם, יחד עם הארגון: ארגוני הסגל האקדמי). כן צורפו להליך ההסתדרות הכללית החדשה – בתור ארגון העובדים היציג הגדול במדינה (להלן: ההסתדרות), וכן התאחדות התעשיינים בישראל – בתור ארגון המעסיקים הגדול במדינה במגזר העסקי (להלן: התאחדות התעשיינים). כן הודיע היועץ המשפטי לממשלה על התייצבותו לדיון בהליך. בשלב מאוחר יותר הוחלט על הרחבת המותב.

הטענות בעתירה

טענות העותרת

19. לטענת העותרת, אין מקום להעניק הכרה לכוחם של ארגוני עובדים להפעיל לחץ כלכלי על מעביד כדי שייענה לדרישות כלכליות לשיפור זכויות גמלאים. זאת, בעיקר מהטעם שיחסי העבודה בין הגמלאים למעבידיהם נותקו, וזכויות הפרישה של הגמלאים התגבשו עובר למועד פרישתם.

לטענת העותרת, בית הדין סטה מכללי הפרשנות המקובלים של דברי החקיקה הרלוונטיים כדי להשיג תכלית חברתית, וזאת עשה בדרך לא ראויה, ושאינה הדרך הסלולה לכך – היא דרך החקיקה. לטענתה, יש לחזור לגבולות הראויים של השביתה המוכרת שנועדה לסכסוך עבודה לגיטימי ולא לסכסוך פנסיוני; יש להימנע מהרחבת זכות הייצוג של הגמלאים על-ידי ארגון העובדים, ומהכרה בסמכות ארגון העובדים לנהל משא-ומתן, לכרות הסכם קיבוצי ולהכריז על סכסוך עבודה המשנה זכויות מוקנות של גמלאים, לטוב ולרע. לעמדת העותרת, פסק הדין של בית הדין הארצי שינה את האיזונים הקיימים בענין חירות השביתה המוגנת, תוך פגיעה חמורה באוניברסיטה, בציבור הסטודנטים, ואפשר אף בגמלאים עצמם. ההכרה בזכות הייצוג של הגמלאים בידי הארגון אף מפלה אותם לטובה ביחס לקבוצות אחרות בחברה שאינן זוכות בייצוג דומה.

20. עוד נטען, כי בית הדין לא בחן את התשתית העובדתית הנדרשת לצורך הענין שהובא בפניו, והניח הנחות עובדתיות בלתי-בדוקות. הוא יצר מהפכה משפטית, כלכלית, חברתית ופוליטית המגדילה את נזקי השביתות הפוגעות בחברה הישראלית. מוסיפה העותרת וטוענת, כי נוצר קושי ביישום "עקרון היציגות": לא ברור כיצד ייקבע מיהו הגמלאי הזכאי להיכלל ביציגות, כיצד תיושם התחולה של ההסכם הקיבוצי על גמלאים, כיצד ייושמו צווי ההרחבה על גמלאים, ומה ייקבע לענין ניכוי דמי חבר ודמי

טיפול לארגון עובדים יציג ביחס לגמלאים, כשחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 מתיר את ניכויים רק מעובדים ורק משכר עבודה. במקום להתיר שביתה סולידרית של עובדים פעילים לטובת גמלאים, המחסנת את השובתים מאחריות לנזקים שיגרמו לנפגעי השביתה, היה ראוי לבחון דרכים חלופיות להשגת המטרות האמורות, כגון מימוש זכות השביתה הלגיטימית של העובדים הפעילים לשיפור הדרגתי של תנאי פרישתם שלהם לכשיהפכו לגמלאים; מיצוי הזכויות לחופש ביטוי ולחופש המחאה האזרחית של עובדים ואזרחים למען גמלאים אך בלא שימוש בזכות השביתה; וקידום החקיקה הסוציאלית בכנסת. העותרת טוענת, כי שגה בית הדין כאשר פירש הסכמים קיבוציים כחלים על גמלאים, חרף ניתוק יחסי העבודה בינם לבין המעביד. לדבריה, בעוד שהסכם קיבוצי יכול להתייחס לזכויות פנסיוניות עתידיות של עובדים פעילים, הוא אינו יכול ליצור זכויות כלכליות חדשות לגמלאים לאחר שחדלו להיות עובדים. גם הביטויים "יחסי עבודה" ו"תנאי עבודה" בסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים מתייחסים ליחסי עבודה קיבוציים, ולתנאי עבודה של עובדים, אשר אינם יכולים, על-פי טיבם, לחול על תנאים של גמלאים לאחר שפרשו. אין לתת בדרך עקיפין גושפנקא ל"שביתה אהדה" המוכרת כחריג בלבד במשפט הישראלי ומוגבלת לשביתה של עובדים לאות הזדהות עם עובדים אחרים המנהלים סכסוך עבודה עם מעביד. בית הדין שגה, על-פי הנטען, גם כשהחיל את חוק יישוב סכסוכי עבודה על ענין זה.

העותרת טוענת עוד, כי שיפור או גריעה של זכויות משפטיות קיימות של גמלאים ואזרחים ותיקים הם ענין למחוקק ואינם חלק ממשפט העבודה, ומכל מקום, הרשות השיפוטית צריכה לגזור על עצמה איפוק בבואה להתערב בענין מסוג זה. עוד מציינת העותרת, כי כאשר נדרש הסדר של שיתוף ארגון יציג בענין זכויות גמלאים בשירות המדינה נקבע הסדר חקיקתי מיוחד לצורך כך בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (סעיפים 103-104 ו-1); כמו כן, הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, שהגדירה את זכות השביתה כזכות חוקתית, אף היא הגבילה זכות זו לעובדים פעילים להבדיל מגמלאים.

21. העותרת מדגישה, כי הפרשנות שניתנה לזכות השביתה בעניינם של הגמלאים פוגעת באיזון הנדרש לצורך תחימת גבולותיה של זכות השביתה כזכות יסוד יחסית. מתן הגנה לשובתים מפני תביעות נזיקין וחוזים מחייב ריסון ופירוש מצמצם של תחולת הזכות המוגנת במשפט העבודה לעובדים פעילים בלבד במסגרת סכסוך עבודה שהם מנהלים. הפרשנות המרחיבה לזכות השביתה עלולה לפתוח פתח לצירופן של קבוצות אזרחיות חלשות נוספות, שאינן בגדר "עובדים", למעגל שניתן לקיים בעבורו שביתה אהדה מוגנת באמצעות ארגון עובדים. זו אינה הדרך המתקנת להיטיב עם

מעמדן של קבוצות שונות שאינן במעמד של "עובדים", והתרת הדבר שקולה למעשה להכרה בשביתה חברתית-פוליטית אסורה, העלולה לגרום נזק שאינו ניתן לתיקון. כן נטען, כי לא נשקל הסיכון כי ארגון העובדים יפעל, בייצגו את הגמלאים, לא רק לטובתם אלא גם לרעתם. לבסוף, נטען כי סיווג הארגון בענייננו כארגון עובדים יציג מוטל בספק, שכן מדובר בארגון שהצטרפות חברי הסגל אליו הינה אוטומטית, ואף תלויה במעביד, וככזו, היא אינה מתיישבת עם התנאים הנדרשים לחברות רצונית בארגון עובדים. חברותם של הגמלאים בארגון הינה חברות "נכה", שכן על-פי התקנון הם אינם יכולים להשפיע באופן ממשי על החלטות הארגון.

22. לסיכום נטען, כי דרישות הצדק בהיבט הכללי והפרטני מחייבות התערבות שיפוטית בפסיקת בית הדין הארצי. פסק הדין פוגע בזכויות קנייניות של מעסיקים, ובאינטרס ציפיה לגיטימי מצידם; הוא כרוך בפגיעה קשה בכלל הציבור בישראל, ובאוניברסיטה בפרט.

טענות ארגוני הסגל האקדמי

23. ארגוני הסגל האקדמי טוענים כי יש לאמץ את קביעות פסק דינו של בית הדין הארצי, בהיותן תואמות את המסגרת המשפטית הקיימת, ואת ההתפתחויות שחלו במשק העבודה במהלך השנים. ארגון העובדים של האוניברסיטה מייצג בעיקר עובדים פעילים, אך נימנים עליו גם גמלאים, עובדי אוניברסיטה לשעבר. לאורך שנים רבות, טיפל הארגון בעניינם של הגמלאים, אשר שמרו על קשר רצוף וזיקה הדוקה עם מעסיקם גם לאחר פרישתם. הוא פעל בעת ובעונה אחת הן לקידום זכויותיהם של עובדים פעילים שטרם הפכו גמלאים, והן לקידום תנאי הפרישה והפנסיה של גמלאים שהיו בעבר עובדים פעילים. על-פי הטענה, פסק הדין לא חידש בכך שקבע כי גמלאים רשאים להתארגן במסגרת ארגון עובדים יציג קיים, וכי הסכם קיבוצי עשוי לכלול הוראות הקשורות לתנאי הפרישה והפנסיה של הגמלאים. זכות ההתארגנות כוללת עימה גם את הזכות לנהל משא-ומתן קיבוצי, ואת הכוח לנקוט באמצעים ארגוניים שונים – ובכלל זה באמצעי השביתה, כדי לקדם את היעדים שהארגון מבקש להשיגם. הגדרת המונח "שביתה" היא דינמית. לא הוצמדה לו הגדרה מחייבת בחוק, ותוכנו עשוי להשתנות על-פי מצב המשק, החברה והכלכלה. גם את המושגים השונים בחיקוקי העבודה הרלוונטיים – "עובד", "תנאי עבודה" ו"יחסי עבודה" – יש לפרש באופן דינמי על-פי תכליות החקיקה. בהתאם לכך, סביר ונכון לפרשם כמשתרעים גם על פני תנאי פרישה, כאשר גמלאי עשוי להיחשב "עובד" לצורך התנאים הנדרשים לענין הסכם קיבוצי, ולצורך עניינים הנלווים לו בחוק הסכמים קיבוציים. גם הגדרת

”סכסוך עבודה” בסעיף 2 לחוק יישוב סכסוכי עבודה עשויה לכלול עניינים הקשורים בתנאי הפרישה של הגמלאים, שארגון העובדים מייצג את עניינם כלפי המעסיק.

24. ארגוני הסגל מוסיפים, כי במקרה זה מדובר בשביתה כלכלית קלאסית ולא בשביתה אהדה, אך ככל שמוכרת בישראל שביתה אהדה, הרי, מקל וחומר, כי יש להכיר בשביתה עובדים, העתידים להיות גמלאים בבוא העת, בעילה של פגיעה במי שהיו בעבר עובדים באותו מוסד, ופרשו ונותרו חברים בארגון העובדים. נטען, כי אין מקום גם לטענת העותרת בדבר הסכנה מפני פגיעה בזכויות הגמלאים בידי הארגון. כבר נקבע כי ביטול זכויות גמלאים מכוח הסכם קיבוצי מאוחר יהיה תקף רק לגבי גמלאים שפרשו מעבודתם לאחר מועד תחילת ההסכם ולא לפני כן. יתר על כן, לארגון חובת ייצוג הולם כלפי חבריו, לרבות כלפי הגמלאים הנימנים עליהם. אין להסיק מהעדר כוחו של הארגון לפגוע בזכויות הגמלאים, על העדר כוחו לפעול לטובתם באמצעות כוחו הארגוני. המציאות במשק העבודה, וההתפתחויות שחלו בתחום יחסי העבודה בעשורים האחרונים, מדגישות את הסכנה הפוטנציאלית הקיימת לפגיעה בזכויות הגמלאים, ואת הצורך בייצוג עניינם כלפי המעסיק גם לאחר פרישתם. חיזוק להכרה זו ניתן למצוא בשותפות ההדוקה הקיימת בין ארגון העובדים למערך הגמלאים ולזכויותיהם. ולבסוף, נטען כי טענת העותרת בדבר ספק-יציגותו של הארגון בענייננו אין לה מקום לאור התשתית העובדתית והמשפטית שנקבעה, ועשרות הסכמים קיבוציים שנחתמו בין הצדדים, שאינם עולים בקנה אחד עם טענה זו.

טענות ההסתדרות

25. ההסתדרות מצטרפת לעמדת הארגון. לגישה, מלכתחילה היה מקום לדחות על הסף את העתירה לבית משפט זה בהיותה תיאורטית; מכל מקום, לפסק הדין נשוא העתירה אין השלכות רוחב חשובות כפי שמנסים לייחס לו: אין מדובר בזכויות של ”אזרחים ותיקים” ככלל, אלא בזכויות של גמלאי ארגון עובדים בלבד; אין בפסק הדין קביעות כלליות ביחס לאזרחים ותיקים ואוכלוסיות אחרות בחברה; לגמלאים חברי הארגון זיקה מיוחדת לארגון, ומכאן ייחודם; כך הדבר אף ביתר שאת בענייננו, שכן שלא כמו אזרחים ותיקים ואוכלוסיות אחרות הזכאיות לזכויות מסוימות מכוח עקרונות חוקתיים כלליים, זכויות הגמלאים מקורן בקשר חוזי קודם בינם לבין המעסיק. קביעת בית הדין במקרה זה היא בעלת תחולה מצומצמת במיוחד גם מאחר שחלקה נסמך על עובדותיו המיוחדות של המקרה, ובין היתר, על כך שהמעסיק במקרה זה נהג, כעניין שבעובדה, לבוא במשא-ומתן עם ארגון העובדים ביחס לגמלאים. גם במישור המשפטי, אין מדובר בתקדים משפטי, שכן זכות השביתה לטובת גמלאים נובעת מזכות

ההתאגדות, וזכות זו מעוגנת היטב בהלכה ובמשפט. אין משמעות מעשית לזכות ההתאגדות בלא אפשרות להוציאה אל הפועל, בין היתר, בדרך של שביתה. גם במשפט הבינלאומי ניתן למצוא תמיכה לעמדת בית הדין הארצי. כך למשל, אמנת ארגון העבודה הבינלאומי (מס' 87) בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן (להלן: האמנה בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן) קובעת כי ארגון עובדים רשאי לקבוע את תוכן תקנונו ללא התערבות שלטונית. מתוך כך מסיקה ההסתדרות, כי ארגון עובדים עשוי גם לקבוע כי הוא יפעל לייצוג עניינם של הגמלאים. לדבריה, עמדת הדין הישראלי עולה בקנה אחד עם עמדת המשפט הבינלאומי, הנוטה, לגישה, להרחיב את מטרות ארגון העובדים וזכות השביתה. כן נטען, כי אין להגביל את זכות השביתה להגדרת יחסי עבודה על-פי חוק הסכמים קיבוציים או חוק יישוב סכסוכי עבודה. אין קשר הכרחי בין היכולת לחתום על הסכם קיבוצי לבין זכות השביתה. זכות השביתה הינה זכות יסוד שאין להגבילה שלא לצורך, ואין לפרש את החקיקה בדבר הסכמים קיבוציים ויישוב סכסוכי עבודה בדרך שתצמצם את היקפה. פרשנות תכליתית של המונח "עובד" בחיקוקי העבודה עשויה להצדיק פרשנות מרחיבה, הכוללת גמלאי, בין היתר, לצורך הפעלת זכות השביתה. לבסוף נטען, כי עמדת בית הדין הארצי מתיישבת עם המציאות השוררת בשטח. בניגוד לטענת המדינה לפיה לא ניתן לקבוע תנאים בהסכם קיבוצי בעניינם של אלה שכבר פרשו מעבודתם קודם לגיבושו, בפועל המדינה חותמת על הסכמים קיבוציים בהם מוסדרים ענייניהם של הגמלאים לאחר פרישתם, ומובאות דוגמאות לכך. ההסתדרות מסיימת את טיעונה באומרה כי היא כארגון עובדים מאגדת בתוכה הן עובדים פעילים והן את אלה שפרשו מהעבודה אך ממשיכים להימנות על חבריה. דאגת הארגון היא לכל מערך חייו המקצועיים של העובד, הן בתקופת עבודתו הפעילה והן לאחריה, כאשר מכלול הזכויות של העובד, לרבות זכויות הפרישה, נקבע בזיקה ישירה לתקופת העבודה.

טענות התאחדות התעשיינים

26. התאחדות התעשיינים מצטרפת לעיקרי הטיעונים של העותרת. לגישה, זכות השביתה הורחבה בפסק הדין נשוא העתירה מעבר למימדיה הראויים ביחס לגמלאים שפרשו ושוב אינם במעמד עובדים. לא נעשה איזון הולם בין זכות הקניין של המעסיקים, המוגנת בחקיקת היסוד, לבין זכות השביתה של העובדים. גישה מרחיבה זו עלולה לעודד שביתות הגורמות נזק רב למעסיקים ולחברה בכללותה. כמו כן, ארגון עובדים אשר בדרך-כלל מייצג את העובדים הפעילים, עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים אם עילות השביתה תורחבנה באופן שתכלולנה גם עילות הנוגעות לזכויות גמלאים. עוד נטען, כי הכרה בכוחו של הארגון לשנות זכויות גמלאים לאחר שפרשו

עלולה בעתיד גם לפגוע בגמלאים ולהסב להם נזק. לפיכך, עמדת התאחדות התעשיינים היא כי יש לבטל את פסק הדין נשוא העתירה.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

27. היועץ המשפטי לממשלה שהתייצב בדיון טוען כי אין מקום לאמץ את קביעת בית הדין הארצי לפיה ארגון עובדים רשאי להכריז על שביתה מוגנת לצורך קידום ענייני הגמלאים הנימנים על חבריו.

לגישתו, עמדת בית הדין מרחיבה את מעמד הגמלאי לכדי "מעין-עובד", ועמדה זו אינה נתמכת בדיון ובעקרונות היסוד של השיטה, הרואים שניהם להבחין בין מי שהינו עובד למי שאינו כזה. על-פי פסק הדין נשוא העתירה, המעמד של "מעין-עובד" הינו בעל משמעות, שכן מכוחו ניתן, בין היתר, להכריז על שביתה; עם זאת, היקפו, מהותו, ובעיקר, גבולותיו של מעמד זה, אינם מוגדרים בפסק הדין. כוח השביתה נדרש לעובד כדי להתאים את חוזה העבודה לנסיבות החיים המשתנות. לעומת זאת, הגמלאי הינו בעל זכויות מוקנות, אשר אין צורך להתאימן למציאות המשתנה, וכוחן של זכויות אלה נובע מהיותן מוקנות וקבועות.

28. לעמדת היועץ המשפטי, ארגון עובדים אינו יכול לייצג נאמנה את עניינם של הגמלאים. ראשית, מבחינה מושגית, ארגון עובדים כפי שהוגדר בבג"צ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63 (1997) (להלן: ענין עמית), הינו ארגון בו חברים עובדים בחברות וולונטריות, לשם קידום תנאי עבודתם במסגרת הסכם קיבוצי. מאפיינים אלה אינם מתקיימים בגמלאים. מכאן, שלצורך הכרה בארגון עובדים כמי שבכוחו לקדם את ענייניהם של הגמלאים, נדרש שינוי חקיקתי של חוקי העבודה. כל עוד דבר זה לא נעשה, פעולותיו של הארגון להטבת תנאי הגמלאים הן בבחינת פעולות רווחה שהן חיצוניות למשפט העבודה. לפיכך, אין מקום, מן הבחינה המושגית, לדבר על ארגון עובדים הפועל לטובת הגמלאים. שנית, החברות בארגון עובדים, כמו גם הכשירות להיכנס להסכמים קיבוציים, משמען כי ארגון העובדים יוכל גם לגרוע מזכויות הגמלאים, ולא רק להיטיב עימם. בכך עלול להיווצר ניגוד עניינים אינהרנטי בפעולת ארגון העובדים, בין זכויות העובדים הפעילים לבין זכויות הגמלאים. שלישית, "תנאי עבודה" בהסכם קיבוצי עשויים אמנם לכלול תנאי פרישה, אולם זאת רק ככל שהם נוגעים לעובדים שטרם פרשו, להבדיל מאלה שפרשו קודם לכן. בהעדר יחסי עבודה בין המעסיק לגמלאי, ובהעדר חוזה עבודה ביניהם, לא תיתכנה הוראות בהסכם קיבוצי המקנות תוקף

נורמטיבי "אישי" ביחס לגמלאים. רביעית, שביתה לגיטימית מותנית בכך שמטרתה היא הטבת תנאי העובדים, להבדיל מקידום אינטרסים של קבוצות אחרות, אשר את טיבן בית הדין לא הבהיר. בכך פתח בית הדין פתח רחב מדי, שסופו מי ישורנו. פסיקת בית הדין מתקרבת במהותה להכרה מלאה בזכות לקיום שביתה אהדה, שהוכרה עד כה במשפט הישראלי באופן מוגבל ביותר. על-פי המצב המשפטי הקיים, שביתה הארגון אינה יכולה להיחשב "שביתה אהדה", שכן זו מוגבלת לשביתה אהדה של "עובדים" ביחס ל"עובדים" אחרים המקיימים סכסוך עבודה. עוד נטען, כי בית הדין לא הקפיד די הצורך על ההבחנה בין פנסיה תקציבית לבין פנסיה צוברת. במקרה זה, בו מדובר בביטוח פנסיוני צובר, בעלת-הדברים של הגמלאים אינה האוניברסיטה כי אם קרן הפנסיה בלבד. פתרונות לקשיים שעניינם של הגמלאים מעלה יש למצוא, לדעת היועץ המשפטי, במסלולים אחרים, כגון, בהתארגנות עצמאית על-ידם, בקיומן של משמרות מחאה או בקיום שביתות צרכניות. הרחבת תחולת המושגים "שביתה", "עובד", "הסכם קיבוצי" ו"סכסוך קיבוצי" על גמלאים, כפי שהדבר נעשה בידי בית הדין, חורגת מתכלית החקיקה ומיסודות השיטה; לא ניתן להגשימה בלא התערבות המחוקק; היא מסכנת את ההגנות הקיימות על המושגים היסודיים והאינטרסים הבסיסיים של דיני העבודה. לאור כל אלה נטען, כי הטעות המשפטית הגלויה על פני פסיקת בית הדין הארצי לעבודה, מצדיקה את התערבות בית משפט זה לשינוייה.

הכרעה

29. העתירה מציבה בפני בית משפט זה את השאלה האם יש בידי ארגון עובדים כוח להכריז על שביתה שתזכה להגנת החוק בענין שנועד לקדם את זכויות הגמלאים הנימנים על חבריו. המענה לשאלה זו כרוך בבחינתן של סוגיות שונות הנוגעות למעמדם של גמלאים ביחס למקום עבודתם ממנו פרשו: למעמדם ביחס לארגון העובדים המייצג את העובדים הפעילים במקום העבודה; למידת יכולתם של הגמלאים להשתייך לארגון זה; להיקף כוחו של הארגון לייצג את הגמלאים הנימנים על חבריו, לפעול להטבת התנאים הסוציאליים שלהם, ולהתקשר בהסכם קיבוצי לצורך כך; ולבסוף, לשאלה האם במסגרת משא-ומתן קיבוצי, רשאי ארגון עובדים להכריז על שביתה שנועדה לקידום ענייניהם של הגמלאים החברים בו, אשר תזכה להגנת החוק. על רקע הסוגיה העולה, על מכלול מורכבויותיה, נתייחס תחילה לטענה שהועלתה לפיה ההליך אינו מצדיק הכרעה לגופם של דברים בשל היות הדיון בעל אופי תיאורטי-אקדמי בלבד.

30. כלל נקוט בידי בית משפט זה, כי הוא אינו נוהג להיזקק לעתירות בעלות אופי תיאורטי (בג"צ 5095/07 שורת הדין - Israel Law Center נ' ח"כ פרס (לא פורסם, 12.6.2007); בג"צ 967/07 פלונית נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 29.4.2007); בג"צ 3206/06 טייפון קבלנים בע"מ נ' שר הבינוי והשיכון (לא פורסם, 23.10.2006); בג"צ 1853/02 נאוי נ' שר האנרגיה והתשתיות הלאומיות (לא פורסם, 8.10.2003); בג"צ 10026/04 פועלים אי.בי.אי - חיתום והנפקות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים (לא פורסם, 6.2.2005); ובעניינים אזרחיים ראו למשל: ע"א 7175/98 המוסד לביטוח לאומי נ' בר מימון בע"מ (בפירוק) (לא פורסם, 17.12.2001)). עתירה תיאורטית מוגדרת כעתירה אשר אינה נדרשת לפתרון סכסוך בר-קיימא בעת העיסוק בה. היא אינה מתבססת על מערכת עובדות ספציפית, ואינה כרוכה בבקשת סעד קונקרטי, אלא מעלה שאלה משפטיות, בעלת אופי כללי, ללא קשר הדוק לנסיבות מקרה מסוים (בג"צ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון פ"ד נג(5) 241, 249 (1999) (להלן: ענין צמח)). דרך-כלל, הכרעה בעתירה תיאורטית אינה עולה בקנה אחד עם התפקיד השיפוטי המובהק שנועד להכריע במחלוקות ממשיות ולמצוא להן פתרון; היא עלולה להסיג בכך את גבולן של רשויות שלטון אחרות; נעדר בה תיחום קונקרטי של ענין שיש להכריע בו; וקיים חשש, הטבוע בשיטה האדוורסרית, כי טיעון תיאורטי לא ימצה את כל רבדיו של הענין; מתלווה לכך גם חשש מהכבדה לא ראויה על בית המשפט בעניינים שאינם מחייבים הכרעה, לאור הנטל הכבד הרובץ על שכמו המחייבו לפסוק בעניינים בעלי נפקות מעשית.

31. חרף הטעמים הנזכרים, שיקולים מיוחדים עשויים להצדיק את עיסוקו של בית משפט זה בנושא על אף שההכרעה בו אינה מתחייבת לצורך ענין קונקרטי. החריגים לכלל השולל דיון בעתירה תיאורטית מתפרשים על דרך הצמצום, והעובדה בלבד כי מדובר בסוגיה משפטית חשובה אינה מהווה טעם מספיק לצורך כך (בג"צ 2406/05 עיריית באר-שבע נ' בית הדין הארצי לעבודה (לא פורסם, 27.7.2005); אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי: עילות הסף 241 (כרך שני, 2008)). אחד החריגים לכלל הוא מצב שבו עולה שאלה חשובה, ומבחינה מעשית לא ניתן לפסוק בה הלכה אלא כאשר היא מוצגת כשאלה כללית המנותקת ממקרה מסוים (ענין צמח, בעמ' 250; בג"צ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 146 (1985)). כאשר טבעו של הענין הוא כזה שעל-פי רוב בשל שיקולי זמן לא ניתן להכריע בו בטרם הפך לתיאורטי, יטה בית המשפט להיזקק לו על אף היותו מנותק ממחלוקת קונקרטיה המחייבת הכרעה. חריג נוסף קשור למצב שבו הצדדים כבר השקיעו תשומות ניכרות

בהליך המשפטי שתחילתו בסכסוך קונקרטי, אלא שהתפתחות נסיבות חדשה בסמוך למועד מתן פסק הדין, מייתרת את הצורך בהכרעה. במקרה כזה, נתון לבית המשפט שיקול-דעת האם להכריע בענין חרף העובדה כי המחלוקת באה כבר על פתרונה. חריג זה יופעל כאשר יש להכרעה חשיבות עקרונית מיוחדת, ומקום שהושקעו תשומות ניכרות בהליך השיפוטי שקדם להכרעה. לבית המשפט נתון מרחב שיקול-דעת רחב בדונו בטענת סף בדבר עתירה תיאורטית, ותפקידו לאזן בשיקוליו בין הערכים הנוגדים הפועלים בענין זה.

32. ענייננו כאן אינו מקרה טיפוסי של עתירה תיאורטית שדינה להידחות על הסף. ראשית, תחילתו של ההליך במחלוקת ספציפית אמיתית בין ארגון העובדים לבין האוניברסיטה, שאמנם מצאה את פתרונה קודם להכרעה בבית הדין האזורי לעבודה, אך פרטי מחלוקת זו הם שהכתיבו את גדרה של ההכרעה השיפוטית, שנתחמה במתחם ענייני מוגדר; שנית, וחשוב מכך – מדובר בסוגיה שיש לה הן משמעות עקרונית רחבה בהקשר המשפטי והחברתי והן ערך מעשי מיידי רב. השאלה אם ארגון עובדים יכול לייצג גמלאים החברים בו, להכריז על סכסוך עבודה, ולפתוח בשביתה בעילה הנוגעת לעניינם של הגמלאים, היא בעלת השלכה מעשית וישירה על מערכות העבודה והחברה. היא אינה מצטמצמת לשאלה מושגית-משפטית המנותקת מחיי היומיום. להכרעה בה השפעה רחבה על מערכות היחסים בין ציבור הגמלאים לארגוני העובדים במעגל יחסי העבודה במדינה, אף בלא קשר הכרחי לקיומו של סכסוך עבודה ספציפי בארגון זה או אחר. יש בהכרעה כזו כדי להשפיע ולעצב דפוסי התנהגות ופעילות במשק העבודה ובתחום הביטחון הסוציאלי שהשלכתם היא כוללת, וכן ישירה ומיידית. שלישית, הימנעות מהכרעה שיפוטית בבית משפט זה לגופה של השאלה העקרונית העולה בעתירה משמעה הותרה של קביעה עקרונית חשובה שנקבעה בבית הדין הארצי לעבודה בלא ביקורת שיפוטית, חרף השלכתה הרחבה של קביעה זו על מערכות חברתיות כלל-ארציות. ורביעית, בבירור השיפוטי של הסוגיה האמורה הושקעו משאבים רבים על-ידי כל הגורמים המעורבים בהליך.

משקלם המצטבר של גורמים אלה מצדיק את בירור העתירה לגופה, חרף העובדה כי ההכרעה בה לא נדרשת לפתרון מחלוקת קונקרטית. בנסיבות ענין זה, בחינת פסק דינו של בית הדין לעבודה בידי בית משפט זה, על-פי מבחני הביקורת השיפוטית המקובלים, נושאת משמעות והשלכות קונקרטיות חשובות להסדרת נורמות ההתנהגות באשר להיקף כוחו של ארגון עובדים באשר הוא לייצג את עניינם של הגמלאים הנימנים על חבריו. ענין זה הוא בעל משמעות לכלל החברה בישראל ולפיכך ראוי להכריע בו. כך ראה זאת המותב הראשון שדן בעתירה זו כשהחליט להוציא בה

צו על-תנאי, וכך ראה זאת המותב השני שדן בעתירה בקובעו, בשלב מאוחר יותר, כי יש להרחיב את ההרכב שידון בה.

בנסיבות אלה, ראוי, אפוא, להיזקק לעתירה לגופה, ולהכריע בה.

מתווה ההכרעה

33. השאלה העומדת להכרעה היא – האם נתונה בידי ארגון עובדים זכות להכריז על שביתה מוגנת שמטרתה לקדם את זכויותיהם הסוציאליות של הגמלאים, הנימנים על חברי הארגון.

חשוב כבר בשלב זה להדגיש, כי פסק דינו של בית הדין הארצי הגביל את קביעותיו למצב דברים שבו ארגון העובדים הוא שמבקש להכריז שביתה, כאשר סכסוך העבודה שבמסגרתו מוכרזת השביתה נסב על עניינם של גמלאים חברי הארגון, הנדון במשא-ומתן קיבוצי הקשור בהסכם קיבוצי. קביעות בית הדין אינן משתרעות על עניינם של גמלאים שאינם מאורגנים בארגון העובדים, וההיבטים הכלליים הנוגעים לשאלת זכותם להתארגן ולפעול לקידום זכויותיהם אינם מצויים במתחם קביעותיו של בית הדין. הדיון וההכרעה בעתירה יתמקדו, אפוא, בנושא ההכרעה העומדת לביקורת שיפוטית.

34. במתווה ההכרעה, נבחן את השאלות הבאות, ככל שהן נדרשות לביקורת שיפוטית: מהו מצבה של האוכלוסיה המזדקנת בישראל בעשורים האחרונים, ובנגזר מכך – מהו מעמד הגמלאים בחברה, והאם המשפט מספק להם הגנות ראויות על מעמדם ועל זכויותיהם; מה מעמדו של ארגון העובדים במסגרת יחסי העבודה, האם הוא רשאי לקבל כחברים גמלאים שפרשו מעבודתם, לייצגם במשא-ומתן עם המעסיק לצורך הגנה על זכויותיהם, ואף להתקשר בעניינם בהסכם קיבוצי; מהם היתרונות והחסרונות, "הסיכויים והסיכונים", בייצוג הארגון את עניינם של הגמלאים במשא-ומתן קיבוצי; האם יכולתו של הארגון לייצג את הגמלאים משמעה גם זכות להכריז על שביתה למענם; והאם חוקי העבודה הרלוונטיים – חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה – מתיישבים בנוסחם ובתכליתם עם הכרה בכוחו של ארגון עובדים להכריז על שביתה לקידום עניינם של הגמלאים?

זו תהא דרך הילוכנו: כרקע לדברים נפתח בהתייחסות למעמדה החברתי והמשפטי של אוכלוסיית הגמלאים בישראל; נמשיך בתיאור ההלכה הקיימת בכל

הנוגע לייצוגם של הגמלאים בארגוני עובדים בהיבט של חופש ההתארגנות, ולאחר מכן, להגדרת מעמדה של זכות השביתה בשיטתנו. על רקע פרישת עקרונות אלה, נפנה לפרשנות החקיקה הנוגעת לענין, לצורך מענה לשאלה האם חקיקה זו מאפשרת הכרה בזכותו וכוחו של ארגון עובדים להכריז על שביתה עובדים למען קידום זכויות הגמלאים הנימנים על חבריו.

מעמדם החברתי והמשפטי של הגמלאים

35. מעמדם של בני הגיל השלישי בחברה המערבית עבר תהפוכות ושינויים מפליגים בעשורים האחרונים. "בשחרה של המאה העשרים ואחת אנו ניצבים לפני מציאות דמוגרפית משתנה; הזדקנות האנושות מאפיינת התפתחות זו" (רות בן-ישראל וגדעון בן-ישראל "אזרחים ותיקים: כבוד חברתי, מעמד והתארגנות ייצוגית" עבודת, חברה ומשפט ט 229 (2002) (להלן: בן-ישראל, אזרחים ותיקים)). אכן, בדומה לתהליכים המתרחשים בעולם כולו, גם על החברה הישראלית עובר תהליך ברור של הזדקנות. תהליך זה בא לידי ביטוי, בין היתר, בירידה בשיעור הילודה, בעלייה משמעותית בתוחלת החיים, ובעלייה מתמדת וניכרת בהיקף האוכלוסיה המבוגרת בחברה (ישראל דורון ועידו גל "מניעה ותכנון משפטי בזקנה" המשפט ט 427, 428 (2004)). היקף הזדקנות האוכלוסיה בעולם מרשים ביותר: אם בשנות ה-50 רק 8.1% מהאוכלוסיה היו מעל גיל 60, הרי שבשנת 2050, כעבור 100 שנה, צפויים כ-30% מאוכלוסיית העולם להיות מעל גיל זה (Tal Golan & Israel Doron, *Aging, Globalization, and the Legal Construction of "Residence": The Case of Old Age Pensions in Israel*, 15 ELDER L. J. 5 (2007)). המצב בישראל דומה: אף שהאוכלוסיה בישראל נחשבת אוכלוסיה צעירה יחסית לאוכלוסיה במדינות המערב, חלקם של בני 75 ומעלה בקרב האוכלוסיה בישראל גדל בצורה מתונה עם השנים, וכך למשל הוא עמד על 4.7% בשנת 2009 לעומת 3.85% בראשית שנות התשעים. בני 65 ומעלה מהווים כ-10% מהאוכלוסיה בישראל, בעוד שעם קום המדינה הם היוו 4% בלבד מכלל אוכלוסיית המדינה. קרוב למחצית מבני למעלה מגיל 65 (כ-47%) הם מעל גיל 75. מגמת ההזדקנות של האוכלוסיה נמשכת, וגם תוחלת החיים בישראל ממשיכה לעלות לעומת שנים קודמות. תוחלת החיים בישראל של שנת 2009 עמדה על 79.7 שנים בקרב גברים ו-83.5 שנים בקרב נשים, וביטאה, בהשוואה לשנת 2008, עלייה ב-0.7 שנים בקרב הגברים ועלייה ב-0.5 שנים בקרב הנשים. בשני העשורים האחרונים עלתה תוחלת החיים, הן של גברים והן של נשים, בקרוב ל-4 שנים. גם במבט כלפי העתיד צפויה להימשך מגמת הזדקנותה של האוכלוסיה בישראל. אף שמאז 1995 חלקם של בני 65 באוכלוסיה בישראל היה יציב, על-פי התחזיות, עד שנת 2030 חלקם באוכלוסיה יהיה

כ-14%, ואוכלוסיית בני 65 ומעלה תכפיל את עצמה ותמנה 1.367 מיליון איש. בהשוואה למישור הבינלאומי, חלקם היחסי של בני 65 ומעלה בישראל גבוה מחלקם היחסי בכלל העולם וביחס לאסיה, אפריקה, ואמריקה הלטינית – אזורים שבהם היום או בעבר הקרוב שיעור הפריור היה גבוה יחסית; ואילו בהשוואה לאירופה וצפון אמריקה – אזורים בעלי שיעור פריור נמוכים מישראל, חלקם של הקשישים בישראל נמוך. לבסוף, ראוי לציין, כי כ-20% מהרשומים במחלקות לשירותים חברתיים במשרד הרווחה הם קשישים מעל גיל 65, שהוא שיעור כפול מאשר חלקם באוכלוסיה הכללית (9.8%). נכון לשנת 2008, 34% מתוך כלל האוכלוסיה בקבוצת הגיל של בני 65 ומעלה היו רשומים במחלקות אלה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודעה לעיתונות: נתונים לרגל יום הקשיש הבין-לאומי (2009), http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/11_09_220b.doc; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודעה לעיתונות: מבחר נתונים מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 61, 2010, http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2010n/11_10_207b.doc; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוכלוסיית ישראל 1990-2009 – תכונות דמוגרפיות (2010) (http://www.cbs.gov.il/www/statistical/isr_pop_heb.pdf). ישראל עוברת, אפוא, מהפכה בכל הנוגע להיקפה של האוכלוסיה המבוגרת, ולשינויים אלה השלכות עמוקות בהיבטים חברתיים ומשפטיים כאחד (ישראל דורון "זקנה וזכויות כלכליות וחברתיות: יחסי-הגומלין בין הזדקנות החברה הישראלית ובין מעמדן של הזכויות הכלכליות והחברתיות במשפט הישראלי" זכויות כלכליות וחברתיות ותרבותיות בישראל 893, 896 (י' רבין ו' שני עורכים, 2004) (להלן: דורון)). השינוי הבולט שחל בהיקפה של אוכלוסיית בני הגיל השלישי מוליד צרכים חברתיים משתנים שלא ניכרו בימים עברו. התרחבותה של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים והגידול הניכר שחל בתוחלת החיים, מדגישים, יותר מבעבר, את הצורך בהגנה על זכויותיהם של בני הגיל השלישי לקיום בכבוד, להגנה על רמת החיים ואיכות החיים, ולהכרה במעמדם החברתי וביכולתם לתרום לחברה כל עוד מצב בריאותם מתיר זאת. נוצרת שכבה חברתית רחבה, אשר לא הוכרה בעבר, שצרכיה בתחומי חיים שונים מחייבים את התייחסותה של החברה. מתחייבת גם התאמת האמצעים והכלים שבידי המשפט לצורך מתן ערובה לקיום הגנות ראויות על בני הגיל השלישי (לתיאור המהפכה הדמוגרפית המתרחשת והשפעתה הדרמטית על אופי יחסי העבודה, ראו: טל גולן וישראל דורון "עלייתה ונפילתה של פרשת חלמיש: "תושבות" והזכות לקצבאות זקנה בעידן של גלובליזציה והזדקנות" משפט וממשל י(2) 637, 641 (2005)).

36. במסגרת ההתפתחות החברתית האמורה, הולכת ומתגבשת תפיסה חברתית רחבה החותרת לקיום סולידריות ותמיכה הדדית בין שכבות הגילאים השונות בחברה,

מתוך הכרה בצורך לקיים ערכות הדדית בין קבוצות בין-דוריות שונות, מתוך הנחה כי כל רובד גילאי בחברה צפוי במהלך הזמן להתקדם במעלה הסולם, ולהגיע בסופו לשלב המתקדם בחייו. בגדרה של מציאות משתנה זו, נוצר רובד אוכלוסיה נרחב בעל צרכים ייחודיים, המחייב גיבושה של תשתית חברתית ומשפטית שתענה לצרכיו. הזדקנות האוכלוסיה, והעלייה המשמעותית בתוחלת החיים, מציבות בפני החברה ובפני המשפט אתגרים חדשים. עקרונות של ערכות הדדית בין-דורית, הבנויים על כיבוד האזרח המבוגר ודאגה לצרכיו, מחייבים התאמה של התכניות החברתיות והמשפטיות למציאות הדינמית המשתנה.

37. צרכיו של האדם המבוגר משתקפים בתחומי חיים שונים, אולם הבסיסי ביותר מביניהם הוא זה הנוגע לאמצעי המחיה הנותרים בידיו, שנועדו להבטיח את קיומו בכבוד לעת זקנה. הזכות לקיום בכבוד אנושי קשורה ואחווה בזכות לקיום בכבוד כלכלי. אדם שזכותו הבסיסית לקיום כלכלי נפגעת בהגיעו לגיל מבוגר, זכותו החוקתית לכבוד אנושי עלולה להיפגע גם היא (בג"צ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729, 736 (2004); רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376 (2001); בג"צ 161/94 אטרי נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 1.3.1994)). קיומה של חברה רב-גילית ההולכת ומתפתחת עקב השינויים הדמוגרפיים המתרחשים, מחייב קיומה של סולידריות בין-גילית כיסוד חיוני להבטחת כבוד חברתי לשכבות הגיל השונות בחברה (בן-ישראל, אזרחים ותיקים, בעמ' 231-230). אכן, "חברה שיש בה אזרחים ותיקים שאין להם די אמצעי קיום, או שאמצעי הקיום שלהם אינם בטוחים או אינם סדירים – חברה כזאת נעדרת את כבוד האדם מאחר שהיא שוללת מהיחידים את האפשרות להיות שותפים פעילים בחיים החברתיים והכלכליים של החברה שהם חיים בה" (רות בן-ישראל וגדעון בן-ישראל מי מפחד מהגיל השלישי 113 (2004) (להלן: מי מפחד מהגיל השלישי)). הבטחת האחריות והאחווה ההדדית בחברה מחייבת, אפוא, להעניק לאזרח הוותיק, כמו לכל פרט אחר בחברה, אמצעי קיום שיגשימו את זכותו לקיום בכבוד אנושי וכלכלי.

38. אחד הנדבכים המרכזיים במערך הכלכלי-חברתי שנועד לספק ביטחון סוציאלי לאוכלוסייה הוותיקה בישראל הוא נדבך הפנסיה התעסוקתית, שתפקידה למנוע ירידה תלולה ברמת החיים של האדם עם הגיעו לגיל זקנה, באמצעות שמירת יחס סביר בין הכנסתו לפני גיל הזקנה ולאחר מכן. מבחינה מושגית, הפנסיה התעסוקתית מקנה זכאות לקצבה פנסיונית המובטחת לאדם לאחר פרישתו מהעבודה, למשך כל ימי חייו. ואולם, לא רק שלא כל אוכלוסיית הקשישים בישראל נהנית מביטוח פנסיוני (כך למשל הוערך כי נכון לשנת 2000 כמחצית מכוח העבודה האזרחי בישראל לא היה מבוטח

בביטוח כזה), אלא גם הביטוח הפנסיוני עצמו סובל מבעיות-יסוד שונות, ואינו משמש תמיד ערובה לביטחונם הכלכלי של הקשישים ולשמירה על זכותם לקיום בכבוד (דורון, בעמ' 905-903; לתיאור בעיות-יסוד שונות בתחום הביטוח הפנסיוני, ראו שם, בעמ' 910-905). יתר על כן, הביטוח הפנסיוני הניתן לעובד איננו יכול להגשים את ייעודו לאורך זמן, אם הוא אינו ערוך להתאים עצמו לנסיבות החיים המשתנות: "כדי להבטיח שהפנסיה תוכל למלא את ייעודה, ולספק לאזרחים הוותיקים חלופה לאובדן אפשרות ההשתכרות שלהם מהעבודה, נדרש להבטיח את מניעת שחיקתה. ... שחיקת הפנסיה עלולה לדרדר את האזרחים הוותיקים אל מתחת לסף העוני, אף שבמהלך חייהם הפעילים עבדו ועשו את הנדרש כדי להבטיח את ביטחונם הסוציאלי לאחר הפרישה ... כל עוד לא ייקבעו מנגנונים ההולמים את יעדם, שהם קבועים ונורמטיביים, למניעת שחיקתן של הפנסיה ושל קצבת הזקנה, לא יובטח כבודם החברתי של האזרחים הוותיקים" (מי מיוחד מהגיל השלישי, בעמ' 105). במציאות זו, מתן כוח אפקטיבי מוכר לגמלאים לדאוג למעמדם הכלכלי והחברתי, ולנקוט לצורך כך באמצעים משפטיים מוכרים, ובתוך כך לבוא במשא-ומתן עם המעסיק או עם קרן הפנסיה להתאמת הגמלאות לתנאי החיים המשתנים, הינו חיוני, וזאת בייחוד ככל שמסווגים את הפנסיה כחווה ארוך-טווח הדורש התאמות עתיות, הבנויות על רצונם של הצדדים לו (ראו והשוו: גרעין הולין "התאמת חוזה עבודה והסכמים קיבוציים למצבים משתנים" ספר מנחם גולדברג 288 (2001); דוד (פרדי) רונן התאמת חוזים לנסיבות משתנות 109-103(2001)).

ייצוג גמלאים על-ידי ארגון עובדים – היבט של חופש ההתאגדות וההתארגנות

39. אחד הביטויים המובהקים להשתלבותו של ציבור הגמלאים במערך החברתי המוגן משתקף בהכרה הקיימת בכוחם של ארגוני עובדים לייצג גמלאים שפרשו ממקום העבודה. ייצוג זה מוכר במשפט העבודה בעולם ובישראל. הוא נובע, ביסודו, מעקרון חופש ההתאגדות וההתארגנות שהוכר עוד בשנת 1948 במסגרת האמנה בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן (Convention concerning the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize). הוראת סעיף 3 לאמנה זו מעניקה לעובדים ולמעבידים חופש מלא להתארגן כדי לקדם את זכויותיהם, ומטילה איסור על הרשויות להטיל הגבלות על זכות זו. גם בפסיקה הישראלית הוכרו חופש ההתאגדות וחופש התארגנות כזכויות יסוד:

"הזכות להתאגד היא "אחת מחירויות האדם" ... היא מעוגנת עמוק ומוגנת היטב בהלכה ... כך בדרך-כלל, וכך גם הזכות להתאגד בארגון עובדים ... הזכות להתאגד בארגון עובדים זכתה להכרה באמנות בין-לאומיות. ... אכן, גם בישראל רשאים עובדים, יהיו אשר

יהיו, להקים ארגון לפי בחירתם וללא צורך בהרשאה קודמת" (ענין עמית, בעמ' 94-95 (השופט זמיר)).

40. חופש ההתארגנות במסגרת ארגון עובדים, מלבד היותו זכות יסוד עצמאית, מגשים את זכות האדם לכבוד: "לארגוני עובדים תפקיד חיוני בהסדרת יחסי העבודה ובקידום זכויות העובדים. באמצעותם מושג איזון בין חולשתו האינדיווידואלית של העובד, לבין עוצמתו הכלכלית של המעביד, וכך נמנע ניצולו לרעה של העובד המוחלש עד כדי פגיעה בכבודו" (חני אופק-גנדלר "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל" משפט וצבא יט 117 (2007)). במישור הבינלאומי נתפסת הזכות להתארגנות כזכות מסגרת המורכבת משלוש זכויות משלימות: הזכות להתארגן; הזכות לנהל משא-ומתן קיבוצי; והזכות לשבות (רות בן-ישראל "השביתה בראי המשפט הציבורי: השביתה, השביתה הפוליטית וזכויות האדם" ספר ברנזון 111, 112 (כרך שלישי, 2007) (להלן: בן-ישראל, השביתה בראי המשפט הציבורי)). עם זאת, השאלה האם ארגון עובדים יוכר ככזה לצורך חוק מסוים היא שאלה נפרדת, ותלויה ומותנית בתכלית אותה ביקש אותו חוק להשיג.

41. ארגוני עובדים בישראל נוהגים מזה שנים רבות לכלול במסגרותיהם גמלאים ממקומות העבודה, והדבר מוצא את ביטויו בתקנונים של ארגוני עובדים שונים. כך בתקנון האוניברסיטה בענייננו, וכך גם בתקנון ההסתדרות. ההלכה הפסוקה של בית הדין הארצי לעבודה הכירה מזה זמן בחברותם של גמלאים בארגוני עובדים, ובתפקידו של הארגון להגן על זכויות הגמלאים. כך, למשל, ציין בית הדין הארצי כבר בשנת 1975:

"לא שמענו שמי שחדל להיות עובד והיה לפנסיונר, חדל להיות חבר ארגון העובדים, שעם חבריו נמנה בטרם פרש מהעבודה – להבדיל מחברות באיגוד מקצועי, וסביר להניח שאותו ארגון עובדים, במקרה זה – ההסתדרות הכללית, ידע, על-ידי זרועותיו המיועדות לכך, לדאוג לענייניהם של חברים שחדלו להיות עובדים והפכו לפנסיונרים. ברור שהמדובר הוא בייצוג במסגרת משא-ומתן על קביעת זכויות. במידה והמדובר הוא בהבטחת זכויות והטלת חובות בהסדר קיבוצי שלו נפקות משפטית, אין פיתרון אלא בדרך חקיקה..." (דב"ע לה/18-3 חברת החשמל לישראל בע"מ – פרבוסקי, פד"ע ו 253, 269 (1975) (להלן: ענין חברת החשמל)).

גם בע"ע (ארצי) 300040/98 ארגון גימלאי השק"ם – שק"ם בע"מ, פד"ע לז 289 (2002) (להלן: ענין ארגון גימלאי השק"ם) התייחס בית הדין הארצי לשאלת כוחו של ארגון עובדים לייצג גמלאים, באומרו כך:

"המודל הישראלי של ארגון עובדים הינו רחב היקף וכולל פעילות למען הגימלאים ... כבר נפסק, כי הטיפול בקביעת תנאי הפנסיה נכנס לגדר הפעילות הלגיטימית של ארגון עובדים. פרק י"א לחוקת ההסתדרות מסמיך את הסתדרות הגימלאים לפעול למען זכויות הגימלאים בתחום הפנסיה. גימלאי יכול להיות חבר בארגון עובדים, וארגון עובדים יכול לכלול בתוכו מדור או שלוחה המטפלים בענייני הגימלאי הותיק ... על-כן, בנוסף לייצוג העובד, שהוא התפקיד העיקרי והמרכזי של ארגון העובדים, מוסמך ארגון עובדים לייצג גם את הגימלאים, בנסיבות מסוימות ובגבולות מסוימים" (שס, בעמ' 301-302).

42. שאלת הרחבת החברות בארגון עובדים אל מעבר לעובדים הפעילים החברים בו נדונה על-ידי בית משפט זה בענין עמית. על-פי קביעות פסק הדין, יש להכיר ביכולתו של ארגון עובדים לייצג גמלאים הנימנים על חבריו. עם זאת, כדי שארגון עובדים יוכר כבעל מעמד לצורך חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה, נדרש כי החברות בארגון תהיה רצונית, ותשקף את זכות החבר להצטרף ולפרוש מהארגון. כמו כן, נדרש כי רוב חברי הארגון יהיו עובדים פעילים בשירותו של המעסיק, שכן עיקר תפקידו של הארגון הוא לייצג את עניינם של העובדים כלפי המעביד ולקדם ולשפר את תנאי העבודה שלהם בדרך של משא-ומתן קיבוצי. מכאן, שארגון עובדים מוכר לצורך חוקי העבודה בתחום ההסכמים הקיבוציים ויישוב סכסוכי עבודה הוא ארגון שעיקר תפקידו הוא לייצג עובדים פעילים, ולפעול לקידום תנאי העבודה שלהם, כאשר ייצוג הגמלאים ועניינם, אף שהוא מוכר, אינו בעל אופי מרכזי. אכן,

"ארגון עובדים שחלק גדול מחבריו אינם עובדים-שכירים הוא דבר והיפוכו, ולא רק מבחינה לשונית, אלא גם מבחינה מהותית. שהרי, כאמור, ארגון עובדים כמובנו בחוקי העבודה, לפי התכלית של חוקים אלה, הינו ארגון שעיקר תפקידו לייצג את העובדים כלפי המעביד שלהם, ואלה הם, כמובן עובדים-שכירים" (שס, בעמ' 108).

הקושי להכיר בארגון שחלק גדול מחבריו אינם עובדים פעילים נעוץ בחשש כי הוא עלול לחלק את נאמנותו בין הפעילות במישור הקיבוצי לבין פעילויות אחרות, והדבר אינו ראוי לגישתו של בית המשפט בענין עמית. יחד עם זאת, פסק הדין בענין עמית לא שלל את מעמדו של ארגון עובדים לצורך חוקי העבודה הרלוונטיים כאשר יש בו מיעוט של חברים שאינם עובדים פעילים, ולא כל שכן כאשר מיעוט זה מורכב

מגמלאי מקום העבודה שהיו עובדים פעילים וחברים בארגון קודם לפרישתם מהעבודה.

43. ייצוגו של האינטרס הגמלאי בידי ארגון העובדים הוא בעל שתי פנים: האחת, בשלב שבו העובד עדיין פעיל במקום עבודתו, ומבקש להבטיח רמה ראויה של תנאי פרישה בעת עזיבתו את העבודה; והשנייה, לאחר פרישת העובד לגמלאות, כאשר נדרש להבטיח כי רמת תנאי הפרישה תישמר ולא תישחק, ובמידת הצורך תותאם לתנאים המשתנים במשק, בכלכלה ובחברה.

ייצוג האינטרס הגמלאי בידי ארגון עובדים, על שתי פניו אלה, קשור ואחוז בקשר הדוק לזכויותיו של העובד – בין לפני שפרש מעבודתו ובין לאחר פרישתו. עיצובן וגיבושן של זכויות הפרישה של העובד קשורות קשר בל-ינתק למקום העבודה ולתקופת העבודה, והן מוסדרות בעיקרן בתוך שנות העבודה הפעילות. גם לאחר הפרישה, נשמר על-פי רוב קשר מתמשך בין הגמלאי למקום העבודה, לא רק בפעילויות בין-דוריות משותפות של עובדי המוסד, אלא גם בדאגה הרציפה והמתמדת הנדרשת מהמעסיק לשמר את זכויותיו ומעמדו של הגמלאי. אך טבעי הוא, כי ארגון העובדים אשר ייצג את העובד בשנות עבודתו, ודאג, בין היתר, לגיבוש תנאי הפרישה שלו לכשיפרוש, יפרוש עליו את הגנתו גם לאחר פרישתו, ויפקד על מימוש זכויותיו ועל שמירת מעמדו לאחר עזיבתו את העבודה. בכך, מהווה ארגון העובדים חוליית-חיבור טבעית בין העובד הפעיל לבין העובד שפרש לגמלאות, והמשכיות ההגנה שהוא נותן לחבריו במעבר הבין-דורי משלב בשלב בחיי העובד היא מתבקשת וטבעית בתפיסת זכות העובד להתארגן לצורך הגנה על זכויותיו.

44. מפסק דינו של בית הדין הארצי עולים נתונים – שאין מקום לחלוק עליהם – כי המציאות בשטח מבחינת הנוהגים המקובלים והמוכרים בחברה היא, כי בארגוני עובדים רבים גמלאים נימנים על חברי הארגון גם לאחר פרישתם מהעבודה; השיתוף ההדוק בין ציבור העובדים בפועל לבין גמלאי מקום העבודה הוא בבחינת עובדה קיימת; במקומות עבודה רבים נשמר הקשר הרצוף בין המעסיק לבין הגמלאי באמצעות הסכם קיבוצי, חוזה אישי או תקנון פנימי, הנותנים ביטוי לקשר זה; פעמים רבות, הסכם קיבוצי כולל תנאים המתייחסים לגמלאים, ובמציאות הרווחת, ארגוני עובדים הכוללים גמלאים מנהלים בפועל משא-ומתן בענין זכויות הגמלאים במסגרת הסכמים קיבוציים; לעיתים קרובות, ממשיכים הגמלאים אף בפעילות תעסוקתית במקומות עבודתם הקודמים, ומוסדות ההשכלה הגבוהה מהווים דוגמא אופיינית לכך.

45. התרחבות רובד האוכלוסיה של בני הגיל השלישי, הצורך בהגנה על זכויות אלה הנימנים על רובד חברתי זה, הקשר האמיץ של הגמלאי למקום עבודתו הקודם, והזיקה ההדוקה בין העובד הפעיל לגמלאי מבחינת אינטרס ההגנה על זכויות הפרישה, מקנים הן לגמלאים והן לארגון העובדים אינטרס מובהק בייצוג הארגון את עניינם של הגמלאים החברים בו. תופעה זו מוכרת בחברה ובמשפט בישראל ובעולם. התופעה של מסגרות פנים-ארגוניות לטיפול בגמלאים בתוך ארגוני העובדים מוכרת גם באיטליה, ויש לה אחיזה גם במנגנונים של האיחוד האירופי (בן-ישראל, אזרחים ותיקים, בעמ' 246); על תרומתם החשובה של ארגוני עובדים להבטחת זכויות מהותיות של גמלאים ראו: שם, בעמ' 247).

האמצעים הנתונים בידי ארגון העובדים לצורך ייצוג ענייני חבריו

46. ארגון העובדים נועד ביסודו להעניק כוח לעובדים כדי שיוכלו להתמודד באופן קיבוצי עם כוחו של המעביד. ההכרה במעמדו של הארגון לייצג את ציבור הגמלאים הנימנה על חבריו, כדי להגן על זכויותיו, משמעה, ממילא, הכרה בכוחו של הארגון לנהל משא-ומתן עם המעסיק בקשר לזכויות פרישה לא רק ביחס לעובדים הפעילים שטרם פרשו, אלא גם ביחס לעובדים שכבר פרשו, כל עוד הם חברי הארגון. ההכרה בקיומו של כוח זה משמעה גם הכרה בכוחו של הארגון להשתמש באמצעים שהדין מעמיד לרשותו לצורך ניהול משא-ומתן קיבוצי והשגת הסכם קיבוצי. בלא הכרה בכוחו זה של הארגון, נותר עניינם של הגמלאים בלא הגנה ממשית. ההסכם הקיבוצי הוא המקנה ממשות להגנה על זכויות הגמלאים, והאמצעים הנתונים בידי ארגון העובדים לצורך השגתו ושימור הסדריו הם הביטוי האמיתי לקיומה של ההגנה הסולידרית על ציבור הגמלאים.

47. האמצעי העיקרי של ארגון העובדים במאבקו לקידום האינטרסים של העובדים הוא הפעילות הקיבוצית. בענין עמית, הגדיר בית המשפט את עיקר האמצעים הנתונים בידי ארגון העובדים לצורך הפעילות הקיבוצית באומרו:

“הארגון מנהל משא ומתן קיבוצי עם המעביד, או עם ארגון מעבידים, במטרה לכרות הסכם קיבוצי שיקבע את תנאי העבודה של חברי הארגון, או של כלל העובדים במקום העבודה או בענף התעשייה. במקרה של סכסוך בין העובדים לבין המעביד, יכול ארגון העובדים להפעיל את הכוח הקיבוצי שלו בדרך של עיצומים נגד המעביד, ובעיקר בדרך של שביתה” (שם, בעמ' 91).

בלא כוח לנהל משא-ומתן קיבוצי במטרה לכרות הסכם קיבוצי, ובמקרה של סכסוך, להפעיל את הכוח הקיבוצי באמצעים שניתנו בידי הארגון, לרבות שביתה, ניטל מהארגון הכוח האפקטיבי להיאבק להגשמת מטרותיו ולהשיג תוצאות במאבקו.

48. ההכרה בכוחו של הארגון לייצג את ענייני הגמלאים הנימנים על חבריו מניחה, לכאורה, את ההנחה כי נתון לארגון הכוח "להפעיל את הכוח הקיבוצי שלו בדרך של עיצומים נגד המעביד, ובעיקר בדרך של שביתה" (ענין עמית, שם), בין היתר, כדי לקדם את עניינם של הגמלאים המיוצגים על-ידו. הנחה זו מתחזקת על רקע מעמדה של זכות השביתה כזכות בעלת מעמד נורמטיבי עליון, המקרינה גם על טיב האמצעים הנתונים בידו של הארגון במאבקו למען עניינם של הגמלאים.

זכות השביתה

49. בדומה למדינות רבות אחרות בעולם, כך גם בישראל זכויות השביתה וההשבתה לא הוסדרו בחוק באופן מפורש, והחקיקה אף אינה מספקת הגדרה מפורשת למונח "שביתה" (מנחם גולדברג ונחום פינברג דיני עבודה, שער שלישי, פרק 5, עמ' 3-4 (מהדורה 50, 2010) (להלן: גולדברג ופינברג)). בפסיקה הוגדרה "שביתה" כ"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" (בג"צ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, ירושלים, פ"ד מ(1) 673, 701 (1986) (להלן: ענין חטיב)). השביתה מוחזקת כ"סירוב קיבוצי מתואם לבצע עבודה בניסיון להשפיע על המעסיק בכל הנוגע ביחסי עבודה או בתנאי עבודה" (גיא מונדלק "שביתה מעין-פוליטית, הוראה מעין-פוליטית: הרהורים על הבחנות משפטיות והוראתן" עיוני משפט כה(2) 343, 346 (2001) (להלן: מונדלק)); שוכת הוא אדם אשר "בלי שניתק את קשר העבודה שלו עם מעבידו, מפסיק בצוותא חדא עם עובדים אחרים את עבודתו, כדי להשיג את דרישותיו ממעבידו או כדי לעזור לעובדים אחרים להשיג את דרישותיהם ממעבידם" (ע"א 573/68 שביט נ' חנו, פ"ד כג(1) 516, 520 (1969) (להלן: ענין שביט)). השביתה אינה מנתקת את יחסי העבודה, אלא היא חלק ממאבקו המקצועי של העובד (ענין חטיב, שם). נקודת המוצא היא כי לעובדים נתונה חירות לשבות, אך כדי שחירות זו תוכר, והם לא ייחשפו לסיכונים של תביעות בגין נזקים שהשביתה גרמה, יש לקיים תנאים מסוימים על מנת שהשביתה תיחשב למוגנת (מונדלק, שם; להגדרת השביתה ראו גם: בן-ישראל, השביתה בראי המשפט הציבורי, בעמ' 112-113); למשמעותה של שביתה בלתי-מוגנת והשלכות הנובעות ממנה, ראו, בין היתר: גולדברג ופינברג, בעמ' 16-17; סעיפים 37א-ג לחוק יישוב סכסוכי עבודה).

50. זכות השביתה היא ביסודה זכות חברתית, המוחזקת כבעלת ערך נורמטיבי מיוחד (רות בן-ישראל שביתה והשבחה בראי הדמוקרטיה 77 (2003) (להלן: בן-ישראל, שביתה והשבחה)). כדי לעגן את זכות השביתה בהוראה חוקתית ישירה נדרש היה לקדם את חקיקת היסוד בענין הזכויות החברתיות, מהלך אשר טרם נשא פרי בישראל למרות ניסיונות חוזרים ונשנים להגשימו. ואולם, אף שזכות השביתה טרם עוגנה במפורש בחקיקת היסוד בישראל, היא מוחזקת כזכות יסוד שאינה מעוגנת עלי-ספר (בג"צ 1074/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פ"ד מט(2) 485, 496-497, 507 (1995) (להלן: ענין בזק); עס"ק (ארצי) 25/07 חברת החשמל לישראל בע"מ – ההסתדרות הכללית החדשה של העובדים בארץ ישראל, פסקה 18 (לא פורסם, 27.1.2008); גולדברג ופינברג, בעמ' 3; והשוו: ע"א 593/81 מפעלי רכב אשדוד בע"מ נ' ציזיק ז"ל, פ"ד מא(3) 169, 190-192 (1987); ע"א 25/71 פינשטיין נ' ארגון מורי בתי-הספר העל-יסודיים, פ"ד כה(1) 129, 131 (1971)).

זכות השביתה הוכרה במישור הבינלאומי כזכות אדם אוניברסאלית (סעיף 8 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1996; בן-ישראל, השביתה בראי המשפט הציבורי, בעמ' 112)). זוהי זכות בעלת אופי חוקתי, המבטאת ערכים חברתיים ראשוניים במעלה. מלכתחילה, נתפסה זכות השביתה כזכות הנגזרת מעצם מהותם של יחסי עבודה קיבוציים ומההכרה בחירות ההתארגנות, המוכרת בשיטתנו כזכות יסוד וקשורה ביסודה לערך כבוד האדם (גולדברג ופינברג, שם). עלתה שאלה האם ניתן לכלול את זכות השביתה בגדרן של זכויות יסוד שעוגנו בחוקי היסוד בבחינת "זכויות מסגרת", כדוגמת זכות האדם לכבוד (בן-ישראל, השביתה בראי המשפט הציבורי, בעמ' 130). קיימת גישה לפיה זכות האדם לכבוד על-פי סעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מתפרשת, בין היתר, גם על זכות העובד לקיום בכבוד, אשר ממנה נגזרת גם הזכות לשבות, המהווה אמצעי חיוני להבטחת מימוש הזכות לקיום בכבוד. על הקשר שבין זכות השביתה לכבוד האדם, אמר בעבר פרופ' ברק:

"יש לעצב את "כבוד האדם" כערך חוקתי בסיסי שיש לו קיום עצמאי משלו. יש להמנע מצמצומו ... יש להמנע מהרחבתו ... לפנינו, אפוא, "מרחב מחייה" רחב למדי, אשר במסגרתו יעצבו בתי-המשפט – ובמרכזם בית-המשפט העליון – את היקף פריסתו של כבוד האדם במדינת ישראל המודרנית. יהא עליהם להתמודד עם בעיות רבות ומגוונות, כגון השאלה, אם זכות העובד לשבות וזכות המעביד להשבית הם בגדריו של כבוד האדם של העובד והמעביד" (אהרן ברק "כבוד האדם כזכות

חוקתית" הפרקליט מא(ג) 271, 285 (1994), ההדגשה לא במקור).

ובהערת שוליים הוסיף, למען הסר ספק, כי: "זכות השביתה היא זכות יסוד של האדם. ... גדר הספיקות הוא, אם היא כלולה ב"כבוד האדם" (שם, שם). גם בספרו בנושא הפרשנות החוקתית התייחס פרופ' ברק לסוגיית חוקתיותה של זכות השביתה באומרו:

"נראה לי כי יש מקום לטענה כי, אכן, מכבוד האדם נגזר חופש השביתה של העובד, וחופש ההשבתה של המעביד. בכך באה לידי ביטוי האוטונומיה של הרצון הפרטי שלהם. מנקודת מבטו של העובד, באה לידי ביטוי זכותו להתאגד, ולהגשים את מאבקו המקצועי באמצעות השביתה. מנקודת מבט המעביד, בא לידי ביטוי חופש העיסוק שלו" (אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית 431 (כרך שלישי, 1994)).

51. בהתפתחות הפסיקתית נקבע כי ניתן לכלול בגדרי כבוד האדם מצבים שונים שיש בהם קשר הדוק לכבוד האדם כמבטא "אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה, וחופש פעולה, וכיוצא בהם היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית" (בג"צ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 38 לפסק דינו של הנשיא ברק (לא פורסם, 11.5.2006)). ניתן לומר, כי זכות העובד לשבות כחלק ממאבקו על תנאי עבודתו, שכרו, רמת חייו ותנאי הפרישה להם הוא זכאי, נוגעת בליבת הזכות לכבוד אנושי ואינה מצויה רק בשוליו של כבוד האדם. בלא אמצעי השביתה, מאבדים העובדים וארגון העובדים המייצג אותם חלק ניכר מכוחם לשאת ולתת עם המעסיק על תנאי העבודה והפרישה שלהם. זכות השביתה היא כה מרכזית וכה חיונית במאבק על תנאי הקיום והחיים של העובד והגמלאי עד כי ניתן לטעון שהיא מהווה חלק מכבוד האדם.

52. ניתן להשקיף על זכות השביתה גם כנגזרת מהזכות לחופש עיסוק המוגנת על-פי חוק יסוד: חופש העיסוק, ומזכות הקניין המוגנת על-פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. שתי זכויות אלה בשילובן מגלמות, מצד אחד, את החופש הנתון לאדם לבחור את משלח-ידו, ומצד שני, מקנות לעובד את ההגנה הקניינית, במובנה הרחב, לקבל תמורה נאותה בעבור עבודתו, הן בתנאי השכר והן בתנאי הפרישה מן העבודה (לתפיסה רחבה של חופש העיסוק ככולל גם זכות לתנאי עבודה סבירים והוגנים ראו: אהרן ברק "חוק יסוד: חופש העיסוק" משפט וממשל ב 195, 200 (2007); בג"צ 1/49 בז'רנו נ' שר-המשטרה, פ"ד ב 80, 82-83 (1949); גיא דוידוב "הזכות לעבוד כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות

בישראל 542 (י' רבין וי' שני עורכים, 2004) (להלן: דוידוב)). אשר להיבט ההגנה על זכות הקניין של העובד, זו עשויה להקיף גם אינטרסים כלכליים כלליים של העובד (ראו והשוו למשל: ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995); דב"ע 3-7/98 מועדים – משרד הביטחון, פד"ע לג 441 (1998)). עקרונות חופש העיסוק וההגנה על זכות הקניין של העובד מקרינים, אפוא, כמוכנם הרחב, על זכות השביתה.

53. לזכות השביתה מתלווה גם יסוד בולט של חופש ביטוי. חופש הביטוי זכה בשיטתנו למעמד חוקתי עליון בתורת זכות יסוד המהווה עקרון-על במשטר דמוקרטי (בג"ץ 75/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז(2) 871, 876-878 (1953); בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398-399 (1984); בג"צ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5) 661, 674-675 (1997)). זכות השביתה כורכת עימה את החופש הניתן לעובדים להביע את עמדתם ומחאתם (דוידוב, בעמ' 536; דב"ע נז/27-41 ההסתדרות הכללית – מכתשים מפעלים כימיים בע"מ, פד"ע ל 449, 459-460 (1997) (להלן: ענין מכתשים)). מחאת העובד, המשתקפת בזכות השביתה, נושאת עמה, אפוא, גם רכיב בולט של חופש ביטוי.

54. הפסיקה התייחסה בעבר לאופייה החוקתי של זכות השביתה. בענייננו ציין בית הדין הארצי כי חופש השביתה מעוגן בחירות ההתאגדות המוכרת כזכות חוקתית, וכן קשר את זכות השביתה לזכות האדם לכבוד כדרך להגן על רמתו הכלכלית (שם, בפסקה 26 לפסק הדין). בענין בזק העיר השופט ד' לויין כי "דומה כי אותה "שביתה", אשר החזקנה תמיד כנמנית על חירויות היסוד שאינן כתובות עלי ספר ... תחסה מעתה תחת כנפיו של ערך "כבוד האדם" המעוגן בחוק יסוד זה" (שם, בעמ' 497). עם זאת, שאר השופטים באותו ענין הותירו שאלה זו פתוחה (שם, בעמ' 507; ראו גם: ענין מכתשים, בעמ' 468; להתפתחות המשפט בסוגיית חופש השביתה מנקודת מבטה של הפסיקה ראו: סטיב אדלר "חופש השביתה בראי הפסיקה" ספר ברנזון 475 (כרך שני, 2000) (להלן: אדלר)).

55. ניתן לסכם ולומר: זכות השביתה היא זכות המצויה במעמד נורמטיבי עליון. ישנם טעמים כבדי-משקל לתפיסתה כזכות נגזרת מהזכויות החוקתיות הסטוטוריות בחוקי היסוד – הזכות לכבוד, הזכות לקניין והזכות לחופש עיסוק. אין הכרח בקביעה החלטית לצורך ענייננו כאן, שכן די בקביעה כי מדובר בזכות יסוד של האדם, יציר ההלכה הפסוקה.

56. יש להדגיש, עם זאת, כי זכות השביתה הנתונה לעובד אינה מוחלטת. כנגד זכות השביתה קיימים אינטרסים חשובים אחרים שיש להתחשב בהם. דיני השביתות בוחנים, בין היתר, באלו נסיבות שביתה היא לגיטימית, ומבקשים לאזן לצורך כך בין זכות העובד לשבות, במסגרת מאבקו הארגוני להטבת תנאי מחייתו, לבין אינטרסים נוגדים בעלי משקל, ובהם – הפגיעה הקניינית במעביד שהשביתה מכוונת נגדו, ונזקים שהשביתה עלולה לגרום לצדדים שלישיים ואף לציבור הרחב. הכרה בשביתה כחוקית ומוגנת מצריכה עשיית איזונים ראויים בין זכות השביתה לבין הערכים הנוגדים. ההכרה בהרחבת זכות השביתה מחייבת התחשבות במערכת האיזונים האמורה.

סיכום הדברים עד הנה

57. בחנו את סוגיית היחס בין ארגון עובדים לבין גמלאי מקום העבודה, בין היתר על רקע השינויים וההתפתחויות שחלו במעמדם ובצרכיהם של בני הגיל השלישי בישראל. עמדנו על כוחו של ארגון עובדים לכלול בין חבריו גמלאים ממקום העבודה, ולייצגם כלפי המעביד בכל הנוגע לתנאי הפרישה כחלק מזכות היסוד להתארגנות. הצבענו על כך שעיקר כוח הייצוג של הארגון מתבטא בפעילות הקיבוצית – קרי: המשא-ומתן הקיבוצי, לצורך השגת הסכם קיבוצי ושימור ההגנות מכוחו. כן הצבענו על כך שאחד האמצעים המובהקים לקידום הפעילות הקיבוצית של ארגון עובדים הוא אמצעי השביתה, הנתון לעובד כזכות מן המעלה הראשונה. על רקע תשתית עקרונית וערכית זו, השאלה הנשאלת הינה – האם מלוא האמצעים הנתונים בידי ארגון עובדים בייצגו את ציבור העובדים הפעילים, שהם המושא העיקרי של פעילותו, עומדים לו גם ביחס לגמלאים הנימנים על חבריו, ובמיוחד – האם בכוחו של ארגון עובדים לעשות שימוש באמצעי השביתה במאבקו להגנה על זכויותיהם של הגמלאים.

המענה לשאלה זו נגזר מפרשנות תכליתית של חוקי העבודה הרלוונטיים לענייננו – חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה, ומבחינת השאלה האם מתכונתם הקיימת של חיקוקים אלה שוללת או תומכת בכוחו של ארגון עובדים לעשות שימוש באמצעי השביתה למען קידום עניינם של הגמלאים. נפנה לבחינת סוגיה זו.

כוחו של ארגון עובדים להכריז על שביתה לקידום ענייני הגמלאים – בראי חוקי העבודה

58. נבחן, אפוא, את חוק הסכמים קיבוציים ואת חוק יישוב סכסוכי עבודה לצורך השאלות הבאות: האם הוראותיהם הבסיסיות מתיישבות עם ייצוג גמלאים בידי ארגון

עובדים, ועם יכולתו להכריז שביתה לקידום עניינם? האם הגדרת הסכם קיבוצי, וכוחו של ארגון עובדים להתקשר בהסכם קיבוצי, מתפרשים גם על פני עניינם של הגמלאים, והאם משמעותו של המושג "סכסוך עבודה", המקרין על האמצעים שארגון עובדים רשאי לנקוט בהם במסגרת משא-ומתן לקידום ענייני חבריו, עשויה להתפרש גם על עניינם של הגמלאים?

59. סעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים מגדיר מהו הסכם קיבוצי בזו הלשון:

הגדרת הסכם קיבוצי
 הסכם קיבוצי הוא הסכם בין מעביד או ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים שנעשה והוגש לרישום לפי חוק זה, בעניני קבלת אדם לעבודה או סיום עבודתו, תנאי עבודה, יחסי עבודה, זכויות וחובות של הארגונים בעלי ההסכם, או בחלק מעניינים אלה (ההדגשה אינה במקור).

חוק הסכמים קיבוציים מבחין בין הסכם קיבוצי "מיוחד", אשר חל על מפעל מסוים או על מעביד מסוים, לבין הסכם קיבוצי "כללי", החל על כל שטח המדינה, חלק ממנה, או על ענף או ענפי עבודה מסוימים (סעיף 2 לחוק). לענייננו רלוונטי הסוג הראשון מבין השניים, ובאשר להיקפו של הסכם מסוג זה קובע סעיף 15 לחוק כדלקמן:

היקפו של הסכם קיבוצי מיוחד
 הסכם קיבוצי מיוחד חל על –
 (1) בעלי ההסכם;
 (2) המעבידים המיוצגים, לענין אותו הסכם, על ידי ארגון מעבידים שהוא בעל ההסכם;
 (3) כל העובדים מהסוגים הכלולים בהסכם, המועבדים על ידי מעביד שהוא בעל ההסכם או שהוא מיוצג כאמור בפסקה (2) במקצועות או בתפקידים הכלולים בהסכם (ההדגשה אינה במקור).

סעיף 19 לחוק דן בזכויות וחובות של עובד ומעביד מכוח הסכם קיבוצי:

זכויות וחובות של עובד ומעביד
 הוראות שבהסכם קיבוצי בדבר תנאי עבודה, סיום עבודה, וחובות אישיות המוטלות לפי אותן הוראות על עובד ומעביד וזכויות המוקנות להם (להלן – הוראות אישיות), יראו אותן כחווה עבודה בין כל מעביד וכל עובד שעליהם חל ההסכם, ותקפן אף לאחר פקיעת תקפו של ההסכם הקיבוצי, כל עוד לא שונו או לא בוטלו כדין; השתתפות בשביתה לא יראו כהפרת חובה אישית (ההדגשה אינה במקור).

חוק יישוב סכסוכי עבודה מגדיר מהו "סכסוך עבודה" שהחוק חל עליו, ואשר מקרין ממילא על השאלה האם שביתה הננקטת במסגרתו הינה מוגנת, אם לאו. "סכסוך עבודה" מוגדר בסעיף 2 לחוק כדלקמן:

סכסוך עבודה
 לענין חוק זה, סכסוך עבודה הוא סכסוך באחד הנושאים המנויים להלן שנתגלע בין מעביד לעובדיו או לחלק מהם, או בין מעביד לארגון עובדים או בין ארגון מעבידים לארגון עובדים, להוציא סכסוך היחיד; ואלה הנושאים:
 (1) כריתתו, חידושו, שינויו או ביטולו של הסכם קיבוצי;
 (2) קביעת תנאי עבודה;
 (3) קבלת אדם לעבודה או אי קבלתו או סיום עבודתו;
 (4) קביעת זכויות וחובות הנובעות מיחסי עובד ומעביד (ההדגשות אינן במקור).

60. השאלות העולות בענייננו הן, האם לשונם ותכליתם של חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה מתיישבות עם האפשרות כי ארגון עובדים יהיה צד להסכם קיבוצי העוסק בתנאים סוציאליים של גמלאים, ומשכך גם בעל מעמד לנהל משא-ומתן קיבוצי בעניינם של הגמלאים; וכן, האם תפיסת החוק הקיימת ביחס ל"סכסוך עבודה", כמשמעותו של מושג זה בחוק יישוב סכסוכי עבודה, מתיישבת עם קיומו של סכסוך כזה בעניינם של גמלאים, או שמא מושגי החוקים הללו ותכליתם נועדו לעניינם של עובדים פעילים בלבד, וענייני הגמלאים מוצאים מתחומם לחלוטין. במילים אחרות: מהו עובי "השוליים הפרשניים" של מושגים כגון "סיום עבודה", "תנאי עבודה", "יחסי עבודה", "עובדים" ו"קביעת זכויות וחובות הנובעות מיחסי עובד ומעביד", המופיעים בחוק הסכמים קיבוציים ובחוק יישוב סכסוכי עבודה, בהקשר להגדרת "הסכם קיבוצי" והמושג "סכסוך עבודה", והאם הם עשויים לכלול בגדרם גם את עניינם של הגמלאים, או שמא מחייבות הלשון והתכלית של חוקים אלה את החלתן של הוראות אלה על הסכמים קיבוציים וסכסוכי עבודה המתייחסים לעובדים פעילים בלבד.

ברי, כי ככל שהוראות החיקוקים הללו ניתנות להחלה גם על גמלאים, כי אז בהתקיים התנאים הקבועים בהן, ניתן להכריז על שביתה מוגנת במסגרת "סכסוך עבודה" מוכר על-פי הפרק הרביעי לחוק יישוב סכסוכי עבודה, גם לצורך קידום עניינם של הגמלאים חברי הארגון.

61. כפי שראינו, הסכם קיבוצי חל על-פי ההגדרה בענייני קבלת אדם לעבודה, סיום עבודתו, תנאי העבודה ויחסי העבודה (סעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים); היקפו של

ההסכם הקיבוצי המיוחד חל על כל העובדים מהסוגים הכלולים בהסכם המועבדים על-ידי המעביד (סעיף 15 לחוק זה); הגדרת הזכויות על-פי ההסכם הקיבוצי מיוחסת לעובד ולמעביד (סעיף 19 לחוק); סכסוך עבודה הוא סכסוך שנתגלע בין מעביד לעובדים או לארגון עובדים הקשור בהסכם קיבוצי, והוא נסב, בין היתר, על קבלת אדם לעבודה, אי קבלתו או סיום עבודתו, וכן על קביעת זכויות וחובות הנובעות מיחסי עובד ומעביד (סעיף 2 לחוק יישוב סכסוכי עבודה).

62. במבט ניסוחי-מילולי דווקני וצר נראה כי החוקים האמורים מכוונים עצמם להסדרת יחסי העבודה בין המעביד לבין העובדים הפעילים, באמצעות ארגון העובדים. כך לענין ההסכם הקיבוצי והגדרת נושאו, תחום התפרשותו, ואופי הזכויות שהוא מעניק; כך ביחס להגדרת סכסוך עבודה, המתייחסת למערכת היחסים בין המעביד לעובדים הפעילים בהקשר לעניינים הקשורים בהסכם הקיבוצי, ולנושאים אחרים הקשורים במערכת יחסי העבודה הפעילים ביניהם.

63. עם זאת, המהלך הפרשני של ניסוח החוק אינו מסתיים בבחינה טכנית של לשון החוק. לביטויים המופיעים בחוק עשויה להיות משמעות שונה בהקשרים שונים. כדי לתהות על משמעות זו יש לבחון את ההקשר ואת זיקתו של הביטוי לנושא ההסדרה ולתכליתו:

”מבחינה עקרונית, כל ביטוי יש לו משמעות מיוחדת בהקשר מסוים, לפי אותו הקשר. לפיכך, המשמעות של אותו ביטוי עשויה להשתנות מהקשר להקשר, לפי הסביבה שבה הביטוי חי, לפי התכלית של החוק שבו הוא משובץ ולפי שיקולים פרשניים אחרים” (ענין עמית, בעמ' 97 (השופט זמיר)).

וכן:

”אחד מכללי הפרשנות הוא, שביטוי מסוים יכול להתפרש בצורות שונות בחיקוקים שונים, וזה בהתאם למטרת כל חיקוק וחיקוק, הקשר הדברים שבו מופיע הביטוי ומבחינים שונים אחרים” (ע”א 480/79 חברת א' טרגר להשקעות ולבנין בע”מ נ' גובה המכס, ירושלים, פ”ד לה(2) 303, 306 (1981)).

במסגרת פרשנות ביטויים ומושגים בחקיקה יש ליתן משקל למטרת החוק כמו גם לאופי המאטרייה בה עוסקים, המקרינים על מידת הגמישות והדינמיות העשויה להתלוות לפרשנות הביטוי, וכן גם להתפתחויות ולשינויים המתרחשים בסביבה

הטבעית שבתחומה הוא חי ופועל (בג"צ 1583/94 טרוסי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מט(3) 469, 475 (1995)). תחום דיני העבודה נודע בדינמיות ובשינויים המהירים המתרחשים בו. לדבר יש השפעה, בין היתר, על פרשנות ביטויים והגדרות המופיעים בו. הדינמיות המאפיינת את דיני העבודה התבטאה, למשל, בגמישות רבה בפרשנות המושג "עובד" בהקשרים שונים ולצרכים שונים, על-פי תכליות החקיקה ועל-פי התפיסות החברתיות המשתנות (ע"א 502/78 מדינת ישראל נ' ניסים, פ"ד לה(4) 748, 758 (1981); דנג"צ 4601/95 טרוסי נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נב(4) 817 (1998)). על הצורך בפרשנות תכליתית של מושגים והגדרות בחוק בשים לב לשינויי העיתים ולתמורות המערכתיות והמושגיות שהתרחשו בעקבותיהם, עמד בית המשפט גם בהקשר לפרשנות מונחים בנורמות פליליות – על אף קווים ייחודיים לפרשנות נורמה פלילית בשל עיקרון החוקיות והפירוש המקל עם הנאשם במסגרתה. כך למשל, הורחבה פרשנות ההגדרה של "עובד ציבור" לצורך עבירת השוחד, וזאת, בין היתר, על רקע תהליכי הפרטה שהתרחשו בחברה הישראלית והתפיסות החברתיות שהשתנו (דנ"פ 10987/07 מדינת ישראל נ' כהן (לא פורסם, 2.3.2009)). על הצורך להתאים את פרשנות המושגים וההגדרות בחוק לעיתות הזמן המשתנות ולדינאמיקה של החיים עמדתי באותה פרשה:

"הפרשנות התכליתית של מעשה חקיקה צופה מעצם טיבה את פני העתיד, ומעגנת אל תוכה את הצורך המובנה להתאים את ההסדר החקיקתי לעיתות הזמן המשתנות, ולצרכים החברתיים המתהווים מעת לעת, הכל במסגרת המטרה שאותה מבקש החוק להשיג. שילובם של הצרכים המשתנים במסגרת תכלית החוק איננו רק מתיישב עם מטרת החוק. הוא מובנה בליבת התכלית עצמה, והוא עצם מעצמיה. ניתוק התכלית מהצרכים המשתנים ומהדינמיקה המשתנה של החיים מקפיא את המטרה בנקודת זמן היסטורית, שההיצמדות אליה עלולה לפגוע בהשגת מטרת החוק, ולהביא להחטאת היעד אותו התכוון מעשה החקיקה להשיג. במסגרת האופציות הלשוניות האפשריות של נוסח הכתוב, כך יש וראוי ליישם את תכלית החוק כדי להגשים באופן אמיתי ומלא את יעדיו" (שם, בפסקה 2 לפסק דיני).

בגישה פרשנית דומה, ושמא מקל וחומר, ראוי לנקוט גם בענין הנדון לפנינו.

64. תכליתם הבסיסית של חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה הינה לאפשר, באמצעות הארגון הקיבוצי של העובדים, להגן על זכויות העובדים כלפי המעביד. אמנם, מוקד ההגנה מופנה לעובדים הפעילים, הן בכל הקשור לתנאי שכרם

והן בקשר לתנאי הפרישה המתגבשים בעניינם בעת היותם עובדים. אולם, כדי שמוקד הגנה זה יגשים את תכליתו המלאה, מתבקשת הרחבה של הגנת ארגון העובדים גם לשלב מימושו של זכויות הפרישה, במובן הרחב, וזאת לאחר פרישת העובד מעבודתו. בלא הגנה על מעמדו של העובד שפרש לגמלאות נפגמת ההגנה על זכויותיו במובן הרחב והעמוק, ודווקא בשלב שבו הוא נזקק במיוחד לייצוג על-ידי גוף חזק שידאג לגורלו. עם גידולה הניכר של אוכלוסיית הגמלאים, הלכה והשתרשה התפיסה כי תפקידו של ארגון העובדים אינו מצטמצם להגנה על העובד הפעיל בלבד, אלא יש להרחיבו גם לעובד שפרש, לצורך שמירה על מעמדו וכבודו. מציאות זו משפיעה על התפיסה הפרשנית הראויה, המושפעת מהשינויים העמוקים שחלו במציאות החיים ומהצורך להתאים את מושגי החוק אליהם, כדי להגשים את תכליתם האמיתית (בג"צ 4948/03 אלחנתי נ' שר האוצר, פסקאות 7-8 לפסק דיני (לא פורסם, 15.6.2008) (להלן: ענין אלחנתי)). ראיית ציבור העובדים הפעילים וציבור הגמלאים כשתי חוליות המחוברות זו לזו בקשר בין-דורי, שלשתיהן זיקה ישירה למקום העבודה כמקור שממנו נבעו זכויות הפרישה, מצדיקה מתן פרשנות מרחיבה למושגים השונים המופיעים בחוקי העבודה באופן שיכללו בתוכם, על-פי ההקשר הענייני, לא רק עובדים פעילים אלא גם עובדים שהפכו גמלאים. תכליתם של חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה לא תושג בשלמותה אם ההגנה הניתנת בהם לעובדים תוגבל רק לשלב העסקתם הפעילה ולעת גיבושם של תנאי הפרישה, ותוסר מהם לאחר פרישתם לגמלאות, בשלב שבו נדרש לממש את תנאי הפרישה ולהגן על מעמדו הכלכלי והחברתי של הגמלאי. הגנה על הוגנותם של תנאי הפרישה נדרשת בשלב עבודתו הפעילה של העובד, ונחוצה עוד ביתר שאת לאחר פרישת העובד; יצירת חיץ מלאכותי בין העובד של היום לבין הגמלאי של מחר חותרת תחת תכליות החוקים ולא מקדמת אותן; הותרת הגמלאים בלא הגנה של הארגון משמעה יצירתן של זכויות פרישה בעת קיום יחסי עובד-מעביד, בלא מתן אמצעים יעילים להגן על מימוש זכויות אלה באמצעות גוף מאורגן ולמנוע את שחיקתן לאחר מועד הפרישה; משמעות הדבר היא הותרת הגמלאים כקבוצה חלשה שאין בידה כוח מאורגן להגן על מעמדה וזכויותיה. פרשנות משפטית השוללת את כוח הייצוג של הארגון בעניינם של הגמלאים מסכלת, ולו באופן חלקי, את המטרות שלשמן פועל ארגון העובדים, ומותירה את חבריו הגמלאים בלא כוח ממשי להגן על זכויותיהם הלגיטימיות במהלך שנות הפרישה. אין להניח כי זו היתה תכליתם של חוקי העבודה הנוגעים בדבר.

65. תכלית חקיקת העבודה הרלוונטית מצדיקה, אפוא, את פרישתם של חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה לא רק על עובדים בפועל, אלא גם על גמלאים החברים בארגון העובדים, וזאת לצרכים מסוימים. הביטויים השונים

המופיעים בחיקוקים אלה ניתנים לפרשנות מרחיבה כזו. כך, בתנאים מסוימים, ולצרכים מסוימים, עשוי המונח "עובד" להתפרש גם על גמלאי, כמי שהוא עובד שפרש, בהתקיים זיקה קרובה בין עובד לשעבר לבין עובד פעיל, ומששניהם כאחד זכאים להגנה על מעמדם – זה כעובד בהווה, וזה כעובד בעבר וגמלאי של היום. את המונחים "סיום עבודה", "תנאי עבודה" ו"יחסי עבודה", הנכללים בגדר העניינים שעליהם עשוי "הסכם קיבוצי" לחול על-פי הגדרתו בסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים, יש לפרש בהרחבה כנוגעים גם לענייניהם של גמלאים, חברי הארגון, שהיו בעבר עובדים פעילים: "סיום עבודה" הוא מושג העשוי לאצור בתוכו תנאי פרישה הקשורים לסיום עבודתו של עובד, שהם רלוונטיים הן לשלב יצירתם בעת קיום יחסי עובד-מעביד, והן לשלב מימושם בעת יציאת העובד לגמלאות. "יחסי עבודה" הוא מושג רחב הכולל גם תנאי פרישה של עובדים הן בעת התהוותם והן בעת מימושם. גם תחולת ההסכם הקיבוצי המיוחד על "כל העובדים מהסוגים הכלולים בהסכם", כאמור בסעיף 15 לחוק זה, עשויה לכלול גמלאים בגדר הביטוי "עובדים", כמי שהיו עובדים בעבר וזקוקים להגנה על זכויותיהם שנתגבשו מכוח היותם עובדים פעילים; הוא הדין בפירוט הזכויות והחובות של עובד ומעביד בסעיף 19 לחוק הכולל, בין היתר, עניינים הקשורים ב"סיום עבודה" וב"תנאי עבודה". בפרשנות מרחיבה ההולמת את התכלית, מתבקש לפרש מושגים אלה כחלים לא רק על עניינם של עובדים בפועל, אלא גם על עניינם של גמלאים בתורת עובדים לשעבר, החברים בארגון העובדים. יש לציין, כי פסיקת בית הדין הארצי לעבודה כבר נתנה בעבר פרשנות מרחיבה למונח "תנאי עבודה" שבהגדרת ההסכם הקיבוצי וכללה בהם, בין היתר –

"תנאים שבהם יפרוש אדם מעבודתו, כגון פיצויים, קצבה, וגמלאות פרישה אחרות, במשמע. במה דברים אמורים? בטובות הנאה המובטחות לעובד כתנאי לעבודתו. מעצם מהותן של אלה שיחייבו אף לאחר תום תקופת החוזה, ואף לאחר שפסקו יחסי עובד ומעביד בין בעל הזכות ובין החייב" (דב"ע לג/2-7 מדינת ישראל – רוזנבלט, פד"ע ה' 42, 48 (1973)).

כוונת הדברים היא לא רק לתנאי פרישה שנקבעו בעוד האדם משמש "עובד", אלא גם לתנאי פרישה שנקבעו לאחר שפרש מעבודתו.

באותה רוח יש לפרש את המונח "סכסוך עבודה" בחוק יישוב סכסוכי עבודה, ולקבוע כי עניינים הקשורים בכריתה, חידוש, שינוי או ביטול הסכם קיבוצי עשויים לחול גם על גמלאים; עניינים הקשורים בסיום עבודה עשויים להתייחס גם לגמלאים; וקביעת זכויות וחובות הנובעות מיחסי עובד ומעביד עשויה גם היא להתייחס

לגמלאים, שהרי זכויות הפרישה נובעות מיחסי עובד ומעביד והוא הדין במימושן בעת היציאה לגמלאות. הגדרת "סכסוך עבודה" עשויה לכלול היבטים הקשורים בהגנה על זכויות הגמלאים, בין אם במסגרת ענין הקשור בהסכם קיבוצי העוסק בכך, ובין אם במסגרת עניינים שב"סיום עבודה" של אדם, או בקביעת זכויות "הנובעות" מיחסי עובד ומעביד. המונח "סיום עבודה" הוא בעל פרישה רחבה, וכלולים בו גם עניינים הנוגעים לזכויות גמלאים, שמקורן בקיום יחסי עבודה, ויישומן הלכה למעשה הוא בעת הפרישה לגמלאות. פרישה לגמלאות אינה מנתקת את הזיקה שבין העובד למעביד, וזיקה זו נמשכת גם לאחר תום העבודה, ולו לצורך עמידה על הזכויות הקשורות בתנאי הפרישה. יחסי העבודה בפועל מחליפים את מקומם בקשר וזיקה שונים בין הגמלאי למעביד, המצריכים גם הם ייצוג. גם המונח "זכויות וחובות הנובעות מיחסי עובד ומעביד" רחב מספיק על מנת לכלול זכויות גמלאים, שתנאי הפרישה שלהם נובעים מיחסי עבודה שקדמו לפרישה.

תחולת המושג "סכסוך עבודה" גם על עניינים הנוגעים לזכויות גמלאים מייבאת אל תוך הסכסוך את האמצעים שהחוק מעמיד לרשות ארגון העובדים לצורך קידום עניינם של חבריו, ובכלל זה, את אמצעי השביתה.

66. ניתן לראות, אפוא, כי חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה – בפרשנותם התכליתית – אינם שוללים את יכולתו של ארגון עובדים לייצג חברים גמלאים, ולכלול את ענייני הגמלאים בגדר הנושאים שהארגון יכול לנהל לגביהם משא-ומתן קיבוצי, ואף להתקשר בהסכם קיבוצי בעניינם. כן אין הם שוללים את היותם של ענייני הגמלאים מושא לסכסוך עבודה. כפועל יוצא מכך, אין החוקים הנדונים שוללים את כוחו של ארגון העובדים לעשות שימוש באמצעי השביתה, במסגרת סכסוך עבודה, לצורך קידום ענייני הגמלאים הנימנים על חבריו. הגמישות הפרשנית של חוקים אלה, המתבקשת לאור התכליות אותן הם מבקשים להשיג, מביאה לתוצאה כי יש בהם כדי לספק הגנה יעילה לא רק לזכויות העובדים הפעילים כלפי המעביד, אלא גם לתת ייצוג נאות לעובדים לשעבר אשר פרשו, שעיקר זכויותיהם התגבשו טרם פרישתם.

67. לא למותר לציין, כי התפיסה המרחיבה של "יחסי עובד-מעביד" ככוללת לצרכים מסוימים גם את עניינם של הגמלאים, מאפיינת לא רק את דין העבודה המהותי, אלא גם את כללי הסמכות הדיונית בתחום העבודה. כידוע, בית הדין לעבודה דן במסגרת סמכותו הייחודית בעניינים הקשורים ביחסי עובד-מעביד. במסגרת זו, הוא דן גם בענייניהם של גמלאים, על אף שיחסי עובד ומעביד בינם לבין מעסיקיהם

הסתיימו עם הפרישה. היוקקותו של בית הדין לעבודה לדיון בענייני גמלאים משתלבת בתפיסה כי נושאים הקשורים בתנאי פרישה מוחזקים עדיין כחלק בלתי-נפרד מיחסי העבודה. תפיסת הסמכות הדיונית לענין יחסי העבודה היא רחבה ותכליתית. מאחר שהיחס בין הגמלאי למעביד נבע ביסודו מיחסי עבודה ששררו ביניהם קודם ליציאה לגמלאות, ובהתקיים זיקת קשר בין הגמלאי למעביד בזכות יחסי העבודה הקודמים ביניהם, נתפסות תובענות הגמלאים כנגד המעביד כעניינים שבסמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה, כאמור (ענין אלחנתי). בענין ארגון גימלאי השק"ם אמר בית הדין:

"סעיף 24 לחוק בית הדין לעבודה מעניק לבית-הדין סמכות רחבה לדון בעניינים הנוגעים ליחסים שבין מעביד או ארגון מעבידים לבין עובדים או ארגון עובדים. עוד בראשית ימיו של בית-הדין... נקבע בפסק-הדין עירית באר-שבע כי המבחן לפירוש סמכותו יהיה "...הפירוש התכליתי", היינו הפירוש שבא לקדם את מטרת המחוקק" (שם, בעמ' 256). שם נאמר, כי פירוש המונח "יחסי עבודה", לא במונח הטכני-מוסדי... אלא משמעות הרחבה של המונח, הם מכלול יחסי הגומלין בין עובדים, מעבידים ורשויות המדינה. יחסים אלה מוסדרים על-ידי מערכת כללים, כולל כללים הקובעים את מעמדם של הגורמים הפעילים – העובדים והמעבידים וארגוניהם; 'יחסי עבודה' אינם אלא חלק מ'מערך העבודה', היינו מערך יחסי חברה, כלכלה וערכים שבמרכזם ה'עבודה'" (שם, בעמ' 256-257...).

בבואו ליישם מדיניות זו במישור האישי נקבע שם, כי לבית-הדין יש סמכות לדון בתובענות בין מעביד לבין מי שעבד אצלו, וזאת על-אף שלשון הסעיף בחוק היא "עובד" ולא "מי שהיה עובד" (שם, בעמ' 299, ההדגשה אינה במקור).

הנה כי כן, התאמת ההגדרות של "עובד" ו"מעביד" לתכלית החוק בענין סמכויות בית הדין לעבודה הביאה, כאמור, לפרישת הסמכות גם על מי שהיה עובד ופרש מעבודתו, ביחס לעניינים שעילתם יחסי עובד-מעביד, וכאלה הם ענייני הגמלאים באשר לזכויות הפרישה הנתונות להם. וכך, לצורך קביעת היקף סמכותו העניינית הייחודית של בית הדין לעבודה, הביטוי "עובד" עשוי לכלול גם "גמלאי", בבחינת עובד שפרש, וכבר נפסק כי "עובד" כולל גם עובד שפרש לצורך תביעה לפיצויי פיטורין ותנאים סוציאליים (ענין ארגון גימלאי השק"ם, בעמ' 303; דב"ע לא/8-3 עירית באר-שבע – בן-עמי, פד"ע ב 253, 258-260 (1971)).

68. חשוב, עם זאת, להדגיש, כי לענין ייצוגו של ארגון העובדים, אין חפיפה מלאה בין הגמלאי לבין העובד הפעיל, וזכויות המוענקות בהסכם קיבוצי לעובדים

הפעילים, אין לפרשן בהכרח באופן אוטומטי כניתנות לגמלאים, בהיותם סקטור בעל מעמד וצרכים שונים. עם זאת, בכוחו של הסכם קיבוצי לקבוע תנאים שהעובדים יזכו בהם עם פרישתם, וכן להעניק תנאים לעובדים שכבר פרשו, תוך התייחסות מובחנת לשני הסקטורים המיוצגים על-ידי הארגון (ענין חברת החשמל, בעמ' 269; ענין ארגון גימלאי השק"ם, בעמ' 301-302).

69. פועל יוצא מכל אלה הוא, כי ארגון עובדים כשיר לייצג גם את הגמלאים הנימנים על חבריו, לנהל משא-ומתן בעניינם, ולפעול להשגת תנאים מיטיבים עבורם במסגרת הסכם קיבוצי. סכסוך עבודה עשוי להתייחס לעניינים הקשורים בזכויות הגמלאים; ומכאן, בגדר האמצעים שהחוק מעמיד לרשות ארגון העובדים לצורך קידום עניינו בסכסוך כזה, נכלל גם אמצעי השביתה.

פרשנות זו מתחזקת נוכח מעמדה הנורמטיבי המיוחד של זכות השביתה, אשר נועדה לתת מישנה עוצמה לארגון בניהול המשא-ומתן הקיבוצי. בלעדיה, כוחו של הארגון נחלש עד מאוד. אכן, "הגבלות משפטיות על זכות השביתה מונעות מארגון העובדים את הכלי העיקרי המאפשר לו להפעיל לחץ על המעסיק ומייתרות את קיומו בעיני העובדים" (אדלר, בעמ' 489). זכות השביתה, כאמצעי הנתון לארגון העובדים במסגרת המשא-ומתן הקיבוצי, נועדה לשרת לא רק את עניינו של העובד הפעיל לקידום תנאי עבודתו, אלא גם לתת בידי הארגון אמצעי הגנה אפקטיבי לקדם את עניינם של הגמלאים, ולמנוע שחיקה במעמדם הכלכלי והחברתי.

מידת הזיקה שבין זכות השביתה לכוח לכרות הסכם קיבוצי

70. עלתה טענה ולפיה מסעיפים 3 ו-5 לחוק יישוב סכסוכי עבודה עולה שגם נציגות עובדים שאינה ארגון עובדים יכולה להיות צד לסכסוך קיבוצי, בנסיבות בהן אין ארגון עובדים המייצג את רוב העובדים שהסכסוך נוגע אליהם. מכאן, על-פי הטענה, קיומו של "סכסוך עבודה" כמשמעותו בחוק אינו מותנה בקיומו של ארגון עובדים וביכולת להתקשר בהסכם קיבוצי שרק ארגון כזה יכול לחתום עליו. מכאן, ממשיכה הטענה, זכות השביתה המוגנת אינה נגזרת מחוק הסכמים קיבוציים, מקיומו של הסכם קיבוצי, ומהיכולת לחתום עליו בגמר הסכסוך, אלא היא נחלתם של כל העובדים, מאורגנים ושאינם מאורגנים. פועל יוצא מכך, שהיא נתונה גם לקבוצות שאינן נימנות על ארגון עובדים, כמו למשל אזרחים ותיקים שאינם חברי ארגון (מיכל שקד "תיאוריה של איסור השביתה הפוליטית" שנתון משפט העבודה ז' 185, 209, ה"ש

60 (1999) (להלן: שקד); רות בן-ישראל השביתה 51 (1987) (להלן: בן-ישראל, השביתה)).

71. שאלה זו של מידת הזיקה הנדרשת בין זכות השביתה לבין קיומו של ארגון עובדים בעל כוח להתקשר בהסכם קיבוצי היא שאלה מורכבת, וההכרעה בה אינה נדרשת לענייננו. פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה תחם את הדיון למערכת נתונים מוגדרת שבה ארגון עובדים, המייצג חברים גמלאים, מבקש לנהל משא-ומתן קיבוצי לצורך הסכם קיבוצי בעניינם של הגמלאים, ולהכריז על שביתה במסגרת סכסוך עבודה לצורך קידום המשא-ומתן. העתירה בענייננו אינה חורגת ממתחם נתונים זה. לפיכך, נותר את הדיון בשאלה האמורה לעת מצוא.

ניגודי אינטרסים בפעילות ארגון העובדים

72. אחת הטענות המושמעות כנגד ההכרה בכוחו של ארגון עובדים לייצג את עניינם של הגמלאים היא כי הדבר עלול לגרור את הארגון לפעולות תוך ניגוד אינטרסים. הניגוד עלול להיווצר בין פעולת הארגון לקידום האינטרסים של העובדים הפעילים – המהווה עיקר תפקידו של הארגון, לבין תפקידו של הארגון בייצוג עניינם של הגמלאים, שלא בהכרח ישתלב עם זה של העובדים. כן הועלה חשש כי במסגרת הניסיון ליישב בין ניגוד העניינים האמור, עלול הארגון לנצל את כוחו בדרך שלא תיטיב עם הגמלאים, ואפשר אף תגרע מזכויותיהם.

73. לתשובה לטענה זו כמה פנים: ראשית, אשר לחשש לניגוד עניינים בפעולת הארגון, הגם שלא ניתן לשלול כליל קיומו של ניגוד אינטרסים אפשרי בין דאגה לתנאי העבודה והפרישה של העובדים הפעילים לבין הדאגה למימוש ולהטבה של זכויות הגמלאים שכבר פרשו, ההנחה היא כי על הארגון בכל מצב לייצג את כל המגזרים הנימנים עליו בהגינות ובאיזון, ולפעול כלפיהם בנאמנות. חובתו של הארגון לייצג נאמנה את מגזריו השונים נבחנת על-פי אמות-מידה מקובלות הקובעות את נורמות ההתנהגות ביחסים הפנימיים שבין הארגון לחבריו. ענין זה מוכרע, אפוא, על-פי הכללים הנוגעים לתחום הייצוג ההולם, בהתאם לנורמות המקובלות במסגרתו.

לגופם של דברים, ניתן לומר כי נראה שחשש מפני אפשרות ניגוד עניינים בפעולת הארגון כלפי המעסיק בין אינטרס העובדים הפעילים לאינטרס הגמלאים, אינו בעל עוצמה רבה. אף שהאינטרסים של העובדים הפעילים אינם מתיישבים בכל מקרה עם האינטרסים של מי שפרשו, הרי שבמרבית המקרים תנאי פרישה שיקדמו את עניינם

של הגמלאים בהווה ישמשו גם את העובד הפעיל עם פרישתו בעתיד. לאלה ואף לאלה יש אינטרס משותף בקביעתם ובשימורם של תנאי פרישה הוגנים לטווח-הארוך. מכאן, שאפילו אם עלול להתקיים ניגוד אינטרסים מסוים בין שתי הקבוצות, האינטרס הדומיננטי להיטיב את תנאי הפרישה לצורך יישומם בהווה ובעתיד משותף לשתייהן והוא מעמעם במידה רבה את חומרת החשש לקיום ניגוד עניינים, כאמור.

שנית, אשר לחשש כי ארגון העובדים עלול לפגוע בעניינם של הגמלאים במקום להיטיב עימם, כבר נפסק, כי לא ניתן לגרוע מזכויותיהם המוקנות של גמלאים באמצעות הסכם קיבוצי שהוא מאוחר למועד פרישתם, שכן זכויותיהם נתגבשו ונתקבעו עם פרישתם, ולא ניתן לפגוע ולהפחית מהן (ע"ע (ארצי) 629/97 אליאב – קרן מקפת מרכז לפנסיה ותגמולים אגודה שיתופית בע"מ, פד"ע לו 721, 793, 806 (2002); דב"ע תש"ן/3-60 ברקן – קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ, פד"ע כב 258, 265 (1990) (להלן: ענין ברקן)). בית המשפט העליון בארצות-הברית בפרשת *Chemical Workers v. Pittsburgh Glass*, 404 U.S. 157 (1971) (להלן: ענין *Chemical Workers*) הגיע למסקנה דומה, לפיה אין לארגון העובדים ולמעביד הכוח לשנות מזכויות מוקנות של גמלאים, להבדיל מזכויות בלתי-מוקנות, ואם יבקשו אלו לעשות כן, הרי שתעמוד לגמלאי עילת תביעה חוזית נגדם (שם, בעמ' 181, ה"ש 20). פעולת ארגון העובדים נועדה, אפוא, אך ורק להטבת תנאי הגמלאים, ואין בכוחה לגרוע מזכויותיהם. גריעה מזכויות מולידה עילת תביעה משפטית (ענין ברקן; דב"ע תש"ן/8-6 גרנט – נתיב, קרן הפנסיה של פועלי מפעלי משק ההסתדרות ועובדיו בע"מ, פדע כ"ג 104 (1991)). כוחו של ארגון העובדים ביחס לגמלאים מתמקד, אפוא, בפעילות להטבת תנאי הפרישה שלהם, ואין בכוחו לפגוע בזכויותיהם שהתגבשו בעת הפרישה.

קיבוע זכויות הפרישה של הגמלאים בהתייחס לכוחו של ארגון העובדים לפעול לשיפור תנאיהם

74. טענה נוספת שהועלתה מפי העותרת ומפי נציגת היועץ המשפטי לממשלה היא כי הכרה בכוחו של ארגון העובדים לייצג את עניינם של הגמלאים החברים בו אינה מתיישבת עם מושגי היסוד המשפטיים לפיהם זכויות הפרישה של הגמלאי מתקבעות עם פרישתו, ואין הוא רשאי לצפות כי הן תשונינה לטובתו; לא כל שכן אין להתיר לארגון העובדים להכריז על שביתה לצורך קידום זכויות הגמלאים שכבר נתגבשו ונתקבעו מבחינה משפטית, תוך פגיעה במעביד, ותוך גרימת נזק לצדדים שלישיים, ולעיתים אף לציבור בכללותו.

75. אכן, זכויות הגמלאים מתקבעות מבחינה משפטית בעת פרישתם, ולא ניתן לגרוע מהן, לרבות בגדרו של משא-ומתן קיבוצי לאחר פרישתו של העובד. אך מנגד, הנחה משפטית זו אין פירושה כי יש לשלול את כוחו של ארגון העובדים לייצג את הגמלאי כלפי המעסיק בענין תנאי פרישתו, ככל שהשנים חולפות והדבר נדרש כדי לשמור על מעמדו הכלכלי ותנאי מחייתו של הגמלאי. הגנת הארגון עשויה להידרש כדי לשמור על תנאי הפרישה שהתקבעו מפני שחיקה העלולה להביא להורדת רמת החיים של הגמלאי. הגנה כזו עשויה להידרש גם כאשר במהלך השנים המציאות הכלכלית והחברתית משתנה, ומה שנחשבו תנאי פרישה הוגנים בעבר, שוב אינם כאלה עקב שינויי העיתים. מעמדו של ארגון העובדים כגורם המגן על הגמלאים, ושומר על רמת חייהם ומעמדם בתקופת הגיל השלישי, אינו עומד בסתירה לקיבוען של זכויות הפרישה הנתונות לגמלאים עם פרישתם. תפקידו של הארגון הוא להגן על זכויות הגמלאים מפני פגיעה במובן הרחב.

טיבה של שביתת חברי הארגון להטבת תנאי חבריו הגמלאים

76. במשפט העבודה מקובל להבחין בין סוגי שביתות מבחינת טיבן ומטרותיהן, וזאת לצורך בחינת מידת הלגיטימיות שלהן. יש לדבר השלכה גם על שביתה המוכרת על-ידי ארגון עובדים למען הגנת זכויות הגמלאים, ולכן נדון בכך בקצרה.

77. השביתה המוכרת המובהקת היא "השביתה הכלכלית", שנועדה לשפר את תנאיו הכלכליים של העובד. שביתה מסוג זה מוחזקת כאמצעי מקובל ולגיטימי להשגת המטרות העומדות ביסוד יחסי העבודה הקיבוציים. זוהי שביתה "המכוונת דרך כלל כנגד המעביד המבקש לפגוע בזכויות העובדים או המסרב לשפר תנאי עבודתם, שביתה שאפשר שתהיה מכוונת גם כנגד הריבון כשזה פועל במעמדו כמעביד או כאשר הוא מבקש להתערב, תוך ניצול כוחו השלטוני, לשינוי הסדרים קיימים ביחסי העבודה בין העובדים והמעבידים או למנוע הסדרים כאלה" (ענין בזק, בעמ' 500). השביתה הכלכלית משמשת אמצעי שנועד, בעיקרו, לאזן פערי כוחות בין העובד למעביד. המאפיין את השביתה הכלכלית הוא תכליתה – שיפור או מניעת פגיעה באינטרסים כלכליים של העובד (בן-ישראל, שביתה והשבתה, בעמ' 101). השביתה הכלכלית מוחזקת כלגיטימית, וזוכה להגנת החוק, בכפוף לקיום התנאים שהדין מעמיד לענין זה.

78. סוג שביתה אחר הוא "השביתה הפוליטית". זוהי שביתה המכוונת כנגד הריבון, ונועדה לשינוי מדיניות שקבע, או לקביעת מדיניות הרצויה לשובתים (פרנסס רדאי

"שביתות פוליטיות ושינוי יסודי במבנה הכלכלי של מקום העבודה" המשפט ב 159 (1994) (להלן: רדאי); עס"ק (ארצי) 1013/04 בנק דיסקונט בע"מ – ההסתדרות הכללית החדשה – הסתדרות המעוף (פסק דינה של סגנית הנשיא ברק) (לא פורסם, 26.9.2004); ס"ק (ארצי) 53/05 איגוד הבנקים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה / הסתדרות המעו"ף (לא פורסם, 4.5.2005). שביתה מסוג זה מעלה חשש כי הגוף השובת יכפה את רצונו על המוסדות הנבחרים של הרשות, וינסה בדרך של כפייה להשפיע על הליכים דמוקרטיים (ענין חטיב, בעמ' 703-704; ענין בזק, בעמ' 501-500, 507). ההנחה היא כי שביתה פוליטית אינה מוגנת, שכן עניינה אינו כרוך בשיפור מצבו הכלכלי של העובד, אלא תכליתה להשפיע על מוסדות השלטון בדרכי כפייה. בארץ ובמדינות רבות בעולם, אין מכירים בחוקיותה של השביתה הפוליטית (רדאי, בעמ' 160-161; מונדלק, בעמ' 347; לעמדה באירופה ראו: Erika Kovacs, *The Right to Strike in the European Social Charter*, 26 COMP. LAB. L. & POL'Y. J. 445, 449 (2004-2005); לתפיסה שונה, הרואה את השביתה הפוליטית, בנסיבות מסוימות, כלגיטימית, בהיותה אמצעי לשיפור רמת חייו ואיכות חייו של העובד, ראו: בן-ישראל, שביתה והשביתה, בעמ' 106-111; שקד, בעמ' 193-207).

79. על רקע התפיסה כי שביתה פוליטית עשויה בנסיבות מסוימות להיות מונעת גם מרצון העובד לשפר את מצבו הכלכלי ואת רמת חייו, הוכרה "השביתה המעין-פוליטית", המופעלת אמנם כנגד הריבון, אך היא נוגעת בה בעת לתנאים כלכליים של עובדים אשר נפגעו עקב שינוי מדיניות הריבון. שלא כמו בשביתה הפוליטית, בשביתה המעין-פוליטית יש לעניינם של העובדים נגיעה ישירה למדיניות הריבון. לפיכך, שביתה כזו מוכרת כלגיטימית, אך בהיקף מוגבל (ענין בזק, בעמ' 501; רדאי, בעמ' 163; מונדלק, בעמ' 347, 351-354).

80. על סוגיה השונים של השביתה נימנית גם "שביתת אהדה", אשר תוכנה הנורמטיבי טרם פותח במלואו. הגדרה חלקית של טיבה של שביתת האהדה ניתנה בבג"צ 566/76 "אלקו" חרושת אלקטרו-מכנית ישראלית בע"מ נ' בית-הדין הארצי לעבודה (פ"ד לא(2) 197, 207 (1977)), בידי השופט ברנזון:

"הגדרה סטטוטורית כללית של שביתה אין אצלנו, ולענייננו יכולה לשמש ההגדרה התמציתית שניתנה בענין שביט, הנ"ל לאמור:
 "שובת הוא אדם, אשר בלי שניתק את קשר העבודה שלו עם מעבידו, מפסיק בצוותא חדא עם עובדים אחרים את עבודתו, כדי להשיג את דרישותיו ממעבידו, או כדי

לעזור לעובדים אחרים להשיג את דרישותיהם ממעבידם".
 הפסקת עבודה מהסוג האחרון, כשעובדים נחלצים לעזרת עובדים אחרים, היא מה שקרוי בפי הבריות "שביתת אהדה" (שם, בעמ' 208-207; ההדגשה אינה במקור).

שביתת האהדה זכתה לתמיכה מסוימת בהלכה הפסוקה הישראלית, ויש סוברים כי היא מהווה חלק מן הדין הנוהג (בן-ישראל, השביתה, בעמ' 56; חיים ברנזון ואסף ברנזון "שביתת אהדה – מעמדה ומידתיותה" ספר ברנזון 764, 767-769 (כרך שני, 2000) (להלן: ברנזון); ענין שביט, שם). האופייני לשביתת האהדה הוא כי מדובר בקבוצת עובדים אחת, השוכנת לאות הזדהות עם קבוצת עובדים אחרת, כביטוי לעקרונות הקולקטיביות והסולידריות בקרב ציבור העובדים (ברנזון, בעמ' 767-766, 701; לבחינה השוואתית בנושא ראו: שם, בעמ' 782-786). עם זאת, טרם הובררו שאלות רבות בנוגע לסוג שביתה זה, כדוגמת השאלה מיהו הגורם שכנגדו מכוונת השביתה, מה סוג המניעים שייחשבו לגיטימיים לצורך פתיחה בשביתה זו, ומה טיב האמצעים העשויים לשמש אותה.

81. כאשר עובדים שובתים כדי להגן על אינטרסים שלהם עצמם, אין מדובר בשביתת אהדה כלל, והמסגרת הראויה לצורך ניתוח חוקיות השביתה הינה זו הנוגעת לדיני השביתה הכלכלית (רות בן-ישראל "השביתה הפוליטית" עיוני משפט י"א(3) James Pope, *How American Workers Lost the Right to Strike*, (1986) 621, 609; (2004-2005) 545 MICH. L. REV. 103 *and Other Tales*). שביתה המוכרזת בידי ארגון עובדים לצורך קידום עניינם של הגמלאים אינה, על-פי טיבה, שביתת אהדה. זוהי שביתה כלכלית להטבת תנאים כלכליים של חברי הארגון, הנערכת לצורך קידום אינטרס של סקטור מסוים הנימנה על הארגון. אין מדובר בשביתה אהדה של ציבור עובדים אחד למען ציבור עובדים אחר, אלא בשביתה משותפת של חברי הארגון, הפועלים להגשמת מטרה כלכלית משותפת, שהיא רלוונטית הן למגזר העובדים הפעילים והן לגמלאים. ככזו, מדובר בשביתה כלכלית המוכרת במישור העקרוני כשביתה חוקית, בכפוף לקיום התנאים הקבועים לכך בדין. עם זאת, מטבע הדברים, סיווגה המדויק של השביתה ומידת הלגיטימיות שלה ייגזרו מהנסיבות הספציפיות של הענין, ומנתונים שאינם מענייננו כאן.

82. ראוי לציין, כי בארצות-הברית נדונה בבית המשפט העליון שאלה דומה לענייננו בענין *Chemical Workers*, בו נקבע (מפי השופט ברנן) כי אין להכיר בכוחו של ארגון עובדים לייצג את ענייניהם של הגמלאים שפרשו, וממילא אין הארגון יכול להכריז על שביתה לקידום עניינם. על הלכה זו נמתחה ביקורת קשה, וראו לענין זה:

George Feldman, *Unions Solidarity, and Class: The Limits of Liberal Labor Law*, 15 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 187 (1994)

910 דבר

83. בתפיסה החברתית של המאה העשרים-ואחת, עם העלייה הניכרת בתוחלת החיים והגידול המשמעותי בהיקפה המספרי של האוכלוסיה המבוגרת, הופך ציבור בני הגיל השלישי לגורם בעל נוכחות בולטת בחברה. הדבר מצריך התייחסות מיוחדת, בין היתר, במישור יחסי העבודה, ככל שיש לכך השלכה על תנאי הפרישה והגמלה. הציבור הוותיק שואף להגן על איכות חייו ורמת חייו לעת זקנה, ולמצות את שנות חייו המבוגרות בתחושת ביטחון ורווחה. אינטרס זה של ציבור הגמלאים, לא רק שאינו מנוגד לאינטרס ציבור העובדים הפעילים, אלא הוא משתלב עמו ומתמזג עמו; שהרי, העובד הפעיל של היום צופה את פני העתיד, ויודע כי יבוא יום שגם חלקו יהיה עם ציבור הגמלאים, ולכן הישגיו של הגמלאי דהיום הם גם יתרונותיו של העובד הפעיל עם פרישתו לעתיד לבוא.

84. חקיקת העבודה, ובכללה חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה, הינה חקיקת-מסגרת שתכניה הפנימיים גמישים, כמידת הגמישות הנדרשת בתחום יחסי העבודה, על הדינאמיקה והשינויים המהירים הפוקדים תחום זה מעת לעת, תחום המהווה ראי לשינויים ולתהפוכות החברתיות המתחוללים בשטח. השינויים המהירים בתחום יחסי העבודה משתקפים גם בתבניות המשפטיות שנועדו להסדיר יחסים אלה בתחום המשפט. הפרשנות התכליתית של חיקוקי העבודה מתאפיינת בצורך לגשר בין המשפט לבין צרכי החיים כפי שהם מתבטאים במציאות בשטח. עם זאת, הגמישות בפרשנות החקיקה אינה ללא גבול, היא מתוחמת על-פי קווי-המיתאר של תכלית החקיקה, ומעוגנת בניסוח המילולי ככל שהוא מסוגל לשאת את הפרשנות התכליתית.

85. במציאות החברתית של ימים אלה, מקומו של ציבור הגמלאים במערך יחסי העבודה הוא בבחינת תופעה קיימת. על אף שזכויותיו הבסיסיות של הגמלאי מתקבעות מבחינה משפטית עם פרישתו, הצורך להגן על זכויות אלה מפני שחיקה, ולהתאימן לכלכלה המשתנה למשך השנים שלאחר הפרישה, מחייב מתן כוח מאורגן לציבור הגמלאים להגן על זכויותיו. תיתכנה דרכים שונות להגן על זכויות אלה, לאו דווקא במסגרת ארגון העובדים היציג, אולם, נראה כי דרך הגנה זו היא טבעית וראויה ביותר ביחס לגמלאים הנימנים על חברי הארגון. הארגון הוא זה אשר ייצג את הגמלאי בעת היותו עובד פעיל, ודאג לתנאי עבודתו, ובכלל זה גם לגיבוש תנאי הפרישה שלו בבוא

העת; אותו ארגון אמור לייצג את הגמלאי הנימנה על חבריו, גם לצורך מימוש ואכיפה של זכויות הפרישה הנתונות לו לאחר פרישתו. הארגון אמור להגן על רמת החיים של הגמלאי במקום שתנודות הכלכלה מאיימות לפגוע ברמה זו, או מקום ששינויים כלליים המתרחשים במשק עלולים להביא לירידה יחסית במעמדו הכלכלי. הקשר והזיקה של הגמלאי לארגון העובדים ולמערך העבודה הפעילה הם טבעיים ואורגניים, שהרי העובד של אתמול הוא הגמלאי של היום, העובד של היום הוא הגמלאי של מחר, והאינטרסים המוגנים של העובדים והגמלאים הם זהים ביסודם, ומשתלבים למערכת אחת בין-גילית ובין-מוסדית. הכרה בכוחו של ארגון עובדים לייצג ולפעול לטובת ציבור הגמלאים מבין חבריו נובעת באורח אורגני ממציאות החיים החברתית בשטח, מצרכי החיים, ומהתכליות הפנימיות הבסיסיות של חיקוקי העבודה – אשר לא רק סובלים פרשנות תכליתית המשלבת את ציבור הגמלאים אל תוך מערך ארגון העובדים היציג, אלא הופכים פרשנות זו למתבקשת ולראויה. השתלבות זו של הגמלאים למערך הארגון משמעה – מתן מלוא האמצעים לארגון לייצג את הגמלאים, ובכלל האמצעים גם כוח לנקוט עיצומים ושביתה במידת הצורך.

86. השביתה לטובת גמלאי הארגון קשורה קשר הדוק לרציונלים הבסיסיים הטמונים בזכות השביתה, ובהם – כבוד האדם, חופש הקניין, חופש העיסוק וחופש הביטוי. יתר על כן, השביתה לטובת הגמלאים משקפת תפיסה של סולידריות בין-דורית ופנים-ארגונית בין דור העובדים בפועל לדור הוותיקים שפרשו, שמתקיימת ביניהם זיקה הדוקה. מתן הכרה משפטית לזיקה זו מתיישב עם מושגי המוסר החברתי והאתיקה הארגונית הטמונים בתפיסות החברתיות של העת הזאת, המבקשות לספק אמצעים להגנה אפקטיבית על מגזרי אוכלוסיה הזקוקים לכך. ההכרה בזכות השביתה לטובת גמלאי הארגון היא אחד הביטויים לסולידריות החברתית ולערבות ההדדית, הנימנים על ערכי היסוד של החברה, ומקומם הולך ומתחזק עם התרחבותה של החברה הבין-גילית והצורך לתת מענה לצרכיהם של רבדים שונים באוכלוסיה (בן-ישראל, אזרחים ותיקים, בעמ' 230-231). עשיית שימוש באמצעים שחיקוקי ההסכמים הקיבוציים ויישוב סכסוכי עבודה מעמידים לצורך מימוש עקרונות אלה היא מתאימה וראויה, מה גם שהיא משרתת את עניינו של העובד הפעיל לא פחות מזה של הגמלאי.

המסקנה העולה מכל הנאמר היא, כי יש להעניק בידי ארגון העובדים את האפשרות לעשות שימוש בכוח הקיבוצי המצוי בידו, בין היתר, גם לקידום זכויותיהם והבטחת מעמדם של הגמלאים הנימנים על חבריו. בכלל זה, יש להכיר ביכולתו לעשות שימוש באמצעי השביתה, במקרים המתאימים, ובמגבלות הקבועות לכך בדין ובהלכה הפסוקה.

87. ראוי להדגיש את העניינים הבאים כדי לתחום את גבולותיה של הקביעה המשפטית בהליך זה:

ראשית, הקביעות המשפטיות מתייחסות לגמלאים שהם חברים בארגון העובדים, כאשר חברותם היא וולונטרית, וכל עוד חברות זו נמשכת; הן אינן מתייחסות לגמלאים אחרים, שההכרעה אינה חלה עליהם.

שנית, במסגרת המשא-ומתן וההסכם הקיבוצי, אין זהות וחפיפה בין עובד פעיל לבין גמלאי מבחינת התנאים וההסדרים לגופם. מדובר בשתי קטגוריות של חברי ארגון אשר ההסדרים ביחס לכל אחת מהן מחייבים התייחסות ספציפית ונפרדת.

שלישית, ארגון העובדים רשאי לפעול באופן קיבוצי להטבת תנאיהם של הגמלאים, ולהשתמש במלוא האמצעים המוכרים בדין כדי לקדם עניין זה, לרבות שביתה. יחד עם זאת, סיווגה של השביתה – לצורך בחינת הלגיטימיות שלה מבחינת תוכנה ומטרותיה – ייעשה על-פי נסיבות המקרה הקונקרטי.

רביעית, הארגון רשאי לפעול להטבת תנאיהם של הגמלאים החברים, אך הוא אינו רשאי לפגוע בזכויותיהם כפי שנתגבשו במועד פרישתם.

חמישית, מתחם הקביעות המשפטיות בהליך זה מתמקד במצב שבו ארגון העובדים מייצג גמלאים הנימנים על חבריו. אין בו כדי לענות על צרכים נרחבים בהרבה של ציבור האזרחים הוותיקים בישראל, המחייבים יצירת מנגנונים אפקטיביים אשר יסייעו להגנה על זכויותיהם ומעמדם. לציבור רחב זה אין כיום אמצעים ממשיים להגן על זכויותיו ועל מעמדו. תופעה חברתית זו, על מורכבותה הרבה ועל חשיבותה לכל אדם בישראל, ראויה לבחינה רחבה של הרשויות הציבוריות המתאימות, ואף להתערבות המחוקק לצורך פתרון, וטובה שעה אחת קודם.

88. אציע, אפוא, לחבריי לאמץ את עיקרי קביעותיו של בית הדין הארצי לעבודה בהליך זה, ולדחות את העתירה.

כן אציע שלא ליתן צו להוצאות.

שופט (בדימ')

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה לפסק-דינה המקיף של חברתי השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה, בו עמדה בהרחבה על הרקע לדיון בסוגיה שהתעוררה בפנינו, ששורשיה נעוצים במעמד החברתי והמשפטי של הגמלאים. כמו חברתי מסכימה אני כי שינוי העתים והנתונים ביחס לבני הגיל המבוגר מחייבים הגנה על הנמנים עם שכבת גיל זאת. אחד מאמצעי ההגנה המובהקים בא לידי ביטוי בייצוג גמלאים בידי ארגוני העובדים שהם ממשיכים להשתייך אליהם גם לאחר פרישתם. במצב דברים זה, היעדר אפשרות לארגון העובדים לנקוט באמצעים ארגוניים, לרבות האפשרות לממש את זכות השביתה גם ביחס לזכויותיהם של גמלאי הארגון, עלול להביא לכך שייצוגם של הגמלאים ירוקן מתוכן. כמו כן, איני רואה בסיס לטענת העותרים לפיה המסקנה אליה הגיע בית הדין הארצי לעבודה, מקימה חשש ממשי להרחבת כוחם של ארגוני העובדים במתן מעמד לקבוצות שונות שאינן במעמד של עובדים. כמו חברתי השופטת (בדימ') פרוקצ'יה, אף אני סבורה כי לגמלאי הארגון זיקה מיוחדת לארגון העובדים שבו צמחו; בין היתר משום שבהיותם עובדים ועד לפרישתם היו גם הם שותפים להישגיו, בכלל זה בהיבטים הנוגעים לתנאי פרישתם. יש לזכור כי העובד בפועל שארגון העובדים מייצג, מבקש לשפר הן את תנאי עבודתו והן את זכויותיו לאחר פרישה, וכוחה של ההתארגנות הנמשכת מאפשר לשמר את הישגיו לאחר פרישתו. אין מתווה זה דומה לגורמים חיצוניים אחרים ואין חשש שאלה יהיו חלק מארגון עובדים קיים ופעיל. מדובר בשושלת מתמשכת בה נשמרת זיקה ליחסי עובד-מעסיק לצורך הזכויות שצברו הגמלאים, ואשר עומדות להם גם בעת פרישתם. מכאן, שבהיבט זכויות אלה העובד אינו מתנתק ממעסיקו ואף לא מארגון העובדים הממשיך לייצגו באותו מקטע רלוונטי, וזה מהווה ידו הארוכה של הגמלאי במימוש זכותו להתאגדות מקום בו הוא נדרש להביא למימוש תנאי הפרישה, לשיפורם או למניעת פגיעה בגמלה לה הוא זכאי. בכך אני מצטרפת לדעתה של חברתי השופטת (בדימ') פרוקצ'יה ולפסק-דינו של הנשיא אדלר בבית הדין הארצי לעבודה. בעניין זה אין בעיני נפקא מינה אם לגמלאי יש

אינטרס ישיר וחיוני במקום העבודה ממנו פרש כיוון שאותו מקום עבודה מעניק לו פנסיה תקציבית או שזכויותיו ממומשות באמצעות קרן פנסיה.

לארגוני העובדים תפקיד חברתי. בהיעדר חוק יסוד לחיזוק מעמדן של הזכויות החברתיות, יש ליתן לגופים הרלוונטיים כלים מתאימים, ככל שהנורמות המשפטיות מאפשרות זאת, להגנה על הזכויות החברתיות של הקבוצות החלשות בחברה. במציאות החברתית והכלכלית שנוצרה בישראל, הגמלאים הם ללא ספק קבוצה מוחלשת. יש, אפוא, מקום לשמר ולפתח את הכלים המועטים העומדים לרשות ציבור זה. מתן אפשרות לארגוני העובדים המייצגים אותם, להגן על זכויותיהם של הגמלאים, שצמחו מהמסגרת של העסקתם, הינו כלי שיש בו כדי להתאים את המצב המשפטי לצרכיה של המציאות החדשה.

ה נ ש י א ה

השופטת ע' ארבל:

אני מצטרפת בהסכמה לפסק דינה של חברתי השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה שפרשה יריעה רחבה בהתיחס לשאלה האם יש בידי ארגון עובדים כוח להכריז על שביתה שתזכה להגנת החוק בעניין שנועד לקדם את זכויות הגמלאים הנמנים על חבריו. כדי ליתן מענה לשאלה זו בחנה חברתי סוגיות שונות ומורכבות, בין היתר אלו הנוגעות למעמדם של הגמלאים ביחס למקום העבודה ממנו פרשו, למעמדם ביחס לארגון העובדים, ליכולתם של הגמלאים להשתייך לארגון, להיקף כוחו של הארגון וליכולתו לפעול למען הגמלאים. בסופו של מסע ארוך הגיעה השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה למסקנה כי הותרת הגמלאים בלא הגנה של ארגון, משמעה יצירתן של זכויות פרישה בעת קיום יחסי עובד ומעביד, בלא מתן אמצעים יעילים שיגנו על מימושן של זכויות אלה וימנעו שחיקתן לאחר מועד הפרישה. אני מסכימה עם חברתי כי דרך פרשנות אחרת תסכל את המטרות שלשמן פועל הארגון ותשאיר את חבריו הגמלאים בלא כוח ממשי להגן על זכויותיהם הלגיטימיות במהלך שנות הפרישה. תפקידו של הארגון בהקשר זה הוא להגן על זכויות הגמלאים, רמת חייהם ומעמדם בתקופת הגיל השלישי. שיאה של הגנה זו הוא בעשית שימוש בכוח הקיבוצי המצוי ביד הארגון - כוח השביתה - לטובת הגמלאים חברי הארגון.

ש ו פ ט ת

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

שופטת

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מצטרף בהסכמה לפסק דינה המקיף של חברתי השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה ולהערותיה של חברתי הנשיאה ד' ביניש.

המשנה לנשיאה

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

שופט

לפיכך, הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ"ד בניסן התשע"א (28.4.11).

שופטת (בדימ')

המשנה לנשיאה

הנשיאה

שופטת

שופטת

שופט

שופט