

## חופש ההתאגדות

בני אדם פועלים על פי רוב בקבוצות להשגת מטרות חברתיות ופוליטיות, במיוחד בתחום המקצועי. ההכרה בכך התחזקה במדינה ישראל לאור חוק יסוד: חופש העיסוק

ועדת הבחירות המרכזית פסלה את "רשימת הסוציאליסטים" מלהשתתף בבחירות לכנסת, מכיוון שלדעתה רשימה זו היא התאחדות בלתי חוקית, ויוזמיה שוללים את שלמותה של מדינת ישראל ואת עצם קיומה. מתוך עשרת מועמדי הרשימה, חמישה היו חברים בקבוצת "אל-ארד", ארגון שהוכרז על ידי שר הביטחון כארגון בלתי חוקי. קבוצה זו ניסתה להירשם כאגודה ואחר-כך כתברה בע"מ, ובקשתם נדחתה. ערעורם לבית-המשפט העליון נדחה גם הוא, ונקבע שזוהי קבוצה שמטרותיה פוגעות בקיום המדינה ובשלמותה הטריטוריאלית; אמנם, לא כל המועמדים ברשימה היו פעילים או ידועים כאנשי קבוצת אל-ארד, אבל כשהחליטו ללכת עימם ברשימה אחת, חזקה עליהם שבדקו עם מי הם הולכים ולקראת מה. אנשי קבוצה זו חותרים תחת עצם קיומה של המדינה ותחת שלמותה הטריטוריאלית.

השאלה היא אם יש לוועדת הבחירות המרכזית סמכות לפסול רשימת מועמדים לכנסת, באשר היא בגדר התאחדות בלתי חוקית. מטרת הקבוצה כפי שהוגדרו בפסיקות בג"ץ בעניינה, הינן מטרת השוללות שלילה מוחלטת את קיום מדינת ישראל בכלל, וקיום המדינה בגבולותיה בפרט; לפנינו אפוא רשימת מועמדים, שמטרתה להביא לחיסול המדינה.

המשכיותה ונצחיותה של מדינת ישראל מהווה עובדת יסוד קונסטיטוציונית, אשר אסור לרשות כל שהיא של המדינה להתכחש אליה בבואה להפעיל את סמכויותיה. המעמד של אזרחות ישראלית מקפל בתוכו את חובת הנאמנות למדינת ישראל; דין זה חל גם על הפירוש שיש לתת לחוק הקובע את המוסד השלטוני, אשר למען בחירתו מתקיימות הבחירות הנדונות, והקובע כי "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה". הכוונה למוסד המורכב מהנציגים שנבחרו על ידי כלל האזרחים ואשר מתפקידו לשקוד, באמצעות הממשלה הנושאת באחריות כלפיו, על הבטחת קיומה של מדינת ישראל ושלמותה. מכאן שהשאלה אם יש לעשות לשם חיסול המדינה ושליטת ריבונותה, אינה יכולה כלל לעלות על סדר יומן של הרשויות.

רשימת מועמדים הכופרים בעיקר הנ"ל אין לה כל זכות להשתתף בבחירות. אין לפסול בכך את זכותם של חברי המערכת ומועמדיה לבחור לכנסת ואף לא את זכותם, בתורת יחידים, להיבחר לכנסת במסגרת רשימת מועמדים אחרת, אבל ההצבעה בבחירות לכנסת איננה הצבעה בעד מועמדים יחידים אלא בעד רשימות. ההצבעה בבחירות לכנסת כמוה כהצבעה בעד קבוצת אנשים, הדוגלת במטרה פוליטית מסוימת, כך שאם תיבחר הקבוצה, יעשו שם חברה כדי לגבש את רצון העם בכיוון המטרה ההיא.

קבוצת אנשים אשר מטרתם הפוליטית הגלויה איננה סתם לשנות את המשטר הקונסטיטוציוני הפנימי של המדינה אלא לחתור תחת עצם קיומה לא תוכל להיות בעלת זכות ליטול חלק באותו תהליך של גיבוש רצון העם, ולפיכך גם לא תוכל לעמוד להצבעה בבחירות. אמנם, חופש ההתאגדות הוא מעיקרי המשטרה הדמוקרטית ומזכויות היסוד של האזרח. אין לשלול זכות זו ולפסול אגודה רק מכיוון שמטרתה היא לשאוף לשינוי המצב החוקי הקיים במדינה; אך שום משטר חפשי לא יתן ידו והכרתו לתנועה החותרת תחת אותו משטר עצמו. לא פעם קרה בהיסטוריה של מדינות בעלות משטר דמוקרטי תקין, שקמו עליהן תנועות טוטליטריות למיניהן, והשתמשו בכל אותן הזכויות שהמדינה מעניקה להן, כדי לנהל את פעילותן ההרסנית בחסותן. הלקח של רפובליקת ויימאר לא יישכח.

חוק הבחירות לכנסת לא הסמיך את ועדת הבחירות המרכזית לאשר או לסרב לאשר רשימת מועמדים לפי שיקול דעתה, ומתן שיקול דעת אף אינו עולה בקנה אחד עם הרכב הוועדה שהוא גוף המורכב לפי מתכונת הכנסת היוצאת, פרט ליושב ראש הוועדה. אך השאלה אם הוועדה רשאית לבחון את כשרות הרשימה על פי עקרון שאינו כתוב בספר החוקים. לעניין זה, אין בית המשפט נותן יד למעשה בלתי חוקי או למעשה שמטרתו בלתי חוקית, ולענייננו מדובר במעשה שמטרתו לשנות סדרי השלטון. סדרים אלה אינם קדושים והם ניתנים לשינוי, אולם "מטרה לא חוקית" לענייננו היא מטרה השואפת לחסל את המדינה ולהמיט שואה על רוב תושביה שלמענם הוקמה.

השופט חייב לפסוק גם על פי כללים שאינם כתובים בספר החוקים, והם עומדים לא רק מעל חוק רגיל אלא אפילו מעל החוקה. ישנם כללים חוקתיים שהם כה יסודיים והם ביטוי של דין על חוקתי, עד כדי לקשור את מחוקק החוקה בכבודו ובעצמו; כדרך שאדם אינו חייב להסכים לכך שיהרגוהו, כך גם מדינה אינה חייבת להסכים שיחסלוה וימחקוה מן המפה, ושופטיה אינם רשאים לשבת בחיבוק ידיים כאשר בעל דין מבקש מהם, בשם החוק הכתוב, שיושיטו לו יד כדי לחסלה. הכללים היסודיים, העל חוקתיים אינם אלא זכות ההתגוננות של החברה המאורגנת במדינה, בין אם נקרא לכללים אלה בשם "דין טבעי" ובין אם בשם אחר. יש הגורסים, גישה של "דמוקרטיה לוחמת" שאינה פותחת את שעריה למעשי חתירה במסווה של פעילות פרלמנטרית לגיטימית; לגבי ישראל, ניתן להסתפק ב"דמוקרטיה מתגוננת" וכלים להגנה על קיום המדינה מצויים בידינו, גם אם אינם מפורטים בחוק.

הערעור נדחה.

**הערת העורך:** פסק הדין, הנראה כמבוסס מבחינה משפטית, אינו כל-כך מבוסס במישור העובדתי. מעבר לכך שהעותרים דווקא קיבלו רשות להקים חברה להוצאה לאור, אבל לא רשיון לעיתון או לרישום כאגודה, התבסס פסק-הדין בעיקר על הכרעה קודמת בבג"ץ<sup>1</sup>, שם נקבע שתנועת אל-ארד היא ארגון שמוכן להשתמש בכוח להשגת מטרותיו (מסקנה ללא כל בסיס, בוודאי שלא לפי מבחן ה"ודאות הקרובה" שנקבע בפס"ד "קול העם"); בין השאר, נקבע שם שבין מטרות אל-ארד נכללות כנראה שיבת פליטי 48, הקמת מדינה דו-לאומית או צירוף ישראל לפדרציה מזרח תיכונית – מטרות שבכולן אן בחלקן תמכו מיום הקמת המדינה גם ארגונים חוקיים, כמו המפלגה הקומוניסטית לגלגוליה.

יצוין שכעבור 20 שנה, כאשר החוק עדין היה זהה, נבחר לכנסת בראש רשימת "התנועה המתקדמת לשלום" אחד מן העותרים - מוחמד מיעארי - למרות שעקרונות רשימתו היו דומים למדי לאלה של רשימת העותרים.

<sup>1</sup> בג"ץ 253/64 סברי גריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח (4) 673.

"יימין ישראל" פנתה בבקשה להירשם כמפלגה. הוגשו התנגדויות לרישום המפלגה, שהתבססו על הוראת חוק המפלגות. הרשם דחה את ההתנגדויות, ומכאן הערעורים. מטרתה של המפלגה הן: "...הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת תותנה בשבועת נאמנות למדינת ישראל כמדינה יהודית... השלמת חילופי האוכלוסין...תושג על ידי יישוב אויבי ישראל בארצותיהם..."

קיימים סייגים מהותיים על ייסודה של מפלגה. התכלית המונחת ביסוד המגבלות היא במציאת איזון בין שתי מגמות נוגדות: אחת, היא מתן חופש מלא לכל פרט להתאגד, יחד עם פרטים אחרים, לשם יצירת גוף משפטי אשר מקדם מטרת מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים. השנייה היא שמירה על האופי של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסולדת מגזענות, וכן הבטחת פעולתן של התאגדויות הפועלות בדרכים חוקיות.

כשם שאדם אינו רשאי, בשם האוטונומיה של הרצון הפרטי, למכור עצמו לעבדות, כך זכותה של הדמוקרטיה להגן על עצמה בפני אלה המבקשים לעשות בה שימוש לשם הכחדתה. ישראל עלינו להתחשב בערך חוקתי נוסף, והוא הערך בדבר היותה של ישראל מדינה יהודית או מדינתו של העם היהודי. איננו מוכנים לכך, כי חופש ההתאגדות כמפלגה פוליטית יגרור אחריו חדלונה היהודי של מדינת היהודים. שלילה של קיום המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית היא נקודת האיזון הראויה, וכי אין להתיר התאגדות למפלגה אם יש יסוד סביר כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.

איום על האופי היהודי או הדמוקרטי צריך להיות מרכזי ובסיסי, ולפגוע בגרעין המאפיין את המדינה כיהודית או דמוקרטית. במסגרת הערכים המרכזית והבסיסית יש לכלול, בין השאר, את עקרון הפרדת הרשויות, שלטון החוק, עצמאות השפיטה, וזכויות האדם הבסיסיות ובמרכזן כבוד האדם וחירותו, ופגיעה בעלת עוצמה כה רבה, עד כי לאחריה ניתן יהא לומר שהמדינה אינה יותר מדינה יהודית או מדינה דמוקרטית.

בהתנגשות בין חופש הביטוי לבין שלום הציבור, מקובלת רמת הסתברות של "ודאות קרובה"; בהתנגשות בין חופש התנועה מחוץ לגבולות המדינה לבין בטחון המדינה, נוהגת רמת הסתברות של "חשש כן ורציני". החשיבות הרבה שיש לחופש ההתאגדות במפלגה במרקם החיים הדמוקרטיים מחייבת את המסקנה כי יש למנוע ייסודה של מפלגה רק במקרים הקיצוניים ביותר. על רקע זה נדרשת הפעלה חריגה ביותר ויוצאת דופן במיוחד, של סמכות אי-רישום המפלגה.

מצעה של "יימין ישראל" קובע כי ארץ ישראל כולה היא של עם ישראל בלבד. אין בקביעה זו בלבד כדי להצביע על פגיעה בזכויות המיעוט הלא יהודיות. כבר הודגש לא פעם כי במדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית יהנה כל אדם מזכויות אדם מלאות. הקביעה כי ארץ ישראל אינה ניתנת לחלוקה אף היא קביעה פוליטית, אשר אינה משליכה בהכרח על אחד הסייגים הקבועים בחוק המפלגות. מטרתה זו של "יימין ישראל" צריכה לעמוד בתחרות ב"שוק הרעיונות הפוליטי". אין למנוע מראש את הנסיון להגשמתה. הקביעה כי שבועת אמונים למדינת ישראל כמדינה יהודית - מבלי שבכך נשללת גם השבועה אליה כאל מדינה דמוקרטית - אינה מטרה בלתי חוקית ואין בה גזענות. הערעורים נדחים.

הדיון הוא בשאלה, אם סיעות של הכנסת העורכות ביניהן הסכמים קואליציוניים לקראת כינונה של ממשלה, חייבות לפרסם הסכמים אלה ברבים.

ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית. העם בוחר במפלגות או רשימות, אשר מועמדיהן נבחרים כתברים בכנסת. הכנסת היא בעלת סמכות החקיקה (המכוננת והרגילה). היא המקימה והמפילה את הממשלה. ביסוד שיטת ממשל זו עומדת זכות הבחירה של אזרחי המדינה, הבוחרים - באמצעות הרשימות או המפלגות - את בית הנבחרים. כאשר מכוננים ממשלה חדשה, מתייצבת זו לה בפני הכנסת לשם בקשת אמון. בשל מספר טעמים וביניהם שיטת הבחירות היחסיות, נדרשת לשם הרכבת ממשלה, בדרך כלל, הסכמה מראש בין מספר מסיעות הכנסת המתכוונות לתמוך בממשלה המיועדת. הפועל היוצא מן הצורך בהסכמה בין מספר סיעות הוא, בין היתר, עריכת הסכם או מספר הסכמים בין סיעות הבית.

החובה לגלות הסכמים פוליטיים אינה נעוצה אך בצורך של האזרח לגבש עמדה פוליטית. קיים צורך נוסף ומיידי, הקשור לתהליך הרכבת הממשלה עצמה. הממשלה נכונה משהביעה לה הכנסת אמון. חברי הכנסת, המשתתפים בהצבעה, צריכים לדעת מהן ההתחייבויות אותן נטלו על עצמם מרכיבי הממשלה. אם אמנם מטרתו של ההסכם הפוליטי היא לכוון התנהגות בעתיד, הרי חיוני הוא כי מידע על השפעתו העתידה של ההסכם תעמוד לנגד עיני חברי הכנסת המצביעים לכינון הממשלה. מתגובת היועץ המשפטי לממשלה למדנו, כי הלכה למעשה הונחו הסכמים קואליציוניים על שולחן הכנסת בטרם תתקיים הצבעת אמון.

חובת הגילוי נגזרת גם מהצורך של האזרח בכלל ושל חבר הכנסת בפרט, לקבל מידע חיוני להכרעותיו הפוליטיות. הידיעה של הצדדים להסכם, כי ההסכם ייחשף ברבים, ויהא נתון לביקורת הכלל, משפיעה על עצם תוכנו של ההסכם. חשיפתם של ההסכמים הציבוריים תשפיע על חוקיות תוכנם. היא תאפשר ביקורת ציבורית ותגביר את אמון הציבור ברשויות השלטוניות ותחזק את מבנה המשטר והממשל.

חובת הגילוי קיימת גם כנגזר מזכותו של הציבור לדעת. חופש הביטוי הוא מעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית. חופש הביטוי הוא ערך מורכב. לשם הגשמתה של חירות זו, מעניק הדין לבעל החירות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות. בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם הזכות לקבל מידע. כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע. מכאן חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור.

כל עוד אין חקיקה בנושא, מן הראוי שבית המשפט המקיים פיקוח שיפוטי בגבולות שהותוו לו כסעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה. יש לפרסם הסכמים בין סיעות לבין עצמם ובין סיעות וחברי כנסת או בין חברי כנסת לבין עצמם, שעניינם פעולות הרשות המחוקקת או המבצעת, שנערכו לקראת כינון הממשלה, בין אם מדובר בהסכם לקראת כינון ממשלה בין הגורמים שהצליחו להרכיב ממשלה לבין אלו שניסו ולא הצליחו בכך, ובין אם מדובר בהסכם בין סיעות קואליציה או אופוזיציה. העיתוי של הפרסום מן הנכון שיהיה לא יאוחר ממועד התייצבותה העתידית של הממשלה בפני הכנסת.

העתירה מתקבלת.

העותרת ביקשה להוציא לאור שבועון אולם המשב דחה את בקשתה ומכאן העתירה. עניינה של העותרת כבר נידון בפני בית משפט זה כאשר ביקשה להקים חברה ונקבע שיש לקבל את בקשתה, מכיוון שרשם החברות בקשר עם שאלת רישום החברה לא היה רשאי לשקול את ענין הוצאת עתון על-ידי החברה שכנראה היתה אחת המטרות לרישומה. יצויין כי לפי התקנות, הממונה על המחוז, בשיקול-דעתו ובלי מתן נימוק לכך, רשאי להעניק או לסרב רשיון להוצאת עיתון וגם בחוק לתיקון סדרי המינהל, נאמר כי עובד ציבור לא חייב לנצמק את החלטתו, כשיש בדין המעניק לו את הסמכות הוראה שהוא רשאי להשתמש בה לפי שיקול-דעתו או ללא מתן נימוקים.

לגופו של הענין, אין אנו יכולים להעמיד את שיקול-דעתנו במקום שיקול-הדעת של הרשות המוסמכת, שלה נמסר הכוח הזה לפי החוק. כוח התערבותנו הוא מצומצם ביותר, אם בכלל קיים במקרים כגון אלה. מובן כי אין זה מספיק לזרוק סתם את המלה "זדון" לחלל בית-המשפט או בבקשה אליו. אין לצאת מתוך הנחה כזאת, כל עוד העותר לא הצביע מבחינה עובדתית על מעשה זדון, שרק אז יש להכריח את המשיב לגלות את נימוקיו.

בבקשת העותרת נאמרו הרבה דברים בקשר עם ההשקפות המדיניות של העותרת, וטענה כי הסירוב לתת רשיון להוצאת עתון כדי לבטא את השקפותיה הינה פגיעה בחופש האזרח וחופש העתונות וכיוצא באלה. במידה שהבעיה היא חברתית מדינית הקשורה גם במצבה המיוחד של המדינה בשנים אלו, הרי דבר זה אינו יכול לשמש נושא לוויכוח והחלטות כאן, אלא במקום אחר. תהיה דעתנו מה שתהיה אנו מצוויים לפעול ולצוות על אחרים לפעול בהתאם לחוק. אם החוק הוא טוב ואם רע, ואם החוק הינו הכרח מציאות בתקופה מסויימת ואם המציאות מתירה כבר את ביטולו - כל דברים האלה הם ענין למחוקק ולא לבית-המשפט. העתירה נדחית.

**הערת העורך:** ממרחק של עשרות שנים נראים נימוקי פסק הדין כחלשים ואפילו קצת מגוחכים; נרמז שם כאילו יתכן שיקול דעת מוחלט לרשות, או כאילו אינה חייבת לגלות את נימוקי החלטתה, אפילו לבית המשפט ובדלתיים סגורות.

"עמית" - הסתדרות עובדים מכבי הגישה לבית הדין הארצי לעבודה תביעה להכיר בה כארגון עובדים ארצי כמשמעותו בחוק, וסעדים נוספים הנזרים מכך. התביעה נתקבלה ומכאן העתירה שלפנינו.

סימני ההיכר העיקריים של ארגון עובדים הם אלה: זהו ארגון של קבע, שרוב חבריו עובדים - שכירים, והוא פועל על-פי תקנון, באורח דמוקרטי ועצמאי, לקדם את עניינם של העובדים, בראש ובראשונה במישור של יחסי עבודה קיבוציים. זהו המובן הכללי של ארגון עובדים, והוא חל גם בהקשר של חוק הגנת השכר. בדיקת המאפיינים של ארגון עמית כנגד הגדרה זאת מעלה כי הארגון אינו מהווה ארגון עובדים כזה לפחות מארבע בחינות. ראשית, אין יסוד לומר כי ארגון עמית שם לו למטרה מרכזית, הלכה למעשה, את שיפור תנאי העבודה בדרך של פעילות במישור של יחסי עבודה קיבוציים. שנית, לא ידוע, מן החומר שהובא בפני בית הדין לעבודה, מי הם חברי הארגון, ומכל מקום, לא הוכח כי רוב חברי הארגון הם עובדים-שכירים. שלישית, הארגון אינו דמוקרטי, באשר לא נערכו בחירות למוסדות הארגון. רביעית, הארגון אינו עצמאי, אלא הוא וחברי ההנהלה שלו תלויים בקופת חולים מכבי וקרן מכבי שהקימו את הארגון ועדיין מממנים את פעולתו. אין בכל אלה כדי למנוע את קיומו ואת פעילותו של ארגון עמית, בעתיד כמו בעבר. חופש ההתאגדות עומד לו להמשיך ולפעול כרצון מנהליו וחבריו. אך בשלב זה אין הוא זכאי להכרה מטעם בית הדין לעבודה כארגון עובדים לפי סעיף 25 לחוק הגנת השכר אף לא ליתרונות הנובעים מהכרה כזאת. העתירה מתקבלת.