

פרוטוקול מס' 311

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט  
פיוס ב', כ"ד באדר א' תשל"ג - 26.2.1973, שעה 11.30

נכחו:

חברי הוועדה:

י. גולדשמידט - היו"ר  
א. אנקוריון  
י. ארידור  
ב. הלוי  
י. הרדי  
י. ה. קלינגהופר

מוזמנים:

א. ידין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה  
י. קרפ - עוזרת בכירה ליועץ המשפטי לממשלה

ר. מלחי

פזכירת הוועדה:

א. עצמון

רשמה:

סדר היום: המשך הדיון בחוק יסוד: זכויות האדם.

ה'ו'ר י. גולדשמידט:

אני פותח את הישיבה.

סעיף 12:

ג. הלוי:

אם קוראים היטב את הסעיף רואים שמסתחרים כל מיני דברים. מה זה למטרות חוקיות? כלומר, יהיה אפשר לאסור תהלוכות ואסיפות, אפילו אם הן בדרכי שלום, אם המטרה מחוצצת לחוק. כלומר, הדגש בסעיף (א) הוא על המטרות. כלומר, המלה "חוקיות" מצטרפת למטרות. בסעיף קטן (ב) החוק מוגבל לקיום שלום הציבור, או מניעת הפרת הסדר הציבורי. כלומר, תהלוכות ואסיפות, אפילו אם הן מתנהלות למטרות חוקיות ביותר, מחוקק יכול לומר: שלום הציבור ומניעת הפרת הסדר הציבורי. מגבילים את חופש האסיפה ותהלוכה.

במלים אחרות: הסעיף הזה מבטיח את עקרון חופש האסיפות ותהלוכות רק בשני סייגים: בדרכי שלום ומניעת הפרת הסדר הציבורי. ברגע שהאסיפה חורגת מדרכים של שלום היא כבר לא בגדר סעיף 12 או למטרות חוקיות.

אז חשבנו, בוועדת המשנה, שכל מיני מטרות, למשל, למגר את השלטון, זה ודאי לא מטרה חוקית; או להסיח לפעשים פליליים. לכן מצאנו את הפורמולה הכללית הזאת.

ה'ו'ר י. גולדשמידט:

היו שתי הערות לגבי הסעיף הזה. לגבי סעיף קטן (א) הציעו שה"כ ארידור להוסיף את זכות ההפגנה. ובסעיף קטן (ב) הציעו שה"כ אנקורדיון להוסיף את בטחון המדינה.

י. ארידור:

אני חוזר על הצעתי בענין זכות ההפגנה. סעיף 12 לא עונה על כך בכבוד. הנושא הזה הוא חשוב מאד. אסיפה זה לא הפגנה וגם תהלוכה זה לא הפגנה. תהלוכה זה מצעד של אנשים שעוברים ממקום למקום. הפגנה, זה לא רק מצעד של אנשים שעוברים ממקום למקום אלא זו ורישה של אנשים להביע דיעה מסויימת או דבר מסויים. כאשר מדובר על נושא מסוג זה יש להוסיף גם הפגנה, כמובן, בדרכי שלום.

י. הררי:

לגבי סעיף 1 היה ויכוח אם לכתוב: כל אזרח או כל אדם. בסעיף 12 כתוב: הכל זכאים לקיים... אם בסעיף 1 זה מוגבל לאזרח שאלתי היא אם גם פה צריך להגביל זאת לאזרחים? יש צורך בהיאום. אני סבור ששם צריך להיות כתוב "הכל" וגם פה צריך להיות כתוב "הכל". כלומר, שלא תהיה מבחנה בין אזרח ללא אזרח.

לגבי ההערה של חה"כ ארידור - בדרך כלל מוטב שיהיה כתוב הפגנות אם רוצים להרשות הפגנות. ללא ספק הדבר הראשון שיטפלו בו זה בענין הפגנות. אני סבור שהפגנות מיוחדות ואינן משפיעות בשום דבר. אם זו הפגנה מסודרת - אז זה נקרא תהלוכה. אם בהפגנה שורפים מכוניות וכו' אז אין להרשות זאת. השאלה היא אם הפגנות בחוצות? - ופה צריך להחליט מה יחסינו לגבי הפגנות. אם חושבים שהפגנות זאת זכות של בני-אדם אז יש לכתוב זאת. אם לא נכתוב אז החוק, יאסור זאת, לפי סעיף קטן (ב).

ה'ו'ר י. גולדשמידט:

באשר להערה הראשונה האם לכתוב "הכל" או כל אזרח - זו מבחנה שעמדנו בה. סעיף 12 אומר: שכל מי שנמצא במדינה, זכאי לעשות זאת. גם תיירים וגם אזרחים. השאלה אם את זה אנחנו רוצים או לא? - אני סבור שקשה מאד לבדוק תעודת זיהוי של כל אחד מהאנשים שמתחפיים בתהלוכות או באסיפות. לכן זה צריך להיות פתוח לכל אדם. באשר להצעה שיש להבהיר שגם הפגנות - אני לא הייתי מתנגד לזה.

י.ה. קלינגהופר:

כאשר אני קורא את הסעיף הזה אני מסתדל לשחזר את הפצב החוקי היום. בפקודת המשטרה כתוב שאסיפה של 50 איש ומעלה מעונה רשיון, ללא כל זיקה לשאלה של קיום שלום הציבור או מניעת הפרת הסדר הציבורי. כמובן שהחשבה הסופית תהיה הלוייה בכך מה יקבע בחוק באשר להשפעת חוק יסוד זה על החקיקה הקיימת. בכל זאת השאלה לגופה היא קיימת. אם נקיים את פקודת המשטרה כפי שהיא אז יש סמכות למשטרה לאסור עריכת אסיפות או לסרב לתת רשיון לעריכת אסיפות של יותר מ-50 איש ללא כל זיקה לסייגים האלה האסורים בסעיף קטן (ב). אז כמובן שלסעיף הזה לא תהיה הרבה משמעות. מאידך צריך לקבוע את הדין.

אני הייתי נוטה לכך שחופש ההתאספות או חופש עריכת אסיפות לתלות יותר במסירת הודעה בכפוף לאמצעים רפרסיביים. שאם חוץ הכנות לעריכת האסיפה או קל וחומר בשעת האסיפה עצמה תהיה הפרת סדר אז אפשר יהיה, באופן רפרסיבי, לשים קץ למעשה הזה ואפילו אולי להעמיד את האחראים למשפט.

אנחנו פה פוסחים על כל הבעיה שהעסיקה דורות בנושא זה של חופש ההתאספות וגם קיום תהלוכות שקטות תחת כיפת השמיים.

א. אנקוריון:

אינני יודע אם החוק הטוב ביותר זה מה שיש בפקודת המשטרה. אם יהיה ויכוח על זה שמספיק הודעה או שצריך לבקש רשות והמשטרה לא תוכל למנוע את הרשות אלא אם זה מפריע לשלום הציבור. אני אהיה בעד בקשת רשות. אבל אינני רוצה שעכשיו נמצה את הויכוח הזה. לפי דעתי, זה ענין של החוק עצמו. אני סבור שיותר ממה שנאמר פה אי אפשר לומר. פה אנחנו אומרים שני דברים: קודם כל קובעים באופן פוזיטיבי שהכל זכאים לקיים אסיפות ותהלוכות בדרכי שלום ולמטרות חוקיות. לאחר מכן אומרים איזה הגבלה יכולה להיות? - חוק מיוחד וההגבלה היא בשלום הציבור ובמניעת הפרת הסדר הציבורי. אולי ניתן להוסיף את ענין בטחון המדינה. אני סבור שהסעיף מנוסח בצורה זהירה מאוד וטובה. כמו-כן אני סבור שתהלוכות זה הפגנות.

א. ירין: הפגנה זה כאשר לא הולכים אלא עומדים.

ב. הלוי:

לגבי הפגנות - היינו סבורים שזה כלול בתהלוכות ואסיפות. כל הדברים האלה הם חופש התקהלות. אלה הם מטבעות קבועות בחוקים ובמגילות זכויות האדם. שם לא מצוי הביטוי זכות ההפגנה. אם כולם חושבים שיש לפרט יותר אז יש להוסיף את המלים: חופש התקהלות. גם לא הייתי מתנגד להוסיף את המלה: הפגנות.

א. ירין:

הפגנה - יכול לעשות איש אחד - זאת הרבנות של הפלה הפגנה.

ב. הלוי:

בנוגע לטענות של פרופ' קלינגהופר אני נוטה לדעתו של חה"כ אנקוריון שהמטריה הזאת מכוסה ע"י (ב). כלומר, פקודת המשטרה וכל מה שמסתעף ממנה. אני סבור שהנוסח המוצע הוא טוב ורצוי כי זה נותן אפשרות לבית המשפט לבדוק את חוקיות התיקונים לפקודת המשטרה לאור המבחן שקבענו ב-(ב). אולי ניתן לכתוב במקום עפ"י חוק, עפ"י הוראת חוק.

אם המחוקק קובע שכל אסיפה למעלה מ-50 איש מעונה רשיון אפשר לבוא לבית המשפט ולומר: האם ההוראה הזאת באה לקיים את שלום הציבור? - כי אחד יכול לומר מה זה משנה אם זה 50 איש או 1,000 איש כי השאלה היא אם זה בדרכי שלום והמשפט לא יכול להיות מוגבל. היועץ מטעם המדינה יכול לטעון שהמחוקק רשאי לחשוב שעצם הכמות הופכת לאיכות ולומר: למעלה מ-100 איש זה עלול לסכן את שלום הציבור - וזה מטענותו של המחוקק לומר זאת לפי סעיף (ב).

ב. הלוי

לא לנו לפתור את הבעייה הזאת אלא אנחנו קובעים רק את הפרינציפ. לגבי החקיקה לעתיד לבוא אפשר להגביל את חופש האסיפה אפילו אם נעשים בדרכי שלום. אבל זה ע"י חוקים שהם משטרתיים. כלומר, חוקים הבאים לקיים את שלום הציבור או למנוע הפרת הסדר הציבורי. לכן אפשר לומר: עפ"י הוראת חוק. שהוראת החוק מסוג זה של פקודת המשטרה ופסווג הסעיפים המצויים עכשיו בחוק הפלילי יעמדו בעתיד במבחן הפסיקה והשיפוט, אבל ההוראות האלה באות לקיים את שלום הציבור ולמנוע הפרת סדר ציבורי. אז החוקים האלה הם לגטימיים והאזרח צריך לקיים את ההגבלות האלה. אבל אם הם שרירותיים בטובן זה שכל אסיפה טעונה רשיון, יכול להיות שבית המשפט יאמר זה בניגוד לסעיף 12 של חוק יסוד: זכויות האדם.

א. אנקוריון:

זה גם לא שאלה של מספר אנשים אלא גם שאלה של מקום.

ב. הלוי:

איננו יכולים להיכנס לפרטים. זה צריך להיות בחקיקה רגילה העתידה לבוא שהם יהיו למטרות האלה.

היו"ר י. גולדשמידט:

הוחלט: לכתוב: עפ"י הוראת חוק. כמו-כן להוסיף גם הפגנות.

לגבי סעיף קטן (ב) ישנה הצעה של חה"כ אנקוריון להוסיף את בטחון המדינה.

א. אנקוריון:

אני סוכן ליותר על זה.

י.ה. קלינגהופר:

אני רוצה להציג שאלה לגבי סעיף 12 - האם יתכן דבר כזה שיאגן הוראות חוק הבאות לקיים את שלום הציבור ולמנוע הפרת הסדר הציבורי ויחד עם זאת אסיפה, תהלוכה או הפגנה העומדות בניגוד להגבלות מסוג זה של סעיף קטן (ב) גם תהיה למטרה חוקית?

ב. הלוי:

אולי יש כאן כפילות אבל בכל זאת חשבנו שהמטרייה מכסה הרבה יותר.

היו"ר י. גולדשמידט:

הוחלט: לאשר את סעיף 12 על שני חלקיו.

סעיף 13:

(א) הכל זכאים להתאגד להשגת מטרות חוקיות באמצעים חוקיים. השאלה היא

(ב) גירסה א' - אין מגבילים זכות זאת אלא על פי חוק הבא להגן על בטחון המדינה או על קיום המשטר הדמוקרטי.

גירסה ב' - להוסיף בסוף: "או על זכויות הזולת".

ב. הלוי:

שוב מתעוררת אותה שאלה שהזכיר פרופ' קלינגהופר שזה יכול להיות מעין מעגל קסמים שזכאים להתאגד להשגת מטרות חוקיות באמצעים חוקיים. השאלה היא מה כתוב בחוקים? - החוק יכול לרוקן את הזכות הזאת מתוכנה ע"י זה שכל חוק יכול לומר למטרה זאת אסור להתאגד; או באמצעים אלה ואלה אסור להשתמש בהתאגדות. לכן אפשר לטעון נגד הסעיף הזה שהוא נותן לפחוקק יפזי-כוה רחב מאד לרוקן את הסעיף הזה מתוכנו. בכל זאת לא מצאנו גירסה טובה יותר.

ב. הלוי:

אני סבור שזו גירסה טובה. יש פטרות שהן חוקיות או בלתי חוקיות וכן יש אמצעים שהם חוקיים או בלתי חוקיים - בלי לשים לב לפעיף ההתאגדות. יש הוראה במדינה שהיא אסורה בפני עצמה. לפשל, הוראת חוק פלילית כמו: איסור לרצוח או לגנוב, או למסור סודות לאויב - זה לא נוגע להתאגדות. מפילא כל התאגדות שיש לה מטרה פלילית אז היא אסורה, ולא רק פלילית אלא צריכה מטש להיות מטרה חוקית - והוא הדין לגבי אמצעים. יכולות להיות התאגדויות שהן, לכאורה, המטרה המוצהרת היא חוקית אבל אי החוקיות מסתרת באמצעים המוסכמים ע"י המתאגדים להשתמש בהם.

י. ארידור:

לגבי זכויות הזולת - איך יכולה להיות התאגדות להשגת מטרה חוקית והיא עדיין פוגעת בזכויות הזולת באופן חוקי?

ב. הלוי:

חשבו על קרטלים ומונופולים - שאפשר לחוקק חוק נגד קרטלים ומונופולים.

י. ארידור:

נדאי שזה לא זכויות הזולת. יתכן שקרטלים לא פוגעים בזכויות הציבור.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני חושב שח"כ מ. ביבי הציע את זה. הוא, אם אינני טועה, רצה לשמור מפני מעשים שהם שייכים לתחום של חוק לשון הרע והוצאת דיבר שאינם מכוסים ע"י החוק הזה. דומני שזאת היתה הכוונה.

י. ארידור:

אני חושב שענין הקרטלים והמונופולים מכוסה ע"י סעיף קטן (א) שאם יהיה חוק שיאסור קרטלים ומונופולים, או יגביל אותם. כלומר, התאגדות שתבוא לקיים קרטל תהיה התאגדות להשגת מטרה בלתי חוקית - והמלה זכות קיימת רק כאשר יש חוק. לכן כאשר אוטרים מטרות חוקיות אז ענין זכויות הזולת מכוסה.

ב. הלוי:

גם אני אינני דוגל בגירסה ב'.

א. אנקוריון:

אני מציע שנעבור הלאה וניתן לו אפשרות להסביר את הדבר הזה.

היו"ר י. גולדשמידט:

היות ואין פה שתומך בגירסה ב' אני מציע שנקבל את גירסה א' ונשמור את זכותו של מי שהציע שינסק את זה.

י.ה. קלינגהופר:

אני רוצה להעיר הערה עקרונית - ראשית אינני בטוח שלסעיף קטן (ב) אין השלכות על האפשרות לקבוע מטרות ואמצעים בחוק. אני הייתי אומר שבעקסיפין זה מבביל את האפשרות של קביעת מטרות ואמצעים בחוק. נראה איך בית המשפט יפרש זאת. שנית - אני חושב שצריך את הכל להכפיף לפשטור המפורקטי. אנחנו כבר רבו בבעייה הזאת ועל כן אני מסתפק בהשמעת עצם הרעיון.

היו"ר י. גולדשמידט:

בפרוטוקול מס' 46 מיוני 1971 דיבר אנקוריון על הנושא הזה. הוא אמר: "...איננו שמים לב במידה מספקת לענין הזכויות של האחר, לכלל היסודי, שאדם יכול לעשות מה שהוא רוצה בתנאי שלא יפגע באחר. כאשר אנחנו מונים את החירויות יש מקרים שעלינו להדגיש זאת. באמנת אירופה יש הפייג הזה של שמירה על זכויותיהם של אחרים. גם בהצעת קלינגהופר - זה לגבי התקדימים.

היו"ר י. גולדשמידט:

לגבי הרעיון עצמו - הדוגמא הבולטת ביותר היא ענין הקרטלים, ההגבלים העסקיים. כל אחד יכול לעשות כרצונו, אבל, יכולים להיות הגבלים. מה זה קרטל? - התאגדות של יצרנים או משווקים. ענין הקרטלים אינו פכוסה בסעיף 1. הם יגידו שפטרותיהם לייצל את היצור ולפסס את השיווק וע"י כך להוזיל את התוצרת. הם יקבעו פסגרת כזאת, שלמעשה, לא ישאר מרחב פחיה למי שפחוץ לקרטל. למה מגבילים קרטלים? - כי הם סוגרים את אפשרות התחרות בהם. החוק אוטר שמוטר להתאגר לצורך קרטל, אבל זה טעון פיקוח אם זה לטובת האינטרסים של המדינה, אם נשאר אפשרות של תחרות הוגנת - כל הדברים הטובים שיש בחוק ההגבלים העסקיים. לפי סעיף א' הגבלים אלה אינם אפשריים. גם בסעיף 10 הכנסנו את ענין זכויות הזולת. פתאים בהחלט להכניס זאת גם לגבי חופש ההתאגדות.

א. אנקוריון:

אם כך - אני כן תומך בתוספת הזאת.

י.ה. קלינגהופר:

זה לא רק ענין של קרטלים זה יכול להיות נוגע להתאגדות של פועלים. מקובל שיש זכות שביתה ומפדשים אותה כך שאם פישו בא לשבור את השביתה אז פונעים בעדו ויש משמר ליד המפעל. יהיו כאלה שיטענו אנחנו פועלים לא פאורגניס ויש לנו הזכות לעבוד - הלא בעל המפעל הוא בחוזה העבודה הבטיח את הזכות הזאת. כלומר, יש כל מיני דברים ובכמה כיוונים. אני מציע לשקול את הדבר הזה.

א. אנקוריון:

בהצעה של פרופ' קלינגהופר בחוברת הכחולה כתוב: לא יגביל חוק זכות זו ולא ירשה להגבילה אלא במידה שיש צורך בכך, בתנאיו של המשטר הדמוקרטי לבסחון המדינה או הציבור לפגיעת עבריינות, או להגנה על המוסר, על הבריאות העם או על זכויותיהם של אחרים.

י.ה. קלינגהופר:

כמו-כן הצעתי: התאגדות באיגודים מקצועיים להגנת עניניו הכלכליים והסוציאליים וקידומם. אני כללתי את זכות השביתה כחלק מזכויות הסוציאלייות.

א. אנקוריון:

אני סוכן להגן על זכות השביתה למטרה חוקית ובאמצעים חוקיים. כלומר, מה שהחוק אנטר זו תהיה שביתה בלתי חוקית.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני רוצה לומר שעצם העבודה שהתקבלו שתי גירסאות פוכיה שזו לא היתה דעת יחיד. היו כאן חילוקי דיעות.

א. אנקוריון:

אני רוצה לשאול את פרופ' קלינגהופר אם הוא סוכן שענין של איגודים מקצועיים האם הוא מציע לכלול את זה מה? - אם כן, אני מצטרף לזה. אני רואה שגם מה"כ ארזי הציע זאת וגם פרופ' אקצין הציע זאת. ועובדה היא שזה נמצא גם בהצהרת זכויות האדם ס-48.

י.ה. קלינגהופר:

אני מבקש פאר שהוועדה תשקול את ההשלפה הזאת.

א. אנקוריון:

אם מה"כ קלינגהופר יציע זאת אני מצטרף אליו.

י.ה. קלינגהופר:

נציע שנינו ביחד.

ב. הלוי:

מה היתה ההצעה?

א. אנקוריון:

להוסיף את הפלים שכתובות בחוברת הכחולה: לרבות התאגדות באיגודים מקצועיים להגנת ענייניהם הכלכליים והסוציאליים של העובדים וקידומם.

היו"ר י. גולדשמידט:  
איננו יכולים לסכם את הדבר הזה היום  
מבלי שנחליף מלים על הנושא הזה.  
נצטרך לחזור לסוגיה הזאת בפעם הבאה.

הישיבה ננעלה בשעה 13.15