



מסמך רקע בנושא :

## **חופש ההתאגדות**

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

מאת :

ד"ר הלל סומר  
לטם בן בשט  
גבריאלה שורץ

י"ד באייר תשס"ה  
23 במאי 2005

## חופש ההתאגדות

5.....	מבוא.....	חלק א:
5.....	מטרת המסמך ומבנהו.....	1.
5.....	הגדרה.....	2.
6.....	חופש ההתאגדות כזכות חוקתית במדינת ישראל.....	חלק ב:
6.....	חופש ההתאגדות כזכות יצירת פסיקה.....	1.
6.....	האם חופש ההתאגדות מעוגן בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו?.....	2.
8.....	חופש התאגדות בהצעות חוקה לישראל.....	חלק ג:
8.....	הצעת חוקה של יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948).....	1.
8.....	הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם של פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד-1963).....	2.
9.....	הצעת חוקה של פרופ' אקצין (תשכ"ד-1964).....	3.
9.....	הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (1973) (הכנסת השביעית – ועדת משנה בראשות בנימין הלוי).....	4.
10.....	הצעת "חוקה לישראל" (בראשות פרופ' רייכמן) (1986).....	5.
10.....	הצעת חוק יסוד: זכויות האדם משנת 1989 (הכנסת ה-12 - קבוצת חברי כנסת בראשות אמנון רובינשטיין).....	6.
11.....	הצעת חוק יסוד: זכויות האדם משנת 1989 (הכנסת ה-12 - קבוצת חברי כנסת בראשות שולמית אלוני).....	7.
11.....	הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות (1991).....	8.
12.....	הצעת החוקה של פרופ' בנדור (2000).....	9.
13.....	טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005).....	10.
13.....	ניתוח ההצעות השונות בישראל לחופש ההתאגדות.....	11.
14.....	חופש ההתאגדות במשפט המשווה ובמשפט העברי.....	חלק ד:
14.....	אמנות כלליות.....	1.
14.....	ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם (האו"ם, 1948).....	(א)
14.....	האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אורחיות ומדיניות (1966).....	(ב)
15.....	אמנת ארגון העבודה הבינלאומי בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן (1948).....	(ג)
16.....	ארה"ב.....	2.
16.....	חוקת ארצות הברית.....	(א)
17.....	חופש ההתאגדות של עובדי מדינה.....	(ב)
18.....	אירופה.....	3.
18.....	האמנה האירופית לזכויות אדם, 1950.....	(א)
19.....	הצ'רט בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי משנת 2000.....	(ב)
20.....	אנגליה.....	4.
20.....	קנדה (1982).....	5.
21.....	אירלנד (1937).....	6.
22.....	דרום אפריקה (1996).....	7.
23.....	גרמניה (1949).....	8.
24.....	ניו-זילנד (1990).....	9.
		+

## חופש ההתאגדות

25.....	בלגיה (1970).....	11.
25.....	פולין (1997).....	12.
25.....	רוסיה (1993).....	13.
26.....	לטביה (1998).....	14.
26.....	ליטא (1992).....	15.
27.....	סלובניה (1991).....	16.
27.....	רומניה (1991).....	17.
28.....	קראטיה (1990).....	18.
29.....	אסטוניה (1992).....	19.
30.....	חופש ההתאגדות במשפט העברי.....	20.
31.....	ניתוח ומסקנות מן המשפט המשווה.....	21.
<b>33.....</b>	<b>מבחר חקיקה ישראלית בנושא חופש ההתאגדות.....</b>	<b>חלק ה:</b>
33.....	חוק העמותות.....	1.
33.....	חוק החברות.....	2.
34.....	חוק המפלגות.....	3.
34.....	חוק יסוד: הכנסת.....	4.
35.....	תקנות הגנה לשעת חירום.....	5.
37.....	חוק העונשין.....	6.
38.....	פקודת המשטרה.....	7.
<b>39.....</b>	<b>סוגיות נבחרות בפסיקה על חופש ההתאגדות.....</b>	<b>חלק ו:</b>
39.....	רשם החברות נ' כרדוש.....	1.
39.....	ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה.....	2.
40.....	שמש נ' רשם החברות.....	3.
41.....	תמימי נ' שר הביטחון.....	4.
41.....	נאסר נ' רשמת העמותות.....	5.
42.....	רשמת העמותות נ' כהנא.....	6.
<b>45.....</b>	<b>איגודים מקצועיים.....</b>	<b>חלק ז:</b>
45.....	כללי.....	1.
46.....	פסק הדין "עמית".....	2.
47.....	איסור על כוחות הבטחון להיות חברים באיגודים מקצועיים.....	3.
47.....	פקודת המשטרה וחוק השב"כ.....	(א)
47.....	פסק הדין בעניין אופק.....	(ב)
49.....	בעד ונגד הקמת איגודים מקצועיים בהם יהיו חברים שוטרי משטרת ישראל.....	(ג)
<b>50.....</b>	<b>התאגדות מפלגות.....</b>	<b>חלק ח:</b>
<b>53.....</b>	<b>נקודות לדיון.....</b>	<b>חלק ט:</b>
53.....	האם לקבוע את חופש ההתאגדות כזכות חוקתית?.....	1.
53.....	האם להגביל את חופש ההתאגדות כך שהזכות תחול רק על התאגדויות למטרות חוקיות ו/או באמצעים חוקיים?.....	2.

## חופש ההתאגדות

54.....	למי תיתן זכות ההתאגדות? לכל אדם? לאזרחי המדינה בלבד?	.3
54.....	האם לכלול בחופש ההתאגדות התייחסות מפורשת לאיגודים מקצועיים?	.4
54.....	האם לכלול ברמה החוקתית גם הגבלה על זכות ההתארגנות של אנשי צבא ומשטרה?	.5
55.....	האם לכלול בחופש ההתאגדות התייחסות מפורשת למפלגות?	.6
55.....	האם לקבוע במפורש כי קיימת גם זכות לאי-התאגדות?	.7
55.....	כיצד מגבילים את חופש ההתאגדות?	.8
ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. ....רשימת מקורות.		חלק י:
57.....	רשימת מקורות.	חלק יא:
57.....	חקיקה ישראלית	.1
57.....	פסיקה ישראלית	.2
58.....	ספרות ומאמרים	.3
58.....	חקיקה זרה	.4
58.....	אנגליה	(א)
59.....	פסיקה זרה	.5
59.....	ארה"ב	(א)
59.....	אירופה	(ב)
59.....	קנדה	(ג)
59.....	אירלנד	(ד)
60.....	אנגליה	(ה)
60.....	דרום אפריקה	(ו)
60.....	ספרות ומאמרים זרים	.6
60.....	ארה"ב	(א)
60.....	אחר	(ב)

## חלק א: מבוא

### 1. מטרת המסמך ומבנהו

מסמך זה הוכן כחומר רקע לקראת דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט בחופש ההתאגדות. מסמך זה מורכב משמונה חלקים. חלק א' של המסמך עוסק בהגדרתה של הזכות החוקתית להתאגדות. חלק ב' מציג את חופש ההתאגדות כפי תוקפה במדינת ישראל, ומציג את השאלה אם הזכות כלולה במסגרת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. חלק ג' מציג את ההתייחסות לחופש ההתאגדות בהצעות חוקה בישראל, ומנתח את ההבדלים בין ההצעות השונות. חלק ד' סוקר את המשפט המשווה, ובוחר את חופש ההתאגדות בחוקותיהן של מדינות שונות ומסמכים בינלאומיים. חלק זה מסתיים בניתוח הסוגיות העולות מהמשפט המשווה. חלק ה' סוקר את החקיקה הישראלית המסדירה את חופש ההתאגדות, או הפוגעת בזכות זו. חלק ו' סוקר את חופש ההתאגדות בפסיקת בתי המשפט בישראל. חלק ז' עוסק ביישום חופש ההתאגדות לנושא האיגודים המקצועיים, וחלק ח' עוסק ביישום חופש ההתאגדות לנושא המפלגות. חלק ט' הוא החלק האופרטיבי של המסמך, והוא מציג, בהסתמך על חלקי המסמך שקדמו לו, שאלות ונושאים לדיון שמוצע כי הוועדה תשקול בבואה לעצב את הזכות החוקתית לחופש ההתאגדות. חלק י' הוא רשימת המקורות ששימשו אותנו בהכנת המסמך.

### 2. הגדרה

חופש ההתאגדות מהווה את אחת מחמש החרויות היסודיות של האדם, כפי שהוגדרו על ידי ג'ון סטיוארט מיל: חופש המצפון, חופש המחשבה וההרגשה, חופש הביטוי, חופש ההתאגדות וחופש העיסוק.<sup>1</sup>

ביסודו של חופש ההתאגדות, הזכות לאחד את כוחותיו של היחיד יחד עם אחרים, לצורך קידום מטרות במאוחד. בית המשפט העליון הגדיר את הזכות כך:

"לכל אדם בישראל נתונה זכות האדם להתאגד, יחד עם אחרים, לשם קידום מטרות משותפות."<sup>2</sup>

ובעניין אחר נקבע כי:

"זכות ההתאגדות היא זכות יסוד הן מבחינת זכויותו האישיות של האזרח במדינה דמוקרטית, הן מבחינת העיקרים החברתיים המנחים אותה והן מבחינת אופיה כמדינת חוק. חופש ההתאגדות הוא זכות היחיד והכלל, והוא תנאי שאין בלעדיו לקיומה של הדמוקרטיה."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ג'ון סטיוארט מיל, על החירות, הוצאת מאגנס, ירושלים, תשנ"ח, 25.

<sup>2</sup> רע"א 7504/95 יאסין נ' ימין ישראל, פ"ד נ(2) 45.

<sup>3</sup> ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 106, 106.

## חופש ההתאגדות

נוסף על היות הזכות חלק מהאוטונומיה של הרצון הפרטי, יש לחופש ההתאגדות חשיבות נוספת, בכך שהתארגנויות שונות מאפשרות לפרט לפעול ולהשפיע על זכויותיו ועל החיים הציבוריים (בין השאר באמצעות איגודים מקצועיים, מפלגות ותנועות פוליטיות). ההתאגדות מאפשרת לאדם להשתמש בסינרגיה הקבוצתית, באופן המגדיל את כוחו של האדם מעבר לזה הנתון לו כשהוא פועל כיחיד.

"ההתארגנות הקבוצתית מאפשרת לו להגיע להישגים שלא ניתן להגיע אליהם בדרך אחרת. המסגרת הארגונית היא איפוא סוג מסוים של מימוש עצמי."<sup>4</sup>

## חלק ב: חופש ההתאגדות כזכות חוקתית במדינת ישראל

### 1. חופש ההתאגדות כזכות יצירת פסיקה

אין חולק כי עד לכינונו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, חופש ההתאגדות לא היה מעוגן בחוק יסוד כלשהו.<sup>5</sup> ואולם, פסיקת בית המשפט העליון, שחלקים ממנה נסקרים בחלק ו' להלן, הצהירה על קיומה של זכות זו וקבעה כי מההכרה בה נגזרות תוצאות משפטיות מעשיות.

### 2. האם חופש ההתאגדות מעוגן בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו?

מן הרקע ההיסטורי ברור כי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו לא נועד להוות מגילת זכויות ישראלית שלמה. על-פי לשונו, חוק-היסוד נועד לעגן במעמד-על חוקתי כמה זכויות ספציפיות המנויות בו. למרות חשיבותן הרבה של חלק מזכויות אלה, החוק לא נועד להיות מגילת זכויות שלמה, שהרי חוק-היסוד לא היווה אלא אחד מבין כמה חוקי-יסוד שקודמו בשיטת האטומיזציה, שאף הם לא היו מגילת זכויות שלמה. במסגרת האטומיזציה, קודם נושא חופש ההתאגדות בהצעת חוק יסוד נפרדת, יחד עם חופש הביטוי,<sup>6</sup> אולם בניגוד לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק, "אטום" זה של מגילת הזכויות הישראלית לא עבר בכנסת, ולא הפך לחלק מחוקי היסוד.

ואולם, כידוע בפסיקה ובספרות המשפטית הצטברו אמרות רבות שלפיהן רוב הזכויות המוכרות (למעט הזכויות החברתיות) נכללות בגדרו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפי עמדה זו, זכויות אלה, שלא הוזכרו בחוק-היסוד ואשר במקרים מסוימים אף הושמטו ממנו בכוונת המכונן, קיבלו בכל-זאת מעמד-על חוקתי מכוח חוקי-היסוד החדשים, בהיותן חלק מ"כבוד האדם". משמעות עיקרית של גישה זו הינה שחקיקה של הכנסת עשויה להיפסל בשל קביעה כי פגיעתה בזכויות אלה אינה לתכלית ראויה, או שאינה בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, או שאינה מידתית. אחת הזכויות שאמרות אלה מתייחסות אליהן היא חופש ההתאגדות.

<sup>4</sup> זכויות האדם והאזרח בישראל (רות גביזון וחגי שנידור, עורכים, 1991) כרך ב' 366.

<sup>5</sup> לשאלת עיגונו של חופש הביטוי בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ראו להלן.

<sup>6</sup> הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות, ה"ח תשנ"ד 101; וכן 336.

## חופש ההתאגדות

למיטב ידיעתנו, בית המשפט העליון טרם פסק במישרין בסוגיה זו. עם זאת, נשיא בית המשפט העליון, פרופ' אהרן ברק, כלל את חופש ההתאגדות במסגרת הזכויות שהפכו לעל-חוקתיות כחלק מ"כבוד האדם". במאמר שפרסם בסמוך לאחר קבלת חוקי היסוד החדשים, כתב פרופ' ברק:

"על-פי גישה פרשנית זו, המושג "כבוד האדם וחירותו" צריך לקבל את משמעותו המלאה. יש ליתן לו אותו תוכן, אשר ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית מעניקים (אובייקטיבית) למושג "כבוד האדם וחירותו". מהותו תיקבע על-פי תפיסות היסוד של "הציבור הנאור" בישראל. על כן, יש לכלול במסגרת "כבוד האדם וחירותו" את השוויון, חופש הביטוי, חופש האמונה והדת, חופש היצירה, האסיפה וההתאגדות. כל אלה הם ביטוי לכבוד האדם וחירותו במדינה יהודית ודמוקרטית."<sup>7</sup>

ובספרו **פרשנות חוקתית** כותב ברק:

"כבודו" של האדם ו"חירותו" משתרע על כל אותן זכויות אדם אשר על-פי תפיסתו של הציבור הנאור בישראל קשורות לכבוד האדם ולחירותו בקשר ענייני הדוק, ואשר בלעדיהן אין משמעות להגנה על כבוד האדם וחירותו. אלה כוללות בעיקר את השוויון, את הכשרות המשפטית (האוטונומיה של הרצון הפרטי) ואת חופש הדיבור, התנועה, הדת, המצפון, המדע וההתאגדות.<sup>8</sup>

ובהמשך, באופן מפורש ומפורט:

לדעתי, חופש ההתאגדות הוא עתה בעל מעמד נורמטיבי חוקתי-על חוקי. מעמד זה ניתן לו משום שהוא נגזר כיום - כזכות פרטיקולרית ללא שם - מכבוד האדם. בכך ניתן ביטוי לפסקת עקרונות היסוד ולפסקת המטרה. אכן, אם לדיבור 'כבוד האדם' יש ליתן מובן המושתת על ההכרה בערך האדם, ובהיותו בן-חורין, ואם בכך ניתן עיגון לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הרי מתבקשת המסקנה כי כבוד האדם הוא גם חופש הרצון של אדם להתאגד. חופש זה משתרע על ההתאגדות בתאגיד... הוא כולל בחובו את זכותם של עובדים ומעבידים "להתארגן", כלומר להקים ארגון עובדים ומעבידים.<sup>9</sup>

העמדה לפיה חופש ההתאגדות הינו חלק מכבוד האדם ולפיכך הפכה לזכות חוקתית-על-חוקתית אומצה גם בידי שופט אחד של בית המשפט המחוזי בירושלים,<sup>10</sup> וכן בידי בית הדין הארצי לעבודה.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> אהרן ברק "זכויות אדם מוגנות - ההיקף וההגבלות" **משפט וממשל** א (תשנ"ב-תשנ"ג) 253, 261

<sup>8</sup> אהרן ברק **פרשנות במשפט** (הוצאת נבו, תשנ"ד) כרך ג בעמ' 416.

<sup>9</sup> **שם**, בעמ' 431.

<sup>10</sup> ה"פ (י-ם) 3200/04 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' הארגון העולמי של המשפטנים היהודיים**, דינים-מחוזי לד' (7) 235.

## חופש ההתאגדות

מאידך, ראוי לציין כי ניתן להצביע על מספר פסקי-דין, בהם אחד של השופט ברק, שניתנו לאחר כניסת חוקי-היסוד לתוקפם, העוסקים בזכות-יסוד זו באריכות, ואשר נמנעו מלפסוק כי חופש ההתאגדות מעוגן כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>12</sup> העמדה לפיה אין לכלול את חופש ההתאגדות בביטוי "כבוד האדם" הובעה גם בספרות, על-ידי אחד מכותבי מזכר זה.<sup>13</sup>

## חלק ג: חופש ההתאגדות בהצעות חוקה לישראל

### 1. הצעת חוקה של יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948)

הצעה זו קובעת את חופש ההתאגדות ביחד עם חופש האסיפה, מביאה בחשבון "הוראות סדר" להגבלת הזכויות על פי חוק, ואוסרת על הפליה בחוקים המסדירים. כן קובעת ההצעה במפורש, ברמה החוקתית, כי הזכות אינה חלה על אגודות שתכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי.

סעיף 17.

אזרחי ישראל יהיו רשאים להתאסף יחד, בצורה שקטה ובלי נשיאת נשק, או להתאגד באגודת חברים, על פי הוראות סדר אשר יורו חוקי המדינה. לא תעשה כל הפליה בחוקים אלה מטעמי גזע, דת לשון או השקפה פוליטית. ערובה זו לא תחול על אסיפות ואגודות, אשר תכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי.

### 2. הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם של פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד-1963)

ההצעה כללה סעיף המעניק את חופש ההתאגדות, וקבעה במפורש את הזכות להתאגדות באיגודים מקצועיים. ההצעה התירה את הגבלת הזכות אך ורק לצורך, בתנאי משטר דמוקרטי, בטחון המדינה או הציבור, למניעת עבריינות, או להגנה על המוסר, על בריאות העם או על זכויותיהם של אחרים. ההצעה גם הבהירה כי אין כופים על אדם חברות בשום איגוד.

סעיף 29

---

<sup>11</sup> עסק (ארצי) 57/05 הסתדרות הכללית החדשה נ' מדינת ישראל - משרד התחבורה ומטרודן באר שבע (טרם פורסם, ניתן ביום 3 במרץ 2005).

<sup>12</sup> ע"א 4531/91 נאסר נ' רשמת העמותות, פ"ד מח(3) 294 (הנשיא שמגר); עניין יאסין, לעיל הערה 2.

<sup>13</sup> הלל סומר, "הזכויות הבלתי מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כח (תשנ"ז) 257, בעמ' 326-327.

## חופש ההתאגדות

- (א) כל אזרח ישראלי זכות לו לחופש ההתאגדות, לרבות התאגדות באיגודים מקצועיים להגנת ענייניו הכלכליים והסוציאליים וקידומם.
- (ב) הוראות סעיף 28 (ב) יחולו על זכות זו בשינויים המחויבים.
- (ג) אין כופים על אדם חברות בשום איגוד.

### סעיף 28

...(א)

(ב) לא יגביל חוק זכות זו ולא ירשה להגבילה אלא במידה שיש צורך בכך, בתנאיו של המשטר הדמוקרטי, לביטחון המדינה או הציבור, למניעת עבריינות, או להגנה על המוסר, על בריאות העם או על זכויותיהם של אחרים.

...(ב)

### 3. הצעת חוקה של פרופ' אקצין (תשכ"ד-1964)

גם הצעה זו קובעת את חופש ההתאגדות ביחד עם חופש האסיפה. נקבע במפורש כי ההתאגדות צריכה להיות "לכל מטרה שאינה נוגדת את החוקה והחוקים". הותרה במפורש התארגנות למטרה פוליטית "שאין בה משום התנכלות לקיום המדינה, ערעור שלמותה או ביטחונה, הסתה למיגור המשטר הדימוקראטי וזכויות היחיד בתוכה, או הסתה למעשי אלימות ועבירה." כן נקבע כי ייקבעו בחוק הסדרי התאגדות התואמים את הסעיף החוקתי.

### סעיף 25.

אזרחי ישראל ללא הבדל גזע, דת, לאום, ארץ-מוצא, לשון, עדה, מפלגה, מעמד חברתי או מצב כלכלי, רשאים להתקהל בצורה שקטה וללא נשיאת נשק, ולהתאגד, לכל מטרה שאינה נוגדת את החוקה והחוקים, לרבות מטרות פוליטיות במידה שאין באלו משום התנכלות לקיום המדינה, ערעור שלמותה או ביטחונה, הסתה למיגור המשטר הדימוקראטי וזכויות היחיד בתוכה, או הסתה למעשי אלימות ועבירה. הסדרי התקהלות והתאגדות התואמים סעיף. זה ייקבעו על-פי חוק.

### 4. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (1973) (הכנסת השביעית – ועדת משנה בראשות בנימין הלוי).

## חופש ההתאגדות

ההצעה כללה סעיף המעניק את חופש ההתאגדות, "למטרות חוקיות ובאמצעים חוקיים" וקבעה במפורש את הזכות להתאגדות באיגודים מקצועיים. ההצעה התירה את הגבלת הזכות אך ורק "על פי חוק הבא להגן על בטחון המדינה או על קיום המשטר הדמוקרטי או על זכויות הזולת".

### סעיף 13

(א) הכל זכאים להתאגד להשגת מטרות חוקיות באמצעים חוקיים, לרבות התאגדות באיגודים מקצועיים להגנת ענייניהם הכלכליים והסוציאליים וקידומם.

(ב) אין מגבילים זכות זאת אלא על פי חוק הבא להגן על בטחון המדינה או על קיום המשטר הדמוקרטי או על זכויות הזולת.

### 5. הצעת "חוקה לישראל" (בראשות פרופ' רייכמן) (1986)

ההצעה כללה סעיף המעניק את חופש ההתאגדות. אין התייחסות לשאלת המטרות החוקיות, ואין התייחסות מיוחדת לאיגודים מקצועיים. ההצעה התירה את הגבלת הזכות אך ורק "בחוק לשם מנעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה ושלום הציבור." ההצעה כללה סעיף מפורט הקובע את החופש מהתארגנות, ולפיו אין לכפות חברות אלא בחוק הבא להבטיח רמה מקצועית נאותה.

### 27. חופש ההתארגנות וההתאגדות

(א) לכל תושב הזכות לחופש ההתארגנות וההתאגדות.  
(ב) לא תוגבל זכות זו אלא בחוק לשם מנעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה ושלום הציבור.

(ג) אין כופים על אדם חברות בארגון או איגוד כלשהו, אלא בחוק הבא להבטיח רמתו של מקצוע ורמת שירות הניתנת לציבור על ידי העוסקים באותו מקצוע.

### 6. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם משנת 1989 (הכנסת ה-12 - קבוצת חברי כנסת בראשות אמנון רובינשטיין)

ההצעה כללה סעיף המעניק את חופש ההתאגדות, "למטרות חוקיות ובדרכים חוקיות". אין בה התייחסות נפרדת לאיגודים מקצועיים.

לכל תושב החופש להתאגד למטרות חוקיות ובדרכים חוקיות.

**7. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם משנת 1989 (הכנסת ה-12 - קבוצת חברי כנסת בראשות שולמית אלוני)**

בדומה מאד להצעת "חוקה לישראל", ההצעה כללה סעיף המעניק את חופש ההתאגדות ומוסיפה לו את "חופש ההתארגנות". אין התייחסות לשאלת המטרות החוקיות, ואין התייחסות מפורשת לאיגודים מקצועיים (אם כי נראה שהמילה "התארגנות" מתייחסת אליהם). ההצעה התירה את הגבלת הזכות אך ורק "בחוק הבא להגן על קיום המשטר הדמוקרטי, על שלום הציבור וביטחון המדינה".

ההצעה כללה סעיף מפורט הקובע את החופש מהתארגנות, ולפיו אין לכפות חברות בארגון או באיגוד אלא בחוק הבא "להגן על מקצוע".

25. חופש ההתאגדות וההתארגנות

- (א) לכל אדם זכות לחופש ההתארגנות וההתאגדות.
- (ב) אין מגבילים זכות זו אלא בחוק הבא להגן על קיום המשטר הדמוקרטי, על שלום הציבור וביטחון המדינה.
- (ג) אין כופים על אדם חברות בארגון או באיגוד כלשהו, אלא מכוח חוק הבא להגן על מקצוע.

**8. הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות (1991)**

במסגרת תהליך "האטומיזציה" שנקט בו פרופסור אמנון רובינשטיין, הוגשה הצעת חוק יסוד זו כאחת מתוך ארבעה הצעות בתחומי הזכויות, בד-בבד עם הצעת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>14</sup> ההצעה כוללת סעיפים רבים הדומים לזה שהתקבל בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לרבות "פסקת הגבלה", פסקת מטרה, ופסקת עקרונית יסוד, אולם היא כללה בנוסף גם הוראת איסור "שימוש בזכות מהזכויות שלפי חוק-יסוד זה שיש בו משום פגיעה בקיום המדינה או במשטר הדמוקרטי, או שיש בו כדי לדכא זכויות אדם".

התייחסות ההצעה לחופש ההתאגדות היתה לקונית מאד, בלא התייחסות לשאלת המטרות או לאיגודים המקצועיים. להלן הסעיפים העיקריים בהצעה:

1. עקרונות יסוד

14 הנוסח דלעיל מבוסס על נוסח מאוחר יותר, שפורסם בהצ"ח תשנ"ד 101. ההצעה המקורית פורסמה בהצ"ח תשנ"ד 100.

## חופש ההתאגדות

זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.

2. מטרה

חוק-יסוד זה מטרתו להגן על חופש הביטוי ועל חופש ההתאגדות של האדם, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

6. חופש ההתאגדות

**לכל אזרח או תושב של המדינה החופש להתאגד**

7. פגיעה בזכויות

אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק או על-פי הסמכה מפורשת בחוק, ההולמים את ערכיה של מדינת ישראל, שנועדו לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

8. תחולה

כל רשות מרשויות השלטון וכל מי שפועל מטעמה חייבים לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה.

9. שימוש לרעה בזכויות

אין לעשות שימוש בזכות מהזכויות שלפי חוק-יסוד זה שיש בו משום פגיעה בקיום המדינה או במשטר הדמוקרטי, או שיש בו כדי לדכא זכויות אדם.

9. הצעת החוקה של פרופ' בנדור (2000)

ההצעה כוללת גרסה קצרה של חופש ההתאגדות, ללא התייחסות לשאלת המטרות. כמו-כן כוללת ההצעה הסדר מפורט של התארגנות עובדים ומעבידים.

88. חופש ההתאגדות

לכל אזרח או תושב של המדינה הזכות להתאגד

89. זכויות עובדים, מעבידים וארגונים

(א) עובדים זכאים להתאגד לפי בחירתם בארגוני עובדים, ומעבידים זכאים להתאגד לפי בחירתם בארגוני מעבידים. ארגון עובדים רשאי להתקשר בהסכם קיבוצי עם מעביד או עם ארגון מעבידים.

## חופש ההתאגדות

(ב) עובדים זכאים לשבות להגנה על זכויותיהם ולקידום ענייניהם כעובדים.

(ג) מימון פעולותיהם של ארגוני עובדים או ארגוני מעבידים ודרכי הגבייה מהם יכול שייקבע בחוק או לפיו.

### 10. טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005)

ההצעה כוללת את חופש ההתאגדות, והיא מציינת במפורש את יישומו להתאגדות במסגרת איגודים מקצועיים, כמו גם במסגרת מפלגות והתאגדויות פוליטיות. ההצעה אינה מתייחסת לשאלת המטרות החוקיות.

### 17. חופש ההתאגדות

לכל אזרח או תושב של המדינה החופש להתאגד, לרבות הזכות להקים מפלגות, התאגדויות פוליטיות ואיגודים מקצועיים.

### 11. ניתוח ההצעות השונות בישראל לחופש ההתאגדות

כל ההצעות לחוקה בישראל כללו את חופש ההתאגדות כזכות חוקתית. אחדות מההצעות העניקו את הזכות לאזרחים בלבד.<sup>15</sup> הצעות אחרות העניקו את הזכות לתושבים.<sup>16</sup> והיו גם הצעות שהעניקו את הזכות ל"הכל" או "לכל אדם".<sup>17</sup> בשנים האחרונות, ההצעות מעניקות את הזכות "לכל אזרח או תושב".<sup>18</sup> חלק מההצעות כללו את החריגים לחופש ההתאגדות בתוך הסעיף שקבע את הזכות. כך, למשל, קבעה הצעת יהודה פנחס כהן כי הזכות אינה חלה על אגודות "שתכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי". הצעת פרופ' אקצין התירה את ההתאגדות "לכל מטרה שאינה נוגדת את החוקה והחוקים, לרבות מטרות פוליטיות במידה שאין באלו משום התנכלות לקיום המדינה, ערעור שלמותה או ביטחונה, הסתה למיגור המשטר הדימוקראטי וזכויות היחיד בתוכה, או הסתה למעשי אלימות ועבירה". הצעת בנימין הלוי התירה את ההתאגדות "להשגת מטרות חוקיות באמצעים חוקיים". הצעת פרופ' רובינשטיין קבעה כי על ההתאגדות להיות "למטרות חוקיות ובדרכים חוקיות. הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות קבעה כי "אין לעשות שימוש בזכות מהזכויות שלפי חוק-יסוד זה שיש בו משום פגיעה בקיום המדינה או במשטר הדמוקרטי, או שיש בו כדי לדכא זכויות אדם."

<sup>15</sup> הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' קלינגהופר; הצעת פרופ' אקצין.

<sup>16</sup> הצעת חוקה לישראל; הצעת פרופ' רובינשטיין (1989).

<sup>17</sup> הצעת בנימין הלוי; הצעת שולמית אלוני.

<sup>18</sup> הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## חופש ההתאגדות

חלק מההצעות התייחסו במפורש לחופש ההתאגדות באיגודים מקצועיים,<sup>19</sup> ולאחרונה נמצאה גם התייחסות מפורשת למפלגות.<sup>20</sup>

חלק מההצעות החוקה קבעו במפורש כי אין לכפות על אדם חברות באיגוד,<sup>21</sup> ולעיתים התירו כפיה בחוק לצורך הבטחת רמתו של מקצוע.<sup>22</sup>

חלק מההצעות כללו "פסקאות הגבלה" ספציפיות לזכות זו, שקבעו באילו נסיבות ניתן יהיה להגבילה. כך, הצעת פרופ' קלינגהופר התירה את הגבלת הזכות רק "במידה שיש צורך בכך, בתנאי של המשטר הדמוקרטי, לביטחון המדינה או הציבור, למניעת עבריינות, או להגנה על המוסר, על בריאות העם או על זכויותיהם של אחרים". הצעת בנימין הלוי קבעה כי אין מגבילים זכות זאת אלא על פי חוק הבא להגן על בטחון המדינה או על קיום המשטר הדמוקרטי או על זכויות הזולת. הצעת חוקה לישראל קבעה כי "לא תוגבל זכות זו אלא בחוק לשם מניעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה ושלוש הציבור. הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות כללה פסקת הגבלה בנוסח המצוי בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק.

## חלק ד: חופש ההתאגדות במשפט המשווה ובמשפט העברי

### 1. אמנות כלליות

#### (א) ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם (האוו"ם, 1948)

ההכרזה קובעת את חופש ההתאגדות, ועימו קובעת גם כי אין לכפות על אדם להשתייך לאגודה.

#### Article 20

- 1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.
- 2) No one may be compelled to belong to an association.

#### (ב) האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966)

האמנה קובעת את חופש ההתאגדות, לרבות, במפורש, הזכות להקים איגודים מקצועיים ולהצטרף אליהם. נקבע כי אין להגביל את הזכות אלא בחוק ועל פי הנדרש בחברה דמוקרטית, ולמען בטחון המדינה או בטחון הציבור, הסדר הציבורי (תקנת הציבור), שמירתם של בריאות הציבור או מוסר

<sup>19</sup> הצעת פרופ' קלינגהופר; הצעת בנימין הלוי; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>20</sup> הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>21</sup> הצעת פרופ' קלינגהופר.

<sup>22</sup> הצעת חוקה לישראל; הצעת שולמית אלוני.

## חופש ההתאגדות

הציבור, ולהגנת זכויותיו וחירותיו של הזולת. האמנה מתירה במפורש הטלת הגבלות חוקיות על זכות ההתארגנות של אנשי צבא ומשטרה. האמנה מבהירה, ביחס לאיגודים מקצועיים, כי היא אינה משנה מהוראותיה של אמנת העבודה הבינלאומית משנת 1948 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן.

### Article 22

- 1) Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.
- 2) No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (*ordre public*), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right.
- 3) Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or to apply the law in such a manner as to prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

מדינת ישראל חתמה על האמנה ב-19 ב-19 בדצמבר 1966 ואשררה אותה ביום 18 באוגוסט 1991. האמנה נכנסה לתוקף לגבי ישראל ביום 3 בינואר 1992 עם אשרור האמנה, פרסמה מדינת ישראל הצהרה והסתייגות לגבי מצב החירום הנהוג במדינה מאז 1948, אולם הסתייגות זו אינה רלוונטית לגבי הסעיפים הנוגעים לחופש ההתאגדות.

(ג) אמנת ארגון העבודה הבינלאומי בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן (1948)

אמנה זו<sup>23</sup> עוסקת בזכות להתארגן בתחום יחסי העבודה. האמנה קובעת את זכותם של עובדים ומעבידים (ללא כל אבחנה ביניהם) להתאגד ולהצטרף לאיגודים (סעיף 2 לאמנה). האמנה קובעת חירות לארגונים לקבוע את הכללים שלהם ולהתנהל באופן עצמאי (סעיף 3(1) לאמנה). כן נקבע איסור על רשויות השלטון מהתערבות שיש בה כדי להגביל את הזכות או את מימושה (סעיף 3(2) לאמנה). נקבע כי על האיגודים לשמור על החוק, וכי החוקים צריכים להיות כאלו שאינם פוגעים

<sup>23</sup> נוסח מלא של האמנה מצוי באתר זה, של פרופ' בן ישראל: <http://www.tau.ac.il/law/ben-israel/f9.doc>

## חופש ההתאגדות

בזכויות המובטחות באמנה (סעיף 8). האמנה מתירה לחוקים הלאומיים לקבוע עד כמה חריות המובטחות בה יחולו לגבי כוחות הביטחון והמשטרה (סעיף 9). היא מחייבת את המדינות החברות לנקוט את כל הצעדים שיבטיחו את יכולתם של עובדים ומעבידים להתאגד באופן חופשי. האמנה אושררה בידי 143 מדינות. לפי אתר האינטרנט של ארגון העבודה הבינלאומי, ישראל אישררה את האמנה בשנת 1957.<sup>24</sup> לעומת זאת, לפי אתר האינטרנט של משרד המשפטים, ישראל טרם הצטרפה לאמנה זו.<sup>25</sup>

### Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.

## 2. ארה"ב

### (א) חוקת ארצות הברית

חוקת ארצות הברית אינה נוקבת במפורש בזכות להתאגדות. למרות זאת, הוכרה הזכות להתאגדות כזכות חוקתית בארצות הברית. הדבר היה לראשונה, בשנת 1958 בפסק הדין *NAACP v. Alabama*<sup>26</sup>. בפסק דין זה נידון חוק של מדינת אלבמה שחייב תאגידיים למסור מסמכים ופרטים על התאגיד/אירגון. ה-NAACP ("האגודה הלאומית לקידום של אנשים שחורים" – ארגון זכויות האזרח המשמעותי ביותר שפעל למען קידום זכויותיהם של השחורים) סירב למסור את רשימת החברים בארגון בטענה כי הדבר עלול לחשוף אותם להפליה בקבלה לעבודה, להטרדות ולאיומים ובכך לפגוע בחופש ההתאגדות שלהם. בית המשפט עמד על הקשר בין חופש הביטוי וחופש האסיפה וההפגנה (המוגנים במפורש בתיקון הראשון לחוקה) לבין זכות ההתאגדות. בית המשפט פסק כי חופש ההתאגדות כזכות חוקתית מעוגן במסגרת חופש האסיפה והביטוי (אשר זכו להגנה מפורשת במסגרת התיקון הראשון).

משנקבע כי המדובר בזכות חוקתית, קבע בית המשפט כי על מנת להתיר פגיעה בחופש ההתאגדות, על מדינת אלבמה (מהמדינות שהתנגדו ביותר לשוויון זכויות לשחורים) להציג אינטרס מדינתי משכנע מדוע נחוצה לה רשימת שמות החברים, על מנת שבית המשפט יאפשר לה את הפגיעה בחופש ההתאגדות, ואינטרס כזה לא הוצג. מאידך, שנה מאוחר יותר דחה בית המשפט העליון, ברוב

<sup>24</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?C087> האמנה אכן פורסמה בכתבי אמנה, 59, תשי"ב (11.9.1952), עמ' 249

<sup>25</sup> <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/11B7067C-D2B6-417A-8C0D-4CE33A30F4B4/0/indexmult.doc>

<sup>26</sup> *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958)

## חופש ההתאגדות

דחוק של 5 מול 4, את טענת חופש ההתאגדות שטען אדם שסירב להשיב על שאלות בנוגע לחברותו במפלגה הקומוניסטית בזמן שהעיד בפני תת ועדה של הקונגרס.<sup>27</sup>

“implicit in the right to engage in activities protected by the First Amendment is a corresponding right to associate with others in pursuit of a wide variety of political, social, economic, educational, religious, and cultural ends”

שאלת חופש ההתאגדות עלתה גם כטענת הגנה של התאגדויות בעלות מאפיין מסויים (למשל על בסיס מיגדרי) שביקשו להתנגד לחוקים שחייבו אותם לשוויון ולהעדר אפליה. אותן התאגדויות טענו כי חוקים אלו פוגעים בזכותם להתאגד על הבסיס אותו ביקשו. כך, למשל, בפרשת *Roberts v. United States Jaycees*<sup>28</sup> טען המשיב כי חוק של מדינת מינסוטה שאסר הפליה פוגע בזכותו להתאגדות כגוף שנועד לקדם את ענייניהם של גברים צעירים. בית המשפט של מינסוטה קבע הדבר מנוגד לחוק. בית המשפט איבחן בין התקשרויות מצומצמות ואינטימיות (כגון משפחה) בהן יש משקל ניכר לזהותו של כל חבר ולקשרים האישיים בניהם לבין גופים וארגונים גדולים. נקבע כי ההגנה על התאגדויות נועדה בראש ובראשונה להגן על חופש הביטוי שלהן ועל זכותן לקדם את מטרותיהן. נקבע כי החוק של מדינת מינסוטה אינו מנסה למנוע מהארגון לקיים את מטרותיו, ובמקביל, הוא נועד לקידום של מטרה נעלה כגון ביטול הפליה נשים.

### (ב) חופש ההתאגדות של עובדי מדינה.

במספר מקרים קבע בית המשפט העליון של ארצות הברית כי גם לעובדי מדינה זכות להתאגדות בארגונים כרצונם. בפסק דין *Keyishian v. Updegraff*<sup>29</sup> נקבע כי חוק של מדינת ניו יורק המגביל העסקה על בסיס חברות באירגון "חתרני" הוא פסול וכי חברות באירגון פוליטי אין בה די בכדי להגדיר אדם כלא מתאים למשרה ציבורית. בפסק דין *United States v. Robel*<sup>30</sup> נקבע כי חוק אשר אוסר על חברים במפלגה הקומוניסטית לעבוד במתקנים צבאיים פוגע בזכות העובד להתאגד. פסק דין *Elrod v. Burns*<sup>31</sup> נקבע כי הנוהג לפיו שריף מחוזי חדש מחליף את כל העובדים שחברים במפלגה היריבה לשלו אינו חוקי. לעומת זאת, אישרר בית המשפט כי במקרה של משרות ציבוריות ברמה גבוהה של קבלת החלטות ניתן לפטר עובד בגלל השתייכותו למפלגה עם מדיניות שונה מזו של הממשל.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959)

<sup>28</sup> *Roberts v. United States Jaycees*, 468 U.S. 600 (1984)

<sup>29</sup> *Keyishian v. Updegraff*, 344 U.S. 183 (1952)

<sup>30</sup> *United States v. Robel*, 389 U.S. 258 (1967)

<sup>31</sup> *Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347 (1976)

<sup>32</sup> *Branti v. Finkel*, 455 U.S. 507

### 3. אירופה

(א) האמנה האירופית לזכויות אדם, 1950

(1) כללי

האמנה מגדירה את הזכות להתאגדות עם אחרים בצמוד לחופש האסיפה. האמנה מתייחסת במפורש לזכות ליצור איגודי עובדים ולהצטרף אליהם. הפגיעה בחופש ההתאגדות תיתכן אך ורק במידה וההגבלה תעמוד בדרישות סעיף 11(2) לאמנה, שבו יוצרת האמנה רשימה ארוכה יחסית (אך קצרה מהרשימה המקבילה לגבי חופש הביטוי) של אינטרסים שבגינם ניתן להגביל את חופש ההתאגדות, ובלבד שההגבלה הינה על פי חוק, והכרחית במשטר דמוקרטי. האינטרסים בגינם מותר להגביל את חופש ההתאגדות כוללים את בטחון המדינה, בטיחות הציבור, לשם מניעת הפרות סדר או פשע, לשם הגנה על בריאות הציבור ועל המוסר, להגנה על הזכויות והחרויות של אחרים.

#### ARTICLE 11

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.
2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. this article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

(2) היקף הזכות

סעיף 11 לאמנה מגן על זכותם של פרטים להקים ולהצטרף לישות קיבוצית או התאגדות לקידום האינטרסים של החברים בה<sup>33</sup>. קשרים אגביים אקראיים בין בני אדם אינם מספיקים בכדי לחסות תחת ההגדרה של התאגדות. יש להראות מאמץ מכוון להקמת מבנה אירגוני. זו אינה החירות להינות מחברתם של אחרים. כפי שנאמר בפסק הדין *Macfeeley v United Kingdom*<sup>34</sup>:

*Young, James and Webster v United Kingdom* (1984) B 39, 47, ECommHR. <sup>33</sup>

*Macfeeley v United Kingdom* (1980) 20 DR 44 para 14, EComm HR. <sup>34</sup>

## חופש ההתאגדות

“ The Concept of freedom of association of which the right to form and join trade unions is special aspect, is concerned with the right to form or be affiliated with a group or organisation pursuing particular aims. It does not concern the right of prisoners to share the company of other prisoners to associate with other prisoners in this case.”

הזכות כוללת הקמת איגודים, לרבות איגודי עובדים, איגודי מעסיקים ומפלגות.<sup>35</sup>

### (3) הזכות השלילית/החופש שלא להתאגד

נושא הזכות השלילית שלא להיות חבר באיגוד עלה בעיקר בהקשר של ה"מפעלים הסגורים" (closed shops).<sup>36</sup> בתחילה נמנע בית המשפט מלפסוק בסוגיה הכללית של חוקיות מפעלים סגורים אך קבע כי כפייה על עובד לאחר שהתקבל לעבודה להצטרף לאיגוד מסוים ותוך איומי פיטורין, פוגעת ביסוד הזכות המוקנית בסעיף 11 לאמנה.<sup>37</sup> מאוחר יותר נקבע כי גם דרישה להצטרפות לאיגוד לפני קבלה לעבודה יכולה להגיע לכדי כפייה אסורה על פי הסעיף.<sup>38</sup> מאידך נקבע כי סירוב של חברים לעבודה עם אדם שאינו חבר איגוד במקום עבודה שאינו מוגדר רשמית כמפעל סגור ותוך נכונות המעביד להציע משרה חילופית אינה עולה כדי חריגה מהאמנה,<sup>39</sup> וכי במקרה של חרם על בעל עסק שסירב להצטרף לאיגוד, אין המדינה מחויבת להתערב.<sup>40</sup>

התאגדות מוגנת על פי האמנה אינה כוללת מועצה לפיקוח ורישוי בעלי מקצוע. כיוון שגופים אלה אינם מוגנים, חיוב בעלי מקצוע בחברות באיגוד כנ"ל אינו נחשב לחריגה מן האמנה.

### (ב) הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי משנת 2000

הצ'רטר משנת 2000 (האמור להיכלל כחלק מהחוקה האירופית המצויה בהליכי אישור במדינות האיחוד האירופי השונות) כולל את חופש ההתאגדות, בצמוד לחופש האסיפה. הצ'רטר מציין במפורש את הזכות להקים ארגוני עובדים, ארגונים פוליטיים וארגונים אזרחיים ואת הזכות להצטרף אליהם. בניגוד לאמנה, הצ'רטר אינו מונה במפורש את העילות להגבלת חופש ההתאגדות, ומשאיר עניין זה להסדרה באמצעות מנגנוני ההגבלה הכלליים של הצ'רטר.

#### Article 12 - freedom of assembly and of association

1. everyone has the right to freedom of peaceful assembly and freedom of association at all levels, in particular in political, trade union and civil

<sup>35</sup> *X v Belgium* (1961) 4 YB 324, EComm HR.

<sup>36</sup> מפעל אשר מקבל לעבודה רק חברי איגוד מקצועי מסויים.

<sup>37</sup> *Young, James and Webster v United Kingdom* הערה 33 לעיל.

<sup>38</sup> *Sigurjonsson v Iceland* (1993) 16 EHRR 462.

<sup>39</sup> *Sibon v United Kingdom* (1993) 17 EHRR 193.

<sup>40</sup> *Gustafsson v Sweeden* (1996) 22 EHRR 409.

## חופש ההתאגדות

matters, which implies the right of everyone to form and to join trade unions for the protection of his or her interests.

2. political parties at union level contribute to expressing the political will of the citizens of the union.

### 4. אנגליה

עד להצטרפותה של אנגליה לאמנה האירופית על זכויות אדם, לא היה בה חוק שקבע באופן מפורש את חופש ההתאגדות. עם זאת, החוק האנגלי אינו מטיל הגבלות כלליות על חופש ההתאגדות, ואין הוא דורש את רישומן של התארגנויות פוליטיות<sup>41</sup> או איגודים אחרים. כמו-כן, המשפט האנגלי הכיר באופן עקבי באוטונומיה של איגודים לגבי השליטה על החברות בהם,<sup>42</sup> וקבע כי אין זכות לפרט להתאגד עם פרטים אחרים אשר אינם מעוניינים להתאגד איתו.<sup>43</sup> כמו כן

. איגודים מקצועיים כפופים לחקיקה מורכבת המסדירה את פעילותם, ואשר תיאורה חורג מגבולותיו של מזכר זה.<sup>44</sup>

חוק אנגלי משנת 1936 אוסר ניהול של התאגדויות אשר מטרתן, הכשרתן או הצטיידותן נועדה לאפשר להן לפעול ככוח שיטור או כוח צבאי או שמטרתן להפעיל כוח פיזי לקידום מטרות פוליטיות אסורות.<sup>45</sup> מארגני וראשי ה- "IRA" הורשעו בעבירות על סעיף זה. ה-Terrorism Act 2000 מגדיר כי חברות, תמיכה או לבישת מדים בסיטואציות מסוימות המזהות אדם עם אירגון אשר הוצא מחוק, מבצע עבירה.

### 5. קנדה (1982)

הצ'רטר הקנדי<sup>46</sup> קובע את חופש ההתאגדות בצורה פשוטה ביותר.<sup>47</sup>

Section 2 [Freedom of Religion, Speech, Association]

Everyone has the following fundamental freedoms:

---

<sup>41</sup> מפלגה אשר מעוניינת ששמה יופיע על פתקי ההצבעה או המעוניינת לשר שיזורי תעמולה מחוייבת ברישום Registration of Political Parties Act 1998.

<sup>42</sup> *Cheall v Association of Professional Executive Clerical and Computer Staff* [1983] 2 AC 180  
<sup>43</sup> שם, 191.

<sup>44</sup> Consolidated in the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992.

<sup>45</sup> Public Order Act 1936 Section 2.

<sup>46</sup> Part I Canadian Charter of Rights and Freedoms, [Title 2] Fundamental Freedoms, Section 2 [Freedom of

Religion, Speech, Association]. As downloaded from [www.icl.com](http://www.icl.com) ההדגשות לא במקור

<sup>47</sup> חלק זה של המזכר מתבסס על ספרו של הוג: Peter W. Hogg constitutional law of Canada (Carswell, 3<sup>rd</sup> Ed.) Chapter

## חופש ההתאגדות

- (a) freedom of conscience and religion;
- (b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other means of communication;
- (c) freedom of peaceful assembly and
- (d) **freedom of association**

הסמכות החקיקתית הקנדית להגביל את חופש ההתאגדות מתחלקת לשתי רמות הרמה הראשונה הינה הרמה הפרובינציאלית (מדינתית) והשנייה הינה הרמה הפדראלית. על המחוקק ברמה הפרובינציאלית חל איסור להגביל התאגדות שהיא בצורה של : clubs, societies, part membership, other unincorporated associations. לעומת זאת, המחוקק הפדראלי רשאי לאסור הקמת התאגדות שמטרתה ביצוע עבירות, והוא יכול גם להגביל התאגדויות לצרכי פיקוח ורגולציה על מונופולים ועל מיזוגים. יצויין כי לצירטר הקנדי מעין "פסקת הגבלה" המתירה להגביל את כלל הזכויות, ובכללן את חופש ההתאגדות, כל עוד הגבלות אלו הינן סבירות, מכח חוק ומוצדקות במסגרת משטר דמוקרטי.<sup>48</sup> דעות השופטים בבית המשפט העליון בקנדה נחלקות בשאלה האם חופש ההתאגדות כולל בתוכו גם את הזכות שלא להתאגד. שאלה זו עלתה נוכח קיומו של סעיף המקביל לדמי טיפול מקצועי בישראל, המכונה "agency shop" במסגרת הסכמי העסקה. סעיף זה אינו מחייב כי העובד יהיה חבר בארגון עובדים אך הוא מחייב את כל העובדים (כולל אלו שאינם חברים באיגוד) לשלם דמי חבר לארגון. בפסק דין Lavigne<sup>49</sup> פסק בית המשפט העליון כי חופש ההתאגדות כולל בתוכו גם את החופש שלא להתאגד, ואולם, נקבע כי גם אם נפגעה זכותו של העותר שלא להתאגד, הרי שניתן להכשיר את הפגיעה באמצעות סעיף 1 של הצירטר (אשר, כאמור, מאפשר להגביל את הזכויות ובתוכן חופש ההתאגדות) היות והעברת הכספים במקרה זה היתה ניתנת להצדקה.

### 6. אירלנד (1937)

חוקת אירלנד קובעת את זכותם של אזרחים להתאגד, אולם מתירה את חקיקתם של חוקים להסדרת ההתאגדות מטעמים של טובת הציבור, ובלבד שחוקים אלו יחוקקו ללא הפליה פוליטית, דתית או מעמדית.

Article 40

<sup>48</sup> סעיף 1 לצירטר.

<sup>49</sup> Lavigne v. OPSEU [1991] 2 S.C.R. 211.

## חופש ההתאגדות

(6.1)(iii) The right of the citizens to form associations and unions. Laws, however, may be enacted for the regulation and control in the public interest of the exercise of the foregoing right.

(6.2) Laws regulating the manner in which the right of forming associations and unions and the right of free assembly may be exercised shall contain no political, religious or class discrimination.

חקיקה אשר העניקה לאיגודים מקצועיים זכות בלעדית לייצג עובדים או מעבידים במגזר מסוים הוגדרה כלא חוקית על ידי בית המשפט העליון אשר קבע כי מניעה מאזרח לבחור לאיזה איגוד להשתייך ומי ייצג אותו אינה מהווה הסדרה ופיקוח על חופש ההתאגדות אלא שוללת אותו כליל.<sup>50</sup>

חופש ההתאגדות כולל את החופש שלא להתאגד ולא ניתן לכפות על עובד הצטרפות לאיגוד.<sup>51</sup>

### 7. דרום אפריקה (1996)<sup>52</sup>

חוקת דרום אפריקה קובעת את הזכות להתאגדות. סעיף נפרד, תחת הכותרת "זכויות פוליטיות", קובע במפורש את זכותו של אזרח לייסד מפלגה פוליטית, וכן נקבעה, בהקשר זה הזכות להשתתף בפעולות המפלגה לגייס לה חברים ולפעול למענה.

## 18. Freedom of association

Everyone has the right to freedom of association

## 19. Political rights

1. Every citizen is free to make political choices, which includes the
  - a. right to form a political party;
  - b. to participate in the activities of, or recruit members for, a political party; and
  - c. to campaign for a political party or cause.
- 2...
- 3...

---

<sup>50</sup> *NUR v Sullivan* [1947] IR 77 .

<sup>51</sup> *Murphy v Stewart* [1973] IR 97 .

<sup>52</sup> The South African constitution, Chapter 2 Bill of Rights, Section 18 Freedom of association.

בית המשפט לחוקה בדרום אפריקה לא נדרש כמעט לסוגית חופש ההתאגדות. אך בפסק דין *South African National Defence Force Union v Minister of Defence*<sup>53</sup> נקבע כי מניעה של המשרתים בכוחות הצבא מלהיות חברים באיגודים מקצועיים מנוגדת לחופש ההתאגדות שבחוקה, בהעדר הוראה מפורשת בנושא זה. זאת, על אף שבית המשפט מכיר ביחסים המיוחדים בין המדינה למשרתים בכוחות המזוינים.

### 8. גרמניה (1949)

החוקה הגרמנית מעניקה את חופש ההתאגדות ל"כל הגרמנים". נוסח החוקה מתייחס במפורש לחברות, וקובע כי מותר להקים גם התאגדויות אחרות. החוקה קובעת כי ייאסרו התאגדויות שמטרתן או מעשיהן נוגדים את המשפט הפלילי, או המכוונים כנגד הסדר החוקתי, או כנגד הקונספט של ההבנה הבינלאומית. החוקה גם מתירה במפורש יצירת איגודים מקצועיים (איגודים לשמירה ולשיפור של תנאי תעסוקה ותנאים כלכליים) וקובעת כי הסכמים המנסים לפגוע בזכות ההתאגדות הזו בטלים ומבוטלים. בהקשר זה, החוקה אוסרת במפורש על הפעלת הצבא, משטרה והשירות הלאומי לצורך התערבות בסכסוכי עבודה שהוכרזו בידי איגודים מקצועיים. סעיף נפרד מתייחס למפלגות. הסעיף אינו מסתפק בקביעת הזכות להקמת מפלגה, אלא קובע גם את חובתה של כל מפלגה להיות דמוקרטית, וכן הוראות נוספות באשר לניהולה.

#### Article 9 [Freedom of association]

- (1) All Germans shall have the right to form corporations and other associations.
- (2) Associations whose aims or activities contravene the criminal laws, or that are directed against the constitutional order or the concept of international understanding, shall be prohibited.
- (3) The right to form associations to safeguard and improve working and economic conditions shall be guaranteed to every individual and to every occupation or profession. Agreements that restrict or seek to impair this right shall be null and void; measures directed to this end shall be unlawful. Measures taken pursuant to Article 12a, to paragraphs (2) and (3) of Article 35, to paragraph (4) of Article 87a, or to Article 91 may not be directed against industrial disputes engaged in by associations within

---

<sup>53</sup>South African National Defence Force Union v Minister of Defence (1999) 6 BHRC 574

the meaning of the first sentence of this paragraph in order to safeguard and improve working and economic conditions.

**Article 21 [Political parties]**

(1) Political parties shall participate in the formation of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles. They must publicly account for their assets and for the sources and use of their funds.

(2) Parties that, by reason of their aims or the behavior of their adherents, seek to undermine or abolish the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany shall be unconstitutional. The Federal Constitutional Court shall rule on the question of unconstitutionality.

(3) Details shall be regulated by federal laws.

**9. ניו-זילנד (1990)<sup>54</sup>**

החוקה קובעת את חופש ההתאגדות בצורה תמציתית וללא פירוט.

**Section 17 [Association]**

Everyone has the right to freedom of association.

**10. איטליה (1948)<sup>55</sup>**

החוקה מתירה את זכות ההתאגדות, למטרות שאינן אסורות בידי המשפט הפלילי. הזכות מוענקת לאזרחי איטליה בלבד.

**Article 18 [Freedom of Association]**

(1) Citizens have the right freely and without authorization to form associations for those aims not forbidden by criminal law.

(2) Secret associations and associations pursuing political aims by military organization, even if only indirectly, are forbidden.

---

<sup>54</sup> The New Zealand Bill of Rights Act 1990 (adopted in 1990) Part II Civil and Political Rights [Chapter 2] Democratic and Civil Rights, Section 17 [Association]

<sup>55</sup> The Italian constitution, [Part 0] Fundamental Principles, Article 18 [Freedom of Association].

**11. בלגיה (1970)<sup>56</sup>**

החוקה הבלגית קובעת את חופש ההתאגדות, וקובעת כי אין לפגוע בזכות זו כלל באמצעות צעדי מנע. הזכות מוענקת לבלגים בלבד.

**Article 27 [Association]**

Belgians have the right to enter into association or partnership; this right cannot be liable to any preventative measures.

**12. פולין (1997)<sup>57</sup>**

החוקה מעניקה את חופש ההתאגדות לכל, ולא רק לאזרחים. החוקה קובעת איסור על התאגדויות שמטרתן או פעולותיהן מנוגדות לחוקה או לחוק, וקובעת כי הפיקוח בנושא זה מוענק לרשות השופטת. החוקה קובעת כי ניתן לקבוע בחוק דרישת רישום לצורות התאגדות שונות, את הפרוצדורה לרישום כזה, ואת רמת ההשגחה על התאגדויות כאלו.

**Article 58**

- (1) The freedom of association shall be guaranteed to everyone.
- (2) Associations whose purposes or activities are contrary to the Constitution or statutes shall be prohibited. The courts shall adjudicate whether to permit an association to register or to prohibit an association from such activities.
- (3) Statutes shall specify types of associations requiring court registration, a procedure for such registration and the forms of supervision of such associations.

**13. רוסיה (1993)<sup>58</sup>**

החוקה הרוסית קובעת את חופש ההתאגדות, וקובעת במפורש את הזכות לייסד איגודים מקצועיים. החוקה כוללת הוראה האוסרת על כפיית החברות בהתאגדות.

---

<sup>56</sup> The Belgium constitution, Title II Belgians and Their Rights, Article 27 [Association].

<sup>57</sup> The Polish Constitution, [Section III] Political Freedoms and Rights, Article 58.

<sup>58</sup> The Russian constitution, Chapter 1 Fundamentals of the Constitutional System Article 30 [Association].

**Article 30 [Association]**

(1) Everyone has the right to association, including the right to create trade unions in order to protect one's interests. The freedom of public associations activities is guaranteed.

(2) No one may be coerced into joining any association or into membership thereof.

**14. לטביה (1998)<sup>59</sup>**

החוקה קובעת את חופש ההתאגדות, ובכלל זה קובעת במפורש את הזכות לייסד ולהצטרף למפגות ולאגודות ציבוריות. הזכות נתונה "לכל אחד".

**Article 102 [Associations, Parties]**

Everyone has the right to form and join associations, political parties and other public organisations.

**15. ליטא (1992)<sup>60</sup>**

החוקה קובעת את זכות ההתאגדות, המוענקת לאזרחים בלבד. מפלגות פוליטיות נזכרות במפורש בחוקה. הזכות אינה חלה במקרה שהמטרות או הפעולות של ההתאגדות מנוגדים לחוקה ולחוקי המדינה. החוקה קובעת גם כי לא ניתן לכפות על אדם להשתייך לאגודה או מפלגה כלשהי. החוקה מורה כי הקמת מפלגות ותפקודן יוסדרו בחוק.

**Article 35**

(1) Citizens shall be guaranteed the right to freely form societies, political parties, and associations, provided that the aims and activities thereof do not contradict the Constitution and laws.

(2) No person may be forced to belong to any society, political party, or association.

---

<sup>59</sup> The Latvian constitution, Chapter VIII Fundamental Human Rights, Article 102 [Associations, Parties].

<sup>60</sup> The Lithuanian constitution, Chapter 2 The Individual and the State, Article 35.

## חופש ההתאגדות

(3) The founding and functioning of political parties and other political and public organization shall be regulated by law.

### 16. סלובניה (1991)<sup>61</sup>

חוקת סלובניה קובעת את חופש העיסוק, ומתירה את הגבלת הזכות למטרת בטחון המדינה או בטיחות הציבור, ולהגנה כנגד מחלות מדבקות (נראה כי תוספת זו מקורה בהצמדת חופש ההתאגדות לחופש האסיפה).

החוקה קובעת הוראה ייחודית האוסרת על חיילי צבא הקבע והמשטרה להיות חברים במפלגות.

#### Article 42 (Right of Assembly and Association)

(1) The right of peaceful assembly and public meeting shall be guaranteed.

(2) Everyone has the right to freedom of association with others.

(3) Legal restrictions of these rights shall be permissible where so required for national security or public safety and for protection against the spread of infectious diseases.

(4) Professional members of the defence forces and the police may not be members of political parties

### 17. רומניה (1991)<sup>62</sup>

חוקת רומניה קובעת את חופש ההתאגדות של אזרחים (בלבד) במפלגות, איגודים מקצועיים והתאגדויות אחרות. החוקה קובעת כי מפלגות והתאגדויות שמטרתן או פעולתן הינה כנגד פלורליזם פוליטי, עקרון שלטון החוק, או כנגד הריבונות, העצמאות, או השלמות של רומניה, יהיו בלתי חוקתיות.

החוקה קובעת גם רשימה של בעלי תפקידים (שופטים, חיילים, שוטרים ומי שייקבע בחוק) שנאסר עליהם להיות חברי מפלגה.

#### Article 37 [Association, Political Parties, Unions]

---

<sup>61</sup> The Slovenian constitution, [Part] II Human Rights and Fundamental Freedoms Article 42 (Right of Assembly and Association).

<sup>62</sup> The Romanian constitution, Chapter II Fundamental Rights and Freedoms. Article 37 [Association, Political Parties, Unions].

## חופש ההתאגדות

- (1) Citizens may freely associate into political parties, trade unions, and other forms of association.
- (2) Any political parties or organizations which, by their aims or activity, militate against political pluralism, the principles of a State governed by the rule of law, or against the sovereignty, integrity, or independence of Romania shall be unconstitutional.
- (3) Judges of the Constitutional Court, the Advocates of the People, magistrates, active members of the Armed Forces, policemen, and other categories of civil servants, established by an organic law, may not join political parties.
- (4) Secret associations are prohibited.

### 18. קרואטיה (1990)<sup>63</sup>

חוקת קרואטיה מכירה בחופש ההתאגדות ומציינת כי מטרתו הינה הגנת האינטרסים של המתאגדים או קידום מטרותיהם החברתיות, כלכליות, פוליטיות, לאומיות, תרבותיות, ואמונות ומטרות אחרות. החוקה מתייחסת במפורש ליצירת איגודים מקצועיים, ולחרות להצטרף אליהם ולעזוב אותם, בהתאם לחוק.

הזכות מותרת להגבלה בשל איום אלים לסדר החוקתי, לעצמאות, לאחדות, ולשמות הטריטוריאלית של קרואטיה.

#### Article 43 [Association]

- (1) Everyone shall be guaranteed the right to freedom of association for the purposes of protection of their interests or promotion of their social, economic, political, national, cultural and other convictions and objectives. For this purpose, everyone may freely form trade unions and other associations, join them or leave them, in conformity with law.
- (2) The exercise of this right shall be restricted by the prohibition of any violent threat to the democratic constitutional order and independence, unity and territorial integrity of the Republic of Croatia.

---

<sup>63</sup> The Croatian constitution, Part 2 Personal and Political Freedoms and Rights, Article 43 [Association].

19. אסטוניה (1992)<sup>64</sup>

חוקת אסטוניה כוללת הוראה מפורטת מאד ביחס לחופש העיסוק. נכללה בה הוראה המתירה את ההתארגנות של עובדים ושל מעבידים. נקבע כי התנאים והפרוצדורות ייקבעו בחוק. נקבע כי מותר להגביל בחוק את חופש ההתאגדות של קטגוריות מסויימות של עובדי ציבור, ובכלל זה את זכותם לעסוק בפעילות מסחרית ולהקים חברות, להצטרף למפלגות, ואף להתאגדויות שלא למטרת רווח. החוקה כוללת סעיף מיוחד של חופש התאגדות בהקשר הדתי – היתר לכל להיות חבר בכנסייה או בהתאגדות דתית. בחוקה נכללו מספר הגבלות מפורטות על חופש ההתאגדות: נקבע כי רק אזרחים רשאים להיות חברים במפלגות; כי הקמת ארגונים חמושים או מאורגנים באופן צבאי או המתאמנים באימונים צבאיים מחייבת אישור מוקדם, הכפוף להוראות החוק; כי התאגדויות שמטרתן או פעולותיהן מכוונות לשינוי אלים של המשטר החוקתי האסטוני או סותרות באופן אחר את החוק הפלילי אסורות. לבסוף, נקבע כי השעיית פעולתה של התאגדות או הפסקת פעילותה, יכולה להיעשות רק בידי בית המשפט בעקבות הפרה של הוראות החוק.

**Article 29 [Right to Profession]**

(5) Employers and employees may freely join unions and associations. Unions and associations of employees and employers may for the protection of their rights and legal interests use any means not prohibited by law. The conditions and procedures for exercising the right to strike shall be determined by law.

**Article 30 [Public Office]**

(2) The law may restrict the right of some categories of civil servants to engage in commercial activities and to form profit-making associations (Article 31), as well as the right to join political parties and some other non-profit associations (Article 48).

**Article 31 [Right to do Business]**

---

<sup>64</sup> The Estonian constitution, Chapter II Fundamental Rights, Liberties, and Duties, Article 29 [Right to Profession]- Article 31 [Right to do Business], Article 40 [Freedom of Religion], Article 48 [Right to Associate].

## חופש ההתאגדות

Estonian citizens shall have the right to engage in commercial activities and to form profit-making associations and leagues. The law may determine conditions and procedures for the exercise of this right. Unless otherwise determined by law, this right shall exist equally for Estonian citizens and citizens of foreign states and stateless persons who are present in Estonia.

### Article 40 [Freedom of Religion]

(2) Everyone may freely belong to a church or a religious association. There shall be no state church.

### Article 48 [Right to Associate]

(1) Everyone shall have the right to form non-profit associations and leagues. Only Estonian citizens may be members of political parties.

(2) The establishment of associations and leagues possessing weapons or organized in a military fashion or conducting military exercises requires a prior permit, the issuing of which shall be in accordance with conditions and procedures determined by law.

(3) Associations, leagues or political parties whose aims or activities are directed towards the violent change of the Estonian constitutional system or otherwise violate a criminal law shall be prohibited.

(4) The termination or suspension of the activities of an association, a league or a political party, and its penalization, may only be invoked by a court, in cases where a law has been violated.

## 20. חופש ההתאגדות במשפט העברי<sup>65</sup>

הזכות להתאגדות נחשבת לזכות מודרנית, תוצר של המאה ה-20. עם זאת ניתן למצוא כבר בתקופת התנאים התייחסות לכך שהמשפט העברי מקיר בהתאגדות של בעלי מקצוע וקביעת הסדרים ביניהם:<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> מיכאל ויגודה "בין זכויות חברתיות לחובות חברתיות במשפט העברי" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין ויובל שני, תשס"ה) 233; מיכאל ויגודה "הזכות לעבודה וזכויות עובדים במשפט העברי" פרשת השבוע, אתר משרד המשפטים נגיש

ב: < <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/MishpatIvri/HavotDaat/> >

<sup>66</sup> תוספתא (ליברמן), בבא מציעא, כג-כו.

## חופש ההתאגדות

"ורשאין בני העיר להתנות על השערים ועל המדות ועל שכר פועלין. רשאי לעשות קיצתן...רשאין הצמרין [קרי, עושי הצמר] והצבעין [קרי, צובעי הצמר] לומר: 'כל מקח שיבוא לעיר, נהיה כולנו שותפים בו, ורשאין הנחתומין [קרי, האופים] לעשות רגיעה [קרי, הסכם בדבר שעות מסחר] ביניהם. רשאין החמרין [קרי, בעלי החמורים המובילים משאות] לומר: 'כל מי שימות חמורו נעמיד לו חמור אחר'...רשאין הספנים לומר: 'כל מי שתאבד ספינתו נעמיד לו ספינה אחרת'".<sup>67</sup> המקור אומנם מתייחס לבעלי מקצוע אך חכמי הלכה עשו בו שימוש על מנת לעגן זכויות עובדים להתאגד באירגוני עובדים ולחתום על הסכמים קיבוציים מחייבים. למשל, קביעתו של הרב משה פיינשטיין<sup>68</sup> שפועלים רשאים להתאגד באיגוד מקצועי ולתקן תקנות שיחייבו את כל חברי האיגוד, בינם לבין עצמם, לבין המעסיק והציבור.<sup>69</sup>

### 21. ניתוח ומסקנות מן המשפט המשווה

כל החוקות הזרות שנבחנו, למעט חוקת ארצות הברית, והאמנות הבינלאומיות החשובות כללו את חופש ההתאגדות כזכות חוקתית.

אחדות מהמדינות מעניקות את הזכות לאזרחים בלבד<sup>70</sup> והיו גם מדינות ואמנות שהעניקו את הזכות ל"הכל" או "לכל אדם".<sup>71</sup> לא מצאנו את הענקת הזכות הזו ל"תושב" במשפט המשווה שנבדק. חלק מהמדינות כללו את החריגים לחופש ההתאגדות בתוך הסעיף שקבע את הזכות. כך, למשל, חוק היסוד הגרמני קובע כי ייאסרו התאגדויות שמטרתן או מעשיהן נוגדים את המשפט הפלילי, או המכוונים כנגד הסדר החוקתי, או כנגד הקונספט של ההבנה הבינלאומית. חוקת איטליה אוסרת על הקמת התאגדויות שמטרתן אסורה בידי המשפט הפלילי. חוקת פולין אוסרת על התאגדויות שמטרתן או פעולתן מנוגדות לחוקה או לחוק. חוקת קרואטיה קובעת כי מותר להגביל זכות זו בשל איום אלים לסדר החוקתי, לעצמאות, לאחדות, ולשמות הטריטוריאלית של קרואטיה. חלק מהחוקות הזרות מתייחסות במפורש לחופש ההתאגדות באיגודים מקצועיים,<sup>72</sup> וכן לחופש ההתאגדות במסגרת של מפלגות או אגודות פוליטיות.<sup>73</sup>

<sup>67</sup> כפי שצוטט בויגודה לעיל.

<sup>68</sup> שו"ת איגרות משה, חלק ב, חושן משפט, סימן נח ו ט.

<sup>69</sup> שו"ת משפטי עוזיאל, חלק ג, חו"מ, סימן מב: "רז"ל הכירו בתקנות אירגון בעלי אומניות הסתדרות של פועלים ופקידים בהסתדרות כללית אלת או הסתדרות פרופסיונליות מקצועיות... כדי להגן על עצמו נתן לו [לפועל] המשפט זכות חוקתית להתארגן, ולתקן תקנות מועילות לחברתו". כפי שהובא בויגודה, לעיל, בעמ' 274.

<sup>70</sup> חוק היסוד הגרמני; חוקת איטליה; חוקת בלגיה; חוקת ליטא, חוקת רומניה.

<sup>71</sup> ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות; האמנה האירופית לזכויות אדם; הצ'רטר הקנדי; חוקת ניו-זילנד; חוקת פולין; חוקת סלובניה.

<sup>72</sup> האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות; האמנה האירופית לזכויות אדם; הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; חוק היסוד הגרמני; חוקת רוסיה; חוקת קרואטיה.

<sup>73</sup> הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; חוקת דרום אפריקה; חוק היסוד הגרמני; חוקת ליטא.

## חופש ההתאגדות

חלק מהחוקות הזרות והאמנות קבעו במפורש כי אין לכפות על אדם חברות באיגוד,<sup>74</sup> ובמקרים מסויימים, קבעו זאת בדרך של פסיקה גם בהעדר הוראה מפורשת באמנה או בחוקה הרלוונטית.<sup>75</sup>

חלק מההצעות כללו "פסקאות הגבלה" ספציפיות לזכות זו, שקבעו באילו נסיבות ניתן יהיה להגבילה. כך, קובעת האמנה האירופית לזכויות אדם כי פגיעה בחופש ההתאגדות תיתכן אך ורק במידה וההגבלה הינה על פי חוק, הכרחית במשטר דמוקרטי, ולצורך אחד האינטרסים מבין בטחון המדינה, בטיחות הציבור, לשם מניעת הפרות סדר או פשע, לשם הגנה על בריאות הציבור ועל המוסר, להגנה על הזכויות והחרויות של אחרים.

---

<sup>74</sup> ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; חוקת רוסיה; חוקת ליטא.

<sup>75</sup> האמנה האירופית לזכויות אדם; הצ'רטר הקנדי.

## חלק ה: מבחר חקיקה ישראלית בנושא חופש ההתאגדות

### 1. חוק העמותות<sup>76</sup>

מטרתו של חוק זה הינה הסדרת פעילותן של עמותות – תאגידים למטרה חוקית שאינם מכוונים לחלוקת רווחים.

סעיף 1 בחוק הוא המעניק את הזכות לייסד עמותה, בקובעו כי:

”שני בני אדם או יותר החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו, רשאים לייסד עמותה...”

ההגבלה על זכות ההתאגדות בחוק זה באה לידי ביטוי באמצעות הדרישה לרישום העמותה בפנקס העמותות, שהינה דרישה קונסטטיטיבית<sup>77</sup>.

סעיפים 3-4 בחוק מונים רשימת מקרים בהם אין לרשום עמותה. סעיף 3 קובע כי:

”לא תירשם עמותה אם מטרה ממטרותיה שוללת את קיומה של מדינת ישראל או את אופיה הדמוקרטי, או אם יש יסוד סביר למסקנה כי העמותה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.”

סעיף 4 קובע סייגים לשם העמותה, אשר בהתקיים אחד מהם לא יתאפשר רישומה.

### 2. חוק החברות<sup>78</sup>

סעיף 2 בחוק דן בזכות ההתאגדות וקובע כי:

”כל אדם רשאי לייסד חברה, ובלבד שמטרה ממטרות החברה אינה נוגדת את החוק, אינה בלתי מוסרית או אינה נוגדת את תקנת הציבור.”

בעבר, קבע סעיף 3 לפקודת החברות<sup>79</sup> כי:

”שבעה בני אדם או יותר שהתאחדו למטרה חוקית רשאים לייסד חברה מאוגדת, בין מוגבלת ובין לא מוגבלת...;נועדה החברה להיות חברה פרטית- רשאים לעשות כן לפחות שני בני אדם.”

<sup>76</sup> חוק העמותות, התש"ס-1980, ס"ח 210 (להלן: חוק העמותות).

<sup>77</sup> דרישה זו מופיעה בסיפא של סעיף 1 לחוק העמותות.

<sup>78</sup> חוק החברות, התשנ"ט-1999, ס"ח 189.

<sup>79</sup> פקודת החברות [נוסח חדש], תשמ"ג 1983, הני"ח 761. סעיף זה בוטל לאחר חקיקת חוק החברות.

## חופש ההתאגדות

לדברי פרופ' אוריאל פרוקצ'יה, ממנסחי חוק החברות, ניתן לשער כי סעיף 2 בחוק נולד מתוך הכרה בכך ש"גם אם הזכות להתאגד איננה זכות יסוד של האדם, עקרון שלטון החוק מחייב כי המינהל לא ימנע מאדם את רצונות להקים תאגיד, אלא בנימוקים כבדי משקל. כשם שכל אדם רשאי להתקשר בחוזה באיננו בלתי חוקי, בלתי מוסרי או נוגד את תקנת הציבור, מן הראוי לאפשר לכל אדם לייסד תאגיד העומד בקריטריונים אלה."<sup>80</sup> למעשה, המחוקק רצה להעניק את זכות ההתאגדות לכל דכפין החפץ בכך, ללא הפליה, ובלבד שיהיה כשיר לאור הוראות חוק הכשרות והאפוסטרופסות.<sup>81</sup> ביטול רף המינימום לצרכי ההתאגדות (שבעה איש בחברה ציבורית ושניים בחברה פרטית) נבע מתוך הבנת המחוקק כי למעשה הסדר זה אינו אכיף, וניתן לעקפו בקלות יחסית.

### 3. חוק המפלגות<sup>82</sup>

סעיף 2 בחוק קובע כי:

"מאה בני אדם או יותר, שהם אזרחי ישראל בגירים ותושביה, רשאים לייסד מפלגה על ידי רישומה בפנקס המפלגות."

סעיף 5 בחוק מציב סייגים לרישומה של מפלגה ככזו וקובע כי:

"5. לא תירשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחת מאלה:

- (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
- (2) הסתה לגזענות;
- (2א) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל;
- (3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות."

### 4. חוק יסוד: הכנסת

א7. מניעת השתתפות בבחירות [תיקון: תשמ"ה, תשס"ב(2)]

- (א) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי הענין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:
- (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

<sup>80</sup> אוריאל פרוקצ'יה דיני חברות חדשים לישראל (תשנ"ד-1993) 102-103.

<sup>81</sup> חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 120.

<sup>82</sup> חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, ס"ח 190 (להלן: חוק המפלגות).

(2) הסתה לגזענות ;

(3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.

(ב) החלטת ועדת הבחירות המרכזית כי מועמד מנוע מלהשתתף בבחירות טעונה אישור בית המשפט העליון.

(ג) מועמד יצהיר הצהרה לענין סעיף זה.

(ד) פרטים לענין הדיון בועדת הבחירות המרכזית ובבית המשפט העליון ולענין הצהרה לפי סעיף קטן (ג), ייקבעו בחוק.

## 5. תקנות הגנה לשעת חירום<sup>83</sup>

חלק ד של התקנות דן בהתאחדויות בלתי מותרות. התקנות מגדירות בצורה רחבה את התנאים להיות של התאחדות בין בני אדם בלתי מותרת.

תקנה 184(1) עוסקת בפירוש הביטוי התאחדות בלתי מוכרת וקובעת כי :

84. (1) בחלק זה פירושו של הביטוי "התאחדות בלתי-מותרת" הוא כל חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד, ויהיה לו כל שם שהוא (אם יש לו שם) מזמן לזמן, אשר -

(א) ממליץ, מסית, או מעודד בחוקתו או בתעמולתו אחת מן הפעולות הבלתי-מותרות הבאות, היינו -

(I) מיגור חוקתה של ישראל או ממשלת ישראל בכוח-הזרוע או באלימות ;

(II) גרימת שואה או בוז, או הסתה לאיבה, כלפי ממשלת ישראל או שר משריה בתפקידו הרשמי ;

(III) השמדת רכושה של ממשלת ישראל, או פגיעה בו ;

(IV) מעשי טרור המכוונים כנגד ממשלת ישראל או כנגד עובדיה ;

או שעשה איזה מעשים כאלה הנזכרים בפסקת-משנה (III), (III) או (IV) של הפסקה הזאת, או התיימר שהיה אחראי להם, או מעורב בהם ; או

(ב) הכריז עליו שר הבטחון שהוא התאחדות בלתי-מותרת, כולל, כל סניף, מרכז, ועד, קבוצה, סיעה או מוסד של כל חבר כזה.

<sup>83</sup> תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. (להלן: תקנות ההגנה).

בהמשך קובעת התקנה מהן הנפקויות הנובעות מהחלטת שר הבטחון כי חבר בני אדם הינו התאחדות בלתי מותרת.<sup>84</sup>

תקנה 85 עוסקת בעבירות הקשורות בהתאחדות בלתי מותרת. התקנה קובע כדלקמן:

”85 (1) כל אדם אשר -

- (א) הוא חבר להתאגדות בלתי-מותרת, או פועל כחבר, או
- (ב) מנהל, או עוזר להנהלת התאחדות בלתי-מותרת, או מחזיק בכל משרה או עמדה בהתאחדות בלתי-מותרת או תחת מרותה, או
- (ג) עושה כל עבודה או מבצע כל שירות בשביל התאחדות בלתי-מותרת, אלא-אם יוכיח שהאמין בתום-לבב כי העבודה או השירות לא היו בשביל התאחדות בלתי-מותרת, או
- (ד) נוכח בכל אסיפה של התאחדות בלתי-מותרת, או
- (ה) מרשה או מניח שתיערך כל אסיפה של התאחדות בלתי-מותרת בבית, בנין או מקום כל-שהם, השייכים לו או מוחזקים בידו או בשליטתו, אלא-אם יוכיח שלא ידע על האסיפה ולא סייע לה בחשאי או שהאמין בתום-לבב כי האסיפה לא היתה אסיפה של התאחדות בלתי-מותרת, או
- (ו) נמצא בחזקתו, במשמרו או בשליטתו ספר, חשבון, כתב-עת, עלון-יד, כרזה, עיתון או תעודה אחרת כל-שהם, או קרנות, סמלים או רכוש כל-שהם, השייכים להתאחדות בלתי-מותרת, או מתייחסים אליה או מוצאים על-ידה, או לטובתה, או שהם מיומרים להיות שייכים להתאחדות בלתי-מותרת, או מתייחסים אליה או מוצאים על-ידה או לטובתה, או
- (ז) כותב או - בדרך אחרת - מכין או מייצר, מדפיס, כותב, במכונת-כתיבה או מעתיק באופן אחר, מפרסם, מציג, מוכר או מציג למכירה, מפיץ, מעביר או מטפל בידיו ביודעים, בכל דבר שנזכר בפסקה (ו), או
- (ח) גובה, מקבל, דורש או תובע תרומה או תמיכה להתאחדות בלתי-מותרת או מתוך אמתלה שאלה נועדו להתאחדות בלתי-מותרת, או
- (ט) פועל מטעם התאחדות בלתי-מותרת או כנציגה, בכתיבה, במלים, בסימנים או במעשים או בייצוג אחרים, במישרים או בעקיפים, בין שהדבר יסתבר כלמד מענינו, ובין מתוך העלאה על הדעת, או לימוד דבר מתוך דבר או בדרך אחרת...”

<sup>84</sup> לעניין זה ראו תקנה 84(2) לתקנות ההגנה.

## 6. חוק העונשין<sup>85</sup>

סימן ב בחוק עוסק בהתאגדויות וקהילות. הגדרתן של התאגדויות אסורות בחוק זה, צרה יותר מהגדרתן בתקנות ההגנה לשעת חירום. סעיף 145 בחוק מגדיר מהי התאגדות אסורה, וקובע כי:

”התאגדות אסורה, לענין סימן זה, היא -

(1) חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, שבחוקתו או בתעמולתו או בדרך אחרת הוא מטיף, מסית או מעודד לאחת מפעולות אסורות אלה:

(א) למוטט את סדרי השלטון בישראל במהפכה או במעשי חבלה;

(ב) להפיל בכוח או באלימות את הממשלה החוקית של ישראל או של מדינה אחרת, או כל ממשל מאורגן;

(ג) להרוס נכס של המדינה או נכס המשמש למסחר בפנים המדינה או עם ארצות אחרות, או לפגוע בנכסים כאמור;

(2) חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, שבחוקתו או בתעמולתו או בדרך אחרת הוא מטיף או מעודד לעשות מעשה שמטרתו המפורשת או המשתמעת היא המרדה כמשמעותה בסימן א’;

(3) חבר בני אדם שלא הודיע את תקנותיו כפי שהוא מחוייב על פי הדין או שהוא מוסיף להתכנס לאחר שפורק לפי הדין;

(4) חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, המסונף, או נחזה כמסונף, לארגון המטיף או מעודד לאחת התורות או המעשים האמורים בסעיף זה;

(5) סניף, מרכז, ועד, קבוצה או סיעה של התאגדות אסורה וכל מוסד או בית-ספר שבהנהלתה או שבפיקוחה.”

סעיף 146 עוסק באדם המטיף להתאגדות אסורה, סעיף 147 עוסק בחברות בהתאגדות אסורה, סעיף 148 עוסק בתרומות להתאגדות אסורה, וסעיף 149 עוסק בפרסומי התאגדות אסורה. סעיף 150 קובע כי כתב אישום לפי סעיפים 145-149 לחוק העונשין (הסעיפים העוסקים בהתאגדויות בלתי-חוקיות) יוגש אך ורק על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בהסכמתו. נראה כי סעיף זה נועד להבטיח שימוש מבוקר בחוק העונשין ככלי להגבלת חופש ההתאגדות.

<sup>85</sup> חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226.

**7. פקודת המשטרה<sup>86</sup>**

סעיף 93 בפקודה שולל משוטרים את הזכות להקים איגודים מקצועיים. הגבלה דומה חלה גם על חיילים בשירות סדיר. סעיף 93 קובע כי:

93ב.

- (א) שוטר לא יהיה חבר בארגון שוטרים ולא יטול חלק בפעילות להקמתו, לקיומו או לניהולו של ארגון כזה.
- (ב) עבירה על הוראת סעיף זה תיחשב כעבירה הפוגעת בסדר הטוב ובמשמעת.
- (ג) בסעיף זה - "ארגון שוטרים" - כל התארגנות או נציגות, בין קבועה ובין ארעית, שבין מטרותיה או פעולותיה נמנה הטיפול בארגון המשטרה, ניהולה, המשטר, המשמעת ותנאי השירות של שוטרים או ייצוג של שוטר בנושאים אלה...."

---

<sup>86</sup> פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (איסור על התאגדות שוטרים).

## חלק ו: מבחר פסיקה ישראלית על חופש ההתאגדות

### 1. רשם החברות נ' כרדוש<sup>87</sup>

בפרשה זו, דן בית המשפט העליון בסירובו של רשם החברות לרשום אגודה כחברה מטעמי בטחון המדינה וטובת הציבור לאור העובדה כי חבריה היו חלק מתנועת "אל ארד". בדיון הנוסף פסק בית המשפט העליון כי רישומה של חברה אינו נותן בידי חבריה כל זכות יותר ואין אקט הרישום אלא מימוש זכותו של האדם להתאגד, זכות שהיא אחת מחירויות האדם. בית המשפט הוסיף וקבע כי חברה המסווה את מטרתה הבלתי חוקית בפעילות חוקית לא תרשם.. יחד עם זאת העובדה שאדם המבקש להתאגד בחברה עבר עבירה, אין בה כשלעצמה כדי למנוע רישומה של חברה.

### 2. ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה<sup>88</sup>

העותר ביקש לייסד כאגודה את תנועת אל ארד, בהתאם לחוק על האגודות העותמאני משנת 1909. המשיב, הממונה על מחוז חיפה, סרב לאפשר את הקמת התנועה בטענה כי מתקנונה עולה כי זו נוסדה במטרה לפגוע במדינת ישראל (ועל כן הקמתה אסורה בהתאם לחוק האמור). בבואו של בית המשפט להכריע בדבר חוקיות התנועה נפסק כי (מפי השופט ויתקון):<sup>89</sup>

"כלל גדול הוא, שרק שיקולים כבדי משקל עשויים להצדיק איסור של אגודה. חופש ההתאגדות הוא מעיקרי המשפט הדמוקרטי ואחת מזכויות היסוד של האזרח. חלילה לנו לשלול זכות זו ולפסול אגודה בשל כך בלבד, שמטרתה או אחת ממטרותיה היא לשאוף לשינוי המצב החוקי הקיים במדינה. המצב הקיים עלול להיות טעון תיקון מבחינה זו או אחרת, ותנועה, המבקשת לארגן את דעת הקהל במדינה לקראת תיקון המצב, רשאית לעשות זאת במסגרת אגודה הרשומה כחוק. אך שום משטר חופשי לא ייתן ידו והכרתו לתנועה החותרת תחת אותו משטר עצמו... לא פעם קרה בהיסטוריה של מדינות בעלות משטר דמוקרטי תקין, שקמו עליהן תנועות פשיסטיות וטוטליטריות למיניהן, והשתמשו בכל אותן הזכויות של חופש הדיבור, העיתונות וההתאגדות, שהמדינה מעניקה להן, כדי לנהל את פעולתן ההרסנית בחסותן."

<sup>87</sup> ד"נ 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1209.

<sup>88</sup> בג"ץ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח (4), 673.

<sup>89</sup> שם, בעמ' 679.

והשופט לנדוי הוסיף כי:<sup>90</sup>

עוסקים בחרות ההתאגדות, שהינה אחת מחרויות היסוד של האזרח במדינה דמוקרטית, ועל כן הנטייה הטבעית היא שלא לקפח חרות זו, אלא אם קיימים טעמים מכריעים לכך, המוכרים גם הם במדינה הדוגלת בשלטון החוק.

מזכותו של מיעוט לאומי הוא להתארגן במטרה לעמוד בדרכים חוקיות על תיקון של עוול הנגרם לו, ויהא זה עוול אמיתי או אפילו מדומה. וכן, אילו היה בדעת העותר וחבריו לחתור להסדר מדיני בין ישראל לבין שכנותיה בדרכי שלום... בוודאי שאיש לא היה רואה במטרה מעין זו מטרה בלתי-חוקית, אפילו היתה תוכנית השלום כוללת הצעות לשינוי המשטר החוקתי הקיים במדינות האזור... אבל אינה דומה תוכנית שלום אמיתית לתוכנית המבקשת להשיג את שינוי המשטר הקיים בדרך כפיית רצונו של אחד הצדדים ובעת הצורך גם בדרכי אלימות."

ובהמשך מוסיף כבוד השופט לנדוי כי "אין לדרוש משום ממשל שבשם השמירה על חרות ההתאגדות הוא יתן את הגושפנקא שלו להקמת גייס חמישי בתוך גבולות מדינתו."<sup>91</sup>

### 3. שמש נ' רשם החברות<sup>92</sup>

העתירה נגעה לסירובו של רשם החברות לרשום חברה בשם "סרטי כותל בע"מ" בטענה כי יש בשם זה כדי לפגוע ברגשות הציבור.

בית המשפט פסק כי כשמדובר בזכות יסוד, כמו חופש ההתאגדות, יש לפרש את הסעיפים בחוק המאפשרים פגיעה בה בצורה מצמצמת; שכן "חזקה היא שהמחוקק מכבד זכויות אלה ואם ימצא לראוי לפגוע באחת מהן – יעשה זאת באמצעות מילים מפורשות שאינן מותירות כל צל של ספק בדבר כוונתו זו."<sup>93</sup>

בית המשפט פסק כי כאשר הרשם נותן את נימוקיו לסירובו לרשום חברה בשם זה או אחר, רשאי בית המשפט לבדוק אותם על מנת לבחון האם נתפס הרשם לשיקולים בלתי סבירים או לא הביא בחשבון שיקולים רלבנטיים. רק אם יעמוד הרשם במבחן הביקורת של בית המשפט יראו את החלטתו כסופית.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> שם, 679-680.

<sup>91</sup> בג"ץ ג'ריס, לעיל הערה 88, בעמ' 681.

<sup>92</sup> בג"ץ 124/70 שמש נ' רשם החברות, פ"ד כה (1) 505.

<sup>93</sup> שם, בעמ' 513. ובשים לב לכך שפסק הדין עוסק בניתוח סעיפים 22-25 לפקודת החברות [נוסח חדש] התשמ"ג 1983, הנ"ח 761. סעיפים אלו בוטלו והוחלפו על ידי סעיפים 25-28 בחוק החברות.

<sup>94</sup> שם, בעמ' 515.

#### 4. תמימי נ' שר הביטחון<sup>95</sup>

בעתירה מוקדמת להליך זה, נדונה בקשתם של עורכי דין מיהודה ושומרון לחייב את מפקד איזור יהודה ושומרון להקים הסתדרות מקצועית שתאגד את עורכי הדין שבאיזור, תוך הפעלת החוק הירדני. לאור העתירה חתם מפקד האיזור על צו בדבר הקמת מועצת עורכי דין אלא שצו זה לא הכיל את מלוא הסמכויות הנתונות למועצה לפי החוק הירדני. בבג"ץ תקפו העותרים את הצו והשאלה המשפטית הייתה האם הגבלת סמכות המועצה הייתה ראויה לאור תפקידו של מפקד האיזור להחזיר, במידת האפשר את הסדר והחיים הציבוריים לאיזור יהודה ושומרון.

בית המשפט מציין כי גם הספרות וגם הפסיקה הכירו בסמכותו של השלטון הצבאי המחזיק להגביל (או לאסור) פעילות פוליטית בשטח מוחזק, מתוך מטרה לשמור על הביטחון והסדר הציבורי.<sup>96</sup> יחד עם זאת בית המשפט קובע כי כאשר המדובר בגוף שעיקר מטרתו הינה קידום עניינים מקצועיים בלבד, ובהעדר נתון המטה את הכף אל עבר מידה מסויימת של ודאות להתממשות הסכנה הצפויה, מן הראוי הוא לבחון חלופות נוספות תחת זו של שלילת העצמאות המקצועית של אותו הגוף.<sup>97</sup>

#### 5. נאסר נ' רשמת העמותות<sup>98</sup>

המערער הגיש בקשה לרישום עמותה בשם "עמותה ישראלית פלסטינית לזכויות האדם". בהתאם לסמכותה על פי סעיף 4(א) לחוק העמותות<sup>99</sup> סירבה הרשמת לאפשר רישום כאמור בטענה כי יש בשם העמותה כדי להטעות את הציבור לחשוב כי מדינת ישראל מסכימה במישרין או בעקיפין לקיומה של מדינה בשם פלסטיני.

בית המשפט קבע כי הפעלת הסמכות של רשם העמותות הינו תהליך עצמאי של הרשות ואין לייחס את החלטתו למדינה. הרשם איננו מתפקד בתור הפה של המדינה ולא יכול לשמש צנזור ל"דעות מרגיזות".<sup>100</sup>

בהתייחסו לזכותה של העמותה לבחור בשם קובע בית המשפט כי:<sup>101</sup>

"ובהיות חופש ההתאגדות בבחינת ענף של חופש הביטוי, והתאגדות צורה של ביטוי, הרי שלבחירת השם חשיבות גם מבחינת חופש הביטוי. השם, כמו ההתאגדות עצמה, מבטא את מטרות ההתאגדות וייעודה. הכרה באוטונומיה של הפרטים להתאגד, משמעותה גם הכרה

<sup>95</sup> בג"ץ 507/85 תמימי נ' שר הביטחון, פ"ד מא(4) 57

<sup>96</sup> שם, פסקה 8 לפסק הדין.

<sup>97</sup> שם, פסקה 0 לפסק הדין.

<sup>98</sup> ע"א 4531/91 דרויש נאסר נ' רשמת העמותות, פ"ד מח(3) 294.

<sup>99</sup> סעיף זה מאפשר לרשם לסרב לרשום עמותה בשם "לעיל להטעות או לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו, או בשם הזהה לשם של תאגיד הרשום בישראל או הדומה לו כדי להטעות."

<sup>100</sup> פסק דין נאסר, לעיל הערה 98, פסקה 9 לפסק הדין.

<sup>101</sup> שם, פסקה 7 לפסק הדין.

## חופש ההתאגדות

בזכותם לבחור שם להתאגדות. חברה דמוקרטית המכבדת את זכותם של פרטיה להתאגד, חייבת גם לאפשר להם לבחור את שם התאגדותם כרצונם. ניתן לתפוס זכות זו כחלק מזכות ההתאגדות, וניתן לתפוס אותה כחלק מחופש הביטוי - הן של ההתאגדות והן של הפרטים המרכיבים אותה."

לאחר שבית המשפט קובע כי זכותה של העמותה לבחור שם מוגנת בגדרי חופש ההתאגדות (וחופש הביטוי), פונה בית המשפט לעריכת איזון בין החירויות האמורות מחד לבין האינטרס הציבורי (בדבר מניעת הטעייה) מאידך. בית המשפט קובע כי המונח "עלול" שבסעיף 4(א) לחוק העמותות מציב דרישת קרבה לוודאות להטעייה או לפגיעה בתקנת הציבור או ברגשותיו.<sup>102</sup> באשר לאמת מידת לבחינת ההטעייה פסק בית המשפט כדלהלן:<sup>103</sup>

" נקבע זה מכבר כי המבחן לחשש להטעייה הוא אובייקטיבי: תתכן הטעייה אף אם לא הייתה כוונה כזו אצל בוחר השם... יש לפרש בצמצום הוראת חוק המקנה לרשות מינהלית סמכות להגביל את חופש ההתאגדות וחופש הביטוי על דרך הגבלת הזכות לבחור שם להתאגדות. זכות ההתאגדות וזכות בחירת השם אינן מותנות בהסכמת הרשם, כסברת בית המשפט קמא. חופש ההתאגדות הוא מזכויות היסוד של הפרט, וככל זכות יסוד, ניתן לשלול או להגביל את חופש ההתאגדות רק בהתקיים הנימוקים הראויים לכך. נטל ההוכחה מוטל על הרשות. בכך אנו נותנים ביטוי לגישה לפיה זכויות היסוד הן יחסיות, ושיש לאזן בינהן לבין אינטרסים מתחרים. תכלית הסמכות נובעת מן הצורך לאזן בין זכויות הפרט לבין האינטרס הציבורי... לרשם סמכות לסרב לרשום את העמותה או לסרב לשמה, רק בהתקיים חשש לוודאות קרובה לתוצאה שמבקש המחוקק למנוע."

### 6. רשמת העמותות נ' כהנא<sup>104</sup>

בעניין זה סירבה רשמת העמותות לרשום עמותה בשם "ישיבת הרעיון היהודי-כפר תפוח", בטענה כי מכוח סעיף 3 לחוק העמותות "קיים יסוד סביר למסקנה כי העמותה תשמש מסווה לפעילות בלתי חוקית." השאלה המשפטית שנדונה בפסק הדין הייתה כיצד יש לפרש את התיבות "יסוד סביר למסקנה".

בית המשפט פסק כי :

<sup>102</sup> שם, פסקה 8 לפסק הדין.

<sup>103</sup> שם, פסקה 9 לפסק הדין.

<sup>104</sup> ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ. כהנא, פ"ד מז(4) 100.

"הסייגים לרישום עמותה, כאמור בסעיף 3 הנ"ל הם משני סוגים: האחד יסודו במטרות העמותה; השני, טמון בפעילותיה. המטרה באה לידי ביטוי בבקשה המוגשת לפי סעיף 2; אך היא יכולה גם למצוא ביטוייה בהצהרות מייסדיה או דובריה באסיפות, כרוזים או גילויי דעת. לעניין זה אין גם נפקא מינה אם המטרות גלויות ומוצהרות או אם הן מוסתרות, ובלבד שמסתבר בראיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות כי המדובר במטרות אותן ניתן לייחס לעמותה. אשר לפעולות הצפויות: כאמור, הסייג שבסעיף 3 אינו מכוון רק למטרות אלא גם לפעולות הצפויות של העמותה, אף אם לא מצאו ביטוי מפורש או סמוי במטרות... הפעולה הבלתי חוקית אינה חייבת להיות גלויה ומוצהרת, וכמוזכר אינה חייבת להיכלל בין מטרותיה של העמותה... די בכך שיש "יסוד סביר למסקנה" כי העמותה, שמטרתה חוקית על פניה, תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות."<sup>105</sup>

ועל זכות ההתאגדות אומר בית המשפט כי:

"זכות ההתאגדות היא זכות יסוד הן מבחינת זכויותו האישיות של האזרח במדינה דמוקרטית, הן מבחינת העיקרים החברתיים המנחים אותה והן מבחינת אופייה כמדינה חוק. חופש ההתאגדות היא זכות היחיד והכלל והוא תנאי שאין בלעדיו לקיומה של הדמוקרטיה. המהות והאופי של הזכות - משליכים על מידתה של ההוכחה הדרושה לביסוס 'יסוד סביר' למסקנה. בכגון דא ראוי לאמץ את המבחן שנקבע לגבי פעולות אחרות של רשות סטוטורית העלולות לפגוע בזכויות הפרט, דהיינו נדרש כי הראיות שיובאו בפני הרשות המינהלית היכולות לבסס סירוב תהיינה ברורות, חד משמעיות ומשכנעות... במילים אחרות, יסוד סביר למסקנה מן הנכון שיעוגן בנתונים שאינם בגדר חשדות וספקולציות, אלא בנתונים בדוקים ומשכנעים, המגיעים, כאמור, אליבא דכולי בעלי הדין, לרמת הוודאות הקרובה."<sup>106</sup>

ולעניין סמכותה של רשות העמותות קובע בית המשפט כי:

"עיקרו של דבר, בכל מקרה התחייב שיקול עצמאי על ידי הרשם של הנתונים שבפניו, כי הרשם אינו פועל על יסוד חשדותיה וחשדותיה של המשטרה אלא על יסוד נתונים אותם הוא בוחן ושוקל בעצמו, ואשר על

<sup>105</sup> שם, פסקה 6 לפסק הדין.

<sup>106</sup> שם, פסקה 6 לפסק הדין.

## חופש ההתאגדות

יסודם נופלת החלטתו העצמאית. הוא רשאי לקבל מידע ואף רשאי לאמץ את דעתם של גורמים מייעצים, אך ההחלטה הסופית מן הדין שתהיה שלו ולא של גורם אחר.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> פייד כהנא, לעיל הערה 104, פסקה 9 לפסק הדין.

## חלק ז: איגודים מקצועיים

### 1. כללי

כמפורט לעיל,<sup>108</sup> הזכות להקמת איגודים מקצועיים מעוגנת באופן חלקי באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966), ובאופן מפורש ומפורט הרבה יותר, באמנה של ארגון העבודה הבינלאומי משנת 1948 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן.<sup>109</sup> להשלמת התמונה, יש לציין גם את האמנה משנת 1949 בדבר הזכות להתאגד ולשאת ולתת באופן קיבוצי.

אמנה זו עוסקת ביחסים שבין המעבידים וארגוניהם לבין עובדים וארגוניהם, ובאה להגן על הפרט ועל האיגודים המקצועיים בפני התערבות האחד בענייניו של האחר. מכוחה של אמנה זו יש להעניק לעובדים הגנה נאותה מפני פגיעה בעבודתם עקב פעילותם באיגוד המקצועי.<sup>110</sup>

בחקיקה הישראלית בתחום דיני העבודה ניתן מעמד לארגוני עובדים. בכלל זה, ניתן לארגונים מעמד בחוק בתי הדין לעבודה, תשכ"ט-1969; בחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958; חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002; חוק שכר שווה לעובד ולעובדת, תשנ"ו-1996; חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957; ובחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988.

בספרה,<sup>111</sup> מציינת רות בן ישראל כי החופש להקים ארגונים ולפעול במסגרת הקיבוצית לקידום עניינים העובדים או המעסיקים ניתן לבחינה משלושה היבטים:

1. אוטונומיית המתאגדים: בבסיס החופש להקים ארגוני עובדי ומעבידים מצוי שחרור המתאגדים מתלות ברשויות המדינה ומהצורך בקבלת היתר מוקדם על מנת להקים את הארגון. בנוסף מצוי בבסיס זכות זו החופש של המתאגדים לנסח את תקוניהם כרצונם, בלא התערבות של רשויות השלטון. מן האמנה עולה כי החברים בארגוני עובדים או מעבידים מוגבלים בניסוח התקנון על ידי חוקי המדינה בלבד, אך גם זאת רק על עוד אין באותם חוקים משום סתירה לעקרון חופש ההתאגדות.

2. זכויות נלוות: לטענת בן ישראל "ההכרה בחופש ההתאגדות מחייבת להעניק לפעילות במסגרת מאוגדת כדוגמת ארגון עובדים או ארגון מעבידים, גושפנקה של חירויות אזרח כלליות, שהן חיוניות לפעולתן השואפת והשגרתית של ארגון כזה. דוגמאות לחירויות הללו הן: הזכות לחופש הביטוי ולהגנה גופנית של פעילי הארגון מפני מעצר או מאסר שרירותיים... ההכרה בארגון עובדים מחייבת גם לתת למוסדות הארגון לפרסם את דבר קיומו של הארגון ואת האפשרות להצטרף לשורותיו."<sup>112</sup>

3. זכויות משלימות – "להכרה בחופש ההתאגדות הייתה מטרה מוגדרת: להשיג שוויון ביחסי הכוחות בין עובד ומעביד בעת ניהול המשא ומתן על תנאי העבודה... רק כאשר המשא ומתן

<sup>108</sup> לעיל עמ' 14 ואילך.

<sup>109</sup> כתבי אמנה 59, כרך 2, עמ' 249.

<sup>110</sup> בן ישראל, בעמ' 81

<sup>111</sup> רות בן ישראל, **דיני עבודה בישראל** (האוניברסיטה הפתוחה, תשמ"ט-1989) 81.

<sup>112</sup> שם, בעמ' 82.

## חופש ההתאגדות

הזה ינוהל על ידי קבוצת עובדים ביחד, יש סיכוי סביר שכוחם המשותף יתאזן את כוחו של המעביד. על רקע הזה נולד הצורך להכיר בחופש ההתאגדות של העובדים.<sup>113</sup> בהמשך עומדת בן ישראל על כך כי חופש ההתאגדות איננו עומד בפני עצמו, הוא חצי אחד בחתירה לאיזון ביחסי הכוחות הפועלים במערכת יחסי העבודה. החצי השני, כותבת בן ישראל, הינו ההכרה בזכות המשלימה לנהל משא ומתן קיבוצי. לשני החצאים הללו מתלווה נדבך נוסף: חופש השביתה. הכוונה היא להכרה בזכותם של העובדים להפעיל אמצעים של מאבק מקצועי עד כדי שביתה במטרה לכפות על המעביד הדברות עם ארגון העובדים. יחד עם זאת מציינת בן ישראל כי ההכרה בחופש לנהל משא ומתן קיבוצי ובחופש השביתה כמשלימים את זכות ההתאגדות, אינה מחייבת להעניק את כל שלוש החירויות הללו לכלל ציבור העובדים. "יש ציבורי עובדים, כגון חילות הצבא והמשטרה, אשר אפילו האמנה הבינלאומית מתירה להטיל הגבלות על חופש התאגדותם, בתנאי שהדבר יעשה בחקיקה. הגבלת הזכויות או החירויות העומדות לציבור עובדים מסוים יכולה לנבוע גם מכך שהאמנה הבינלאומית אנה חלה על אותו ציבור עובדים. למשל, אמנה 98, בדבר החופש להתארגן ולנהל משא ומתן קיבוצי, מוציאה מתחולתה את עובדי הסקטור הציבורי העוסקים בניהול המדינה."<sup>114</sup>

## 2. פסק הדין "עמית"<sup>115</sup>

בית המשפט הגבוה לצדק נדרש להגדרת המונח "ארגון עובדים". בית המשפט קבע כי על מנת שארגון יחשב כארגון עובדים צריך שיתקיימו בו המאפיינים הבאים: "על ההתארגנות להיות לתקופה בלתי מוגדרת מראש או לפחות לפרק זמן ממושך דיו להבטחת היחסים הקיבוציים העולים מן ההסכם",<sup>116</sup> תקנון, חברות אישית רצונית של העובדים (ארגון המורכב מארגוני עובדים לא ייחשב ארגון עובדים בעצמו).

ולעניין חופש ההתאגדות קבע בית המשפט:

"בישראל רשאים עובדים, יהיו אשר יהיו, להקים ארגון לפי בחירתם וללא צורך בהרשאה קודמת. אם הם מבקשים להקים ארגון שתהיה לו אישיות משפטית הם רשאים להתאגד לפי חוק העמותות, התש"ס-1980... לפי חוק זה מוקנית זכות (בסעיף 1) ל"שני בני אדם או יותר... לייסד עמותה", לרבות ארגון עובדים, בין אם מטרתו לקדם את תנאי העבודה בדרך של משא ומתן קיבוצי ובין אם מטרתו לשרת עובדים בדרך אחרת, ואפילו אם מטרתו אין לה ולתנאי העבודה ולא כלום.. לא זו בלבד. חבר בני אדם שהקים עמותה רשאי לקרוא לה, לפי בחירתו, בשם ארגון

<sup>113</sup> שם, בעמ' 83.

<sup>114</sup> שם, בעמ' 83.

<sup>115</sup> בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63.

<sup>116</sup> שם, פסקה 28 לפסק דינו של הש' זמיר.

עובדים, או איגוד מקצועי, או שם דומה אחר, אם (כאמור בסעיף 4(א) לחוק העמותות) אין בשם כדי להטעות... ארגון של עובדים יכול להיות קיים ופעיל, ואף להתקשר בהסכם עם המעביד, גם אם לא יזכה להכרה כארגון עובדים וההסכם לא יוכר כהסכם קיבוצי לפי החוק. אכן, כך הוא הדין: הזכות להתאגד בארגון מסויים אינה נפגעת אם ארגון זה אינו זוכה להכרה כארגון לצורך חוק מסויים, כגון, הכרה כ"מוסד ציבורי" לצורך פטור ממס לפי סעיף 9 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] או כ"ארגון עובדים" לפי סעיף 25 לחוק הגנת השכר.<sup>117</sup>

### 3. איסור על כוחות הבטחון להיות חברים באיגודים מקצועיים

#### (א) פקודת המשטרה וחוק השב"כ<sup>118</sup>

כיום, קבוע האיסור על התארגנותם של שוטרים בפקודת המשטרה. סעיף 93ב (כפי שתוקן בתשל"ט) קובע איסור על התארגנות של שוטרים וזו לשונו:

"93ב. (א) שוטר לא יהיה חבר בארגון שוטרים ולא יטול חלק בפעילות להקמתו, לקיומו או לניהולו של ארגון כזה.

(ב) עבירה על הוראת סעיף זה תיחשב כעבירה הפוגעת בסדר הטוב ובמשמעת.

(ג) בסעיף זה - "ארגון שוטרים" - כל התארגנות או נציגות, בין קבועה ובין ארעית, שבין מטרותיה או פעולותיה נמנה הטיפול בארגון המשטרה, ניהולה, המשטר, המשמעת ותנאי השירות של שוטרים או ייצוג של שוטר בנושאים אלה;

"תנאי שירות" - לרבות שכר, יחסי עבודה, תנאי עבודה ותנאי פרישה."

בחוק שרות הבטחון הכללי, תשס"ב-2002, נכללה הוראה מקבילה האוסרת על עובדי הארגון להיות חברים בארגון עובדים.<sup>119</sup>

#### (ב) פסק הדין בעניין אופק<sup>120</sup>

פסק הדין, שקדם לתיקון פקודת המשטרה שהובא לעיל, נסב על החלטתו של מפכ"ל המשטרה שקבע בפקודת קבע כי "שוטר לא יהיה חבר בארגון שוטרים...לא ינהל תעמולה, לא ישתתף באספה ולא

<sup>117</sup> שם, פסקאות 17-18 לפסק דינו של השי זמיר.

<sup>118</sup> פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הני"ח 390.

<sup>119</sup> סעיף 20(ב) לחוק שרות הבטחון הכללי.

<sup>120</sup> בג"ץ 789/78 אופק ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד לג(3) 481.

## חופש ההתאגדות

יתראיין או יפרסם באמצעי התקשורת דבר בקשר לכך. " העותרים, קציני משטרה, ראו בפקודת קבע זו פגיעה בחופש ההתאגדות שלהם ועתרו לבג"ץ בבקשה לחייב את המפכ"ל להמנע מלאסור על התאגדותם ועל פעילות במסגרת האיגוד המקצועי.

ניתוח פקודת הקבע העלה כי היא מכילה סנקציה פלילית (של מאסר) על שוטר שלא ממלא אחר הוראות הפקודה (ביניהן זו האוסרת מהשוטרים להתאגד), ומכאן הסיק בית המשפט כי הפקודה הנה בעלת סממנים של סנקציה פלילית. על כך קבע כבוד השופט ח' כהן כי :

"... אין תוקף לדבר מעין-חקיקה, בעל אופי מעין -פלילי, המתיימר לשלול מאדם זכות מזכויותיו החוקיות, אלא אם כן נעשה מכח הסמכה מפורשת של המחוקק."<sup>121</sup>

ובהמשך

"... אין אני דן - ואין אני רואה עצמי מוסמך לדון - בשאלה אם לשם ניהולה התקין או הפעלתה היעילה של המשטרה יש מקום או צורך באיסור התאגדותם של שוטרים. כשלעצמי, מוכן אני לסמוך בכגון דא על מומחיותם ושיקול-דעתם של המפקח הכללי ויועציו המקצועיים, ולא להרהר אחר מידותיהם. אבל גם בהנחה שצודק המפקח הכללי בכל שיקוליו המשטרתיים, עדיין חסרה לו הסמכות החוקית לתת את הפקודה שנתן; וחוסר סמכותו אינו נרפא על-ידי צדקת שיקוליו. ברם, חוסר סמכותו של המפקח הכללי פוגם לא רק בעצם הפקודה שנתן, כי אם גם בשיקול-דעתו המונח ביסודה: כל עוד לא הסמיכו המחוקק ליתן פקודה כאמור או להמנע מלתתה לפי שיקול-דעתו, נשארות מחשבותיו ותכניותיו לענין זה בגדר תיאוריה בעלמא, בחינת הלכה ואין מורין כן."<sup>122</sup>

השופט ויתקון קבע כי לא כל איסור המוטל על שוטר נזקק לבסיס סטטוטורי על מנת שיהא תקף, גם אם האיסור פוגע בזכות יסוד של אזרח רגיל.<sup>123</sup> השופט י' כהן הוסיף :

" טענת המשיב היא, שהתארגנות שוטרים באיגוד מקצועי מנוגדת לכללי המשמעת היסודיים, שהם הכרחיים להבטחת פעולה תקינה של המשטרה, במיוחד בהתחשב בתפקידים המיוחדים של המשטרה בישראל, הנובעים מהמצב הבטחוני שבו נתונה המדינה. אין לשלול את משקלו של נימוק זה. מן המפורסמות הוא, שכוחו העיקרי של איגוד מקצועי של עובדים הוא באפשרות להפעיל נשק של שביתה מלאה או חלקית או בדרך

<sup>121</sup> שם, בעמ' 484.

<sup>122</sup> פ"ד אופק, להלן הערה 120, בעמ' 485

<sup>123</sup> שם, בעמ' 487.

אחרת (למשל על ידי עבודה "לפי הספר") לשבש את מהלך העבודה התקין. פעולות כאלה בודאי יהיו חסומות בפני איגוד השוטרים, בגלל חובה המוטלת על כל שוטר לציית לפקודות מפקדיו והסנקציה הפלילית הכרוכה באי מילוי פקודה (סעיף 50 לפקודת המשטרה וסעיף 1 לתוספת לתקנות המשטרה (הגדרת עבירות של משמעת) תשט"ו-1956)... קשה למצוא איזה שהוא תחום פעולה של איגוד מקצועי רגיל, שיהיה פתוח בפני איגוד מקצועי של שוטרים. על כן יש טעם בנימוקו של המשיב שהשתייכות לאיגוד מקצועי במובנו הרגיל של ביטוי זה וחובות השרות במשטרה הן תרתי דסתרי. ברם נימוק זה עדיין אינו יכול להצדיק הטלת איסור בדרך של פקודת קבע. [489] הוראות הסעיפים 94 ו-95 מראות שהמחוקק לא הסמיך את המפקח הכללי להטיל את מרותו על השוטרים בכל הנושאים הקשורים בשירות במשטרה. בסעיף 94 הוסמך השר להתקין תקנות בעניינים שונים ובסעיף 95, שבו הוסמך המפקח הכללי להתקין תקנות, הותנה השימוש בסמכות זו באישורו של השר. ניכרת בפקודת המשטרה מגמת "קמצנות" בהענקת סמכויות למפקח הכללי. ענין ההתארגנות באיגוד מקצועי יכול אמנם בהתפתחותו להשפיע באופן ניכר על תיפקוד המשטרה, אך אין להגיד שהטלת איסור כללי על התארגנות שוטרים באיגוד מקצועי כלול בתחומי סמכות המפקח הכללי לפקח על המשטרה לפי סעיף 9 של הפקודה. על כן יש לקבל את טענת העותרים שהמפקח הכללי חרג מסמכותו כשנתן את פקודת הקבע הנדונה... אין זו משימה קלה למצוא פתרון מתאים לבעיית התארגנות באיגוד שוטרים, מתוך איזון בין המשמעת ותנאי השירות המיוחדים של המשטרה ובין מתן אפשרות לשוטרים להתאגד בארגון, שיביע את משאלותיהם ויפעל להטבת תנאי שרותם. לא נדרשנו בעתירה זו להכריע, האם ניתן להסדיר נושא זה בדרך של תקנות לפי סעיף 94 או סעיף 95 של הפקודה, אך בהתחשב בחשיבות הבעיה ארשה לעצמי להביע דעה, שמן הראוי שהנושא יוסדר על-ידי חוק.<sup>124</sup>

ואכן, הנושא הוסדר בחוק, כמובא לעיל. בינתיים, הוספה הוראה מקבילה גם בסעיף 20(ב) חוק שירות הבטחון הכללי, תשס"ב-2002.

(ג) בעד ונגד הקמת איגודים מקצועיים בהם יהיו חברים שוטרי משטרת ישראל

נימוקים אלו הובאו (לשם הפרכתם) בגיליון "מראות המשטרה"<sup>125</sup>, והעיקריים שבהם הינם:

<sup>124</sup> פ"ד אופק, לעיל הערה 120, בעמ' 488-489.

<sup>125</sup> גיליון מס' 17 של "מראות המשטרה", כפי שאוחזר מאתר האינטרנט הרשמי של משטרת ישראל (<http://www.police.gov.il>)

בתאריך 9/4/05

## חופש ההתאגדות

- טעם מוסרי, שעיקרו הסכנה הנשקפת לחברה משביתת שוטרים. לנימוק זה יש לצרף את הבעיה הישראלית של כורח הביטחון. כיוון שמשטרת-ישראל, בניגוד למשטרות אחרות בעולם המערבי, אחראית גם על בטחון הפנים, אין היא יכולה להרשות לעצמה את המותרות שבמתן זכות השביתה לאנשיה. אולם, למרות שהשביתה היא הכלי המוכר והאפקטיבי ביותר של האיגודים המקצועיים, הרי שברוב המקומות, שבהם פועלים איגודי שוטרים, הם מנועים מלשבות בתוקף חוק. לכן, נימוק זה ממילא אינו תופס.
- טעם מקצועי. לפיו, לבעלי דרגות שונות במשטרה יש אינטרסים שונים, הנמצאים לעתים בקונפליקט. לכן, ארגון אחד יביא להם יותר נזק מתועלת, כיוון שלא יוכל לייצג את כולם נאמנה. כנגד טיעון זה מצוין בכתבה כי. לפי מחקרים, אחוז גדול מהשוטרים סבור, כי אין ניגודי אינטרסים משמעותיים בין בעלי דרגות שונות במשטרה, ולכן, השוטרים צריכים להיות מיוצגים ע"י איגוד מקצועי אחד, שישפר את כוחם של השוטרים במשא ומתן ובהשפעה על החקיקה.
- השוטר משרת את הציבור, ורווחתו האישית חייבת להיות משנית לשירותו הציבורי. הסכנה היא, כי התחייבות של שוטר כלפי האיגוד המקצועי עלולה לבוא לפני התחייבותו לציבור. כנגד טענה זו ניתן לומר כי האפשרות להקים איגודים מקצועיים תמסד את מחאות השוטרים ותתעל אותה לפסים בונים וחיוביים במקום תחת פנייה לאפיקים לא פורמאליים (מחאות שקטות על דרך של שיבוש המאבק בפשע).
- החשש, שהאיגוד ידרוש את שיתופו בקביעת מדיניות, תכנון וקווי פעולה, דבר שייתן בידיו עוצמת יתר, ויפגום ביכולת המפקד לנהל כראוי את היחידה שעליה הוא מופקד. ניתן לשאול מה רע בכך? עצם היעדרו של ארגון עובדים עשוי בעצמו ליצור פגיעה בזכויותיהם של עובדים, גם ללא כוונה מכוונת מצד המעביד.
- החשש מפוליטיזציה של המשטרה. האיגוד ינסה להשתתף בחיים הפוליטיים של הקהילה, ובכך יגרום להכנסת לחצים ושיקולים פוליטיים למערכת המשטרית.

## חלק ח: התאגדות מפלגות

"הזכות להתאגד במפלגה היא אחד ההיבטים החשובים של חופש הביטוי וההתאגדות".<sup>126</sup> עם זאת מעמדן לא הוסדר עד לחקיקתו של חוק המפלגות.<sup>127</sup> החוק התקבל בהסכמה רחבה בכנסת על אף

<sup>126</sup> אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהד' 5, תשנ"ז) 567.

## חופש ההתאגדות

שחקיקה כני"ל אינה נפוצה במדינות דמוקרטיות מערביות רבות.<sup>128</sup> סירוב לאישור רישום של מפלגה יכול להיות מטעמים פורמאליים של דרך הגשת הבקשה לרישום והמסמכים הנלווים או השם שניתן לה או בשל מטרותיה או מעשיה. רובינשטיין בספרו מציע כי לעניין הטעמים הפורמאליים, לאור חוסר בהירות בחוק לגבי סמכותו של הרשם, תהא סמכותו "סמכות רשות" ועליו יהא להתחשב במשקלו של הפגם הפורמאלי שנפל אל מול הפגיעה בזכויות היסוד להתאגד ולהיבחר. ודעה דומה מובעת גם לגבי שם מטעם של מפלגה או שם העלול לפגוע ברגשות הציבור.<sup>129</sup> רענן הר זהב<sup>130</sup> סבור כי שיקול דעת הרשם תלוי בעת בה מבקשת מפלגה להירשם שכן, אין דין רישום בתקופת בחירות, בה פסילת מפלגה עלולה למנוע ממנה לעמוד לבחירות, כדין תקופה בה ישנה אפשרות למפלגה לתקן פגם בהליך הרישום או לחילופין לקבל הכרעה מבית המשפט. פרשנות אחרת אותה מציע הר זהב היא כי לא ניתן לסרב לרישום מפלגה בשל פגם בשם או בתקנון. המפלגה תרשם והליקויים יטופלו על פי חוק.<sup>131</sup> לאור פסקי הדין נאסר<sup>132</sup> ושמש<sup>133</sup> נראה כי מניעת רישום מפלגה מטעמים אלה תהא מצומצמת ובמקרים קיצוניים בלבד.

לעניין סירוב רישום בשל מטרותיה ומעשיה<sup>134</sup>, בעקבות פסק דין ניימן<sup>135</sup> נקבעו סייגים נוספים להפעלת סמכות פסילת מפלגה מעבר לאלה המוזכרים בחוק: שהמטרה או המעשה הפסולים על פי החוק יהיו מרכזיים בפעולתה של המפלגה, המפלגה פועלת להגשמת ומימוש מטרותיה הפסולות, הקמת המפלגה נועדה למימוש המטרה והגברת המעשים, כי היסודות השליליים בחוק באים לידי ביטוי חמור וקיצוני וכי הראיות לקיום היסודות שנימנו משכנעות, ברורות וחד משמעיות באופן שניתן לייחסן למפלגה עצמה.<sup>136</sup> מאידך לא נקבע כל קריטריון הסתברותי לאפשרות להתממשות מטרותיה של המפלגה או למימוש מעשיה. לעניין סעיף 3(5) קיימת ביקורת מצד אנשי אקדמיה כי מדובר בסעיף רחב וכוללני מדי, מעיין סעיף סל אשר בחסותו ניתן לפסול מפלגות שפעילותן אינה מעבר לרף הנסבל במדינה דמוקרטית. סעיף זה הוא גם היחידי עליו כן חל כלל הסתברותי של "יסוד סביר להניח". בפסק דין כהנא אשר עסק בכך קבע בית המשפט כי לאור חשיבות חופש ההתאגדות יש צורך ברמת הוכחה של ודאות קרובה להתממשות סעיף 3 סיפא לחוק העמותות, הוא המקביל ל-3(5) בחוק המפלגות. עוד נקבע שם כי מעורבות מייסדי העמותה בפעילות בלתי חוקית בעבר, יכולה אומנם לשמש כראיה לרעתם של המייסדים אך אין בנתון זה די בכדי לפסול רישום העמותה. לדעת

<sup>127</sup> חוק נמפלגות לעיל הערה 82.

<sup>128</sup> רובינשטיין ומדינה לעיל הערה 126 בעמ' 568; דן אבנון "חוק המפלגות, התשנ"ב – 1992" משפט וממשל א (תשנ"ב) 175; וכן ראו ביקורת על הרוב הנדרש, אריאל בנדור הערת המערכת למאמר הנ"ל, 183.

<sup>129</sup> רובינשטיין ומדינה לעיל הערה 126 בעמ' 574-579.

<sup>130</sup> רענן הר זהב "חוק המפלגות: מציאות חדשה" המשפט ב (תשנ"ה) 33.

<sup>131</sup> שם, בעמ' 48.

<sup>132</sup> ע"א 4531/91 נאסר נ' רשמת העמותות, פ"ד מח(3) 294.

<sup>133</sup> בג"צ 124/70 שמש נ' רשם החברות, פ"ד כה(1) 505.

<sup>134</sup> סעיפים 1(1)-3 לחוק המפלגות לעיל הערה 82.

<sup>135</sup> ע"ב 2/84 ניימן נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשר, פ"ד לט(2) 225.

<sup>136</sup> ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 100.

## חופש ההתאגדות

רובינשטיין ומדינה גם אם סעיף 5(3) יחשב לחוקי<sup>137</sup>, הביקורת השיפוטית על הפעלתו תהא מחמירה ביותר.

על פי דן אבנון<sup>138</sup> הזכות הנרחבת הניתנת לרשם המפלגות שהוא מינוי פוליטי לפסול רישום של מפלגה עוד בשלב התהוותה תוך התערבות בתכני המטרות שמותר למפלגה לקדם מחזק את מעמד המדינה אל מול הזכות לחופש ההתאגדות ומגביל התאגדות וולונטרית לקידום השתתפות פעילה של אזרחים בקידום מטרות מדיניות או חברתיות. עוד מבקר הכותב את חוק המפלגות הישראלי בכך שהוא מטיל סייג על מטרותיהן של מפלגות ולא רק מעשיהן כפי שנהוג במדינות אחרות אשר קיים בהן חוק מפלגות. הסייג לרישום מפלגה בסעיף 5(3) לחוק של פעילות בלתי חוקית זכה לביקורת על ידי פרופ' קלינגהופר כמאפשר פתח רחב מדי לפסילת רישום מפלגה ואילו אבנון במאמרו סבור כי דווקא התאגדויות כנ"ל יסתירו את כוונותיהן בזמן הרישום והפגיעה תהיה במפלגות שאינן פועלות בניגוד לחוק אך נתקלו בשיקול דעת מוטעה של הרשם. במדינות אחרות בהן קיים חוק מפלגות, נתפס הרישום כאקט טכני בלבד ולא קיימות מגבלות עליו על אף קיומן של הגבלות על מפלגות שפועלות באופן בלתי חוקי או על מנת למגר את המשטר הדמוקרטי.<sup>139</sup>

על אף הקשר שגילו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה בין מדינות אשר חוקקו חוק מפלגות לבין אירוע של קריסת הדמוקרטיה באותן מדינות, בכל הנוגע לגרמניה הרי שגם לרפובליקת ויימאר היה את התוקף החוקי והחוקתי לפסול מפלגות, בדומה לזה הקיים בחוקת גרמניה היום, עובר לעליית הנאצים לשלטון, בדרך "חוקית" תוך ניצול השיטה הדמוקרטית, אך לא היה בכך די בכדי להגן על הדמוקרטיה הגרמנית.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> ראו אריאל בנדור לעיל הערה 128.

<sup>138</sup> דן אבנון, שם.

<sup>139</sup> שם, בעמ' 180.

<sup>140</sup> Paul Franz "Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German – American Comparison" 5 *B.C Int'l*

*Comp. & L. Rev.* 51 1982 p.55.

## חלק ט: נקודות לדיון

### 1. האם לקבוע את חופש ההתאגדות כזכות חוקתית?

כל הצעות החוקה בישראל, וכל החוקות הזרות שנסקרו למעט חוקת ארצות הברית, הכילו את הזכות לחופש ההתאגדות. גם בארצות הברית, שבה לא כללה החוקה את הזכות, קבע בית המשפט העליון כי היא מהווה זכות חוקתית בלתי-מנויה. לפיכך, ובהעדר כל שיקול נגדי משמעותי, דומה כי ראוי לקבוע את חופש ההתאגדות כזכות חוקתית.

### 2. האם להגביל את חופש ההתאגדות כך שהזכות תחול רק על התאגדויות למטרות חוקיות ו/או באמצעים חוקיים?

חלק מן ההצעות בישראל דורשות כי ההתאגדויות המוגנות על ידן יהיו "למטרה חוקית" ולעיתים גם "באמצעים חוקיים".<sup>141</sup> כך גם במסמכים בינלאומיים וזרים, בחלקם נקבע כי אסור שהתאגדות תהיה מנוגדת לחוקה ולחוק.<sup>142</sup> חלק מההצעות בישראל המדינות הזרות כללו חריגים נוספים לחופש ההתאגדות בתוך הסעיף שקבע את הזכות.

כך, למשל, חוק היסוד הגרמני קובע כי ייאסרו התאגדויות שמטרתן או מעשיהן נוגדים את המשפט הפלילי, או המכוונים כנגד הסדר החוקתי, או כנגד הקונספט של ההבנה הבינלאומית. חוקת קרואטיה קובעת כי מותר להגביל זכות זו בשל איום אלסל לסדר החוקתי, לעצמאות, לאחדות, ולשמות הטריטוריאלית של קרואטיה.

בישראל, קבעה הצעת יהודה פנחס כהן כי הזכות אינה חלה על אגודות "שתכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי". הצעת פרופ' אקצין התירה את ההתאגדות "לכל מטרה שאינה נוגדת את החוקה והחוקים, לרבות מטרות פוליטיות במידה שאין באלו משום התנכלות לקיום המדינה, ערעור שלמותה או ביטחונה, הסתה למיגור המשטר הדימוקראטי וזכויות היחיד בתוכה, או הסתה למעשי אלימות ועבירה". הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות קבעה כי "אין לעשות שימוש בזכות מהזכויות שלפי חוק-יסוד זה שיש בו משום פגיעה בקיום המדינה או במשטר הדמוקרטי, או שיש בו כדי לדכא זכויות אדם".

האפשרויות העומדות בפני הוועדה הן:

- להתעלם משאלת "המטרה החוקית" ולהשאיר שאלה זו לחקיקה שתצטרך לעמוד בפסקת ההגבלה
- לקבוע כי רק התאגדות למטרות חוקיות (ו/או באמצעים חוקיים) נהנית מהזכות החוקתית להתאגדות
- לקבוע רשימה רחבה יותר של חריגים לזכות ההתאגדות, כפי שנעשה, למשל, בגרמניה ובקרואטיה.

<sup>141</sup> הצעת פרופ' אקצין; הצעת בנימין הלוי; הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין).

<sup>142</sup> למשל, חוקת איטליה; חוקת פולין.

### 3. למי תיתן זכות ההתאגדות? לכל אדם? לאזרחי המדינה בלבד?

הן בהצעות החוקה בישראל, והן במסמכים הבינלאומיים והזרים יש שהעניקו את הזכות לאזרחים בלבד,<sup>143</sup> ויש שהעניקו אותה לכל אדם.<sup>144</sup> גישה נוספת בישראל מעניקה את הזכות לתושבים.<sup>145</sup> בשנים האחרונות, ההצעות בישראל מעניקות את הזכות "לכל אזרח או תושב",<sup>146</sup> נוסחה שלא מצאנו במשפט המשווה.

האפשרויות העומדות בפני הוועדה הן:

- לקבוע כי חופש ההתאגדות מוקנה לכל אדם;
- לקבוע כי חופש ההתאגדות מוקנה רק לתושבי המדינה;
- לקבוע כי חופש ההתאגדות מוקנה רק לתושבי המדינה ולאזרחיה;
- לקבוע כי חופש המדינה מוקנה רק לאזרחי המדינה.

### 4. האם לכלול בחופש ההתאגדות התייחסות מפורשת לאיגודים מקצועיים?

חלק מההצעות בישראל<sup>147</sup> וחלק מהחוקות הזרות<sup>148</sup> התייחסו במפורש לחופש ההתאגדות באיגודים מקצועיים, כחלק מחופש ההתאגדות. מובן כי גם בהעדר התייחסות מפורשת לכלול חופש ההתאגדות את האיגודים, אולם באיזכור המפורש יש כדי לחזק את מעמדם.

האפשרויות העומדות בפני הוועדה הן:

- להימנע מאזכור מפורש של חופש ההתאגדות של איגודים מקצועיים;
- להזכיר במפורש את חופש ההתאגדות של איגודים מקצועיים;
- להזכיר במפורש את האיגודים המקצועיים ולהסדיר נושאים נוספים הקשורים בהם.

### 5. האם לכלול ברמה החוקתית גם הגבלה על זכות ההתארגנות של אנשי צבא ומשטרה?

אל מול חופש ההתאגדות, עולה השאלה של מניעה מציבורים מסויימים, בעיקר כוחות הביטחון, מלהתאגד. יש מדינות שבחרו להסדיר סוגיה זו בצורה מפורשת בחוקתן, ואלטרנטיבית, ניתן לסמוך על הגבלה מכוח חוק שיעמוד בתנאי פסקת ההגבלה.

---

<sup>143</sup> הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' קלינגהופר; הצעת פרופ' אקצין; חוק היסוד הגרמני; חוקת איטליה; חוקת בלגיה; חוקת ליטא, חוקת רומניה.

<sup>144</sup> הצעת בנימין הלוי; הצעת שולמית אלוני; ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות; האמנה האירופית לזכויות אדם; הצ'רטר הקנדי; חוקת ניו-זילנד; חוקת פולין; חוקת סלובניה.

<sup>145</sup> הצעת חוקה לישראל; הצעת פרופ' רובינשטיין (1989).

<sup>146</sup> הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>147</sup> הצעת פרופ' קלינגהופר; הצעת בנימין הלוי; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>148</sup> האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות; האמנה האירופית לזכויות אדם; הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; חוק היסוד הגרמני; חוקת רוסיה; חוקת קרואטיה.

## 6. האם לכלול בחופש ההתאגדות התייחסות מפורשת למפלגות?

חלק מהחוקות הזרות כללו בחופש ההתאגדות במסגרת של מפלגות או אגודות פוליטיות.<sup>149</sup> בישראל, נמצאה לאחרונה גם הצעה להתייחסות מפורשת למפלגות במסגרת חופש ההתאגדות.<sup>150</sup> הכללת חופש ההתאגדות של מפלגות בחוקה עשויה לחייב גם את הכללת המגבלות על הקמת מפלגות ברמה החוקתית. בהקשר זה, יש ליתן את הדעת גם על התאמה אל מול המגבלות על התמודדות של מפלגה בבחירות לכנסת, המצויות בפרק "הכנסת". במדינות שונות נכללו בחוקה גם הוראות המסדירות היבטים שונים של המפלגות. כך, יש מדינות שדרשו כי המפלגות יהיו דמוקרטיות.

## 7. האם לקבוע במפורש כי קיימת גם זכות לאי-התאגדות?

חלק מהצעות החוקה בישראל קבעו במפורש כי אין לכפות על אדם חברות באיגוד,<sup>151</sup> ולעיתים התירו כפיה בחוק לצורך הבטחת רמתו של מקצוע.<sup>152</sup> גם חלק מהחוקות הזרות והאמנות קבעו במפורש כי אין לכפות על אדם חברות באיגוד,<sup>153</sup> ובמקרים מסויימים, קבעו זאת בדרך של פסיקה גם בהעדר הוראה מפורשת באמנה או בחוקה הרלוונטית.<sup>154</sup>

האפשרויות העומדות בפני הוועדה הן:

- לקבוע במפורש כי אין כופים על אדם חברות בהתאגדות כלשהי;
- לקבוע כי ניתן לכפות על אדם חברות בהתאגדות רק בחוק, ולצורך שמירה על רמה מקצועית נאותה;
- להשאיר שאלה זו לפסיקה.

## 8. כיצד מגבילים את חופש ההתאגדות?

הגבלתו של הזכות לחופש ההתאגדות יכולה להיעשות במספר דרכים. הצעות החוקה בישראל והמסמכים הזרים והבינלאומיים שנסקרו מבטאים גישות שונות בנושא זה. ניתן לחלק את הגישות למספר קבוצות עיקריות:

- החרגתן של סוגי התאגדויות שעליהן הזכות לא תחול כלל (ראו לעיל).
- הכפפת הזכות לפסקת הגבלה כללית בנוסח המצוי בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק.<sup>155</sup>

<sup>149</sup> הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; חוקת דרום אפריקה; חוק היסוד הגרמני; חוקת ליטא.

<sup>150</sup> הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>151</sup> הצעת פרופ' קלינגהופר;

<sup>152</sup> הצעת חוקה לישראל; הצעת שולמית אלוני.

<sup>153</sup> ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; חוקת רוסיה; חוקת ליטא.

<sup>154</sup> האמנה האירופית לזכויות אדם; הצ'רטר הקנדי.

<sup>155</sup> כך הוצע בהצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות.

## חופש ההתאגדות

- ניסוח "פסקת הגבלה" פנימית המונה את העילות בגינן ניתן להגביל את הזכות. גישה זו הייתה מקובלת הן בהצעות בישראל והן במסמכים זרים. כך, הצעת פרופ' קלינגהופר התירה את הגבלת הזכות רק "במידה שיש צורך בכך, בתנאיו של המשטר הדמוקרטי, לביטחון המדינה או הציבור, למניעת עבריינות, או להגנה על המוסר, על בריאות העם או על זכויותיהם של אחרים". הצעת בנימין הלוי קבעה כי אין מגבילים זכות זאת אלא על פי חוק הבא להגן על בטחון המדינה או על קיום המשטר הדמוקרטי או על זכויות הזולת. הצעת חוקה לישראל קבעה כי "לא תוגבל זכות זו אלא בחוק לשם מניעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה ושלום הציבור. קובעת האמנה האירופית לזכויות אדם כי פגיעה בחופש ההתאגדות תיתכן אך ורק במידה וההגבלה הינה על פי חוק, הכרחית במשטר דמוקרטי, ולצורך אחד האינטרסים מבין בטחון המדינה, בטיחות הציבור, לשם מניעת הפרות סדר או פשע, לשם הגנה על בריאות הציבור ועל המוסר, להגנה על הזכויות והחרויות של אחרים.

## חלק י: רשימת מקורות

### 1. חקיקה ישראלית

- חוק העמותות, התש"ס-1980, ס"ח 210
- חוק החברות, התשנ"ט-1999, ס"ח 189.
- פקודת החברות [נוסח חדש], תשמ"ג 1983, הני"ח 761.
- חוק הכשרות המשפטית והאפוטרפוּסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 120.
- חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, ס"ח 190.
- תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226.
- פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (איסור על התאגדות שוטרים).
- פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הני"ח 390.
- הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות, ה"ח תשנ"ד 101; וכן 336.

### 2. פסיקה ישראלית

- רע"א 7504/95 יאסין נ' ימין ישראל, פ"ד נ(2) 45.
- ד"נ 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1209.
- בג"ץ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח (4), 673.
- בג"ץ 124/70 שמש נ' רשם החברות, פ"ד כה(1) 505.
- בג"ץ 507/85 תמימי נ' שר הבטחון, פ"ד מא(4) 57.
- ע"א 4531/91 דרויש נאסר נ' רשמת העמותות, פ"ד מח(3) 294.
- ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ. כהנא, פ"ד מז(4) 100.
- בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63.
- בג"ץ 789/78 אופק ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד לג(3) 481.
- ע"א 4531/91 נאסר נ' רשמת העמותות, פ"ד מח(3) 294.
- ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 100.
- ע"ב 2/84 ניימן נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשר, פ"ד לט(2) 225.
- בג"ץ 124/70 שמש נ' רשם החברות, פ"ד כה(1) 505.
- ה"פ (י-ם) 3200/04 לשכת עורכי הדין בישראל נ' הארגון העולמי של המשפטנים היהודיים, דינים-מחוזי לד(7) 235.

- עסק (ארצי) 57/05 הסתדרות הכללית החדשה נ' מדינת ישראל - משרד התחבורה ומטרודן באר שבע (טרם פורסם, ניתן ביום 3 במרץ 2005).
- בג"צ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח(4) 673.
- ע"ב 1/65 יעקוב ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3) 365.

### 3. ספרות ומאמרים

- זכויות האדם והאזרח בישראל (רות גביוון וחגי שנידור, עורכים, 1991) כרך ב'.
- אהרן ברק "זכויות אדם מוגנות - ההיקף וההגבלות" משפט וממשל א (תשנ"ב-תשנ"ג) 253.
- הלל סומר, "הזכויות הבלתי מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כח (תשנ"ז) 257.
- פנינה להב "על חופש הביטוי בפסיקת בית המשפט העליון" משפטים ז, 375, 415.
- עמנואל גרוס מאבקה של דמוקרטיה בטרור-היבטים משפטיים ומוסריים (נבו, 2004) 638
- אוריאל פרוקצ'יה דיני חברות חדשים לישראל (תשנ"ד-1993)
- גיליון מס' 17 של "מראות המשטרה", כפי שאוחר מאתר האינטרנט הרשמי של משטרת ישראל (<http://www.police.gov.il>) בתאריך 9/4/05.
- אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהד' 5, תשנ"ז)
- אבנון "חוק המפלגות, התשנ"ב - 1992" משפט וממשל א (תשנ"ב) 175
- רענן הר זהב "חוק המפלגות: מציאות חדשה" המשפט ב (תשנ"ה) 33.
- מיכאל ויגודה "בין זכויות חברתיות לחובות חברתיות במשפט העברי" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין ויובל שני, תשס"ה) 233.
- רות בן ישראל, דיני עבודה בישראל (האוניברסיטה הפתוחה, תשמ"ט-1989).
- אהרן ברק פרשנות במשפט (הוצאת נבו, תשנ"ד).
- "לא בבית ספרנו" - פסילת מפלגות מהתמודדות בבחירות, פרלמנט גליון 34 (המכון הישראלי לדמוקרטיה - 2001)

### 4. חקיקה זרה

(א) אנגליה

- Registration of political Parties Act 1998
- Consolidated in the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992
- Industrial Relations Act 1971

Public Order Act 1936 •

5. פסיקה זרה

(א) ארה"ב

- *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958)
- *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959)
- *Roberts v. United States Jaycees*, 468 U.S. 600 (1984)
- *NAACP v. Claiborne Hardware Co.*, 458 U.S. 8886 (1982).
- *Keyishian v. Updegraff*, 344 U.S. 183 (1952)
- *United States v. Robel*, 389 U.S. 258 (1967)
- *Elrod v. Burns*, 427U.S. 347 (1976)
- *Branti v. Finkel*, 455 U.S. 507

(ב) אירופה

- *Young, James and Webster v United Kingdom* (1984) B 39, 47, ECommHR
- *Macfeeley v United Kingdom* (1980) 20 DR 44 para 14, EComm HR
- *Artingsoll v United Kingdom* (1995) 19 EHRR CD 92
- *Sigurjonsson v Iceland* (1993) 16 EHRR 462
- *Sibon v United Kingdom* (1993) 17 EHRR 193
- *Gustafsson v Sweeden* (1996) 22 EHRR 409
- *X v Belgium* (1961) 4 YB 324, EComm HR
- *United Communist Party of Turkey v Turkey* (1998) 27 EHRR 51
- *Cheall v United Kingdom* (1985) 8 EHRR 74
- *Lavissee v France* (1991) 70 DR 218, EComm HR

(ג) קנדה

- *Professional Institute v. N.W.T* [1990] 2 S.C.R 367
- *Lavigne v. OPSEU* [1991] 2 S.C.R 211

(ד) אירלנד

- *Norris v A-G* [1984] 2 IR 167

- *NUR v Sullivan* [1947] IR 77
- *Murphy v Stewart* [1973] IR 97

(ה) אנגליה

- *Cheall v Association of Professional Executive Clerical and Computer Staff* [1983] 2 AC 180
- *Council of civil service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374

(ו) דרום אפריקה

- *South African National Defence Force Union v Minister of Defence* (1999) 6 BHRC 574

6. ספרות ומאמרים זרים

(א) ארה"ב

- Russell L. Weaver, Donald E. Lively "Understanding The First Amendment", LexisNexis.
- Richard Clayton, Hugh Tomlinson, "The Law of Human Rights", Oxford University Press, 2000
- Paul Franz "Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German – American Comparison" 5 *B.C Int'l Comp. & L. Rev.* 51 (1982)

(ב) אחר

- Peter W. Hogg constitutional law of Canada (Carswell, 3<sup>rd</sup> Ed.) Chapter 41
- K Ewing, "freedom of Association and the employment Act" 28 *Ind. L. J.* 283, 286-288.
- גיון סטיוארט מיל על החירות הוצאת מאגנס, ירושלים, תשנ"ח, 25.