

**העותרים:**

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל

2. אעלאם – מרכז התקשורת לקהילה הערבית פלסטינית בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק  
ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר  
ו/או גיל גן-מור ו/או תמר פלדמן ו/או נסרין עליאן ו/או ראוייה  
אבורביעה ו/או משכית בנדל ו/או שרונה אליהו חי ו/או אן  
סוצ'יו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או יוסף כראם

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154  
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

וכן ע"י עו"ד עלאא עבדאללה

**מאעלאם**

ת"ד 2631, נצרת  
טל': 04-6001370; פקס: 04-6001418

- נ ג ד -

**המשיבים:**

1. שר הפנים

קריית הממשלה, ירושלים

2. הכנסת

ע"י היועץ המשפטי, הכנסת, ירושלים

**עתירה למתן צו על תנאי**

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיב לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבע, כי סעיפים 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19א, 20, 22, 23, 30 ו-31 לפקודת העיתונות, 1933, ותקנה 94 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 בטלים או מדוע לא יבוטלו.

## פתח דבר

עתירה זו עניינה חופש העיסוק בהוצאה לאור של עיתונים. חופש העיסוק במקצוע זה הוא זכות יסוד של הפרט המבקש להוציא לאור עיתון. כמו כן הוצאת עיתון היא עיסוק בעל אופי מיוחד, המשליך באופן ישיר על חופש הביטוי של הציבור במדינה דמוקרטית, הניזון מן המידע והדעות שמתפרסמים בו.

"חופש הפרסה (press) הוא הכרחי למדינה חופשית; אך חופש זה משמעותו, אי הנחת מעצורים מראש על הפרסומים... לכל אדם הזכות - והיא אינה מוטלת בספק - להביא לפני הציבור את הדעות שימצא לנכון; האיסור על כך כמוהו כהריסת חופש הפרסה".

דברי בלקסטון המצוטטים בבג"ץ 73/53 **חברת קול העם נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871, 885 (1953).

## נושא העתירה

1. העיסוק בעיתונות במדינת ישראל מוגבל על ידי שני דברי חקיקה מתקופת המנדט: פקודת העיתונות, 1933 ותקנה 94 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. כפי שנראה להלן, ההגבלות הקבועות בחיקוקים אלו אינן עומדות במבחנים שנקבעו בחוק יסוד: חופש העיסוק, ועל כן החיקוקים הללו בטלים.
2. ביום 9.3.1994 נחקק חוק יסוד: חופש העיסוק, אשר החליף את נוסחו הקודם של חוק היסוד. חוק היסוד קובע בסעיף 3 את העיקרון כי כל אזרח או תושב זכאים לעסוק בכל משלח יד. בסעיף 4 שבחוק היסוד ("פסקת ההגבלה") נקבע באלו תנאים, ובהם בלבד, יכול דבר חקיקה לחרוג מעקרון זה. בסעיף 10 לחוק היסוד נקבעה הוראת שעה, הקובעת תוקף להוראות חוק סותרות לתקופה של שנתיים נוספות, שהוארכה מעת לעת. ביום 14.3.2002 פג תוקפו של סעיף "שמירת הדינים", ולפיכך בית המשפט מוסמך כיום לבחון את חוקתיותה של חקיקה שקדמה לחקיקתו של חוק היסוד. בג"ץ 2334/02 **שטנגר נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד נח(1) 786, 791-792 (2004).

## הצדדים לעתירה

3. העותרת 1, **האגודה לזכויות האזרח בישראל** הינה עמותה, הפועלת מאז שנת 1972 למען זכויות האדם בישראל ובין היתר למען הזכות לחופש העיסוק, חופש הביטוי, חופש העיתונות – כולן זכויות הנפגעות על ידי החקיקה.
4. העותר 2, **אעלאם**, הינו עמותה שהיא מרכז תקשורת לחברה הערבית בישראל. העמותה פועלת משנת 2000 בין היתר להגנה על זכויות התקשורת של האוכלוסיה הערבית, וזאת באמצעות הבטחת הייצוג ההולם במוסדות התקשורת בישראל, ייזום הצעות חוק ופעולות לשינוי מדיניות של מוסדות התקשורת במדינה.
5. המשיב 1, **שר הפנים** (להלן: "השר"), הינו הממונה על הפעלת הסמכויות לפי הסעיפים הנזכרים לעיל בפקודת העיתונות, 1933 ובתקנה 94 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, מתוקף סמכותו או מתוקף היותו ממונה על הממונים על המחוזות.

6. המשיבה 2, **הכנסת**, צורפה כמשיבה כיוון שהסעד המתבקש בעתירה הוא ביטול חקיקה ראשית למרות ששני דברי החקיקה אינם פרי יצירתה של הכנסת.

### החקיקים נשוא העתירה

7. תקנה 94 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 קובעת סמכות לרישוי עיתונים בישראל. התקנה קובעת כדלקמן:

1. לא יידפס, או לא יצא לאור שום עתון, אלא-אם ישיג בעליו תעודת-היתר חתומה בידי הממונה על המחוז של המחוז שבו נדפס או יידפס העתון.

2. הממונה על המחוז רשאי, ככל אשר יישר בעיניו ומבלי לתת כל טעם לדבר, להעניק או לסרב מלהעניק כל תעודת-היתר כזאת, והוא רשאי לצרף אליה תנאים, והוא רשאי בכל זמן להתלות או לבטל כל תעודת-היתר כזאת או לשנות או למחוק כל תנאים שצורפו לתעודת-ההיתר או לצרף אליה תנאים חדשים.

3. כל אדם המפר תקנה זו או את תנאיה של כל תעודת-היתר שניתנה לפיה, ובעליו ועורכו של העתון, שביחס אליו נעשתה ההפרה, יאשמו בעבירה על התקנות האלה.

8. פקודת העיתונות, 1933 הינה דבר החקיקה המנדטורי הראשון שהגביל את העיסוק בעיתונות. תקנה 94, אשר הותקנה מאוחר יותר, הרחיבה את סמכויות הממונה על המחוז למניעת העיסוק בעיתונות. הפקודה קובעת תנאים למתן רישיון על ידי הממונה על המחוז, ותנאים לביטולו של רישיון. הסמכויות הנתונות בתקנה ובפקודה חלות במקביל. פקודת העיתונות קובעת תנאי כשירות ותנאים אחרים, שיפורטו להלן, אשר אם אינם מתקיימים, לא יינתן למבקש רישיון להוצאת עיתון. אף אם מתקיימים תנאי הפקודה, תקנה 94 מקנה סמכות כאמור לממונה על המחוז לתת או לסרב לתת רישיון, על פי שיקול דעתו.

להתפתחות החקיקה המנדטורית ראו משה נגבי **חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל – דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית** 66-70 (2011);

Pnina Lahav, *Governmental Regulation of the Press: A Study of Israel's Press Ordinance – Part I*, 13 ISR. L. REV. 230 (1978); Pnina Lahav, *Governmental Regulation of the Press: A Study of Israel's Press Ordinance – Part II*, 13 ISR. L. REV. 489 (1978).

### השימוש בסמכות רישוי העיתונים

9. הסמכויות, הנתונות הן בפקודה והן בתקנה 94, אינן בגדר סמכויות תאורטיות גרידא. נעשה בהן שימוש לאורך כל השנים. כך, למשל:

בדצמבר 1991 ביטל הממונה על מחוז ירושלים את רישיון העיתון "מע א-נאס" מכח תקנה 94. בהליך שימוע שקיים הממונה על המחוז לא נחשפו העובדות והראיות, שהיוו את הבסיס להחלטת שלילת הרישיון, וממילא התקשה עורך העיתון להתמודד עם

ההחלטה. רק לאחר שהגישו עורכי-הדין של עותרת 1 עתירה בשם העיתון, ובעקבות הדיון בבג"ץ, חזר בו הממונה על המחוז מהביטול.

בספטמבר 1994 עורך "א-סנאאיע" הודיע לקצין מחוז חיפה, כי הוא מתפטר. עוד לפני שהיה סיפק בידי המו"ל למנות תחתיו עורך חדש, כתב קצין מחוז חיפה לעיתון "א-סנאאיע", כי רישיון העיתון מתבטל לרגל החלפת העורך, בהסתמכו על סעיף 11 לפקודה. לאחר התערבות עותרת 1 לטובת העיתון, מינויה של עורכת חדשה, ואישורה על-ידי קצין המחוז, בוטלה ההודעה על ביטול הרישיון.

10. בשנת 2013 פנה עותר 2 למשרד הפנים בבקשה לקבל מידע על בקשות לקבלת רישיון ותעודת-היתר שלא אושרו, ועל מקרים שבהם השר או ממונה על המחוז ביטלו רישיון או תעודת-היתר, או מקרים שבהם הוציא שר הפנים צו להפסקת הוצאתו של עיתון.

העתק הבקשה מיום 5.7.2013 מצורף ומסומן ע/1.

מתשובת משרד הפנים לבקשה, עולה, כי ב-17 מקרים מאז שנת 2004 לא אושרו בקשות לקבלת רישיון להוצאה לאור של עיתון, או בוטלו רישיונות להוצאה לאור של עיתון. בשני מקרים הבקשות לא אושרו בשל חוסר במסמכים המעידים על השכלתו של העורך. בחמישה מקרים הבקשות לא אושרו בשל רישום פלילי של מגיש הבקשה או עורך העיתון, באחד מהם בשל רישום פלילי בגין עבירות בניה. בשני מקרים בוטל הרישיון מכיוון שהעיתון לא פורסם במשך שלושה חודשים.

העתק של תשובת משרד הפנים מיום 31.12.2013 מצורף ומסומן ע/2.

### הוועדה הציבורית

11. הוועדה הציבורית לבדיקת חוקי העיתונות בראשות חיים צדוק הגישה את מסקנותיה למשיב ולשר המשפטים בספטמבר 1997. אחת ההמלצות המרכזיות של הוועדה היא ביטול פקודת העיתונות, ככל שהיא נוגעת לעיתונות, וביטול תקנות 94 ו-96 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. כן קבעה הוועדה, כי יש לעגן בחקיקה את זכות היסוד לחופש ביטוי ולחופש עיתונות, כי יש לבטל את הדרישה לקבלת רישיון כתנאי מוקדם להוצאה לאור של עיתון, וכי אין לקיים בידי גורם ברשות המבצעת או בידי בית המשפט סמכות לסגור עיתון. נימוקיה היו, בין השאר, הסכנה המיוחדת במניעה מוקדמת של ביטוי, החשש לשימוש לרעה ולשימוש בלתי שוויוני בסמכות הרישוי, קיום הוראות פליליות למניעת סוגי ביטוי אסור מסוימים, ומחויבות לחופש הביטוי במדינה דמוקרטית.

### עתירות קודמות בנושא

12. בשנת 1996 הגישה עותרת 1 עתירה דומה בעת שסעיף "שמירת הדינים" לא היה בתוקף, ועם הגשתה הוציא בית המשפט הנכבד צו על תנאי. כיוון שבמהלך הדיון בעתירה נחקק מחדש סעיף זה, העתירה נדחתה.

בג"ץ 6652/96 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים, פ"ד נב(3) 117 (1998).

13. בשנת 2002 הגישה עותרת 1 עתירה דומה, שנמחקה בשנת 2004 לאחר שהמשיב הודיע כי משרד הפנים יפיץ בתוך זמן קצר את תזכיר חוק העיתונות, התשס"ה-2004. עוד צוין בפסק-הדין: "רשמנו לפנינו הודעת באת כוח המשיב, כי אם יעשה שימוש בסמכות לפי פקודת העיתונות, תימסר על כך הודעה לעותרת, שתהא רשאית, אם יבקשו זאת, לחזור לטענות נשוא עתירה זו, בלא שהדבר יפגע בטענות המשיב."

בג"ץ 2459/02 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים** (25.10.2004).

בניגוד להתחייבות זו, העותרת 1 לא קיבלה כל הודעה בנושא, גם לא בנוגע ל-17 המקרים מאז שנת 2004, שבהם לא אושרו בקשות לקבלת רישיון להוצאה לאור של עיתון או בוטלו רישיונות להוצאה לאור של עיתון (ראו לעיל, סעיף 10).

### **הצעת חוק העיתונות**

14. ביום 25.10.2004 הפיץ משרד הפנים את תזכיר חוק העיתונות, התשס"ה-2004. לפי המוצע בתזכיר, יבוטלו תקנות 94-96 בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, ותבוטל פקודת העיתונות, 1933. בחוק המוצע בוטלה דרישת הרישוי כתנאי להוצאה לאור של עיתון, ובוטלו דרישות תנאי הכשירות מעורך העיתון.

העתק של תזכיר הצעת החוק מצורף ומסומן ע/3.

15. ביום 10.2.2005 שלחה העותרת 1 למשרד הפנים את הערותיה לתזכיר החוק. במכתב צוינו הסדרים בעייתיים המופיעים בתזכיר החוק, ובהם מתן סמכות לבית המשפט המחוזי להגביל מראש פרסום של עיתון, אם השתכנע כי פרסום העיתון עלול לסכן את ביטחון המדינה או את ביטחון הציבור; האפשרות שבית משפט יוכל למנוע מאדם שהורשע בפלילים לשמש כמוציא לאור של עיתון "רב תפוצה" או כעורכו.

העתק של מכתב התגובה לתזכיר חוק העיתונות מצורף ומסומן ע/4.

16. בשל העיכובים בהגשת הצעת החוק לכנסת שלחה העותרת 1 מכתבים לשרי הפנים, מר אופיר פינס-פז ומר רוני בראון, ביום 28.9.2005 וביום 3.7.2006.

העתקים של המכתבים מצורפים ומסומן ע/5א, ע/5ב.

17. הצעת חוק העיתונות, התשס"ח-2008 הוגשה לכנסת רק ביום 25.3.2008 (ה"ח הממשלה 486). הצעת החוק דומה בעקרונותיה לתזכיר החוק שפורסם על ידי משרד הפנים.

העתק של הצעת החוק מצורף ומסומן ע/6.

18. ביום 31.3.2008 אישרה הכנסת את הצעת החוק בקריאה ראשונה, והדיון בנוסח הצעת החוק הועבר לוועדת הכלכלה של הכנסת.

19. ועדת הכלכלה קיימה שני דיונים על הצעת החוק.

בדיון ביום 9.4.2008 אמר עו"ד יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), כי הליך החקיקה "נמשך זמן רב מתוך כוונה לשמוע הערות של הציבור ושל העיתונות". עם זאת, למעט הערות של האגודה לזכויות האזרח לא התקבלו הערות מפורטות

מגורמים אחרים עד להגשת ההצעה לקריאה ראשונה. עו"ד שופמן הוסיף כי מטרת הצעת החוק היא ליישם את המלצות ועדת צדוק, עם שינויים – לבטל את חובת רישוי העיתונים ולבטל את תנאי הכשירות הקבועים לעורך עיתון. בנוגע לסמכות סגירת עיתון, לפי הצעת החוק סמכות זו תעבור מגורם מינהלי לידי בית המשפט המחוזי.

20. ביום 18.5.2008 שלחה העותרת 1 את עמדתה בנוגע להצעת החוק ליו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת דאז, ח"כ גלעד ארדן.

העתק המכתב מצורף ומסומן ע/7.

21. בדיון שנערך בוועדת הכלכלה ביום 21.5.2008 חזר עו"ד שופמן על עמדת משרד הפנים ומשרד המשפטים כי יש לקדם את הצעת החוק, והזכיר כי המדינה הודיעה לבג"ץ, במסגרת העתירה שהוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח, כי בכוונתה לקדם את ההצעה.

22. בדיונים בוועדת הכלכלה נשמעו הסתייגויות חריפות מצד בעלי העיתונים הגדולים מהיבטים שונים של ההצעה, והוועדה לא המשיכה לדון בה.

על שולחן הכנסת ה-18 וה-19 הונחו הצעות חוק פרטיות לביטול פקודת העיתונות, אך הצעות אלה הוסרו על ידי מליאת הכנסת.

הצעת חוק לתיקון פקודת העיתונות (תיקון – ביטול הפקודה), התשס"ט–2009, פ/18/361.

הצעת חוק לתיקון פקודת העיתונות (ביטול הפקודה), התשע"ב–2012, פ/18/3935.

הצעת חוק לתיקון פקודת העיתונות (ביטול הפקודה), התשע"ג–2013, פ/19/941.

23. ביום 28.10.2011 פנה עותר 2 לשר המשפטים דאז, יעקב נאמן, בבקשה קידום לקדם מחדש הצעת החוק הממשלתית בנושא אך ללא הועיל.

העתק המכתב מצורף ומסומן ע/8.

## הטיעון המשפטי:

### החיקוקים נשוא העתירה אינם הולמים את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית

#### חופש העיסוק וחופש הביטוי

24. בבחינת התאמתה של ההגבלה על חופש העיסוק לערכיה של מדינת ישראל, יש לבדוק האם פוגעת ההגבלה גם בערכי יסוד אחרים של המדינה. החיקוקים, המגבילים את העיסוק בהוצאה לאור של עיתונים, מגבילים הן את חופש העיסוק והן את חופש הביטוי. הגבלת חופש הביטוי, אחת מחירויות האזרח הבסיסיות, מהווה כשלעצמה נסיבה, המחמירה את מידת הפגיעה בחופש העיסוק.

השופטת דורנר בבג"ץ 1452/93 **איגלו חברה קבלנית לעבודות צנרת בנין ופיתוח בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר**, פ"ד מז(5) 610, 617 (1993) מבחינה בין מקרים שבהם ההגנה על חופש העיסוק הינה מתוך דאגה לעניינו של האדם להתפרנס, לבין מקרים שבהם ביסוד ההגנה על חופש העיסוק עומדים גם רציונלים חברתיים כלליים. כך הדבר בעיסוקים בתחום הביטוי: תקשורת, תרבות או אמנות. במקרים אלו "כאשר ביסוד ההגנה על חופש העיסוק עומדים גם ראציונלים אחרים, ובמיוחד ערכים בעלי חשיבות מיוחדת מבחינת המדינה והחברה, ייקבע היקף חופש העיסוק על-פי מבחן "מחמיר" יותר, כגון מבחן הוודאות הקרובה לסכנה חמורה" (השוו לבג"ץ 896/87 **איילון חברה לביטוח בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד מג(1) 701 (1989)).

ביסוד ההגנה על חופש העיסוק בהוצאת עיתונים עומדים אינטרסים כלליים של חופש ביטוי ומידע, ואילו אף אחת מההגבלות נשוא עתירה זו אינה מגבילה את חופש העיסוק בהתאם למבחן "הוודאות הקרובה לסכנה חמורה". ההגבלות המוטלות בחיקוקים נשוא העתירה רחבות בהרבה ממבחן זה ומותירות לחופש העיסוק במקצוע הנדון היקף מצומצם מהמתחייב על פי האמור בבג"ץ **איגלו**.

#### חופש הביטוי והחופש העיתונאי

25. חופש הביטוי הינו זכות יסוד חוקתית בעלת "מעמד-על", כדברי השופט שמגר (כתוארו אז) בע"א 723/74 **הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**, פ"ד לא(2) 281, 295 (1977).

זאת עוד טרם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. "כיום ניתן להסיק את חופש הביטוי בהגנה הניתנת לכבוד האדם וחירותו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", כפי שנקבע בע"א 105/92 **ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית**, פ"ד מז(5) 189, 201 (1993).

רע"א 2687/92 **גבע נ' חברת וולט דיסני**, פ"ד מח(1) 251, 264 (1994);

בג"ץ 2481/93 **דיין נ' מפקד מחוז ירושלים**, פ"ד מח(2) 456, 468 (1994);

עע"א 4463/94 **גולן נ' שירות בתי הסוהר**, פ"ד נ(4) 136, 152-153 (1996);

בג"ץ 2557/05 **מטה הרוב נ' משטרת ישראל**, פסקה 12 לפסק דינו של הנשיא ברק (12.12.2006);

בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסקאות 25-26 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור (20.8.2008);

בג"ץ 3809/08 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל**, פסקה 12 לפסק דינו של השופט מלצר (28.5.2012).

26. החופש העיתונאי הוא בעל מעמד מיוחד במסגרת חופש הביטוי. חופש העיתונות עמד בבסיס פסק הדין היסודי בנושא זכויות האזרח במדינת ישראל: בג"ץ 73/53 **חברת קול העם נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871 (1953) (להלן: בג"ץ **קול העם**).

ראו גם: ע"א 751/10 פלוני נ' דיין-אורבך, פסקאות 66, 76 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין, פסקאות 15, 17 לפסק דינו של השופט פוגלמן, פסקאות 2-4 לפסק דינו של השופט עמית (8.2.2012).

27. בענייננו, לא רק שההסדר החקוק מהווה פגיעה בחופש הביטוי וחופש העיתונות, אלא שזו פגיעה על-ידי מניעה מוקדמת. כדברי השופט דורנר בע"פ 4463/93 בירב נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(5) 447, 457 (1995): "הדרישה לקבל מבית המשפט אישור מוקדם לפירסום מהווה הגבלה חריפה על חופש הביטוי". דברים אלו יפים שבעתיים כאשר האישור המוקדם הנדרש הוא אישורו של פקיד משרד הפנים.

בפסק דינו בבג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, 541 (1995) קבע הנשיא שמגר כי "הגבלות נורמטיביות חריפות על עקרון חופש הביטוי עלולות להימצא כבלתי חוקתיות". בכללן הוא מציין "העמדת תנאי רישוי בלתי סבירים לחלוטין לצורך הוצאה לאור של אמצעי תקשורת". ואלו תנאים יכולים להיות בלתי סבירים יותר מתנאי ההסדר החוקי נשוא עתירה זו?

#### חופש העיתונות במדינות דמוקרטיות

28. בכדי לעמוד על אמות המידה הראויות לחקיקה בתחום הוצאת עיתונים במדינה דמוקרטית ניתן להשוות את המצב החוקי בישראל למצב במדינות דמוקרטיות אחרות. השוואת דברי החקיקה נשוא העתירה לחקיקה בנושא מקצוע העיתונות במדינות אחרות מלמדת כי אין להסדרים בחקיקה הישראלית אח ורע במדינות העולם הדמוקרטי.

29. באנגליה תפיסת חופש העיתונות היא כי אין מקום לרישוי עיתונות. הלורד מנספילד ביטא עקרון זה עוד בשנת 1784:

"The liberty of the press consists in printing without any previous licence, subject to the consequences of law."

*R v Shipley* (1784) 99 ER 774, 824.

בית הנבחרים ביטל את משטר רישוי העיתונים כבר בשנת 1696. עם זאת, נותרה הגבלה שלטונית עקיפה על עיתונות, באמצעות ה-*Newspaper Stamp Duties Act*, שהטיל מס גבוה על עיתונים, והקשה בכך על עיתוני שוליים. בשנת 1855 בוטל החוק, ומאז אין כל דרישה של רישוי מוקדם להוצאה לאור של עיתונים. הוועדה המלכותית על עיתונות משנת 1977 קבעה אף היא, כי על העיתונות לפעול ללא משטר מגביל מיוחד.

30. בארה"ב קיימת זכות חוקתית לחופש עיתונות על פי התיקון הראשון לחוקה.

"Congress shall make no law ... abridging the freedom of speech, or of the press"

גם בקרב הזכויות החוקתיות ניתן לחופש העיתונות מעמד מיוחד.

*Mills v. Alabama*, 384 U.S. 214 (1966).



בית המשפט העליון אף הדגיש, כי הוא מגן לא רק על העיתונות הממוסדת, אלא דווקא על עיתונות שוליים, כזו המופיעה ומופצת באמצעות דפי חלוקה וחברות. בארצות הברית אין רישוי מוקדם כלשהו של עיתונים.

מכוח עקרונות אלו אף נקבע כי כמעט כל דרישה שלטונית, שפועלה הוא מניעה מוקדמת של ביטוי עיתונאי, אינה חוקתית. מניעה מוקדמת של פרסום עיתונאי אפשרית רק לגבי פרסומים ספציפיים, ורק כאשר הממשלה עומדת בנטל הוכחה כבד ומוכיחה כי הפרסום יגרום לנזק בלתי הפיך. כך, למשל, נקבע בפסק הדין המפורסם בפרשת מסמכי הפנטגון: *New York Times Co. v. US*, 403 U.S. 713 (1971).

31. בצרפת חופש העיתונות הוכר כזכות אזרח בשנת 1789 בהכרזת זכויות האדם והאזרח (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, art. 11). חוק המבטיח את חופש העיתונות נחקק בשנת 1881. בבסיס החוק עומדת תפיסה של העיתונות כחלק מההליך הדמוקרטי הראוי להגנה, ועל כן החוק חל על כל צורות הביטוי המודפס ובתי הדפוס, לרבות עיתונים, אשר אין להם מועד הופעה קבוע. על פי סעיף 5 לחוק אין צורך ברישיון או בהפקדת דמי ערבון כלשהם כדי להוציא לאור עיתון. עד מרץ 2012 היתה חובה להודיע לתובע הכללי (Procureur de la Republique) לפני הדפסת הגיליון הראשון את שם העיתון, שמו וכתובתו של העורך ופרטי בית הדפוס, אך חובה זו בוטלה במרץ 2012 (LOI n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification) (du droit et à l'allégement des démarches administratives (1), Art. 99).

32. בשבדיה חופש העיתונות מובטח בחוקה משנת 1809, ובפקודת העיתונות משנת 1949, לפיה זכותו של כל אזרח שבדי לפרסם עיתון. עקרונות אלו חלים גם על "עיתוני שוליים" כגון עיתונים משוכפלים.

נדרש רישיון להוצאת עיתון, אך הרשות חייבת לתת רישיון ויכולה לסרב לכך רק אם התנאים החוקיים אינם מתקיימים במבקש. על פי תנאים אלו, על העורך להיות תושב שבדיה אשר גילו למעלה מ-18 ואינו חוסה או פושט רגל. על גבי העיתון יש לציין מיהו העורך האחראי.

33. ביפן אין כל דרישת רישוי עיתונים. בחוקה משנת 1946 מובטח חופש העיתונות, ואף קיים איסור מוחלט על צנזורה מוקדמת מכל סוג שהוא של עיתונים.

34. בגרמניה מובטח חופש העיתונות בסעיף 5 לחוקה הפדרלית. אין דרישה לרישוי מוקדם של עיתונים. עם זאת, ישנן מגבלות טכניות על העיסוק, המצויות בחוקי העיתונות המדינתיים. לפי חוקים אלו, על עורכי עיתונים להיות מעל גיל מסוים, תושבי גרמניה ושאינם פסולים מכח דין מלשרת במשרה ציבורית. כמו כן יש להודיע לרשויות מיהו העורך האחראי.

PRESS LAW IN MODERN DEMOCRACIES: A COMPARATIVE STUDY :ראו:  
(Pnina Lahav ed., 1985).

ARTICLE 19, PRESS LAW AND PRACTICE: A COMPARATIVE STUDY OF PRESS  
FREEDOM IN EUROPEAN AND OTHER DEMOCRACIES (1993).

35. העולה מן המקובץ הוא כי במדינות שנסקרו אין שום הסדר המתקרב או המזכיר בהיקפו את המגבלות הקבועות בחקיקה נשוא עתירה זו. טווח ההסדרים החוקיים במדינות הדמוקרטיות משתרע בין חופש מוחלט לעסוק בהוצאת עיתון, בלא כל דרישת רישוי, לבין הסדרים, הקובעים דרישות רישוי מינימליות, הנוגעות לכשרותו משפטית של העוסק – כגון דרישה שיהא בגיר, שלא יהא פושט רגל, וכדומה. בניגוד לכך, החקיקה נשוא עתירה זו קובעת מגבלות משמעותיות בהרבה.

36. חומרה מיוחדת נודעת להסדר המשפטי בישראל, בו דרישות הרישוי נתונות לשיקול דעת של רשות שלטונית, על פי תקנה 94 ועל פי פקודת העיתונות. דרישות פורמליות-טכניות קבועות (כגון דרישת כשרות משפטית) מהוות גם הן פגיעה בחופש העיסוק ובחופש הביטוי. אולם הגבלת עיסוק בהוצאת עיתונים על ידי רישוי שבשיקול דעת של הרשות, כקבוע בתקנה 94 ובפקודה, יכולה להוות ביתר קלות כלי להשתקה של דעות מסוימות ושל דוברים מסוימים, שאינם נושאים חן בעיני השלטון.

#### החקיקה המנדטורית והמשטר הדמוקרטי

37. נאמר כבר, כי הסדרי החקיקה המנדטוריים לגבי רישוי עיתונות אינם יכולים לדור בכפיפה אחת עם משטר דמוקרטי. "אין שום טעם, להוציא שגרת המחשבה ונוחות השלטון, שיצדיק זאת" – כקביעת פרופ' יצחק זמיר במאמרו "זכויות האדם ובטחון המדינה" משפטים יט (תשמ"ט) 17, 27. פרופ' זמיר תוקף את תקנות ההגנה (שעת חירום), ובכללן תקנה 94: "חומרה מיוחדת טבועה בתקנות אלה, שאין בהן שום נסיון לאזן בין צרכי הבטחון לבין זכויות האדם." (שם, 26). לפיכך, אין החיקוקים נשוא העתירה עומדים כבר בתנאי הראשון של פיסקת ההגבלה, באשר אינם הולמים את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. ראו גם ע"א 8954/11 פלוני נ' פלונית, פסקאות 56-57 לפסק דינו של השופט סולברג (22.5.2014).

Pnina Lahav, *Governmental Regulation of the Press: A Study of Israel's Press Ordinance – Part II*, 13 ISR. L. REV. 489, 524 (1978)

זאב סגל חופש העיתונות: בין מיתוס למציאות 27-33, 47-48 (1996).

משה נגבי חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל: דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית 65-77 (2011).

## החיקוקים נשוא העתירה פוגעים בחופש העיסוק שלא לתכלית ראויה ובמידה העולה על הנדרש

### תקנה 94

38. תקנה 94 קובעת, כאמור, סמכות לממונה על המחוז לתת רישיונות להוצאת עיתונים "ככל אשר יישר בעיניו, ומבלי לתת כל טעם לדבר". כיוון שהממונה אינו מחויב לחשוף את נימוקיו, לא בפני המבקש ולא בפני בית המשפט, אין כל דרך למבקש לתקוף את החלטת הסירוב, או לבית המשפט להתערב בה. בית משפט נכבד זה קבע, כי שיקול הדעת על פי תקנה 94 הינו למעשה שיקול דעת מוחלט. השופט לנדוי סבר, כי הוראה זו הינה "הוראה דרסטית ואף דרקונית... אין היא הולמת מושגי יסוד של מדינה דמוקרטית" (בג"ץ 2/79 אל-אסעד נ' שר הפנים, פ"ד לד(1) 505, 513). באותו פסק דין נקבעה אמרתו המפורסמת של השופט לנדוי, בהתייחסו לפטור מהנמקה שקובעת התקנה, כי "עם ספינקס אי-אפשר להתווכח".

תקנה 94 זכתה לביקורת של בית משפט נכבד זה גם בבג"ץ 322/81 מחול נ' הממונה על מחוז ירושלים, פ"ד ל"ז(1) 789, 793 (1983); בבג"ץ 415/81 איוב נ' הממונה על מחוז ירושלים, פ"ד ל"ח(1) 750, 753 (1984); ובבג"ץ 39/64 חברת אל-ארד נ' הממונה על מחוז הצפון, פ"ד יח(2) 340, 344-345 (1964).

כיוון ששיקול הדעת של הממונה על פי התקנה הוא הלכה למעשה שיקול דעת מוחלט, הרי שתקנה 94 עשויה לשמש להגבלת חופש העיסוק לכל תכלית. על כן הפגיעה בחופש העיסוק אינה לתכלית ראויה, ממילא מידתה עולה על הנדרש, ועל כן התקנה בטלה.

### פקודת העיתונות

39. תקנה 94 הרחיבה את סמכויות הממונה, הנתונות בפקודת העיתונות. על כן הסתמך הממונה לרוב על הסמכות הרחבה יותר, לצורך אי-מתן רישיון או ביטול רישיון קיים (אך לא תמיד: בג"ץ 644/81 עומר אינטרנשיונל נ' שר הפנים, פ"ד לו(1) 223 (1981)). מסיבה זו, הפסיקה הקיימת מתייחסת ברובה לתקנה 94 ולא לפקודת העיתונות. עם זאת, עיון בפקודת העיתונות יגלה, כי אף בה מצוי הסדר, הנוגד בצורה ברורה את הוראת פיסקת ההגבלה שבחוק יסוד: חופש העיסוק.

פקודת העיתונות, ככל האמור בחלקיה הנוגעים לרישוי עיתונים ובתי דפוס, פוגעת בחופש העיסוק לתכלית שאינה ראויה ובמידה העולה על הנדרש, ולכן בטלה לאור חוק יסוד: חופש העיסוק.

### דרישת הרישוי ומקצוע העיתונות

40. כאשר בוחנים את תכלית החקיקה נשוא העתירה, ואת מידת פגיעתה בחופש העיסוק, נגלים שני מאפיינים כלליים של משטר הרישוי, אשר יחד מצביעים על תכלית שאינה ראויה, ועל פגיעה בחופש העיסוק העולה על הנדרש. הראשון, טיב הרישוי של העיסוק בהוצאת עיתונים לאור, שהוא שלטוני ולא מקצועי; השני, משטר הרישוי גורם פגיעה בחופש העיסוק, המתבטאת באיסור כניסה למקצוע.

41. "טרם נולד עלי אדמות פקיד שהוא חכם או רחב לב עד כדי שישכיל, או ירצה, להפריד בין רעיונות טובים לגרועים, בין אמונות טובות לרעות." (בג"ץ קול העם, בעמ' 885).

הרישוי לגבי הוצאת עיתונים לאור אינו דומה לרישוי מקצועות אחרים, כגון רפואה או עריכת דין. לגבי מקצועות אלו נדרש הרישוי להבטחת רמה מקצועית נאותה של העוסק, לבל ייגרם על ידו נזק למטופל או ללקוח. במקצוע העיתונות סכנה כזו אינה קיימת. על כל פנים אף אם יסבור הסובר אחרת, בהעדר משטר רישוי לעיתונאים (הפסול אף הוא), אין במשטר רישוי להוצאת עיתונים בכדי להסיר את הסכנה הפוטנציאלית.

העיתונות מעצם טיבה פועלת בשוק הרעיונות, בו יש מקום לקולות שונים ומגוונים, נבונים יותר ופחות. לגבי מקצוע העיתונות טובת הכלל, ולא רק זכותו של הפרט, דורשת שלא יהיו מגבלות כניסה למקצוע.

יתרה מזו, טיב רישוי הוצאה לאור של עיתונים בישראל אינו מקצועי אלא שלטוני, באשר הממונה על הרישוי הוא פקיד מדינה חסר ידע מקצועי. רישוי מקצועי עשוי לפעמים לשרת מטרה ציבורית, למענה ראוי לפגוע בזכויות יסוד, ומשום כך עשוי הוא להיות בעל תכלית ראויה, למשל, כאשר מטרתו למנוע נזק ללקוחות. רישוי שלטוני שאינו מקצועי לעולם אינו בעל תכלית ראויה, ועל כן הינו בטל.

#### הגבלת כניסה למקצוע

42. כל מי שאינו מקבל רישיון מהממונה מנוע מלהיכנס לעיסוק הוצאת העיתונים. פגיעה בחופש העיסוק הכרוכה בהגבלת הכניסה לעיסוק מסוים חמורה מפגיעה המגבילה את אופן ביצוע המקצוע (אהרן ברק **פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית** 617-618 (1994); בג"ץ 726/94 **כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר**, פ"ד מח (5) 441, 485 (1994)).

תוצאתו של משטר הרישוי, ובמיוחד של תקנה 94 וסעיפים 5 ו-16 לפקודה, היא מניעה מוחלטת מכניסה למקצוע של מי שאינם עומדים בתנאי הסעיפים. כל מי שנפסל על ידי הממונה מכוח תקנה 94, או אינו עומד בתנאי הכשירות המנויים בסעיף 5, או שעורך עיתונו מפסיק להיות בעל התכונות הנדרשות בסעיף 5 (כאמור בסעיף 16) נפסל מעיסוק בשל מאפיינים שאינם יכול לשנותם, כגון גיל, השכלה או עבר פלילי. בנוסף לסעיפים אלו, אשר מונעים באופן הבולט ביותר כניסה למקצוע, הרי שמשטר הרישוי בכללותו תכליתו מניעת כניסה למקצוע של אנשים מסוימים.

למניעת כניסה למקצוע תיתכן תכלית ראויה, אולם באיזון בין המטרה הציבורית שמשרתת ההגבלה לבין הפגיעה בזכות היסוד יש לתת משקל יתר לזכות היסוד. קל וחומר במקרה הנדון, בו אין כל מטרה ציבורית לגיטימית, אותה משרתת ההגבלה.

הגבלה מוחלטת של אנשים מסוימים מהוצאה לאור של עיתונים לא תתכן לתכלית ראויה כלשהי, זאת במיוחד לאור חשיבות קיום מגוון דעות בשוק הרעיונות העיתונאי. על כן תכלית הפגיעה בחופש העיסוק הנגרמת על ידי דרישת הרישוי אינה ראויה, ממילא מידתה היא למעלה מהנדרש, ועל כן היא בטלה.

## סעיפי פקודת העיתונות

43. בחינת סעיפי הפקודה המנויים בעתירה זו מראה, שכל אחד מהם פוגע בחופש העיסוק לתכלית שאינה ראויה ובמידה העולה על הנדרש.
44. פקודת העיתונות קובעת בסעיף 4, כי אין להדפיס עיתון בלא קבלת רישיון מאת הממונה על המחוז. דרישת הרישיון, מעצם טיבה, פוגעת בחופש העיסוק, באשר היא מסמיכה רשות מינהלית לקבוע מי רשאי לעסוק במקצוע ומי אינו רשאי לעסוק בו. אף אם ייקבע, כי עצם דרישת הרישוי יכול שתהלוך מדינה דמוקרטית, הרי שבסעיף זה לא מצוינת תכלית כלשהי. גם מיתר הסעיפים אשר ינותחו להלן אין ללמוד על תכלית לגיטימית כלשהי. משטר רישוי, אשר מטרתו עמומה וסמכות הרישוי בו נתונה לפקיד שלטון, אינו משרת תכלית ראויה כלשהי.
45. סעיף 5 קובע את התנאים לקבלת רישיון, בהם תנאים פרוצדורליים ותנאים מהותיים, ובכללם מסירת פרטיו של המבקש ושל העיתון, הצהרה שהעורך עמד בבחינת בגרות, גיל מעל 25, שאינו נתון בפסלות משפטית, שלא נתחייב בעבירה עליה נידון למאסר שלושה חודשים ומעלה, ושלא נשלל מלעבוד כעו"ד או כרופא.
- סעיפים אלו מוציאים אנשים מסוימים באופן מוחלט מכלל האנשים היכולים לעסוק בישראל בהוצאה לאור של עיתונים. כל מי שאינו עומד בדרישות הגיל, הכשרות המשפטית והעדר העבר הפלילי מנוע לחלוטין מהעיסוק במקצוע. כיוון שאלו מאפיינים אשר אין אדם יכול לשנותם בקלות (אם בכלל), הפגיעה שבהגבלות אלו היא חמורה במיוחד. כיוון שאין מדובר ברישוי מקצועי, כפי שהוסבר לעיל, ואין כל מתאם בין המאפיינים הנדרשים בסעיף לבין כשירות מקצועית לעיסוק בהוצאה לאור של עיתון, הרי אין כל מטרה ציבורית המצדיקה הגבלה זו, וממילא מידת הפגיעה אף היא למעלה מהנדרש. אדרבא, דווקא מקצוע העיתונות מאפשר לכל אדם, צעיר כזקן, משכיל כבור, להפיץ את דברו לציבור הרחב, ולקדם בכך את השיח הדמוקרטי.
46. דרישה, כי המו"ל ישלם ערבות לקנסות, קבועה בסעיף 5(1)(ד), ותנאיה מפורטים בסעיפים 13-15. מי שאינו מסוגל לשלם ערבות לתשלום קנסות אינו יכול לעסוק בהוצאת עיתונים. במהלכו של כל עיסוק כמעט עשוי העוסק לעבור עבירה, ואילו רק לגבי העיסוק בהוצאת עיתונים נדרש העוסק לשלם מראש ערבות לקנסות עתידיים. התכלית – הבטחה שקנסות עתידיים, אם יוטלו, ישולמו – אינה יכולה להיחשב למטרה ציבורית ראויה, ולמעשה הינה בגדר ענישה בטרם עבירה. אף אם המטרה ראויה, מידת הפגיעה בזכות יסוד הנגרמת על ידי דרישת ערבות ממי שלא עבר עבירה, אינה ראויה. כמו לגבי העוסקים בכל מקצוע אחר, ניתן להבטיח את שמירת החוק על ידי העמדה לדין של מפרי החוק.
47. מסירת פרטים אישיים של מבקש הרישיון לגורם המרשה, כנדרש בסעיף 5, עשויה להרתיע מעיסוק בהוצאת עיתונים מי שאינו מעוניין שהשלטונות יעקבו אחר התבטאויותיו, ולפגוע בכך ביכולתו לעסוק במקצוע.
48. סעיף 6 מסמיך את הממונה לסגור את העיתון אם אינו מופיע במועדיו המתוכננים. הוראה זו מונעת ממי שאינו רוצה או אינו מסוגל להוציא עיתון במועדים מתוכננים את

העיסוק במקצוע. כמפורט לעיל בסעיף 31, בצרפת מוקנית בחוק הגנה מפורשת לעיתונים שאינם יוצאים לאור במועדים קבועים. קשה למצוא מטרה ציבורית חשובה שבשלה יש להגביל הוצאת עיתונים במועדים מתוכננים. הוראה זו אף יכולה בקלות לשמש כאמתלה לסגירת עיתונים של קבוצות שוליים, אשר מטבעם אינם יוצאים לאור במועדים קבועים. לדעתה של פרופ' להב, סעיף 6 מהווה מנגנון נוסף לביקורת שלטונית, באשר הוא מונע מעיתון לנצל רישיון נוסף שבידו, בעת שהרישיון העיקרי מותלה.

Pnina Lahav, *Israel's Press Law, in* PRESS LAW IN MODERN DEMOCRACIES: A COMPARATIVE STUDY 265, 270 (Pnina Lahav ed., 1985).

49. סעיף 8 קובע חובת מסירת עותקים לרשויות שונות, ובכללן לממונה על המחוז. ההוראה, המאפשרת פיקוח תוכני מטעם השלטון, אינה ראויה.

50. סעיף 10 מחייב פרסום חינוך של הודעות רשמיות, הנשלחות מאת שר הפנים. תכלית הדרישה – מתן ביטוי נרחב להודעות רשמיות – הינה אולי תכלית ראויה, אולם דרישה זו מחייבת כל מוציא עיתון לשמש כשופר להודעות רשמיות. הפגיעה בחופש העיסוק ובחופש הביטוי הכרוכה בכך אינה מצדיקה את המטרה, הפצת מידע רשמי, אשר ניתן להשיגה בדרכים אחרות.

51. סעיף 11 לפקודה קובע חובת הודעה על שינוי עורך ופרטים נוספים הכרוכים בבעלות על העיתון. סעיף 12 קובע סמכות לביטול הרישיון, משחדל בעל העיתון שפרטיו נמסרו להיות בעל העיתון, או במקרה שמת. סעיף 16 קובע בטלות הרישיון משאיבד העורך את התכונות, הקובעות את כשרותו.

מכיוון שדרישת הרישיון פוגעת בכניסה למקצוע, ממילא סעיפים אלו, הקובעים תנאים לביטול הרישיון ובטלותו, פוגעים בחופש העיסוק. הם מוציאים את מי שאינו עומד בתנאי הסעיפים מהעיסוק במקצוע, לאחר שכבר נכנס לעסוק בו. כל מי שחלים עליו הסעיפים האמורים מנוע מעת ביטול הרישיון ואילך מלעסוק בהוצאת עיתונים לאור. כיוון שאין לרשות כל אינטרס לגיטימי לדעת מיהו עורך העיתון ומי בעליו, הרי שאין כל מטרה ציבורית לביטול הרישיון בשל חילופי עורך (סעיף 11), חילופי בעלים (סעיף 12) או שינוי בסגולותיו של עורך (סעיף 16). סעיף 17 בטל ממילא, באשר הסמכות הקבועה בו למזכיר הראשי לא הועברה לרשות מרשויות המדינה.

52. סעיף 19 מקנה לשר הפנים סמכות להפסיק פרסום עיתון לתקופה שימצא לנכון, אם מתפרסם בעיתון דבר, העשוי לדעתו לסכן את שלום הציבור או ידיעות שקר או שמועות שקר, שיש בהן, לדעתו, לעורר בהלה או יאוש. סמכות זאת מתקיימת ללא חובת מתן התראה בטרם סגירה.

כבר נקבע, שסעיף 19 אינו תואם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית (בג"ץ **קול העם**). בהסתמך על עקרונות המשטר הדמוקרטי קבע השופט אגרנט, כי לצורך הפעלת הסמכות נדרשת ודאות קרובה לגרימת סיכון לשלום הציבור. פסק דין זה בא להגביל ולרסן את הסמכות המסוכנת, הנתונה בסעיף 19. פסק דין **קול העם** נחשב לפסק דין מהפכני וחלוצי בתורת זכויות האדם בישראל, בהקנותו פרשנות המחייבת כיבוד זכויות האזרח להוראת חוק, אשר על פניה סותרת זכויות אזרח. מתוך פסק הדין עצמו

אנו למדים כי החיקוק אותו בא לפרש פסק הדין **קול העם** הוא חיקוק חריג ובלתי ראוי, שאינו יכול להתיישב עם ערכים דמוקרטיים.

נקבע, כי המטרה הראויה היחידה של סעיף זה היא מניעת סיכון לביטחון, אשר דרגת הסתברותו היא ודאות קרובה. מטרה זו מושגת במלואה באמצעות הצנזורה הצבאית. על כן תכלית הסעיף אינה ראויה, ולחלופין, מידת פגיעתו בחופש העיסוק עולה על הנדרש.

53. סעיף 19א קובע כי שר הפנים רשאי לצוות על סגירה לתקופה של בית דפוס, בו נדפס עיתון אשר נסגר על פי סעיף 19. כפי שתכלית סעיף 19 אינה ראויה, ומידת פגיעתו הינה מעל לנדרש, כך אף לגבי סעיף זה. הפגיעה בבעל הדפוס, אשר אינו בעל נגיעה ישירה לפרסום, הינה אף חמורה יותר מפגיעתו של סעיף 19 במוציא לאור של העיתון.

54. סעיף 20 מגביל את חופש העיסוק של יבואני עיתונים, באשר הוא קובע ששר הפנים רשאי לאסור הכנסתם לארץ של עיתונים מסוימים, אלו שהפצתם עלולה, לדעתו, לסכן את שלום הציבור. סמכות זו אף היא רחבה, עמומה, ונתונה להפעלה בידי איש הרשות המבצעת. הדיבור "שלום הציבור" הוא ביטוי ערטילאי, היכול להכיל בקרבו נימוקים רבים ושונים. המטרה הלגיטימית היחידה לסעיף – מניעת ודאות קרובה לנזק לביטחון המדינה – מושגת על ידי הצנזורה הצבאית. על כן אין תכלית הסעיף ראויה, ולחלופין, מידת פגיעתו עולה על הנדרש.

55. חלק ג' לפקודת העיתונות (סעיפים 30-31) עוסק בבתי דפוס, וקובע כי אין להחזיק בית דפוס בלא רישיון מאת הממונה. כל הטיעונים והנימוקים בעתירה זו חלים גם על רישוי בתי דפוס. הדרישה לרישוי משמעה כי מי שאינו מקבל את אישור הרשויות מנוע מלהחזיק בית דפוס להדפסת עיתון. לא תיתכן כל תכלית ראויה להגבלה גורפת מסוג זה. על כן גם חלק ג' לפקודה בטל.

56. סעיפים 18, 19(4) ו-22 מכילים הוראות עונשיות לגבי הפרת הוראות הפקודה, אשר נסקרו לעיל. הטלת סנקציות עונשיות על הפרת דרישות הרישוי מחזקת ומחמירה את הפגיעה בחופש העיסוק, המגולמת בדרישות הרישוי עצמן. כשם שתכלית הוראות הרישוי אינה ראויה, כך תכלית ההוראות העונשיות, הנותנות לרישוי משנה תוקף, אינה ראויה אף היא.

57. סעיף 23 קובע עונשים מיוחדים, אשר בית משפט מוסמך להטילם, על עבירה של דיבת הסתה. עונשים אלו הם סגירת העיתון, איסור על הבעלים או העורך מעיסוק בפרסום, עריכה או הוצאה לאור של עיתון, סגירת בית דפוס ופרסום דבר ההרשעה בעיתון. נראה, כי הוראה זו בטלה מאליה, באשר על פי האמור בסעיף 2 לפקודת העיתונות הגדרת עבירת דיבת הסתה מצויה בסעיף 53 לפקודת תיקון החוק הפלילי, הוראת חוק אשר עברה מן העולם. למען הזהירות מתבקש בית המשפט לבטלה.

חוסר התוחלת במנגנון רישוי עיתונים מודפסים לעומת חוסר הפיקוח על אמצעי ביטוי

## אחרים

58. בשוליה של עתירה זו ניתן להעיר, כי כיום ספק אם דבר חקיקה כלשהו, ובוודאי לא פקודת העיתונות, יכולים לכוון אל כל צורות התקשורת הקיימות. הטכנולוגיה הקיימת

מטשטשת את הגבולות בין "עיתון" לבין צורות ביטוי אחרות, ובין עיתונאי לבין כל אזרח אחר. כך, מתרבים כיום אתרי החדשות באינטרנט, ומתרבים הפרסומים השונים על ידי אזרחים "מן השורה" באתרי אינטרנט אישיים וברשתות חברתיות. פרסומים מקוונים אלה אינם מפקחים מראש, והפעלתם אינה דורשת רישוי כלל.

גם אם ניתן יהיה להעלות טענה בדבר קיומה של תכלית כלשהי אשר תצדיק דרישה לרישוי של עיתונים מודפסים, הרי שניתן לעקוף דרישה זו בקלות על ידי פרסום מקוון. התועלת שבקיומו של משטר רישוי לעיתונים מודפסים, אם יש כזו, מתאינת מכיוון שניתן לפרסם את אותם פרסומים באופן מקוון. במובן זה, ההוראות המפורטות לעיל אינן עומדות במבחן הראשון של מבחן המידתיות – מבחן הקשר הרציונלי שבין הפגיעה בזכות לתכלית הפגיעה, שכן הפגיעה בזכות להדפיס עיתונים אינה מועילה כלל.

יחד עם זאת, למרות ההספדים של העיתונות הכתובה ולצד סגירתם של כמה עיתונים, בתקופה האחרונה יצאו לאור כמה עיתונים חדשים, ולפיכך לעתירה זו השלכות מעשיות מובהקות על חופש העיתונות בישראל.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בראש העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפכו למוחלט.

14 בספטמבר 2014

---

דן יקיר, עו"ד  
בא כוח העותרים