

העותרים:

1. אושרה אסף, ת.ז. 056679525
2. רוית דיין מלזר, ת.ז. 031476096
3. רחל מוזס, ת.ז. 031382153
4. מנשה קרני, ת.ז. 056345382
5. בת חן עמדי, ת.ז. 056804081
6. מאיר עמדי, ת.ז. 054107925

כולם באמצעות ב"כ עוה"ד אהב כהן
ממשרד כהן, סטרשנוב, לונדון
אשר כתובתם לצורך המצאת כתבי בי-דין היא:
מנחם בגין 7, רמת גן (בית גיבור ספורט), קומה 8
טל': 03-6116299 פקס: 077-4704473

- נגד -

- המשיבים:
1. ח"כ יריב לוין, יושב ראש הכנסת
 2. ח"כ אמיר אוחנה, השר לביטחון פנים
 3. כנסת ישראל
- באמצעות היועצת המשפטית, כנסת ישראל,
קריית הממשלה ירושלים 91950
טל': 02-6402638 פקס: 02-6753495
4. משטרת ישראל
 5. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבים ומורה להם ליתן טעם, אם רצונם בכך, מדוע לא יבוטל סעיף 93 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 האוסר על שוטרים במשטרת ישראל להתאגד בארגון שוטרים.

מבוא

1. בשנת 1979 התקבלה על ידי ועדת שרים לענייני שכר החלטה מספר 397 (ש/33) בנושא השוואת שכר השרותים לשכר משרתי הקבע בצבא. זאת, בשל אופי השירות הדומה ותרומתם המשמעותית לביטחון המדינה.
2. נוסף על כך, בשנת 1985 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1156 המאשררת את ההחלטה האמורה בסעי' 1 דלעיל. בהחלטה זו, נקבע שהצמדת השכר צריכה להתבצע על פי החלטת ועדת מעקב האמורה לקבוע כיצד להחיל את תוספות השכר המשולמות למשרתי הקבע על אוכלוסיות מקבילות.
3. עם זאת, ועדת מעקב שהתכנסה, בהתאם להחלטת הממשלה, לא קיבלה החלטה מחייבת על תשלום תוספת שכר רוחבית שכונתה "תוספת בגין העדר ביטחון תעסוקתי" לשרותים ולגמלאים כפי שמשולם למשרתי הקבע בצבא.
4. ביום 24.6.2017 התקבל פסק דין של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו ס"ע (ת"א) 28000-06-10 פני צרויה ואח' נ' מדינת ישראל (להלן: "פרשת צרויה"). בפסק הדין שניתן כאמור, התקבלה התביעה, וניתנה גושפנקא משפטית נוספת לזכות השרותים והסוהרים לקבלת התוספת ונקבע כי על ועדת המעקב לקבל החלטה כיצד להחיל את התוספת בפועל במטרה ובשירות בתי הסוהר.
5. ואולם, למרות החלטות הממשלה המפורשת ועל אף פסיקת בית הדין בפרשת צרויה, בפועל נמשכת הפליית השכר לרעתם של השרותים והסוהרים, והמדינה אף הגישה ערעור על החלטת בית הדין.
6. להווי ידוע, ובהתאם להוראות פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 [להלן: "פקודת המשטרה"], שוטרים אינם רשאים להתארגן בהסכם קיבוצי ולהביע מחאה כנגד ההפליה וחוסר הצדק.
7. הזכות להתאגד באיגוד מקצועי נחשבת לזכות יסוד במדינת ישראל והזכות להתאגד זכתה להכרה אינטרנציונלית באמנות שישראל חתומה עליהן. משכך, ברי כי האיסור הגורף על שוטרים להתאגד באיגוד מקצועי עומד בסתירה לעיקרון זה (וראה לעניין זה: הלל סומר, **לטם בן בשט, גבריאלה שוורץ, מסמך רקע בנושא: חופש ההתאגדות. מוגש לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, 2005**).
8. בספרו "פרשנות במשפט" כותב נשיא בית המשפט העליון בדימוס, פרופ' אהרן ברק, על זכות ההתאגדות, כדלהלן:

"...מאז חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו שונה מעמדה הנורמטיבי של זכות זו. לדעתי, חופש ההתאגדות היא עתה בעלת מעמד נורמטיבי חוקתי על חוקי..."

(אהרן ברק, פרשנות במשפט, כרך שלישי (1994) עמ' 431).
9. בסעיף 22 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, 1966, שמדינת ישראל אשררה בשנת 1991, נאמר:

"לכל אדם הזכות לחופש ההתאגדות עם אחרים, ובכלל זה הזכות להקים ולהצטרף לאיגודים מקצועיים להגנה על האינטרסים שלו."

10. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966, שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991 קובעת בסעיף 8 לאמנה:

"המדינות שהן צד לאמנה מתחייבות להבטיח זכותו של כל אדם להתאגד עם אחרים לאיגודים מקצועיים ולהצטרף לאיגוד מקצועי לפי בחירתו, בכפוף לכללי הארגון הנוגע בדבר בלבד, לשם קידום ענייניו הכלכליים והחברתיים ושמירתם. שום הגבלות לא יוטלו על שימוש בזכות זו למעט אלו שנקבעו בחוק, והנדרשות בחברה דמוקרטית למען הביטחון הלאומי או תקנת הציבור, או לשם שמירת זכויותיו וחירויותיו של הזולת."

11. נוסף על כך, חתמה מדינת ישראל על שתי אמנות של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) המעגנות את זכות ההתאגדות. סימן י"א של אמנה זו קובע כי:

"כל חבר בארגון העבודה הבינלאומי שלגביו עומדת אמנה זו בתקפה, מתחייב לנקוט את כל האמצעים הדרושים והנאותים כדי להבטיח שעובדים ומעבידים יהיו רשאים להשתמש באין מפריע בזכות להתארגן."

12. בבג"צ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה, (פ"ד יח(4) 673, 679 (השופט ויתקין)), קבע בית המשפט העליון כדלקמן:

"חופש ההתאגדות הוא מעיקרי המשטר הדמוקרטי ואחת מזכויות היסוד של האזרח".

13. כאמור, זכות ההתארגנות באיגוד מקצועי היא זכות יסודית על חוקתית, הנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (וראה דאמריץ בספרו של פרופ' ברק, "פרשנות במשפט", כרך ג' עמ' 431-430). בית המשפט הנכבד הכיר בזכות זו כנגזרת ללא שם מכבודו של אדם. שכן, זכות זו הנה ביטוי מוחלט לחופש הביטוי של אדם – כל אדם – וזאת, בדרך של התאגדות עובדים ומעבידים.

14. ככזאת, אין למנוע זכות זו מן השוטרים. אלה האמונים על קיומו של שלטון החוק והסדר ועל סדרו של משטר דמוקרטי, הם אלה אשר זכויותיו של האדם הסביר במשטר דמוקרטי נגרעו מהם לאורך זמן רב כל כך. עובדה זו, לכשעצמה, כמו יצרה מציאות של "עבודת כפיות טובה", שבה השוטרים מחרפים את נפשם למען ביטחון וסדר המדינה ועומדים בחזית מול ארגוני פשיעה קשים ופעולות איבה וטרור, אך הפכו לשק חבטות לכלל הציבור ותמיד מצטיירים כ-"הרעים שבסיפור". הא למדת, ראינו זאת אך לאחרונה, כיצד שוטרי ישראל עומדים בחזית המאבק בנגיף הקורונה, אך זוכים ליחס קר מהציבור ולזלזול וזאת, חרף עבודת הקודש שהם עושים בתפקידם.

15. יובהר אפוא עוד : מטרת התארגנות השוטרים – ליצור יחסי עבודה הוגנים, ולהביא לייצוג טוב של בשאלות הנוגעות לתנאי השירות – לרבות שכר, יחסי עבודה, תנאי עבודה ותנאי פרישה. האפשרות להקים איגוד עובדים עשויה למנוע הישנות של עיכוב בנושאים נוספים הנוגעים לתנאי שכר השוטרים. אין בהתאגדות השוטרים דבר אשר יוביל לפגיעה בביטחון הציבור.

16. כמו כן, הרעיון להקים איגוד מקצועי לשוטרים אינו רעיון מהפכני, וברוב המכריע של מדינות העולם החופשי, השוטרים מאוגדים. איגודי שוטרים קיימים בארצות הברית, בריטניה, גרמניה, בלגיה, צרפת, הולנד, דנמרק, פינלנד, נורבגיה, שבדיה, שוויץ, קפריסין, רוסיה, אוסטרליה, דרום אפריקה ועוד.

17. בהמשך לאמור בסעי' 16 לבקשה זו, הרי שאף בישראל קיימים ארגונים ביטחוניים ובעלי תפקידים אחרים המהווים חיוניים מאד כדוגמת שירות הכיבוי וההצלה וכן רופאי ישראל – אשר אף הם מאוגדים והדבר אינו גורע מיכולתם להעניק שירות, תוך עמידה על זכויותיהם. לאור כך, נאלצות דווקא נשותיהם של השוטרים להוות כמי שעומדות על זכויותיהם של השוטרים, אשר פיהם אילם לעניין זה, לאור הפקודה. בתוך כך, פנו נשות השוטרים פעמים רבות אל חברי כנסת מטעם העותרת 1, ואולם עד כה הושבו פניהם ריקם והן אינן זוכות למענה הולם.

הצדדים לעתירה

18. העותרת 1 עוסקת משנת 1990 באופן התנדבותי ויום-יומי למען זכויות שוטרים. כמו כן, בשנת 2018 הקימה את "העמותה לזכויות השוטרים" (העותרת 1). על אודות פועלה של העותרת 1 למען שוטרים במשך השנים ניתן למצוא במנועי החיפוש השונים.

19. העותרת 2 הנה אזרחית ישראל ילידת שנת 1978 ועוסקת לפרנסתה בתחום משאבי האנוש במוסד פיננסי גדול. העותרת הינה אשת שוטר ופעילה חברתית מהבולטות בפורום משפחות השוטרים למען זכות ההתאגדות לשוטרים.

20. העותרת 3 הנה אזרחית ישראל ילידת 1978 ועוסקת לפרנסתה כמנהלת תחום נעדרים בעמותת "תופעת טבע" וכן עובדת ארגון מגן דוד אדום. אף העותרת 4 הינה פעילה חברתית ומהבולטות בפורום משפחות השוטרים למען זכות ההתאגדות לשוטרים.

21. העותרת 4, יליד 1960, הינו גמלאי משטרה, אשר שימש בין השנים 1980-1990 כלוחם ביחידת הימ"מ במשטרת ישראל. מאז עזיבתו את המשטרה, פועל הוא ימים ולילות למען שוטרים בהתנדבות מלאה.

22. העותרת 5 הנה אזרחית ישראלית, אם שכולה לשוטר רב סמל בכיר ארז-שאול לוי עמדי ז"ל, לוחם היס"מ אשר נרצח בפיגוע הדקירה באום אל ח'יראן בשנת 2017.

23. העותרת 6 הינו אזרח ישראל, בן זוגה של העותרת 5 ואביו של רב סמל בכיר ארז-שאול לוי עמדי ז"ל.

הרקע העובדתי

24. בשלהי שנות השבעים החל ניסיון התארגנות של השוטרים. באותו מועד לא הייתה הוראת חוק האוסרת על התארגנות, והאיסור נקבע בפקודת מפכ"ל בלבד.
25. נושא זה הגיע לפתחו של בית המשפט הגבוה לצדק הנכבד, אשר התכבד לקבוע כי אין מניעה חוקית להתארגנות השוטרים. בעקבות פסיקתו של בית משפט נכבד זה, חוקקה הכנסת ביולי 1979 חוק מפורש האוסר על התארגנות שוטרים באופן גורף ומוחלט.
26. משום שאין בחוק כל אבחנה בין סוגי המטרות ודרכי הפעולה של ההתארגנות או בין סוגי השוטרים, נדמה כי הוראה זו, שחוקקה לפני כמעט 30 שנה, עוד בטרם המהפכה החוקתית, איננה יכולה לעמוד כיום בעידן בו המדינה מכירה בזכות ההתארגנות כזכות יסוד.
27. לשיטתנו - ניתן למצוא נוסחת איזון ראויה אשר תסייע בידם של שוטרים להתאגד ומנגד, תמנע פגיעה בסדרי השלטון והמשטר וכן תמנע פגיעה בסדר הציבורי ובחוקתו של שוטר למלא מלאכתו נאמנה.
28. ההתנגדות להתארגנות כזו מושתתת בעיקרה על הטיעון כי העוסקים בשירותי ביטחון הנוגעים לחיי אדם ממילא לא יכולים להיאבק באופן אמיתי על זכויותיהם, משום שאינם יכולים לשבות. המדובר בהתנגדות בלתי-רציונלית. שכן, גם בין מדינות בהן יש התארגנויות שוטרים קיימים הבדלים ביחסן לזכות השביתה.
29. לשיטתם של העותרים, ניתן למצוא את נוסחת האיזון הראויה לעניין מימוש זכות ההתארגנות, ואף השביתה במקרים מסוימים, באופן שיאזן בין חשיבות הזכות החוקתית לבין שיקולי ביטחון הציבור והמדינה.
30. אכן, אילוץ הביטחון בישראל, אינם זהים לאלו של ארצות כמו דנמרק, שוויץ או הולנד, בהן פועלים ארגוני שוטרים. עם זאת, דווקא אילוץ אלו מהווים טעם נוסף לחשיבותה של התארגנות שוטרים וזאת במיוחד בימינו אנו, כאשר שמם של שוטרים הוכתם עד מאד והם נאלצים, בתפקידם, לשאת עמם מצלמות גוף על מנת להוכיח כי עשו מלאכתם כדין.
31. דומה כי דווקא בימים אלה, בהם המשטרה אמונה בעיקר על הסדר הציבורי נוכח מגפת הקורונה – תוך שאין הדבר פוטר ו/או מונע ממנה לעשות מלאכתה כימים שבשגרה באופן הטוב ביותר – יש צורך מוגבר לאפשר את התארגנות השוטרים, על מנת שיוכלו לעמוד על זכויותיהם ועל שמם הטוב. זאת, גם (אך לא רק) מכיוון ששוטרים הפכו שקי חבטות של כולי עלמא, תוך שזכויותיהם נרמסות.
32. שכן, להתארגנות של עובדים מקצועיים שתי מטרות עיקריות. הראשונה והחשובה שבהן היא הקידום המקצועי של חבריה - פיתוח מנגנוני הכשרה והעשרה מקצועית, קביעת חסמים ראויים להצטרפות, קביעת רמות מקצועיות הקשורות להתפתחות קריירה ועוד.
33. המטרה השנייה היא פעילות בתחום יחסי העבודה - שיפור תנאי ההעסקה המוסדרים במסגרת מערכת היחסים של הארגון המקצועי עם המעסיק. בפועל, מרבית הארגונים

המקצועיים מטילים את כובד משקלם דווקא על קידום המטרה השנייה. אין בכך פלא, שכן פעילות זו מתקשרת יותר וניתן להציג במסגרתה תוצאות מיידות.

34. לית מאן דפליג - התארגנות שכזו יכולה להביא תועלת אם היא נעשית כהלכה.

35. במשטרה יש לא מעט איים של מצוינות, אבל לצדם גם כוח אדם לא איכותי דיו. מצב זה נוצר במהלך השנים בגלל שורה של גורמים ובכללם תנאי העבודה ושיטות העבודה. בשל אלו נפגעה תדמית המשטרה והדבר משפיע על נכונותם של אנשים איכותיים להצטרף אל שורותיה.

36. לכן התארגנות תאלץ את המשטרה להשביח את איכות הניהול שלה, לשפר את מערכות התגמול (לא רק תוספת תקציבית - גם להקצאה נבונה יותר יש משקל לא מבוטל בניהול עובדים והנעתם) ולשפר תהליכי עבודה.

37. כמו כן, פעולה נכונה בכיוון זה עשויה לתרום לאטרקטיביות המשטרה כמעסיקה פוטנציאלית. התנהלות נכונה של ארגון כזה תסייע להגביל כוח של מפקדים המבקשים לעשות ככל העולה על רוחם. היא תחייב לשפר את איכות הפיקוד כדי לעמוד בדרישות החדשות.

38. משכך, אנו בדעה כי יש לתת זכות התארגנות (במגבלות המתבקשות, בעיקר על זכות השביתה במצבים מסוימים), מכל השיקולים המנויים דלעיל.

39. העותרים מאמינים כי המשיבים ידעו ויוכלו לקבוע איזונים ובלמים ראויים לטובת מימוש זכות ההתארגנות של ציבור השוטרים.

פניית העותרים למשיבים

40. בתאריך 11.11.1111 פנו העותרים למשיבים באמצעות מכתב, אשר כרך בתוכו טיוטה של עתירה זו, בטרם הגשתה כמובן, בבקשה לבחון הנושא בטרם פנייה לערכאה נכבדה זו.

41. פנייתם של העותרים למשיבים מצורפת ומסומנת כנספח א'.

42. ביום... השיב השר לביטחון פנים, חברת הכנסת עו"ד אמיר אוחנה. בתגובתו, התכבד השר להשיב כי...

הטיעון המשפטי

הפרת חוקי יסוד

43. לשיטתם של העותרים, איסור ההתארגנות הקבוע בסעיף 393 לפקודת המשטרה מהווה פגיעה בשני חוקי יסוד - חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיפים 3, 4 ו-5) וחוק יסוד: חופש העיסוק (סעיף 4).

44. כאמור, וכפי שכתב פרופ' אהרן ברק בספרו, חופש ההתאגדות היא עתה בעלת מעמד נורמטיבי חוקתי על חוקי. האיסור על ציבור השוטרים להתארגן עומד בסתירה לחוקי יסוד בסיסיים, קל וחומר עת עסקינן בסעיף שנחקק בטרם החלתה של המהפכה החוקתית.

סמכות בית המשפט לביטול חקיקה

45. סעיף 15(ד)(2) לחוק יסוד: השפיטה קובע כי בית המשפט הגבוה לצדק מוסמך לתת צווים לרשויות המדינה וכן לאלו ה"ממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין".

46. בבג"צ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל ואח' נ' שר האוצר נקבע כי לבית-המשפט יש סמכות להוציא צו-ביניים לביטול הוראה המעוגנת בחוק וכי בהתקיים סתירה בין הוראת חוק יסוד לבין הוראת חוק ומן הנמנע לקיים את שתי ההוראות גם יחד, תועדף ההוראה שבחוק היסוד, העולה בדרגתה הנורמטיבית על הוראת החוק.

47. העותרים נאלצים לבקש סעד במקרה זה מבית המשפט הנכבד שכן מקרה זה הינו חריג שבחריגים ומיוחד, ובו איסור התארגנות גורף העומד בסתירה לחוקי יסוד בסיסיים. אין מדובר בתקיפה של חוק שעבר בטענה פרוצדוראלית כזו או אחרת, אלא מדובר בעתירה לביטולו של סעיף אשר נחקק בעת אחרת, ובטרם המהפכה החוקתית והעולם המודרני.

48. ובעולם מודרני שכזה, ישנן נוסחאות לאיזון בין הזכות להתארגנות לבין ביטחון המדינה. יתר מדינות העולם המערבי מצאו איזונים אלו, ואין סיבה כי מדינת ישראל לא תמצא גם היא.

49. כידוע, שיקול דעת המוענק לרשות ציבורית חייב להיות מופעל בהגינות, ביושר, בסבירות ומתוך שיקולים ענייניים בלבד:

"המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל..."

(כבוד השופט ברק (בתוארו דאז) בבג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ. ממשלת ישראל)

50. עקרון הסבירות חולש אף על פעולתה של הכנסת, כרשות ציבורית, ולפיו:

"יכול שייוצרו נסיבות בהן לא נשקל על-ידי הרשות המיניסטריאלית שיקול זר, והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלבנטיים לעניין, אולם לשיקולים הרלבנטיים השונים יוחס משקל בפרופורציה כה מעוותת ביניהם לבין עצמם, עד שהמסקנה הסופית הפכה מופרכת מעיקרה ובשל כך לבלתי-סבירה לחלוטין".

(בג"צ 156/75 דקה ואח' נ' שר התחבורה)

51. בעניינו, השיקולים שנשקלו במעמד חקיקתו של סעיף 93ב לפקודת המשטרה בשנות השבעים אינם אותם שיקולים שיש להביא בחשבון כעת, בשנת 2019, שנים רבות לאחר המהפכה החוקתית, ולאחר אינספור שנים בהן מתמשכת אפליה כנגד ציבור השוטרים, ואילו הם, מאידך – אינם יכולים למחות.

סיכום

52. עתירה זו פרשה לפני כבוד בית המשפט הגבוה לצדק הנכבד, את הצורך המתבקש בביטולו של סעיף 93ב לפקודת המשטרה. כפי שתואר, סעיף זה עומד בניגוד גמור לחוקי יסוד ולאמנות עליהן חתומה מדינת ישראל.

53. המשיבים.. נמנעו..

54. לפיכך, ומשכלו כל האמצעים שבידי העותרים, נאלצו הם לפנות לבית משפט גבוה לצדק נכבד זה לקבלת סעד.

55. לאור כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד לקיים דיון דחוף כמפורט ברישא לעתירה, להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תגובת המשיבים להפכו למוחלט. כן מתבקש בית המשפט לחייב את המשיבים בהוצאות העותרים ושכ"ט עו"ד.

24 אוקטובר, 2020

אהב כהן, עו"ד
ב"כ העותרים