

נייר עמדה בנושא:

חופש ההתאגדות

מוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת

כתיבה: הרב עדו רכניץ

ייעוץ: עו"ד ירון אונגר, הרב דוד עצמון

ניסן תשס"ח מאי 2007

א. מבוא*

משמעותה של הזכות להתאגד היא, שהחברה מכירה בזכותה של קבוצה חברתית ליצור גוף משפטי שנציגיו יהיו מוסמכים לייצג את חבריו בפני אחרים, והחלטותיו יחייבו את כל חבריו.

בעולם המודרני, לעיתים ההתאגדות היא כמעט הדרך היחידה העומדת ליחיד להשמיע את קולו ולהשפיע על התנהלותה של החברה שבה הוא חי, דברים ברוח זו כתב הרב אברהם יצחק הכהן קוק:

הדבר ידוע שהתחלקות מפלגות¹ בעם גדול, הוא דבר המועיל לשכלולו של העם כשהולכות בנתיב הצדק, כמו מפלגת חכמים, חסידים, אומנים, איכרים. ואפילו **מפלגות של זעות** מחולקות בדרכי המוסר וההנהגה, במדיניות או בעבודת ד', מביאה כל אחת תועלת וטובה, כי כל מפלגה משכללת מקצוע מיוחד שמועיל לעבודת הכלל ושלמותו.²

הרב קוק מדגיש את התועלת בפיתוח שיח ציבורי בין קבוצות שונות שלהן עמדות שונות, ובמובן זה, קשור חופש ההתאגדות בטבורו לחופש הביטוי.

המהפכה התעשייתית הובילה לשחיקה משמעותית בכוחו של העובד, שאף היא היוותה גורם מאיץ להכרה בזכותו של העובד להתאגד. צורך זה הוכר גם על ידי חכמי ההלכה, כדבריו של הראשון לציון, הרב בן ציון מאיר חי עוזיאל:

הדין נותן שלא להשאיר את הפועל יחידי בודד ויחיד. עד שיצטרך להשכיר את עצמו בעד שכר פעוט להשביע רעבונו עם משפחתו בלחם צר ומים לחץ ובדירה אפלה ושפלה, וכדי להגן על עצמו נתן לו המשפט זכות חוקית להתארגן, ולתקן תקנות מועילות לחברתו לחלוקת עבודה ישרה וצודקת בין חבריהם ולהשיג יחס מכובד ושכר הוגן לעבודתו...³

הנוסח המוצע בפני חברי הוועדה אינו כולל התייחסות מפורשת לזכות שלא להיות חבר בהתאגדות. ובהקשר זה ברצוננו לדון בשאלה העקרונית, האם יש מקום לכפות על אדם להיות חבר בהתאגדות, ואם כן, באלו תנאים?

הנוסח אף אינו קובע הגבלות, מכל סוג שהוא על הזכות להתאגד, ובהקשר זה נבקש לברר, האם אמנם כל התאגדות היא כשרה, ואם לאו, מה היא הדרך הראויה להגבלתה של הזכות להתאגד, בנסיבות המתאימות לכך?

* תודתי לרב נפתלי בר אילן, שעמו התייעצתי, ובספרו החשוב, **משטר ומדינה בישראל על פי התורה**, ירושלים תשס"ז, הסתייעתי, בעיקר בחלקים הנוגעים לנושאים הרלוונטיים לנייר עמדה זה (חלק ג, סעיף רכט, עמ' 1129 ואילך, וכן סעיף רסה, עמ' 1297 ואילך).

¹ מן הדברים עולה שאין הכוונה למלגות פוליטיות בהכרח, אלא לכל ההתאגדויות שהן על בסיס רעיוני משותף לכל החברים בהן.

² הראי"ה קוק, **עין איה**, חלק א, פרק א, סימן קכד.

³ **שו"ת משפטי עוזיאל** כרך ד - חו"מ סימן מב.

ב. הזכות שלא להתאגד

עיון במקורות היהודיים העסוקים בהתאגדותן של קבוצות חברתיות מגלה הבחנה העוברת כחוט השני בין כל סוגי ההתאגדויות, בין התאגדות על בסיס הבחנה טבעית שבין חברי האיגוד לקבוצות חברתיות אחרות, שיסודה **בגורל** משותף לכל חברי הקבוצה, כאיגוד מקצועי, תושבי שכונה וכדומה (להלן: קהילה טבעית)⁴, לבין התאגדות שאינה על בסיס טבעי, והיא נועדה מלכתחילה כדי להגשים **מטרות** שחברי הקבוצה מעוניינים בהן, כגון מפלגה, עמותה שנועדה לשם קידום ערך חברתי וכדומה (להלן: קהילה לא טבעית)⁵.

הקהילה הטבעית מוכרת כאגודה שהיא בעלת סמכות לייצג את חבריה, והחלטותיה מחייבות את החברים בה⁶, אף אם מעולם לא התאגדה הקהילה באופן רשמי, שהרי קהילה זו טבעית היא.

בהתאם לעיקרון זה, למשל, קובע רבי שלמה בן אדרת, הרשב"א (ספרד, המאה הי"ד), שרוב חברי הקהילה הטבעית רשאים לכפות על מיעוט החברים בקהילה זו כללי התנהגות ולחייב את החברים לשלם מיסים לקופת האיגוד⁷. היסוד המשפטי לקיומה של התאגדות מסוג זה הוא החוק הקדום, המובא בתוספתא:

ורשאין בני העיר להתנות על השערים ועל המדות ועל שכר פועלין...
ורשאין הצמרין והצבעין לומר כל מקח שיבוא לעיר נהא כולנו שותפין בו.⁸

חוק זה מתייחס הן להתאגדות על בסיס עירוני והן להתאגדויות על בסיס מקצועי, כי "כל חבורה במקצוע אחד, הרי הם כעיר בפני עצמה"⁹. זאת, בניגוד לקהילה לא-טבעית, אליה לא ניתן לחייב אדם להצטרף¹⁰.

בקהילה טבעית, דוגמת, איגוד מקצועי, יכול הרוב לכפות את המיעוט וגם את אלה שמסרבים להצטרף באופן פורמאלי לאיגוד, כפי שכתב הרב משה פיינשטיין (ארה"ב המאה הכ')::

שכיון שהרוב הוא בהיוניאן [=union, איגוד מיקצועי] היה שייך שיתקנו גם על כל הפועלים שלא יעבדו [=אלא ישבתו].¹¹

⁴ מקור הביטוי במאמרו של הרב יוסף דב סולובייצ'יק, "איש האמונה הבודד", בתוך: **איש האמונה**, עמ' 21.

⁵ על פי הגדרה זו, נראה כי מפלגה פוליטית תוגדר כקהילה לא-טבעית. לכן, מפתיעים דבריו של רבה הראשי הראשון של ארץ ישראל, הרב אברהם יצחק הכהן קוק, ש"המפלגות יש להן לכל אחת איזה עניין מיוחד שמתייחדים בו, ודינם כבעלי אומניות" (**שו"ת אורח משפט** חו"מ, סימן ב). ייתכן שכוונתו של הרב קוק היא, שמשעה שנעשה אדם לחבר במפלגה לכל דבר ועניין, הרי הוא נעשה לחבר בקהילה הטבעית שמטרתה הוא קידום רעיון פוליטי כזה או אחר, ומכוחה של חבורה זו ניתן לכפות עליו לציית להחלטות מוסדותיה של המפלגה, אף אם הוא מעולם לא התחייב במפורש לעשות כן.

⁶ בשאלת כוחו של הרוב לכפות את עמדתו על מיעוט החברים בקהילה הטבעית ראה ע' רכניץ, "סמכות הקהל לתקן תקנות כסמכות בית דין", בתוך: **משפטי ארץ - דין, דיין ודיון**, עפרה תשס"ב, עמ' 512. למעשה, התקבלה ההלכה שהחלטות הרוב מחייבות את המיעוט. ראה **רמ"א** חו"מ ב, א. וראה גם הרב אליעזר וולדנברג, **הלכות מדינה**, ירושלים תשס"ז, חלק ג, שער ד, פרק א, סעיף ב.

⁷ ראה למשל: **שו"ת הרשב"א**, המיוחסות לרמב"ן, סימן רפ; **שו"ת הרא"ם** סימן נו, ד"ה אם כן.

⁸ **תוספתא** מסכת בבא מציעא (ליברמן) יא, כג-כד.

⁹ הרב עובדיה יוסף, **שו"ת יחוה דעת** חלק ד, סימן מח.

¹⁰ **שו"ת תורת חיים**, חלק ג, סימן כד. לגבי צירוף אדם לחברה קדישא בניגוד לרצונו.

דוגמא לכך הם עובדי ההוראה שאינם חברי איגוד מקצועי, אלה נהנים מההישגים של האיגודים המקצועיים ולכן ראוי לחייב אותם להישמע להוראות האיגוד. הרב פיינשטיין הוסיף שכאשר האיגוד המקצועי איננו פועל למען תנאי העבודה של העובדים הלא-מאוגדים, לא ניתן לדרוש מהם לציית להחלטות האיגוד.

על רקע זה, נראה שאין לשלול באופן מוחלט את האפשרות לכפות על פי חוק על אדם להיות חבר באיגוד, אך יש להדגיש שכפייה כאמור תוכל להתקיים רק בתנאי שהאיגוד הוא על בסיס קיומה של קהילה טבעית, שהאדם חבר בה ממילא.

על דרך זו, ניתן למשל לכפות על אדם להיות חבר בלשכת עורכי הדין, אם הוא עוסק במקצוע עריכת הדין, אך לא ניתן לכפות על אדם המועסק בחוזה אישי להיות חבר באיגוד מקצועי שאינו משפיע על תנאי העסקתו.

ג. ההגבלות על חופש ההתאגדות

את ההגבלות על חופש ההתאגדות ניתן לחלק לשניים: הגבלות לשם שמירת שלום הציבור וביטחונו, והגבלות לשם שמירת המוסר החברתי, כפי שיובהר להלן.

(א) הגבלות לשם שמירת שלום הציבור וביטחונו

ההלכה היהודית מכירה אמנם בכוחה של קבוצה להתאגד, ובכך לבדל עצמה מן הציבור הכללי שבמדינה, והיא קובעת שלא ניתן למנוע התאגדות באופן שרירותי¹².

אולם, היא מכירה בכוחו של הציבור למנוע התאגדות שמטרתה פגיעה בביטחון הציבור ושלומו:

שאם הותרה הרצועה. וכל הרוצה ליטול שררה לעצמו יבא וייטול, יתרבו המחלוקות ויתלקח אש המריבות והקטטות.¹³

מטרתה של התאגדות חייבת להיות לטובתם של חברי הקבוצה, ולא לשם ערעור המבנה החברתי כולו. לכן, כאשר נשאל הרב נפתלי צבי יהודה ברלין, מגדולי חכמי ישראל במאה הי"ט האם ראוי ליהודים שומרי מצוות לפרוש מיהודים שאינם שומרי מצוות, הוא יוצא בחריפות נגד הרעיון, שאותו הוא מכנה כ"עצה... קשה כחרבות לגוף האומה וקיומה"¹⁴.

אשר על כן, יש להגביל את חופש ההתאגדות במקרה של פגיעה בביטחון המדינה ובקיומה. לאור זאת, נראה כי יש להוסיף להוראה בעניין חופש ההתאגדות סייג כדלהלן:

¹¹ שו"ת אגרות משה חו"מ א, סימן נט.

¹² תשובת מהרי"א חלק א, סימן כז, שכתב שלא ניתן לסגור בתי כנסת בעיר.

¹³ שו"ת מים עמוקים חלק ב, סימן נט.

¹⁴ שו"ת משיב דבר חלק א, סימן מד. וראה הלכות מדינה, חלק ג, שער ג, פרק ג, שם צוטטו הדברים בנוגע לפרישה ממדינת ישראל.

לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל החופש להתאגד, ובלבד שאין ההתאגדות מסכנת את קיומה של מדינת ישראל ואין במטרותיה כדי לפגוע בשלום הציבור או בביטחונו.

(ב) הגבלות לשם השמירה על המוסר הציבורי

כיון שההתאגדות מעצימה את ביטויו של היחיד, הרי ש"כנוס לרשעים רע להן ורע לעולם, ולצדיקים הנאה להן והנאה לעולם"¹⁵, כי מכוחה יש בכוחם של הצדיקים "להיוועץ עצה... ולסייע זה את זה"¹⁶.

אכן, ישנן עמדות מוסריות שדעת הציבור סולדת מהן עד כדי כך שאין אנו מעוניינים להעניק להן את חופש הביטוי, והכרה בזכותם של המחזיקים בהן להתאגד היא בבחינת "כנוס לרשעים" שהוא "רע להן ורע לעולם".

לחרפתנו, נוכחנו לאחרונה בכך שבמדינה היהודית קיימים תאים ניאון נאצים. האם יש להניח לתאים אלו להתאגד, ובכך להגביר את יכולתם להשפיע על צעירים להצטרף אליהם?

דוגמא זו היא אחת מני רבות, המעידות על העיקרון הכללי, שלפיו יש בכוחה של חברה לשלול התאגדויות למטרות שיש בהן פגיעה במוסר הציבורי. כך נקבע גם באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות (1966) שניתן להגביל התאגדות לצורך שמירה על המוסר הציבורי (the protection of the public health or morals)¹⁷.

אולם, כאן שבים אנו אל דבריו של הרב קוק, שאותם ציטטנו בנייר העמדה בעניין חופש הביטוי:

עם אהבתי ללמוד וללמד את יסודי הדעות שלנו, רחוק אני מלדרוש שלטון על דעותיו של איזה איש שיהיה, שהוא בימנו דבר שאינו נשמע¹⁸.

רק כאשר הדבר נשמע¹⁹, היינו כאשר קיים קונצנזוס חברתי המבטא סלידה ושאת נפש מן העמדה המוסרית שחברי הקבוצה מבטאים, ניתן לשלול את זכותה להתאגד, ונראה כי התנאים לכך מצויים בפסקת ההגבלה. לאמור, ניתן יהיה לשלול את קיומה של התאגדות מסוג זה, רק אם תושג הסכמה בין נבחרי העם, שמכוחה יחקק חוק שיבטא עמדה ציבורית כללית שלפיה מטרותיה של ההתאגדות אינן מתיישבות עם ערכיה של מדינת ישראל.

כדי שחוק מסוג זה אכן יבטא את סלידת כלל הציבור מן הערכים שמייצגת הקבוצה המבקשת להתאגד, יש להקפיד על כך שהרוב, שמכוחו יתקבל חוק כאמור, יהיה רוב מיוחד.

¹⁵ משנה סנהדרין ח, ה.

¹⁶ רש"י סנהדרין עא, ב ד"ה פיזור.

¹⁷ Article 22, 2.

¹⁸ אגרות רא"ה איגרת יח, עמ' יח.

¹⁹ ברוח זו כתב הרב נפתלי בר אילן (משטר ומדינה בישראל על פי התורה חלק ג, סעיף רכט, עמ' 1137): "בימינו יד ישראל אינה תקיפה למנוע התאגדות אשר לא כדת".