

## מבוא

במישור הציבורי, הנוהל לביצוע פעולות שלטונות חשוב לעתים כמו הפעולה עצמה. בעת שמחליטה רשות על ביצוע פעולה, עליה לשקול, בין השאר, האם בסמכותה לבצע את הפעולה, האם אין אפשרות להשיג את המטרה באמצעי פחות פוגע בפרט, והאם אין בפעולה כדי לפגוע באינטרס ציבורי חשוב.

המשיב ציווה על הפסקת ההוצאה לאור של עיתוני המפלגה הקומוניסטית, "קול העם" ו"אל-אתיחאד" לתקופות של 10 ו-15 יום, בהתאמה, כתוצאה מפרסום מאמר בכל אחד מהם. המאמר פורסם כתגובה לידיעה בעיתון "הארץ" בה נאמר ששגריר ישראל באו"ם, אבא אבן, הודיע שהמדינה תוכל להעמיד 200,000 חיילים לצד ארצות-הברית במקרה של מלחמה. המאמר ב"קול העם" נסתיים באמירה "... באם אבא אבן או מישהו אחר רוצה ללכת להילחם לצד מציתי המלחמה האמריקאיים, שילך, אך שילך לבדו... נגביר את מאבקנו נגד המדיניות האנטי-לאומית של ממשלת בן-גוריון המספסרת בדם הנוער הישראלי.". לאחר מכן הודיע ראש הממשלה בכנסת, שהידיעה בעיתון "הארץ" אינה נכונה, וכל מה שאמר השגריר הוא שהמדינה תגן על עצמה במקרה של התקפה מבחוץ.

יש לאזן בין הזכות לחופש העתונות, לבין הסמכות המצויה בידי השלטונות להגביל את השימוש באותה זכות. העקרון של חופש הביטוי הוא עקרון הקשור קשר אמיץ עם התהליך והמשטר הדמוקרטי; במשטר זה רואים את "המושלים" כמורשים ונציגים של העם שבחרם, ועל כן הוא רשאי בכל עת להעביר ביקורת על מעשיהם, אם כדי לגרום לתיקון מעשים אלה ואם כדי להביא לפיטורם המידי של "המושלים" אי להחלפתם באחרים בבחירות.

הדמוקרטיה מהווה בראש וראשונה משטר של הסכמה - היפוכו של משטר המתקיים בכוח האגרון; והתהליך הדמוקרטי הוא תהליך של בחירת המטרות המשותפות של העם ודרכי הגשמתן, באמצעות החלפת דעות בצורה חפשית. חשיבותו של העקרון נעוץ גם בהגנה שהוא נותן לאינטרס פרטי מובהק, דהיינו, לענינו של כל אדם, לתת ביטוי מלא לתכונותיו ולסגולותיו האישיות; מבחינה זו משמשת הזכות לחופש הביטוי לא רק אמצעי ומכשיר כי אם גם מטרה בפני עצמה.

מובן כי הזכות לחופש הביטוי אין פירושה, כי אדם רשאי להשמיע או לפרסם בכתב, את כל העולה על רוחו; היא אינה כוללת את השימוש לרעה בכוח הלשון או העט. קיימים אינטרסים מסויימים אשר למענם הכרחי לצמצם את חופש הביטוי. החשוב שבהם הוא האינטרס של בטחון המדינה, אחרת עלול להיווצר מצב בו לא תוכל המדינה להגשים את מטרותיה או לנהל בצורה תקינה את ענייניה; מכל אחד ישלל חפשו, ובמקום חופש וחירות ישתלטו במדינה אנדרלמוסיה ואי-סדר. עם זאת, השמירה על בטחון המדינה עלולה לגרום לכך שהשלטונות יטילו איסורים או עונשים על פרסומים, גם במקום שהנזק המשוער אינו גדול במידה המצדיקה ויתור שכזה, שהרי לפי מה שהוצהר בהכרזת העצמאות - ובפרט בדבר השתתת המדינה "על יסודות החירות" והבטחת חופש המצפון - פירושם, כי ישראל היא מדינה השוחרת חופש.

האמצעים להגבלת חופש העיתונות הם משני מינים. האחד הוא להעניש על הפרסום הנפסד לאחר המעשה, והשני, החמור יותר, הם, הוא מניעתו, כלומר, בדרך של נקיטת צעדים המכוונים לסכל מראש את פרסום החומר הפסול. האמצעי שבו אנו עוסקים, הוא בתמציתו הטלת צנזורה. אין לייחס למחוקק הישראלי כוונה, כי הרשות המבצעת תהיה רשאית לצוות על הפסקת ההופעה של עתון זה או אחר רק משום שהדברים שנתפרסמו בו נראים בעיניה כמגלים נטיה גרידא לסיכון שלום הציבור, וקביעת קנה המידה המעורפל של "נטיה רעה" בלבד, מן ההכרח שתפתח פתח רחב לכניסת דעותיו הפרטיות של האדם שבידו מוקנה הכוח הנ"ל.

רק כאשר הפרסום יצא מגדר של ביאור רעיון גרידא ולבש צורה של הטפה, היוצרת לפחות אפשרות קרובה של עשיית מעשים המסכנים את שלום הציבור, יהיה מקום להתערבות השלטונות לשם דיכוי הפרסום. בלא תיחוס בין פרסומים שיש בהם אך משום גילוי מחשבות מסוימות רבים לבין פרסומים אשר, בנסיבות האופפות אותם, מותר לראותם כבעלי תוכן מסית במשמעות הנזכרת עשוי ערכו החיוני של האינטרס הכרוך בחופש הביטוי להתרוקן כליל.

השאלה היא בכל מקרה ומקרה, של מידה. יש והדברים שנתפרסמו הנם "תמימים" לכאורה, אך מה שמקנה להם אופי מסוכן הן נסיבותיו; יש ותכנם המסית של המילים שנתפרסמו הוא גופו יוצר את האפשרות הקרובה של סיכון שלום הציבור. בדרך כלל לא יהיה מקום לשים אל לב את כוונתם הרעה של אלה האחראים לפרסום הנדון; לא להתחשבות בטון החריף, בלשון המעליבה ובצביון הרגשני שבהם הולבש תוכן המאמר או הידיעה שנתפרסמו; וגם לא יהיה באישיותם או באופיים של האחראים לדברי הפרסום הפסולים.

העקרון המדריך צריך להיות תמיד: האם, עקב הפרסום, נוצרה אפשרות של סכנה לשלום הציבור, שהיא "קרובה לודאית"; בהערכה זו עשוי אורך הזמן, העלול לעבור בין הפרסום לאירוע התוצאה המהווה פגיעה בשלום הציבור, להיות גורם חשוב; ולבסוף, אפילו השתכנע השר, שהסכנה שנגרמה על-ידי הפרסום "קרובה לודאית", רצוי כי ישקול היטב אם היא רצינית במידה המצדיקה את השימוש בכוח הדרסטי של הפסקת העתון, או אם אין שהות מספקת המאשרת לעשות פעולה אפקטיבית לשם ביטול ההשפעה הנפסדת העולה מהם, בדרכים פחות חריפות, כגון על ידי בירור, הכחשה או ע"י הסבר נגדי.

הצווים, שהוציא המשיב להפסקת הופעתם של שני העיתונים, עומדים על יסוד רעוע. המחבר הסיק, שממשלת ישראל הסכימה להעמיד 200,000 חיילים לצד ארצות-הברית במקרה שתפרוץ מלחמה בינה לבין ברית-המועצות, ואת שאר המאמר הקדיש בעיקר למתיחת ביקורת על מדיניות מדומה זו, ובפסקה האחרונה במאמרים היה שימוש בטון חריף ובמלים "המספספת בדם הנוער הישראלי", הגובלת עם השמצה ממש. ואולם, מלבד זה שקיימים בחוק הוראות המענישות או מפצות על הפצת דברי גנאי או עלבון על בני אדם, הרי עצם העובדה, כי לדעה שהובעה ניתן לבוש מילולי חריף, לא מעניקה לתוכן הדברים השפעה המוגעת עד כדי יצירת אפשרות קרובה של פגיעה בשלום הציבור. בתנו את הצו להפסקת ההופעה של שני העיתונים, חרג המשיב חריגה יסודית מתחום סמכותו.

ייתכן אמנם, ויבוא יום ומדיניותה של ישראל תיהפך לאותה מדיניות נגדה הטיף בעל המאמר האמור, ורק אז ייזכרו הקוראים בדברים שנכתבו בו, וכתוצאה מכך יפעלו בדרך בה נדרשו לפעול על-ידי המחבר. אולם גישה כזאת אינה אלא אותה גישה פסולה, אשר אינה קנה המידה הצריך לשמש לשר-הפנים בבואו להחליט אם להפעיל את סמכותו. העתירות מתקבלות.

**הערת העורך:** מעניין שפסק הדין הנחשב כיום לאחד מפסקי הדין החשובים ביותר שניתנו במדינת ישראל – אם לא החשוב שבהם – לא אוזכר בכל פסק דין אחר כמעט 10 שנים לאחר שניתן. בעקבות תהליכים שפסק הדין היה חלק מהם, ייחשבו כיום עובדות מקרה דומה לטריוויאליות: כיום מובן שאין בסמכות שגריר באו"ם, שר חוץ או אף ראש ממשלה לכרות ברית עם מדינות זרות ללא אישור הממשלה והכנסת, ומובן שכל אזרח רשאי להכריז שלא ישתתף בברית כזו לפני שנכרתה כדין.

פיגועים רבים נמנעו בשל פעולותיהן של רשויות המדינה. הרשות העיקרית הנושאת במשימה זו היא שירות הביטחון הכללי (שב"כ). להגשמת משימותיו הוא עורך, בין השאר, חקירות נגד חשודים בפעילות חבלנית עויינת. מטרתה של החקירה הינה לאסוף מידע על מחבלים ודרכי התארגנותם במטרה לסכל ולמנוע ביצוע מעשי חבלה בעודם באיבם. במסגרת החקירה נעשה שימוש גם באמצעים פיזיים, שהחלטה על נקיטתם מקרה מסויים נעשית על פי נוהל, המחייב אישור דרגים שונים של שב"כ. עתירה זו הוגשה כנגד שימוש בלחץ פיזי בחקירות.

חירותו של הפרט, לא להיות אובייקט לחקירה, היא חירות יסוד במשטרנו החוקתי. אין לפגוע בחירות זו אלא בהוראת חוק המקיימת את הדרישות החוקתיות. סמכות מנהל כללית של הממשלה, אין בכוחה לקיים דרישה זו.

הצורך במניעת קשר בין הנחקר לנחקרים אחרים, ואולי גם בינו לבין חוקריו, מחייבים נקיטת אמצעים מיוחדים. על כן כוללת סמכות החקירה - לפי נסיבות כל מקרה ומקרה לגופו - מניעת קשר עין עם אדם או מקום זה או אחר. כיסוי ראשו של נחקר - בייחוד כיסוי כל ראשו, להבדיל מכיסוי עיניו - במשך זמן ממושך בשק אטום וללא קשר הכרחי למטרה של שמירה על הנחקר או החוקרים, או מניעת קשר בין נחקרים, אינו חלק מחקירה הוגנת.

עצם העובדה כי נמנעת מנחקר היכולת לישון כלולה בסמכותו של החוקר. שונה הדבר מקום בו מניעת השינה הופכת מתוצאת לוואי של צרכים חקירתיים אינהרנטיים, למטרה בפני עצמה. אם נמנעת שינה מן הנחקר במכוון, לאורך זמן, וזאת אך בשל מטרה להתישו ולשבור את רוחו - אין הדבר מצוי בגדריה של חקירה הוגנת וסבירה. יוצא כי הסייגים החלים על חקירת משטרה חלים גם על חקירת שב"כ. אין הוראת חוק המקנה לחוקר שב"כ סמכות חקירה מיוחדת, שונה וחמורה מזו המוקנית לחוקר משטרה.

אין סמכות לממשלה או לראשי שירות הבטחון הכללי לקבוע הנחיות, כללים והיתרים באשר לשימוש באמצעים פיזיים במהלך חקירה של חשודים בפעילות חבלנית עוינת, הפוגעים בחירותם של אלה, מעבר להנחיות ולכללים המתבקשים מעצם מושג החקירה. בדומה, לחוקר שב"כ אינדיבידואלי אין סמכות לנקוט אמצעים פיזיים אלה הפוגעים בחירותו של הנחקר במהלך החקירה, אלא רק אמצעים המתבקשים בדרך כלל ממהות החקירה, הנדרשת להיות חקירה הוגנת וסבירה. אם חוקר עומד לנקוט אמצעים אלה, או נוקט בהם הלכה למעשה, הוא חורג מסמכותו. אחריותו לכך תיבחן על פי הדין הכללי.

יתכן שהקשיים הבטחוניים הם רבים מדי, ונדרשת הסמכה לנקיטה באמצעים פיזיים במהלך החקירה. אם אמנם כך יוחלט כי אז ההכרעה בשאלה אם ראוי לה לישראל לאפשר אמצעים פיזיים בחקירותיה, ובשאלת היקפם של אותם אמצעים החורגים מכללי החקירה "הרגילה" היא שאלה שההכרעה בה צריכה להיעשות על ידי הרשות המחוקקת, המייצגת את העם. העתירה מתקבלת.

המערערות הינן בעלות הזכויות במפעל המשתרע על כ- 49 דונם. עד לשנת 1990, הן חויבו בארנונה לפי תעריף החל על "סיווג 800". באותה שנה גובשה הסכמה בין הצדדים, לפיה חיובן של המערערות יקבע על פי סיווג המכונה "סיווג 300" החל משנת 1991, וכך היה עד ליולי 1999. באותה עת החליטה המשיבה על שינוי הסיווג של מבני המפעל בחזרה מסיווג 300 לסיווג 800. **את השינוי בגודל ובסיווג החילה המשיבה רטרואקטיבית לגבי שנת 1998 ואילך.**

הרקע לגיבוש ההסכם היה במחלוקת בין הצדדים לגבי הסיווג הנכון של מבני המערערות לצורכי ארנונה. ההסכם מהווה מעין פשרה בין עמדות נוגדות בשאלה עובדתית ומשפטית ואין הוא הסכם למתן פטור או הנחה מארנונה. זוהי הסכמה מחייבת בין רשות מקומית לבין הפרט בעניין הנוגע להפעלת סמכות שלטונית. תוקפו המחייב של ההסכם אינו שולל, אבסולוטית, את יכולתה של הרשות לסטות מההסכמה, אם צרכי ציבור חיוניים יצדיקו זאת.

גביית מס אמת היא עקרון בסיסי של דיני המס, אך אין בשיקול זה לבדו כדי להצדיק את השתחררותה של הרשות מהסכמה. מטבע הדברים, האיזון מושפע מחשיבות השיקולים ומעוצמת הפגיעה בהם. לא הרי הסכמה על שומה המנוגדת לחוק כהסכמה על שומה המהווה פשרה בין הצדדים; לא הרי הסכמה שנגרמה עקב טעות כהסכמה על שומה שנועדה לחסוך את העלויות הכרוכות בדיון המשפטי.

הסכמת הצדדים נבעה מקיומה של מחלוקת עובדתית ומשפטית באשר לסיווג של מכלול מבני המערערות. הסכמה זו באה להגשים תכלית כפולה. חסכון בעלויות התדיינות למשך השנים הבאות ו"מיצוע" החיוב בארנונה בין המבנים. כלומר, לא מדובר בהסכמה שנעשתה עקב טעות משפטית או עובדתית של המשיבה ובוודאי שאין היא שרירותית או לוקה בחוקיותה באופן מובהק. כמו כן, לא ברור כי "מס האמת" הוא המס על פי פרשנותה ועמדתה של המשיבה. זאת ועוד, המשיבה אף לא הצביעה על שינוי כלשהו בנסיבות העובדתיות או המשפטיות שבעטיין ניתן להצדיק את המעבר לסיווג שונה.

השתחררות המשיבה מההסכמה, בנסיבות אלה, אינה מאזנת נכונה בין השיקולים המתנגשים. על המשקל שיש ליתן לשיקול בדבר כיבוד הסכמים להתחשב בכך שלא נפל פגם בהסכמה, תכליתיה של ההסכמה אינה מתן פטור או הנחה מארנונה, וזאת על רקע השיקול הנוגד בדבר גביית מס אמת. בנסיבות אלה, רצונה של המשיבה לגבות ארנונה על פי סיווג 800 אינו מגיע כדי צידוק חוקי, המאפשר את איון משקלה של ההסכמה בין הצדדים. משכך הם פני הדברים, המשיבה לא היתה רשאית להשתחרר בשנת 2000 מההסכמה עם המערערות, ביחס לאותם מבנים עליהם היא חלה. למותר לציין, כי אין במסקנה זו כדי לחסום את המשיבה משינוי עתידי. רשאית היא לחזור מההסכמה במידה ומתקיימת עילה מוצדקת לכך.

הערעור מתקבל.