



בס"ד

האוניברסיטה העברית, ירושלים

תשס"ח

הגבלת שידורי טרור בתקשורת

מדוע וכיצד

סמינריון בקורס:

"אחריות העיתונאי ובטחון לאומי"

שם הסטודנט: אסף גלעד

תעודת זהות: 043357029

עבודה זו נכתבה ע"י סטודנט ללימודי משפטים ותקשורת, ולמרות השימוש הרב במינוחים מעולם המשפט, המסמך מיועד גם להדיוטות משפטיים. תקוות המחבר היא להביא את תוכן המסמך ליישום, ולכלי שרת בידי המועצה לבטחון לאומי.

תוכן עניינים

- 3-4 מבוא
- 5-8 הגדרות

חלק 1 תיאוריות

1. רקע תיאורטי על הקשר בין התקשורת טרור 9-16

- א. הקשר הסימביוזי 9-12
- ב. השלכות הקשר הסימביוזי 13-14
- ג. זיהוי הבעיה 15
- ד. השפעת המהפיה החוקתית 16-17

2. פתרון- מאבק בכל צורות הטרור 17-24

- א. רקע תיאורטי 17-21
- ב. רקע עובדתי 21-23

3. סיכום חלק 1 24

חלק 2 כלים להתמודדות

1. מועצת העיתונות- 25-30.

- א. רקע 25
- ב. סמכויות 26
- ג. תקנון האתיקה 27
- ד. רישוי עיתונאים 28
- ה. המצב כיום 28
- ו. ממצאים ומסקנות 29-30

2. רישוי ערוצים 31-35

- א. רקע 31
- ב. איבחון בין מודל פרטי למודל ציבורי 32-34
- ג. ממצאים ומסקנות 35

36-43	צנזורה	3
36	א. רקע.....	
37	ב. מודלים אחרים לצנזורה.....	
38	ג. הצנזורה בישראל.....	
39-41	ד. הסכם העורכים.....	
42	ה. צו איסור פרסום או צו שטח סגור.....	
43	ו. ממצאים ומסקנות.....	
44-54	המחוקק, חופש הביטוי והרשות השופטת	4
44-46	א. הגבלת תכנים ע"י חקיקה.....	
46-47	ב. חופש הביטוי.....	
47-51	ג. הרשות השופטת.....	
51-53	ד. פגיעה בחופש הביטוי בעתות חירום ומשבר לאומי	
53	ה. ממצאים ומסקנות.....	
54-60	צנזורה פנימית ושת"פ ביהתקשורת לגורמי הבטחון	5
54	א. רקע.....	
55-57	ב. המודל האמריקאי.....	
58-59	ג. המודל הבריטי- אירופאי.....	
60	ד. ממצאים ומסקנות.....	
61	צנזורה חברתית	6
62	אבן בוחן- מקרה מלחמת לבנון השנייה	7
62-63	א. כללי.....	
64-65	א. המלצות הועדה.....	
65-66	ב. ממצאים ומסקנות.....	
67-68	סיכום	8
69-74	ביבליוגרפיה	9
75-79	נספח המלצות	10

מבוא

בתום מלחמת ששת הימים נשאלה השאלה מה תפקידם של גורמי הבטחון השונים, מה הממשלה דורשת מהם? משה דיין ז"ל, שר הבטחון דאז השיב: משימת מערכת הבטחון היא ליצור מצב שייתן בידי הדרג המדיני חופש פעולה מלא להחליט כל החלטה בנושא מדיני, מבלי שהמצב הבטחוני יהיה הגורם להצר את צעדיו (להיכנס לשטחים, לצאת מהשטחים או כל החלטה אשר הדרג המדיני יחפוץ לבצע) .

לאורך השנים חל שינוי גדול בראייה זו, ולמעשה התהפכה תפיסה זו לכדי יצירת סיטואציה בה לא ייתכן הסדר מדיני ללא פירוק תשתיות טרור (המהווה תנאי הכרחי במסמך "מפת הדרכים"). הלכה למעשה, מניעת הטרור כיום הפכה לכדי מטרה מדינית, בה הציבור משלם בתשלומיים מדיניים, חברתיים עקרוניים ותפיסתיים.¹

תפישה זו, הביאה לכך כי איום הטרור מחייב שינוי סדרי החיים בהסכמה, כך הציבור בישראל מוותר בחלק מן הזמן על חלק מזכויותיו מדי יום ביומו. הפרת הזכות לפרטיות וזכות הקניין בבדיקה בטחונית בכניסה לקניון \ אוניברסיטה או מקום בילוי, הינם דוגמאות קטנות לכורח בשימור חיי הקהילה והתועלת המצרפית, הפגיעה זו נתפשת כמידתית ומקובלת. **שאלת המחקר** בעבודתי היא, מדוע אין זה מקובל להגביל את הזכות לחופש ביטוי (בדמות שידור אירועי טרור וראיונות עם טרוריסטים) על מנת לקדם את הבטחון הלאומי בפרט, והבטחון הבינלאומי בכלל המשרתים תועלת מצרפית?

ב13.9.01 פירסם נשיא ארה"ב, בעקבות אירועי 11 בספטמבר, צו נשיאותי שעניינו מעצר אנשים שאינם אזרחים, טיפול בהם ושפיטתם במסגרת **'מלחמה נגד טרור'** .

עקב הכרזה זו, הופעל לראשונה בהסטוריה סעיף 5 לברית נאט"ו המחייב את כל המדינות הצפון אטלנטיות להיחלץ לעזרת מדינה מותקפת במסגרת הזכות להגנה עצמית המעוגנת בסעיף 51 למגילת האו"ם. כך לראשונה, הכירו בפעולת טרור כאקט מלחמתי. לפיכך החליטה מועצת הבטחון של האו"ם כי כל התקפת טרור בין לאומית מהווה סכנה לשלום ולבטחון הבין לאומיים. נפקות ההחלטה הינה מתן אישור למדינה המותקפת להפעיל סמכויות הקבועות בפרק השביעי למגילת האום לרבות השימוש בכח והתערבות מלאה או חלקית באמצעי תקשורת...

¹ דן מרידור, הקרב של המאה ה-21: דמוקרטיה נלחמת בטרור, הוצאת הספרייה לדמוקרטיה, 2007

התקפות טרור בינלאומיות מסוג זה שפגעו בארה"ב, התרחשו בקיץ 2006 כאשר חיזבאללה תקף את מדינת ישראל במטח קטיושות לעבר אוכלוסיה אזרחית בליווי חטיפתם של שלושה חיילי צה"ל. כתוצאה, מדינת ישראל יצאה למלחמת לבנון השנייה. מדינת ישראל סופגת התקפות טרור בינלאומיות מזה שנים, דבר המכריח אותה לשינוי אורחות החיים (בידוק בטחוני) ושינוי סדר יום תקשורתי מדי פיגוע (הן של פיגועי התאבדות והן של נפילת קטיושה בצפון או קסאם בדרום).

התקשורת, בסיקורה אירועי טרור, מעוררת שאלות רבות הן בלגיטימיות הסיקור, הן במיקום התקשורת (תפיסת עמדה), הן בהיקף הסיקור ובמיוחד בנוגע לעיתוי הסיקור. כלל הנושאים הללו ייתפסו מקום בעבודתי שנכתבה לאור מלחמת לבנון השנייה אשר עוררה ויכוח ציבורי לגבי דיווח אמצעי התקשורת על מיקום נפילות הקטיושות בעורף האזרחי של מדינת ישראל ומתן ביטוי לרב המחבלים חסן נסראללה.

בחלק הראשון לעבודתי אסקור את התיאוריות המתייחסות לקשר שבין טרור לתקשורת. תיאוריות אלו מניחות כי התקשורת מספקת את צרכי הטרור ואף משפיעה על כמות ואיכות פיגועי טרור מחד, בעוד אירועי הטרור מספקים את צרכי התקשורת מאידך. יחד עם זאת התיאוריות לעיל לא מביאות פיתרון לבעיית ההפרייה ההדדית. בהתבסס על תיאוריות אלו, הנני משער במחקרי כי ניתן להגביל את הקשר הסימביוזי שבין הטרור לתקשורת באמצעים משפטיים ו/או רגולציה בתצורה זו או אחרת על ידי הגבלת שידורי תקשורת ההמונים המדווחים על אירועי טרור בעורף האזרחי.

למרות שעבודתי נוגעת באירועי טרור באשר הם, אבן הבוחן בעבודתי הינה מלחמת לבנון השנייה, במהלכה ההתערבות הציבורית של הצופים, היא זאת שהכריעה לראשונה את הכף באשר למיקום התקשורת והיקפה (בהקשר דיווחי נפילת קטיושות). דבר המבסס השערת כי אינטרס הבטחון הלאומי יכול בתנאים מסוימים לפגוע בחופש העיתונאי ובכך למזער את הרכיב התקשורתי במערכת הטרור ולבקוע עוד סדק בטרור. פירסום אירועי טרור ומתן במה לטרוריסטים הינו רכיב יסודי במערכת הטרור ואינו נבדל לטעמי מן רכיב מימון הטרור אשר מד"י כבר בחרה לאכוף ב"חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005". לפיכך, בחלק השני לעבודתי אבדוק כיצד ניתן למגר רכיב זה.

הגדרות

א. טרור

המונח טרור מבוסס על המילה הלטינית **Terror**, שמשמעותה המילולית היא אימה או אימים.² השימוש במונח זה לתיאור תופעות קיצוניות של אלימות פוליטית שכיח מאוד בעולם, אך אין לו הגדרה ברורה ומוסכמת, אלא הגדרות רבות ומגוונות, אשר משקפות במידה רבה את עמדת המגדיר ואת מטרותיו. כדי להבהיר את משמעות המונח טרור ולהמחיש את העדר ההסכמה על הגדרה משותפת, אמנה מספר הגדרות:

ארגון חבר הלאומים הגדיר באמנה משנת 1937 טרור כדלקמן: "כל פעולות הפשע נגד מדינה שנועדו לגרום מצב של טרור במחשבותיהם של אנשים מסוימים או של קבוצת אנשים או של הציבור".³

בארה"ב יש כמה הגדרות למונח טרור, ובהן:

1. **בקוד הפדרלי של ארה"ב**: "אלימות מכוונת על רקע פוליטי נגד יעדים לא-לוחמניים

על-ידי ארגוניים לא-מדינתיים או על-ידי סוכנים חשאיים של מדינות".⁴

2. **בצו נשיאותי להקפאת נכסי טרור משנת 2001**: "פעילות שבכללה מעשה אלימות או

מעשה המסכן חיים, רכוש או תשתיות, ונראה כי הוא מכוון לזרוע פחד או לאיים על

אוכלוסייה אזרחית, להשפיע על מדיניות הממשלה ע"י הפחדה או איומים או

להשפיע על פעולות הממשלה ע"י הרס המוני, רצח, חטיפה או לקיחת בני ערובה".⁵

3. **משרד ההגנה של ארה"ב**: "שימוש מחושב באלימות או איום לשימוש באלימות כדי

לזרוע פחד; נועד לכפות או לאיים על ממשלות או על חברות במטרה להשיג מטרות

שהן באופן כללי פוליטיות, דתיות או אידיאולוגיות".⁶

4. **ה-FBI**: "שימוש לא חוקי בכוח או באלימות נגד אנשים או רכוש כדי לכפות או

לאיים על ממשלה, על אוכלוסייה אזרחית או על חלק מהאוכלוסייה כדי להשיג

מטרות פוליטיות או חברתיות".⁷

² הערך "טרור", **האנציקלופדיה העברית**, כרך י"ז, הוצאת ספריית הפועלים, 1988, עמ' 959.

³ אתר האינטרנט של ארגון האומות המאוחדות, http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.html?print=yes

⁴ 22 U.S.C.S. ^{2656f}(d); See also: <http://www.state.gov/www/global/terrorism/1996Report/1996index.html>,

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדרי חקיקה שמטרתם מאבק במימון הטרור – משפט משווה, כתיבה: הודיה קין ודפנה בן פורת, פברואר 2003.

⁶ אתר האינטרנט של מרכז השלום של ארה"ב, http://www.usip.org/ed/teaching_guides/terrorism.pdf

בריטניה הציגה בחוק הטרור (Terrorism Act 2000)⁸ הגדרה רחבה למדי של המונח טרור. טרור הוא ביצוע או איום לביצוע של אחת מן הפעולות שלהלן ברחבי בריטניה או מחוצה לה, אם אלה נועדו להשפיע על הממשלה או לזרוע פחד בציבור במטרה לקדם מניעים אידיאולוגיים, פוליטיים או דתיים

- א. פעולה שבכללה אלימות קשה כלפי אדם;
 - ב. פעולה הגורמת נזק חמור לרכוש;
 - ג. פעולה המסכנת חיי אדם מלבד חייו של מבצעה;
 - ד. פעולה המהווה סיכון משמעותי לבריאות הציבור או לביטחון הציבור (גם של מדינה אחרת) – כולו או חלקו;
 - ה. פעולה שנועדה לשבש את פעולתה של מערכת אלקטרונית או לחבל בה קשות.
- יצוין כי פעולה מן הפעולות הנזכרות לעיל שכרוכה בשימוש בנשק או בחומר נפץ תיחשב לפעולות טרור גם אם היא לא נועדה להשפיע על הממשלה או לזרוע פחד בציבור.

במשפט הישראלי אין כל הגדרה למונח "טרור". בפקודת מניעת הטרור, התש"ח-1948, שהיא המסגרת החוקית העיקרית בישראל למלחמה בטרור, יש הגדרות למונחים "ארגון טרוריסטי" ו"חבר בארגון טרוריסטי" בלבד. כאשר על-פי הפקודה:

"ארגון טרוריסטי" פירושו חבר אנשים המשתמש בפעולותיו במעשי אלימות העלולים לגרום למותו של אדם או לחבלתו או באיומים במעשי אלימות כאלה.

"חבר בארגון טרוריסטי" פירושו אדם הנמנה עליו, וכולל אדם המשתתף בפעולותיו, המפרסם דברי תעמולה לטובת ארגון טרוריסטי, פעולותיו או מטרותיו או אוסף כספים או חפצים לטובת ארגון טרוריסטי או פעולותיו.

בעקבות המגמה העולמית למניעת מוקדמת של היווצרות גופי טרור חוקקה כנסת ישראל חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005, בחוק זה -

"אדם שהוא פעיל טרור" - אדם שהוא פעיל בביצוע מעשה טרור או מסייע או משדל לביצוע מעשה טרור או אדם הנוטל חלק פעיל בארגון טרור מוכרז כאמור בפסקה (1) להגדרה ארגון טרור מוכרז;

⁷ שם.
⁸ Terrorism Act 2000; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדרי חקיקה שמטרתם מאבק במימון הטרור – משפט משווה, כתיבה: הודיה קין ודפנה בן פורת, פברואר 2003.

"**ארגון טרור**" - חבר בני אדם שפועל לביצוע מעשה טרור או במטרה לאפשר או לקדם ביצוע מעשה טרור; לענין זה אין נפקא מינה -

(1) אם חברי הארגון יודעים את זהות החברים האחרים אם לאו;

(2) אם הרכב חברי הארגון קבוע או משתנה;

(3) אם הארגון מבצע גם פעילות חוקית ואם הוא פועל גם למטרות חוקיות;

"ארגון טרור מוכרז" - כל אחד מאלה:

(1) חבר בני אדם שוועדת השרים הכריזה עליו שהוא ארגון טרור לפי סעיף 2;

(2) חבר בני אדם שהממשלה הכריזה עליו שהוא ארגון טרוריסטי לפי סעיף 8 לפקודת מניעת טרור, לרבות חבר בני אדם שהממשלה הכריזה עליו כאמור לפני תחילתו של חוק זה;

(3) חבר בני אדם ששר הביטחון הכריז עליו שהוא התאחדות בלתי מותרת לפי תקנה 1(84)(ב) לתקנות ההגנה (שעת חירום), לרבות חבר בני אדם ששר הביטחון הכריז עליו כאמור לפני תחילתו של חוק זה;

ב. ביטחון לאומי⁹

בהגדרה הצרה ביטחון לאומי הוא יכולתה של אומה להגן על ערכיה הפנימיים מפני גורם חיצוני. הביטחון הלאומי הוא העיסוק בהגנה על קיום המדינה, על חיי תושביה, על שלמותה הטריטוריאלית, על עצמאותה, ביטחון לאומי אף נבחן ביחסי החוץ של המדינה בעיקר במישור הפוליטי-ביטחוני. הגדרות אלו של ביטחון לאומי כוללות אך ורק פעילויות הקשורות במעשים ובאיומים מבחוץ, אך בהגדרה רחבה יותר מקובל לכלול בביטחון לאומי גם את כל הכרוך בסיכול כל ניסיון להפיכה בכוח של המשטר, הקיים ע"י גורמים עוינים מבפנים, בקיום הסדר הציבורי והבטחת שלום הציבור, שמירת מעמדה בעולם, המאזן הדמוגרפי, התפיסה האידאולוגית ועל הביטחון היומיומי בגבולות.

ג. המועצה לבטחון לאומי

המועצה לביטחון לאומי (המל"ל) הוקמה ב-1999 על בסיס החלטת ממשלה 4889 והיא הגוף המרכזי לתיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב בתחום הביטחון הלאומי, תפקידיה:¹⁰

- (א) לקיים פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה בנושאי הביטחון הלאומי.
- (ב) לרכז ערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות בתחום הבטח"ל על כל רבדיו.
- (ג) לאכוון עבודת מטה אינטגרטיבית בין המשרדים והגופים העוסקים בביטחון לאומי במטרה להגביר התיאום והאינטגרציה ביניהם.
- (ד) להכין דיונים של הממשלה, של ועדת השרים לענייני בטח"ל ושל ראש הממשלה.
- (ה) להמליץ לממשלה על מדיניות בנושאי הביטחון הלאומי.
- (ו) לתכנן בראייה ארוכת טווח את מרכיבי הביטחון הלאומי בהסתייע גם בגורמי התכנון הקיימים במשרדים ובגופים הממלכתיים העוסקים בביטחון הלאומי.
- (ז) לעקוב ולעדכן אחר הפעילות ומימוש ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי.

⁹ ש' רולף-הטיס, לקסיקון פוליטי של מדינת ישראל, תשנ"ז-1998.

¹⁰ אתר המועצה לבטחון לאומי: <http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Templates/About.aspx> (2/5/07)

ממצאים ומסקנות :

נראה על פניו כי הגדרת הטרור התרחבה מעת לעת. כמו כן ניתן לשים לב כי בכל ההגדרות לטרור נכללה מטרת הפעולה, למעט בחוק הבריטי אשר מסייג את הטרור מאבחון רק על פי מטרותיו, אלא רק לפי אופי הפעולה בלבד. התפישה הבריטית הינה חשובה להמשך עבודתי כאשר אדון ב"לוחמי חופש" אשר פעולותיהם מוצדקות לפי מטרותיהם (לכאורה).

באשר למל"ל, מסיכום דברי מבקר המדינה בסיום הדו"ח האחרון עולה כי ראשי ממשלות ישראל לדורותיהם העדיפו בדרך כלל את קיומו של פורום אינטימי משלהם לקבלת החלטות על פני קיומו של גוף מיוחד, שיהיה אחראי להכנתה של עבודת מטה מסודרת לצורך קבלתן של ההחלטות ולכן קיומה של המועצה לביטחון לאומי בישראל מבורך. יחד עם זאת, כתוצאה ממאבקי כוחות בין רשויות הביטחון השונים, המל"ל לא מקבל את כל המידע הדרוש לו מן שאר הרשויות (מוסד, שב"כ, אמ"ן, צה"ל, משרד החוץ וכיוצ"ב) וכתוצאה מכך מעמדו של נציג המל"ל בממשלה מקבל יחס נחות מראש אמ"ן בהערכות מצב והמלצות בפני הממשלה. לדברי הפרופ' יחזקאל דרור, חבר ועדת וינוגרד החוקרת את אירועי מלחמת לבנון השניה, בכנס הרצליה לביטחון לאומי: לישראל אין תורה אסטרטגית ברורה ועניינית והממשלה, כרשות המבצעת האמורה להנחיל את העקרונות לפיהם חייבים לפעול הגופים הביטחוניים, חסרה ראייה אסטרטגית רבת.

לטעמי, דרך ההתמודדות בטרור על כל גווניו, חייבת ליעשות באסטרטגייה המפעילה את כלל רשויות הממשל בסינכרון והתאמה ע"י גוף המתאם הזאת, קרי המל"ל, אשר מתפקידו לעקוב ולעדכן אחר הפעילות ומימוש ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי.

לאחר שאסקור את הסיבות הלגיטמיות להגבלת "שידורי טרור" בחלק הראשון לעבודתי, אסקור בחלק השני לעבודתי, את הטקטיקות המאפשרות להילחם בטרור ע"י הגבלת חופש הביטוי שלו, על יישום טקטיקות אלו אמור להיות אמון המל"ל.

חלק 1

1. רקע תיאורטי על הקשר בין התקשורת טרור

א. הקשר הסימביוזי

למעשה קיימים מקרים מועטים במדע בהם יש הסכמה כה רחבה לגבי אחריות גורם אחד להצלחתו של גורם אחר, אלה הם מעט מדברי חוקרים ביחס לקשרים ההדדיים בין התקשורת לטרור הבינלאומי:

"הפרסום הוא חמצן למערכת הטרור", "מעשה הטרור אינו ולא כלום", "הפרסום הוא הכל"; "הטרור מתאים באופן אידיאלי לצורכי הטלביזיה, והיא הייתה צריכה להמציא אותו אם לא היה קיים"; "ללא הטלביזיה הטרור משול לעץ הנופל ביער עבות"; "פיגוע טרור הוא מטבע בו רוכש הטרוריסט זמן שידור", ועוד ועוד...

ליבס ופרוש בספרם,¹¹ מניחים את הקווים לדמותו של הקשר הסימביוזי (Nacos: 1994) לא רק את התאמתו לסיקור החדשותי אלא גם את היענותו לדרישותיו ואפילו את חיונותו לצרכים ולשגרת העבודה של אמצעי התקשורת, להלן חלק ניכר מן צרכי התקשורת:

1. **ביקוש ל"אירועים"** - דיווחי חדשות מתעדפים באופן טבעי חדשות אשר נדירות בהתרחשותן (כגון אסונות טבע) ומזדקרות מעצם היותן מאופיינות באלימות קיצונית ובמיקום ועיתוי לא צפוי.

2. **ריכוז פוליטי** - מתקפות טרור בניגוד לאסונות טבע מופעלות מתוך כוונה. כוונה זו ניתנת למיסגור במסגרת סיפורית קלה להבנה הניתנת להסבר של מתחים פוליטיים, חברתיים או לאומיים.

3. **דרמטיזציה ואינדיווידואליזציה** - הכנסת סכסוכים לאומיים לשגרת היום יום של האזרחים ע"י דיווח על אירוע המכוון כנגד אוכי אזרחית מפתח את תלותו של הציבור הן בסיקורם של אמצעי התקשורת והן ברצונות הטרור מחשש שהפיגוע הבא

¹¹ תמר ליבס ופול פרוש, "כשהאויב נכנס אלי הביתה: טרור ותקשורת בכידן העכשווי", הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2006

יפגע בו. הדבר מעלה בציבור את השאלות המשרתות את הטרור: 'מי' (המפגע), ו'למה' (ביצע פיגוע).

4. **ראווה**- היכולות הטכנולוגיות של הבאה, בזמן אמת לכאורה, צילומי טבח מזויעים אל סלון הבית מטשטשים את הגבול בין עיתונאות תרבותית לבין פורנוגרפיה של אלימות. סיפורים נוטפי דם מספקים צרכיהם של צופים רבים המוצאים בסיפורים אלו אמצעי פורקן של רגש המציצנות שלהם.

5. **מרכזיות פוליטית של אמצעי תקשורת**- הטרור הוא כלי בידי אמצעי התקשורת להעלאת חשיבותם הפוליטית של אנשי התקשורת, שכן אופיים הבלתי צפוי של הפיגועים הופך את התקשורת לכלי מידע עיקרי אליו פונים האזרחים. התקשורת אשר תהא הראשונה שתפרש ותדווח אירועים אלו, גם "תמליץ" לדרגי השלטון מה לעשות, איך ומתי. התערבות פרשנית זו נראתה במערומיה בזמן מלחמת לבנון השנייה בה הפרשנים באמצעי התקשורת נהגו לנתח כל קרב והחלטה אסטרטגית בזמן אמת.

כל אלו הופכים את פיגועי הטרור ל"ידידותי" לאמצעי התקשורת. תקשורת אשר איננה מוגבלת בסיקור אירועי טרור תשאף ליצירת טרור שכן הדבר משרת האינטרסים הכלכליים שלה (ע"י רייטינג) והאינטרסים המקצועיים שלה (שיפור יכולת תגובה, פרשנות, והעלאת מעמד של אנשי התקשורת ה"פרשניים").

מנגד, טוענים חוקרי התקשורת כי גם התקשורת עונה על צרכי הטרור ע"י מתן הלגיטימציה לטרוריסט ל"ביים" את "תיאטרון הטרור" ע"י החלטת מיהות המוען, הנמען, המסר, ועיתוי המסר:

1. **בהתקפות פתע (עיתוי)**- מכיוון שהטרור מאולץ לפעול בהזדמנויות שנקרות בדרכו ובנוסף הטרור אינו יכול לתאם הבאת אמצעי תקשורת ולהתריע על כך מראש, החלו ארגוני הטרור מצלמים את הפיגועים שלהם ומעבירים הצילומים לרשתות התקשורת. הדבר החל בשנות ה-80 ע"י ארגון אמל וחיזבאללה אשר צילמו את התקפותיהם על מוצבי צה"ל בגבול הצפון. הארגונים הבינו כי העברת הפיגוע באופן חזותי מעצים ומגביר תודעת פעולותיהם בציבור יותר מאשר דיווח מילולי בלבד.

2. **ויתור על מקצועיות תקשורתית (מוען)** – קבלת צילומי פיגוע 'As Is' באופן אנונימי,

קבלת צילומים מקדימים של 'שהידים' לפני הפיגוע וראיונות בידי סוכנים. שידור כל אלו, משרתים את פועלם של ארגוני הטרור לגיוס 'שהידים' נוספים בכך שנותנים 'כבוד' למשפחת השהיד ע"י החשיפה התקשורתית הרחבה. כל זאת למרות הפגיעה הקשה באתיקה העיתונאית המחייבת הצלבת מקורות, בירור לגבי המוען בדבר המסר והאינטרסים העומדים מאחוריו (ייתכנו מקרים בו ה'שהיד' ביצע הפיגוע מתוך תחושת אונס ע"י מפעיליו ו/או מתוך מניעים כלכליים ו/או מתוך מניעים אחרים, ולא דווקא ע"י לצורכי האינטרס הלאומי של עמו).

3. **שידור 24/7 בינ"ל (נמען)** – מכיוון שהרצון להכוונה הפוליטית המקומית יכול להיות

מושג על ידי שימוש בדעת קהל עולמית, ומכיוון שקיימים הפרשי שעות בין הפיגוע לשעות מהדורות החדשות הקבועות בעולם (שכן, שידורי החדשות בעולם לא יפסיקו את סדר היום התקשורתי שלהן עבור פיגוע במדינה זרה) הוקמו ערוצי חדשות גלובליים כגון CNN, ו-BBC WORLD. ערוצים אלו הגבירו את ההזדמנויות של הטרוריסטים להיחשף ומוכנים לשדר (בניגוד לערוצים אחרים המוגבלים בזמני פרסומות) שידור מרתוני של פיגועים.

4. **מרתון אסונות-שידור חי ללא הגבלת זמן (מסר)** – אירוע טרור אינו נופל תחת כתבה

חדשותית, שכן עפ"י מודל לבוב, הכתבה חדשותית מורכבת מהרכיבים הבאים:

- **תמצית**- קטע פותח המסכם את נושא הסיפור ומציג את ההצדקה לפרסומו.
- **רקע**- רכיב מבני הכולל את נסיבות האירוע וכל ידע נוסף העוזר להבנת הסיפור.
- **פעולה מסבכת**- האירוע החריג הראוי לסיפור, שיא הסיפור, פעולה מסבכת.
- **הערכה**- כל מה שהופך סיפור לסיפור, מעניק לכידות, משמעות ונקודת מבט.
- **התרה**- פתרון הסיבוך והשבת הסדר על כנו.
- **קודה**- סיומת המחברת בין עולם הסיפור לעולם הסיפר. החזרת הקורא מהסיפור. בשידור ישיר מזירת פיגוע טרור לעומת זאת, עד אשר מתוחם האירוע לסופו (תיתכן שרשרת התקפות כדוגמת אירועי 11 בספטמבר 2001), ועד אשר הרשויות מעבירות מסר של חזרה לשגרה, ועד אשר ניתן יהיה לחבר את האירוע לגורם אשר לקח אחריות למעשה הטרור (קודה). זמן השידור מתארך ועוצר את סדר היום התקשורת-ציבורי.

כמו כן, מתווסף לשיקול העיתונאי השיקול הכלכלי בתצורת דילמת האסיר המחצינה נזקים שכן, ערוצי התקשורת לא יורידו שידורי החדשות שלהם עד אשר מתחריהם יורידו את השידור עקב ציפייה להשגת רייטינג' זה על חשבון הערוץ האחר.

5. **אמירה פומבית- "שיחות עם האויב" (מסר)** – מתן ביטוי לרבי מחבלים באמצעי התקשורת ההמוניים (כגון: בין לאדן, נסראללה, זכריה זביידי וכיוצ"ב), לצד רדיפה אחר הראיון עימם, מקנה לרבי המחבלים מעמד של 'כוכב על' ומאפשרת להם לפנות לקהל מאמיניהם ולחזקם, ואף לאפשר לגייס אחרים. אציין כי ראיון המוגבל ביכולת המראיין לשאול את המרואיין שאלות (מחשש לחייו, שכן הכתב מוחזק בידי הטרוריסט) מנוגד לכללי האתיקה העתונאית המחייבת את הכתב למרדף אחר האמת.
6. **אי צילום ואי התנהלות תקשורתית** – אי צילום ו/או אי שידור סיבלם של האוכלוסייה ממנה יצאה המפגעים (כגון מסעות הלוויות ומצב הכפרים בדר"ל בעת הלחימה) זורע תחושה בציבור כי הטרור אינו מקבל מענה וכי ידו על העליונה.
7. **חשיפה והצלחה**- הפרסום בכלי התקשורת, מלבד משיכת תשומת לב לארגון ולרצונותיו, מאפשר לו לסמן את פעולתו כ"הצלחה".

מכאן, מדויקת הקביעה כי לטלביזיה ולטרור יש יחסים סימביוטיים (Nacos: 1994; Schmid and Paletz: 1992).¹² מדוע זה קורה? מה מביא להתגבשות קשרים אלה? שהרי לא מדובר בהזדהות של שיתוף-פעולה ואפילו לא הסכמה. התשובה אשר ניתנה בדבר צרכי התקשורת, איננה מלאה, אלא לאחר הבנה מלאה של כי התקשורת היא עסק כלכלי (Herman: 1999, PP. 11-42; Mcquail: 1998).¹³ וכדי להגיע למקסימום רווח יש להגיע למקסימום תפוצה, באמצעות מקסימום פרסום. מכירת פרסום נעשית באמצעות הבלטת נושאים יוצאי-הדופן ויוצרי האלימות. מכאן, אירועי הטרור מתאימים ביותר לסיקור בטלביזיה, עקב היותם דרמה אנושית (Gerbner: 1992, PP. 94-107; Hoge:)¹⁴.(1982, PP. 89-105

¹² Brigitte, L, Nacos, **Terrorism and the Media** New-York: Columbia University Press, 1994
Alex, P, Scmid, and Paletz, David, L, **Terrorism and the Media** Newbury Park: Sage, 1992

¹³ Mcquail, D, **Media Policy, Convergence, Concentration and Commerce** London: Sage, 1998
Edwards, S, Herman, **The Myth of the Liberal Media** New-York: Peter lang, 1999.

¹⁴ George, Gerbner, "Violence and Terror in and by the Media", in: M, Raboy and B, Dagenais
13

ב. השלכות הקשר הסימביוטי:

א) לחצים להגבלת הלוחמה נגד טרור, בכיוון פשרות והליכה להסדרים: סיקור נרחב של התקשורת הוא הרווח העיקרי של הטרור, הוא מגדיל את יעילות המסרים שלו, וגורם לשיתוק פעילות הממשל ולשיבוש כושר ההחלטה והתגובה שלו. התוצאה המיידית של שידור פיגוע טרור היא תסכול וייאוש, כי "אין מה לעשות", ו"לא ניתן לנצח את הטרור", תוך העמקת החרדה הציבורית, ושיבוש מערכות החיים, בין היתר סדר היום התקשורת-ציבורי.

המטרה של הטרור איננה ניצחון צבאי, אלא הבסה פסיכולוגית, באמצעות אסטרטגיית התשת המוראל והרצון הלאומי הכוללת הרס ואיבוד הלגיטימיות של הממשל הקיים). הטרור נוקט בטקטיקה של הונאה והולכת שולל, באמצעות התקשורת ע"י ראיונות ומאמרים, בלבול מושגים וערכים ואף לוחמה פסיכולוגית הגורמת ל- "האנשת" הטרור- הן בהגברת עוצמת איומיו הנתפשים ע"י סיקור מות הקורבנות וסיקור תופעת היחלשות הצד עליו מופעל הטרור, והן במגמה להראות את עליבותה ומסכנותה של האוכלוסייה שמנהיגיה מפעילי הטרור וזאת ע"י ראיונות עם טרוריסטים וצילומי 'שהידים' והגדרת הטרוריסטים כלוחמי-חופש.

ב) העצמת הטרור- התקשורת מעצימה את איומי הטרור וגורמת לפחד ציבורי ולפגיעה במוראל. בעידן הטרור הנוכחי, התקשורת מצלמת שוב ושוב קבוצות קטנות של רעולי פנים המתכננים פעולות ודברי אירגוני הטרור על נקמה שהם יוציאו לפועל נגד ישראל, דברי הנקם מועברים בכותרות ראשיות, מעשיהם והצהרותיהם מקבלות פירסום בכל פעם בו מוציאים הארגונים הנ"ל מסר, עד כדי פירסום בהרחבה של רשימות חיסול של הטרור בישראל ויצירת תחושה קשה של אימה בלתי נסבלת. כל זאת לצד צילומי המשפחות באבלן, צילומי תקריב של הנפגעים, ראיונות עם אנשים המביעים פחדים. צילום מקומות מרכזיים ריקים מאדם יוצרים אשלייה של יכולת הטרור לעצור את סדרי המדינה.

מנגד, עוצמת עליבותם של הארגונים איננה מצולמת כאשר צה"ל נכנס למחנות הפליטים

(eds.), **Media, Crisis and Democracy** London: Sage, 1992
Jerome, W, Hoge, "The Media and Terrorism", in: Abraham, H, Miller (ed.), **Terrorism the Media and the Law**, New-York: Transnational, 1982

כאשר אותם גיבורים בורחים או מסגירים עצמם. התקשורת מדגישה את האימה שהם זורעים ברחובות ישראל, ולא את פחדנות מעשיהם הנפשעים. לשיאה מגיעה התקשורת בסיקור פעולות המתאבדים. במקום להראות כי מדובר בחלאת-אדם, התקשורת מביאה מיד את "הצוואה" המצולמת שלהם, את דברי מנהיגי אירגוני הטרור, במסרים ישירים לעם בישראל. כעבור זמן קצר מצלמים את דבר משפחותיהם, ואת סוכות האבלים שהוקמו, כדי לחזק את מסכנותם. בכך התקשורת מעניקה הבנה למעשיהם. במקום להראות את עליבות רמתם הצבאית, ולמנוע את צמיחת מיתוס גבורת רעולי-הפנים בקרב הפלסטינים.

כתוצאה, הציבור מקבל מסר עיקרי: הפחדת הציבור, וכי הממשל הישראלי הוא זה שאחראי לטרור, ולא להיפך.

המסר השני הוא תופעת הסרבנות, אשר גורמת להחלשת החוסן הלאומי והעמקת המחלוקות בציבור. תופעה זו זוכה לכותרות ענק ולתהודה רבה בתקשורת, ללא כל יחס למספר הסרבנים, ומתבטאת בהאשמות חמורות על מעשי הצבא מבחינה מוסרית. כך זכה אחד מהקצינים הסרבנים לראיון ענק בחוברת יום-ששי של העיתון הנפוץ בישראל, ידיעות אחרונות, וחבריו לדעה פרסמו בגיליון הבא כי הוא שילוב של דרייפוס, סוקראטס, וגלילאו, "גיבור אמיתי בארץ האומללה הזאת".

לסיכום

ישראל היא הדמוקרטיה היחידה בעולם שהתקשורת שלה מעבירה בהרחבה, כל-הזמן, ובזמן אמת, זה מול זה, שווים בין שווים, את נציגי הטרוריסטים ואת נציגי הממשלה. היא מבקשת להמציא את הגלגל מחדש בכל הנוגע לתפקידה בביטחון, ורק אצלה מכל הדמוקרטיות בעולם, מופיעים בפני הציבור הגרועים שבאוייביה: דוברי החמאס והג'האד האסלאמי, המתאבדים עם הרובה ביד, זכריה זביידי, נסראללה ואוסמה בן-לאדן, המעבירים את המסרים המתוחכמים שלהם, מדוע זה קורה?

ג. זיהוי הבעיה

כל מערכת בה פועל שלטון חוק מסודר מניחה בתשתיתה עקרונות יסוד לפיהן פועלת השיטה. מעקרונות אלו נגזרות זכויות מסויימות. זכויות יסוד אלו מעוגנות בדרש ובפשט של חוקי היסוד במדינת ישראל. זכויות אלו, באם וכאשר מתנגשות באינטרסים ציבוריים כגון אינטרס הבטחון הלאומי, בהינתן תוקפה של המהפיכה החוקתית בישראל, מקבלות תיעדוף מסויים. התיעדוף נעשה ע"י הפעלת נוסחת "איזון אנכי" ומלכתחילה נמצאות בעמדה גבוהה יותר מעצם היותן חקוקות בחקיקה ראשית.

אפרש את ההבחנה בין "איזון אנכי" לבין "איזון אופקי". ע"י ציטוט מפרשת וילק בו עלתה הסוגיה של מתן רישיון להפגנה (חלק מחופש הביטוי) על פני שלום הציבור:¹⁵

"באיזון האנכי - ידו של ערך אחד - המתנגש עם ערך אחר - על העליונה. עם זאת, עליונות זו משתכללת רק אם מתקיימים דרישותיה של נוסחת האיזון לגבי הסתברות הפגיעה בערך העדיף ומידת הפגיעה בו. כך, למשל, האינטרס הציבורי בשלום הציבור ובסדר הציבורי גובר על חופש הביטוי, ובלבד שקיימת "ודאות קרובה" כי ייגרם נזק מעשי לאינטרס הציבורי אם חופש הביטוי לא יוגבל.

איזון אנכי שכזה מניח, הלכה למעשה, כבר בתוך ההגדרה כי קיים "ערך עדיף" מסוים בניגוד ל"איזון האופקי", בו שני הערכים המתנגשים הם שווי מעמד.

בקביעת נוסחת האיזון המתאימה נקבעת למעשה מידת הויתור ההדדי של כל אחת מהזכויות. כיום, לאחר המהפיכה החוקתית, יש הכרה בכך כי חופש הביטוי ניצב בראש החירויות עליהן מושתת משטרנו הדמוקרטי וכי זוהי זכות מסוג חירות, דהיינו: האפשרות להשמיע ולשמוע דעות בפומבי, בכל שטחי החיים ובכל אמצעי, ללא התערבות השלטונות.¹⁶ חופש הביטוי אינו חל רק על ביטויים שבקונצנזוס המקובלים על הכול, חשיבותו היא בתחולתו על דעות מרגיזות ואף פוגעות. כך למשל, הותרו הצגת מחזה שבאחד מקטעיו הושווה המימשל הצבאי הישראלי למימשל הכיבוש הנאצי,¹⁷ הקרנת סרט שבאחד מקטעיו פוגע ברגשות דתיים של נוצרים,¹⁸ ואף מתן שידור לדעות גזעניות.¹⁹

¹⁵ בג"צ 2481/92 – יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק ו-5 אח'. פ"ד מח(2), 456, עמ' 47-47.

¹⁶ ד"נ 9/77 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ, פ"ד לב(343, 337) (3).

¹⁷ בג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(421) (1).

¹⁸ בג"צ 806/86 UNIVERSAL CITY STUDIOS INC. ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות ואח', פ"ד מג(34, 22) (2).

¹⁹ בג"צ 399/85 כהנא ואח' נ' הוועד המנהל של רשות השידור ואח', פ"ד מא(255) (3).

ד. השפעת המהפיכה החוקתית

המהפיכה החוקתית, העצימה את זכויות הפרט בכך שהעלתה אותן, בניגוד לאינטרס הבטחוני על נס חוקי היסוד. אמנם, אף חוקי היסוד מניחים כי זכויות אלו לא בלתי מוגבלות, יחד עם זאת, מערימים קשיים רבים על כל אינטרס המנסה לפגוע בזכויות אלו, ע"י פסקת ההגבלה המנויה בסעיף 8 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ופסקת ההגבלה השיפוטית:

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."

בנוסף לקושי זה מתמודד האינטרס הבטחוני עם רף הוכחה גבוה של נוסחת הודאות הקרובה (אשר תידון בפרק 4 לעבודה זו).

מגמה זו של הכרה בזכויות יסוד הייתה קיימת ברוב המדינות הדמוקרטיות, אך המגמה נפסקה בכלל רחבי העולם ביום נפילת בנייני התאומים בניו יורק אשר החזירה את ההגדרה של "אנחנו מול הם" (אשר הייתה נהוגה במלחמה הקרה) ע"י הגדרת "ציר הרשע"- Axis of Evil²⁰. כתוצאה מכך, יצאו המחוקקים בכל ארצות הברית ובכל האיחוד האירופי בחקיקה אנטי טרוריסטית (Anti Terror Legislation) המגבילות את זכויות הפרט לכדי המינמום הדרוש, ע"מ להיאבק בטרור. במסגרת החקיקה יישרו קו שאר רשויות כגון מערכות הרישוי, האכיפה ואף מערכת המשפט.

לעומת זאת, מדינת ישראל עדיין מתמודדת מול איומי הטרור באמצעות פקודות ותקנות מנדטוריות טרם המפיכה החוקתית, לפיכך, יעדיף בית המשפט לפרש את היקף הערך של "אינטרס הבטחון" כהיקף מופחת בעוד הזכויות לחופש ביטוי תקבלנה מעמד של "ערך עדיף", כל עוד לא יחוקק חוק המאפשר פגיעה בזכות הביטוי לאחר המהפיכה החוקתית. (מלבד חוק איסור מימון טרור- לא חל שינוי ביחס ישראל כלפי ארגוני טרור). בהמשך העבודה אציין כיצד על מדינת ישראל לפעול כנגד הטרור וכיצד על שאר הרשויות להיישיר קו.

²⁰ הכרזת בוש ב 20/9/01 על "מלחמה בטרור" והגדיר עידן חדש בו הטרור מרחיב משמעותו ומושג המלחמה משתנה (וימן) מפגש א-סימטרי בין כוחות לחימה יחד עם אוכי אזרחית.

2. פתרון: מאבק בכל צורות הטרור כולל מימון ופירסום

המדינה כגוף, נוסדה מלכתחילה ע"מ להעניק הגנה וחירות לציבור ככלל, והחל ב 9/11 לשנת 2001 משטרים רבים הבינו כי עליהם להחזיר את אינטרס הבטחון הלאומי לראש סדר העדיפויות ולפעול במישורים שונים לקידומו.

אסטרטגיה זו מיושמת בשני מישורים:

1. במישור יחסי החוץ-הפעלת שלל אמצעים דיפלומטיים החל מסנקציות כלכליות וכלה בניסיון לגרור את המעצמות להשליט דמוקרטיה במדינות דיקטטוריות, מתוך תפיסה כי הדמוקרטיה מביאה מזרר לכלל חוליי החברה, וכי דמוקרטיה אינן ששות עלי קרב (תפישה אשר הביאה לכדי פלישת כוחות האו"ם לעיראק).

2. במישור הפנימי – בו אעסוק בעבודה זו:

- חקיקה- סדרת חוקים כנגד טרור (Anti Terror Legislation).
- משפט- מערכת איזונים ובלמים.
- אכיפה- ע"י רשויות:
 - רישוי ערוצי תקשורת.
 - רישוי עיתונאים.
 - צנזורה ע"י סוכנויות המדינה.

א. הרקע התיאורטי:

הטרור הינה דרך אסטרטגית הנוקטת באלימות קיצונית המבוססת על התקווה כי הצד השני, הקורבן, ייכנע לבסוף לדרישותיו, עקב חוסר הגיון ושליטה עצמית. אפילו שמעון פרס מבין כי לא ניתן לסיים את הטרור סביב שולחן דיונים שכן הצד הנוקט בטרור פועל באופן מדויק להכניע את הצד השני ולא מעוניין להתפשר ולהגיע עימו לעמק השווה ע"י מו"מ. לטענת פרס, יש לנקוט במדיניות של מו"מ עם ארגונים אשר לקחו על עצמם את דרכי הטרור, אך ורק לאחר שמנהיגיהם הבינו כי הטרור לא יישא פירות.²¹

נסיון ההסטוריה לימד אותנו כי חופש הביטוי וזכויות הגזורות מן הדמוקרטיה אינן יכולות לשמש אמתלה לחתירה כנגד השיטה עצמה, ובעצם מתן הבמה לטרור נעשה

Shimon Peres, The threat and the response, in: "international challenge: terrorism and response",²¹ Benjamin Netanyahu (ed.) the jonatan Institute, Jerusalem, 1981

שימוש ציני בזכות חופש הביטוי. הדבר מקביל לשימוש הציני שעשתה המפלגה הנאצית בזכות לבחור ולהיבחר ברפובליקת ווימאר ב 1938.
תפישה זו שולטת הן במשפט האמריקני והן במשפט הישראלי:

בג"צ 606/93 - קידום יזמות ומו"לות (1981) נ' רשות השידור . פ"ד מח(2), 1, עמ' 29-
"דומה שהכל יסכימו כי לא כל סוגי הביטויים, זכאים לחסות תחת כנפי חופש הדיבור..
וכאימרתו של השופט הולמס 47, 52 (1919) U.S. SCHNECK V. UNITED STATES),
קריאת "FIRE" באולם תיאטרון שלא פרצה בו שריפה - קריאה הגורמת לבהלה בקהל - חופש
הדיבור לא יחזיק בה."
... חופש הביטוי אינו ערך מוחלט, ועשויים לעמוד כנגדו אינטרסים המושכים אל-עבר הגבלתו.
התשובה לשאלה ידו של מי תהיה על העליונה, תיגזר תוך בדיקת האינטרסים לגופם: איכותם,
מישקלם, ההקשר בו נאמרים או נדפסים הדברים, ושאר גורמים שלדעת בית המשפט ראויים הם
כי יישקלו וראויים הם כי יינתן להם מישקל זה או אחר.

לטענת רבים, הטרור הינה דרך להבאת המידע על עוול שנגרם לקבוצות מקופחות
ולאומיות, וכי אלו הנוקטים בדרכי טרור הינם "לוחמי חופש" בניגוד למשטר הנאצי
אשר נקט באמצעים לא מוסריים לצורך מטרות לא לגיטימיות.

לטענה זו קיימת תשובה אחת בלבד אשר היטיב לנסחה מייקל אלקינס, כתב ה BBC
ורשת CBS לשעבר²² כאשר טען כי סיווג מטרת ארגוני הטרור איננה חשובה לקריטריון
של מתן חופש ביטוי או לא, אלא נקיטת הדרכים להשגת המטרה היא הרלבנטית. וכל
עוד הארגון נוקט בטרור אין לתת לו במה. הבעיה לטענתו היא זיהוי הביטוי המהווה
פעולת טרור. וכידוע קיימת בעיה בהגדרת "פעולת טרור" מהי.

לתשובת סיווג פעולת טרור מהי, השיב בנימין נתניהו זה מכבר, כי אם נתחיל להבדיל
בין פעולות שונות של הטרור נאבד את הבהירות המוסרית, בהירות זו, היא שאיפשרה
לבעלות הברית לצאת למלחמה כנגד המשטר הנאצי במלחמת העולם השנייה. בעלות
הברית לא ניסו למצוא את "שורש הבעיה". הם לא שאלו האם בהסכם ורסאי אכן נגרם
להיטלר עוול, וזאת משום שיש פעולות זדוניות אשר אינן מוצדקות. לטענתו, שום דבר
לא מצדיק טרור!!

²² Michael Elkins, Caging the Beasts, in: "international challenge: terrorism and response", Benjamin
netanyahu (ed.) the jonatan Institute, Jerusalem, 1981

נתניהו מגדיר טרור כך: טרור הינו פעולת טבח אקראי באוכלוסיה חפה מפשע המוגדרת ע"י מבצעיו (ואף לא ע"י מטרתיו) לשם השגת מטרות מדיניות ויש להגדירו כפשע כנגד האנושות. לוחמי החירות אינם אלא פושעים, שכן, מי שמטיל פצצות על תינוקות איננו מעוניין בחירות ולמי שרומס זכויות אדם, אין עניין להגן עליהם.²³

יש להבחין כי יש טרור נפשע, אותו צריך לחסל, ויש מדיניות אנטי-טרור, שחובה על כל מדינה לנהל, אם חפצת חיים היא. המטרה היא כפיית עוצמה כבסיס להסכמה, ולא כניעה לטרור באמצעות משא-ומתן. המדינה תמיד חזקה יותר, ורק מורך-לב ורפיסות שמועצמים בתקשורת, מונעים השגת המטרות של המדינה. תפישה זו מומחשת היטב במשל בו ממשילים את מדינת ישראל לאריה ואת הטרור ליתוש.²⁴ יתוש אשר מעוניין להרוג את האריה מבין שאין הוא יכול לעשות כן ע"י כוחו הפיסי ולכן הוא פונה לדרך עירעור מצבו הנפשי של האריה. ע"י דקירות יתוש במקומות רגישים אמנם נקרה נזק פיסי, אך אין בפצעונים אלה לבד את הכח לחסל את האריה, אלא רק באופן שבו האריה מתייחס אליהם. במידה שהאריה יבין שמדובר, סך הכל, בפצעים קטנים שאין צורך להתרגש מהם יתר על המידה, אלא שפשוט צריך לטפל בהם ולמנוע את הופעתם ככל האפשר, אזי ליתוש לא תהיה עוד מוטיבציה להשתמש בשיטה זו. דוגמה לנמשל: אילו ערוצי התקשורת בארה"ב לא היו נותנים כיסוי רחב לצלף הסדרתי שהטיל את אימתו על מדינה שלמה המונה אוכלוסיה של מאות מליונים, בכך שהצליח להרוג רק כעשרה אזרחים תמימים, ספק אם אחרי הקרבן השני או השלישי, אותו רוצח היה חושב להמשיך במסע הרציחות שלו.

מכיוון שדרך הטרור היא פגיעה באזרחים ויצירת בהלה ציבורית שתביא לירידת המוראל של אזרחי המדינה, ניתן לומר כי גם האזרחים נחשבים לחיילים במלחמה זו. מכאן שפיקוח ממלכתי על האופן שבו האזרח מקבל את המידע על פעולות הטרור, אינו יכול להיחשב כצנזורה שלטונית שנועדה להסתיר את מחדלי השלטון מתודעת הציבור אלא כפעולה טקטית במלחמה כנגד הטרור. כפי שבעיתות מלחמה אין מראים לחיילים תמונות של חבריהם שנהרגו בקרב, או הקלטות של הספדים, כך אין לספק לאזרחים

²³ בנימין נתניהו, מלחמה בטרור: כיצד יביסו המשטרים הדמוקרטיים את הטרור המקומ והבינלאומי, ספרי חמד, 2001. עמ' 19-
²⁴ יצחק צויג, היסול המוטיבציה של הטרור, ערוץ 7, 14 באפריל 2007

תיאורים חיים (ויזואליים או מילוליים) מתוך זירת פיגוע רצחני- כל אלו מספקים את יעדו המרכזי של הטרור – הפירסום.²⁵

דרך הבאת הדברים והצגתם היא העומדת במרכז הדיון ויש להבהיר כי אמצעי התקשורת הם כלים בידי הטרור ממש כפי שמטוסים, חומרי נפץ להשגת מטרותיו. כל ארגון טרור שואף להגיע למספר רב של נמענים, ולכן יש ארגונים המקימים תחנות רדיו וטלביזיה (כדוגמת חיזבאללה) ואף מתעדים בעצמם את פעולות הטרור (אמל, חיזבאללה בהפגזות ואירועי חטיפה בגבול הצפון של ישראל). הדוגמא הטובה ביותר לחשיבות הרבה אשר הטרור מקדיש לפירסום ניתן לראות בתחנת הטלוויזיה של החיזבאללה שהוקמה ב-1990 אשר היוותה כלי רב השפעה במכלול התעמולתי של הארגון, שכלל גם את תחנת הרדיו "רדיו נור" ואתרי אינטרנט אחדים. עם יציאת צה"ל מלבנון בשנת 2000, התחנה עברה מתיחת פנים אינטנסיבית והפכה לאחת מהתחנות המקצועיות במרחב המזרח-תיכוני;²⁶ "אל-מנאר" עברה לשדר 7 ימים בשבוע 24 שעות ביממה, רכשה ציוד אלקטרוני מתקדם והחלה לשדר לרחבי העולם באמצעות לוויין. עד לאחרונה עמדו לרשותה כמה מאות עובדים - שדרים, כתבים, טכנאים, צלמים ומתרגמים שפעלו במסירות רבה במימון איראני נדיב ביותר. התחנה בחרה להתמקם בשכונה שיעית מוזנחת בדרום ביירות – "חארת חורייק" – שכונה שהיוותה תפאורה אפורה בניגוד גמור לשכונותיה התוססות של ביירות המתחדשת. מנכ"ל התחנה הוא עבדאללה קציר, חבר הפרלמנט הלבנוני מטעם ארגון החיזבאללה.

בכניסה לבניין הטלוויזיה הוצבו שומרים חמושים, 24 שעות ביממה, שבדקו כל דבר – מקטן ועד גדול. במרתף ענק, מוגן היטב מהפגזות, הקימה התחנה ארכיון וידאו מרשים שהיה מוכן ומזומן לכל נושא חדשותי שעלה על הפרק. על מנת שהתחנה תוכל לשדר בעתות מצוקה, נבנה אולפן טלוויזיה נוסף, לא פחות משוכלל מהאולפן המקורי, באחד מרחובותיה של השכונה השיעית, הרחק מעיני הציבור. משדרי התחנה יכולים לפעול ממקומות שונים בלבנון במידה והתחנה הראשית תהיה משותקת, אך עם מגבלות מסוימות כמו העלאת שידורים חיים בכל עת. החשיבה הכוללת בנוגע לתפקידה של

Conference report of the Second Conference on International Terrorism "**Terrorism and the media**",²⁵ **Political communication and persuasion: an international journal** 3.2 (1985), pp. 185-190; P.S. Nelson, and J.L. Scott, "Terrorism and the Media: An Empirical Analysis", *Defence Economics* 3 (1992), pp. 329-339.

²⁶ ד"ר יוחאי סלע, אל מנאר- חוד החנית של נסראללה, מתוך אתר Omedia בכתובת:

http://www.omeia.co.il/Show_Article.asp?DynamicContentID=1641&MenuID=681

התחנה בעיני החיזבאללה בעיתות מצוקה, נתנה מענה טכנולוגי מקיף ככל האפשר כדי להמשיך את השידורים גם בתנאים קשים ומסמלת את החשיבות הרבה אשר נותן ארגון טרור מקצועי כחיזבאללה לרכיב הפירסום.

מדינות ערביות ומערביות התבוננו בתהליך הזה בדאגה רבה, אולם מאומה לא היה יכול לעצור את התחנה, שכן היא פעלה דרך תאגיד לבנוני חוקי שהוקם למען מטרה זו. האמריקאים ניסו לפעול נגד התחנה באמצעות חסימת מקורות המימון שלה, ובשל כך הופעל במרס 2006 צו נשיאותי אמריקאי נגד "אל-מנאר". הצו הנשיאותי – שמספרו 13244 – פורסם לאחר פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 והוא מדבר על "חסימת ומניעת עסקאות עם אנשים אשר מבצעים פעולות טרור, או מאיימים לבצע פעולות טרור או תומכים בפעולות טרור".

ב. הרקע העובדתי:

ככל שמדינה תפעל בעוצמה נגד הטרור, ככל שתחסל את מנהיגיו, ככל שתחסום את עורקי הכספים שלו, כך תצליח לפורר אותו. ניתן למצוא לכך הוכחות למכביר: באירופה, ביפאן, בדרום-אמריקה. זה נכון גם באירגונים הלאומיים והדתיים, כמו ה-PKK הכורדי, בעקבות מעצר אוצ'לאן; הג'יהאד האסלאמי, לאחר חיסול שקאקי; ואירגוני הטרור הדתיים במצרים ובסוריה.

ניתן לנצח את הטרור – וניצחון שכזה כבר התרחש בעבר, אפילו במדינות דמוקרטיות מערביות באירופה ובקנדה אשר נקטו בדוקטרינה כי "אין מקום לטרור" תפישה הזוהה לזו הננקטת כלפי ארגון אלקעידה: לא ניתן לנהל מו"מ עם ארגון טרור כגון אלקעידה, שכן במהותו, אין חבריו יכולים לחיות עם ארה"ב על אותו גלובוס.

חיסול ארגוני הטרור שנמנו לעיל נעשו אך ורק בזכות להורדת רף זכויות האזרח אשר הביאו לחיסול חברי הארגון ומעצרים. להלן מספר דוגמאות:

הפרלמנט הבריטי, לאור פיגועי ה-IRA ב 1973, חוקק חוק לשעת חירום, שהתיר מעצרים, חיפושים והחרמות ללא צו בימ"ש, הקל בדיני הראיות ואיפשר לנהל משפטים במעמד שופט יחיד. גרמניה, חיסלה את כנופיית באדר מינהוף ע"י הענקת זכויות עצירה מורחבות ללא צו והסרת מגבלות חיפוש מורחבות. סמכויות שכאלו ננקטו גם באיטליה ב-1978 על מנת למגר את חוליית "הבריגדות האדומות" ובצרפת כנגד מערך הטרור של

ארגון "הפעולה הישירה". סמכויות חירום מיוחדות הוענקו גם בקנדה כנגד FLQ.

הדוקטרינה ששלטה בזמנו במדינות אלו, נבעה מן הרציונל כי **חירויות המוגנות ע"י מערכת המשפט אינן מטרה בפני עצמה, אלא הן אמצעים להבטחת שלום ורווחתם של האזרחים.** וזכויות המוגנות בחוקה אינן חוזה התאבדות של מדינה.

דוגמאות אלו, לצד התיאוריות שהבאתי לעיל מניחות בידי את התשתית העובדתית כי יש לפגוע גם בזכויות האזרח על מנת להשיג אינטרס הבטחון.

למעשה, הדוגמא של בריטניה הינה המודל לדוגמא הטוב ביותר למדינת ישראל להדריכה כיצד להתמודד עם איומי הטרור, הן מבחינת העובדה כי רוב חוקי מדינת ישראל מבוססים על פקודות מנדט בריטיות והן מבחינת היקף הטרור אשר סבלה בריטניה ולאורך תקופת זמן ארוכה. בריטניה עמדה כנגד פעולות ה-IRA במשך 25 שנה, 521 פיגועי טרור, ו-3,600 הרוגים, עד אשר ארגון ה-IRA החליט לנטוש את דרך המאבק המזוין ב-28 ליולי 2005, והחליט כי הוא פונה לדרכים פוליטיות ודמוקרטיות בלבד.²⁷

אם כן, מדוע ישראל עדיין נאבקת מול ארגוני הטרור?

ההבדל בין בריטניה לישראל נעוץ במספר סיבות: שיטת המשפט הישראלי לא פועלת כשיטה הבריטית, אלא מקנה תיעדוף לזכויות אדם על פני אינטרס הבטחון. המודל התקשורתי הנהוג בבריטניה אשר הוחל בעבר על רשות השידור איננו פועל עוד, עקב כניסת הרשות השניה אשר מחילה את המודל האמריקאי (ראה פרק 2 לחלק 2). כמו כן שאר הרשויות אשר אבחן בעבודה זו מסרבות להישיר קו עם חקיקה אנטי טרור אשר אינה קיימת או שאינה מופעלת עדיין בישראל.

הלכה למעשה, מדינת ישראל רואה עצמה כמובילת המאבק העולמי כנגד טרור, ומביטה בשאננות על המגמות החדשות המתרחשות ברחבי העולם מתוך אמונה כי העולם חווה כעת את מה שמדינת ישראל חוותה מזה שני דורות. כתוצאה, שאננות מדינת ישראל גורמת לה "לאחר את הרכבת", אשר מטפלת נמרצות בארגוני הטרור.

להלן מספר החלטות המעידות על המגמה הבינלאומית להילחם בכל צורות טרור ולהגבילן:

²⁷ יגיל הנקין, "כיצד מנצחים ב'מלחמות קטנות'", תכלת, גיליון 24, תשס"ו 2006

שיקול הגבלת הטרור והצגתו מוסבר היטב בהחלטת האו"ם:²⁸

"Reaffirming that acts, methods and practices of terrorism in all its forms and manifestations are activities aimed at the destruction of human rights, fundamental freedoms and democracy, threatening territorial integrity, security of States and destabilizing legitimately constituted Governments, and that the international community should take the necessary steps to enhance cooperation to prevent and combat terrorism."

בועידה למניעת טרור אשר נערכה במאי 2005, נקבע כי על כל מדינה באיחוד לנקוט אמצעים מתאימים, במיוחד בתחומי החינוך, תרבות, אינפורמציה, מדיה ומודעות ציבורית למניעת טרור והדגשת התוצאות השליליות של הטרור.

לאחר מכן, בעצרת ללוחמה בטרור העולמי אשר נתקיימה ספטמבר 2005 גובשה האסטרטגיה ללוחמה בטרור בידי Counter-Terrorism Committee (CTC) ואף אושרה באסיפה הכללית של או"ם ב-2006²⁹ הקווים המנחים לאסטרטגיה קבעו כי לא ניתן להשלים עם הטרור ("**Terrorism is unacceptable**") ויש למונעו ואת כלל דרכי פעולתו.

1. יש להניא קבוצות מלפנות לדרכי טרור להשגת מטרותיהם ואף לפעול כנגד הסתה לטרור.

2. מניעת קבלת האמצעים לביצוע התקפות טרור:

מתוך הנחה כי הטרור זקוק לאמצעים, לגיוס אנשים, לאימונים, לרכישת ציוד לחימה באה ההחלטה למנוע כל דרך למימון פעולות טרור, רכישת נשק וציוד לחימה, מניעת תנועה פיסית של טרוריסטים ומניעת גישתם ליעדי פיגוע, ומניעת גישה לתקשורת לגיוס לוחמים בעיקר ע"י רשת האינטרנט

Terrorist networks rely on communication to build support and recruit members...
must deny them this access."

כתוצאה מהחלטה זו כבר 21 מדינות חוקקו תחת החוק הפלילי איסור פרסום של הסתה לטרור ו-13 מדינות נוספות נמצאות בהליכי חקיקה. האחריות של המפרסם על דבר הפרסום תלויה ביסוד הנפשי של המפרסם ועליו להיות מודע בכח או בפועל למעשיו.

²⁸ *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, Adopted by the General Assembly

[resolution 60/288](#) on 8 September 2006

²⁹ resolution 1624 (2005) of Security Council on 14.09.05 <http://www.unodc.org/images/A60285.pdf>

סיכום חלק 1

פיגוע טרור משול לתיאטרון אימה,³⁰ כאשר הטרוריסט הוא הבמאי, מטרתו הראשית היא הגעה לקהל יעד גדול ככל האפשר על מנת לקבל הכרה. מטרתיו המשניות הן מילוי מחדש של שורות אנשיו ע"י גיוס קהל חדש, חיזוק התמיכה אצל ציבור תומכיו, סיפוק תחושת חשיבות לחברי הארגון ומנהיגיו וסיפוק תחושת נקם. התקשורת משמשת ככלי ביד הטרור, עקב העובדה שהיא נמצאת בשוק כלכלי פתוח אשר משרת את בעלי אמצעי התקשורת המשלשלים לכיסם רווחים ולא את הציבור. השוק החופשי הקפיטליסטי משרת אינטרסים פרטיים ולא דווקא אינטרסים לאומיים, בשל כך יש להגבילו ולהסדירו.

להערכת, הטרור הבינלאומי הינו חלק מהמגמה הכלל העולמית של ייצוא סיפורי הצלחה מקומיים למישור הבינלאומי³¹ על מנת להרחיב את קהל היעד כדי לעמוד במטרת הארגון. הטרור היה קיים מאז ומתמיד. ההכרזה למלחמה בטרור נובעת משינוי במגמת הגלובליזציה. מאחר ומדינות אינן פועלות בריק, אלא מושפעות ממערכת כלכלית מדינית בינלאומית, על ארגוני הטרור להפעיל גורמים מדיניים אחרים להשגת מטרתיהם, זאת הם עושים ע"י השפעת דעת הקהל מחוץ למדינה בהן הם פועלים. מאחר וארגוני הטרור פועלים במישור הבינלאומי, ואף חלק מאירגוני הטרור מצהירים כי הם פועלים ברמה הבינלאומית, הרי יש לפעול באופן בינלאומי למיגור הטרור.

Gabriel Weinmann, "The theater of Terror: effects of press coverage," *Journal of communication* 33,³⁰ no. 1 (winter 1985) 38-45

³¹ ציטוט מעיתון "אל הייאת אל ג'דידה", עיתון פלסטיני ביום הפיגוע בבנייני התאומים 11/9: "המתאבדים של היום הם יורשיהם המפוארים של מתאבדי לבנון."

חלק 2 כלים להתמודדות

לאחר סקירת התיאוריות המצדיקות פגיעה בחופש הביטוי כדרך לחימה בארגוני הטרור (קרי – האסטרטגיה), אבחן בחלק זה את הכלים המאפשרים לממשל ו/או לציבור הרחב להגביל את אמצעי התקשורת (טקטיקות) תוך הענקת משקל רב למשפט משווה הננקט בארה"ב ובבריטניה.

1. מועצת העיתונות

א. רקע

המועצה הוקמה ב-1963 כגוף וולנטרי שתפקידו לקדם את חופש הביטוי של העיתונות ולטפל בעבירות אתיקה של עיתונאים. הרעיון בבסיס פעילותה הוא שעורכים, מו"לים, עיתונאים ונציגי ציבור יפקחו באופן וולונטרי על העיתונות, במקום שהכנסת תעשה זאת באמצעות חקיקה.

העיתונאים כפופים לשתי מערכות נורמטיבית, האחת היא זו המשפטית, כלומר חוקי המדינה המחייבים, ושנייה, זו היא המערכת המוסרית, וולנטארית המעוגנת בתקנון, כללים והנחיות של מועצת העיתונות, שאינה גוף סטטורי ולכן לא ניתן לאכוף את החלטותיה.³² מועצת העיתונות היא הגוף שאמור לפקח על העיתונות, ואלה המטרות והתפקידים של מועצת העיתונות:

- א. לשמור על חופש העיתונות ועל זכות הציבור לדעת;
- ב. להאבק נגד מגמות שיש בהן כדי להגביל הספקת מידע בעל ענין ציבורי ולהבטיח גישה חופשית אל מקורות מידע וחיסוי מקורות המידע של העיתונאי;
- ג. לקבוע כללי אתיקה לעיתונות, לשקוד על קיומם ולטפל בתלונות על הפרתם;
- ד. לפעול למען קידום הרמה המקצועית של העיתונות ובכלל זה ליזום ולארגן השתלמויות, כנסים, ימי עיון והרצאות, ולפרסם מידע וחומר הדרכה, באופן עצמאי או בשיתוף פעולה עם אחרים;
- ה. לפרסם דו"חות על עבודת המועצה, ובכלל זה החלטות עקרוניות שהתקבלו במוסדותיה;

³² גבראיל שטרסמן, דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית הלכה למעשה, הוצאת אונ' תל אביב, עמ' 3.

ניתן להבחין כי אינטרס הציבור אינו חלק ממטרות המועצה ואף לא חלק מהעקרונות לאורן היא פועלת לפי פרק המבוא לתקנון המונה עקרונות כגון הגנה על כבוד האדם, כיבוד צנעת הפרט, מחוייבות לאמת, דיוק והגינות, אך ללא אינטרס בטחון ו/או שלום הציבור:

מועצת העתונות מופקדת על שמירת ערכי עתונות חפשית וטובה, ובכללם חופש המידע, חופש הביטוי וחופש הבעת הדעה בישראל, ומייצגת את העתונות ואת הציבור במאבק למען ערכים אלה. מועצת העתונות תפעל להבטחת נאמנות לעקרונות האתיקה העתונאית מצד כל העוסקים בעתונות ותשקוד על קביעתן ואכיפתן של אמות מידה מקצועיות המושתתות על מחוייבות מוחלטת לאמת, לדיוק, להגינות, להגנה על כבוד האדם ויצירתו ולכיבוד צינעת הפרט.

ב. סמכויות מועצת העתונות- לאכוף את כללי האתיקה המקצועית סמכות המועצה חלה על "כל העוסקים בעתונות" (סעיף 1 לתקנון המועצה), כך גם סמכות ביה"ד של המועצה. על-פי סעיף 39 לתקנון מוסמך בית הדין לאתיקה "לדון ולפסוק בתלונות על הפרת כללי האתיקה העתונאית על-ידי עתונאים ועתונים (לרבות כתבי עת למיניהם וכלי תקשורת אלקטרוניים), אף אם אינם חברים במועצת העתונות." שורת החלטות עקבית של גופי המועצה איששה וביססה את העיקרון האמור. כך למשל קבע בית הדין לאתיקה כי "הסמכות של מועצת העתונות, שהינה כאמור גוף וולונטרי, הינה סמכות ציבורית ומוסרית שמחילה כלליה על אלו הנמנים על חבריה וכן על כל מעשה עתונאי באשר הוא." בית הדין לאתיקה אף לא נמנע מלפסוק את פסוקו מחמת העדר הנילון בשל טענת חוסר סמכות עקב כך שאינו חבר במועצה. מכאן עולה שעומדת למועצה הסמכות לאכוף את כללי האתיקה גם על אתרי עיתונות באינטרנט ועל ערוצי תקשורת אחרים כגון שידור בערוצי כבלים ולווין.

בתשובה לטענה כי הסנקציה שמטילה מועצת העיתונות אינה אכיפה או מעוררת הרתעה משיבים חבריה כי גם אם כלי תקשורת ימשיך להפר כללי האתיקה, תשרת המועצה את הציבור במתן פומבי להתנהלותו הבלתי אתית ותציב בכך תמרור אזהרה מפני אמינותו ומיומנותו המקצועית. בעשותה כן, נוקטת המועצה עמדה כנגד שימוש בלתי ראוי בחופש הביטוי העתונאי.³³

³³ סיכום דיוני הוועדה לנושא מועצת העתונות והאינטרנט

ג. תקנון האתיקה

תקנון האתיקה הוא מערכת של כללים והנחיות אשר מוציאה מועצת העיתונות לאור המטרות והאינטרסים המובאים בפרק המבוא, אין מפליא הדבר כי בתקנון האתיקה הישראלי אין כל הנחיה בדבר התייחסות עיתונאי לאירוע טרור בפרט או שידור סבל בכלל.

בניגוד לתקנון הישראלי ניתן להבחין כי בתקנון האתיקה האמריקאי קיים סעיף המחייב הקטנת הנזק של הסיקור ע"י הכרה בעובדה כי ייתכן וייגרם נזק או אי נוחות:

Minimize Harm

Ethical journalists treat sources, subjects and colleagues as human beings deserving of respect. Journalists should:

Recognize that gathering and reporting information may cause harm or discomfort

בקוד האתי הבריטי³⁴ אף קיימת התייחסות מפורטת לאינטרס הציבור ע"י הגדרתו:

The public interest³⁵

1. The public interest includes:

- i) Detecting or exposing crime or a serious misdemeanour.
- ii) Protecting public health and safety.
- iii) Preventing the public from being misled by some statement or action of an individual or organisation.

בנוסף, התקנון מצהיר כי אינטרס הבטחון הלאומי חייב לבוא במניין השיקולים של פרסומים אשר עלולים להוביל למתח או חדירה לאבל פרטי.

התקנון אף מפרט את ההליך ה"מעין שיפוטי" בו יש לנקוט כנגד הפרת אינטרס הבטחון הלאומי. התקנון קובע כי בהגשת תלונה לנציב התלונות של המועצה נטל ההוכחה מועבר, ועל עורך כלי התקשורת להוכיח כי תרם לאינטרס הציבורי בפרסומו.

הקוד האתי של גרמניה, יורד לשורשם של דברים ואף אוסר שידור ראיונות \ זגרונות עם פושעים:³⁶

Guideline 11.4. Criminal memoirs

The publication of criminal memoirs can give alleged or convicted criminals a degree of publicity which is not warranted by the need to inform the public. The detailed description of criminal acts from the exclusive viewpoint of their perpetrator, who may still be in prison, is not compatible with the publicistic responsibilities of the press. **Interviews must not be held with persons who are in the process of committing a crime.**

Adopted on 29 June 1994 by British National Union of Journalists³⁴

<http://www.uta.fi/ethicnet/ukindex.html>

Ratified by the Press Complaints Commission - 26th November 1997³⁵

<http://www.uta.fi/ethicnet/gerindex.html>³⁶

עוד קובע הקוד כי אין להתלהם בשידורי אסונות וכי במקרה וקיים חשש לסכנה לחיי בני אדם בכל רמה שהיא (אין צורך ברמת "ודאות קרובה") על גורמי העיתונות להתייעץ עם גורמי הבטחון.

ד. רישוי עיתונאים

כיום, תעודת עיתונאי אינה מעידה על כשירות. היא מעידה אך רק על כך שנושאה מועסק במדיום תקשורת. יחד עם זאת, לעיתונאי מיוחס תפקיד ציבורי מיוחד: "כלב השמירה על הדמוקרטיה". למרות שללא רישוי יש קושי בנקיטת סנקציות משמעותיות (אין משמעות עונשית), דו"ח הועדה הציבורית לחוקי העתונות (דו"ח ועדת צדוק) לא ראה לנכון להסדיר את תחום עיסוק העיתונאי בחובת רישוי או לקבוע כל תנאי כשירות סטטוריים, לטענת מחברי הדו"ח מכיוון שאין תנאי כשירות מקצועיים מוגדרים ומעצם טיבו המיוחד של המקצוע הנגזר מעקרון חופש הביטוי. הסדר זה הינו עדיף על פני יצירת מנגנון שלטוני אשר יסמיך או ישלול זכאות לעסוק בעיתונות, בהתחשב בעובדה כי העיתונות, מתפקידה לבקר גופים שלטוניים. יש לציין כי גם באנגליה ובארה"ב אין חובת רישוי או כל רגולציה של עיתונאים.³⁷

ה. המצב כיום

למרות האמור לעיל, לדברי חבר בנשיאות מועצת העיתונות-פרופ' אסא כשר,³⁸ מאז פרישתו של פרופ' מרדכי קרמניצר- המועצה איננה מתפקדת וכי המועצה ואמצעי התקשורת לא ממשים כיאות את "זכות הציבור לדעת" אלא עוסקים בבידור והשלכת חיצים, ללא כל רסן ואין פיקוח עליהם". הדבר נובע מאופי פעולתה של המועצה: מחד, המערכות השלטוניות לא מעורבות בנורמות האתיקה (גיבושן, היקפן, ואכיפתן). מאידך, אין חובה לעיתונאים להיזקק למוסדות מועצת העיתונות וביה"ד שלה. בנוסף לא כל העיתונאים מקבלים על עצמם את התקנון ולבסוף לא כל העיתונאים מיוצגים במוסדות מועצת העיתונות. כתוצאה, כללי האתיקה מופרים לעיתים מזומנות והציבור נפגע מדי פעם מן המתפרסם.

Courney, newell and Rasaaiah, **The Law of Journalism**, Butterworths, London Dublin & Edinburgh,³⁷ 1995

³⁸ בראיון עם חיים זיסוביץ, "תיק תקשורת" (ערוץ 2, 25,5,06), ניתן לצפות בראיון בכתובת: http://www.amedia.co.il/Show_Article.asp?DynamicContentID=1463&MenuID=681

יתר על כן, הסנקציות של בית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות אינו בר אכיפה אלא בהסכמה (מעין מוסד בוררות) .

לטענת אסא- כשר יש לחוקק חוק המחייב את כל כלי תקשורת להציב כתב אשר יסקר את האתיקה העיתונאית של אותו ערוץ תקשורת ולמעשה להפריט את הפיקוח על האתיקה לכלי התקשורת עצמם. בכתב העת 'New York Times' קיים כתב כזה אשר נוהג לבקר את כתבי העיתון, על גבי גיליון העיתון עצמו.

בשנת 1997, הועדה הציבורית לחוקי העיתונות³⁹ אשר מטרתה לבדוק ולייעל את מצב העיתונות בארץ, הגישה דו"ח לכנסת ובו המליצה להימנע מלעגן בחוק כללי אתיקה עיתונאית וסנקציות בגין הפרתם שכן הועדה סבורה כי מועצת העיתונות מטפחת ומשמרת את האתיקה משום שהיא מייצגת את המספר הרב של אנשי תקשורת, קובעת את כללי האתיקה ומקיימת בתי"ד ואף עיגנה תקנון עבודה. באותה נשימה המליצה הועדה לעגן בחקיקה כי "כל עיתון וכל עיתונאי, בכל כלי תקשורת, יהיה חייב לקיים את כללי האתיקה שתיקבע מועצת העיתונות ולהישמע לפסיקות של בתי הדין שלה".

הרחיקה הועדה כאשר ניסתה להקביל את מועצת העיתונות ללשכת רואי החשבון אשר פעולות לאור תקנותיה נחשבת כסבירה (אזכיר כי כללי לשכת רואי החשבון מעוגנים בחקיקה) והמליצה הועדה לראות בהנחיותיה כחזקה להתנהגות סבירה של עיתונאי.

1. ממצאים מסקנות

למעשה, הועדה הציבורית הנ"ל (אשר ארבעה מבין חמשת חבריה נושאי משרה במועצת העיתונות) טוענת כי יש להקביל את מעמד הנחיותיה לגוף של רשות סטטוטורית כגון לשכת רואי החשבון. אך מנגד, איננה מעוניינת כי יוענק למועצה עצמה מעמד סטטוטורי, שכן כגוף סטטוטורי, מיהות נושאי המשרה מוכתבים ע"י הממשלה.⁴⁰

³⁹ דו"ח הועדה הציבורית לחוקי העיתונות, אלול התשנ"ז, ספטמבר 1997.

⁴⁰ מלבד העובדה כי חברי הועדה נגועים בניגוד עניינים, הרי שעל ידי פגם בהליך של בחירת חברי הועדה, נוצר פגם בתוצאה: המלצה לשמר את המנגנון הקיים, בו נושאי המשרה נשארים על כסאם, וללא המלצה לקיים מנגנון חלופי מחשש לאיום שלטוני (אזכיר כי קיימים עשרות גופים רגולטוריים אובייקטיביים במדינה כגון רשות העתיקות, רשות שדות התעופה, רשות ני"ע וכיוצ"ב). למעשה, נוצרה מעין המלצה הנוגדת את שלטון החוק: מחד, יש לשמר את המנגנון הקיים, אך לאפשר לו יכולת אכיפה ע"י המדינה. קרי- מועצת העיתונות, גוף שאינו מוסדר באופן רגולטורי, ינצל סמכויות רגולטוריות של אכיפה.

לטעמי, עיגון חקיקתי מחוייב כורח המציאות, וכפי שדורשים בכל תחום עיסוק בו יש נשקפת סכנה לחיי אדם, רף כשירות גבוה מן המקובל באותו תחום, עלינו לקבוע רישוי מסוים עבור עיתונאים המסקרים אירועים אשר מסוגלים לפגוע בחיי אדם כגון אירועי נפילות קטיושה \ אירועי טרור אחרים (ע"י הענקת תעודת עיתונאי מיוחד). החלת רף אתיקה גבוה יחייב את הכתבים לאחריות אישית ולעידוד קיום תקנון האתיקה על מנת להתקדם מקצועית עד לכדי סיקור אירועים בעלי חשיבות כגון אירועי טרור.

בנוסף, בשל העובדה כי לעיתונאי מעמד של כוח, עוצמה ויכולת השפעה על האזרח ועל מערכות השלטון, יש להתייחס לעיתונאים המסקרים אירועים אלו באופן מיוחד. לצורך האכיפה של הביצוע הנ"ל על רשויות הבטחון למנוע מכתבים שאינם נושאים תעודת עיתונאי מיוחד להיכנס לשטחים מסוימים לצורך סיקור עיתונאי, הרעיון של סיווג עיתונאים עוגן לאחרונה בפרשת סייף⁴¹ בו בג"צ דן בסיווג חלוקת תעודת עיתונאי לעיתונאים מן השטחים, ונקבע כי על מנת לאזן בין שיקולי בטחון לשיקול חופש הביטוי והזכות לעיתונות חופשית, יש לקיים בדיקה אינדיבידואלית של כל עיתונאי לגופו ולא לאפשר לרשויות לשלול באופן גורף רישיון עיתונאי מקבוצה זו או אחרת.

במידה ולא ניתן יהיה לפקח על חופש העיתונאי, ניתן לפקח על בעלי אמצעי התקשורת במספר אמצעים כך שבעלי אמצעי התקשורת ייאלצו לפקח על העיתונאים עצמם: צנזורה פנימית בכלי תקשורת בבעלות פרטית כבר הוכרה בפסיקה בפס"ד יחיאל נ' פוסט, ואף בבג"ץ ציטרין⁴² בשניהם קבע ביהמ"ש כי אין בסירוב עיתון לפרסם מאמר זה או אחר פגיעה בחופש הדיבור של העיתונאי. יחד עם זאת נותרת ועומדת השאלה בדבר ערוצי תקשורת ציבוריים, שם מעמד העיתונאי לא מוגדר, לכך אשיב: מטרות רשות השידור מוגדרות. הבא ונבדוק הסדר זה טרם ניגש להסדר הצנזורה הפנימית.

⁴¹ דנג"צ 4418/04 - לישכת העיתונות הממשלתית ואח' נ' אחמד סייף ואח'. תק-על 2004(3), 1046, עמ' 1049.

⁴² ב"ש 298/86 - בן ציון ציטרין נ' המחוזי של לשכת עורכי הדין. פ"ד מא(2), 337.

רישוי ערוצים:

א. רקע

בעבר היו שטענו כי רגולוציית הרישיונות לפתיחת עיתונים מתוקף הפקודות המנדטוריות, הינן מהחמירות והפוגעות בחופש העיתונאי. אך כאשר כלי התקשורת עברו למסירת מידע ע"י שימוש במשאב טבעי כגון תדרים, הציבור הכיר בפגיעה בחופש העיתונאי כמוצדקת לטובת האינטרס הכללי של מערכת ההסדרה. יש התומכים בקיום הכלי הנקרא פקודות מנדטוריות שכן הן מקדמות הסדרה של כלל הקהילה. נשיא ארה"ב, ג'יימס מדיסון כתב זה מכבר ב"כתבי הפדרליסט" כי הסמכות להבטיח בטחון צריכה להתקיים ללא מגבלות, מפני שלא ניתן לחזות את היקף ומגוון מצבי החירום הלאומיים, ולכן אין להטיל הגבלות חוקתיות על רשות שאמורה להבטיח את שלום הציבור. לפיכך יש להצדיק את תקנות לשעת חירום המאפשרות פיקוח ורגולציה על כלי התקשורת.

ב. איבחון בין שני מודלים

חוקי השידור בישראל קובעים הוראות פוזיטביות מחייבות גם בתוכן השידור (ולא רק מה אסור לשדר). הדבר מוסכם ומובן ככל שמדובר בשידור ציבורי, הממומן מכספי הציבור ונעשה ע"י רשות ממלכתית כגון רשות השידור, אך כאשר מדובר בגורם פרטי במימון מסחרי נוצרת דילמה.

ב.1. מודל שידור פרטי

גישתו הבסיסית של המחוקק בישראל היא כי גם שידור פרטי הממומן באופן מסחרי הוא למעשה שידור ציבורי החייב לעמוד באמות מידה מסויימות ולשרת את האינטרס הציבורי (הנקבע ע"י המחוקק והמועצה הציבורית הממונה ע"י הממשלה).⁴³ חוק הרשות השניה המפעיל את ערוץ 2 וערוץ 10 ותחנות רדיו אחדות, מקנה למועצה סמכויות פיקוח ואף חובת הבאה לאישור מראש של תוכניות מסויימות, אישור לוח שידורים ואף קביעת מסגרת זמנים להפקות מקומיות ושידורים בערבית. בין היתר, סעיף 4 לכללי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל

⁴³ יובל קרניאל, דיני התקשורת המסחרית, מכון למחקרי משפט וכלכלה בע"מ, פברואר 2003- תשס"ג.

זיכיון), התשס"ג-2002 מסמיך את מועצה לשבץ את זמני שידורי חדשות ומתיר למועצה להרחיב או לצמצם אותם אף באירועים מסויימים. בפועל, איו חופש ביטוי מלא, אלא קביעת הסדרים מפורטים המגבילים את בעל הזיכיון הפרטי לשדר תכנים לפי האינטרס הציבורי.

ב.2. מודל שידור ציבורי

יש להבחין בין תפיסת רשות השידור אצלינו בארץ אל מול מודלים אחרים בעולם: **באנגליה**, רואים ברשתות הציבוריות כ"שירות ציבורי" (public service) בניגוד לרשתות הכבלים והלוויין ולכן זיכיון השידור של רשת IBA מחייב אותה ע"י חוק, ואת רשת BBC בהיקש מן החוק⁴⁴ לספק תכנים העונים על צרכי התרבות, חינוך ומידע הדרוש לציבור. ולכן על הרשתות הללו לשדר גם עניינים בעלי אופי ציבורי – פוליטי. יחד עם זאת, מוגדר להם באופן פרטני לא רק מה לשדר, אלא גם כיצד: טעם טוב, הגינות, ללא משוא פנים, איזון, ולטובת שמירה על הסדר הציבורי לכן אין להם אפשרות לנקוט בעמדה זו אחרת. השירות ציבורי מתבטא בהבאת כל העמדות באופן מאוזן והימנעות מהשתלטות פוליטית של בעלי הון על זמני שידור כדי להריץ מועמדים לבחירות כנהוג בארה"ב ולמעשה, לרשות השידור יש תפקיד פונקציונאלי. בנוסף, מוטלת על הרשות אחריות דיווח לפי מדיניות שמוכתבת מלמעלה. מדיניות זו אף הביאה את ראש הממשלה דאז- מרגרט ת'אצ'ר, לגנות ולאסור מתן פומביות לראיונות של חברי מפלגת sinn Fein האירית. רשות השידור הישראלית נוקטת בגישה זו ע"י אימוץ 'מסמך נקדימון'. מסמך אשר מתווה כללים פרטניים לאופן וצורת הדיווח עד כדי אבחנה סמנטית בין המילה "נהרג" או "נרצח" באירוע טרור. בהפנמת מדיניות זו, הלכה למעשה הופכים העורכים של החדשות לישומרי סף' ואף לצנזורים פנימיים. יחד עם זאת, הרשות לא אסרה מתן פומבי לטרוריסטים, אם כי ניסתה לעשות זאת בעבר (אדון בכך בהרבה בפרק 4 לעבודה זו, הפרק דן בהשפעותיה של מערכת המשפט).

בארה"ב לעומת זאת, רשות התקשורת הפדרלית לא רואה עצמה כ"שירות ציבורי" הממונה על החינוך והתרבות, אלא מסתפקת בתפקיד הקצאת משאבים יעילה שכן היה

Broadcasting Act, 1925⁴⁴

צורך להחיל רגולציה (עקב שימוש בתדרים) בשוק התחרותי. לרגולטור⁴⁵ (FCC) אמנם ניתנה הסמכות לקבוע תכנים, אך טרם נקבעו תכנים כלשהם. כתוצאה ממדיניות זו, מערכת השידורים הציבורית לוקה בחסר משאבים ותוכניות. ה FCC בד"כ ממעט בשלילת חידוש רישיון, ומפעיל סמכויותיו רק במצבים הקשורים לבעיות פרוצדורליות (חוב כספי, אי מסירת פרטי אמת וכיוצ"ב) ואיננו מתעסק בתוכן.

בעבר, ה FCC קבע הנחיות לדיווח על אירועי בעלי חשיבות ציבורית⁴⁶ אשר התקבלו ע"י המערכת השיפוטית בפסקי דין רבים.⁴⁷ הנחיות אלו נקראו "דוקטרינת ההגינות" המחייבות דיווח הוגן ושקול. הנחיות אלו, נזנחו בשנת 87 לאחר שה FCC הכריז כי הן נוגדות את התיקון הראשון לחוקה. מאז ועד היום ביהמ"ש נוקט בגישה כי מותר לעורכים להביע דעה כחלק משוק הרעיונות הדמוקרטי⁴⁸ וכי השוק התחרותי יעודד זאת. מנגד, ניתן לומר כי לא ניתן להבטיח כי שוק תחרותי יקדם שוק רעיונות (שכן לרוב הערוצים מתיישרים לתפיסת הקונצנזוס הקיים - רדיפה אחר בידור זול מכסה את מרבית הערוצים).⁴⁹

בישראל הפסיקה חלוקה, גישת השופט חשין בפס"ד קידום⁵⁰ היא, כי גלי האתר הינם רכוש של המדינה, בעוד גישת הנשיא שמגר היא כי גלי האתר הינם רכוש הציבור. כך או כך, שיטת המשפט הישראלי גורסת כי חופש הביטוי היא זכות מוקנית המופקדת בידי זכיינים \ עיתונאים על ידי הציבור. כתוצאה מכך, בכניסת הרשות השנייה לשוק התקשורת החיל המחוקק חובות מן המנהל הציבורי על השידור הפרטי.

במדינת ישראל, שידורי חדשות הם עניין מורכב ולכן המחוקק שם יתר דגש בקביעת כללים להקמת חברת חדשות, מבנה הבעלות ודרך קבלת ההחלטות. חוסר האמון ביכולת של גופים פרטיים בעלי אינטרסים כלכליים הממומנים ישירות מפרסום לקיים שידורי חדשות בלתי תלויים הביא את מחוקק אף לאסור מכירת פרסומות בזמן שידורי חדשות ע"י הזכייין, אלא ע"י מועצת הרשות השנייה.

⁴⁵ The communications Act, 1934; 47 USC

⁴⁶ FCC Fairness Report (1974), 48 FCC2d 1.

⁴⁷ Red Lion Broadcasting Co. V FCC 395 US 367 (1969)

⁴⁸ CBS V Democratic National Committee 412 US 94 (1973)

⁴⁸ FCC V Listeners Guild 450US 502 (1981)

⁴⁸ FCC V League of Women Voters 468 US 364 (1984)

⁴⁹ D.K. Smith & Oliver, **Economical with the truth: The Law and the Media in a Democratic Society**,

ESC Publishing, Oxford

⁵⁰ בג"צ 606/93 - קידום יזמות ומו"לות נ' רשות השידור. פ"ד מה(2), 1.

בעוד ברשות השידור החילה המועצה את מסמך נקדי (מסמך מקביל להנחיות ה BBC),⁵¹ ברשות השניה החילו הוראות חוק⁵² כגון שידור מהימן, הוגן ומאוזן ללא הבעת עמדות של בעלי, מנהלי ועובדי החברה אשר מצביעות על אימוץ מודל אובייקטיבי מקצועי, וברוח כללים אלו אף אימצו כללים של אתיקה מקצועית. מתוקף החוק אף יצאו כללי הרשות השניה (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו) התשנ"ד- 1994.

יחד עם זאת ניכר כי קיים הבדל רב במימד הגבלת הסיקור התקשורתי של ערוצי התקשורת בארץ לאלו שבעולם:

בבריטניה, ה-BBC מקפיד על כללים מאוד מחמירים: בנוגע ל-IRA: עד 1995, לא הכירו הצופים את דמותם וקולם. אפילו המנהיג הפוליטי של IRA, ג'רי אדאמס, דמותו טושטשה, וקולו דובב. על אמצעי התקשורת היו לחצים ממשלתיים שלא לפרסם את אירגוני הטרור ולא לבקר את המאבק בטרור. כלל 3 במדריך ההנחיות קובע, לא לתת ל-IRA במה ציבורית וראיונות. שידורים מגורמי-חוץ מצונזרים, מוחרמים, או נערכים מחדש. וכל זה כאשר ה-IRA כלל לא מאיימים קיומית על אנגליה.

בעיתונות הכתובה, נדרשו הכתבים לפנות לעורך הבכיר ביותר בכל כתבה הקשורה באירלנד. בבריטניה אף צינזרו ואסרו לשדר כל יצירה דרמטית או הסטורית הקשורה בסכסוך האירי.

רשויות השידור קבעו מדיניות "סדר ציבורי" בדבר צפון אירלנד בעלת 3 עקרונות:

1. תמיכה במאמצי מערכת הבטחון ואכיפת החוק.
2. דה לגיטימציה לביטויים קיצוניים ופעולות טרור (במיוחד IRA)
3. השתדלות שלא לסקר באופן משלהב- ("inflammatory coverage")

שיא הגבלת הסיקור העיתונאי הגיע ביולי 1979, כאשר ה BBC שידר ראיון עם חבר בארגון ה IRA אשר טען כי התנקש בדובר צפון אירלנד מהמפלגה השמרנית, חודשים מספר קודם לכן. שידור הראיון הביא לדיון סוער בפרלמנט הבריטי, ומרגרט ת'אצר קראה לתובע הכללי לבדיקת הגשת כתב אישום כנגד ה BCC בגין פרסום מידע אשר יכול להביא לדאגה לטרוריסט, דבר האסור על פי חוק terrorism Act דאז.

למרות שהסכסוך הבריטי עם מחתרת ה IRA תם ונשלם, **Terrorism Act 2006** תוקן

⁵¹ The BBC Producers Guidelines, London BBC, 1996
⁵² סעיף 5(ב)7, סעיפים 63-63 לחוק הרשות השניה-התש"ן 1990

מחדש רק לא מזמן. החוק אשר נוצר לאחר סדרת הפיגועים ב 7 ליולי בלונדון וממונה עליו שר הפנים, מונה מספר עבירות בדיון הבריטי כגון:

(1) תכנון עבירות טרור. (2) עידוד פעולות טרור ע"י הסתה, עידוד או לפאר פעולות טרור היכולות לעודד פעולות טרור או לחקות פעולות טרור. (3) הפצת פרסומי טרור הכולל מכירה, הלוואה או אמצעי הפצה אחרים של פרסומים המעודדים טרור או המסייעים לטרוריסטים.

החוק מעניק סמכות אקסטרא טריטוריאלית לביהמ"ש האנגלי, ומטיל סנקציות של קנסות ומאסר עד 7 שנה.

ג. ממצאים ומסקנות:

בעוד רשות השידור בישראל נוקטת במודל של IBA\BBC הבריטי, שאר אמצעי התקשורת בישראל משתייכים לגישה התחרותית האמריקנית וביניהם הרשות השנייה אשר מהווה מעין מונופול על הדעה הציבורית. בכך, נוצר מרדף אחר כתבות צבע ובידור, המשרת את צרכי הציבור כאוסף של פרטים ("תרבות הצריכה") אך פועל כנגד התועלת המצרפית של אינטרס הציבור שכן, אין עמידה בכללים או הנחיות מחייבות וכללי אתיקה כלשהן בדבר סיקור אירועי טרור. בשל כך עלול הציבור להיפגע.

בישראל, בניגוד לבריטניה, אין כל חוק, או כללים במסגרת החוק, ואף לא בתנאי הרישיון של הזכיון, הוראות כיצד לשדר אירועי טרור. כל זאת למרות חוסר אמונו של המחוקק בגורמים הפרטיים בעניין סיקור חדשותי (שכן המחוקק דואג להסדיר בעצמו את חברת החדשות של הרשות השנייה).

אציין כי בישראל שידורי חדשות חלופיים יכולים לבוא בערוצי נישא בכבלים (כדוגמת ערוץ 9 וערוץ 24) ואף יצא מכרז לא מכבר להקמת ערוץ חדשות ייעודי בכבלים הממומן ע"י גורמים פרטיים ומכירת זמן שידור.

3. צנזורה

א. רקע

מראשית ההסטוריה ניסו השליטים לשלוט על המידע, המילה 'censor' מקורה בלטינית ומשמעותה "בודק". בימי עלייתה של הכנסייה הנוצרית לאחר ימי הביניים, מונו בודקים מטעמה לאסור פרסומים הנוגעים לכתבי דת ואמונה. לאחר המצאת הדפוס ב-1450, הזדרזו השליטים להגביל פרסומים ע"י משטר של רישוי ובהמשך אף ע"י שיטת "הגשה מוקדמת" הנהוגה עד היום.

גם במשטרים דמוקרטיים זכות הציבור לדעת וזכות חופש הביטוי המנויות בחוקה או בחוק (בניגוד לישראל) מוכנים להגביל זכויות לטובת אינטרסים חיוניים לבטחון המדינה. ישראל היא הדמוקרטיה היחידה בעולם בה מתקיימת צנזורה בנושאי בטחון כמוסד קבע בעוד במדינות אחרות מוסד הצנזורה מוקם אד הוק בתקופות לחימה, ולא בכדי. ישראל מתעסקת עם איום על בטחונה הקיומי ע"י התקפות טרור מיום הקמתה ואף לפני כן, ע"י התקפות פאדיון, דבר אשר העולם נחשף אליו רק בעת האחרונה. משטר הרישוי והצנזורה פועל בישראל באמצעות פקודת העיתונות -1933 הקיימת עד היום, סעיף 19 לפקודה קובע:

"יכול שר הפנים לצוות למסור התראה לבעל כל עיתון או למו"ל של כל עתון או לשניהם שחומר ידוע המופיע בעתון כזה יש בו לדעת שר הפנים כדי לסכן את שלום הצבור או שהוא מכיל ידיעות שקר או שמועות שקר, אשר לפי דעתו יש בהם כדי לעורר בהלה או יאוש".

דווקא פעולתם הנמרצת של ארגוני המחותרות בישראל הביא לכינון התקנות לשעת החירום -1945 שדרשו "הגשה מוקדמת" של הצנזור. עם כינונה של מדינת ישראל, אומצו כלשונם התקנות והפקודה ישירות לספר החוקים הישראלי אשר מקנות לה מעמד חוקי.

הצנזורה הבטחונית נועדה לאזן בין שני ערכים, האחד הוא "זכות הציבור לדעת" כחלק מהערך הדמוקרטי של חופש הביטוי, והשני הוא הערך הבטחוני המחייב פיקוח על חשיפת מידע שפרסומו יגרום לנזק ממשי לבטחון המדינה.

ב. מודלים אחרים לצנזורה

בעולם, יחידות הצנזורה אינם על מדים, אך בישראל המוסד האמון על הצנזורה הבטחונית הוא הצבא, המקנה לפעולותיה סטנדרטים גבוהים של יושר, אמינות וניקיון כפיים מהכרה אמיתית להגן על מידע בטחוני בלבד, ולא לשמש ככלי בידי שלטון פוליטי זה או אחר, או ע"י גוף תקשורת בעלי אינטרסים כלכליים. הדבר גם מסייע לפעול ללא חבות אישית (גם פלילית).

בארה"ב, בה חופש העיתונות הוא ערך עליון, הופעלה ומופעלת צנזורה צבאית, החל בתקופת מלחמת האזרחים, דרך מלחמת המפרץ וכלה במלחמה בעיראק.

במלחמת העולם השנייה, הקים רוזוולט את משרד מידע המלחמה ומשרד הצנזורה אשר היה ביכול לפסול כל פרסום "**בעל פוטנציאל**" לפעולות המלחמה. עקב התלות של התקשורת בצבא, הצבא הגביל פעולות כתבים רק ל"מחנות עיתונאים". הצבא סינן את העיתונאים הנכנסים, הגביל מספרם, וקבע את מיקומם במלחמה.

מלחמת ויאטנם היתה נקודת מפנה, שכן עקב התפתחות הטכנולוגיה והגלובליזציה, התקשרות חדלה מלהיות תלויה בצבא. תמונות קשות היכו בכל בית ובית של אזרחי ארה"ב דבר אשר גרם לדיון ציבורי סוער אשר הוביל לנסיגת הכוחות מויאטנם.

המשטר האמריקני הסיק מסקנותיו ויישם במלחמת המפרץ הראשונה כאשר חזר הצבא האמריקני לאמץ את טקטיקות של מלחמת העולם והתנה את הכנסת העיתונאים לאזורי הלחימה במשטר צנזורה.⁵³

במלחמת עירק, למרות יכולתם של אנשי התקשורת להסתובב במדינה ללא תלות צבאית, כתבים צבאיים המתלווים לכוחות בעיראק או בפעילות צבאית אחרת בארה"ב, לא מסתובבים חופשי ומדווחים, שכן יש להם הסכם שיבוץ - "Embedding". הסכם נוקשה ביותר בין צבא ארה"ב לבין כל כתב שמצטרף לכוחות בשטח, המחויב בהבאת החומר למפקד במקום לפני פרסומו או לשמור על כללים נוקשים שנקבעו מראש. כתב שמפר את הכללים האלה, נענש בחומרה על ידי הצבא בסילוק מהשטח.

⁵³ בלומבנבלט חיים, הצנזורה הראשית בישראל: הצורך, הרלוונטיות ויישום אל מול המציאות המשתנה, **בטחון לאומי**, גיליון 4, אפריל 2005

באנגליה בעקבות חוק הסודות הרשמיים (1989) מיושמת צנזורה עצמית בתקופת שגרה (ראה פרק 5) ובעיתות מלחמה כגון תקופת מלח"ע השנייה מופעלת צנזורה צבאית על רקע חוק סמכויות (הגנה) ותקנות ההגנה ונאסר פרסום מידע בו היה **חשש לפגיעה** במהלכי המלחמה ואף במורל.

במלחמת פוקלנד, אנגליה יישמה את טעויות הסיקור התקשורת של מלחמת ויאטנם, ואסרה סיקור עיתונאי של הלחימה. לחץ תקשורתי איפשר את צירופם של 29 עיתונאים בריטים לכוחות הצי הבריטי אשר פרסומיהם צונזרו טרם העברתם לונדון.⁵⁴

ג. הצנזורה בישראל:

צנזורה צבאית היא בדיקת כל חומר בנושא צבא ובטחון לפני פרסומו, כדי למנוע פרסום פרטים, שיש בהם **ודאות קרובה לפגיעה של ממש** בבטחון המדינה.⁵⁵

הצנזורה פועלת כדרך קבע ומחילה מבחן חמור יותר משאר הצנזורים בעולם. יחד עם זאת, רשויות הבטחון ומועצת העיתונות סבורים כיום כי השוק החופשי גורם לכך כי כל מה שאפשר לפרסם, אכן יפורסם, ולכן מאמציהם צריכים להיות מופנים למניעה של דליפה והטלת סנקציות בדיעבד.⁵⁶

הסיבות לכך שהצנזורה חדלה להתקיים במתכונתה הקודמת:

- כיום, ע"י הטכנולוגיה של האינטרנט ואמצעי השידור, תפוצת המידע רחבה ואף חוצה גבולות של מדינות ואילו סמכויות האכיפה של הצנזור מוגבלות.
- מהירות התפוצה- שידור דרך פלאפונים זמינים לכל, רשימות תפוצה ברשת האינטרנט, רוחב פס, ולווינים יוצרים בעיה טכנולוגית לחסום שידורים.
- יכולת פרסום של הפרט גדלה (צילום במצלמה פרטית ושידור בבלוג)- בעבר השתמשו במתווכי תקשורת (עורכי עיתונים) אשר ניתנו לפיקוח.
- אפשרות שמירה על אנונימיות (שליחת קלטות \ פתיחת אתר ברשת) של המפרסם חוסם את יכולות הצנזור מלאכוף את איסוריו.

Charat G.S (1997) **The Falkland war: Media, government and history**⁵⁴
www.usmcug.usm.maine.edu/history/review/revEssay6

⁵⁵ המילון למונחי צה"ל, הוצאת המטה הכללי, אגף מבצעים, תורה והדרכה. 1998.

⁵⁶ בלומבבלט חיים, הצנזורה הראשית בישראל: הצורך, הרלוונטיות ויישום אל מול המציאות המשתנה, **בטחון לאומי**, גיליון 4, אפריל 2005, עמ' 25

○ אכיפה רגולטיבית על תוכני מידע ברשת האינטרנט ועל מאות ערוצי תקשורת אחרים מעוררים בעיה ביכולת האכיפה וחמור מכך, ביכולת סמכות האכיפה. למרות האמור לעיל, בועדת המשנה של ועדת חוץ ובטחון של הכנסת לבחינת מעמד הצנזורה, רוב הגורמים שהופיעו בפני הועדה, לרבות האגודה לזכויות האזרח, הצדיקו את קיומה של הצנזורה הבטחונית בישראל לאור המצב הבטחוני הרגיש הקיים בישראל.⁵⁷ בעבר הנחיות הצנזורה בישראל היוו מהלומה קשה לחופש העיתונאי ואף לוו בהטלת סנקציות קשות על כלי התקשורת. אך האחרונים הבינו עד מהרה כי ניתן להשתמש בשני כלים מהותיים ע"מ להפוך את היוצרות:

כלי **ההתאגדות** בשילובו עם **חופש חוזים** יכול ליצור "מעין חוזים" עם רשויות השלטון. התאגדויות כגון האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל, עתי"ס או איגודים בינלאומיים כגון סוכנות ידיעות רויטרס או IFJ⁵⁸ מאגדים מאות כתבים הנהנים מזכויות ומקבלים חובות על עצמם. דוגמא לחוזה שכזה הינו "הסכם העורכים".

ד. הסכם העורכים- צנזורה צבאית ללא ביקורת שיפוטית

כיום כלליה של ועדת העורכים הינם הבסיס המשפטי להסדרי הצנזורה המוסכמים בין הצנזור הצבאי הראשי לבין עורכי העיתונות וכלי התקשורת בישראל.⁵⁹ ועדת העורכים הינה גוף המתאם בין התקשורת הכתובה והמשודרת בישראל לבין גורמי הביטחון במדינה. בוועדה חברים נציגים של רוב כלי התקשורת בישראל, הועדה נפגשת באופן סדיר עם ראש הממשלה, שרים, קצינים ופקידים במערכת הביטחון, שמעבירים לוועדה מידע בתמורה להבטחה שגופי התקשורת לא יפרסמו אותו, גם אם יקבלו אותו ממקור אחר.⁶⁰

ועדת העורכים הוקמה ב 1942 בעקבות טביעתה של אוניית המעפילים "סטרומה" ומאז ועד היום נחתמו 5 הסכמים בינה לבין מערכת הבטחון. ההסכם האחרון, משנת 2003 מתאר כי הצנזורה מבוססת על הבנה בין מערכת הבטחון לבין אמצעי התקשורת לשם

⁵⁷ נגבי, מ'. חופש העיתונות בישראל, **ערכים בראי המשפט**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

⁵⁸ International Federation of Journalists www.ifj.org

⁵⁹ זאב סגל, הצנזורה הצבאית: סמכויותיה, ביקורת שיפוטית על פעולותיה והצעה להסדר חלופי, **עיוני משפט** טו(2) (תש"ן) 311

⁶⁰ גורן, ד' (1975) **סודיות, ביטחון וחופש העיתונות**. ירושלים: מאגנס.

השגת המטרה למנוע פרסום מידע בטחוני שיש בו **ודאות קרובה לפגיעה ממשית** בביטחון מדינת ישראל. בנוסף הובהר כי אין בהסכם למנוע מכלי תקשורת לעתור לבג"צ נגד החלטת הצנזור. עד ההסכם הזה, השגה על החלטת הצנזור נעשה ע"י ועדת השלושה, אשר הייתה מחויבת בהחלטה בפה אחד (כאשר נציג צה"ל הינו אחד מהשלושה), במעבר להחלטת בג"ץ המעוגנת בהסכם, איבדה מערכת הבטחון את ה"מילה האחרונה". בנוסף, בעקבות אסון צאלים ב', נוצר פער אמון בין העיתונאים לממסד הבטחוני, כאשר עיתון "הארץ" ועיתון "ידיעות אחרונות" פרשו מן הוועדה, והצהירו כי כל החלטת צנזור בעתיד תוגש לערעור בבג"ץ.⁶¹ לאחר הבנה משותפת כי על התקשורת לפעול במשותף עם מערכת הבטחון, הצליחו כלי התקשורת לשנות את ההסכם לפי דרישתם.

על בסיס הסכם זה התהדק שיתוף הפעולה בין העיתונות לבין ממשלות ישראל, ובמשך השנים הפעילו העיתונאים צנזורה עצמית במספר רב של מקרים. בחלק מהמקרים נתפסה הצנזורה, בדיעבד, כבעייתית. כך לדוגמה, משה נגבי מאשים, במאמרו על הצנזורה העצמית שהימנעות העיתונות מלפרסם ידיעות שהיו בידה בשנת 1973 על ההיערכות המצרית והסורית לאורך גבולות ישראל הייתה אחד הגורמים לשאננות שקדמה למלחמת יום הכיפורים ולהפתעת הצד הישראלי. אך למרות שהתאגדות זו, תוצאתה ביישום מטרות אינטרס הבטחון הלאומי במקרה לעיל, הרי שבפועל התאגדויות אלו משמשות לרוב לצורך יצירת אישיות משפטית הטוענת ליישום זכויותיהם של אמצעי התקשורת בבתי המשפט. זכויותיהם של אלו, מקבלות בד"כ את הייצוג המשפטי הטוב ביותר שכסף יכול לקנות עקב העובדה כי אמצעי התקשורת מוחזקים ע"י בעלי הון בחברה הישראלית. ניתן להבחין בכך בפרק 4 כי רוב הפסיקות של בתי המשפט נותנות יתרון לזכות של חופש הביטוי על פני אינטרס בטחון לאומי.

אין ספק כי הסכם העורכים בעייתי שכן, הינו וולנטרי ולא כל כלי התקשורת חברים בו, בנוסף הוא גם אינו מחייב משפטית את החברים הנמנים בהסכם ולכן המדינה נאלצת ליצור חלופה אחרת למנעת פרסומים רגישים, זאת היא עושה ע"י החוק הפלילי אשר לא מיושם. בעייה חמורה מכך היא כי ההסכם הינו חטא קדמון המונע מן הממסד העיתונאי להלחם על ביטול תקנות ההנהגה ולהמירן בחקיקה ישראלית.⁶²

⁶¹ נגבי מ' (1993) הצנזורה- דעה אחרת: אור השמש הוא החומר המחטא הטוב ביותר. **ספר השנה של העיתונאים**.
⁶² נגבי, מ', **נמר של נייר – המאבק על חופש העיתונות בישראל** (1985) 27-43.

למרות שההסכם הנ"ל ווולנטרי, רוב אתרי החדשות והפורטלים הישראלים, למרות שאינם נמנים על הגדרת "עיתון" לפי פקודת העיתונות, מכפיפים עצמם באופן וולנטרי לכלליה של ועדת העורכים (הארץ, Nrg, Ynet) וחלקם אף הצטרפו לוועדת העורכים. שיתוף פעולה עם רשויות השלטון חילחל אף לסוגי שיח של העברת מסרים כגון ספקיות תשתית ובקהילות של פורומים אשר מקיימות משטר היררכי ודמוקרטי כאחד ומייסדים מנגנוני הסדרה עצמית של צנזורה ע"י הקהילות הוירטואלית עצמן.⁶³ (צנזורה חברתית-אשר תיסקר בפרק 6 לעבודה זו).

הסכם ועידת העורכים הוולנטרי קיים גם בבריטניה וגם שם אין לו כל כוח משפטי ואופן ההצטרפות היא על בסיס וולנטרי,⁶⁴ יחד עם זאת, ובניגוד למדינת ישראל, משרד ההגנה הבריטי מספק "ספר ירוק" המתווה כללים כיצד לדווח על אירועים בעתות חירום או אירועים בעלי אופי בטחוני.

למרות כל האמור לעיל, במדינת ישראל כל הצדדים נראים מרוצים מקיום 'הסכם העורכים'. מערכת הבטחון מבקשת לשמר את הסכם העורכים, על רקע פסיקות בג"ץ אשר הגביר את הפיקוח שלו על חופש הביטוי (ראה פרק 4). ומן הצד השני ההסכם מעניק הגנה על כלי התקשורת מאמצעים חריפים יותר (סגירה לפי פקודות מנדטוריות) לצד העדר אחריות אישית ופלילית יחד עם יכולת ניהול מו"מ על המותר והאסור לצנזר. ההסכם אף הביא את העיתונאים לסרב להצעת חוק "חוק הצנזורה" כחלופה להסכם העורכים מחשש לקחת על עצמם את האחריות.⁶⁵

הדבר לא מפתיע שכן, המגמה העולמית של איגודי העיתונאים בכלל, הינה היאבקות בחקיקה המגבילה יכולת ביטוי, ללא קשר למטרת החוק ולתועלת אשר בצידו. דוגמה לכך ניתן לראות בהחלטה של IFJ (International Federation of Journalists) ב-30 במאי 2004 הקובעת כי יש להיאבק כנגד מגמת "החקיקה כנגד מעשי טרור" המגבילה את חופש הביטוי.

⁶³ ג. ברזילי, חופש הביטוי המעשי והמדומיין באינטרנט: על בטלותה והולגתה מחדש של הצנזורה, מתוך: **משפט חברה ותרבות**, הוצאת רמות, אונ' ת"א.

⁶⁴ Courney, newell and Rasaaiah, **The Law of Journalism**, Butterworths, London Dublin & Edinburgh, 1995, p-130

⁶⁵ בר און אבנר, **הסיפורים שלא סופרו** (יומנו של הצנזור הראשי). ירושלים. עידנים

ה.צו איסור פרסום או צו שטח סגור

תקנה 97 לתקנות ההגנה - כמוה כתקנה 125 לתקנות - קובעות מסגרת כללית וסמכות להוצאת צווים, ואין בהן עצמן איסור או הגבלה על חופש הפרט.⁶⁶

בספטמבר 1988 נתפרסם בקובץ התקנות צו שעת חירום (הגשת דברי דפוס ופירסומים לביקורת מוקדמת ואיסור דפוס ופירסום), התשמ"ט-1988 (קה"ת, 31). צו זה קובע בסעיף 2 בו, כי "כל אדם המדפיס או המפרסם דבר דפוס או פירסום הנוגע לבטחון המדינה, בין שהוא מיועד לפירסום בארץ ובין שהוא מיועד לפירסום בחוץ לארץ, חייב להגישו לצנזור לפני הדפסתו או פירסומו". סעיף 3 לצו אוסר פירסום או הדפסה של דבר דפוס כאמור, כל עוד לא הוגש לצנזור וניתן היתר בצידו. סעיף 4 לצו מוסיף וקובע כי "צו זה לא יחול על אדם המדפיס או מפרסם אשר נמסר לידיו צו אישי בדבר הגשת פירסומים ודברי דפוס לביקורת מוקדמת לפי תקנה 97 לתקנות".

צו איסור פרסום מקנה זכות לצבא לסתור את חופש הביטוי במניעה מוקדמת תוך החלת ביקורת שיפוטית אשר חותמת על מתן הצו.

צווי איסור פרסום כגון אלו הוטלו על פרשת חטיפת 3 חיילי צה"ל בגזרת הר דוב בגבול הלבנון, ופרשת חטיפתו של אלחנן טננבאום באוקטובר 2000,⁶⁷

העיתונות, לדעת פרופ' קרמניצר,⁶⁸ רואה בצווים אלו כדבר חמור: הצו מופץ באופן שאינו פומבי, כאשר גורם מפרסם אינו מודע כי תלוי ועומד צו איסור פרסום, בעוד עבודה מול הצנזור מוגדרת וברורה, בנוסף הצנזור הוא גוף מקצועי בעניין בטחון המדינה, בעוד הרשות השופטת אין בידה הכלים לשקול שיקולי בטחון מקצועיים.

⁶⁶ רע"פ 1127/93 - מדינת ישראל נ' יוסי קליין ו-3 אח'. פ"ד מח(3), 485, עמ' 510-509.

⁶⁷ בלומבנבלט חיים, הצנזורה הראשית בישראל: הצורך, הרלוונטיות ויישום אל מול המציאות המשתנה, בטחון לאומי, גיליון 4, אפריל 2005, עמ' 35.

⁶⁸ קרמניצר, מ' (2001) מהדורת החדשות של ערוץ 2. תל אביב: יפעת-מרכז למידע תקשורת, 23 באפריל.

ו. ממצאים ומסקנות:

רבים טוענים כי מערכת הצנזורה וצווי איסור פרסום לעיתים קרובות מנוצלות ע"י גורמי הממשל, שלא לטובת אינטרס ציבורי אלא מאינטרסים אחרים בתואנה של בטחון לאומי. מניעה גורפת מראש ללא כל אפשרות בדיקה לגבי מהות הפרסום איננה כלי שרת יעיל בידי הציבור ולכן קיימת העדפה מובנת כלפי הסכס העורכים אשר הינו מנגנון המאפשר דיאלוג פתוח וישיר בין גורמי הבטחון לתקשורת, ומקדם את אינטרס הציבור.

אך ההסכם המיושם כיום בעייתי הוא. מלבד היותו וולנטרי ולא מחייב, הרי שבמהלך השנים נשחקה יכולתה של הצנזורה הצבאית למנוע פרסום ידיעות מזיקות לבטחון המדינה, עקב שחיקה הדרגתית שבמרכזה עמד מאבק בין הצורך לשמור על בטחון המדינה לבין התפתחות מודעות הציבור והעתונות לזכויות של חופש ביטוי וזכות הציבור לדעת. התיקונים בהסכמים כגון הכנסת ביקורת שיפוטית ומניעת המילה האחרונה ע"י הצבא בהסכס העורכים, נתנו יתר שימת לב ל"חופש העיתונאי" מאשר לחירויות הפרט ולסיפוק מידע אמין ומשמעותי להחלטות האזרח.

בנוסף הפכה ההתפתחות הטכנולוגית את הצנזורה לגוף ארכאי אשר איננו ממלא את ייעודו. יחד עם זאת אין ספק כי דרושה צנזורה כלשהי על העתונות, שכן הסכמי ההבנות בין העתונות לתקשורת כבר קרסו בעבר.

במדינה דמוקרטית קיים קושי להצדיק את מוסד הצנזורה, ולפיכך מערכת המשפט ניטרלה אותו ע"י החלת מבחן הרף הגבוה - "הודאות הקרובה" (יפורט בפרק הבא). ולמעשה הצנזור כיום חסר יכולות שכן המבחן חל בכל העיתות על כל הביטויים.

חוק הצנזורה בשמו אינו דרוש שכן יש מעמד חוקי לצנזורה זה מכבר, דרוש חוק כגון חוק הסודות הרשמיים הנהוג באנגליה (יפורט בהמשך), אשר יקבע אחריות אישית על עובדי מע' בטחון, ואחריות על מפרסם, בחוק מעין זה ייקבעו מבחנים כגון: פגיעה בחיי אדם, הפרעה לכוחות בטחון, העמדה בסכנה של קשרים חשאיים, עידוד טרור. חוק זה יחייב להפעיל צנזורה פנימית בכלי התקשורת, וימלא את הריק הצנזורי הקיים כיום.

4. המחוקק, חופש הביטוי והרשות השופטת

לדעתי כאשר אנו באים לבדוק מה הדין במדינה מסוימת, לא מספיקה בחינה מדוקדקת בספר החוקים של אותה מדינה בלבד, אלא יש לבדוק אלו חוקים נאכפים ואילו לא. יישום הדין, קרי- הדין הנוהג, הינו הדין השלט במדינה. ניסח זאת היטב פרופ' ג'ון גריי אמר פעם: "מי שמפרש את החוק ולא מי שקבע אותו הוא המחוקק האמיתי." לפיכך, בפרק זה אסקור את מעמדה של זכות חופש הביטוי, הן בחקיקה והן בפסיקה.

א. הגבלת תכנים ע"י חקיקה

ניתן להבחין כי החקיקה המונעת שידור מסוים של מסרים היא רחבה והיקפית ולרוב נעזרת במנגנונים שנועדו לאזן ולבלום אותה:

בעבר, בעת גל הלאומנות אשר שטף את אירופה במאה ה-19, נחשבה פגיעה או פוטנציאל לפגיעה בבטחון המדינה (ע"י בגידה, שת"פ עם אויב וכיוצ"ב) לעבירה חמורה בדין הבריטי והקנדי (עד היום ניתן לראות כי גם בדין הישראלי בפרק ז' לחוק העונשין מוטלים עונשי מיתה ומאסר עולם על עבירות הפוגעות בבטחון המדינה). המחוקק הקנדי קבע כבר ב 1890⁶⁹ (והרחיב את החוק הבריטי אשר נחקק ב 1889)⁷⁰ כי פרסום מידע העלול לפגוע בבטחון המדינה מהווה עבירה.

עקב חומרת הפגיעה האפשרית בבטחון הציבור, החליטו למנוע פגיעה שכזו מראש ולא להטיל רק סנקציות בדיעבד, ולכן הקימו בשנת 1912 את מערכת ה D NOTICE – ועדה משותפת של עיתונאים, אמצעי תקשורת וסוכנויות ביון אשר מטרתה ליידע את העיתונות על אפשרות לביצוע עבירה לפני הפירסום. ועדה זו דומה ל"הסכם העורכים" הנהוג בארצינו.

בנוסף, בשנות השמונים נחקקו בבריטניה שני חוקים: החוק למניעת טרור וחוק צפון אירלנד (סמכויות חירום), שעל-פיהם נאסר על התקשורת לראיין את תומכי המחתרת האירית ואת אוהדיה, ולא רק את מנהיגי המחתרת וחבריה.

אוסף ואציין כי באנגליה⁷¹ רואים בעיתונות כמכשיר המרכזי המממש את זכות הציבור לדעת, זכות החיוניות לאזרח בקבלת החלטות, גיבוש עמדות וניהול תרבות הפנאי, יחד

⁶⁹ Canadian Official Secrets Act

⁷⁰ Official Secrets Act

⁷¹ דו"ח הוועדה הציבורית לחוקי העתונות, אלול התשנ"ז, ספטמבר 1997.

עם זאת, המחוקק האנגלי⁷² קבע כי זכות זו איננה כה רחבה וקבע כי "גילוי" מידע מן המידעים המנויים בחוק הינו עבירה פלילית של העיתונאי ועוולה אזרחית של העיתון. ב-1989 נעשתה רפורמה בחוק והחילו זאת רק על מידע שהתגלה דרך נציגי ציבור. כלומר, כאשר הודלפה ידיעה ונמסרה הידיעה לעיתונאי דרך גורם פרטי, אין הוא מבצע כל עבירה. כיום החוק אינו דורש הוכחה כי אכן עלול להיגרם פגיעה ממשית אלא רק עלול לפגוע פגיעה ממשית, רף נמוך שכזה להרשעה (רק מבחן הסתברותי) מאוזן ע"י מערכת D-Notice המחייבת הגשה מוקדמת במקרה של ספק לרשויות הבטחון.

המחוקק במדינת ישראל אשר אימץ את הדין הבריטי, ואת הסכם העורכים, הבין זה מכבר כי יש צורך להטיל סנקציה בדיעבד על המפרסם חומרי הסתה לאלימות או לטרור בסעיף 2ד144 לחוק העונשין, מערכת המשפט איזנה את חומרת החוק ע"י מיעוט אישומים בנושא זה לכדי כתב אישום אחד בלבד ב-1994 של הרב עידו אלבה אשר הפיץ ופירסם מאמר בדבר "בירור הלכות הריגת גוי". הרב הורשע בפרסום הסתה לגזענות ובעידוד לאלימות.

גם האיחוד האירופאי מכיר בכך כי חופש הביטוי איננו זכות על⁷³ ומציין זאת בסעיף 10 לאמנה לזכויות אדם. האיחוד מכיר בהגבלת חופש הביטוי ע"י חוק המחוקק ע"י הריבון כאשר החוק הכרחי להמשך קיום של מדינה דמוקרטית. המגבלה בחוק חייבת ליתן מענה מתאים ומידתי לביטוי אותו היא מבקשת למנוע באופן קונקרטי ולתכלית מסוימת (בין התכליות : בטחון לאומי ו- פגיעה במורל).⁷⁴ במקרה של פגיעה של הרשויות בחופש הביטוי יהיה זכאי הנפגע לפנות לבי"ד לזכויות אדם של האיחוד לקבלת סעד . בנוסף, ב-1989 קבע האיחוד האירופי דירקטיבה⁷⁵ (אשר על פי אמנת רומא, מחייבת את המדינות להחיל את הדירקטיבה בשטחי ריבונתן ע"י חוק פנימי) הקובעת איסורי שידורים מסוג מסוים (פרסום של אלכוהול, וטבק ובנוסף גם כל שידור העלול לפגוע בקטינים), כלומר התשתית לאיסור תוכני כגון איסור מתן פומביות למעשי טרור, אפשרי.

⁷² Official Secrets Act 1989

⁷³ Article 10 of the European Convention on Human Rights

⁷⁴ Silver V. United Kingdom (1983) 5 EHRR 347

⁷⁵ Broadcasting Directive , 1989

החוק הבריטי⁷⁶ מוסיף על חובת הרישוי (הנסקרה בפרק 2 לעבודה) איסור שידור הפוגע בטעם הטוב או העלול להסית לפשע או עלול ליצור אי סדר או לפגוע ברגשות הציבור. וכי כל שידור חייב להיות מדויק וללא משוא פנים (החוק מטיל האחריות על הזכייין). בישראל, החוק היחידי הדין בתכני שידור הינו חוק הרשות השנייה המחייב בעל זיכיון להימנע משידורים אסורים ("כל העולה על עבירה, עוולה, הסתה לגזענות או אפליה או איסור אחר שקבעה המועצה"). החוק אינו מספק דיו, שכן מתן פומבי לטרור (כולל תמיכה והבעת הזדהות) אינו מהווה עבירה במדינת ישראל. עם זאת, הרי לפנינו יכולת לאכוף הגבלת תכנים ע"י חוק, ובניגוד למועצת העיתונות, הרי שניתן לאכוף את התכנים המשודרים. הגבלה שכזו נהוגה בצרפת, בה כללי הסיקור נגזרים ממערכת חוקים נוקשה להגנת הפרטיות. צילומי נפגעים בארועי טרור וצילומי זוועה אחרים אסורים על-פי חוק חריות הפרט.

ב. חופש הביטוי

חופש הביטוי בדמוקרטיה ממלא תפקיד חשוב בקידום פלורליזם חשיבתי והתנהגותי, שכן, ראשית, הוא מפתח באופן אישי ומשמש כלי להגשמה עצמית של הפרט. שנית, הוא מעניק לפרט אוטונומיה לבחור השקפות, אמונות והתנהגויות (טיעון בירור האמת). ושלישית, מאפשר ליחידים ולקבוצות להשתתף בהליכי קבלת החלטות ממשלתיות, הצורך של כל ממשל וכל משטר פוליטי להיהנות ממבחר של חלופות למדיניות ציבורית (הטיעון הדמוקרטי). בנוסף, חופש הביטוי מעניק חירות המסייעת לקידום הידע האנושי ומאפשרת רמה מינימאלית של חשיפת אמת ודיווחיות על פעולות הממשל.⁷⁷ הזכות לחופש הביטוי הוכרה כזכות על בשיטתנו למן ראשית ימיה של המדינה,⁷⁸ אף שלא עוגנה "עלי ספר". אשר למעמדה של הזכות, בבית-המשפט העליון הדעות חלוקות בדבר עצם עיגונה החוקתי של הזכות במסגרת "כבוד האדם" בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁷⁶ The Broadcasting Act, 1990

⁷⁷ ג. ברזילי, חופש הביטוי המעשי והמדומיין באינטרנט: על בטלותה והולגתה מחדש של הצנזורה, מתוך: משפט חברה ותרבות, הוצאת רמות, אונ' ת"א.

⁷⁸ בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז(2) 871.

הזכות לחופש הביטוי היא **זכות יחסית**. אשר על כן, בקום אינטרס אחר או זכות אחרת מולה, יש לאזן ביניהם, ואפשר שהזכות לחופש הביטוי תיסוג או תוגבל. האיזון מתבצע עפ"י מבחן הודאות הקרובה אשר עוגן בבג"צ שניצר. מבחן זה הינו בעייתי, שכן אין בו התייחסות לסכנה הנשקפת לחיי בני אדם ולאינטרסים לאומיים. אדגים: באיסור פרסום על מבצע משה להעלאת יהודי אתיופיה דרך סודן (1984-1985) אין כל חשש לבטחון המדינה, בנוסף, הדיון הציבורי בדבר מצוקתם של יהודי אתיופיה אמור לתרום לבעייתם. יחד עם זאת, צפוי כי דבר הפרסום בנושא, יוביל להטלת סנקציות על יהודי אתיופיה ומניעתם להעלות ארצה.

למען הסר ספק, למרות שחופש הביטוי הוא זכות על, זכות זו גוררת גם מספר חובות, בעיקר מיומנות מקצועית והוגנות, תמצית האתיקה המקצועית. כמו כן יש לזכור כי זכות חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת אינן מתירות לעיתונאי להפר איסורים בחוקי המדינה (זכות לפרטיות וכיוצ"ב).⁷⁹

ג. הרשות השופטת

דרך איזון הערכים המתנגשים נעשית על פי החשיבות היחסית שיש לייחס לערכים השונים במדרג חשיבותם על פי התפיסה החוקתית הנוהגת. כאשר בערך חופש הביטוי יש להעריך את המשקל היחסי של הזכות בהתאם לאופי הביטוי המתבקש במקרה נתון ואין בהכרח משקל זהה לסוג הביטוי בכל הקשר. באותה מידה, ישנם ערכים שונים הראויים להגנה במסגרת ערך ה"סדר הציבורי" אשר גם להם אין בהכרח משקל אחיד. אחד מהם הוא אינטרס הבטחון הלאומי אשר יש להעריך בשני מישורים: מישור חומרת הפגיעה ומישור ההסתברות להתרחשותה. אשר להסתברות התרחשות הפגיעה, עליה להיות בדרגת ודאות קרובה, וכפי שכבר הנחתי את היסודות בפרק התיאורטי, ההסתברות לפגיעה בחוסן הלאומי הינה רבה ומוכחת בכל הקשור למתן פומבי לאירועי טרור. באשר לחומרת הפגיעה, אמת המידה שנשתרשה היא כי חופש הביטוי נסוג מפני פגיעה בבטחון לאומי רק מקום שהפגיעה היא קשה, רצינית וחמורה. שני המבחנים, הן המבחן ההסתברותי והן המבחן הכמותי משרתים את הפסיקה למניעת ההגבלה על חופש הביטוי. מבחנים אלו מתגבשים לדוקטרינה אשר מיושמת בפסיקה תחת השם "**מבחן**

⁷⁹ נקדימון רוגל ועמית שכטר, **מסמך נקדי-תדריך חדשות ורקטואליה**, הוצאת רשות השידור, 1995

הודאות הקרובה". מבחן זה אשר הוכר לראשונה בבג"ץ קול העם התחדד והעלה את רף המעבר של יכולת המדינה להגביל ביטויים מכל סוג שהוא, להלן סקירה כרונולוגית:

מבחן הודאות הקרובה התיר ליתן ביטויי טרור לארגון אש"ף (המוכרז כארגון טרור במדינת ישראל)⁸⁰ והמזדהים עימו:

בג"ץ זכרוני⁸¹ - עסק ביהמ"ש באיסור הבא אשר הטיל הוועד המנהל של רשות השידור:

"אין לשדר ראיונות יזומים עם גורמים העויינים במוצהר את מדינת ישראל, ולוחמים נגדה. אש"ף הוא גורם כזה. לכן אין לשדר ראיונות עם אישי ציבור, המזוהים כמי שרואים באש"ף נציג בלעדי או לגיטימי של הערבים היושבים ביהודה, שומרון ועזה".

העתירה התבססה על עילה של חריגה מסמכות ועל הפגיעה בזכות הציבור לדעת ולקבל את מגוון הדעות הקיימות בשוק הרעינות הדמוקרטי.

לגבי הטענה הראשונה, ביהמ"ש פסק כי לועד המנהל סמכות להתוות קווי פעולה של רשות השידור ולקבוע מדיניות, (דבר המאשש את השערתי לגבי מודל השידור הנהוג בישראל, המאפשר הכתבת סוגי תכנים). לגבי הטענה בדבר זכות הציבור וחופש הביטוי, אמנם צוטטו דברי השופט לנדוי מבג"ץ אולפני הסרטה: "שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה". אך מנגד, בית המשפט דן במהות הארגון (אש"ף) וקבע כי "במהותו ובדרכו מסכן את ביטחונה ואת שלמותה של מדינת ישראל ושולל את עצם זכות קיומה".

ואז נשאלה השאלה האם יכולה הרשות להסתפק בהבאת הדברים בשם אומרם, או שמא חייבת היא להשמיעם מפי אומרם דווקא, בתשובה לשאלה זו, השיב ביהמ"ש כי אין זכות קנויה לבעל דעה מסוימת לדרוש את הצגתה מפיו דווקא. התחנה המשדרת היא שתחליט על-ידי מי ואיך תוצג הדעה החולקת. קביעה זו מאששת את השערתי הראשונית כי ניתן להסתפק בחובת דיווח על אירוע טרור, אך ניתן להגביל את דרכי הדיווח (הגבלת מרתון אסונות לדוג').

⁸⁰ הכרזת ממשלת ישראל מתאריך 31.1.86

⁸¹ בג"צ 243/82 - אמנון זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור. פ"ד לו(1), 757, עמ' 765-764.

לבסוף ביהמ"ש פסל את האיסור שקבעה רשות השידור מתוך שלושה שיקולים עיקריים אשר במבחן המציאות אינם עומדים כיום:

1. שיקול דוקטרינת ההגינות – יש להביא את מגוון הדיעות במינון שווה ומאוזן.

ביהמ"ש משתמש במבחן הסבירות שנקבע בפס"ד GREEN⁸² לבדיקת השאלה העובדתית אם בהצגת דעות שנויות במחלוקת נתקיימו עקרונות דוקטרינת ההגינות – כפי שציינתי בפרק 2 לעבודה זו, דוקטרינה זו נפסלה בשנת 1987 ע"י ה-FCC האמריקאי.

2. שיקול של ערוץ שידור יחיד - כאשר לרשות הציבור רק תחנה אחת, אשר לה, מעמד מונופוליסטי, נוצר חשש כי עשויות להימנע התחרות והתמודדות של שוק הרעיונות. בנוסף, גדל גם החשש מפני חד-צדדיות ומפני העדרה של במה לוויכוח החופשי בנושאים מרכזיים, שהיא תנאי יסוד לקיומה של חברה דמוקרטית- שיקול זה אינו תקף היום במדינת ישראל בה קיים מגוון ערוצי תקשורת.

3. האיסור איננו ישים, אין דרך חד משמעית להגדיר "אישי ציבור" כפי שהגדיר הוועד המנהל של רשות השידור. לטעמי, ע"י שימוש בדוקטרינת העט הכחול, יכול היה ביהמ"ש לשנות את ההגדרה של "אישי ציבור". בכל מקרה- בהינתן שיקול זה לבדו, הרי שאילולא הייתה הגדרה חדה יותר, ניתן להגביל שידורי טרור וראיונות עם חברי ארגון או כל אדם המצדיק פעולות טרור בהינתן הגדרה ברורה למונח "שידור טרור" (ראה המלצותיי בנספח לעבודה זו). בכך מתגשמת השערת.

בבג"ץ כהנא⁸³ נסוב הדיון בבית המשפט על ההנחייה הבאה אשר קבעה רשות השידור:

"במטרה להבטיח שכלי התקשורת הממלכתיים לא ישמשו במה להסתה נגד אזרחים ולהצהרות הפוגעות במדינת ישראל והמנוגדות לעקרונות מגילת העצמאות - מאשר הוועד המנהל את הודעת המנכ"ל בדבר ההנחיות שנתנו למנהלי הרדיו והטלוויזיה כי יבדקו על פי העקרונות הללו ראיונות עם מאיר כהנא, או ציטוט הצהרות מפיו, וידיעות וכתבות הקשורות בפעילותו, ויותר לשידור רק ידיעות בעלות ערך חדשותי מובהק ואשר אינן פוגעות בעקרונות אלה ובחוק רשות השידור ורוחו".

⁸² GREEN V. FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (1971) p-328

⁸³ בג"צ 399/85 - חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור. פ"ד מא(3), עמ' 263.

השופט ברק קיבע את ההלכה השלטת כיום בפסיקה כי יש לשדר את השקפות העותרים ועמדותיהם כל עוד אינה קיימת ודאות קרובה של פגיעה ממשית בסדר הציבורי, דהיינו- במבנה הדמוקרטי, בבטחון הציבור וברגשות הציבור או חלקים ממנו.

באיבחון הפסק דין לעיל, ניתן לראות כי ביטויי גזענות אינם בעלי ודאות קרובה לבטחון המדינה בניגוד למתן פומבי לטרור, שכן לא קיימות תנועות הקוראות לתגובה מוחשית ואלימה כיום. הללו, כגון תנועת כ"ך כבר הוצאו מחוץ לחוק, ובשל אי מילוי הרכיב ההסתברותי נפסלה ההגבלה בפסק דין זה.

הפסיקה בישראל נוטה לחיזוק חופש הביטוי שוב ושוב אך קובעת סייגים לעתיד. עתיד אשר מבושש לבוא (לדעת ביהמ"ש העליון).⁸⁴ בפרשת קידום⁸⁵ הורחבה זכות הביטוי אף לביטויים מסחריים (הביטוי: "לך תצטיין" עבר את הביקורת השיפוטית ונמצא שהוא לא פוגע ברגשות הציבור). ביהמ"ש שב ומדגיש את הסייג: "דומה שהכל יסכימו כי לא כל סוגי הביטויים, זכאים לחסות תחת כנפי חופש הדיבור.. וכאימרתו של השופט הולמס בפרשת SCHNECK⁸⁶ - קריאת "FIRE" באולם תיאטרון מלא קהל הומה אשר לא פרצה בו שריפה - קריאה הגורמת לבהלה בקהל - חופש הדיבור לא יחזיק בה משום שחופש הביטוי אינו ערך מוחלט." עם זאת- סייג זה, טרם יושם בפסיקה הישראלית.

בפסק הדין על אישור הקנת הסרט "גינין ג'נין"⁸⁷ קובעת השופטת פרוקצ'יה כי חופש הביטוי אינו מוחלט. וכי עשויים לעמוד כנגדו ערכים חיוניים שיש להגן עליהם כדי להבטיח חיי חברה תקינים. מביניהם, הצורך בשמירה על הסדר הציבורי במשמעות הרחבה. ובלא הגנה עליו, עלולים יסודות המדינה והמשטר הדמוקרטי להינזק. יחד עם זאת טוענת השופטת כי פגיעה חמורה וקשה איננה מתרחשת במקרה הנדון ולכן הזכות לחופש ביטוי עדיפה במקרה הנ"ל.

המקרה המובחן ביותר (והחמור ביותר לטעמי) להענקת ממד עוקף אינטרס הבטחון נדונה בבג"ץ שניצר, שם הצנזורה הצבאית הועמדה לראשונה תחת ביקורת שיפוטית.

⁸⁴ ד"ר יובל קרניאל, דמוקרטיה, תקשורת ופוליטיקה בבית המשפט העליון: גבולות חופש הביטוי של פלסטינים בישראל בתקופת האינתיפאדה השנייה, הוצאת אוניברסיטת תל אביב חוברת מס' 4, פברואר 2006.

⁸⁵ בג"צ 606/93 - קידום יזמות ומו"לות (1981) נ' רשות השידור. פ"ד מח(2), 1.

⁸⁶ (HOLMES, J.) במשפט 47, 52 U.S.(1919) 249, SCHNECK V. UNITED STATES.

⁸⁷ בג"ץ 316/03 - מחמד בכרי ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ואח'. תק-על 2003(3), 353, עמ' 368.

השופט ברק, משתמש בבג"ץ קול העם לסלול את דרכו ולהחיל את מבחן הודאות הקרובה לפגיעה ממשית וחמורה בבטחון המדינה על מנת למנוע הגבלה על פרסום ידיעה עיתונאית החושפת את שמו של ראש המוסד.

אדרוש לאבחן בין שני הפסקים ולטעון כי יישום מבחן הודאות הקרובה והרף הגבוה שנקבע, אינו מוצדק במקרה לעיל: המבחן הקשוח לפגיעה בחופש הביטוי בבג"ץ קול העם היה דרוש על מנת לאזן אמצעי דרסטי של סגירת עיתון, ואילו בבג"ץ שניצר המבחן מיושם כנגד שימוש בסמכות הצנזור לפסול ידיעה קטנה ספציפית בעיתון, דבר חמור בעינו, אך אינו משתווה לסגירת עיתון.

בנוסף, בבג"ץ קול העם, הנכונות לביקורת שיפוטית נבעה מכך ש"הממונה" – הינו אדם נושא תפקיד אזרחי בעל שיקולים בטחוניים. בעוד בבג"ץ שניצר, הביקורת השיפוטית התערבה בשיקול דעתו של הצנזורה הצבאית, גוף מקצועי בטחוני.⁸⁸

לבסוף, בבג"ץ קול העם "הממונה" לא נימק פעולתו ונתפס כמפעיל שיקולים חסרי חשיבות ודי היה להוכיח כי יש שיקול בטחוני פורמלי וטכני על מנת לזכותו. ואילו בעניין שניצר, סבור ברק כי הצנזורה הינה רשות מנהלתית המחוייבת באמות מידה של סבירות ככל רשות אחרת, ולפיכך בבג"ץ שניצר דנו מהותית בשיקולי בטחון, דבר אשר מעלה חשש בגבולות יכולת השפיטות של בית המשפט העליון- האם לא מן הדין שביהמ"ש ימשוך ידיו מהפעלת שיקולי בטחון מקצועיים (של גוף מקצועי), אשר לא ניתן לסגת מהן? אדגם את חומרת העניין- בפסיקה המתירה איחוד בני משפחות למרות דעת הממשל הצבאי הנוגדת, לבית המשפו יש יכולת לסגת מהחלטתו ע"י צו גירוש. אך בהתרת פרסום מידע, אין יכולות להשיב את המצב לקדמותו.

ד. פגיעה חופש הביטוי בעיתות חירום ומשבר לאומי

עיתות חירום של מלחמה או של משבר לאומי מעניקות לאינטרס הציבורי של שמירה על שלום הציבור משקל רב יותר בעומדו כנגד חופש הביטוי. במצבים כאלה מקבל גם ערך ההגנה מפני פגיעה בבטחון הלאומי משקל מיוחד, העשוי להסיט את נקודת האיזון בין הערכים המתנגשים ולהעלות את ערך האינטרס הלאומי ובטחונו לגדר אינטרס בכורה. אולם גם בנסיבות אלה, על הגבלת חירות הביטוי להיות מידתית, ולא לעלות על המידה

⁸⁸ זאב סגל, הצנזורה הצבאית: סמכויותיה, ביקורת שיפוטית על פעולותיה והצעה להסדר חלופי, **עיוני משפט**, טו (תש"ן) 1990, עמ' 320

ההכרחית להשגת התכלית האחרת. זכורים בענין זה דבריו של השופט אגרנט בפרשת קול העם:⁸⁹ "בתקופת הרת-עולם- למשל, כאשר המדינה נתונה במצב מלחמה או עובר עליה משבר לאומי ממין אחר - יש להכריע את הכף - לפי מסיבותיו המיוחדות של כל מקרה ומקרה - לטובת בטחון המדינה, הביטוי הקיצוני אך הקולע לרעיון זה ניתן שוב על-ידי השופט סקרוטון:⁹⁰ "אין מנהלים מלחמה על-פי העקרונות של מגנה קרטה". גם השופטים הולמס וברנדייס, שעה שעמלו, להקים את בנין-האב להלכת חופש הביטוי ביודיקטורה של ארצות-הברית, הסכימו כי:

"כאשר אומה נתונה במלחמה, אזי מהווים הרבה דברים שמותר היה לומר אותם בזמן של שלום מכשול למאמץ עד כדי כך שהבעתם ברבים לא תיסבל כל עוד בני אדם נלחמים, ושום בית-משפט לא יראה אותם מוגנים על-ידי זכות קונסטיטוציונית כלשהי, רק שעת חירום יש בה כדי להצדיק דיכוי (של חופש הביטוי).⁹¹ זה צריך להיות הכלל אם ברצוננו ליישב מרות עם חופש". עשור לאחר מכן חזר השופט ברנדייס וחזק את אותה תפיסה בענין וויטני:⁹² . בניתוח דרך היישום של מגבלות חופש הביטוי בעת משבר לאומי בארה"ב. לפיכך בעיתות חירום ומשבר לאומי השתמש ביהמ"ש העליון האמריקאי במבחן "הסכנה הברורה והמיידית" בלבד:⁹³

"Clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress "has a right to prevent".

בבג"ץ קול העם נדחה מבחן "סכנה ברורה ומיידית" מפני שמבחן "הודאות קרובה" מאפשר למנוע נזק העלול להתרחש בעתיד רחוק יותר. מבחן המתאים לאופי הלחימה התמידי של מדינת ישראל (כגון פרשת מבצע משה - לעיל). אך הנני סבור כי לצד יתרון מובן זה, מונח חיסרון של רף גבוה מאוד המוטל על הרשויות על מנת למנוע פרסום.

באנגליה, בה ניתנה ככלל הכרה חוקתית רחבה לחופש הביטוי, הכיר בית המשפט בחוקיות הטלתן של מגבלות מסוימות על שידורי רדיו וטלוויזיה הקשורים במאבק בין אנגליה לצפון אירלנד, מאבק אשר לא איים על קיומה של אנגליה ולא הוגדר כמשבר לאומי. בענין *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind* אישר בית

⁸⁹ בג"צ 73/53 - חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים . פ"ד ז(2), 871, עמ' 881-880

⁹⁰ *Ronnfeldt v. hillips* T.L.R. 46, 47 (1918) 35, (Scrutton L.J)

⁹¹ *schenck v. U.s.*; (1918), 39 S. Ct. Rep. 247, 249 ; (Justice Holmes)

⁹² *Whitney v. California*, U.S. 357 (1927) 274

⁹³ *Abrams v. U.S.* 250 U.S. 616 (1919)

הלורדים את הפעלת סמכות הרשות המבצעת להגביל שידורים ישירים של נואמים מקרב הארגונים הצפון אירלנדיים בשל פגיעה קשה ברגשות הצופים במיוחד לאחר מיתקפות טרור. פרסום תוכן הנאומים עצמם לא נאסר, אולם נאסר שידורם של הנאומים בקולות הנאומים עצמם, וההגבלה האמורה הוכרה כמצויה במיתחם הסבירות והמידתיות. יש לציין כי אנגליה אשר מאמצת את מבחן "הודאות הקרובה", נוטה לגישה שמרנית יותר גם בעיתות שלום. לדוגמא, באנגליה מתירים את זכות ההפגנה (זכות הנגזרת מחופש הבטוי) בכפוף למגבלות הגזורות מן החוק לשמירה על הסדר הציבורי⁹⁴ ולא להיפך. לפיכך בתי המשפט הבריטיים רואים בזכות למעבר חופשי זכות הקודמת לזכות להפגין, ולפיכך משטרת בריטניה אוסרת מלכתחילה קיום הפגנות באזורי תיירות מרכזיים כמו הייד פרק, ומטילה מגבלות של ממש על אסיפות באזור הפרלמנט.

ה. ממצאים ומסקנות

אכן, מצבים קשים של משבר לאומי או מצב חירום הקשור במאבק מזויין של המדינה עשויים להוליד שינוי בהערכת משקלם היחסי של ערכי חופש הביטוי מול ערך ההגנה מפני פגיעה בבטחון הלאומי המתמודדים על ההגנה החוקתית. כל מערכת חוקתית וכלליה היא באשר לאופן ההתמודדות עם מצבי משבר ויישום השינויים המתבקשים מכך בנקודות האיזון בין הערכים הנוגדים. מדינת ישראל אשר נמצאת במאבק לחימה תמידי אינה מבחינה כיום בין עת חירום ומשבר לאומי לעת שגרה, וביהמ"ש בוחן את כל שלל הביטויים בפריזמה אחת בלבד. הפריזמה הקרויה "מבחן הודאות הקרובה" מטילה רף גבוה מדי לרשויות לאכוף איסור פרסום ביטויים הפוגעים בבטחון המדינה. לצד קושי זה מונחת העובדה כי מבחן איזון הזכויות עצמו, אשר נוקט בית המשפט, מתעדף מראש את זכות הביטוי על פני האינטרס הבטחוני. ולבסוף, לאור אי חקיקה מתאימה (פעולה בריק חקיקתי), נוקט בית המשפט בפרשנות המבוססת על פסקת ההגבלה השיפוטית, הקושרת את ידי הרשויות ובכללם הצנזור, ומאפשרת לארגוני הטרור להתחבא מאחורי מעטה של זכויות אדם, בעוד ארגונים אלו רומסים זכויות אלו.

⁹⁴ Public Order Act (1936)

5. צנזורה פנימית ושת"פ בין התקשורת לגורמי בטחון

א. רקע

צנזורה פנימית בכלי תקשורת היא החלטה לגנוז ידיעה, או לפרסמה בהצנעה לא סבירה, כאשר ידיעה זו מנוגדת לאינטרסים של כלי התקשורת עצמו ו/או בעליו, אף שמבחינת טובת הקורא ראוי לפרסם ידיעה זו.

צנזורה פנימית היא הטלה וולונטרית, על-ידי המו"ל או המפיק, של הגבלות על פרסום מידע, בסתירה לעיקרון של זכות הציבור לדעת. ניתן להחיל צנזורה פנימית ע"י הפעלת לחצים על המו"ל, למשל על-ידי לקוחותיו. לחצים נוספים הינם אינטרסים כלכליים, חברתיים או אחרים כגון חקיקה ו משטר רישוי של תנאי זיכיון המחייב את המו"ל לנקוט בצנזורה פנימית.

לכל אמצעי תקשורת יש מדיניות עריכה גלויה וברורה, והפעלה של מדיניות זו איננה בגדר צנזורה פנימית. בהתאם לכך, החלטה של עיתון, היוצא לאור על-ידי מפלגת שמאל, שלא לפרסם מאמר בעל אוריינטציה ימנית היא החלטה שבמסגרת מדיניות העריכה, ואיננה בגדר צנזורה פנימית. גם החלטה לפסול מאמר משום שלדעת העורך הוא באיכות ירודה ואינו ראוי לפרסום איננה בגדר צנזורה פנימית. לעיתון עשויים להיות אינטרסים כלכליים, בדמות חברות הקשורות בו, ואינטרסים אחרים כגון אלו שציינתי לעיל.

הדוגמא השגורה ביותר לצנזורה פנימית הייתה נהוגה בארה"ב בשנות ה-30-40 כאשר אגודת מפיקי ומפיצי הקולנוע של ארה"ב אימצה לעצמה את קוד הייז (קוד ההפקה) אשר היה מערכת של הנחיות הנוגעות להפקת סרטי קולנוע, הקוד היווה מעין צנזורה פנימית של האולפנים הגדולים. אכיפת הקוד החלה בשנת 1934 ונפסקה בשנת 1967. הקוד קבע במפורש מה נחשב כמקובל מבחינה מוסרית בהפקת סרטי קולנוע בארצות הברית ומה נחשב כבלתי מקובל, והיווה את אחד הגורמים המרכזיים בעיצוב הקולנוע ההוליוודי של שנות השלושים והארבעים של המאה ה-20, (בין הכללים: יחס לעירום, אלכוהול וכיוצ"ב) הקוד לא נוצר או נאכף על ידי הרשויות הפדרליות, רשויות המדינות או רשויות מקומיות. למעשה הקוד אומץ מרצון על ידי האולפנים הגדולים על מנת להמנע מצנזורה ממשלתית, מתוך העדפה לצנזורה פנימית המבוטאת בקבלת הקוד.

ב. המודל האמריקאי

עם השנים, ננקטה בארה"ב צנזורה פנימית על דיווחים הקשורים בבטחון לאומי. הצנזורה העמית נוצרה כתוצאה מלחץ ציבורי של הצופים- הצרכנים, שכן אחרי מלחמת המפרץ הראשונה נמתחה ביקורת על התערבות הפנטגון בסיקור העיתונאי.⁹⁵ שנה לאחר המלחמה נוסח מסמך הבנות בין משרד ההגנה לרשתות הטלוויזיה ולכמה עיתונים גדולים, ובו בין השאר הכרה בצורך העקרוני בסיקור "פתוח ועצמאי" של מבצעים צבאיים ובמתן גישה לכתבים לכל יחידות הצבא העיקריות.⁹⁶

דוגמא לצנזורה פנימית הינה הסיקור התקשורתי לאחר פיגועי ספטמבר 2001. רוב רשתות הטלוויזיה שולהבו בגל הפטריוטיות והגישו דיווחים התואמים את עמדת הממשל, חפים מביקורת או הסתייגות.⁹⁷ התגייסות העיתונות היתה מלאה: דמוניזציה של האויב והעתרת חנופה על ראשי הפוליטיקה האמריקנית.⁹⁸ להלך רוח זה היו אף סממנים חיצוניים: מגישים וכתבים רבים ברשתות טלוויזיה ענדו סיכה של הדגל האמריקני על דש בגדם. כמו כן פוטרו מעבודתם כמה כותבי מאמרים שמתחו ביקורת על התנהגות הנשיא לאחר הפיגועים.⁹⁹ עם זאת, יצוין כי המפוטרים זכו לחשיפה נרחבת בארה"ב כסמל לחוסר הסובלנות של אמצעי התקשורת הממוסדים להבעת דעות שאינן תומכות במדיניות הנשיא. כמו כן יצוין כי יש קולות חריגים שאינם מוצאים את מקומם באמצעי התקשורת הממוסדים, ומוצאים כיום ביטוי בזרם "העיתונות האלטרנטיבית", בעיקר באינטרנט.

באירוע המכונן של נפילת התאומים, התקשורת אמנם התגייסה למאבק בטרור ע"י צנזורה עצמית. אך בפועל, ע"י סיקור מרתוני וריצה אחר ראיונות עם המחבלים (עד לכדי שליחת כתבים לאפגניסטן) היא נקטה בחוסר האחריות שיטתי. חוסר זה נובע

⁹⁵ ר' מן, "נשק קטלני", **העין השביעית** 30, ינואר 2001, עמ' 38.

⁹⁶ ר' מן, "שקט, יורים", **העין השביעית** 35, נובמבר 2001, עמ' 14.

⁹⁷ ר' מן, "שקט, יורים", **העין השביעית** 38, מאי 2002, עמ' 22. מן מציין כי ממשל בוש עשה מאמץ להבטיח את המשך העיתונות הפטריוטית, ומצטט מדברי שר ההגנה רמספלד בעניין זה. נחום ברנע מציין במאמרו כי התקשורת קיבלה כמעט בלי ספקות את עמדת הממשל בעניין אחריותו הבלעדית של בן-לאדן לפיגועים, טיסותיו המבוהלות של הנשיא ביום האירוע, תוכניות המלחמה וכו' (נ' ברנע, "להקת המעודדות", **העין השביעית** 35, נובמבר 2001, עמ' 4. עוד ראו: דברים שהובאו במאמרו של רפי מן, "שקט, יורים", **העין השביעית** 35, נובמבר 2001, ולפיהם ספק אם ביכולתה של העיתונות האמריקנית לפעול בצורה עצמאית ומקצועית בעת מלחמה.

⁹⁸ נ' ברנע, "להקת המעודדות", **העין השביעית** 35, נובמבר 2001, עמ' 4.

⁹⁹ להרחבה ראו: ר' מן, "שקט, יורים", **העין השביעית**, גיליון מס' 35 (נובמבר 2001), עמ' 14. למעשה, אירועי ה-11 בספטמבר היו נקודת מפנה בעיתונות האמריקנית, שהפרידה בין החוששים מדיווח פטריוטי לבין הסבורים כי כללי המשחק השתנו, ארה"ב נלחמת בטרור מבית ולכן יש לקבל גם אופן סיקור "פטריוטי".

בעיקר מסינדרום "וטרגיט", שהפך מופת לעיתונאות מצליחה. ג'ורג' וויל, חתן פרס "פוליצר", אשר בחן את חוסר האחריות הנ"ל, טוען כי הגיע זמן להרהר בכובד ראש ביחס בין "זכות הצבור לדעת", לבין "צורך הציבור לדעת", או "זכות הציבור להתגונן". האם הציבור צריך לדעת הכל? - כן. האם הוא זקוק לתקשורת כ"כלב לשמירת הדמוקרטיה"? - כן. אך האם הוא צריך לדעת הכל מיד, בזמן-אמת, וללא קשר לסיכונים של הטרור? - לא. במובן זה, התקשורת הפכה "מגפון אלקטרוני למען הטרור" תהליך ההבנה דברים אלו, החל בתהליך ארוך של הפנמה החל משנת 1981- כאשר נקבע בארצות-הברית קוד אתי, שהתבטא בכמה קווים מנחים בסיקור פעילות טרור, שמשמען כיסוי מרוסן ודיסקרטי¹⁰⁰. והסתיים לאחר פיגועי בן-לאדן. להלן מספר דוגמאות:

לאחר שהחלו הקרבות באפגניסטן נשמעו שוב קולות הקוראים ל"עיתונות פטריוטית", לא רק בציבור והממשל אלא אף מן התקשורת הכלל-ארצית עצמה. כך, רפי מן מביא במאמרו את הוראתו של נשיא ס.א.אן למגישי החדשות ולכתבים "להכפיל את המאמצים להבטיח שלא ניראה כמי שמשדרים את נקודת הראות שלהם [של הטליבאן ואל-קעידה]... אנחנו חייבים לציין בשידור שהטליבאן העניקו מחסה לטרוריסטים, האחראים למותם של קרוב לחמשת אלפים אנשים חפים מפשע."¹⁰¹ מדיניות זו הלמה את רחשי לבם של הממשל וחלק מהצופים, ובדיעבד, הודו עיתונאים בכירים (כמו כריסטיאן אמאנפור) כי תחושת הפטריוטיות הובילה לצנזורה עצמית.¹⁰²

¹⁰⁰ Louise, F, Montgomery, "Media Victims: Reaction to Coverage of Incidents of International", P. 63
Timothy, Gallimore, "Media Compliance with voluntary Press Guidelines For Covering
Terrorism", in: Yonah Alexander and Roger, G, Picard (eds.), **in the Camera's Eye**
New-York: Brassey's, 1991. p-106

¹⁰¹ מאמרו של ר' מן, "שקט, יורים", **העין השביעית** 38, מאי 2002, עמ' 22.

¹⁰² שם. היו גם שפרסמו כתבות בדיקה וביקורת: העורך הבכיר של ה"ווישינגטון פוסט" פרסם סדרה של שמונה כתבות ששחזרו את מהלכי צמרת הממשל בימי הפיגועים וההתקפה על אפגניסטן, וספק נזיפה משר ההגנה רמספלד.

בנוסף, מייד בתחילת המלחמה הנוכחית בעיראק החלה להישמע ביקורת על אופיו של הסיקור מצד העיתונות האמריקנית. הפעם, לראשונה, שובצו עיתונאים ביחידות הלוחמות עצמן. אחד מחיצי הביקורת הופנה כלפי הצנזורה הפנימית שמפעילות רשתות הטלוויזיה בארה"ב על כך שכלי התקשורת מצטיירים כ"עיתונות מגויסת", המשתפת פעולה עם גלי הפטריוטיות הגואים בארה"ב.¹⁰³ בעניין זה, בשל שיבוץ העיתונאים ביחידות הלוחמות, שיקול הדעת אם לשדר בשידור חי נתון בידי המפקד הצבאי בשטח ולא בידי הכתב. אך נוסף על עצם הפקדתם של שיקולי העריכה בידי המפקד, שיבוץ הכתבים ביחידות הלוחמות הביא לידי רמת הזדהות גבוהה ועיתונות פטריוטית.¹⁰⁴

הפנמת אירועים מסוג מסוים בארה"ב ועבודה לפי הנחיות מוגדרות אינה מבעיותיה של ארה"ב כיום. הבעייה העיקרית הינה שידורים שלא נקבעו לגביהם הנחיות מסוימות, כגון שידורים ישירים המסקרים אירועי טרור. מראיונות שנערכו עם עורכי החדשות של רשתות התקשורת¹⁰⁵ : ABC, CBS, PBS עולה כי הם רואים בסיקור אירועי טרור כחלק קריטי מתפקידם, וכי תפקיד הסיקור העיתונאי הוא לשים הטרור בהקשר (in context). יחד עם זאת, הם טוענים, כי זמני השידור לא מאפשרים להם לעשות כן, ולכן הם משאירים זאת לעיתונות הכתובה ולעיתים גם משדרים קטעי וידאו ללא כל ערך חדשותי.¹⁰⁶ לטענתם, על העיתונאי לעשות ככל שביכולתו על מנת הגיע לסיקור עיתונאי, כולל השגת ראיון עם טרוריסט, אך על העורך לשקול האם לשדר זאת או לא. העורכים מציינים כמובן, כי אין להטיל מגבלות על אמצעי התקשורת ע"י הרשויות, אלא על הרשויות לעבוד יחד עם אמצעי התקשורת.

¹⁰³ כך, רבים מן הכתבים משתמשים בלשון "אנחנו" בדברם על היחידה שבה שובצו. בעניין זה ראו י' בן-חורין, "שקט, יורים", **מעריב**, 28 במרס 2003. כמו כן ראו: P. Farhi "The Gung-Ho Morning Gang" **Washington Post**, 4.4.2003.
¹⁰⁴ M. Kalb, "Journalists Torn Between Purism and Patriotism", **Editor and Publisher**, 24.3.2003.
¹⁰⁵ Gabriel Weinmann, "The theater of Terror: effects of press coverage", **journal of communication** 33, no. 1 (winter 1985) 38-45

¹⁰⁶ John L. Martin and Joseph Draznin, "broadcast Gatekeepers and Terrorism", **In the camera's eye: news coverage of terrorist events**, yonah Alexander & Robert g. picard (ed.) brassy's, US 1991 p-123-126

באנגליה, כך שמתו לב, תפישת כלי התקשורת היא שיש לא רק להתגייס למאבק כנגד הטרור כאשר נקראים לדגל ע"י הרשויות, אלא על כלי התקשורת לקחת חלק אקטיבי במאבק בטרור גם בעת שגרה ע"י הנהגת תפישה של "אחריות עיתונאית".

ה BBC מנהיג מדיניות עריכה מדוקדקת בדבר בטחון לאומי¹⁰⁷ ומצהיר באתר האינטרנט שלו כי יש לו אחריות כלפי הקהל הבריטי והקהל הבינ"ל, אך הם מחוייבים לפעול לפי חוק הסודות הרשמיים The Official Secrets Act ובהתאם למערכת D-Notice בו כל מידע העלול לפגוע בבטחון הלאומי יועבר לרשויות (הסכם הזהה להסכם ועדת העורכים אשר חל בארץ).¹⁰⁸

בנוסף נקבעו הנחיות מדוקדקות לגבי שידור ראיון עם מחבל או שידורים שנעשו ע"י מחבלים המחייבים אישור של עורך בכיר במערכת ואישור של ייעוץ משפטי. עקב ההגדרה המטושטשת של המונח "טרוריסט", משתמש ה BBC במינוח: "Perpetrator" קרי - אדם שביצע פשע. בין ההנחיות שנקבעו:

- א. איסור שידור ראיון חי עם אדם שביצע פשע בשידור ישיר.
- ב. איסור שידור קטעי וידאו או קול אשר סופקו ע"י אדם שביצע פשע.
- ג. איסור שידור הקלטות אשר הוכנו ע"י אדם שביצע פשע, בין אם אלו מקרים מבויימים, פעולות אלימות, או של צילום קורבנותיהם, אלא לאחר אישור עורך בכיר.
- ד. יש להתקין מערכת שהייה בשידור ישיר כאשר משדרים בשידור ישיר חומר רגיש, לדוגמא: מצור על ביי"ס או חטיפת מטוס, דבר זה חשוב במיוחד כאשר התוצאה לא צפויה וכאשר עלולים לשדר חומר הפוגע בציבור או שאינו מתאים לשידור ללא אמצעי עריכה זהירים.

לדברי מייקל אלקינס, כתב ה BBC ורשת CBS לשעבר¹⁰⁹ על התקשורת לארגן מחדש את סדרי העדיפויות: הצלת בני האדם והחברה על פני סיקור חדשותי מורחב. מטרת הטרור היא השגת פרסום, ולכן יש לאסור או להגביל דיווח על פעולות טרור ע"י לקיחת אחריות עיתונאית.

ניתן לראות כי קיימת הלימה מדוייקת בין ההנחיות לבין הוצאתן לפועל בדוגמאות הבאות. הלימה זו אף הביא לכך שהצנזורה הפנימית של אמצעי התקשורת הבריטיים

¹⁰⁷ <http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/edguide/war/nationalandinte.shtml>

¹⁰⁸ אתר מערכת D-Notice : <http://www.dnotice.org.uk/index.htm>

¹⁰⁹ Michael Elkins, Caging the Beasts, in: "international challenge: terrorism and response", Benjamin Netanyahu (ed.) the jonatan Institute, Jerusalem, 1981

הצליחו לחסל אירועי טרור ע"י נקיטת אחריות עיתונאית ושיתוף פעולה עם רשויות הבטחון.

במקרה אחד, בעת חטיפתה של ילדה בריטית, המשטרה הצליחה לשכנע את העיתונאים המקומיים בלונדון להקפיא את הסיקור התקשורתי בתנאי שמדי יום ייערכו תדריך עיתונאים, לאחר תשעה ימים של אי סיקור עיתונאי, שוחררה הילדה ללא פגע.¹¹⁰

במקרה אחר של החזקת שבויים בשגרירות איראן, כתבי BBC אשר נכלאו בשגרירות הצליחו לשדר את דרישות הטרוריסטים לחדר החדשות וביניהם דרישה למתווך משגרירות מדינת ערב. לאחר בקשת מערכת הבטחון הבריטית לא לשדר זאת מחשש להתערבות לא רצונית בריבונותה, הבטיחה בתמורה מערכת הבטחון תדריכים שוטפיים עבור ה-BBC. שיא האירוע היה בכך שאחד ממנהליה הבכירים של ה-BCC אשר היה בין המתווכים הצליח לשכנע את הטרוריסטים לשחרר מספר בני ערובה בתמורה לפרסום האירוע בכלי התקשורת. כך לדעתי, התקשורת הצליחה להיות כלי נשק בידי הציבור כנגד הטרור ולא כלי שרת בידי הטרור.

גרמניה היתה הראשונה שניסתה להסדיר את מערך היחסים בין הממשל לתקשורת בנוגע לאירועי טרור. שכן, שם קיימת מסורת ואף הסכמה ציבורית על הגבלת המידע בנושאי טרור. זה היה אחד הגורמים החשובים שאיפשר את חיסול אירגון באדר-מיינהוף. הדבר נעשה ע"י דוקטרינת "Conspiracy of Silence". קשר שתיקה אשר נקט באמצעים של אי דיווח על פעולות טרור ללא נפגעים.

לדעתי אף על מדינת ישראל להחיל מדיניות הבלגה תקשורתית על ירי קטיושות אשר אינן יוצרות נזק לבני אדם במישרין.

Philip Schlesinger, Terrorism, the media, and the liberal –democratic state: A critique of orthodoxy, in: ¹¹⁰ **terrorism in Ireland**, Alexander yonah & alan O'Day (ed.)st. martin's press. New york (1984)p- 228

ד. ממצאים ומסקנות

בישראל יש ללמוד מהתנהגות התקשורת בארצות-הברית, מאז ה-11 בספטמבר 2001, והפעילות באפגניסטאן. שם הגדירו כי באחריות התקשורת להגביל את הסיוע והנחמה כלפי הטרור. אמנם אין להגביל את חופש העיתונות, אך על כלי התקשורת לנקוט בריסון עצמי ע"י קביעת הנחיות בתוך כלי התקשורת לצנזור פנימי.

בארה"ב הוצעו מספר הנחיות לסיקור עיתונאי (אשר נוסחו ע"י גורמי הבטחון) בהם: בעת אירוע טרור (כגון חטיפה) על כלי התקשורת לדווח רק עובדות אשר יצאו באופן רשמי מגורמי הבטחון. אין לדווח על דרישות ארגון הטרור, ויש לגנות מעשיהם. יחד עם זאת, חרף ההצעות, טרם נקבעו כללים קבועים ואחידים, וביתיים כל ארגון תקשורת "הישר בעיניו יעשה".

על אמצעי התקשורת בישראל ליישם את התפישה הבריטית של "אחריות עיתונאית" לצד שיתוף פעולה עם גורמי מערכת הבטחון, ולהכיר באופיו הרם של מעמדם. עליהם לנצל זאת גם לצרכים חברתיים כגון שמירה על אינטרס הבטחון ולא דווקא רק לצרכים כלכליים.

שאלת מיקומה של התקשורת במאבק בטרור מובן וברור בבריטניה ובהנחיות ה-BBC-אי מתן פומביות לטרור ומתכנניו, והגבלת הנחמה כלפי הטרוריסטים. בישראל לעומת זאת, טרם מיישמים זאת-שכן, כל רב מרצחים מקבל ראיון אימתי שיחפוץ. ככה זה ששיקולי הדרמטיזציה והרייטינג גוברים.

האמנם?! בפרק הבא נבין לבסוף את הגבול בו נעצר מדד הרייטינג ומתיל אינטרס הבטחון.

6. צנזורה חברתית

צנזורה חברתית הינה הגבלת חופש הביטוי באמצעות הציבור עצמו, האוכף בפועל איסורים חברתיים שונים על ידי הגבלת עמדות שנתפסות כביקורתיות מאוד או כפריפריאליות. צנזורה חברתית, כך טוענים רבים, עלולה להביא לפיחות חמור מאוד בחופש הביטוי, וסכנתה לדמוקרטיה הינה רבה.

אף על פי כן, מחקרים מוכיחים כי צנזורה חברתית מופעלת ברשת האינטרנט, מעוז הדמוקרטיה והכלי היחידי בו יינתן לכל אדם חופש ביטוי.

הדבר הינו כורח המציאות שכן חופש ביטוי מוחלט ללא הגבלות הינו אשליה כמובן, שכן אין אפשרות לראות מרחב אנושי שבו לא ייצרו הגבלות מעשיות ונורמטיביות על היקף חופש הבטוי עקב אילוצים דמוקרטיים, כגון אוטונמיה של הפרט ופרטיות, ואילוצים לא דמוקרטיים, כגון צנזורה חברתית.

השופט דורנר בבג"ץ בכרי מתייחסת לכך שרמת הטכנולוגיה (האינטרנט) החלישה את הצנזורה המדינתית, ובמקום שבו לא מתקיימת צנזורה כזו אין מן ההכרח שלא תתקיים צנזורה חברתית א-פורמלית או צנזורה פורמלית ברמת חברי הקהילה.

דוגמא לצנזורה חברתית ניתן לראות בהסדרה של "פורומים" באינטרנט.

כיום רוב אכיפת הצנזורה בקהילות וירטואליות ברשת האינטרנט (פורומים) מבוססת על ציות עצמי של חברי הקהילה לפרוצדורת הסדרה עצמית המתחמת את חופש הביטוי לביטויים נורמטיביים בתחום אחד, המהווה הגורם המלכד של אותה קהילה וירטואלית. הדבר נובע מן רצון וולנטרי של כלל המוענים והנמענים לקבל את כללי הפורום שקבע מנהל התוכן (לדוגמא: בפורום בריטני ספירס לא ידברו על נושאים אחרים וגם לא יישאו ביטויים פוגעניים על הגורם המלכד - בריטני ספירס), הוולנטריות ליישום וקבלת ההסדרה העצמית מתבטאת בעלויות אפסיות הכרוכות בהצטרפות או נטישה של הקהילה.¹¹¹ נציין כי רוב הפורטלים מחילים על מנהלי התוכן חובות הסדרה של ביטויים המנוגדים לדין המדינה (איסור לשון הרע, זכות לשם טוב וכיוצ"ב) אך בהשוואת המקרה לעיל למלחמת לבנון השניה: למוענים, בניגוד לדוגמא הקודמת יש אינטרס אחר - אינטרס כלכלי. ואילו לנמענים קיימות עלויות נטישה לערוצים אחרים (התחברות לכבלים או ללווין). ולמעשה הנמענים נותרו קהל שבוי בידי מרתון אסונות מלחמתי.

¹¹¹ ג. ברזילי, חופש הביטוי המעשי והמדומיין באינטרנט: על בטלותה והולגתה מחדש של הצנזורה, מתוך: **משפט חברה ותרבות**, הוצאת רמות, אונ' ת"א.

7. אבן בוחן- מלחמת לבנון השנייה

פרק זה מתבסס כולו, אך ורק על הפרוטוקולים ודו"ח הוועדה לקביעת כללי אתיקה לעיתונות בימי לחימה.

א. כללי

מלחמת לבנון השנייה הביאה עימה גל ביקורת נגד התקשורת, במיוחד האלקטרונית. למועצת העיתונות ולכלי התקשורת הגיעו עשרות רבות של תלונות ובציבור נוצרה דעת קהל עוינת נגד התקשורת – תופעה מסוכנת, העלולה לפגוע בחופש העיתונות לכרסם בנורמות העיתונאיות ולהכפיף לרוחות השעה בדעת הקהל.

אנשי התקשורת הואשמו בפגיעה בבטחון המדינה ובחיי אדם ע"י מסירת מידע על מהלכים צבאיים ועל מיקום כוחותינו: ואף בפגיעה במורל הלאומי על ידי דיווח בלתי מאוזן, "עודף ברברת" בשידורי הגל הפתוח ונקיטת עמדות במקום דיווח; ההקראה החוזרת ונשנית של שמות הנופלים יצרה אווירה ציבורית קשה מאוד ופרסום צילומים של פצועי המלחמה – אזרחים ובעיקר חיילים – בצילומי תקריב, במיוחד בדרכם לבית החולים או אפילו בבית החולים עצמו.

השידורים החיים לאורך כל היום בטלוויזיה וברדיו זכו לביקורת של אזרחים רבים וגם של אנשי תקשורת. לטענת המבקרים, לא היה די מידע כדי להצדיק שידור ללא הפסקה, ולרשות אמצעי התקשורת גם אין די כתבים מיומנים ופרשנים על מנת למלא שעות שידור כה רבות. התוצאה: שעות השידור מולאו במידע חסר חשיבות ובפרשנויות חסרות ערך, חלקם מפי כתבים ופרשנים חסרי הבנה וניסיון.

לפי דוברת צה"ל, הצבא נקט במדיניות "פתיחות תקשורתית" מתוך הבנה כי כללי המשחק השתנו עקב מהפיכה טכנולוגית וריבוי הערוצים למסירת מידע. לטענתה התקשורת שיתפה פעולה באופן מלא וגילתה פטריוטיות רבה.

לגבי דיווח על נפילות קטיושות:

הצנזורית הראשית טענה כי הצנזורה הוציאה מסמך ברור בנושא הנפילות האוסר שידור של נפילות בים (כי קל לעשות הסטה). אתרים אסטרטגיים, בסיסים וביקורי בכירים (העלולים לגרום להלימה בין ביקור בכיר לבין מטח). כל שאר נפילות הקטיושות הותרו

לפרסום שכן, היסט פגז הקטיושה בהתאם לרוח משתנה גבוה מדי. כעבור ארבעה ימים בלבד מתחילת הלחימה התברר לכל שהציבור חושש מטיווח ע"י שימוש בכלי התקשורת ככלי להעברת מידע על היסט הפגזים לצורך טיווח מחדש. או אז, בתיאום עם כלי התקשורת, שונו הוראות הצנזורה. הכתב הצבאי יואב לימור הסביר, כי הדיווח הופסק בגלל התגובה החריפה של הציבור :

"זאת למרות שמדובר בכלי מאוד פרימיטיבי, שאיננו יכול לחזור לאותה נקודה... אבל דעת הקהל ניצחה. אנחנו שידרנו מקרב האזרחים שישבו במקלטים ויצאו ואמרו 'אתם מסכנים אותנו'... ותחושתם חשובה לי... אני מוכן לוותר על זה, למרות שאין בזה כלום... לא היתה כאן החלטה מקצועית, היתה כאן החלטה שהיא תולדה של תחושה, הלך רוח והקשבה למה בעצם הציבור, התושבים רוצים".

לגבי הפגיעה במורל:

לדעת הועדה, העיתונות אינה מופקדת על המורל. יחד עם זאת, דווקא בימי חירום היא חייבת באחריות מוגברת החייבת לבוא לביטוי בסיקור מלא, היינו מאוזן, של המציאות.

לגבי מרתון אסונות:

המקור העיקרי לתקלות אלה היה הגל הפתוח בשלושת ערוצי הטלוויזיה, שפעל במשך 18 שעות ביממה. שעות השידור המרובות התמלאו בשטף של ידיעות לא בדוקות מספיק, שנמסרו תוך העצמת התקלות והכישלונות. ניתנה במה יומיומית וכמעט רצופה ל"נותני עצות", קצינים בכירים במילואים. נוצר טשטוש גבולות בין ידיעות לבין פרשנות, הלך השידורים הבלתי פוסקים, בהיעדר זמן, לא בוצעה הצלבת המידע הנדרשת על ידי עיתונאות טובה ומבטיחה את אמינותו של המידע, והיא כלל מרכזי בתקנון האתיקה. זמן השידור אף התמלא בשטף בלתי נשלט של מבקרים, מייעצים ופרשנים, שהתעצם נוכח התחרות בין הערוצים.

ב. המלצות הועדה

המלצות הועדה קוראות ליישום חלקי ולא ברור חלק מן הכלים אשר נסקרו לעיל בעבודתי. להלן ההמלצות ופרשנותם על ידי:

○ הועדה ממליצה כי "בצד השמירה על עקרונות יסוד של עיתונות חופשית, שגם בשעת חירום אינה פטורה מסיקור נכון - ולעת הצורך ביקורתי - של המציאות, חייבת התקשורת בעת לחימה באחריות עיתונאית מוגברת, שביטוייה הם:

שמירה על הנחיות הצנזורה ושיתוף פעולה מלא עימה, תוך התייעצות במקרי גבול, כפי שכלל נהגה היא במלחמה זו. מנגד, יש לצפות לכך שצה"ל ישמור יותר על ביטחון המידע. בנוסף לציות לצנזורה יש לשקול הבאה לידיעת הציבור של דבר מתן האישור הביטחוני של מידע העשוי לעורר חשש לביטחונו (בענייננו, אחת הטענות המרכזיות נגד התקשורת היתה הדיווח על מקום נפילת פגזי הקטיושות, שכאמור אושר לפרסום על ידי הצנזורה)".

הלכה למעשה, הועדה ממליצה לנקוט באחריות עיתונאית לצד שיתוף פעולה מלא עם רשויות הבטחון, כפי שהדבר נהוג בבריטניה.

○ הועדה ממליצה להימנע "מן הרעות הנובעות משידורי הגל הפתוח, שעליהן עמדנו בהרחבה, ובכללן:

1. מסירת מידע לא בדוק;
 2. העצמת הכישלונות והתקלות;
 3. סיקור המעוות את התמונה הכללית בחזית ובעורף
- יש לצפות, כי צה"ל ישליט משמעת בקרב קציניו בשירות פעיל, ויבהיר לקציני מילואים המופיעים בתקשורת כ"נותני עצות" את הצורך לנהוג באחריות, בשל ההשפעה השלילית שעלולה להיות לדבריהם."

הלכה למעשה, הועדה ממליצה להחיל אחריות המעוגנת כיום בחוק הסודות הרשמיים הבריטי. חוק זה מחיל אחריות יתרה על שידור ידיעה בעלת אופי בטחוני מאת נציג ציבור ו/או איש מערכת הבטחון פעיל או שטרם חלפה לו תקופת צינון.

○ הועדה ממליצה לשמור על "כבוד האדם ועל פרטיותו, המחייבת איסור על צילומי תקריב של פצועים וכן איסור שימוש בקוד לדיווח על חללים בקרב לפני מתן הודעות למשפחותיהם."

הלכה למעשה, הועדה רואה לנכון ליישם את מסמך הדומה למסמך "הספר הירוק" הבריטי, או מסמך כגון מסמך נקדימון גם על הרשות השנייה, מסמך זה יפרט את הגבלת דרכי הדיווח על אירועים רגישים ולחדד את המסמך.

○ לבסוף, ממליצה הועדה על "הכשרת הכתבים הצבאיים, תוך שיתוף פעולה של מועצת העיתונות, מערכות כלי התקשורת וצה"ל."

הלכה למעשה, הועדה רואה לנכון לנקוט במעין משטר רישוי של עיתונאים ע"י הכשרתם. הועדה נמנעת מלומר זאת בבירור, אך ברור לכל כי במשטר הוולנטרי הקיים כיום, אין יכולת לאכוף הכשרה שכזו ללא רישוי כלל או חלקי של עיתונאים.

○ הועדה ממליצה לאור המלצות אלו להוסיף פרק מיוחד בנושא זה לתקנון האתיקה, שיובא לאישור מוסדות מועצת העיתונות. בפרק זה יוכנסו וייושמו המקנות הנ"ל.

למעשה, הועדה רואה במועצת העיתונות, ובתקנון האתיקה שלה כלי ישים להגבלת דרכי הדיווח התקשורתי. יחד עם זאת היא לא קוראת להחלת מדיניות ספציפית לגבי שידורים מסוג זה או אחר, אלא משתמשת במושגי שסתום כללים.

ג. ממצאים ומסקנות:

ניתן לראות כי התקשורת שינתה והגבילה את דרכי הדיווח על ידיעות הנושאות את מיקום נפילת הקטיושות במהלך מלחמת לבנון השנייה. שינוי זה נעשה אך ורק ע"י צנזורה חברתית של התושבים הנושאים בסיכון. תושבים אלו, אשר מספרם רב אינו מייצג נאמנה את הבעיה הכרוכה בעת פיגוע טרור שכן באירוע שכזה, שאר הציבור אינו חש כי הוא נושא בסיכון. אנסה להבהיר השלכותיה של אותה "אדישות רציונלית" במקרה הבא:

בהיקרות אירוע טרור בעורף האזרחי (כגון פיגוע, נפילת קטיושה או קסאם) יש להבין את כוחות השוק הפועלים בזירת טרור (מי נושא ברווח ומי נושא בסיכון). בהיקרות אירוע טרור, קיימים 5 גורמים עיקריים הפועלים בתיאטרון האימה:

3. ארגון הטרור המבצע (במאי מוען)

4. ארגוני התקשורת (נותן הבמה- התיאטרון)

5. הצופים בבית (נמענים)

6. קורבנות הפיגוע (שחקנים)

7. המדינה\ כוחות הבטחון (סדרן רגולטור הנותן רישוי לתיאטרון)

כפי שציינתי בתחילת עבודתי, בעת היקרות פיגוע המרוויחים העיקריים הינם ארגון הטרור, ארגוני התקשורת, והצופים בבית אשר צורכים דרמה. הרווחים נוצרים על גבם וחשבונם של הנפגעים העיקריים: המדינה אשר סדר יומה ואף סדרי מדיניות נאלצים להשתנות וכמובן הקורבנות אשר שילמו בחייהם או בגופם (השחקנים).

מכיוון שהשחקן הדומיננטי ביותר בישראל הוא שחקן התקשורת (בעלי ההון המסוגלים להכתיב מדיניות ואף להתנגד לחוקים כגון חוק הצנזורה), ומכיוון שאיום הטרור הינו איום אשר מערכת הבטחון טרם למדה למגר (גם כי לא ניתנו בידיה הכלים למיגור הטרור) ולאור העובדה כי חופש הביטוי הינה זכות על, (ראה פרק 4), וכוחה של הצנזורה התדרדר בשנים האחרונות (ראה פרק 3) הרי שנוצר כשל מסוים המאפשר לשידורי טרור לעבור את המרקע ללא כל גבול וכל רסן.

להלן טבלה המסכמת את הרווח (וי) וההפסד של הגורמים (X) על חשבון הגורמים האחרים:

<u>גורמים:</u>	טרור	תקשורת	צופים	שחקנים	בטחון
<u>על חשבון</u>					
טרור		✓	✓	x	x
תקשורת	✓		✓	x	x
צופים	✓	✓		x	x
שחקנים	✓	✓	✓	**	x
בטחון	x	x	x	✓	

הטבלה ממחישה כי בהינתן אירוע טרור קיים מספר שווה של הפסדים (x) אל מול רווחים (✓). כתוצאה, המערכת שומרת על איזון מסוים אשר משרת את רוב הגורמים ("טרור", "תקשורת" ו"צופים"). אך ורק כאשר ה"צופים" נהפכים בעל כורחם ל"שחקנים", [קרי הקוביה המסומנת ב ** תשתנה ל- הפסד (x)], אזי ייתפכו היוצרות וגורמי ה"טרור" וה"תקשורת" יהפכו לכדי מיעוט. קרי הצטרפות ה"שחקנים" על חשבון ה"צופים" ישנו את מדיניות שידורי הטרור. מלחמת לבנון השנייה ממחישה זאת היטב. יש הסוברים כי התפישה שבידי הצופים יכולת לקבוע למעשה את תוכן השידור החדשותי מסמנת מגמה מסוכנת. יחד עם זאת יש לזכור כי הדבר מתבצע רק בעיתות חירום כאשר רוב הצופים הופכים להיות שחקנים בעל כורחם בתיאטרון האימה, מאזן הכוחות משתנה וחופש הביטוי מקבל משמעות תיאורית- מוסרית שונה עד כדי שינוי שיטת איזון הזכויות ע"י העיתונאים עצמם.

8. סיכום :

מטרת עבודתי איננה להגביל את אמצעי התקשורת לחלוטין, וחלילה וחס לא למנוע מאזרחים מודאגים את זכותם לקבל מידע. הנחת היסוד היא כי המידע יועבר תמיד ובכלכלה הגלובלית והיכולות הטכנולוגיות של היום לא ניתן לאכוף אמצעי מגביל שכזה. יחד עם זאת, אינני רואה סיבה להתרת דם הציבור ללא רסן וכל סיבה להנהגת הסדרים שונים, חלקם מחייבים וחלקם וולנטריים במקום להסדיר אמצעי אחיד נהיר וברור למניעת פגיעה בבטחון הלאומי ובשלום הציבור ע"י המדיה.

הנני טוען כי בניגוד לדעה שנשתרשה (ע"י אמצעי התקשורת המייצרים 'תודעה כוזבת') כי זכותנו לקבל את כל המידע לכל אורך הזמן. ישנם אזרחים אשר אינם מעוניינים כי סדר יומם יופרע. כך גם מדינות ותעשיות שלמות מעוניינות כי הפגיעה בחוסן הלאומי והכלכלי (בהתאמה) תהיה פחותה ככל האפשר. לאוכלוסיה הראשונה המעוניינת כי סדר יומה יופרע, קיימת אלטרנטיבה של ערוצי חדשות גלובאליים ותקשורת אקטיבית כגון אינטרנט ועיתונות, וניתן להקביל הדבר למתעניינים בענף ספורט מסוים המקבלים את האינפורמציה הנוספת בערוצים בתשלום, ולראייה, לאחרונה אף יצא מכרז להקמת ערוץ נישה לחדשות בלבד.¹¹²

לעומת זאת, האחרונים המנסים לנהל אורח חיים תקין נלקחים כשבויים ע"י אמצעי התקשורת (קהל שבוי) אל תוך מרתון האסונות הפוגע בחוסן הלאומי של המדינה ובלחימה כנגד הטרור. לכן, יש להגביל לטעמי את ערוצי תקשורת ההמונים ע"י אחד מן הכלים אשר הצעתי בחלק השני לעבודתי, על מנת לווסת את השתלטות הטרור על סדר היום התקשורת-ציבורי.

יש שיאמרו כי אלו הממשיכים בסדר יומם הרגיל, "טומנים ראשם בחול" ומתנהגים באדישות וחוסר אכפתיות לסבל אשר גורר אחריו הטרור, אך בל נשכח כי בעבר לפני התקדמות הטכנולוגיות, הציבור היה מקבל את מנת החדשות שלו במהדורה היומית של שמונה בערב בלבד, ואינני סבור כי הציבור היה אדיש פחות מן הציבור כיום. באם נבחר ליישם שיטות הגבלה מסוימות, תתהפכנה היוצרות, שכן עד היום הציבור היה "חסר" ונפגע, והטרור "נהנה" מאמצעי התקשורת. בשיטת ההגבלה, הציבור לא יהיה כפוי למהדורה אחת ולא למרתון אסונות אלא ייבחר בעצמו מתי והיכן להאזין לחדשות ("זה

¹¹² רישיון שכזה ניתן ביום 17/9/02 לחברת חדשות ישראל (טי.אי.אן.סי) בע"מ עפ"י אתר משרד התקשורת:
<http://www.moc.gov.il/new/hebrew/index.html>

לא חסר") ללא פגיעה בסדר יומו וללא סיוע של התקשורת לגורמי הטרור ("זה לא נהנה"). "זכות הבחירה" בעולם בו שולטים אמצעי הפרסום וכלי התקשורת אשר מתחרים על תשומת ליבנו היא זכות שבוחרים להעלים מאיתנו, ויש לעגן אותה מחדש מחשש כי זכות זו תנוצל עד תום על ידי גורמי הטרור.

בעבודתי סקרתי את הכלים הננקטים במדינות מערביות כנגד פרסום הטרור והנני ממליץ ליישם את רובם במדינת ישראל בדרך זו או אחרת (ראה פרק 10- נספח המלצות). כפי שהראתי, הוועדה לקביעת כללי אתיקה לעיתונות בימי לחימה אף ממליצה, אמנם במושגי שסתום כלליים, ליישם את דרכי הפעולה אשר מיושמים בחלק ניכר ממדינות העולם זה מכבר.

נהיר לי הדבר, כי עמדתי בדבר הגבלת כלי התקשורת, תקומם את כל אלו הדוגלים במדיניות "שמים פתוחים" בה לתקשורת חופש מוחלט להביע את דבריה, וזאת כחלק מן התפישה כי התקשורת הינה "כלב השמירה של הדמוקרטיה".

אך הנני משיב בשאלה: מי ישמור על השומרים?

בישראל אין עדיין רשות להגנת צרכן התקשורת, ובתפיסתי, העיתונאי המשרת את הציבור חייב להיות חשוף לביקורת לגבי שיקולי עריכה ופרסום. (כפי שקיים בכתב העת TIME).

השאלה מחריפה בעיתות חירום, כאשר קיים חשש ממשי לחיי אדם. כיום כל אדם ועיתונאי (אדם ללא כשירות מיוחדת) ואף מחבל (שליחת צילומי שהיד) מסוגל להעביר מידע בכלי התקשורת הישראליים ללא כל הגבלה רסן.

כאדם שומר חוק הייתי מעוניין כי אלו האמונים על שמירת הדמוקרטיה ישמרו גם על הציבור (מטרת הדמוקרטיה) על ידי אחריות עיתונאית כנהוג בבריטניה ואף על ידי מקצועיות (ע"י הסמכה וואו רישוי או לפחות אישור של עורך בכיר אשר עבר הסמכה ואו רישוי).

9. ביבליוגרפיה

1. בלומבנבלט חיים, הצנזורה הראשית בישראל: הצורך, הרלוונטיות ויישום אל מול המציאות המשתנה, **בטחון לאומי**, גיליון 4, אפריל 2005.
2. בר און אבנר, **הסיפורים שלא סופרו (יומנו של הצנזור הראשי)**. ירושלים. עידנים, 1981.
3. ברזילי גד, "חופש הביטוי המעשי והמדומיין באינטרנט: על בטלותה והולדתה מחדש של הצנזורה", מתוך: **משפט חברה ותרבות**, הוצאת רמות, אוני' ת"א.
4. ברנע נחום, "להקת המעודדות", **העין השביעית** 35, (נובמבר 2001).
5. גורן, ד', **סודיות, ביטחון וחופש העיתונות**. הוצאת מאגנס, ירושלים, 1975.
6. דו"ח הוועדה הציבורית לחוקי העתונות, אלול התשנ"ז, ספטמבר 1997.
7. דו"ח הוועדה לקביעת כללי אתיקה לעיתונות בימי לחימה, אפריל, 2007.
8. הנקין יגיל, "כיצד מנצחים ב'מלחמות קטנות'", **תכלת**, 24, (תשס"ו 2006).
9. מרידור דן, **הקרב של המאה ה-21: דמוקרטיה נלחמת בטרור**, הוצאת הספריה לדמוקרטיה, 2007.
10. ליבס תמר ופול פרוש, **כשהאויב נכנס אלי הביתה: טרור ותקשורת בכידן העכשווי**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2006.
11. סגל זאב, הצנזורה הצבאית: סמכויותיה, ביקורת שיפוטית על פעולותיה והצעה להסדר חלופי, **עיוני משפט** טו(2) (תש"ן 1990).
12. קרניאל יובל, **דיני התקשורת המסחרית**, מכון למחקרי משפט וכלכלה בע"מ, פברואר 2003 - תשס"ג.
13. קרניאל יובל, **דמוקרטיה, תקשורת ופוליטיקה בבית המשפט העליון: גבולות חופש הביטוי של פלסטינים בישראל בתקופת האינתיפאדה השניה**, הוצאת מכון הרצוג, אוניברסיטת תל אביב חוברת מס' 4, פברואר 2006.

14. נגבי, מ' "הצנזורה- דעה אחרת: אור השמש הוא החומר המחטא הטוב ביותר", בתוך: **ספר השנה של העיתונאים**, 1993.
15. נגבי, מ'. **חופש העיתונות בישראל, ערכים בראי המשפט**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995.
16. נגבי, מ', **נמר של נייר – המאבק על חופש העיתונות בישראל**, ספריית פועלים, 1985.
17. נקדימון רוגל ועמית שכטר, **מסמך נקדי-תדריך חדשות ורקטואליה**, הוצאת רשות השידור, 1995.
18. נתניהו בנימין, **מלחמה בטרור: כיצד יביסו המשטרים הדמוקרטיים את הטרור המקומי והבינלאומי**, ספרי חמד, 2001. עמ' 19.
19. **מילון למונחי צה"ל**, הוצאת המטה הכללי, אגף מבצעים, תורה והדרכה, 1998.
20. מן רפי, "נשק קטלני", **העין השביעית** 30, ינואר 2001, עמ' 38.
21. שטרסמן גבריאל, **דיני תקשרות ואתיקה עיתונאית הלכה למעשה**, הוצאת אוני' תל אביב.

פסקי דין

(לפי סדר כרונולוגי)

22. בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז(2) 871.
23. ד"נ 9/77 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' עיתון "הארץ" בע"מ, פ"ד לב(3).
24. בג"צ 243/82 - אמנון זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור. פ"ד לז(1).
25. בג"צ 399/85 - כ הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור. פ"ד מא(3).
26. בג"צ 399/85 כהנא ואח' נ' הוועד המנהל של רשות השידור ואח', פ"ד מא (3)
27. בג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא (1).

28. ב"ש 298/86 - בן ציון ציטרין נ' המחוזי של לשכת עורכי הדין . פ"ד מא(2).
29. בג"צ 806/86 UNIVERSAL CITY STUDIOS INC. ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות ואח', פ"ד מג(34) 22, (2).
30. בג"צ 606/93 - קידום יזמות ומו"לות (1981) נ' רשות השידור . פ"ד מח(2), 1.
31. בג"צ 2481/93 - יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק ו-5 אח' . פ"ד מח(2).
32. רע"פ 1127/93 - מדינת ישראל נ' יוסי קליין ו-3 אח' . פ"ד מח(3).
33. בג"ץ 316/03 - מחמד בכרי ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ואח' . תק-על 2003(3),
34. דנג"צ 4418/04 - לישכת העיתונות הממשלתית ואח' נ' אחמד סייף ואח' . תק-על 2004(3).

English Bibliography

35. Alex, P, Scmid, and Paletz, David, L, **Terrorism and the Media** Newbury Park: Sage, 1992.
36. Brigitte, L, Nacos, **Terrorism and the Media** New-York: Columbia University Press, 1994.
37. Charat G.S , **The Folkland war: Media, government and history**, (1997).
38. Courney, newell and Rasaaiah, **The Law of Journalism**, Butterworths, London Dublin & Edinburgh, 1995.
39. Conference report of the Second Conference on International Terrorism "Terrorism and the media", **Political communication and persuasion: an international journal** 3.2 (1985).

40. David, Butler, **The British General Elections of 1992**, Hampshire: Macmillan, 1992.
41. Edwards, S, Herman, **The Myth of the Liberal Media** New-York: Peter lang, 1999.
42. Gabriel Weinmann, "The theater of Terror: effects of press coverage, **"journal of communication"** 33, no. 1 (winter 1985) .
43. George, Gerbner, "Violence and Terror in and by the Media", in: M, Raboy and B, Dagenais (eds.), **Media, Crisis and Democracy** London: Sage, 1992.
44. Jerome, W, Hoge, "The Media and Terrorism", in: Abraham, H, Miller (ed.), **Terrorism- the Media and the Law** New-York: Transnational, 1982.
45. John L. Martin and Joseph Draznin, "broadcast Gatekeepers and Terrorism", **In the camera's eye: news coverage of terrorist events**, yonah Alexander &Robert g. picard (ed.) brasseys , US (1991).
46. M. Kalb, "Journalists Torn Between Purism and Patriotism", **Editor and Publisher**, (24.3.2003).
47. Mcquail, D, **Media Policy, Convergence, Concentration and Commerce** London: Sage, 1998.
48. Michael Elkins, Caging the Beasts, in: "**international challenge: terrorism and response**, Benjamin netanyahu (ed.) the jonatan Institute, Jerusalem ,1981
49. P.S. Nelson, and J.L. Scott, Terrorism and the Media: An Empirical Analysis?, **Defence Economics** 3 (1992).
50. Philip Schlesinger, "Terrorism, the media, and the liberal –democratic state: A critique of orthodoxy", in: **terrorism in Ireland**, Alexander yonah &alan O'Day (ed.)st. martin's press. New york (1984).

51. Shimon Peres, The threat and the response, in: "**international challenge: terrorism and response**, Benjamin Netanyahu (ed.) The Jonathan Institute, Jerusalem, 1981.
52. Timothy Gallimore, "Media Compliance with voluntary Press Guidelines For Covering Terrorism", in: Yonah Alexander and Roger G. Picard (eds.), **in the Camera's Eye**, New-York: Brassey's, 1991.

Verdicts:

(Chronological order)

53. **Schenck v. U.S.**; (1918), 39 S. Ct. Rep. 247, 249.
54. **Ronnfeldt v. Hillips** T.L.R. 46, 47 (1918).
55. **Abrams v. U.S.** 250 U.S. 616 (1919).
56. **Whitney v. California**, U.S. 357 (1927).
57. **Red Lion Broadcasting Co. v. FCC** 395 US 367 (1969).
58. **Green v. Federal Communications Commission** (1971).
59. **CBS v. Democratic National Committee** 412 US 94 (1973).
60. **FCC v. Listeners Guild** 450 US 502 (1981).
61. **Silver v. United Kingdom** (1983) 5 EHRR 347.
62. **FCC v. League of Women Voters** 468 US 364 (1984).
63. **R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind**, (1991) AC 696 1.

Laws & Guidelines

(Chronological order)

64. **Canadian Official Secrets Act, 1889.**
65. **Broadcasting Act, 1925**
66. **The communications Act, 1934; 47 USC**
67. **the European Convention on Human Rights (1963)**
68. **FCC Fairness Report (1974), 48 FCC2d 1**
69. **Official Secrets Act 1989**
70. **Broadcasting Directive , 1989**
71. **The Broacasting Act, 1990**
72. **The BBC Producers Guidelines, London BBC, 1996**
73. **United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, Adopted by the General Assembly on 8 September 2006 (resolution 60/288)**
74. **Terrorism Act 2006**

10. נספח המלצות



Gouzenko, Igor

Igor Gouzenko on television, 1966. Over half of the convictions under the Official Secrets Act were a result of Gouzenko's defection (courtesy Library and Archives Canada/PA-129625).

המלצות

מערכת היחסים בין מערכת הבטחון לתקשורת איננה צריכה להיות יחסי אהבה, זו אינה מטרה שצריך לחתור אליה. מדובר בשתי מערכות, שכל אחת בנפרד עושה את תפקידה, כאשר לעיתים יש אינטרסים זהים כגון: שלום הציבור ושלום המדינה (בטחון לאומי).¹¹³ על גורמי הבטחון להתמודד עם זה ולהביא זאת בחשבון בכל הערכת מצב ממש כפי שמתחשבים באויב, קרקע, ומזג האוויר. מאידך על התקשורת להבין כי הצבא מעוניין להניק יותר מאשר התינוק מעוניין לינוק, והוא אינו מסוגל לנתק עצמו משאר הרשויות, חיילי המילואים והתמיכה הציבורית, שכן המשטרה ומערכת הבטחון היא חלק מהקהילה האזרחית וגם לאנשיהם יש משפחות שברצונם להגן (במיוחד בישראל-צה"ל צבא העם).

לפיכך התקשורת ככלי האמון על שמירת האופי הדמוקרטי של המדינה ועל האתיקה אינו יכול לינוק בדרך חליפית את המידע מאמצעי טרור (קבלת צילומי פיגוע, צוואת שאהיד, ואף ראיונות מוכתבים מראש). אלא על שתי המערכות הללו לפעול במשותף למען האינטרסים המשותפים.

זאת מנקודת הנחה כי פועלות 2 מערכות נפרדות וכי מערכת הבטחון איננה מעוניינת לשלוט באמצעי התקשורת, (מה גם שהיא אינה מסוגלת) והתקשורת לא מעוניינים לנהל את מערכת הבטחון (בניגוד לחריגה של אמצעי התקשורת במלחמת לבנון השנייה, בה התקשורת דנה בכל קרב ובכל החלטה אסטרטגית).

לפיכך הנני ממליץ על ביצוע פעולות משולבות להעלאת קרנה של מועצת העיתונות והאתיקה העיתונאית יחד עם אכיפה של הרשויות להגבלת סיקור אירועי טרור באופן מדויק ואיכותי לשמירה על האינטרס הציבורי.

להלן אמלצותיי:

¹¹³ זאב שיף, העתונות- ארטיילריה מסוג חדש, קשר מס' 10, נובמבר 1991, עמ' 35

1. העלאת קרנה של מועצת העיתונות והאתיקה

א. הנפקת תעודות "עיתונאי" לכניסה לשטח סגור לסיקור עיתונאי (בכך מכפילים מערכות מחייבות על העיתונאי- גם מערכת נורמטיבית וגם משפטית).

ב. שידור ידיעות הנותנות מתן פומבי לטרור באמצעי תקשורת רק לאחר עריכה ע"י עיתונאי בעל תעודה "עיתונאי בכיר" אשר יוסמך ע"י המועצה (יחייב עיתונאים להצטרף למועצה על מנת לסקר אירועים) התעודה של המועצה תונפק רק לאחר מעבר של סדנא משולבת אשר תוכניה יועברו ע"י גורמי מערכת הבטחון, וגורמי עיתונות כפי שהמליצה הוועדה לקביעת כללי אתיקה לעיתונות בימי לחימה).

ג. תוטל אחריות פלילית על העיתונאי, ואחריות אזרחית על כלי התקשורת לעמוד בדרישות אלו.

ד. המועצה תחדד ותפרט התקנון האתיקה כיצד לשדר אירועי טרור.

2. שיפור האכיפה

יש לחוקק ולתקן מספר חוקים המתירים פגיעה בחופש הביטוי כאשר הערך מתנגש בבטחון לאומי.

א. ההנחי ממליץ כי במסגרת "**חוק החדשות השנייה**" יש על רשויות השידור לתקן תקנות המגבילות היקף שידורי חדשות למשך זמן מוגבל, על מנת למנוע שידור של מרתון אסונות. לדוגמא פריצת שידורים באמצע היום לצורך סקירה חדשותית של שידור טרור לא תעלה על חצי שעה, ובין מהדורה למהדורה תישמרנה שעתיים).

בנוסף, יש להתקין בתקנות, תקנה הקובעת כי חברת החדשות המעוניינת להאריך בזמן שידור תבקש הארכה אשר תתקבל רק אם יהיה בתוספת השידור ערך חדשותי ולא פרשני.

ב. הנני ממליץ לחוקק: "חוק לחימה בטרור (סיקור אירועי טרור) תשס"ז-2007"

החוק יתיר הוצאה של צוי איסור פרסום על "שידור טרור" בהגדרות החוק יפורטו הפריטים הבאים:

"שידור טרור"- מתן במה לביטויים התומכים בטרור, בכלל זה: שידור חזותי ו/או קולי של ראיונות עם חברי ארגון טרור או עם אדם המסית או מזדהה עם ארגון טרור מסוים או עם הפעלת אמצעי פעולות טרור. ביטוי אסור נוסף הינו שידור חזותי ללא "הגשה מוקדמת" של פעולה אשר ביצע ארגון טרור או כל פעולה אשר ננקטת באמצעים של טרור בהתאם לרשימת ארגוני הטרור שתפורסם ע"י מועצה לבטחון לאומי.

"הגשה מוקדמת"- חובת העברת הידיעה לעורך בכיר אשר הוסמך ע"י מועצת העיתונות כ"עיתונאי בכיר". במקרה ויתעורר ספק אצל העורך הבכיר, יעביר העורך הבכיר את הידיעה אל הצנזור הצבאי.

שידור הידיעה לאחר אישור הצנזור פותרת את אמצעי התקשורת, העיתונאי והעורך הבכיר מכל אחריות שהיא.

"הגשה מוקדמת" – תיקבע בחוק על פי עקרונות מניעת מידע (להבדיל מפרשנות) בעל ערך בטחוני אשר עלול לשרת ארגוני טרור הן בפגיעה בחוסן הלאומי של הציבור והן במתן מידע עזר.

בתוספת לחוק תובא רשימה של נושאים המחייבים הגשה מוקדמת התוספת תיקבע ע"י שר הבטחון בהתייעצות עם מועצת העיתונות, ובאישור ועדת החוץ ובטחון.

ג. יש להסמיך את הממונה על המשטרה לקבוע צו שטח סגור למעט עיתונאים בעל תעודה מיוחדת. או צו איסור פרסום למעט עיתונאים בעלי תעודה מיוחדת.

ד. יש לתקן את **תקנות ההגנה לשעת חירום** וליתן בידי הצנזורה הצבאית סמכות למנוע פרסומים שיש בהם מידע בעל ערך בטחוני אשר עלול לשרת ארגוני טרור הן בפגיעה בחוסן הלאומי של הציבור והן במתן מידע עזר.

בנוסף, יש לקבוע כי על החלטת הצנזור למנוע פרסום ידיעה מסויימת יהיה ניתן להגיש ערר לוועדה מיוחדת, שבראשה יעמוד שופט לשעבר של ביהמ"ש העליון אשר יימונה ע"י הוועדה לבחירת שופטים.

בועדה יישבו 4 חברים נוספים: נציג אשר יימונה ע"י מליאת המועצה לבטחון לאומי, נציג הצבא אשר ימונה ע"י הרמטכ"ל, נציג אשר ימונה ע"י מליאת מועצת העיתונות, ונציג ציבור אשר ייבחר ע"י שר התקשורת. (הרחבת אינטרס הציבור ע"י שר התקשורת המועצה לבטחון לאומי). החלטת הוועדה תהיה סופית ולא תהיה נתונה לביקורת שיפוטית.

ההסדר המוצע מבוסס על הנחה שבג"ץ לא מסוגל לעמוד בעומס אפשרי של עתירות תכופות ואף אמצעי התקשורת לא יוכלו לתפקד אם יאלצו להמתין להכרעת בג"ץ בכל מקרה ספציפי.¹¹⁴

לסיכום:

המצב בו הרשות השיפוטית העמוסה לעיפה צריכה להחשיב שיקולים בטחוניים מהותיים בפסיקותיה איננה מתקבלת על הדעת ואיננה עומדת בכורח המציאות. לאור הימצאותה של מדינת ישראל בלחימה מתמדת עליה להשית מנגנוני אכיפה יעילים, מהירים ונהירים, המסוגלים להילחם ביעד "הפרסום" של הטרור ולהגביל את אמצעי התקשורת ע"י רגולציה.

¹¹⁴ בארה"ב כשהתבקש ביהמ"ש להוציא צו מניעה כנגד פרסום נתונים סודיים שנגעו בייצור פצצה גרעינית, פנה השופט לצדדים בבקשה כי יסכמו למינוי ועדה של חמישה מומחים בתכריע בנושא, ביהמ"ש המליץ כי בראש הוועדה יעמוד שופט ועם חברייה יימנו 2 עיתונאים 21 מומחי גרעין. ביהמ"ש בהיר כי הוא מעוניין בהחלטה מקצועית על פני החלטה שיפוטית.