

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5627/02

בג"ץ 8813/02

בפני :
כבוד השופטת ד' דורנר
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופט ס' ג'ובראן

העותרים בבג"ץ 5627/02 :
1. אחמד סייף
2. רויטרס ישראל בע"מ
3. MIDDLE EAST PRODUCTIONS CO. LTD.

העותרים בבג"ץ 8813/02 :
1. AL-JAZEERA SATELLITE CHANNEL ואח'

נגד

המשיבים בבג"ץ 5627/02 :
1. לשכת העיתונות הממשלתית
2. מנהל לשכת העיתונות הממשלתית, מר דני סימן
3. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון

המשיבים בבג"ץ 8813/02 :
ראש הממשלה ואח'

עתירות למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : ל' בשבט תשס"ד (22.2.04)

בשם העותרים בבג"ץ :
5627/02 : עו"ד יהושע רזניק ; עו"ד יצחק יערי

בשם העותרים בבג"ץ :
8813/02 : עו"ד זכי כמאל

בשם המשיבים : עו"ד ענר הלמן

פסק-דין

1. בסוף שנת 2001 החליטה המשיבה 1 – לשכת העיתונות הממשלתית (להלן: לשכת העיתונות) – כי החל מתחילת 2002 היא לא תוציא עוד תעודות עיתונאים לאנשי תקשורת פלסטינים, ואף לא תאריך את תוקפן של תעודות שהוצאו. מנהל לשכת העיתונות, דניאל סימן (המשיב 2), הסביר את ההחלטה ברשימה שפורסמה בתאריך 19.8.01 באתר האינטרנט של Ynet. וכך כתב:

הפלסטינים נהנו עד היום מזכות המוענקת רק לאזרחים ישראלים – הזכות הכמעט אוטומטית לקבלת תעודת עיתונאי ישראלית. ... מאחר ועד להקמת האוטונומיה הפלסטינית היו תושביה תחת חסות מדינת ישראל, היה על ישראל להעניק להם יחס מקביל לתושבי המדינה. עתה החליטה לשכת העיתונות להשוות את מעמדם של תושבי הרשות לזה של כלל העיתונאים בעולם. ... אירועי השנה האחרונה אכן היוו שיקול בהחלטה. אירועים אלו כוללים: ביום והכוונת צילומים על-פי הנחיות הרשות. יצירת פרובוקציות מכוונות בסביבת גורמי בטחון ושיבוש מכוון של עבודתם. דיווחים שקריים המלבים יצר נקם. דברי שבח והלל למעשי התאבדות ורצח. הסתה לרצח אזרחים ישראלים והשמדת מדינת ישראל. איננו משלים את עצמנו, ברור שמעשים אלו יימשכו. אך לשכת העיתונות הממשלתית החליטה, כי אלה ייעשו על-ידי אנשים שלא נושאים תעודת עיתונאי של מדינת ישראל.

או אז עתרה רשת הטלוויזיה אל-ג'זירה וכן 19 כתבים שעבדו בשירותה, מהם תושבי מזרח ירושלים בעלי תעודת זהות ישראלית, ומהם תושבי אזור יהודה ושומרון, בבקשה להורות ללשכת העיתונות להוציא לכתבים תעודות עיתונות. עתירה זו, בג"ץ 6166/02, נמחקה לאור הבהרת המדינה כי בקשות הכתבים בעלי תעודות-זהות ישראליות יישקלו לגופן, וכי לא ניתנות תעודות עיתונאי לתושבי האזור שלהם אין היתר לעבוד בישראל.

2. אך כמסתבר, לשכת העיתונות סירבה גם להוציא תעודות עיתונאי לאותם תושבי האיזור המחזיקים בהיתרי כניסה לישראל ועבודה בה. מכאן העתירות שבפנינו, המופנות כנגד סירוב זה. החלטנו לאחד את הדיון בעתירות, והוצאנו בהן צווים על-תנאי.

בבג"ץ 5627/02 נדון עניינו של אחמד סייף (להלן: סייף), העובד בשירות סוכנות רויטרס בישראל מאז שנת 1990, ומשמש סגן-מנהל הטלוויזיה של רויטרס

בישראל. לסייף היתרי כניסה לישראל ועבודה בה. הוא החזיק בתעודת עיתונאי, שהוצאה על-ידי לשכת העיתונות הממשלתית, במשך 11 שנים. התעודה חודשה מדי שנתיים. לטענת העותרים בעתירה זאת – סייף ומעסיקתו, סוכנות רויטרס – הסירוב מבוסס על שיקולים זרים, של מניעת ביקורת על ישראל על-ידי פלסטינים. לבקשת העותרים שמענו במהלך הדיון את העורך הראשי של סוכנות רויטרס, מר פול הולמס, שהגיע מניו-יורק. הולמס הסביר את חשיבותה של תעודת העיתונאי לעבודתו של מר סייף, והטעים כי הסירוב הגורף של לשכת העיתונות, ללא בדיקה אישית, לתת תעודות עיתונאי לתושבי האזור נועד לכפות על סוכנות רויטרס להעסיק אדם אחר שאינו תושב האזור.

בבג"ץ 8813/02 חידשו תחנת אל-ג'זירה ועשרה עיתונאים המועסקים על-ידיה את עתירתם. בגדר העתירה הצביעה אל-ג'זירה על רצונה לסקר את הנעשה בישראל, ובתוך כך לתת גם במה למנהיגי המדינה ולאפשר להם להביא את דבריהם לארצות ערב. היא ציינה כי אך זה לא מכבר ערכה ראיון טלוויזיוני עם נשיא המדינה באמצעות כתבים, צלמים וטכנאים, שלשכת העיתונות הממשלתית מסרבת עתה להנפיק להם תעודות עיתונאי.

מנגד, המדינה בתשובתה נימקה את הסירוב בחששה לפגיעה באישים בממשל בישראל במסיבות עיתונאים או במשרדים ממשלתיים. וזאת, לאור העובדה שתעודת עיתונאי מקלה את הגישה למקומות אלה. לדידה, בדיקה בטחונית אישית אינה יכולה לשלול את מסוכנותו של תושב האזור, שכן מסוכנות זו נובעת מעצם התושבות. ועל-כל-פנים, לעותרים, שאינם אזרחי ישראל או תושביה, אין מוקנות הזכויות הניתנות בתחומי המדינה, ובוודאי שהמדינה לא חייבת להנפיק תעודות עיתונאי לתושבי האזור, אויבי המדינה.

בתצהיר התשובה, שניתן על-ידי סימן, נכתב עוד כי לדעתו, "מעבר לטעמים הבטחוניים המובנים, ובשל כך שהעימות בין ישראל לפלסטינים מתקיים גם בשדה הקרב של דעת הקהל העולמית, אין מקום ליתן לתושבי האזור תעודת עיתונאי של לע"מ [לשכת העיתונות הממשלתית], שינוצלו על-ידי הצד השני במסגרת הקרב על דעת הקהל העולמית". עם זאת, סימן ציין, כי לאור המצב הבטחוני אין צורך להידרש לשיקולים נוספים אלה, וכי די בשיקולי הביטחון הברורים כדי להצדיק את שלילת תעודות העיתונאי מתושבי האזור.

במהלך הדיון גיבשה המדינה נוהל המאפשר לעיתונאים פלסטינים תושבי האזור, בכפיפות לבדיקות בטחוניות, לקבל היתר להיכנס לישראל ולעבוד בה כעיתונאים. אך הנוהל מתנה השתתפות במסיבות עיתונאים וכניסה למשרדי ממשלה בהגשת בקשות מיוחדות ערב האירוע שבו מבקש העיתונאי להשתתף. העותרים הסבירו, כי נוהל זה אינו תחליף לתעודת העיתונאי המאפשר סיקור מידי, שהוא לב העבודה העיתונאית, והמקל על קבלת מידע שוטף ועדכני.

3. לנוכח עמדת המדינה, שהגנה על הסירוב בטעמים בטחוניים בלבד וחרף תצהירו האמור של סימן, הכחישה כי ההחלטה ניתנה גם בשל שיקולים שאינם נוגעים לענייני ביטחון, אבחן את חוקיות ההחלטה בהנחה כי אכן מושתתת היא אך ורק על טעמי ביטחון.

4. כללי המשפט המינהלי מחייבים את רשויות המדינה בכל פעולותיהן השלטוניות, הן כלפי ישראלים והן כלפי זרים. זהו הדין כאשר הרשות – לרבות מפקד צבאי של שטח המוחזק בתפיסה לוחמתית – פועלת מחוץ לתחומי ישראל. ראו, למשל, בג"ץ 392/82 ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלעתאווניה אלמחדודה אלמטאוליה, אגודה שיתופית רשומה כדין במפקדת אזור יהודה והשומרון נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון, פ"ד לז(4) 785, בע' 792-793, שם נקבע כי הפעלת סמכות של מפקד צבאי של אזור הנתון לתפיסה לוחמתית, כלפי האוכלוסייה המקומית, חייבת לקיים את "עקרונותיו של המשפט המינהלי הישראלי, שעניינם שימוש בסמכות שלטונית של עובד ציבור". ראו גם בג"ץ 591/88 טאהה, קטין נ' שר הביטחון, פ"ד מה(2) 45, בע' 51-52. זהו גם הדין, בבחינת קל וחומר, כאשר רשות ישראלית מפעילה את סמכויותיה, בין כלפי ישראלים ובין כלפי זרים, בתחומי המדינה.

אכן, בהפעלת שיקול-דעתה הרשות רשאית, במקרים מסוימים, להתחשב בהיותו של האדם כלפיו הסמכות מופעלת זר, שאינו אזרח או תושב של המדינה. כך, למשל, חוק-יסוד: חופש העיסוק מקנה את חופש העיסוק רק לאזרחי המדינה או תושביה. עם זאת, במקרים אחרים שיקול זה אינו רלוואנטי או שהרלוואנטיות שלו מוגבלת. כך, מרבית הזכויות הקבועות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נתונות לכל אדם.

גם בענייננו, על לשכת העיתונות, בדומה לרשויות אחרות של המדינה, לקיים את כללי המשפט המינהלי בפעולותיה כלפי העותרים, חרף העובדה שאין הם אזרחי ישראל או תושביה. לדעתי, לנוכח היותם זרים, הדרישה לכך שהעיתונאים העותרים

יהיו בעלי היתר כניסה לישראל וכן היתר עבודה, אם אמנם נדרש היתר כזה מכלל העיתונאים הזרים, הינה דרישה סבירה. אלא שעמדת המדינה כיום, המנומקת בטעמי ביטחון, היא שאין עליה חובה לתת תעודת עיתונאי לעיתונאים פלסטינים תושבי האזור בתור שכאלה, גם אם הם בעלי היתרי כניסה לישראל ועבודה בה וללא צורך בבדיקה פרטנית של כל בקשה. עמדה זאת היא העומדת לביקורתנו בעתירה זאת.

5. עיסוק במקצוע העיתונות אינו טעון רישוי, הפוגע בחופש הביטוי. המקצוע הוא איפוא חופשי, וכל החפצים בכך עוסקים בו. תעודות עיתונאי אינן מוצאות על-פי חוק. אכן, אין הסירוב להנפיק תעודות עיתונאי סוגר בפני המסורבים את המקצוע, אך הוא מכביד במידה ניכרת על ביצועו. שכן, התעודות דרושות לצורך קבלת מידע מן הרשויות, שהוא חיוני לעיסוק במקצוע העיתונות. הכבדה זאת פוגעת באפשרות להתבטא ולקבל מידע. אכן, עוד לפני כ-20 שנה נפסק כי "חירות האזרח לקבל מידע ולהפיצו כמוהו כחירות הביטוי" (השופט יעקב טירקל בבג"ץ 509/80 יונס נ' משרד ראש-הממשלה, פ"ד לה(3) 581 [להלן: פסק-דין יונס], בע' 594). ואילו הנשיא משה לנדוי, באותו פסק-דין, סבר כי, למיצער, למבקשים תעודת עיתונאי אינטרס כלכלי הראוי להגנה. וכך ציין בפסק-דינו, שם בע' 592:

אין חולקין, שנודעת לתעודות עיתונאים חשיבות מעשית משתי בחינות:

(א) המחזיקים בהן נהנים משירותיה של לשכת העיתונות הממשלתית, בצורת הפצת ידיעות, שבהפצתן מעוניינת הלשכה, וכן השתתפות בסיוור עיתונאים, שהלשכה עורכת. (ב) התעודה משווה, למעשה, למחזיק בה מעמד מועדף, "מורם מעם", בגישה אל רשויות השלטון המרכזי והמקומי ואל מקורות מידע שונים.

בענייננו אפשר להשאיר בצריך-עיון את השאלה אם קבלת תעודת עיתונאי הינה חלק מזכות היסוד לחופש הביטוי. והשוו בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673, בע' 683-686. עם זאת, ניתן לקבוע בביטחון כי הענקת תעודה כזאת לעוסקים בעיתונות היא חלק מאינטרס חברתי מוגן לעיתונות חופשית ולסיקור פתוח. אינטרס זה אינו של העיתונאים, רשתות הטלוויזיה והרדיו, העיתונאים או סוכנויות הידיעות בלבד. זהו אינטרס ציבורי כללי, המשרת בין היתר – בנוסף להגשמה העצמית של המבקשים להתבטא – גם את גילוי האמת, את ההליך הדמוקרטי ואת היציבות החברתית. ראו והשוו בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, בע' 270-279. על הרשויות – לרבות לשכת העיתונות – להתחשב באינטרס זה ולתת לו משקל הולם בהחלטותיהן.

6. כאמור, עמדת המדינה – המסרבת להעניק תעודות עיתונאי לפלסטינים תושבי האזור בתור שכאלה – נסמכת על שיקולי ביטחון. ואכן, הביטחון הוא ערך יסודי בחברתנו. ללא ביטחון לא ניתן לשמור על זכויות אדם ואינטרסים מוגנים אחרים. אך בדומה לזכויות האדם אף ערך זה אינו מוחלט; נדרש איזון בין אינטרס השמירה על הביטחון לבין זכויות ואינטרסים מוגנים אחרים המתנגשים בו. עמד על כך הנשיא אהרן ברק:

באיזון זה [בין זכויות האדם לבין צרכי הביטחון] זכויות האדם אינן יכולות לקבל את מלוא ההגנה, כאילו אין טרור, ובטחון המדינה אינו יכול לקבל את מלוא ההגנה, כאילו אין זכויות אדם. נדרש איזון עדין ורגיש. זהו מחיר הדמוקרטיה.
[בג"ץ 7015/02 עג'ורי נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד נו(6) 352, בע' 383]

אכן, במצב של מלחמה אין מדינה מאפשרת לתושבי המדינה הלוחמת בה להיכנס ולעבוד בתחומיה, וממילא אין היא מנפיקה לאזרחי אותה מדינה תעודות עיתונאי. אך היחסים בין מדינת ישראל לפלסטינים תושבי האזור מורכבים יותר. מנהל לשכת העיתונות הסביר את מתן תעודות העיתונאי לפלסטינים בעבר בהיות האזור "תחת חסות מדינת ישראל". אף כיום שטחים נרחבים באזור נתונים בתפיסה לוחמתית, התנועה בתוך האזור עצמו נשלטת על-ידי ישראל ונמשכת התלות של תושבי האזור בישראל. רקע זה הוא שעומד בבסיס ההיתרים שנותנת מדינת ישראל לתושבי האזור, ככל שהמצב הבטחוני והמדיני מאפשר זאת ובכפיפות לבדיקה בטחונית של כל בקשה ובקשה, להיכנס לתחומיה ולעבוד בה.

7. בענייננו, הסירוב הטוטלי להעניק תעודות עיתונאי לפלסטינים תושבי האזור – לרבות כאלה המחזיקים בהיתרי כניסה לישראל ועבודה בה – מלמד כי מלאכת האיזון בין שיקולי הביטחון והמידע ושיקולי הביטחון לא נעשתה כלל, ועל-כל-פנים האיזון שנעשה אינו כדין. אף קביעת נוהל קבלת ההיתר לעבוד כעיתונאי שגובש במהלך הדיון, שעל-פניו אינו תחליף הולם לתעודת העיתונאי המאפשרת סיקור שוטף ומייד, אינו מרפא פגם זה.

סירוב ללא כל בדיקה אינדיבידואלית להעניק תעודת עיתונאי, בשל מסוכנות אינהרנטית של כל העיתונאים הפלסטינים תושבי האזור – לרבות אלה הזכאים להיכנס לישראל ולעבוד בה – הוא האמצעי הפוגעני ביותר האפשרי. אמצעי זה פוגע בצורה

חזקה באינטרס לעיתונות חופשית, שניתן היה למנוע על-ידי בדיקות בטחוניות אינדיבידואליות מוצדקות להפגת הסכנה הבטחונית האישית הנובעת מתושבי האזור, ככל שסכנה כזאת קיימת מתושבים שעמדו בהצלחה בבדיקות הנדרשות לקבלת היתרי כניסה לישראל ועבודה בה.

אכן, לעולם ניתן לטעון כי עצם היותו של עיתונאי פלסטיני תושב האזור יוצרת סיכון בטחוני מיוחד אם אותו עיתונאי יחזיק בתעודת עיתונאי. סיכון זה קיים אף אם אותו עיתונאי הוא בעל היתרי כניסה ועבודה כאמור ואף אם עמד בבדיקות בטחוניות נוספות ומיוחדות לצורך קבלת תעודת עיתונאי. עם זאת, סיכון מיוחד זה הינו קלוש ותיאורטי, ואין בו כדי להצדיק פגיעה ודאית באינטרסים המוגנים לביטוי ולמידע חופשיים והבחנה – שלמעשה היא הפליה – בין עיתונאים זרים פלסטינים לבין כל שאר העיתונאים הזרים.

8. השרירותיות שבסירוב הטוטלי מודגמת היטב בעניינם של העותרים שלפנינו. כאמור, סייף מורשה היום להיכנס לישראל ולעבוד בה. עותר זה החזיק במשך שנים בתעודת עיתונאי ומלא תפקיד חשוב בסוכנות בינלאומית, ואין טוענים כי במשך כל שנות עבודתו דבק בו רבב בטחוני כלשהו. אף העותרים מתחנת אל-ג'זירה נמצאו בטוחים מספיק לערוך ראיון טלוויזיוני עם נשיא המדינה.

אני מציעה איפוא כי נעשה את הצווים בשתי העתירות למוחלטים, כמובן זה, שבכפיפות לבדיקות בטחוניות אינדיבידואליות, יוארך תוקפה של תעודת העיתונאי של סייף ויוצאו תעודות עיתונאי לאנשי אל-ג'זירה, באם יזכו להיתרי כניסה ועבודה.

המשיבים ישאו בהוצאות העותרים בסך כולל של 10,000 ש"ח, לכל אחת משתי העתירות.

ש ו פ ט ת (בדימ')

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת דורנר.

ניתן היום, ד' באייר תשס"ד (25.4.04).

שופט

שופט

שופטת (בדימ')