

בפריצה ללשכתו של מי שכיהן כסגן הרמטכ"ל, אלוף רד עברי, תלונת הקצין הייתה לא רק על שהידיעה משוללת כל אמת, אלא גם על שהכתב או נציג אחר של המערכת לא התקשרו אליו כדי לבדוק את נכונותה. לאחר ששמעה את הסבריו של הכתב, קבעה הועדה: "לא מקובל עלינו ההסבר לאי-אמינות הידיעה [אצל הקצין]. לדעתנו, הייבים היו העתונאי וידיעות אחרונות לברר, לפני הפרסום, את העובדות ממקור יותר קרוב ללשכת סגן הרמטכ"ל, ומכל מקום - לקבל, לפני הפרסום, את גרסתו של הקצין. לפיכך, אנו בדעה כי העתונאי וידיעות אחרונות לא קיימו את שתי החובות המוטלות עלי-פי תקנון האתיקה המקצועית, דהיינו - לא בדקו את נכונות הידיעה במקור המהימון ביותר, כדי להשיג את ההוכחה הטהרה ביותר, ולא אימתו את הידיעה עם הקצין, שהנהיג שאין בה שמץ של אמת" ("דפי מידע", מס' 51, 1987, 5).

תלונת דובר צה"ל נגד "על המשמר". נשוא התלונה: הכותרת צה"ל לא דיווח על כל הרג, שטרם בה 20.12.87. לשענת הדובר, הייתה הכותרת בלתי נכונה והיה בה לגרום "נוק למדינת ישראל, להסברה ולצה"ל" במקביל, פנה עורך העיתון בתלונה על דובר צה"ל, בעקבות הדעתו על "ניחוק מגע" עם הכתב הצבאי של "על המשמר" בגלל פרסום הכותרת. העורך תבע כי נשיאות מועצת העיתונות תתבע מדובר צה"ל, כתבאי לכל כירור, "הסרת החרם וזאת בשם העיתון של חופש הביטוי שהמועצה אמונה על הגנתו". הועדה, שבדקה את הנושא, קבעה במסקנותיה: "בכירור התלונתים ההדדיות של דובר צה"ל ועיתון "על המשמר", נקבע כי הכותרת צה"ל לא דיווח על כל הרג וזי מספר ההרגים מגיע ל-25 לפחות, הייתה שגויה ולא שקפה את האמור בדריעה עצמה. מאידך נקבע כי הכתב הצבאי של "על המשמר" ייתנה גם להגב מכל השירותים שצה"ל מעניק לכתבים הצבאיים" ("דפי מידע", מס' 55, 1988, 12).

כבר הוזכר לעיל, כי רשות השידור איננה חברה במעצת העיתונות - מכוח היותה כפופה לחוק - ומכאן שכללי המועצה או החלטותיה אינם בעלי תוקף מחייבי לגבי השליחיות והרדיו. עם זאת, מאמצת למעשה רשות השידור את מרביתם, והם חלק מהקורס הפנימי המכתוב את התנהגות השדרים (ראה להלן: "תוריד חדשות ואקטואליה", פרק ו'). עם זאת, היו מקרים רבים בעבר שהרשות השיבה על פניותיה של מועצת העיתונות, בעקבות תלונות שהגיעו אליה.

רבות מהחלטות העקרונות של מועצת העיתונות קובעות בסימון, כי המועצה "תקיים מעקב אחרי ביצוע הכללים". אלא שכולת האכיפה מותנית, במידה רבה, במחויבות הצינוית של עיתונים (ועתונאים) לכללי האתיקה וההתנהגות, כפי שנקבעו על-ידי המועצה. אילוים לכליים - הכולטים במיוחד בתקופות מיתון - מרופסים את המחויבות הזו, מבלי שלמועצה תהיה יכולת להטיל סנקציה של ממש על העבריינים. גם בימים כתיקונם, יש מקומנים וכתבי-עת רבים שאינם מקבלים, כמוצה, את כללי האתיקה - ובעיקר, בכל הקשור להפרדה בין חומר מערכתי לחומר פרסומי - ועולתם רק מצביעה על מוגבלותו של מנגנון מועצת העיתונות.

ב. יחסים לא-פורמליים במישור המאקרו

החסרים הפורמליים מגדירים, מעצם טבעם, כללי משחק כלליים ביותר. המציאות מחייבת לפרש את הכללים הללו, ובין השאר, להניח חסרים משלימים, לא-פורמליים. לכאורה, גוראים החסרים הלא-פורמליים עדיפים. שכן, בשונה מרוב החסרים הפורמליים, הם נקמים בדרך כלל תוך שיתוף פעולה והכרה הדדית באינטרסים של כל צד. משום כך, המקוח בין הצדדים הינו רך יותר ובוטה פחות. כך גם התוצאות. יתרה מזאת: שימוש מוגבר בחסרים הלא-פורמליים, ויצפום מקביל בשימוש בחסרים הפורמליים, הוא עדות ליחסים הרמוניים בין הממסד התקשורתי לבין ממסדים אחרים בחברה, ותמסר המליסי בראשם.

מערכת החסרים הלא-פורמליים היא רחבת היקף ונעלת גוונים רבים. היא נוגעת, בין השאר, למניפולציות במידע, לקביעות מדיניות בנושאי תקשורת המו-נים, לתגמולים ולסנקציות, לתפוצה, לפרסומה ולאישור תקציב. אחד הקריטריונים העיקריים לסיווג החסרים הללו הוא על-פי יוזם החסר או האינטראקציה. קריטריונים נוספים לסיווג: תקופת החסר, "המחירים" הישירים והעקיפים שמשלם כל צד, מספר המעורבים בחסר, וכן - האם החסר הלא-פורמלי עומד בנכות עצמו, או שהוא אלטרנטיבה לחסר פורמלי.

1. מניפולציות במידע

אחד השכיחים והמתוחכמים מבין החסרים הלא-פורמליים הוא השימוש המניפול-טיווי במידע, ולא במקרה. מניפולציה היא אחד מסדרות הפוליטיקה, ודי להיזכר בהקשר זה בכתביו של מקאוולי. המניפולציה במידע, כצורות מניפולציה אחרות, נועד להשיג יעדים בדרגים עוקפות מכשולים. במרבית המקרים, היוזמה לשימוש בחסר זה באה מצד השולט במידע, כאשר הוויסות המניפולטיבית של זרימת המידע, נעשה לפי הערכת התועלת הצפויה לקידום האינטרסים שלו.

מימוש של חסר זה כרוך, מעצם טבעו, בקיום מערכת מקהדת של כללי משחק בלתי כתובים - ובראשם: דיסקרטיות - המהיבבים יחסי אמון הדדים בין השות-פים.³³ לדעת גל-נור, המידע מופץ יותר בהתאם להסכמים גמישים מאשר על בסיס חוקים קבועים (Galnoor, 1977a, 191). מכאן, שיש קושי רב באיתור תסדר-רים וההסכמים הללו, או בתיעודם, משום שכל השותפים אינם מוכנים להודות בקיומם, או למסור עליהם פרטים. דק ספרי וכוונות של מנהיגים, פוליטיקאים, אישי ציבור ועיתונאים מגוללים, בדריעה, את הסיפורים שמאחורי המידע שכמונו נתפרסם כדברים.

בהיות המידע "סחורה בשוק הפוליטי המגולח" (Galnoor, 1977b, 77) מסתיי-עים בעלי המידע גם באמצעי תקשורת המונים - שהם בבחינת "ברוקרים של מידע" (Galnoor, 1977a, 193) - לניחולו של סחר יעיל ומועיל.³⁴ חשיפת מידע, בשלמותו או בחלקו, מסירתו לידתם של הברוקרים או לחילופין: מסירת מידע כזוב או סכירת המידע - הן בבחינת טכניקות מניפולטיביות, שהחלטות

הכללי בציבור ביחס לעתונות, המתאפיין בחוסר שביעות רצון מתפקודה ובביקורת על רמתה. אפשר להסביר את הפער הקיים בין הביקורת הנרחבת על העתונות לבין השימוש המועט יחסית במנגנון הבקרה של מועצת העתונות, לפחות בשט

סיבות:

א. מודעות גבוהה, בציבור הרחב ובמוסדות השונים, לקיומו של המנגנון לטיפול בתלונות, לדרך פעולתו ואפילו לנהל הפנייה אליו;

ב. גם גופים יחידים, המודעים לקיומו של המנגנון, אינם מייחסים לו אמינות גבוהה כהיותו מנגנון פנימי של הממסד העיתונאי, או שאינם מאמינים ביכולת האכיפה שלו;

ג. החשש של מוסדות יחידים מעימות ישיר עם העתונות ומהשלכותיו;

ד. שימוש בהסדרים חלופיים, פורמליים ולא-פורמליים, ובניהם: פנייה לבתי-המשפט, הפעלת סנקציות כלכליות, מניפולציות במידע ועוד (מכלול ההסדרים הללו נדון בפרק הזה וכן בפרק ז);

ה. עיסוק תזקח ישידה, מעין פשרה המושגת בין הנפגע מהפרסום לבין העתון, אמצעי השידור או העתונאים - ללא פנייה לגוף חיצוני;

ו. אי-ינכונות להשקיע משאבים וזמן בהתדיינות עם העתונות, ובמיוחד כאשר הפגיעה מהפרסום איננה קשה, או שהטיפול לא יביא לתוצאות משמעותיות.

האמיתות של כל מנגנון פיקוח מועגנת, מסבך הדברים, גם ביכולת הענישה והאכיפה שלו. ואמנם מוגבלות העונשים שמועצת העתונות יכולה להטיל ביוז

חרגה וסטייה מכללי האתיקה וההתנהגות - עוררה לא אחת ביקורת. גם היועץ המשפטי לממשלה, יצחק זמיר (שלימים נתמנה כיו"ר מועצת העתונות), אמר בעניין הזה: "הבעיה המרכזית של העתונות היא, שלא הצליחה להקים בקירבה מערכת אמינה ויעילה של שיפוט משמעותי, של כללי האתיקה ושל מנגנון לאכיפת הכללים... אם העתונות לא תעשה סדר בעיות, שלא רואים את הסכנה ולא נופלים על עצמם את המשמיה הקשה להיאבק ולתקן מה שעושה במישור

האתי המקצועי" ("דיעות אחרונות", 18.12.87). ואמנם, בראשית 1991 החלט, כאמור, על הקמת בית-דין לאתיקה, שיחליף את ועדות האתיקה.

להלן דוגמאות אחדות, שיש בהן כדי ללמד על התלונות שהוגשו למועצת העתונות ועל הטיפול בהן:

תלונת יו"ר מועצת המנהלים של העיתון "הארץ" נשוא התלונה: ידיעה בעניין פיסורי עובד בתעשייה האווירית. התלונה העיקרית של יו"ר מועצת המנהלים היתה שהכתב לא התקשר עמו לפני הפרסום כדי לוודא את נכונות הידיעה. ועדת הבירור קבעה כי "אין ממש בתלונת המתלונן, משום שהידיעה היתה מבוססת על מידע שנחשב מוכרבים במועצת המנהלים, ולכן איננו רואים כל פסול בכך שהכתב לא התקשר עם יו"ר מועצת המנהלים וזקוק" ("דפי מידע" מס' 35, 1975, 12).

תלונת חברת כולל נגד הארץ. נשוא התלונה: ידיעה על הלוואה

שמשרד האוצר מתכוון להעניק לחברה, הנמצאת בקשי נזילות. מנכ"ל החברה התלונן על מיקום הידיעה (כותרת ראשית בעמוד הראשון), על תוכנה הלא-מודיק, על שהכתב לא ביקש את תגובת כלל ועל כך שהפרסום הובלטו היו עלולים לגרום נזק חמור לחברה. במסקנות הוועדה נאמר, בין השאר: "הידיעה, בדרך

שפורסמה, יצרה רושם שחברת כלל נמצאת על סף התמוטטות, דבר שאין לו כל אחיזה בעובדות שהובאו. אין לתעלות על הדעת הערכת זריזות עיתונאית - כלומר: זכיה בידיעה - על חשבון האחריות המחייבת בידור יסודי של העובדות לפני הפרסום." עוד ספקה הוועדה כי "במקרה זה לא מילא הכתב את חובתו הסודית להשיג את תגובת החברה" ועל כן - "הפרסום, בצורתו ובתוכנו, הוא הפרת תקנון

האתיקה העיתונאית" ("דפי מידע", מס' 36, 1976, 4).

תלונת דובר צה"ל נגד הארץ. נשוא התלונה: מאמר, שפורסם בעיצומה של מלחמת לבנון, ואשר כותרתו אלי גבע - בין צייתנות למרש. הרחיקו של איש צבא המאמר נכתב ללא ציון שם כותבו, אך נמסר כי הוא "קצין בכיר

בצבא הקבע המסקר על יחידה קרבית קרבית בלבנון ושמו שמור במערכת." עיקרי התלונה של דובר צה"ל היו: בפרסום המאמר יש כדי לסייע לקצין להסיר את מקודות הצבא, ועל כן זו התנגדות לא-אתית הנובלת בעברת; וזכות הציבור לדעת מתייחסת בעיקרה לקבלת מידע, אך אינה מחייבת מתן פומבי לדעותיהם של קציני צה"ל בעניינים ציבוריים; פרסום מאמר פובליציסטי של קצין צה"ל בנושא רלוונטי ואקטואלי, יש בו כדי לערב את הצבא במחלוקת ציבורית פוליטית, ובכך לחתור תחת אשיות הדמוקרטיה; המאמר עלול ליצור פרקטיקה לא רצויה של כתיבה עיתונאית על-ידי קציני צה"ל בכירים בעילום שם, תוך הפרת המשמעת הצבאית ובניגוד למוסכמות הדמוקרטיה. בדברי תשובתו טען קצין העתון, שקודות מסכ"ל או הוראות התקשיר (החלות על עובדי המדינה) אינן חלות על העתון, ואינו מחייבות אותו משום חגיגה. הוא הוסיף, כי המאמר נמסר לביקורת הצנוורה, ואשר על-ידי הוועדה החליטה לדחות את התלונה, וקבעה כי העתון צדק בהחלטתו לפרסם את המאמר, שכן "בניסיונות האמורות היה אינטרס ציבורי מובהק בפרסום המאמר" ("דפי מידע", מס' 46, 1983, 8-10).

תלונת עתונאי נגד "מעריב". נשוא התלונה: דיווח על דברי צד

בבית-המשפט, כי העיתונאי קיבל טובת הנאה בחו"ל מחברת שאת פעולותיה סיקר. הידיעה פורסמה בהכלמה בעתון, אולם למחרת היום חזר בו הער מדבריו - ועל-כך לא פורסם דבר בעתון. העיתונאי שיגר מכתב ל"מעריב", ובו ביקש לפרסם את תגובתו, והמכתשה את הפרסום הראשון. לאחר שהמכתב לא פורסם - פנה למועצת העתונות. ועדת הבירור ספקה: "מעריב נגז שלא כשורה בכך שלא פירסם ידיעה על העדות המתוקנת." פסק-דינה של הוועדה: "מעריב חויב לפרסם את מכתבו של העיתונאי, בצירוף הסבר על האיחוד בפרסום התגובות" ("דפי מידע", מס' 48, 1985, 3).

תלונת קצין בכיר (במילואים) נגד "ידיעות אחרונות".

נשוא התלונה: מידע שהיה כולל בידיעה שפורסמה בעתון, ועל-פי "נתפס הקצין

של פרטים על קדננות של מעשה פשע חמור בחתימת עברה פלילית.

* יש להימנע מפרסום פרטים אישיים על אדם, או על בני משפחתו, שאין בהם עניין לציבור או שאינם רלוונטיים לנושא הדיווח.

* בפרסומים בעלי משמעות שלילית (כגון התנגדות אלימה לחוקר לעברה), יש לנהוג זהירות בציון השידוך האמני, העדתי, הרמי או הגזעי של הנוגע בדבר. בדרך כלל, יש להימנע מציון שידוך זה, אלא אם עובדה זו נוגעת במישרין לנושא הפרסום.

החלטה חשובה אחרת, שנתקבלה על-ידי המועצה ב-1982 – בעקבות ביקורת רבה בציבור בנושא זה – נוגעת לצילום אבילים. הכלל שנקבע בעניין: "צלמי עיתונות וטלוויזיה יימנעו מצילומים, שהם תצלומי תקריב של בני משפחה בשעת לוויה, והעורכים לא יפרסמו תמונות כאלה. כן ישקלו עורכי העיתונים בצורה אזהרת את בקשת המשפחה, לפני לוויה, בעת לוויה ולפני פרסום תמונה, להימנע מפרסום תמונות." ואמנם, בעקבות הנחיות המועצה, שינו אמצעי התקשורת – הפרטיים והממלכתיים – את הנוהג שהיה מקובל לפרסם תצלומי תקריב של משפחת אבילות.

גם כללי ההתנהגות המקצועית בעניין פרסום שמות חשודים, כסרם הובאו בפני שופט, שוגו והחמרו על רקע ביקורת ציבורית חריפה בנושא זה. על-פי כללים אלה אין לפרסם שמו של חשוד, אלא אם יש בכך אינטרס ציבורי המצדיק זאת, או לפי בקשתו של האדם הנוגע בדבר. עוד נקבע, כי אם אדם שחזר ממעצר ולא הוגש נגדו כתב אישום, ראוי שהתחן שפרסם את דבר המעצר, יפרסם גם את עובדת אי-הגשת גיליון האישום. בכל מקרה שהתקיים הנוגע בדבר דורש זאת, חייב העתון בפרסום, ובמידת הבלטה, דומה לפרסום הראשון. גם במקרה זה, מנעו כללי אתיקה מערכתיים חקיקה, שהייתה עלולה להגביל את אמצעי התקשורת. אחד הכללים החשובים ביותר שנבקעו על-ידי מועצת העיתונות נוגע לאבחנה בין חומר מערכתי לבין פרסומה. על-פי הכללים הללו חייב העיתון של חומר פרסומי להיות שונה מזה של החומר המערכתי. רשימות המתפרסמות במדור פרסומי לא יופיעו בחתימת הכותב (לרבות פסבדונים) המלים מדור פרסומי יפורסמו בהבלטה בראש העמוד המוקדש לחומר פרסומי. כן נאסר על עיתונאים, חברי האיגוד הארצי של העיתונאים, "לערוך, לכתוב, לתרגם, לעבד ולפרסם כתבות במדור פרסומי-מסחרי." כללים אלה הופרו בלגיו, כמעט על-ידי כל העיתונים. כמותם הופר סעיף 8 בתקנון האתיקה הקובע כי "פרסומות על סוגיה וצורתיה השונים, מחייבת הדגשה בכתב ובעל-פה כי המודבדב בפרסומות." בעתונות רבים ניתן היה למצוא, כמעשה של שיגרה, "כתבות" פרסומיות ששם הכותב התנוסס על-תו, עיתונאים רבים ביצעו – ולעתים בידעת הממונים עליהם – עבודות כתיבה ועריכה למספדים ולמדורים פרסומיים.

התפרה הסיסנית והגליוה של כללים אלה עוררה את מעצת העיתונות לפעולה, וב-1990 הוקמה ועדה מיוחדת, בראשותו של המשפטן ד"ר זאב סגל, שהמליצה על הכללים הבאים: 1. המפרסם פרסומת מסחרית בצורה של כתבה, מאמר או

מועצת בתשלום, או סרט או תשרי, יציין כי מדובר בפרסומת; 2. בראש כל חומר פרסומי כניל, בתשלום, יציין "פרסומת". המלה "פרסומת" תפורסם בצורה בולטת ובמסגרת ובהבלטה דומה ברדיו ובטלוויזיה; 3. העיצוב הגרפי של מדור פרסומי יהיה שונה מהעיצוב הגרפי של עמוד מערכתי. השוני יתבטא בשינוי מהעמדים המערכתיים הסמוכים, ויתבטא, בין היתר, בשינוי בשימוש בסוגי האותיות של הכותרות וכותרות-המשנה; 4. אם הופיע מדור פרסומי בחתימת שמו של כותב המדור, יופיע שם הכותב בצורה שונה מזו שבה ניתן, בדרך כלל, שמות הכותב כים בעתון. שם הכותב יופיע בצמוד למלה "פרסומת".

מליאת מועצת העיתונות, שאישרה את הכללים הללו ב-3.9.90, ציינה כי הם נועדו "למנוע הסעיית צרכני תקשורת"; זאת, משום שבפני הוועדה הוגשו מסמכים ותזכירים "מהם עלה כי במקרים לא מעטים, צורת הגשתו של החומר הפרסומי יש בה כדי לאח עיני קוראים ולהוליכם שולל".

כגוף העוסק בביקוח על כללי אתיקה ובאכיפתם, מהווה המועצה כחובת לתלוות על התנהגות חריגה של עיתונים ועיתונאים. סעיפים 14 ו-15 בתקנון מועצת העיתונות, מבהירים את סדרי הטיפול: "תלונות נגד עתון או עיתונאי, על חריגה מכללי האתיקה, יוגשו למועצת העיתונות אשר תדון בדבר על-פי סדרי עבודתה ותוציא את מסקנותיה. את המסקנות חייב העתון הנוגע בדבר לפרסם ככתבו וכלשונו, אלא אם החליט היעד הפרעל של המועצה אחרת"; "מועצת העיתונות רשאית גם לנוון, אחרי התראה מתאימה, בעתון שלא יפרסם התנצלות או שפידים אותה שלא בהבלטה נאותה. גם הנויפה תפורסם".

מספר התלונות המוגשות למועצה עלה בהתמדה. כ-21% השנים הראשונות לקיומה טיפלה המועצה ב-249 תלונות. 45.7% מהן נמצאו צודקות במלואן או בחלקן, ובמרבית המקרים הללו נקטתה הסנקציה המרבית: פרסום חובה של פסק-הדין בעתון הנוגע בדבר. כרבע מן התלונות תרם במישרין לקיומם של דתיים עקרי ניים בענייני אתיקה וכללי התנהגות במוסדות המועצה (פו, 1987). לשומת זאת, הרי במהלך שנת 1990 הוגשו למועצה 136 תלונות (84 מתוכן נגד עתוני הערב: 30 נגד "ידיעות אחרונות", 30 נגד "מעריב" ו-24 נגד "חדשות"). 36 תלונות הועברו לטיפול בוועדות הבידור. זהו גידול משמעותי בהשוואה למספר התלונות ששופלו מדי שנה בשנים 1963-1984.

לפחות חמש סיבות גידול במספר הפניות למועצת העיתונות: א. התבססותה של המועצה ככתובה לפגעים (או החשים כד); ב. ההחלפה ביחסי תגומלין והמתח בין העיתונות לבין הציבור; ג. עלייה בתיקא הפעילות של העיתונות והעמקת נוכחותם של אמצעי התקשורת במעגלי החברה והפוליטיקה; ד. גידול במספר העיתונים, שהביא להרחבת הפעילות התקשורתית, וכתיצוא מכל גם ליצירת נקרי דות היקר חדשות ולהגברת המתח בין התקשורת לבין החברה כולה; ה. תחררי תיות גוברת בין העיתונים, ובעיקר בין עתוני הערב, שגרמה להתרופפות מגננוני הריסון העצמי.

וממלא גם לפקח עליהם, כדי למנוע פגיעה אפשרית בהצלחת המשא-ומתן. לאחר חילופי השבויים, כשנודעו תנאי העניקה, נמתחה ביקורת קשה על המחיר הכבי ששילמה ישראל, רבים הביעו חרטה הן על העניקה עצמה והן על מניעת הפסוט שלם גם כל דיון מוקדם בנושא, ציבורי ותקשורתי. "חבל שלחצנו עליכם", הוזה למים שר הכסחון, יצחק רבין, בשיחה עם עורך "דעות" אחרונות³⁴, רב יודוקובסקי, "ייתכן שאם הייתם כותבים, לא היו משחררים את השבויים, ולא היה צורך לשחרר את המחבלים. יכול להיות שלא היו חדרשים מחוץ כה גבוה" (לביא, 1987, ע' 30). בהתבטאות זו יש המיון רב לתגובת המשל האמריקני, לאחר כשלו הפלישה למפרץ החזירים בקובה. במקרה זה ידעה העתונות מראש על הפלישה, אך בלוח הנשיא הצניעה את הפרטים בנושא. בריעבד נשען שלולא הסכימה העתונות להגבלות העצמיות, היה צורך לדחות את הפלישה, וממילא היה גמנע הכשלו שסייע לביטוס מעמדו של שלים קובה, פידל קאסטרו (גורן, 1976, ע' 47).

הקטן האתיקה המקצועית של מועצת העתונת בישראל מאמפינית של קהילה מקצועית שהיא מקימה לעצמה גופים עצמאיים ואף קובעת לעצמה הגדרות תפקודיות וכללי הנהגות. אלה חיוניים לא רק לסיפוח האוטו-גומית המקצועית, אלא גם כדי לזכות בהכרה מצד התורה ומוסדותיה כאוטונומיה זו. בקהילות מקצועיות שונות - ובניינן: עורכי-דין, רופאים, פסיכולוגים, רואי-חשבון ועוד - נתמסד הנופים היציגים הללו והם ממלאים תפקיד של כלם בפני לחצים חיצוניים ונסיונות להתערבות בשיוקלים המקצועיים של חברי הקהילה³⁵.

גם הפהילה העתונאית הקימה לעצמה גוף עצמאי משלה - מועצת העתונות (ראה לעיל פרק ב') - ואף אימצה תקנון אתיקה, שהוא בבחינת "האני מאמין" של העתונות והעתונאים בישראל. באמצעות התקנון מנסה מועצת העתונות לעצב את המסגרת הנורמטיבית-מקצועית-אתית לפעולת קהילת התקשורת בישראל. למעשה, כולל תקנון האתיקה שתי מערכות של כללים. האחת, נוגעת לתפקודו של מוסד התקשורת, כלומר - לחובות, להגבלות ולאישורים העצמיים, המוטלים על כלל אמצעי התקשורת. השנייה - נוגעת לתפקודם של העתונאים כפרטים, בעת ביצוע העבודה העתונאית (היא תיידן להלן, בפרק ו'). אלה גם אלה מגבילים זרימה חופשית של מידע ומנחים את מדיניות הפרסום העתונאית.

מועצת הכללים הראשונה מוצאת את ביסויה בארבעה מסיפוי התקנון. סעיפים 1 ו-2 (נוסח מעודכן מ-1986) מגדירים את ממצדו של מוסד התקשורת בהברה המוקדשית ואת תפקידיו וחובותיו. נאמרי בהם: "חופש העתונות וזכות הציבור לדעת, הם מעקיונות היסוד של החברה במשטר דמוקרטי. על אנשי העתונות לשרת את העקיונות האלה מתוך תודעת שליחות ציבורית, ביושר, בטאמות ובמיומנות; העתונאים, כאנשי המקצוע וכמשדתי ציבור, יקפידו על רמה מקצועית ואחריות ציבורית. הם יקיימו חובתם בשמירה על מהימנות ודיוק בפרסום דיעות בוזקות ובהערכת מעשיו של הציבור. על העתונאי וכלי התקשורת להביא

לציבור פרשנות, התאמת את העובדות, כדי למנוע מן הקורא הסקת מסקנות בלתי נכונות". שני סעיפים נוספים משרטטים את הגבלות המוריסים-אתיים של המערכת התקשורתית, והם מאמצים גורמות הקבועות גם בחוקי-סעיף 4 קובע: "הוצאת דיבה, הסתה, כיווי והאשמות בלתי מבוססות, כגון על רקע אישי, ציבורי, קבוצתי, לאומי, עדתי, דתי או גזעי, מהווים עברות תמורות על כללי האתיקה העתונאית". ואילו בסעיף 5 נאמר: "העתונאי וכלי התקשורת ינוגו לפי העקרונות, שכל אדם הוא בחזקת זכאי, כל עוד לא הוכחה אשמתו כדן. חייבים העתון וכלי התקשורת להימנע מפרסום שמות חשודים ועצורים לפני שהוכחו לבית-המשפט להארכת מעצרו או שחרורם בערכות, אלא אם-כן יש בפרסום אינפרס ציבורי".

המציאות המשתנה מחייבת עידכון התקנון והתאמתו לנסיבות חדשות. שורה של החלטות עקרוניות, הנחיות וכללי הנהגות - שנתקבלו על-ידי מועצת העתון - נות - פידשו את התקנון, הלכה למעשה, ואף גיבו אותו בנדרבים נוספים. לענין זה של מציאות משתנה, מעיר כן: "האתיקה, כמובן, גוררה מתמישת תפקידה של העתונאות בחברה וכן מהדרכים שהעתונאים אימצו לשם מילוי תפקיד זה. היינו, המטרות והאמצעים המוחזקים אצלם כרצויים. משתמע, שלכלי האתיקה המתאמים לתקופה, שהאמינה במוחזקים אצלם כרצויים. שלכלי האתיקה מהכללים המתאמים לתקופה שרואה את הדיווח העתונאי לאור הלטיקוים של 'הבניית הכציאות', כמו כן, כללי האתיקה הנגודים מראית מטרות העתונות ככלב שמירה, או בוררותה המקומית כאוטונומיה בעוד אוטונומיה, שונים מראית העתון-נות של טרסה-מדינה, כמניוית להשגת יעדים לאומיים" (כץ, 1989, ע' 12).

השינויים ההתקופתיים נבעו לא רק מאימוץ גורמת המעוגנות בחוקים, אלא גם מסיכון לבלום מגמות חדשות של חקיקה, שהיו עלולות להטיל מגבלות נוספות על העתונות.

בין ההנחיות הכללים שנקבעו במשך השנים על-ידי המועצה, ואשר נהפכו למעשה, להלק מהקודקס האתי התקף לגבי המערכת התקשורתית:

- * אין עתון חייב לגלות את מקורות המידע שלו, ועל כן אין להכריח את העתון לגלות את זהותו של כותב כתבה (ראה גם לעיל, עמ' 175).
- * עתון המפרסם פרשת תביעה, בפרם הוגש כתב תגנה, יצוין הדבר במפורש. כאשר יוגש כתב תגנה יפרסמו העתון לפי בקשת התגנע.
- * למועצת העתונות יש סמכות לדון גם בתלונות נגד גם מי שאיננו נכונה עם חבריה.
- * פרסומים על עבריינים ועברות: יש להיזהר מלהקנות לעברייני הילה של חשיבות כיעני בני חוגו; יש להיזהר מצירוף הפשע; יש להיזהר מפגיעה בקרבנות; יש להימנע מהפרזה בפרסומים על עבריינים, שנידונו לחקופת מבחן לצורך שיוקום; יש לזכור את הסבל של בני משפחת העברייני. יש להנתי, כי כללים אלה גם מנעו את מימושה של הצעת החוק הפרשית, שאותה יום ב-1985 חה"כ אוריאל לין, ואשר על-פיה יהיו מסידה ופרסום

במהלך המלחמה לא שיתף פעולה עם הוועדה, ולא נסתייע בה, כפי שעשו שרי בטחון קודמים. כאשר ביקשו העורכים להיפגש עם ראש-הממשלה, לא נענו. וראש-הממשלה שלח במקומו את ראש אמ"ן, יחסי הצננה של ראש-הממשלה לזעזזה רק המחיש את תלותה של זו בממשל הפוליטי, כמו גם את העובדה שמעמדה המיוחד שאב את כוחו מעצם ההתייחסות אליה.

שיפור מחדש ביחסים נעשה עם כניסתו של שמעון פרס לרשתת ראש-הממשלה, בשנים 1984-1986. הוא הירש את מסורת היחסים ההדוקים עם הוועדה, ואף תירך את העורכים בהודמנויות שונות, ביניהן: ערב מסעו למרוקו לפגישה עם המלך הסאד, לעומת זאת נמנע פרס מלהסתייע בוועדה בפרשת השב"כ או בפרשת ואנונו. כיצד פועלת ועדת העורכים? - רשמית, מקיימת הוועדה ישיבות משני סוגים. האחד, ישיבות מפגש עם אישים שונים החולקים סדרות עם חבריה; והשני - ישיבות גוהליות, העוסקות בטיפול במידע זה. אופיה "החשאי" של ועדת העורכים בא לידי ביטוי באופן וימון הישיבות וניהולן. ישיבות הוועדה, בעיקר מן הסוג הראשון, נקבעות לפי הצורך. חברי הוועדה מוזמנים לעתים בכתב, ובעוד מועד, ולעתים מוזמנים בטלפון, שעות מסורות לפני הישיבה. הנוכחים לישיבות הוועדה מנועים מלרשום הערות, ואין גם דישום מסודר של היוזמים ותיעוד ארכיוני. רק ישיבות גוהליות וזרות, למען הנחות, לתיעוד פורטוקולי. תוכן ומפגשים עם ראשי-ממשלה, שרים, קצינים או אישי ממשל בכדיים, נותר חסוי, כמו עצם קיומם. המידע הנמסר לנוכחים בסנישה איננו מפורסם, גם אם תוכנו מוכר למשתתפים ממקורות אחרים.

השימוש בוועדת העורכים כמכשיר מניפולטיבי לא נעשה על-ידי ראשי-הממשלה ושרי בטחון בלבד. בהדרגה החלו גם שרים, ממלאי תפקידים בכינים במשרד החוץ ובשירותי הבטחון, ואפילו אישי ציבור וגופים ציבוריים אחרים (כמו הסוכנות היהודית או האוניברסיטה העברית), להיפגש עם הוועדה. ההופעה בפני הוועדה מילאה צורך כפול: היא העניקה לדובר במה ומעמד מכובדים (ובתמורה, הוא מסר מידע מפורט בנושאים דגישים כמו כלכלה לאומית, עלייה או ענייני פליטים) ואילו הוועדה סייעה, במקרים רבים, למנוע את זרימת המידע - שלא תמיד ניתן לסווגו בדרגת דגישות עליונה³¹ - לציבור הרחב.

המניפולציה בוועדה נעשתה לא רק לצורך העלמת מידע מהציבור,³² אלא גם כדי ליצור אקלים ציבורי נוח להתלמות פוליטיות עתידיות. באמצעות מאמרי רקע ופרשנויות. הצלחת הממשל הפוליטי בניצול הוועדה למטרה זו הופכת את העורכים, למישהו, למסבירים מטעם.

על רקע זה, ניתן גם להבין את הופעתם, בפני הוועדה, של דמטבילים, כל אימת שעלתה על הפרק הצעה לקיצוץ בתקציב הבטחון. הם מסרו לחברי הוועדה נתונים חסויים, שספק אם העתונאים מסוגלים להעריכם מובינה מקצועית, כדי להבטיח פרסומים אחרים, שסייעו במהלך המימוש התקציבי עם משרד האוצר. גם שרי האוצר, מצדן, ניצלו את הוועדה, כאשר ביקשו להכשיר את הקרקע, על-ידי יצירת אקלים תקשורתי נוח, לצדדים כלכליים חדשים. במקרה אחד אף הקדים שר האוצר,

[180]

הציג בפני ועדת העורכים את פרטי הצעת התקציב ל-1987/8, עוד כסרם נגישי אותה לדיון בממשלה.

החברות בוועדה היתה מותרת, במשך שנים רבות, לעורכי עיתונים בלבד, והיא נחשבה כמעודן אסקלסיווי. ב-1986 נערכו שינויים בתקנון הוועדה, ושמה הוחלף מ"ועדת העורכים של העיתנים הישראליים" ל"ועדת העורכים של העיתנים הכלליים הישראליים". השינוי בתקנון מאפשר גם את השתתפותם בישיבות של נציגי אמצעי השידור וכן של עיתונאים בכירים וכותבי מאמרים בעיתונים היומיים. כל עתה יכול לשגר לישיבות הוועדה שני נציגים, לאו-דיוקא עורכים. בעקבות השינוי בתקנון גדל מספר חברי ועדת העורכים מ-12 ל-30, והדבר גרם לפיחות פה במעמדה, שכן ככל שגדל מספר החברים, כך גובר הסיכון לדליפת מידע, והדבר רק מגביר את החשש של אנשי הממשל למסור לפורום זה מידע סודי ורגיש.

קדמה של ועדת העורכים ודרך פעולתה מעוררים ביקורות משני סוגים. האחד - ברמה הערכית-עקרונית, והשני - ברמה המעשית. הביקורת העיקרית בתחום הערכי משמעת מצד אלה הטוענים, כי קיים הוועדה הוא הוכחה נוספת לכך שתוקלה העתונאית איננה אלא שופצה צעקנית של הממשל הפוליטי, שכן נבנות העתונאים לצנזורה עצמית מוגדרת לרוח הידיבות בין העתונות ובין הממשלה, העומדת ביסוד ההוניה העתונאית. לאחר מלחמת יום הכיפורים אף נסעו כי "בקרב ציבור העיתונאים נעורר רושם שקרובה יתרה זו (בין הממשל לבין ועדת העורכים) היא אחד הבלמים החמורים ביותר של החופש האצטי של המקצוע בישראל" (שטרסמן, 1974, 5). טענת הנגד היא שהוועדה משמשת אמצעי עזר ל"מימוש עקרונות האחריות החברתית על-פי תפישת זו, הנכונות לקבלת מגבלות סיקר ופרסום רק מחוקת את אמון הממשל הפוליטי באנשי התקשורת."³³

הביקורת מהסוג השני מעוגנת במחלוקת על התוצאות הפוטנציאליות של פרסום המידע או העלמתו. אמנם האחריות החברתית מטילה על העתונות את ועבת השמירה על אינטרסים לאומיים חיוניים, אך השאלות המתעוררות בתקשר זה הן: מי מסיב לזהות את האינטרסים הללו ולקבוע את הדרכים הנאותות כדי להגן עליהם? האם הסתרת מידע משרתת, בכל מקרה, את האינטרס הלאומי? מה צשוי להועיל יותר לאינטרס הלאומי - דיון פומבי בנושא או השאיות מוחלטת?

כל השאלות הללו אינן אופייניות לישראל בלבד. שאלות דומות התעוררו בארצות-הברית ערב הפלישה למפרץ החזירים ובעקבותיה (ממשל קנדי), בתקופת הפלישה לברנדה (ממשל רייגן), הפלישה לפנמה (ממשל בוש) וכן בעקבות המלחמה במפרץ הפרסי (1991). עיסוק חילופי השבויים הישראליים במחבלים-כלותיים - בשנים 1983-1984 הוא, אולי, הדוגמא הבולטת ביותר הממחישה את הוילתה הזו בארץ, ולקחה מעסיקים עד היום את שני הממסרים הפוליטי והתקשורתי כשהיא במהלך המשא-ומתן, שבסופו הוחלפו 1,130 מחבלים תמורת שלוש שבויים ישראליים שחיו בידו אוגוני המתלים, הופיעו בפני ועדת העורכים אישים שונים ממשרד הבטחון, לרבות הנציגים הישראליים במשא-ומתן - שמואל תמיר ואריה (לזוט) אלאב. מסרת הפגישה עם הוועדה היתה להצניע את הפרסומים בנושא השביית.

[181]

שהסדרים פתחו באש, הופעל חיל-האוויר שהפיל שני מטוסים סוריים, ופגע בצמרת סוריות. עוד באותו ערב נגש ראש-הממשלה, לוי אשכול, עם עורכי העתונים ומסר להם פרטים על המקרה (הבר, 1987, 143). כשלהי מאי 1967, פגה השר ישראל גלילי לועדה, וביקש מחבריה להצניע את הדיווחים על אותות המשבר עם מצרים, ולו רק לא לטרפד את הסיכויים להתירו בדרכים בקבלת מידע חסר, מלחמת יום הכיפורים, ובמהלכה, מילאה הוועדה תפקיד מכריע בקבלת מידע חסר, בפרסומו החלקי ובהעלמתו מהציבור - לאו דווקא מנימוקים בטחוניים.

לאחר מלחמת-ששת הימים, כימים שבהם גיהלו הפורדים מרד בשלטון העידאני - ונסתייעו בעזרתה של ישראל - ביקר בארץ מנהיג המרד, מולה מוסאסאפה אל-ברואני, הביקור לא סוקר בעתונות, והציבור הישראלי לא ידע עליו דבר, ולא רק משום שבמהלכו הופגש האורח עם חברי הוועדה (לביא, 1987).

בי-1976 ביקר שר הבטחון, שמעון פרס, בארצות-הברית כדי להכשיר את הקרקע לעיסקת רכש גדולה. "כאשר חזר, מסר לוועדת עורכי העתונים דוחו שקיבל בחזרה את הקמים שהפיק משם, עם תיאור מפורט של מדיניות הרכש הישראלית בארה"ב" (גולן, 1982, 185). ערב מבצע אנטבה ראש-הממשלה, יצחק רבין, בפני ועדת העורכים, ביקש להצניע את הדיווחים על המחאות של משפחות החטופים, אך מאז למסור מידע על מבצע החילוץ המתוכנן. בפגישה אחרת, ערב המהפך של 1977, עידכן רבין את חברי הוועדה במרסי ההסכם שהושג עם המורים, בתיווכה של אוצרת-הברית על ה"קוים האדומים".²⁸

הנושאים השבחים ביותר המועלים ברייני הוועדה הם, מסבע הדברים, בתחום החוזר והבטחון. במקום השני, מבחינת השכיחות, עומד נושא הצלייה. המאבק למען הצלייה מברית-המוצעות היה כמשך שנים אפוף תשאיות, במצוות הממשלה ותור שיתוף פעולה מצד הוועדה והבריה. גם פרטי הצלייה מארצות מושג שנות, הובאו לדיעת הוועדה, שהתחייבה למנוע כל פרסום בנושא.²⁹ חברי הוועדה גם הכנסו בסוד ההסכם עם ממשלת רומניה, לפיו תותר עליית יהודים חסרות כפר נפש, וכן בסודות מכצע משה ומבצע שלמה להעלאת קטרי אחיפז.³⁰

לאחר המהפך הפוליטי, ב-1977, חל פחות במעמדה של הוועדה, ושיתוף הפעולה בינה לבין הממשלה - השתבש. ראש-הממשלה, מנחם בגין, וכמוהו גם שר הבטחון הריכסני, לא הירבו להופיע בפני ועדת העורכים, חרף ההפצרות והבקשות מצד העורכים (נגבי, 1985, 88-89). נראה, כי המפנה ביחסים בין שני הממסדים נבע מתפישותיו של ראש-הממשלה החדש - ושל עמיתיו לשלטון - שלא השתחררו מהחשדות כלפי הממסד התקשורתי, והמשיכו לראות אותו כעוין לליברל. כתימכין לסענתם-החושפת, הצביעו ראשי הממשל החדש על עמויותם של עורכי הציבור.

ניים הלועזיים, שרובם בעולות המערב, החברים בוועדת העורכים. יחסו המסיגי של השלטון החדש כלט ממויחד בעת שיתוח קמפ-דיפזי, שקדמו לחתימת הסכם השלום עם מצרים. במהלך השיחות התמיד בגין לנטרל את העורכים מכל מידע על המהלכים המדיניים. לאחר מינויו כשר הבטחון גיסה אריאל שרון

ועדת העורכים של העתונים וכלי התקשורת בישראל

ועדת העורכים של העתונים וכלי התקשורת בישראל - או בשמה המקוצר: ועדת העורכים - נחשבת, בצדק, לגוף יחיד לישראל. יחדיו הוא קודם כל בכך שהיוזמה לקיומו באה דווקא מקברניטי הממסד התקשורתי, שקיבלו על עצמם, מרצון, מעין צנזורה פוליטית.

שורשיה של ועדת העורכים נעוצים עוד בתקופת המנדט הבריטי. גלגולה הראשון היה בדמות ועדת התגובה, שנוסדה ב-1942, ואשר יזמה מעיד על מסרת יוזמת ואכן עורכי העתונים העבריים, שלא תמיד ידעו כיצד לספל בנושאים רגישים - כמו: גירוש מפעילים או חיפוש נשק ביישובים העבריים - ביקשו מהנהגת היישוב הכוונה והנחיות פרסום (גורן, 1976).

לאחר הקמת המדינה, ידעו יחסי הגומלין בין ועדת העורכים לבין הממסד הפור ליטי ובמיוחד עם ראש-הממשלה - עליות ומורדות. בתקופת כהונתו של דוד בן-גוריון כראש-הממשלה, היחה פריחה ביחסים.³¹ ידעיו של בן-גוריון יזוהו את יתרונותיה של ועדת העורכים בוות של זרימת מידע - מן הממסד הפוליטי לציבור - ובמשך שנים שימשה הוועדה למעשה אמצעי יעיל לחימות מידע ולהעלמתו. באחד מלילות 1956, ערב מבצע קדש, הזמין בן-גוריון את חברי הוועדה לצפות בפריקת משלוחי נשק מאניות נמל חיפה. העורכים ראו ושמעו - העתונות כולה שתקה.

גם דוגמאות מאוחרות יותר יכולות להעיד על יחסים הרמוניים ששררו בין הממסד הפוליטי לבין ועדת העורכים. בראשית מרס 1958 "התמוצעה" פרשת מסוס ישראל, שהסיס נשק לרסובליקה הדומיננטית, ואשר נאלץ לנחות, בגלל תקלה, באלג'יריה, שלטונות צרפת השדו, כי המדובר הוא בתברחת נשק למורדים. עיסקת הנשק נעשתה על-ידי מנכ"ל משרד הבטחון, שמעון פרס, בניגוד לעמדת משרד החוץ, ולאחר פרסום המקרה מתחו עליו העתונים ביקורת. פרס נפגש עם ועדת העורכים "ניסיה להסביר את מניעיו" (גולן, 1982, 87). בתקופת כהונתה כראש-הממשלה כינסה גולדה מאיר את ועדת העורכים ושכנעה אותם להסכים לצנזורה מוקדמת על ידיעות בענייני רכש בטחוני, גם אם פרסומו קודם לכן בחו"ל (בר-און, 1981, 106).

בי-1965 כינס שר המשפטים את הוועדה, וביקש מחבריה למנוע פרסום ידיעות על תלונה, שהגישה עו"ד יונה סופר נגד שופט בית-המשפט המחוזי בתל-אביב. סופר, שטענה כי השופט מלחי נטל שוחד, מסרה את עותק התלונה גם לעתונות. הנימוק העיקרי שהועלה בפני הוועדה, היה שכל עוד לא נברקה התלונה ביסודית, יש למנוע כל פגיעה ביוקרתה ובמעמדה היחיד של המערכת השיפוטית. העורכים

נגנו לפניה.³²

בי-7 באפריל 1967 החל בעיבוד חלקת מתלוקת ליד קיבוץ חל-קציר, ולאחר

המדינה - ממעצרי עתונאים שטייבו לגלות את מקור המידע שלהם, גם כאשר היה מקום להניח כי הדבר יוביל לגילוי עבריינים. לדוגמה: במחצית שנות ה-70 זומן כתב "מעריב" בירושלים לחקירה במשטרה, לאחר שהועלה החשש, כי מסמכים שהגיעו לידיו, לצורך פרסום כתבה, היו גנובים. כאשר הבהיר העתונאי, כי הוא מוכן להחזיר את המסמכים אך לא יגלה את מקורם, החליטה המשטרה לסגור את חיק החקירה נגד בנימוק של "חוסר עניין ציבורי", למרות שהיה יסוד פלילי להעמידו לדין. גם במקרים אחרים נקטה המשטרה דרך דומה. עמדת הממשל הפוליטי הייתה שכל עוד אין מדובר בפשעים המרים, או בעברות על בחון המדינה, יש להימנע מעימות ישיר עם הממסד העתונאי.

למרות שהממסד הפוליטי והמשטרה אימצו, למעשה, תורה שבעלי-פה באשר לחקירת עתונאים, הרי רק בשלהי 1990 נהפך גוהג זה לגוהל כתוב ומחייב. בעקבות ביקורת שנמתחה על המשטרה, לאחר ששוטרים ערכו חיפוש במערכת הזימון הכלכלי "גלובס", פירסמה מחלקת חקירות ותביעות במטה הארצי של המשטרה הנחה שכתורתה "עתונאי - אישור זימון לחקירה ולעריכת חיפוש". בהנחה זו - המתבססת על פסק-הדין של בית-המשפט העליון²¹ - נקבע, בין השאר, כי "בביצוע פעולות חקירה מעין אלה, יש משום פגיעה בעקרונות חופש הביטוי, עליו מוטות המשטר במדינה דמוקרטית, ועל כן נדרשת המשטרה לנהוג באיפוק רב בהפעלת סמכויותיה על-פי חוק ולהפעילו רק לאחר מיצוי כל הרכיבים האלויות כראוי" (הגשה במקור). עוד נקבע כי כל זימון של עתונאי לחקירה, או עריכת חיפוש, שעונים אישור מוקדם של ראש אגף החקירות במטה הארצי של המשטרה או של מפקד המחוז, אלה ישלכו, "בכרום מן האישור לזימון עתונאי לחקירה או כסרום הגשת בקשה לשוטף לקבלת צו חיפוש, את השקילות הבאים: נתינותו של צוהת מקור המידע לחקירה, חומרת העברת האפשרות להגיע למידע או למקורות בדרכים אלוטיות והצורך להחיות בייצג המשפטי לממשלה, בפרקליט המדינה, בפרקליט המחוז או בנשיא מועצת העתונות (לפי העניין)". כן נקבע כי חיפוש אצל עתונאי ייערך על-פי צו חיפוש שהוצא לשם גילוי זהותו של מקור סדר הדין הפלילי (מעצרי חיפוש) [נוסח חדש] שהכריס-1969. "בבקשה להוצאת צו חיפוש יש לציין כי החיפוש נערך אצל עתונאי לשם גילוי זהותו של מקור מידע, או לשם תפישת חומר שברשותו ואשר הגיע אליו תוך כדי עבודתו כעתונאי, ולפרט את מקום החיפוש והסיבה שבגינה מתבקש החיפוש. כמו כן, יציין מודע החיפוש רלוונטי להליכים ובעל חשיבות לשם עשיית צדק בנושא מהותי".²² סעיף 71 לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד-1984 אוסר פרסום על "עניין החלוי ועומד בבית-משפט, אם יש בפרסום כדי להשפיע על מהלך המשפט או תוצאותיו". אי-על-פי שאפשר למצוא בעתונות הישראלית דוגמאות אינן-ספור של פרסומים המהווים הפרה גלויה וברורה של הסעיף הזה - נדירים הם המקרים שבהם נחלל החוק.²³

למדיניות הדי הרכה כלפי העתונים היה אחראי, במידה רבה, היועץ המשפטי לממשלה, מאיר שמגר, "כשלא דובר בעניינים כחזוניים, לא נקט שמגר מדיניות לממשלה, מאיר שמגר, [176]

נוקשה ביחסיו עם העתונות, ונטייתו הסבבית כלפיה היתה דווקא לקולא. כשפגו אליו גורמים ממלכתיים וממלכתיים שונים וביקשו ממנו לנקוט אמצעים לפי עתונאים 'המשתוללים' בשם חופש הביטוי - התייחס לפניות אלו בזהירות רבה. מדיניות זו הביאה אותו, בסופו של דבר, לידי עימות עם ועדת אגרנט, שאף טרחה וביקרה את מעשיו כדברי ההקדמה לד"ח המסכם שלה על מחולל יום הכיפורים... י"ד היועצה [השופט אגרנט] וחבריה התרעמו על כך לא פעם וביקשו נקיטת צעדים נמרצים נגד העתונאים פורקי העול ולא הסתפקו בפעולות הסברתיות, שנעשו על-ידי היועץ המשפטי. שמגר מצדו לא מיהר להיענות לדרושות חברי היועדה. היה ברור לו, כי כל הוראה מצדו להעמיד לדין עתונאים ובעלי עתונות, עשויה להליד תוצאות מרחיקות לכת. שמגר השקיע זמן ומאמצים מרובים במסע ההסברה והשכנוע שניהל. הוא נפגש עם ועדת עורכי העתונות ועם עתונאים רבים וביקש להסביר ולהשפיע, ואכן לפעולותיו של שמגר היתה השפעה ממתנת, אך התופעה לא נעלמה לחלוטין" (נוסמן, 1981, 271).

גם ההמלצה של ועדת אגרנט לעיין מחדש במדיניות שלא להעמיד עתונאים לדין בגלל פרסומים מהסוג הזה, לא שינתה את עמדתו העקרונית של שמגר, "שהליכים פליליים נגד עתונאים ועתונות אינם הדרך הנכונה לטיפול בנושא" (שם, 272). הדי הביקורת של ועדת אגרנט נתגלגלו גם לכנסת, ובתשובה על אחת השאלות בנושא זה אמר שר המשפטים כי היועץ המשפטי, לאחר בדיקת הנושא, "החליט לכבד צעדי הסברה והתראה ולא לנקוט הליכים משפטיים". יודישו של שמגר הלכו, בדרך כלל, בדרכו.²⁴ דק במקרה אחד כסה בית-המשפט הגבוה לצדק על היועץ המשפטי לנקוט צעדים נגד עתונאי, בגלל פרסומים הנוגעים לסיקור משפטי של איוואן דמיאניוק המהווים לכאורה עברה. ההתערבות המשפטי סתם באה לאחר שפרקליטו של דמיאניוק עתר לבג"צ וערער על החלטה קודמת של היועץ המשפטי, לפיה אין להורות למשטרה לפתוח בחקירה בעניין הזה. שתי הדוגמאות הללו עשויות לא דק ללמד על מעמד הפוליטי מעדיף הסדרי ויסות שורת כשראל, אלא גם - ובעיקר - על כך שהממסד הפוליטי מעדיף הסדרי ויסות לא-פורמליים על-פני עימותים בבית-משפט.²⁵ אף כי החוק איננו מכיר בחסיון העתונאי, נהנים העתונאים בישראל, הלכה למעשה, מהזכות הזו, החרוזה גם על דגלה של מועצת העתונות. (סעיף ד') לתקנון מוצעת העתונות קובע כי אחד מתפקידיה הוא "להגן על העקרון של חסוי מקורות המידע של העתונאים". ראוי לציין כי החסיון הזה איננו יחודי לישראל. במדינות מערביות רבות נמנעים השלטונות מלהעמיד עתונאים לדין על סירוב לגלות את מקורות המידע שלהם, וזאת - מתוך הכרה במעמדם המיוחד של אמצעי התקשורת ועובדתם. תופעת החסיון של אמצעי התקשורת - Media Immunity - היא אפוא ביטוי נוסף לצמצום אותו של מוסד התקשורת.

בפני שופט בית-המשפט העליון (או שופט בדימוס), שיהיה בעל מעמד של בורר על-פי חוק הבוררות. הממציה להעניק לעדוור אופי אורחי נעודה להבטיח "שהצדק בעניינים הערניים של הצנורה הבטחונית גם יעשה וגם ייראה".

3. הסכם הצנורה יחיל גם על כתבי-החוזק בישראל.
4. כל העתונים יוכלו לצטט, באורח חופשי, את כל הגדפס בעתונים אחרים בארץ, אלא אם כן סבור הצנור "שמתקיים בדברים הגדפסים מבחן הסכנה הודר-אית והקריבה ברוח התלסות בגי'."
5. שר הפנים והצנור לא יוכלו לבצע סגירה של עתון, שאיננו נכלל במסגרת ההסכם, ללא מתן שהות לפניה לערכאות.

למעשה, יושם לפחות חלק מההמלצות עוד קודם להקמת וערת שריו. במיוחד אמורים הדברים לגבי החלת הסכם הצנורה גם על אמצעי השידור, העתונים, המקומונים וכתבי-העת, שלא היו שותפים להסכם בין צה"ל והעתונות היומית. בפועל, פעלה הצנורה במשך כל השנים ברוח ההסכם עם העתונות היומית גם כלפי אמצעי תקשורת שלא נמנו עם החתומים עליו - כולל כתבי-החוזק - אך לא לגבי עתונים ערביים. ההמלצה בדבר שינוי ערכאת העדוור אומצה על-ידי שלטונות הבטחון.

אף-על-פי שהצנורה פועלת מכוח הסכם עם העתונות הממוסרת, ואף שאיננה מפעילה בדרך כלל את "שיניה" גם כלפי מי שמבצע עבירות צנורה, הרי לקיומו של חוק, המאפשר להפעיל צנורה, יש משמעות הרחפתית. יתר-על-כן: קיומו של הכלי הצנוריאלי עשוי לעודד את המוסד הפוליטי לעשות בו שימוש נוספים. ואמנם, בעבר אייצו מקרים שבהם הוטל על הצנורה להיות הגוף האחראי לביצוע צווים ממשלתיים. כך, לדוגמא, היה ב-1966, כאשר הממשלה קבעה שכל היוונים של ועדת השדים לענייני בטחון ייחשבו כדיונים סודיים שפרסומם אסור (כאמור יותר הוטלו איסורים דומים גם על פרסומים בנושאי עלייה ונפט). בעוד שתקנות ההגנה לשעת חירום מותירות לצנורה שיקול דעת נרחב (שניתן להפעילו לקולא ולחומרה), הרי במקרה הזה, כפי שהעד הצנור הראשי, "לא הותר לי כל שיקול-דעת עצמאי. הייב הייתי (הדגשה במקור) לאסור כל פרסום שמקורו בדיוני הוועדה" (בר-און, 1981, 189).

4 הסדרים חוקיים שאינם נאכפים

ההסדרים החוקיים, שותארו לעיל, מווסתים את פעולת אמצעי התקשורת, ולמעשה - מסלים עליהם הגבלות מסוגים שונים. לעומת זאת, אין חוק או חוקים המגדירים את מעמד העתונות ואת וכיות העתונות העתונאיים.¹⁰ בחוק אחד בלבד יש איחוד לזכויות-יחיד של העתונות: חוק לתקוץ פקדת גניעת סרד (מס' 2) תשמ"ה-1986. בחוק זה נקבע כי לא יודעש בדיון אורח ישראלי, נציג של אמצעי תקשורת הדמונים, שנשל חלק במסיבת עתונאים - גם אם היה בכך כדי לקיים מגע עם אדם או בני-אדם החברים בארגון שהוזכרו על-ידי הממשלה כארגון סודיסיטי - ובלבד שושתתפו במסיבת העתונאים נציגים של אמצעי תקשורת בינלאומיים. החוק

נועד להעניק מסגרת חוקית לנוהל שהיה קיים זה מכבר, לפיו לא הועמדו לדיון עתונאים ישראליים שהשתתפו באירועים, שבהם נטלו חלק פעילים של ארגוני סרד. יש שתי דוגמאות נוספות לאי-הפעלת החוק, מצד המוסד הפוליטי, נגד העמרת הוקשורותית כמסר נגד העתונאים כפרסים. האחת, נוגעת לאי-העמדת עתונאים ליון בגלל סירוב לגלות מקורות מידע, והשנייה - הימנעות כמעט מוחלטת מהעמדת ליון של עתונים ועתונאים, שעברו על חוק בתי-המשפט (סוב-יודיציה).

החקיקה הישראלית איננה מכיזה בחסיון מקורות המידע של העתונאים. יתרה מואת, בעוד שפקדת הראיות מכיזה בחסיון מפני הפללה עצמית, או בחסיון הקשור ליחסים שבין עורך-דיון ללקוח, בין פסיכולוג למטופל או בין כתנידת ומתוודה - אין איחור לחסיון העתונאי. "עקב ריבוי סוגי החסיונות, הנוכחים בפקדת, קשה לראות בהעדויו של חסיון לעתונאים לאקונה, ולכאורה קיים כאן הסדר שלילי מפורש. כך עולה גם מעיון בדברי הבנסת, בדיון על החוק הנ"ל, שמהם עולה כי הכנסת רחמה במפורש חסיון מסוג זה" (הרשקוביץ, 1980, 154). שאלת החסיון העתונאי נתגלגלה, במשך השנים, פעמים אחדות לבית-המשפט, אך לא הועמדה להכרעה עקרונית בבית-המשפט העליון. ב-1977 קבע בית-המשפט המחוזי בירושלים, כי אין לחייב עתונאי לגלות מקורות מידע, אם הגילוי איננו דלונסי למשפט (ת.פ. 242/77), ובאותה שנה קבע בית-המשפט המחוזי בתל-אביב, כי אם שאלת מקור המידע איננה רלוונטית, לא יכפו על עתונאי לגלות את מקורות המידע, ובית-המשפט יכול להפעיל את שיקול דעתו כדי להעניק חסיון לעתונאי (שם, 8).

רק ב-1986 הגיע הנושא בעקפיין להכרעה בית-המשפט העליון. היה זה לאחר ששני עתונאים עדערו על החלטת בית-הדין המשפטי של לשכת עורכי-הדין בתל-אביב להסיל עליהם קנסות, בעקבות סירובם לגלות את מקורות המידע לכתבות שפירסמו. בית-המשפט העליון קבע (ב"ש 296/86, ב"ש 368/86), כי "ההגנה על מקורות המידע, הדרושה לצורך ביצוע התפקיד העתונאי, לרבות ההגנה על כיבוד יחסי האמון, אשר על יסודם נמסר מידע תמורת הבטחה שהמקור לא יתגלה, היא בגדר אינזרם של הציבור ולא עניינו הפרטיקולרי של העתון או של העתונאי הנוגעים בדבר". ועוד נקבע: "יש להכיר בקיומו של חסיון, המחיר לעד-עתונאי שלא לגלות את מקורות המידע שלו. חסיון זה אינו החלטי אלא יחסי, היינו, כפוף לשיקול דעתו של בית-המשפט, אשר יכול להורות על מתן תשובה לשאלה... אם לדעת בית-המשפט, הדבר הינוי ובעל חשיבות לשם עשיית משפט צדק בנשוא פוזות" (ההדגשה במקור). בעקבות פסק-הדין העלה התיכ מודרכי וירשובסקי הצעת חוק פרטית להרחיב את החסיונות הכלולים בפקדת הראיות ולהחילם גם על חסיון העתונאי, אך הצעתו לא זכתה בתמיכה פוליטית - ונגונה.

פסיקת בית-המשפט העליון רק העניקה, כאמור, יסוד משפטי לנוהל הרותח, לפיו אין מחויבים עתונאים לגלות את מקורות המידע שלהם. המשפדה, המספקת על חקירות, נמנעה בעקביות - על-פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות

המלאות "והבנתו שזו הפעם נוצלה הצנוורה למטרה שאינה בטחונית סתורה" (שם, 107). ב-1973 הורה מוכיזי הממשלה לצנוורה לאסור כל פרסום על הדיון בממשלה בעניין רכישת קרקעות על-ידי יהודים מעבר לקו הירוק, בנימוק שהישיבה הוכרזה כוועדת השרים לענייני בטחון, וזאת למרות שהנושא פורסם קודם לכן בעתונות, ללא כל התנגדות (שם, 231). ב-1990 הודעה הצנוורה הראשי: "במקרים מסוימים אני מכשיר בידי הממשלה והקבינט, וכיוון דבריו לכן שאני לו שיקול דעת עצמאי כאשר מדובר בדיווחים על ישיבות הקבינט או על ישיבות המוגדרות כישיבות ועדת השרים לענייני בטחון, גם כאשר תוכנו אינו בטחוני מובהק" ("מעריב", 15.6.90).

בהיבט נוצלה הצנוורה כדי למנוע פרסום כתבות בנושאים צבאיים, שהיו להם היבטים חברתיים אך לא בטחוניים. כך, למשל, פסלה הצנוורה בראשית שנות ה-50, לפי הוראת הרמטכ"ל, כתבה ב"העולם הזה", על נכי מלחמה, משותקים למחצה, שהיו מאושפזים בבית-החולים תל-השומר, וקבלו על שיעמום ותחושת הונחה (כהן, 1972, 20).

קיומה של הצנוורה ודרך פעולתה היו נושא לבידיקה של ועדה פרלמנטרית מיוחדת, וליתר דיוק - ועדת משנה של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, בראשותו של ח"כ יוסי שירי, ד"ר הועדה, שהוגש ביוני 1990, התמקד בשלושה נושאים: המעמד הסטטוטורי והסמכות של הצנוורה, היקף פעילותה ועילותה. בהתייחסו להסכם בין הצנוורה לעתונות, קבעה הועדה כי אין שמבחינות אחדות זהו הסכם פגום, "שמומן בחובו סכנות לחופש העתונות", אין היא ממליצה להמירו בחוק צנורה ופרסום - התנגדו לחוק היה שכל הנציגים של אמצעי התקשורת - מכלותיים, ציבוריים ופרטיים - התנגדו לחוק ומה טיבו. הועדה חוששת פן "הועדה איננה בטוחה מה אופי יהיה לחוק החדש ומה טיבו. הועדה חוששת פן הכנסת, בניסיון הפוליטי הנוכחי וההרכבה הנוכחי, לא תהיה מסוגלת להוציא חוק מתוקן ומתקדם מתחת ידה, ושכר הבידיקה עלול לצאת בהפסדה". ראשון, לאחר פרסום דו"ח הועדה מכלי וכלי, אולם כיוון שההערכה היתה - והיא אומתה - היא שיש לבטל את הצנוורה מכלי וכלי, אולם כיוון שההערכה היתה - והיא אומתה - כי את זה לא תעשה הועדה, מעדיפים עורכי העיתונים את ההסדר הקיים, שעליו יש להם השפעה מוחצת, מאשר הסדר חוקי מבית-מדרשם של חברי כנסת. אין התקשורת רוצה להיות שבוייה בידתם של מוחלקים... כל מיני סטופים מגיעים לכנסת ואפשר שבאחת הקואליציות הבאות חוק צנוורה מוחבר יהיה תמורה לעריקה מפלגתית. לא, תודה. המסורת וההנחות שהתגבשו חשבות וחוקות יותר מכל חוק" ("מעריב", 14.6.90).

למרות שוועדת שרד קבעה שיש להשאיר את ההסכם על כנו, היא המליצה כי הליקויים שבו יתוקנו על-פי ההמלצות הבאות:

1. ההסכם יחול על כל אמצעי התקשורת בישראל, ולא רק על אמצעי התקשורת שנוצרים חברים בוועדת העורכים.
2. ערעור רגיל על החלטת "ועדת הצנוורה" לא יהיה בפני הרמטכ"ל, אלא

המתווכים

ב-1955 פסקה הוועדה שיש לסגור ליומים את "הדור", משום שפרסום תמונה שהיתה עלולה להביא לזיהוי הכוח שהשתתף בתקיפת מחנות צבא מצריים בעזה. בעקבות הסגירה ליומים, גם לא חודשה הופעת העתון, שסבל מבעיות כלכליות ומתפרצה דלה. בראשית 1972, קבעה הוועדה שיש לסגור ליום אחד את "בוקר טוב", מוסף בעברית קלה שצורף ליומנים בלועזית, לאחר שמערכת העתון הואשמה בכך שהשיגה "ברמאות ועל סמך סענה כוונת" את אישור הצנוורה לפרסום ידועה (בריאון, 1981, 29-30). מאז 1972 לא גורה הוועדה עונשי סגירה על עתון עברי.

לוח שם, 5.3

תוצאות הטיפול בעתירות העותרות נגד הצנוורה
(שנדרת בפני ועדת השלושה (בשנים 1950-1990))

| סוג עתירות | 64 |
|--------------------------|----|
| העתון זכה והפוסל בוטל | 10 |
| עתירת העתון נדחתה | 24 |
| הושגה פשרה בהסכמת הצנוור | 11 |
| פשרה שנכפתה ע"י הועדה | 19 |

מקור: הצנוורה הצבאית.

למרות שהסכם הצנוורה קובע כי הצנוורה לא תחול על נושאים פוליטיים, היושמו כל השנים פענוח שהיא נוצלה ומנוצלת מכשירי בידי הממסד הפוליטי. הצנוור הראשי גילה, לאחר שפרש מכהונתו, כי "הוצפתי בתביעות מן הממסד להטיל איפוליס מאיפוליס שונים בנושאים שלא היתה להם כל נגיעה לסמכויות" (בריאון, 1981, 108). שפע של דוגמאות עשויות ללמד כי הממסד הפוליטי - וכמותו המערבת הממשלתית והצבאית - ניסו לעשות שימושים בצנוורה מעבר להגדרת התקדיה בתחום הבטחון. ב-1952 תבע י"ר תורת החוק והבטחון של הכנסת לאסור פרסום תוכן הדיונים בקשר להסכם השלום עם גרמניה, אך תביעתו נדחתה על-ידי הצנוורה (שם, 32). ב-1956 הורה הרמטכ"ל לפסול ראיון בנושא ספורט עם עצי בכיר, ששימש כמרכיב הבחירת האומית בכדורגל (שם, 67). ב-1956 הורחה הממשלה לאסור את פרסום פרשת כפר-קאס, כולל העדויות שהושמעו בפני ועדת החקירה בנושא.

לימים הורה הצנוור הראשי, כי "בפרשה זו נתתי יד לחסימת פי העתונות, גם כשלא היתה עוד לכך הצדקה בטחונית" (שם, 83). באותה שנה נחבשה הצנוורה לפסול דברים שהשמיע ראש-הממשלה, דוד בן-גוריון, בוועדה פומבית, בעניין עמדת הממשלה אחרי מבצע קדש (שם, 87). ב-1958 הטילה הצנוורה איפול, לבקשת משרד החוץ, על נסיעתו המתוכננת לבלגיה של נשיא המדינה, יצחק בן-צבי, ומאשר ערער אחד העותרים על הפסילה בפני ועדת השלושה, נגדו העורכות

לגורה החדשה. בסופו של דבר, הצו לא אושר, ובמקומו נחתם ההסכם, המאפשר לצנזורה להסיל תגובות פרסום על נושאים שהוגדרו כ"עניינים סודיים" על-ידי המשטלה. ההסדר הזה מעניק לממשלה מרחב תמרון גדול, ורומה כי העמותות היתה מוכנה להסכים לו, כדי להמנע מחלופה רצויה עוד פחות: חקיקה מפורשת. במשך השנים שבהן הופעלו ההסכמים התמורו ביותר, שבמעט הביא לפיצוץ ההסכם. הצנזורה לבין ועדת העורכים. המשבר התמור הצנזורה לתבוע לרין את אחת העמותות היה בסוף שנות ה-70, על רקע החלטת הצנזורה לתבוע לרין את אחת העמותות בפני ועדת השלושה בנלל עברת צנזורה. ועדת העורכים טענה שהעברת כביכול נוגעת לנושא שאיננו בתחום סמכותה של הצנזורה, ונציגה - שהופיע לישיבת ועדת השלושה - קרא מן הכתב הודעת מחאה, ועזב מיד לאחר מכן את אולם הדיונים. נציג הצנזורה ביקש להמשיך בדיון, גם ללא נוכחות נציג ועדת העורכים, אולם יו"ר הוועדה - עו"ד יהושע רוזנשטיין - סירב להיענות לבקשה, והדיון הופסק. הצנזור הראשי שיגר מכתב דחוף לראש אגף המודיעין במטכ"ל, שבו הבקיר כי כוונתו לפעול מעתה לפי החוק, לאור העובדה שועדת העורכים ביטלה, למעשה, את ההסכם. ועדת העורכים, שחששה מההשלכות של הפרשה הזו, מיהרה להבהיר שאין לה כל כוונה לפצץ את ההסכם. פגישת פיזס בין הצדדים הביאה עד מהרה ליישוב ההדורים.

אף-על-פי שההסכם בין מוסד התקשורת לבין הצנזורה איננו מסמך משפטי אלא הסכם מרצון, הוא זכה פעמים באישור מכללא של בית המשפט: בפרשת אוטובוס 300 ובדיון בעתירת המקומון התל-אביבי "העיר", ב-1989, לאחר שהצב-זורה פסלה כתבת דיוקן על ראש המוסד. למעשה, אישרר בית המשפט הגבוה לצדק את ההסכם בדיעבד ובשתיקה.

כך הם גם הברכים לנכי שידורי הרדיו והטלוויזיה. בפועל, מעבריים העתונים ואמצעי השידור לאישרר הצנזורה רק ידיעות וכתבות בנושאים מוגדרים מראש (רבים אלה מתייחסים רק לעתונות העברית-יהודית ולא לעתונות הערבית כיש-ראל ובשטחים המוחזקים, החייבת בהנשה לצנזורה של כל חומר המיועד לראות אור בדפוס). רשימת הנושאים הזו, המועברת באמצעות הצנזור מצויה בידי כל עורכי העתונים - גם אלה שאינם צד להסכם הצנזורה - והיא מתערכת מדי פעם, בהתאם להחלטות הממשלה.

עניין מיוחד מעוררת רשימת נושאים "אזרחיים", שאין להם משמעות בסחנות או צבאית מיידית, כגון: "עליה מארצות אשר היציאה מהן מוגבלת", מקורות לאספקת אנרגיה, קשרים עם מדינות שאין עמן קשרים דיפלומטיים, תועת מבליות נפט או הלוואות של גודמי חוץ לממשלת ישראל. הסדר זה גודר על סמך סעיף 113 לחוק השונשין תשל"ז-1977, ס.ק. 3, לפיו "מי שהשיג, אסת, הכין, רשם, הוסיק ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך, דינו - מאסר שבע שנים". בסעיף קטן שלאחריו מגדרת כ"ידיעה סודית" ידיעה אשר תכנה, צורתה או סודי החוקמה שלחורים עליה כי בסחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה החוקמה מצדדים

עליה כי בסחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג עניינים שממשלה, באישור ועדת החוק והכסחון של הנכנסת הכריזה, כגו שפורסם ברשי-מות, כי הם עניינים סודיים." לפני כן, נוגה הממשלה להעור לצורך זה בסעיף 23 (ד) לחוק דיני העונשין (בסחון המדינה) תשי"ז-1957.

מן הראוי לשאול בהקשר זה שאלה עקרונות היא: על שום מה ראתה הממשלה להשתות במשך שנים ארוכות כל כך את העמדתו של עניין זה על בסיס חוקי מפורש? והתשובה היא, כנראה, שהממשלה לא נתנה דעתה על כך לפני כן, משום שהתהלך של מנייה אל ועדת העורכים והפעלתן של הגבלות מרצון באמצ-עותה, סיפק את הצרכים שנמערורו פעם בפעם. וייתכן, שניתן לראות בכך הוכחה לדרך שראתה הממשלה במשך כל השנים את תקיחה של ועדת העורכים כמנגנון המסייע בידה למנוע פרסום (גורן, 1976, 153). העמותות מקבלת את התגדרות של הממסד הפוליטי באשר לנושאים המוגדרים כחיוניים לקיומה של המדינה, או כבעלי משמעות של פיוח נפש - והוסכת, למעשה, ל"שומרת סוד" לפי הנחיות הממשלה ובפיקוחה של הצנזורה.

כאשר היתה איראן אחד ממקורות האספקה העיקריים של הנפט לישראל, היה נושא הנפט - ובניקוד מקורות ונתיבי האספקה - סעון אישור מוקדם של הצנזורה, לאור דרישתו של השאח האיראני. בראשית 1990 הוגדרו נתיבי העלייה של העולים החדשים מבית-המועצות כנושא שפרסומו סעון אישור מוקדם של הצנזורה.

רשימת הנושאים הפעונים צנזורה מוקדמת נשלחת מעת לעת לאמצעי התק-שורת. הרשימה, שנשלחה על-ידי הצנזור הראשי ב-8 בנובמבר 1990, כוללת 43 נושאים, אשר לנביהם קבע הצנזור כי "כל חומר עליהם, או בקשר אליהם, המיועד לפרסום, חייב להיות מוגש לי, לפני הפרסום, לשם ביקורת מוקדמת של הצנזורה".

הסכם הצנזורה, על נלגוליו השונים, הפקיע כאמור את סמכות הענישה מידי הצנזור, ומסר אותה לידי ועדת השלושה - המורכבת מנציג הצבא, נציג ועדת העורכים ונציג הציבור. הוועדה היתה גם הערכאה, שבפניה ערערו העתונים על החלטת הצנזורה. מאז השיג ההסכם הראשון ב-1949 ועד לסוף שנת 1990, נדרגו בפני ועדת השלושה 195 משפטים וערעורים: 131 תביעות שהגיש הצנזור נגד העתונים, בנלל עברות צנזורה, ר-64 ערעורים של העתונים על החלטות פסילה של הצנזורה (לוח מס' 5.3). כל המשפטים שהוגשו נגד העתונים נסתיימו בנצחון הצנזורה, ואין בכך תימא, שכן התביעות הוגשו לאחר שהעתון ביצע עברה (לולמר - פייסם ידיעות ומאמרים, בנושאים הסעונים הגשה מוקדמת לצב-זורה, ללא אישור הנדרש). לעומת זאת, זכו העתונים, שערערו על החלטות הצנזורה, בנצחון מלא ב-10 מתוך 64 הערעורים ונצחון חלקי, בדמות פשרה, ב-30 מהערעורים. טוח העונשים שהוטלו על העתונים נע מגוישה, הערה או הנתיא מצד ועדת השלושה, דרך קנסות כספיים ועד לקנסות כספיים כחוטפת קנסות על-תנאי (מעין תנאי להתנהגות טובה בעתיד). העונש החמור ביותר, שהוטל על-ידי הוועדה, היה סגירה של עתון ליום אחד או לימים אחדים.

בסחנות. סעיף אחר בהסכם קובע כינונה של "ועדת שלוש" - שחבריה הם נציג צה"ל, נציג ועדת העורכים ונציג ציבור מוסכם על שני הצדדים, שיכונן כלייר הוועדה תפקיד ועדת השלושה הוא לשמוע ערעורים של העתוננים על פיסולי הצנזורה, וכן לדון בתלונות הצנזורה ולהמליץ על העונש המתאים. הקביעה הסופית של העונש היתה בידי הרמטכ"ל, שלא היה חייב לקבל את המלצות הוועדה. סעיף נוסף בהסכם קבע כי פעולת הוועדה היא סודית, וכי הוועדה איננה חייבת בהסברים פומביים להחלטותיה.

על-פי עדותו של אבנר (ולטר) בר-און, שהיה במשך שנים רבות הצנזור הראשי, "הורק" ההסכם כולו, בעיקר מחוסר נסיון בהפעלתו. שני סעיפים נתגלו כבעייתיים במיוחד: הסעיף העוסק באופן הגשת התלונות של העתוננים נגד הצנזורה וכן הסעיף שהסמיך את הרמטכ"ל לשנות את המלצות ועדת השלושה (בר-און, 1981: 21). בעקבות תלונות חוזרות ונישנות של העתוננים, החלו דיונים מאורשיים על גישתו מחדש של הסכם הצנזורה. במאי 1951 נוסח הסכם חדש, שהשינוי הבולט בו היתה הקביעה, כי הרמטכ"ל יאמץ כל החלטה שנתקבלה על-ידי הוועדה פה אחד. לעומת זאת, רשאי היה הרמטכ"ל לקבוע את העונש, אם ההחלטה נתקבלה ברוב קולות (כולל נציג הצבא). שינוי אחר נגע לדרך הערעור על החלטות הצנזורה. אחת המשמעותיות החשובות של ההסכם היתה שהצנזורה תימנע מהפעלת המסכות המסורה בדיה לסגור עתוננים בגלל עבדות צנזורה, וממכונת הענישה

העברו לועדת השלושה. ההסכם משנת 1951 החזיק מעמד כ-15 שנים, עד שהוחלף בהסכם חדש, שהיו בו שינויים ותיקונים קלים יחסית בהשוואה לקודמו.¹⁰ עיקר השינויים היו שינוי נוהל, כך, למשל, נשארה בעתה זכותו של הרמטכ"ל לשנות פסק-דין שלא נתקבל פה-אחד, אך נשללה ממנו הזכות להחמיר בעונש מעבר להמלצת המיעוט. שינוי נוסף: בסעיף הקובע כי אין הצנזורה חלה על נושאים פוליטיים, נוספה הפסקה "או על דעות, פרשנות וערכות - אלא אם כן יש בהם, או ניתן להסיק מהם, אינפורמציה בסחנות" (שם, 186). ההסכם השלישי, משנת 1966, תקף עד היום, ומאו תחילתו נעשו בו, לפי שעה, שני תיקונים בלבד. הראשון, ב-1989, עם הוספתו, באחד הסעיפים של הקביעה, כי הצנזורה הפעל בתחום לפסיקה בית-דימטט הגבוה לצדק. הוספתו הו נתבקשה על-ידי ועדת העורכים, בעקבות פסק-הדין של בג"צ, שאליו עתר הפקדון החל-אביבי "העיר", לאחר שהצנזורה פסלה כתבת דיוקן על ראש המוסד. בפסק-הדין נקבע כי הצנזורה יכולה להגביל את חופש הביטוי, רק כאשר יש "סכנה מוחשית וקרובה לוודאי לשלום הציבור הרחב" (בג"צ 680/88). התיקון השני נעשה ב-1990, בהתאם להמלצות ועדת שריד (ראו להלן), ועל-פיו החליף שופט או שופט ברמיס את מקום הרמטכ"ל כערכאת ערעור על החלטה ועדת השלושה.

מאז נחתם ההסכם האחרון שמוסר את פעולת הצנזורה, בשנת 1966, היה רק מקרה אחד שבו נסגר, בצו מגולי, בית-דמוס של עתון עברי - ולמעשה, העתון עצמו - בגלל עברת צנזורה. הצו הופעל בשנת 1984 נגד "חדשות", חדרשיים

לאחר הפעמתו, כשעדיין לא היה שותף להסכמים בין הצנזורה לוועדת העורכים. העילה להוצאת הצו היתה שהעתון פירסם את דבר הקמתה של ועדת חקירה לבידור נסיבות מותם של שני מחבלים, שחטפו אוטובוס כקו 300 לאשקלון, מבלי שהגיש את היריעה לאישור מוקדם. צו הסגירה היה לארבעה ימים, אולם בפועל נסגר בית-הדפוס ליומיים בלבד. ביום הראשון נדחתה הפעלה הצו בגלל פניית העתון לבג"צ, וביום אחר חל אחד במא, שבו ממילא לא הופיעו עתוננים. המש שנים מאוחר יותר נגזר על העתון, שהועמד למשפט פלילי בגין אותה עברת צנזורה, קנס של 500 ש"ח. ראוי לציין, כי הסמכות המוקנית לצנזור, על-פי תקנות ההגנה לשעת חירום, מאפשרת לו לסגור דק את בית-הדפוס של העתון, אך לא את העתון עצמו (פעולה שאותה יכול לבצע שר הפנים, על-פי פקורת העתונות).

מקרה שני, שבו הוצא צו סגירה - אך לא בוצע - אירע ב-1988, וגם הפעם היה מעורב בו "חדשות". לאחר שהעתון פירסם דיעה על סכב מעויים חדש בצה"ל, מבלי להביא את היריעה לאישור מוקדם של הצנזורה, הורה הצנזור הראשי לסגור את בית-הדפוס של העתון לשבוע ימים. העונש התמור נקבע, בין השאר, משום שבידיעה נכללו פרטים שנשמלו ימים אחרים קודם לכן, ולא הוגשו, כנדרש, לאישור מחדש. גם במקרה הזה נקט הצנזור צעד מהלי, משום שהעתון לא היה שותף להסכם. צו הסגירה הוצא בשעות אחר-הצהריים ובוטל עוד באותו לילה, לאחר משא-ומתן סלפוני בין פרקליט העתון לבין הצנזור הראשי. בעקבות ביטול הצו פירסם העתון, למחרת היום, מאמר התנצלות על הפרשת, ובניקד - התשרף להסכם בין העתוננים היומיים לבין הצנזורה, בעוד שקודם לכן סירב לעשות זאת. "העתון הבין שפראי לו להיות צד להסכם, משום שאו הוא נוטל ממני את המסכות המנהלית לסגור את העתון", אמר לימים הצנזור הראשי, תתיאלוף יצחק שני (ראיון עם הצנזור, 30.12.90). "חדשות" לא היתה העתון היחיד שניכנע עברת צנזורה בפריסום היריעה על סכב המיניוים, אלא שהצדדים התמורים נקטו נגדו בלבד, וזאת משום שהעתוננים האחרים היו שותפים להסכם עם הצנזורה, וידין של הצנזור היו אכן כבולות מלנקוט נגדם צעדי סגירה וענישה מידיים. אפשר לומר אפוא כי מצד אחד מגו ההסכם על העתונות מפני נקיסת צעדים על-ידי הצנזורה, אך מצד שני הוא כלי "לאילוף" העתוננים ולהכנסתם למסגרת מחייבת.

אל ההסכמים הפורמליים, שנחתמו במשך השנים, ואשר הסדירו את פעולת הצנזורה, ראוי להוסיף הסכם נוסף, אף כי הוא שונה באופיו ובמתווה המדובר בהסדר, שהושג ב-1976, בין ועדת העורכים של העתונות לבין הממשלה הצנזורה, לפיו ייכללו סודות מדיניים ברשימת הנושאים המעונים צנזורה מוקדמת. הסדר זה הושג לאחר שהממשלה אישרה צו המגדיר כ"עניינים סודיים", לפי חוק דיני העונשין, שני נושאים חדשים: דיעות על קימו או תוכנו של מסמך הנוגע ליחסי החוץ של ישראל והמסג כסדרי ביותר וכן דיעות על ביקורים או פגישות מדיניות עם נציגי מדינות שאין עמן יחסים דיפלומטיים. הצו היה טען אישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, ונציגי העתונות הופיעו בפניה כדי לנמק את התנגדותם

שתכלול מרכיבים כמו: סגנון, עדידים, איומים או משברים - עשויה ללמד על יעילותו של ההסדר כמו על מידת הפגיעה בעצמאות של אמצעי התקשורת.

הצנזורה הצבאית היא אחד הביסויים המוכרים ביותר והשנויים ביותר במחלוקת הצנזורה הצבאית. עם קיומה של צנזורה מכל סוג שהוא, כולל לסיקור על המסד התקשורתי. עם קיומה של צנזורה מכל סוג שהוא, כולל צנזורה בסחונות, נוגד את עיקרי דגם האחריות החברתית. ואף-על-פי-כן: יש מצבים שבהם מוסד התקשורת מגלה נכונות לקבל על עצמו מרצון הגבלות מצד השלטון. הנכונות הזו נובעת מתוך הכרה בקיומו של קונפליקט בין שני צרכים בסיסיים וערכי יסודי: הצורך באמנחת חופש המידע ובקיומו של הערך הדמוקרטי מול הצורך בשמירה על האינטרסים החיוניים של המדינה והערך הקיומי-בסחונות. מלחמת פולקלנד, בין בריטניה לארגנטינה, ב-1982; המעורבות הצרפתית בקרבות בצי'אד בשנות ה-80; הפלישה האמריקנית לגנדה ב-1983; הפלישה האמריקנית לפנמה ב-1990 והמלחמה במפרץ הפרסי ב-1991 - כל אלה הוכיחו כי שאלת קיומה של צנזורה בסחונות, ישירה או עקיפה, איננה רק בעיה ישראלית, וכי השאלות הנוגעות לגושא הזה אינן מתעוררות בהכרח רק כאשר מדינה נקלעת למלחמה קיומית.

הסוגיה העקרונית, המתעוררת מעצם הפעלת צנזורה בחברה דמוקרטית, כרוכה בשאלה הבאה: האם אין בצנזורה החיצונית משום הבעת אי-אמון גלויה בצנזורה העצמית שמסד התקשורת מחויב בה, כחלק מתפישת האחריות החברתית? השווא חובתית על שאלה זו עלולה אפוא לערער את יסודות הנשמה כולה. יתר-על-כן, הפעלתה של צנזורה חיצונית עלולה לשבש את יכולת התפקוד של אמצעי התקשורת, כמתוכננים אמנים בין הציבור למסד, ולהפכם לשוטר השל-טון. ההפעלה המסויית של הצנזורה, עוב מלחמת יום הכיפורים, היא דוגמה בולטת לכך, כפי שהפעלתה של הצנזורה בפרישת אוסובוס 300 נתגלתה בדעבר כחיפוי על מעשים פליליים.

לצנזורה הצבאית המפעלת בישראל שורשים מתקופת היישוב. המנטס הבריטי הנהיג צנזורה על מידע, מתוך שיקולים שלטוניים, והענות הארצישראלית - יהודית וערבית - נאלצה לקבלה כעובדה מוגמרת. עם הקמת המדינה, אופצו במסגרת החוק הקיים גם תקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945, שהיו הבסיס לפעולת הצנזורה. לצנזורה הוקנו סמכויות להעניש את מי שמפר את האיורים, אם באמצעות הפלת קנסות כספיים ואם באמצעות סגירת העתונים. על החלטות הצנזורה ועל העונשים שהוטלו עליה לא היה ניתן לערער. בדאש הצנזורה הצבאית עומד קצין צבא בדרגת תתי-אלוף, אך למרות הכפעות הרשמית שלו להיררכיה הצבאית - יחידת הצנזורה היא חלק מחיל-המדעיין - הוא מתמנה ישרי-רות על-ידי שר הבטחון, בהתאם לתקנות ההגנה לשעת חירום.

אם הייתה לידיה של הצנזורה פרי החלטה של השלטון הבריטי, הרי המשך קיומה ופעולתה בישראל הוא במידה רבה פרי יוזמה משותפת ומוסכמת של שני הממסד-

דים - הפוליטי והתקשורת - להגבלת הוריקמה הנופשת של מידע בנסיבות מוצדקות. ממוש הסעיפים בתקנות ההגנה, הנוגעים לפעולת הצנזורה, היה מלוח, כל השנים, בחיכוכים בין השלטון לבין המסד התקשורתי. כל אחד מהם רק חידד את הצורך בהגברה מחודשת של תחומי הפעולה וסמכות ההתערבות של הצנזורה הצבאית. במיוחד חשוב היה להגדיר את הגבולות בין התחום הצבאי, שלגביו הייתה הסכמה כללית ברבר נחיצות הצנזורה, לבין תחומים אחרים.⁹² מימם אחרים לאורך הכרות העצמאות, קיבלה ועדת העורכים של העתונים היומיים החלטה, פה-אחד, ש"יש להגיש הגשות לצנזורה מוקדמת" (על ועדת העורכים ראה להלן). קבלתו מרצון של עול הצנזורה, נבעה מתוך הכרת המסד התקשורתי בחיוניות מערכת הבקרה, שתפקידה למנוע נזקים בסחונות וצבאיים מן המדינה שנמצאה במלחמה (גורן, 1976). אלא שעד מהרה התברר, כי הצנזורה נוטה לפרש את הסמכות החוקית המקנית לה ואת היצונו הסוב שהפגינה העתונות, בהרחבה מרבית. ב-27.7.48 הורחה הצנזורה לסגור ליום אחד את "על המשמר", לאחר שפורסמה בו תמונתו של מפקד הפלמ"ח, יגאל אלון, בניגוד להוראה שאין לזהות מפקדים בצה"ל. ועדת התגובה של העתונות מחתה בגלוי-ידיעת חזית, ואילו עורך "דבר" פירס מכח גלוי לצנזורה פוליטית... לא ייתכן שצנזורה פוליטית מעוניינים בצנזורה צבאית, לא בצנזורה פוליטית... לא ייתכן שצנזורה פוליטית תפעל במסווה של צנזורה צבאית... כחודש ימים לאחר מכן, הורחה הצנזורה לסגור לשלושה ימים את בית-הדפוס של "ידיעות אחרונות", לאחר שהתגונן פירסם ידיעה, כי אחרים ממפקדי צה"ל, שעצרו בעקבות פרישת אלטלנה, מותי-קים במספרת בית-שאן. בניגוי של ועדת התגובה פנה העתון לרד בן-גוריון, וזה הורה להפחית את העונש ליומיים (אלדי, 1990, 92).

שני מקרים אלה עוררו את ועדת העורכים לתבוע את ביטול "חוק הצנזורה" המנדטורי ולהחוק תחתיו חוק חדש, שלא במסגרת תקנות ההגנה לשעת חירום. המשא-ומתן בין הצדדים נמשך חודשים ארוכים - כאשר במהלכו הורחה הצנזורה על סגירתם, לקם אחד, של "דבר" ו"הבוקר", בגלל עברות צנזורה - וכאשר התברר כי הצעת החוק איננה מניחה את דעת העתונאים, העדיפו שני הצדדים למסד את מעמד הצנזורה בהסכם.

ההסכם הראשון, שנחתם בדצמבר 1949, כמו ההסכמים שהחליפו אותו בשנים הבאות, מעידים כי הצנזורה הצבאית בישראל איננה כפיה לחלוטין, וזאת - בניגוד לדעה היוותת ביציוד הרחב. אמנם, החוק המקנה לה סמכויות לא בוטל, אך מקור כוחו איננו בחוק עצמו, אלא בהסכם, שכל אחד מגוסמתי גובש לאחר משא-ומתן ממושך בין ועדת העורכים של העתונות היומית לבין המסכיל ונציגי הממשלה.

המתווכים

- * דבר-מה, כל עוד לא הותר, ההוראות בשני הסוגים הללו מגוונות. דוגמא לאיסור מסוג זה מצויה בסעיף 28 בחוק יסוד הכנסת, הקובע כי "ד"ר הישיבה רשאי בדרך שנקבעה בתקנון, לאסור פרסום דבר שפרסומו עלול, לדעתו, לפגוע בכחון המדינה". ואילו בסעיף 29 בחוק זה, נאמר כי "ההליכים בישיבה סגורה והדברים שנאמרו בה - פרסומם אסור, במידה שלא הותר בדרך שנקבעה בתקנון".
- * ברשימת האיורים המותנים, כללות ההגבלות הבאות:
 - * איסור פרסומים מישיבות הממשלה בנושא בטחון המדינה ויחסי החוץ או בנושא "שהממשלה ראתה את סודיותו כחיונית למדינה והביינה עליו בצו" (חוק יסוד הממשלה, תשל"ג-1973 וכן תקנון עבודת הממשלה).
 - * איסור פרסומים מישיבות סגורות של הכנסת (חוק יסוד הכנסת, תשי"ח-1968).
 - * איסור פרסומים מדיונים שנתקיימו בדלתיים סגורות בבית-המשפט (חוק בתי-המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד-1984).
 - * איסור פרסומים מדיונים בבלתיים בבית-דין צבאי (חוק השיפוט הצבאי, תשמ"ז-1955).
 - * איסור פרסומים מבית-משפט צבאי (תקנות ההגנה [שעת חירום], 1945).
 - * איסור פרסומים על קידיות בצבא (חוק השיפוט הצבאי, תשמ"ז-1955).
 - * איסור פרסומים מדיוני הוועדה לבחירת שופטים (כללי השיפוט, תשמ"ז-1986).
 - * איסור פרסומים מבית-הדין המשמעתי לשופטים (תקנות השופטים, תשל"ג-1971).
 - * איסור פרסומים מבית-דין משמעתי לקאדים (תקנות הקאדים [סדרי הדיון בבית-הדין המשמעתי], תשל"א-1971).
 - * איסור פרסומים מבית-דין משפטי (פקודת המשטרה [נוסח חדש] תשל"א-1971).
 - * איסור פרסומים מבית-דין של שירות בתי-הסוהר (פקודת בתי-הסוהר [נוסח חדש] תשל"ב-1971).
 - * איסור פרסומים מוועדות חקירה (חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968).
 - * איסור פרסומים מדיון משמעתי של שירות המדינה (חוק שירות המדינה [משמעת], תשכ"ג-1963; תקנות שירות המדינה [משמעת], תשכ"ד-1963);
 - * צו שירות המדינה [משמעת] [שירות הבטחון הכללי והמסו למודיעין וכו']; תשל"ט-1979.
 - * איסור פרסום דיווחות מבקר המדינה ונציב הלונות הציבור (חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958).
 - * איסור פרסומים של דיווחות מבקר הערייה (פקודת הערייה).
 - * איסור פרסום חקירת סיבת מוות (חוק חקירת סיבת מוות, תשי"ח-1958).
 - * איסור פרסום מגוון המדינה (תקנות הארכיונים [עיון בחומר ארכיוני המופקד בנגוד], תשכ"ו-1966).
 - * איסור פרסום בקשר לכשרות משפטית ואפורטרופיט (חוק הכשרות המשפ-

הדגם הישראלי - הלכה למעשה

- * שית והאפורטרופיט, תשכ"ב-1962).
- * איסור פרסום בענייני אימוץ ילדים (חוק אימוץ ילדים, תשמ"א-1981).
- * סייגים לפרסומים סטטיסטיים (פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], תשל"ב-1972).
- * סייג לפרסומים בנקאיים (פקודת הבנקאות, 1941).
- * הגנת הצרכן (חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981).
- * איסור פרסום לשון הרע (חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965).
- * איסור לשדר סרטים ומחזות שלא אושרו על-ידי המועצה לביקורת סרטים ומחזות וכן איסור לשדר תומר תועבה (תיקון מס' 4 לחוק הבוק, בעניין סלווייה בכבלים).
- * צנזורה (תקנות ההגנה [שעת חירום], 1945). נושא הצנזורה ידון בהרחבה להלן.

אל רשימת איסורי הפרסום השונים - המוחלטים, המסיגים והמותנים - מוסיף שטרסמן, גם עולות אורחיות הרלוונטיות לעניין הזה. הן כוללות את: לשון הרע כעברה (חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965); פגיעה בפרסיות (חוק הגנת הפרסיות, תשמ"א-1981) ושקר מפגע (סעיף 58 לפקודת הניקוז [נוסח חדש]).

הצבר הגדול של חוקים ותקנות, המטילים הגבלות, מסוגים שונים, על פרסומים מעודר ביקורת מצד הסדרי המוקדטים הליברלית. הטענה העיקרית המשמעת בפיהם היא שמול כל החוקים, התקנות וההגבלות הללו אין מנגנון חקתי המבטח את חופש העיתונות. מצד שני, מציד מכלול האיורים את התורה ומוסדותיה במנגנוני פיקוח יעילים מפני פגיעה בנסיות היסודיות של הפרט. האיורים הללו אמורים להתבל את חחום פעילותם של אמצעי התקשורת ושל העיתונאים - אס"כ רבים מתאיורים הם, כאמור, כלליים ואינם חלים דק על אמצעי התקשורת - ולהרחיבם מפני פרסומים העלולים לפגוע בפרט ובכלל או לגרום להם נזק.

3. הסדריס מחליפי חוק

בסגוריה זו לול, למעשה, הסכם אחד: ההסכם המסדיר את פעולתה של הצנזורה בישראל. אף-על-פי שההסכם הזה הוא יחיד בסוגו, לפי שעה, הדי יש לראותו בבחינת אב-טיפוס, שניתן לישמו גם בתחומים אחרים. ההסכם עם הצנזורה מפרט את הטענות ברבר היותם של אמצעי התקשורת חלק מהממסד הפוליטי, או לפחות משתפי פעולה עמו. הטענה העיקרית היא שעצם קיומו של הסכם בין מוסד התקשורת לממסד הפוליטי פוגע בצעמאותו של הראשון, מחליש את כחו ומערער את יחסי היריבות בין השניים - שקיבם הכרחי, לפי התפישה הרמוקרטית. סגנת הנד היא, שתמורת הויתור נהנה מוסד התקשורת מכעיר-חסין, כאשר לא מפעילים נגדו את החוק, או נמנעים מחקיקת חוקים מגבילים חדשים.

ההסכם מחליף חוק איננו מונע קיומם של מתחים בין שני הצדדים, שכן מתנהל מיקוח מתמשך סביב מימושו של ההסדר הזה. בדיקה שיטתית של דפטי המיקוח -

1. איסורים מוחלמים. אלה הם איסורים, שהעובר עליהם צפוי לעונש. כדי להוכיח את אשמתו של המפרסם, די בהוכחת עצם הפרסום. רשימה זו כוללת, בין השאר, את איסורי הפרסום בנושאים הבאים:
 - * דיונים והחלטות של ועדת השרים לענייני כסחון (חוק העונשין, תשל"ו-1977); וכן החלטות ממשלה, שפורסמו בלקוט הפרסומים, על הגבלות פרסום בנושאי יעדת השרים לענייני כסחון, עליה, נפס ומלוות-חוק).
 - * ידעות סדירות או ידעות בעלות ערך צבאי (תקנות הגנה [שעת חירום], 1945).
 - * הליכי מעצר לפי צו של שר הבטחון, מטעמים של כסחון המדינה או כסחון הציבור (סעיף 9 לחוק סמכויות שעת חירום [מעצרים], תשל"ט-1979).
 - * אזהרה לסרור (הפקדה למניעת סרור, תש"ז-1948).
 - * שמות קטינים במקרים שיש בהם כדי לגלות כי הובאו כפני בית-משפט, כי הם נמצאים בסיסולו של קצין סער, או שיש בפרסום כדי לחסם לקסיין או לקרובו שחיתות. אין לפרסם שמות של קטינים, שהם נאשמים או עדים במשפט פלילי. אין לפרסם שמות קטינים המעורבים בעברות נגד המוסר, או שהם עבריינים צעירים חוסים (חוק הנוער [טיפול והשגחה] תש"ן-1960; חוק בתי-המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד-1984; חוק לתיקון דיני הראיות [הגנת ילדים] תשס"ו-1955; תקנות חסות הנוער [מעונות], תשס"ו-1955).
 - * פרטים מזהים על ילדים מאומצים ועל המאמצים, אלא אם בית-המשפט נתן אישור לכך (חוק אימוץ ילדים, תשמ"א-1981. לעניין הזה ראה גם הנחיות מועצת העונות בדבר ראיות עם קטינים).
 - * שמו, או פרטים העולים לווחתו, של מי שנפגע בעברת מין, למעט אם אדם זה נתן הסכמתו בפני בית-המשפט (סעיף 352 לחוק העונשין תשל"ו-1977, בהתאם לתיקון 22 תשמ"ז-1988).
 - * מסמכים, תעודות ורשימות שומה המתייחסות להכנסתו של אדם (מקודת מס הכנסה).
 - * דיונים הקשורים בחולי נפש (חוק לטיפול בחולי נפש, תשס"ו-1955).
 - * פרסומים נגד עורכי-דין ורואי-חשבון. איסורים אלה כוללים איסור פרסום הליך משפטי נגד עורך-דין וכן איסור פרסום התראה בראה-חשבון (כללי לשכת עורכי-הדין, תשכ"ב-1962; חוק רואי החשבון, תשס"ו-1955).
 - * פרסום דיון בעתירה לגילוי ראיה חסיה (מקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971).
 - * פרסום לרופא, לרופא-שיניים או למרפא-שיניים (מקודת הרופאים [נוסח חדש], תשל"ז-1976; מקודת רופאי-השיניים [נוסח חדש], תשל"ט-1979).
 - * פרסומים הקשורים במרשם הפלילי במשטרה (חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א-1981).
 - * איסור פרסום של קטעים ממועף שנערך על-ידי רשות השירותי נטרם שודר

2. איסורים מסויגים. המדובר בפרסומים מוגבלים, אשר - בהגדרת שטרסמן - השאלה "אם הם עולים בקנה אחד עם החוק, או פוגעים בו, היא שאלה של עובדה והוכחה." מי שירשע בעברה על איסורים מסוג זה צפוי לעונש רשימה זו כוללת את איסור הפרסום בנושאים הבאים:
 - * עניין החלגי ועומד בפני בית-המשפט, והמוכר יותר כסוב-יודיציה - Sub Judice. (חוק בתי-המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984). (הענישה, במקרה של עבדה מסוג זה, מותנית בהוכחה שהפרסום נוגד את סעיף 71 בחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, לפיו "יש בפרסום כדי להשפיע על מהלך המשפט או תוצאותיו." בעניין פלילי יראה המקרה כ"חלוי ועומד בבית-המשפט", משעה שהוגשו לבית-המשפט בקשה לצו מעצר או כתב אישום ועד לסוף ההליכים. עם זאת, מותר לספק את דיוני הישיבה המובנית בבית-המשפט (ראה לעיל גם עמ' 183).
 - * פרסומי המדיה, איסור פרסום תעמולה תבוסתנית ואיסור פרסום כתבי התאגדות אסורה (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * ידעות כוזבות (חוק העונשין, תשל"ז-1977; מקודת העונות, 1933).
 - * סילוף של מהלך דיון משפטי (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * פגיעה ברגשות דת (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * פרסום מתוך מטרה להביא לגוענות (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * פגיעה בכבודם של דאשי מדינת חרות (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * הסתה למעשי איבה כלפי מדינה ידידותית (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * מעצרים מסוימים (חוק סוד הדיון הפלילי, תשכ"ה-1965).
 - * זילות בית-המשפט (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * העלבת עובד ציבור (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * התרמות לתשלום קנס (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * נכס גנוב (חוק העונשין, תשל"ז-1977).
 - * איסור פרסום למוצרי טבק ועישון (חוק הגבלת הפרסומת למוצרי טבק לעישון, תשמ"ג-1973).
 - * איסור שימוש בסמלים ובדגלים (חוק הגנת סמלים, תשל"ד-1974).
 - * הגבלות על פרסומת המכוונת לקטינים (תקנות הגנת הצרכן [פרסומת המכוונת לקטינים], תשנ"א-1991).
3. איסורים מותנים. "מותר לעתון לפרסם דבר-מה כל עוד לא נאסר על-ידי בית-המשפט או רשות אחרת, קובע שטרסמן, "להיפך - אסור לו לפרסם

כבלים, מעלה כי לשתיים האחרונות סמכויות רחבות יותר. בעוד שתפקידה העיקרי של מלאכת רשות השידור הוא "להחיות את קווי הפעולה של הרשות", הרי למועצת הרשות השנייה גם סמכויות נוספות, כמו קביעת כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם. כלומר, בעוד שלמלאכת רשות השידור אין, פורמלית, יכולת להתערב בתכני השידורים, וסמכותה היא בעיקר בתחום הפרוצדורלי מבני (אישור תכנית השידורים העונתית ברדיו ובטלוויזיה), הרי למועצת הרשות השנייה הזעיק סמכויות המאפשרות התערבות במטרות השידורים ובתכנם. לענין זה יש משמעות פוליטית-חברתית מפליגה. שכן, שיעור 7' לחוק הרשות השנייה, קובע כי בעת מינוי המועצה ישקף הירכה, במידת האפשר, "את מאוזן הדעות הרווחות בישראל". הגדרה מעורפלה זו עלולה להוות פתח לקביעת הרכב המועצה על-פי תוצאות הבחירות לכנסת, וממילא - תהיה לכך השלכה ישירה על תכני השידורים.² הסמכויות המקנות למועצה לשידורי כבלים הן רחבות עוד יותר: סעיף 7' לחוק הנוק קובע כי תפקידי המועצה הם, בין השאר, "לקבוע את המדיניות לגבי סוגי השידורים, נושאים, תכנים, רמתם, היקפם ומורשתם". התקין לחוק הנוק גם מוזין ישומים פוליטיים, משום שהוא מאפשר לשר הממונה על ביצוע חוק המלא, במצבים מסוימים, את מקומה של המועצה הציבורית, וממילא - גם ליטול על עצמו את תפקידיה.

שלוש הזוגות שהובאו לעיל מצביעות על כך שבעוד החוק הראשון - חוק רשות השידור - ניסה לכוון רשות ציבורית ממלכתית, שהיה משוחררת ככל האפשר ממעורבות ומלחצים פוליטיים,³ הרי החוקים המאוחרים יותר נוטים למסד את המצב הקיים - המעורבות הפוליטית הישירה - ולהחזיקה גם לדרגים הנמוכים יותר. ככל שמעמיקה המעורבות הזו, יכול הממסד הפוליטי גם להתערב ולקבוע את מלאי התפקידים הביצועיים - מנכ"ל, מנהלי מדיה או מנהלי חטיבות ומחלקות - ובכך להבטיח לעצמו לא רק אפשרות לפיקוח מוסדי וארגוני, אלא גם לבקרה על תכני השידורים. הנבחרים בחסד הפוליטיקאים רואים עצמם, מטבע הדברים, מחויבים לשולחיהם. ואמנם, דיווחים על התערבויות בעלות אופי פוליטי בתכני השידורים ברדיו ובטלוויזיה, הופיעו מאז בעתונות כמעט דרך קבע, והם יוחסו לרוב המנכ"לים של רשות השידור.

2. הסדרתי תפקוד

נוסף להסדרים הקובעים את דפוסי התפעולה של אמצעי התקשורת הממונים, אפשר למנות כ-60 חוקים, תקנות וצווים, שיש להם השפעה, ישירה או עקיפה, על תפקודו של מוסד התקשורת. המדובר הוא, בעיקר, בהסדרים נורמטיביים, שנקבעו על-ידי השלטון, והמללים אישורי פרסום מסוגים שונים. אף כי מרבית האיטורים אינם מכונים ישירות לתקשורת הממונים כשלעצמה, ניתן לדאוג מכלול זה גם כמאביל את זרימת המידע ומצד את צעדיהם של העתונאים.

כללית, ניתן להבחין בין שלושה סוגים עיקריים של אישורי פרסום: מוחלטים, מסויגים ומותנים (שסדסמן, 1986 א).

המתווים

אפשר להצביע על שורה של סעיפים, בשלשת החוקים, המלמדים על הגברת שליטתו של הממסד הפוליטי באמצעי השידור, אך נסתפק בכמה דוגמאות בולטות:

- א. מינוי מלאכה/מועצה
- מינוי חברי מלאכת רשות השידור נעשה על-ידי הממשלה "לאחר התייעצות עם הארגונים הציגים של הסופרים, המורים והאמנים בישראל, עם מוסדות ההשכלה הגבוהה והאקדמית ללשון עברית ועם גופים ציבוריים אחרים שיש להם זיקה לענייני שידור" (סעיף 7 לחוק רשות השידור). לעומת זאת, צירף השר הממונה על ביצוע חוק הרשות השנייה להזעיק "עם ארגונים של סופרים, מורים ואמנים, המוסדות להשכלה גבוהה, האקדמיה ללשון עברית, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ועם גופים ציבוריים אחרים" (סעיף 7 לחוק הרשות השנייה). שינויי הנוסח, בין שני החוקים, בולטים לעין. במקרה הראשון מדובר על התייעצות בגופים ציבוריים שיש להם זיקה לענייני שידור, ובשני - על גופים ציבוריים גרידא.

החוק השלישי קובע כי הממשלה תמנה את המועצה לשידורי כבלים וכי במועצה יהיו 11 חברים "שיציע השר לממשלה" (סעיף 6' לחוק הנוק). מבין 11 חברי המועצה יהיו חמישה נציגי הממשלה, וכמה אחד לפחות לפי המלצת שר החינוך והתרבות ושניים לפי המלצת שר התקשורת. ששת הנציגים האחרים ייקבעו כולקמה: שניים שהומלצו על-ידי מרכז השלטון המקומי, שניים המייצגים לדעת השר את הצרכנים ושניים שהם נציגי גופים בתחום החינוך והתרבות ששר החינוך והתרבות המליץ עליהם.

ב. פיסורי המלאכה/מועצה

חוק רשות השידור אינו יוצר אפשרות לפיסורי מלאכת רשות השידור או הוועד המנהל שלה. המלאכה גם ממשיכה כאמור, במלוי תפקידיה עד לכינונה של מלאכה חדשה. לעומת זאת, רשאי השר הממונה, באישור הממשלה, לפזר את מועצת הרשות השנייה, אם ראה כי "אינה ממלאת את תפקידיה על-פי חוק זה, ובכלל זה כי: 1. לא קיימה ישיבות בתדירות שנקבעה; 2. לא אישרה את תכני הרשות במועד" (סעיף 22). עד למינויה של מועצה חדשה, בתוך 30 יום, תמשיך המועצה היוצאת לכהן בתפקידיה. החוק השלישי מסמך את שר התקשורת לפזר, באישור הממשלה, את המועצה לשידורי כבלים ("אם ראה כי אינה ממלאת כראוי את תפקידיה" ואם חרף התראה שנשלחה לה "לא נתקן את העוון תיקון" - סעיף 7'). עד למינויה של מועצה חדשה, רשאי השר למלא את תפקידיה.

- ג. סמכויות המלאכה/מועצה
- השוואה בין סעיפי החוק העוסקים בסמכויות המוקנות למלאכת רשות השידור, לבין הסעיפים הדנים בסמכויות של מועצת הרשות השנייה או המועצה לשידורי

נקבעו כללים בנושאי אתיקה ומהימנות בשידורים.

המסד הפוליטי ואמצעי השידור האלקטרוניים: העמקת הפיקוח חוק רשות השידור, חוק הרשות השידורית לטלוויזיה ולרדיו והתקין לחוק רשות הים, כאמור, שלושה חוקים פורמניים, המסדירים את דפוסי פעולתן של שלוש מערכות שידור. כל אחד מהחוקים הללו גם ממסר, בדרך שונה, את דפוסי הפיקוח של המסד הפוליטי על המערכת התקשורתית. למעשה, אפשר להצביע על תהליך התפתחותי בשלושת החוקים הללו: ככל שהחוק מאוחר יותר, כך מתחזקים בו, באופן מדרוסקלי, מנגנוני הפיקוח והשליטה הפוליטיים. לוח מס' 5.2 מתיישב את ההבדלים הכוללים, בין שלושת החוקים, בכל הקשור להעמקת הפיקוח הפוליטי (קרי: הממשלתי).

לוח מס' 5.2
מנגנוני פיקוח השליטה של המסד הפוליטי
על אמצעי התקשורת האלקטרוניים

| חוק | חוק | חוק | חוק | חוק |
|-------------------------------|--|--|--|--|
| החוק | לחוק הבוק | הרשות השידור | הרשות השידור | רשות השידור |
| 1. נוף ציבורי מספר | מנוחה (11 חברים) | מנוחה (15 חברים) | מליאה (31 חברים) + ועד מנהל (7 חברים) | מנוחה (11 חברים) |
| 2. מתנה על-ידי: | הממשלה (לפי המלצות השר העוד) | הממשלה (לפי המלצות השר העוד) | נשיא המדינה (לפי המלצת הממשלה) | הממשלה (לפי המלצות השר העוד) |
| 3. תקופת התנהגות: | 3 שנים * | 4 שנים | 3 שנים | 4 שנים * |
| 4. סניף חדש: | על-ידי הממשלה | על-ידי הממשלה | על-ידי הממשלה | על-ידי שר התקשורת |
| 5. פישורי תנאי הציבור על-ידי: | השר המטנה באישור הממשלה | השר המטנה באישור הממשלה | (לא ניתן) | שר התקשורת |
| 6. מימם מספרה פיסוי: | --- | המועצה הירצאת | --- | שר התקשורת |
| 7. תפקידי השר הציבורי לפי: | להטות את קווי הפעולה של הרשות; לגבוי סוג לקברת מדיניות | להטות את קווי הפעולה של הרשות; לגבוי סוג לקברת מדיניות | להטות את קווי הפעולה של הרשות; לגבוי סוג לקברת מדיניות | להטות את קווי הפעולה של הרשות; לגבוי סוג לקברת מדיניות |

הערות:
* תקופת התנהגות נקבעה בתקנות שהתקין שר התקשורת ואינה קבועה בחוק עצמו.
[158]

הדגם הישראלי - הלכה למעשה

| | | | | |
|------|---|------|------|--|
| החוק | ליון בריחות; להצעות את ועד המנוחה וכן לאשר מערכת עונתית של שידורים; ליון בריחות השגתה של המבטל - כולל סוג השידורים, הכנים, אחי ורמה; וכן ברוב שידורי הפרסומות | מבטל | מבטל | 8. עניש כראש המערכת הניהולית על-ידי החוק |
| | החוק | מבטל | מבטל | 9. מתנה על-ידי: |
| | החוק | מבטל | מבטל | 10. תקופת התנהגות: |
| | החוק | מבטל | מבטל | 11. סניף חדש: |
| | החוק | מבטל | מבטל | 12. פישורי תנאי הציבור על-ידי: |
| | החוק | מבטל | מבטל | 13. תקופת התנהגות: |

** הוטא המלא שלו: מנהל השירות לשידורי טלוויזיה בכבלים ולמנויים שבמשרד התקשורת.
*** מנהל השירות הוא פקיד במשרד התקשורת המופקד לשר המנוחה עליו. סגד שני, כפוף למנהל גם ליו"ר המועצה לשידורי כבלים. המפיקות המכולת הוטא עלולה להיות מוקד לבעייתיות ולמתחיות בעתיד.
[159]

השנייה, כמו מנהל רשות השידור, מתמנה על-ידי הממשלה, קרי: מינוי פוליטי. בראש הרשות השנייה עומדת מועצה בת 15 חברים. הרכב המועצה הראשונה, בהתאם לחוק החדש, אושר על-ידי הממשלה בפברואר 1991.¹⁰ לא לפני שגורמים פוליטיים החלו לחזק על השר הממונה על ביצוע החוק, רנני מילוא (ליכוד), שאמר בראיון עתונאי כי "כשהוכרזתי את הרשימה חשבתי על טובת העניין. לא נבחרו כאן עסקנים מקצועיים. השותפותי למצוא מגוון של אנשים שיש להם קשר וידע בנושא השידור הטלוויזיוני" ("מעריב", 8.2.91). עם זאת, קבע העתון כי המועצה מורכבת מאישים המקורבים לליכוד ולמערך, וכן ממקורבי גורמים אחרים, עם רוב ברור לליכוד ("מעריב", 11.2.91). אך הערות הגאמנה ביותר על הפוליטיזציה של המינויים מצויה בדברי הו"ר הראשון של המועצה, ד"ר יהודה לנקרי, שנבחר במרס 1991: "זה יהיה מאמץ פתיש מדי להבליע את הזרות הפוליטית ביני לשר מילוא [הממונה על ביצוע חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו]. אינני בא לטעון שזוהי מינוי מקצועי" ("הדרשות", 25.3.91). ועוד: "הטלוויזיה, בעיני המדינה, היא מכשיר פוליטי חשוב ביותר... אין מה לעשות נגד זה, ככה הפוליטיקה אים אוהבים את הטלוויזיה, וככה, לפי השקפת עולמם האישית, הם ירצו לראות אותה... אני חושב שלמרות שהמדינה מפעילה ביד כבדה את המכשיר הזה, עדיין נשארו בו חופש יצירה ומחשבה" ("הדרשות", 26.3.91).

התכנית והיחס הכמותי ביניהן (סעיף 24). המועצה אחראית גם על הכנת המכרזים ללקבלת הזכויות לשידורים המסחריים, שועדו להתחיל ב-1992.¹¹ אשר להתנות הרדיו האזרחי, קובע חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו תשי"ז-1990, כי הללו רשאיות לשרד החדשות ותכניות בענייני היום "בנושאים הקשורים לאזור ולתושביו", ובלבד שאלה יופקו באופן עצמאי. הגבלה זו, החופפת את ההגבלות על שידורי החדשות בטלוויזיה בכבלים, גם תולמת את נגמת המסד הפוליטי, כפי שצוין לעיל, להבטיח שליטה ריכוזית על המערכת הנתפשת כבעלת ההשפעה הגדולה ביותר – מערכת החדשות ברדיו ובטלוויזיה. ב-1991 החל, כאמור, בפעילות חקיקתית כדי להוציא את נושא הרדיו האזרחי ממסגרת החוק הזה ולהכפיפו לחוק נפרד.

חוק רבוק (חיקון מספר 4) – טלוויזיה בכבלים ושידורי לוויין

החיקון לחוק הבוק, שנתקבל בכנסת באוגוסט 1986, נועד להסדיר, באופן חוקי, את הקמתו והפעלתו של תחנות טלוויזיה בכבלים וכן הפעלת שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין. מכתב החיקון לחוק, התקין שר התקשורת תקנות, בהן נקבע כי המדינה תחולק לאזורי זכיון. בכל אזור זכיון הוענק רשיון לגורם אחד. המועצה לשידורי כבלים, שהוקמה על-פי החוק, מתמנת על-ידי הממשלה, ומורכבת מ-11 חברים: חמישה נציגי הממשלה ושישה נציגי ציבור. יו"ר המועצה הוא נציג שר התקשורת. בין תפקידיה של המועצה: לקבוע את המדיניות לגבי השידורים בטלוויזיה בכבלים, להחית גורם מייצע לשר התקשורת וכן לקבוע

כללים הנוגעים למניעם על שירותי הטלוויזיה בכבלים. כמד המועצה הארצית, הוקמו בכל אחד מאזורי השידור ועדות יעוץ אזרחיות, כל אחת בת שבעה חברים (שלושה שחומצו על-ידי הרשויות המקומיות באזור וארבעה מקרב תושבי האזור שהם נציגי מוסדות הנוער ותרבות המועלים באזור). הועדות האזרחיות משמטות בתפקיד כפול: שלוחה מקומית של המועצה הארצית וכן גורם מפעל ומייצע על חשבון השידורים בערוצים העצמיים של בעלי הזכויות.¹²

בין ההגבלות המוטלות על השידורים בטלוויזיה בכבלים, והמוגדרות כ"שידורים אסורים", כללים: סרטים שלא אושרו על-ידי המועצה לביקורת סרטים ומחזות (צנזורה), סרטים או תכניות שיש בהם חומר תועבה כמשמעותו בחוק העונשין; תעמולה מפלגתית; סרטים או תכניות שיש בהם הסתה גזענית או לאומית. מכלול האיסורים עשוי להציב אתגרי פיקוח חדשים בפני הממסד הפוליטי. שיאלץ לפקח, בעת ובעונה אחת, על מאות ערוצי שידור שפעלו הראשונים של בכל רחבי המדינה. דוגמה לקשיי הפיקוח נתגלתה כבר בימיה הראשונים של הטלוויזיה בכבלים, בימי המלחמה במפרץ הפרסי ב-1991. דובר צה"ל הורה לתחנות הטלוויזיה בכבלים, שכבר פעלו באותה עת, לנהל מעקב אחרי השידורים בלוויינים של סעודיה ומרוקו, כדי למנוע העברת שידורי תעמולה או הסתה, אך בפועל לא היה צורך בכך. לעומת זאת, הופסקו שידוריה של רשת הטלוויזיה הצרפתית פריז 5, לאחר ששידורה סרטי תעמולה של אשיף ("הארג", 18.2.91). הגבלה אחרת נוגעת לאיסור שידורי פרסומת, עד חום חמש שנים מיום חקיקת החוק (אוגוסט 1986). לאחר מכן רשאי היה שר התקשורת, באישור הממשלה ועדת הכלכלה של הכנסת, להחיר שידורי פרסומת על-פי כללים שייקבעו על-ידי המועצה. אולם במהלכה של שנת 1991 נשמעו קולות התנגדות רבים, גם מצד חברי-כנסת, לאפשרות ששידורי הפרסומת בכבלים יונגו בשנים הקרובות. כבר בעת ההכנות הראשונות לקבלת החוק ולהפעלה טלוויזיה בכבלים בשראלי היה ברור כי ההתפתחות הטכנולוגית מאפשרת שימושים דו-כיווניים בערוצי הכבלים. מסיבה זו נקבע בתנאי המכרזים כי המערכת שיוקמו, בכל האזורים, חייבות להיות מותאמות, מבחינה טכנולוגית, לשימוש דו-כיווני. הכוונה היא לאפשר, בעתיד, שימוש בערוצים אלה לצרכים כמו: שירותי אופקה ובטחנות, קניות, בנקאות, קריאת מוגים, חינוך והרחה וכן משאלי דעת קהל.

על-פי החוק מחויבות התחנות בכבלים להקצות ערוצים להעברת כל השידור רים של הטלוויזיה הכללית ושל החדשות השנייה של הטלוויזיה. רשות השידור נצלה את הסעיף הזה, כדי להתחיל, בשלהי 1991, בהפעלת ערוץ שני, ששידוריו יופצו ברחבי הארץ לא באמצעות משדרים פיזיים, כמו הערוץ הראשון, אלא בדרך עקפה: שידור מתחנת הקרקע ללוויין, קליטת השידור על-ידי התחנות בכבלים והפצתו למניעים. ערוץ מיוחד בכל תחנות הכבלים הוקצה, ללא תשלום, לשלוחי זיה המינויים.

בעקבות החוק אישרה המועצה לשידורי טלוויזיה בכבלים כללים כשורה של נושאים, שועדו להסדיר את תפקודו של אמצעי התקשורת החדש. בין השאר

לשאלות הנשאלות בלבד על-ידי חברי מפלגתו לעומת 11 שאלות (מערך), הוגשו לו 16 שאלות בלבד על-ידי חברי מפלגתו לעומת 11 שאלות של חברי המפד"ל.

טווח זמן / 5.1
שאלות הנשאלות לאמצעי השדרה - כנסות 10-12

| שאלות | כנסת 11 (1988-1991) | כנסת 10 (1985-1988) | כנסת 12 (1991-1998) |
|--------|---------------------|---------------------|---------------------|
| סך הכל | 85 | 59 | 47 |
| הליכות | 20 | 18 | 8 |
| המערך | 16 | 37 | 11 |
| מפד"ל | 11 | 1 | - |
| אחרים | 38 | 3 | 28 |

* (עד 28.91)

חוק השרות השנייה לסלוליות הרדיו.
 החוק שהסדיר את פעילות ערוץ הטלוויזיה השני (וכן את פעילות הרדיו האזרחי), נתקבל בכנסת בראשית 1990, לאחר למעלה מארבע שנים של דיונים ומאבקים פוליטיים. על-פי חוק זה, יפעל הערוץ באמצעות בעלי זכויות ובמסגרת רשות ציבורית, נפרדת מרשות השידור. ההכנסות לתפעול הרשת השנייה יבואו מתשלומי פרסומת, בשונה מרשות השידור שתקציבה מבוסס בחלקו הגדול על הכנסות מתשלום האגרה. וכן, אם הערוץ הראשון של הטלוויזיה נתון לפיקוח פוליטי, אך משוחרר מלחצים כלכליים ישירים - ולמעשה, מפקוח כלכלי חיצוני - הרי הערוץ השני חשוף לפיקוח כפול - פוליטי וכלכלי. לחצים של מפרסמים עלולים אפוא להצטרף לאלה של המוסדות הפוליטיים בקביעת מדיניות השידורים ותוכן המשרדים.

הפעלת השידורים בערוץ השני תימסר ליד שלושה בעלי-זכויות, אשר ייקבעו במכרז, וכל אחד מהם יזכה בזמן שידור שווה. תקופת הזכיון היא לארבע שנים. בתקופת הזכיון הראשונה תוכנה הטלוויזיה החינוכית, בלי מכרז, לשביעית מזמן השידור הכולל.
 על הפקת החידושים, שישודרו בכל ימות השבוע, תהיה אחראית חברת החידושים, שתוקם במיוחד לצורך הוה. חלוקת המניות - קרי: הבעלות - בחברת החידושים תהיה כדלקמן: 40% בידי הרשות ו-60% בידי שלושת בעלי-הזכויות. ייזר מוצעת המנולים של חברת החידושים הוא מעלה הרשות השנייה, הדבר עשוי להבטיח למסד הפוליטי שליטה עתידית על מערכת החידושים. שכן, מעלה הרשות

ביניהן: אי-הגדרה של סמכויות המנכ"ל, העדר אוטונומיה בקביעת השכר של עובדיה ועוד כהנה וכהנה בעיות המכבידות, עד היום, על פעילות הרשות ומסודר-תיה. הממסד הפוליטי, היכול לשנות את החוק, לא נקט כל פעולה בכיוון זה. יגאל אלון ז"ל, מי שהיה שר החינוך והתרבות ואחראי על כינוע החוק, אמר בשיחה עם המתברר, עוד בראשית שנות ה-70, כי הוא חושש מגסיון להכניס שינוי כלשהו בחוק, "משום שכל גסיון כזה, כמוהו כפתוחת חיבת פנורמה". ואכן, דומה כי במשך השנים נוצרה מעין הסכמה בתוך הממסד הפוליטי ובינו לבין הממסד התקשורתי, שתכליתה למנוע כל שינוי בחוק. הממסד הפוליטי חשש משינויים בחוק שיובילו לביסוס-יתר של מעמדם העצמאי של עובדי הרשות ומנהליהם ולצמצום השליטה הפוליטית עליהם. הממסד התקשורתי, מצדו, חשש משינויים בחוק, העולים להביא לפרסום חוקי במעמדו העצמאי. מעיד על כך מי שהיה מנכ"ל רשות השידור, אורי פורת: "פוליטיקאים חסרי אומץ לב ציבורי לא היו מוכנים להכניס שינויים בחוק רשות השידור. הכל מודים שהחוק המסומסם יצר מצב מסומסם, אבל גראה כי הפרח המורר מפני עובדי רשות השידור, הוא שגורם לפוליטיקאים עד היום פיק ברכים, בכל פעם שתנושא עולה מחדש" ("כל העיד", 31.8.90).

גסיון בדרך כמעט לפעול לשינוי החוק נעשה ב-1989 על-ידי שר החינוך והתרבות, יצחק נבון. הוא הציע לבסל את מליאת רשות השידור ולחבריה את סמכויותיה לועד מנהל מורחב. אף שההצעה אושרה על-ידי ועדת השרים לענייני חקיקה, היא טורפדה מאוחר יותר על-ידי הליכוד.⁸

בתקשר זה ראוי להזכיר כי מלבד סמכותה לגבי קול ישראל והטלוויזיה, יש לרשות השידור סמכות בתחום אחד גם לגבי גלי צה"ל: אישור התכניות הלא-צבאיות של התחנה הצבאית. זהו הליך טקסי במוחות, ונדירים המקרים שמוסדות רשות השידור ניסו להתערב, אף שהחוק מאפשר להם זאת, בקביעת מסגרות השידור בתחנה הצבאית.⁹

כמוקד של עוצמה פוליטית, מרתקים אמצעי השידור את תשומת לבו של המערכת הפוליטית, ואחד הביטויים הגולמים לכך הוא הנידול במספר השאלות הפורלמנטריות, שעניינן הרדיו והטלוויזיה (לח מסי 5.1). לכאורה, עשייה השאלות להיות כלי בקרה נוסף של המערכת הפוליטית על רשות השידור הממלכתית, אך למעשה היא כלי ניגוח בידי חברי האופוזיציה, אם כי גם רכבים מחברי הקואליציה - וליהר דיוק: חובשי הספסלים האחוריים - משתמשים בה. הפיקורת של האזרחים יכולה לשמש מדד לרמת השיפוטם ברדיו ובטלוויזיה, ויש מקום לשער כי ככל שההשיפה תהיה נמוכה יותר, כך תגבר רמת הפיקורת (שהשאלות היא אחד ממאפייניה). ניתוח של גזוני הלוח מלמד כי חברי הסיעה, שנוצגה מכון כשר החינוך והתרבות - ואחראי גם על כינוע חוק רשות השידור - ממציעים, יחסית, בשאלות על רשות השידור, בכנסת ה-10, כאשר היה חיק החינוך והתרבות בידי זבולון המר (מפד"ל), הוגשו לו 37 שאלות על-ידי חברי המערך ושאלות אחר על-ידי חבר מפלגתו. בכנסת ה-11, כאשר היה חיק החינוך בידי יצחק נבון

המעורבות הפוליטית גלשה, כאמור, גם למינויים המקצועיים, ובראשם - מינויו של המנכ"ל, העומד בראש הפירמידה השידורית ומרכז בידי סמכויות ביצועיות. שני המנכ"לים הראשונים, אף שזוהו כקדובים בהשקפת עולמם למערך, נתפשו כמינויים מקצועיים לכל דבר. הראשון, שמואל אלמוג (1969-1974), מונה לתפקיד זה אחרי עשרות שנות עבודה ברדיו ולאחר שמילא שורה של תפקידים מקצועיים בכירים. השני, יצחק לבני (1974-1979), כיהן קודם לכן כמפקד גלי צה"ל וכעורך "במתנה". שני המינויים הבאים, אף שהיו של אנשי מקצוע, נתפשו כמינויים פוליטיים. יוסף לפיד (1979-1984), שמונה בעקבות המהפך הפוליטי של 1977, היה עורך בכיר ב"מעריב" ומזכיר המערכת של העתון, ואילו מחליפו אורי פורת (1984-1988), היה עיתונאי בכיר ב"ידיעות אחרונות" ודובר ראש-הממשלה, קודם שמונה כמנכ"ל. המנכ"ל החמישי, אריה מקל, שמונה ב-1989, אמנם היה בעל רקע מקצועי (בצעירותו היה כתב בגלי צה"ל ולאחר מכן כתב מדיני של קול ישראל), אך הוא הוצג אל כס המנכ"ל הישר מלשכת ראש-הממשלה, שם כיהן כיועץ מדיני לראש-הממשלה.

גם תפקידים בכירים אחרים ברשות השידור - ובראשם: מנהלי הרדיו והטל-וויזיה וכן מנהלי החדשות בשני ערוצים אלה - נתפבו ליעדים פוליטיים. לקלחת הפעילה בשאלת המינויים היו שותפים השרים הממונים על ביצוע החוק (ברוך כלל, שרי החינוך והתרבות), שרים אחרים, חברי-כנסת ופוליטיקאים למיניהם. חוגמא לכך היא המאבק על מינויו של מנהל הטלוויזיה ב-1990. אף שהמדינה, לכאורה, מינוי מקצועי ספור, היה העניין נושא למשא-ומתן מפלגתי. העתונות דיווחה כי שר החינוך והתרבות, וכולון המד, נפגש עם ראש-הממשלה, וביקש כי "הליכוד יורה לשלישת נציגיו בוועד המנהל להצביע בעד נסים משעל" (מעריב, 2.7.90). באותו שבוע גם דווח כי יו"ר מפלגת העבודה, שמעון פרס, זימן את נציגת המערך בוועד המנהל, והורה לה לתמוך במועמד הנגדי. הושמעו גם טענות על לחצים מצד דוגים ממסלתיים בתהליך המינוי של כתבי רשות השידור כחור"ל (מעריב, 2.5.91).

חוק רשות השידור, שנועד במהותו לזכות את הרוסים בין הממסד הפוליטי לבין העתונות המשודרת - ולמעשה, להבטיח את עצמאותה של רשות השידור - נהפך אפוא לחוק הממסד את הפיקוח הפוליטי על אמצעי השידור, אך מי שנוסה ליתום את הפוליטיזציה למסלגה אחת, חוסא לאמת, שכן המשה הפוליטית המורכבת והמקוטבת, בשנות ה-70 וה-80, היתה גורם מדרבן לכל מפלגה לנסות ולהשתלט על ערוצי השידור הממלכתיים, בנסיון לגייס דעת קהל וחמיכה פוליטית. גלויה או סמויה. זהו אפוא שינוי מובהק לעומת הניסיונות שהובילו להקמתה של רשות השידור העצמאית ב-1965. מעבר מנצטיון לנשיל את אמצעי השידור הממלכתיים מהשפעה פוליטית עליהם אל הנסיון להשתלט עליהם ולהשפיע על תכניהם. כבר עם הקמת חוק רשות השידור, ב-1965, התברר כי חלק מסעיף החוק הם מינויים ואף בעייתיים. שלוש שנים לאחר מכן, כאשר הוקמה הטלוויזיה ונכללה במסגרת הרשות, החרפה הבעייתיות, ואף נחחדו סוגיות בלתי פתורות בחוק.

מיוחד בטלוויזיה, כדי להבהיר את המדיניות הכלכלית של הממשלה ושל משרד. בעקבות התגובות החרפות הורה ראש-הממשלה, מנחם בגין, כי שדים לא ינצלו יותר את הסעיף בדרך דומה. הנתנה של ראש-הממשלה גרמה לכך ששרים נוס-פים, שביקשו לנצל את הסעיף בחוק, נמנעו מלעשות כן. זאת (מעריב, 16.2.81). המקרה השני של שימוש בסעיף היה בראשית 1991, כאשר על-פי הודאת הממשלה שודרו בטלוויזיה תשדירי שירות לעידוד ההתנדבות למשמר האזרחי (הטלוויזיה, מצדה, הקפידה לקרין שקופיות, המבהירה כי התשדיר הוא בהתאם לסעיף 46). בעקבות מלחמת המפרץ הוקמה ועדה בין-משרדית מיוחדת, שעליה הוסל לגבש כללים והנחיות בדבר הפעלת סעיף זה במצבי חירום, בנושאים כמו הפעלת המשק, בריאות החינוך.

דאיו גם לציין, כי חוק רשות השידור קובע שמינויה של מליאת רשות השידור פוקע רק עם מינוי מליאה חדשה. לעומת זאת, אין החוק קובע כי חברי הוועד המנהל של הרשות ממשויכים בתפקידם עד למינויו של ועד מנהל חדש. ואמנם בשני מקרים נותרה רשות השידור כלי ועד מנהל, לאחר שחילוקי דעות בין-מפלגתיים מנעו מינוי ועד מנהל חדש. במקרה הראשון, ב-1987, פעלה רשות השידור במשך כשנה ללא ועד מנהל. המקרה השני היה ב-1991. פירצה חוקית זו עלולה להיות מנוצלת בעתיד, כותנה החילה, כדי להגביר את השליטה הפוליטית על רשות השידור.

למרות התשיבות הרבה לכאורה של רשות השידור, הדי שמלאכת הפיקוח על אמצעי השידור לא הוטלה כדרך כלל על פוליטיקאים מהדרג הראשון. רבים משלוחי המפלגות במוסדות רשות השידור, מתייחסים לכהונתם כאל תפקיד התחלתי או לחילופין ככיבוד אחוז, בקריירה הפוליטית שלהם. לפיכך, לא רק שלא גילו הבנה אמיתית בענייני השידור, אלא גם לא הפגינו רגישות כלפי מעמדה הציבורי והממלכתי של הרשות. שתי ערויות מלמודות על כך. האחת, המלצה של ועדת הדינרן והתרבות של הכנסת (מ'28.1.86), המרגשה "את הצורך לשנות את הנהגה הקיים לפיו שולחות המפלגות אנשים לא מתאימים להנהלת הרשות...". השנייה - עדותו של חבר הוועד המנהל מסעם המפר"ל, אורי פלאח, בראיון עיתונאי "אנחנו מינוי פוליטי" קבע פלאח, "צריך הרי להיות מסומסם או צבוע, כדי לצפות מאתנו להתנהג כאנשים אוניקסיטיוויים וחסי פניות. כדור שאני בא לשרת מסדר פוליטי. אני מבין משהו בתקשורת? אני מבין בזה? לא אני ולא כל אחד מחברי הוועד המנהל. אף אחד לא כחר אותנו בגלל הכשרוים שלנו". ועוד: "לבקש מאתנו שקול ענייני היא דרשה נאיווית או קטגורית. וכל אופן, לא מצאיותות. רשות השידור היא לא עתון עסקי, שבו בחורים את העיתונאי הטוב ביותר לתפקיד" ("ידיעות אחרונות", אף-על-פי שהמפלגות לא ניסו כל השנים להסחיר את המינויים הפוליטיים במוסדות רשות השידור, הרי רק ב-1991 התמסד תהליך המינוי. היה זה כאשר מפלגת העבודה קיימה בחירות סניפיות לכניעת מועמדיה למוסדות הרשות. הבחירות נעלויות רק העניקו גושנפאק מעוררת למצב קיים.

איתן (שהיה קודם לכן איש משרד החוץ): "מצאתי שכל אחד יושב לו ברשות כדי לראוג לאינטרסים של המפלגה שלי" (שם, 105). יתרי-על-כן, במשך השנים נוצר מעין מנגנון של "בלמים ואיזונים" בין-מפלגתי בתוך רשות השידור, כאשר שתי המפלגות הגדולות (המערך והליכוד) התחלקו ביניהן, בדרך כלל בשני תפקידי המפתח - די"ר הרשות ומלא-מקומו. לעתים נללל גם תפקיד מנכ"ל הרשות במסגרת המשא-ומתן הקואליציוני. ההתמקחותיות הפוליטיות רק ממחישות את הפער בין דרך מימושו של חוק רשות השידור לבין מימוש הצירוף של הבייביסי. הבריטי - שעל-פיו מתמנים אנשי ציבור, ולא נציגי מפלגות מזוהים, למוסדות שירות השידור בבריטניה.

אפילו בדצמבר 1977, 12 שנים לאחר כינון רשות השידור ותשע שנים לאחר הקמת הטלוויזיה, עדיין היו שרים בממשלה שראו ברשות השידור אחוזה מאשלת. התגובות הממשלתיות התעוררו בעקבות נסיעתם למצרים, בלי אישור, של שניים מכתבי הטלוויזיה, זמן קצר לאחר ביקורו בישראל של נשיא מצרים, אנגואר סאראת. שרים בממשלה זעמו על המבצע הפרטיני, מחשש שיחבל בדיקמת היחסים העדינה שאך זה החלה נוצרת בין שתי המדינות. בריון בממשלה ביקש שד החוץ, משה דיין, לדעת מדוע אין מחזירים את הכתבים לארץ ומעמידים אותם לדין, ואילו שר הבטחון, עזר וייצמן, קבע מפורשות: "צריך לתת להם מקורה לחור". בסופו של דבר, התברר כי השניים קיבלו, בדרך עקיפין, אישור יציאה חוקי למצרים, אך כדי להדגיע את הרוחות הלוחשות בממשלה, החליט הוועד המנהל של רשות השידור לעכב את שידור הכתבות שהזעירו ממצרים (שם, 7-125).

הביטוי השוטף המובהק ביותר של המעורבות הפוליטית הוא, כאמור, בפעילות הוועד המנהל של רשות השידור. שפע של הדגמות מלמדות על כך. ב-1966, שלוש שנים לאחר אישור חוק רשות השידור על-ידי הכנסת, הופקעה האחריות על הדרשות ברדיו מידי מנהל הרדיו, חנוך גבתון, והועברה למלא-מקום יו"ר הרשות, די"ר בנימין אליאב. צעד יוצא דופן זה ננקט משום שבגבתון סירב לנקוט צעדים נגד האחראי על הדרשות ברדיו, לאחר שסירב "לשפץ" ידיעה על תמיכה פוליטית במשה דיין בשורות מפ"ם (סלפטר ואליצור, 1973, 306).

התרחבות כרי לבחון את פעולת רשות השידור, קבע עוד ב-1973: "בקרב העובדים יש נטייה לחוש, ואני שותף לדבר הזה, שהוועד המנהל, ואפילו ועדות המליאה, מתעסקים יותר מדי בפרטים טכניים, וכל זה על חשבון העילות המורל, וכי התעסקות זו נובעת, לעתים קרובות מדי, משיקולים מפלגתיים" (רי"ח על רשות השידור, 1973, 6). לפחות בשני מקרים היווה בית-המשפט הגבוה לצדק את דעתו כאשר לתפישת התסקיטית הראויה למוסדות רשות השידור. במקרה הראשון נאמר כי "הפיקוח והביקורת על-ידי מוסדות הרשות נועדו להבטיח את אופיים הציבורי של כלי התקשורת הללו ... אין זה גם רצוי והואי שמוסדות הרשות יברקו כל משרד מראשי" (בג"צ 1/81). שלוש שנים לאחר מכן שב בג"צ וקבע: "...אין זה רצוי שתהיה התערבות יזימונית בשידורים מצד

החלטות כרי לבחון את פעולת רשות השידור, קבע עוד ב-1973: "בקרב העובדים יש נטייה לחוש, ואני שותף לדבר הזה, שהוועד המנהל, ואפילו ועדות המליאה, מתעסקים יותר מדי בפרטים טכניים, וכל זה על חשבון העילות המורל, וכי התעסקות זו נובעת, לעתים קרובות מדי, משיקולים מפלגתיים" (רי"ח על רשות השידור, 1973, 6). לפחות בשני מקרים היווה בית-המשפט הגבוה לצדק את דעתו כאשר לתפישת התסקיטית הראויה למוסדות רשות השידור. במקרה הראשון נאמר כי "הפיקוח והביקורת על-ידי מוסדות הרשות נועדו להבטיח את אופיים הציבורי של כלי התקשורת הללו ... אין זה גם רצוי והואי שמוסדות הרשות יברקו כל משרד מראשי" (בג"צ 1/81). שלוש שנים לאחר מכן שב בג"צ וקבע: "...אין זה רצוי שתהיה התערבות יזימונית בשידורים מצד

החלטות כרי לבחון את פעולת רשות השידור, קבע עוד ב-1973: "בקרב העובדים יש נטייה לחוש, ואני שותף לדבר הזה, שהוועד המנהל, ואפילו ועדות המליאה, מתעסקים יותר מדי בפרטים טכניים, וכל זה על חשבון העילות המורל, וכי התעסקות זו נובעת, לעתים קרובות מדי, משיקולים מפלגתיים" (רי"ח על רשות השידור, 1973, 6). לפחות בשני מקרים היווה בית-המשפט הגבוה לצדק את דעתו כאשר לתפישת התסקיטית הראויה למוסדות רשות השידור. במקרה הראשון נאמר כי "הפיקוח והביקורת על-ידי מוסדות הרשות נועדו להבטיח את אופיים הציבורי של כלי התקשורת הללו ... אין זה גם רצוי והואי שמוסדות הרשות יברקו כל משרד מראשי" (בג"צ 1/81). שלוש שנים לאחר מכן שב בג"צ וקבע: "...אין זה רצוי שתהיה התערבות יזימונית בשידורים מצד

מוסדות הרשות. מדובר בהכוננה כללית...". (בג"צ, 259/84). הוועד המנהל של רשות השידור עסק לא רק בפרטים טכניים, בהגדרת גרין, אלא גם קיבל, פעם אחר פעם, החלטות פוליטיות שהשפיעו על מדיניות השידורים ועל תכנם. בשני מקרים אף הגיעו החלטות לבג"צ. במקרה הראשון, קבע הוועד המנהל (ב-19.4.82) כי "אין לשדר ראינות עם אישי ציבור [פלשתינאים], המזוהים כמי שראויים באשיוף נציג בלעדי או לגיטימי של הערבים היושבים ביהודה, שמוגנו ועוה". החלטתה הועמדה לבחון משפט, ובית-המשפט הגבוה לצדק פסל אותה (בג"צ, 243/82). המקרה השני אירע שנתיים לאחר מכן, לאחר שהוועד המנהל (בראשותו של איש המפד"ל, מיכה יגור), קבע הנחיות לסיקור פעולותיו של הרב מאיר כהנא, שנבחר חודשים אחדים קודם לכן לכנסת. בהחלטה (מיום 1.8.84) נאמר: "במסגרת להבטיח שכלי התקשורת הממלכתיים לא ישמשו במה להסתה נגד אזרחים ולהצגות הפוגעות במדינת ישראל המונגזות לעקרונות מגילת העצמאות - מאשר הוועד המנהל את הודעת המנכ"ל, בדבר הנחיות שגיתנו למנהלי הרדיו והטלוויזיה כי יברקו, על-פי העקרונות הללו, ראינות עם מאיר כהנא, או ציטוט הצהרות מפיו, ורידיות מחוק ואשר אינן פוגעות בעקרונות השידור רק ידיעות בעלות ערך חדשותי מחוק ואשר אינן פוגעות בעקרונות אלה ובחוק רשות השידור ודוחו". כהנא עמד לבית-המשפט הגבוה לצדק. הוא קבל על שהוטל עליו חרם, וטען שהחלטת הוועד המנהל פוגעת בחופש הביטוי ומהווה הפרה של חוק רשות השידור. בית-המשפט העליון פסל את החלטת הגור-מת, שיש בה "משום הנבלה בלתי מוצדקת על זכות העותרים להשמיע את דעיהם באמצעות כלי התקשורת הממלכתיים, ומשום הפלייתם לרעה לעומת גופים פוליטיים אחרים" (בג"צ, 399/85).

השליטה המעורבות הפוליטית ברשות השידור. למעורבות הזו היה פן כפול: נטינות להשפיע על מדיניות השידור ועל חכמי השידור (ברדיו ובטלוויזיה) והתערבות פעילה במינויים הפכירים ברשות השידור, על כל שלוחותיה. היה מקום לשער, כי להציע פוליטיים יעוררו התנגדות ציבורית, אך בפועל לא נוצק הציבור להנגחה של רשות השידור. ייתכן כי הדבר נובע מכל שמעמדה המוגדר פוליטי של הרשות גרם לכרסום בתמיכה הציבורית בה. בעימותים שונים, שהיו בין הממסד הפוליטי לבין הדרגים המקצועיים ברשות השידור - שנתנו מתמיכת הקהילה המקצועית - זכו הפוליטיקאים לא-אחת בתמיכת הציבור, שראה בלחץ הפוליטי נסיון להטות את מדיניות השידור לדרך שתענה על ציפיות של קהלים רחבים.

אחת ההוגמות הבולטות ביותר לניצול פוליטי של החוק, היה השימוש שעשה שר האוצר בשנת 1980 בסעיף 46. הסעיף הזה קובע, בין השאר, כי "הממשלה זכאית שתתערבות (וכן הודעות המטה הכללי של צה"ל והודעות ראש הג"א) שידורו על-ידי הרשות". על סמך הסעיף הזה, חבט שר האוצר, יורם ארידור, זמן-מסך בטלוויזיה, כדי למסור הודעה ממשלתית, וב-12.2.80 אכן תפיע בשידור

בעתון אבן עלול לגרום את הנזק האמור (פס"ד בג"צ, 73/53 ; 87/53).

ספורת הסלג'ה האחרונה
 סעיף 5 לפקודת הסלג'ה האחרונה (נוסח חדש) תשל"ב-1972, קובע כי "לא יקום אדם ולא יקיים תחנת סלג'ה אחרונה, ולא יתקין ולא יפעיל ולא יקיים מבשר לסלג'ה אחרונה, בכל מקום בישראל או בכל שטח או בכל טיס הרשומים בישראל, אלא לפי דשיון מאת הממשלה". משמעות הדבר ברורה: קיומה של כל תחנת שידור מותנה באישור ממשלתי. אישורים כאלה לא הוענקו במשך כל השנים, כדי לשמור על המונופולין של דשות השידור, ולכן לא היה ניתן להקים בישראל תחנות שידור פרטיות. תחנות הרדיו הפרטיות עוקפות את החוק, בכך שזן פעולות מחוץ לתחום המים הטריטוריאליים, ועל כלי שיט שאינם מנופים דגל ישראל. עם זאת, פעלו תחנות הפרטיות בהסכמה שבשתיקה של הרשויות ואף זכו בתמיכה עקיפה מצדן.

חוק רשות השידור (תשכ"ז-1965) הוא המסמך הבסיסי המסדיר את מעמדם ותפקידם של אמצעי השידור בארץ. הנוסח הראשון של החוק, שהתקבל ב-1965, עוד לפני הקמת הטלוויזיה - נועד להגדיר מחדש את מעמדו של הרדיו. עד אותה שנה פעל הרדיו, כאמור, בחסות משרד ראש-הממשלה, ולמעשה תפקד כמחלקה ממשלתית לכל דבר. עם אישור החוק, שאומץ במידה רבה את הגם הפעולה של הבי.בי.סי. הבריטי, הוכרז קל ישראל כרשות ציבורית ועצמאית. שלוש שנים מאוחר יותר חוק החוק ועודכן, כדי להחילו גם על שידורי הטלוויזיה (על הרקע לקבלת החוק ראה לעיל, פרק ג').

על-פי החוק, מנהלת רשות השידור על-ידי מליאה בת 31 חברים, שתבריה מתמנים על-ידי נשיא המדינה. 30 מבין חברי המליאה הם "אנשי ציבור שהמליצה עליהם הממשלה לאחר החיפצות עם הארגונים הציגים של הסופרים, המורים והאמנים בישראל, עם מוסדות ההשכלה הגבוהה והאקדמיה ללשון העברית ועם גופים ציבוריים אחרים שיש להם זיקה לענייני שידור, ובלבד שלא יהיו ביניהם יותר מארבעה עובדי מדינה" (סעיף 7א). החבר ה-31 הוא נציג של הסוכנות היהודית, המתמנה על-ידי הפקדי המליאה מוגדרים בסעיף 13: לתחנות את קווי פעולה של רשות השידור; לדון בדיווחות של הוועדות שהקמה הרשות; להנחות את הוועד המנהל במלוי תפקידיו; לאשר את המערכת הנוגעת של השידורים; לדון בתקציב הדשות ולהצביע המלצות לוועד המנהל; לקבל דיווחות על הפעולה השוטפת, לדון בהם ולקבוע מסקנות; לדון בדיווח השנתי, שיוגש על-ידי הוועד המנהל, ולקבוע מסקנות. למעשה, אלה הם תפקידים מצומצמים ובחלקם אפילו סמליים. אמנם, לוח המשרדים העונתי טעון אישור המליאה, אך זהו הלך סורמלי. לעתים נדירות קיבלה המליאה החלטות עקרוניות ועצמאיות, כמו במקרה של הנגנת שידורי טלוויזיה בשבת.

[148]

מבין 31 חברי המליאה ממנה הממשלה את יו"ר הרשות ואת משנהו, שני אלה, יועד חמישה מחברי המליאה - שאף הם התמנו על-ידי הממשלה - מרכיבים את הוועד המנהל של רשות השידור. סעיף 19 מגדיר את תפקידי הוועד המנהל, ובראשם: לדון ולהחליט בענייני הרשות וכן להכין את תקציב הרשות ולפקח על ביצועו. הוועד המנהל אמור לשמש גוף הקובע מדיניות ומפקח עליה, אך בגלל הפוליטיזציה המאפיינת אותו, מעורבים חבריו - ולא רק בדיעבד - גם בעשייה השוטפת של הרשות, ובעיקר בטלוויזיה. לא אחת קיבל הוועד המנהל החלטות אוטוריטריות, שזן בבחינת תמריצים לגבי הרצוי והבלתי רצוי בשידורים. שתי דוגמאות לכך הן החלטה על מינוי מספר עורכים (במקום עורך אחד) למחזורת החדשות הטלוויזיונית מבט, או החלטה על ביטול מגוון החדשות יומן השבת, ששידור בלב שבת.

אף כי החוק נועד להכניח עצמאות מלאה לרשות השידור, הרי שיסומו של החוק מוכיח, כי לא כך הם פני הדברים במציאות. המעורבות הפוליטית במדיניות השידור - קרי: הפוליטיזציה - ותמיקה כמי השידור הממלכתי, הבישו תבולט בידור לכן הוא שהברי מוסדות רשות השידור מתמנים לאחר משא-ומתן בין מפלגות, ולמעשה - על-פי מפתח מפלגתי. יתרה מזאת: תפישת העולם שהנתחה את הממטר הפוליטי, גם לאחר כינונה של הרשות הציבורית, הייתה שאין מדובר למעשה ברשות עצמאית לכל דבר, אלא במעין מנהל עצמי, כאשר את החלטות החשובות באמת אמורה לקבל הממשלה בעצמה (גיל, 1986, 79). כך, למשל, כאשר נשאל השד חיים משה שפירא (מפד"ל), מה היה גודל שידורי הטלוויזיה בשבת - שיעורו מחולקת ציבורית ופוליטית, בראשית ימיה של הטלוויזיה - השיב כי מה שייקבע בממשלה הוא שיהיה. וכאשר נתבקש להבהיר את דבריו, לאור העובדה שמוסדות רשות השידור החליטו בעד שידורים בשבת, השיב: "ממשלה זו ממשלה".

המעורבות הפוליטית ברשות השידור לא גולדה יש מאין. סעיפים אחדים בחוק רשות השידור מאפשרים פוליטיזציה של מוסדות הרשות. האחריות על ביצוע החוק מוטלת על אחד מחברי הממשלה, בדרך כלל שר החינוך והתרבות. השר הממונה הוא ערכאת ערעור שאליה יכולים לפנות חברי המליאה או הוועד המנהל על החלטות שנתקבלו בגופים אלה. סעיף 44 מעניק לשרי התקשורת והחינוך את הסמכות לקבוע את סדרי השימוש באפיק הטלוויזיה לצורך שידורי הטלוויזיה הלימטרית; סעיף 24 קובע שיש להתייעץ עם שר האוצר בכל הקשור לתפקוד עובדי הרשות, התקנים, השכר, הגימלאות ותנאי העבודה; סעיף 31 קובע כי דרכי הנגנת התקציב, מסירתו לממשלה לאישור דרכי אישורו ייקבעו על-ידי שר האוצר בתקנות, ואילו סעיף 33 קובע כי תקציבה של רשות השידור טעון אישורה של ועדת הכספים של הכנסת.

סעיף המשתת, בכל הנוגע לפוליטיזציה של רשות השידור, הוא זה המעניק לממשלה סמכות להמליץ על חברי המליאה ולמנות את חברי הוועד המנהל מתוכם. חברי המליאה והוועד המנהל מונג ברובם על-פי מפתח מפלגתי, ששיקף את מאזן הכוחות בכנסת, או כעדותו של מי שהיה היו"ר השני של רשות השידור, ולטר

[149]

3. הסדרים מהליפי חוק: הסדרים הנגזרים מחוקים קיימים, אך חתי-קום נותרים בתוקפם ומבטיחים למעשה את קיומם של ההסדרים;
 4. הסדרים חוקיים שאינם נאכפים: חוקים שאינם מופעלים הלכה למעשה;
 5. הסדרים וולונטריים: הסדרים שאינם מעוגנים בחוק.
- הסדרים בשתי הקטגוריות הראשונות מתייחסים לרמה המבנית-מסדית ולרמה התפקודית של אמצעי התקשורת. ההסדרים בשתי הקטגוריות הבאות מתייחסים לחוקים שאינם מופעלים, הלכה למעשה, אם משום שהולחפו בהסכמים ואם כהולח-סה חר-צדדית של הממסד הפוליטי. ההסדרים בקטגוריה האחרונה הם פרי החל-טות וולונטריות של הקהילה העתונאית, והם משלימים את ההסדרים החוקיים השונים, או לחילופין מונעים את הרהבתם.

1. הסדרים רישוי

כסוף שנות ה-80 ייסחו חמישה הסדרים עיקריים, הקבועים בחוק, את הפעלתם של אמצעי התקשורת. כל אחד מהם העניק לשלטון מנגנון פיקוח על קיומם של עיתונים ושל חתנות שידור ועל הפעלתם. הסדרים אלה הם: פקדת העתונות, פקדת הסלגף האלחוט, חוק רשות השידור, חוק הרשות השנייה לסליווייה ורדיו התיקון לחוק הבזק (תיקון מס' 4 - סליווייה בכבלים ושידורי לוויין).

פקדת העתונות קובעת מנגנוני פיקוח על העתונות המודפסת, ואילו ארבעת ההסדרים האחרים קובעים ומפעילים מנגנונים דומים בתחום העתונות האלקטרו-נית. שתי הפקדות הראשונות הן כלליות, בעוד שהחוקים האחרונים הם פרטניים ומתייחסים לערוצי שידור ספציפיים.

ב-1991 נמצאו בשלבי הכנה שני חוקים נוספים, המתייחסים אף הם לערוצי השידור: האחר, שנועד להסדיר את פעילותן של חתנות הרדיו האזרחיות, והשני, שנועד לאפשר את הפעלתן של ערוצי מיוחד לשידורי הסליווייה החינוכית.

פקודת העיתונות

פקודת העיתונות משנת 1933 היא, בלי ספק, המסמך הבסיסי ביותר המסדיר את מעמדה הפורמלי של העתונות הכתובה, וממלא מגוון גם את היחסים בינה לבין הממסד הפוליטי. הפקודה נוסחה בגלל הצורך של השלטון הבריטי בארץ-ישראל להדק את הפיקוח על הפרסומים בכתב, בעקבות מאורעות תרפ"ט. ועדה מלכותית, שתקרה את המאורעות, קבעה כי לעתונים הערביים היה חלק נכבד בהסתת האוכי-לסיית הערבית, ועל כן הציע לקבוע תקנות המאפשרות הגבלות ויתר פיקוח. מאוחר יותר, על רקע התחדדות היחסים בין שלטונות המנדט לבין היישוב היהודי, נוספו הוראות מחמירות בדבר רישוי עיתונים, שמצאו את ביטוין בתקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945.

הם כמעט היים, ואת ההבדלים ביניהם משרטט בהגדרה הבאה: "פקודת הסעיפים הנוגעים לעתונות - בפקודת העתונות ובתקנות ההגנה לשעת חירום - [146]

העתונות היא חוק פוליטי, וכל המפר הוראה מהוראותיו צפוי לאישום בבית-משפט ולענישה פלילית. על-פי תקנות ההגנה יכול השלטון לפעול נגד עתון בדרך מנהלית בלבד, ואז הדיפתו של האזרח הנפגע היא בבית-המשפט הגבוה לצדק, ויכול השלטון להעמיד אדם לדין בבית-משפט אזרחי או צבאי, לפי בחירת השלטון" (שטרסמן, 1986).

פקודת העתונות אומצה בספר החוקים של מדינת ישראל, והסמכויות שהוענקו במסגרתה לנציג העליון העברי, עם הקמת המדינה, לידי שר הפנים. פקודה מסוג זה - המאפשרת להוציא לאור עתון רק לאחר קבלת רישוי מהשלטון - היא חריגה ברמקוריה המערבית בתי-ימינו.

פקודת העתונות קובעת, בין השאר, את הכללים הבאים:

- * אין להדפיס או להוציא לאור "שום עתון" בישראל, אלא אם כן קיבל בעליו תחילה רישיון בחתימת הממונה על המחוון.
- * גם העתון עצמו וגם בית-הדפוס שבו מודפס העתון, וזקוקים לרישיון.
- * עורך העתון חייב להיות לפחות בן 25 שנה, בעל תודעת בגרות מוכרת, מסוגל לכתוב, לקרוא ולכתוב בשפה שבה זיכריו העתון, וללא עבר פלילי (סעיף 5ב).
- * העתון חייב למרסם חינם וכלשונן את כל הודעות הרשמיות וכן ההכחשות הנמסרות על-ידי שר הפנים או בשמו (סעיפים 10 ו-17).
- * שר הפנים רשאי להתרות בבעל עתון או במוציא לאור ש"חומר מסוים המופיע בעתון עשוי, לדעת שר הפנים, לסכן את שלום הציבור, או כולל ידיעות שקר או שמועות שקר, אשר לפי דעתו יש בהם כדי לעורר כוילה או איש, וכי אם ימשיכו כפרסומם של אותו חומר בעתון יעניין שר הפנים בשאלת הפסקת הוצאתו של העתון" (סעיף 19). לפי אותו סעיף, יכול שר הפנים לסגור את העתון, גם אם לא הקדים היתרה בבעלי העתון.
- * בית-המשפט רשאי לאסור על פרסומו של עתון, עד לשלוש שנים, בניין ריבת הסנה או כל ריבה אחרת (סעיף 23ב).

הרישיון להוציא עתון בישראל מותנה אמא לא רק סדרת מצותה של עשה יאל-תעשה, אלא בראש וראשונה ברצונו של השלטון להעניק את הרישיון. סירוב להעניק רישיון, המתבסס על תקנות ההגנה (שעת חירום), חסין למעשה מפני התערבות של בית-המשפט הגבוה לצדק. בפסק-הדין בבג"צ 2/79 (אל אסעד נגד שר הפנים) ציינו השופטים כי הממונה על המחוז איננו חייב לנמק את החלטתו, וכי בהחלטתו הוא נהנה משיקול דעת מוחלט.

הימנעות מביצוע ההוראות המגבילות - בפקודת העתונות או בתקנות ההגנה - או עקיפתן, מביטות לשר הפנים (או לממונה על המחוז, הפועל מטעמו) סמכויות ענישה נרחבות, עד כדי הפסקת הופעתו של העתון. עם זאת, קבע בית-המשפט הגבוה לצדק, עוד ב-1953, בפסק-דינו בעניין "קול העם" ו"אל אתחאדי", כי סמכותו של שר הפנים לסגור עתון, בגלל פרסומים העלולים לסכן את שלום הציבור, מוגבלת, למעשה, רק לאותם מקרים שבהם יש "חזאת קרובה" שהפרסום [147]

ב-29.6.66 והקובע כי ישיבות ועדת השרים תבטחנה הן דינויים סודיים שאין לרסמם, אלא אם כן יותר הדבר במפורש; החלטת הממשלה מס' 347 מ-18.1.76 על הגבלות פרסום בתחום יחסי החוק; הנסיון להגביל את הפרסומים על העלייה מברית המועצות בראשית 1990 ועוד.

מצד שני, יש המצביעים על הפער בין ההסדרים הכתובים (החוקים והתקנות) לבין תדירות השימוש בהם. ההנחה היא כי ההסדרים הללו נעשו במהותם להיות מנגנון הרחעת, ועל כן גם השימוש בהם, כפועל, הוא נדיר ביותר, לפחות לגבי אמצעי התקשורת בעברית. ואמנם, במהלך שנות ה-70 וה-80 נתרופף, כדוגמא, הטיפול על האכיפה של פקודת העתונות. האוסרת להוציא לאור עתון בלי לקבל רשיון, ועתונים רבים - ובמיוחד מקומונים - החלו לפעול בלי רשיון. גם כאשר המליצה המשטרה להעמיד לדיון עורך של עתון מקומי בקריית-שמונה, משום שפעל בלי רשיון, דחה היועץ המשפטי לממשלה את המליצה, בנימוק שיש לנהוג איפוק בסתיחת הליכים מלימים "בהתחשב בעקרונות של חופש הביטוי וחופש העתונות" ("מצריכי", 22.7.90). הטיפול בתחום זה נותר, בעיקר, במגור הערבי, בישראל וכשסחיים.

בסוף הקודם הוצע קנה מידה למיון ההסדרים המיוחסים את דפוסי היחסים בין מוסד התקשורת לבין סביבתו החיצונית, ומגדירים את כללי המשחק ביניהם. נוסח למיון הוא אפשר לבחון את ההסדרים גם לפי שלושה קני מידה נוספים:

1. הסדרים הקובעים את דפוסי הפעלה של אמצעי התקשורת המיוחסים כמוסד; לצומת הסדרים הנוגעים לרמת התפקודית שלהם;
2. הסדרים המתחייבים במישורין לאמצעי תקשורת המיוחסים לעומת הסדרים המתחייבים אליהם בעקיפין;
3. הסדרים הקבועים בחוק לעומת הסדרים שאינם מעוגנים בחוק.

בסוף הזה נסקור את ההסדרים המרכזיים - הפורמליים והלא-פורמליים - במישור המאקרו. המרק הבא (ה) מוקדש לדיון בהסדרים במישור המיקרו, כלומר - ליחסי הגומלין בין העתונאי לבין מקורות המידע למיניהם.

א. הסדרים פורמליים במישור המאקרו

אשר לבחון במישה סוגים של הסדרים פורמליים, אשר מוסתים את יחסי הגומלין בין מוסד התקשורת לבין המוסדות האחרים בישראל, ובעיקר המוסד הפוליטי:

1. הסדר רישוי: חוקים הקבועים את דפוסי הפעלה של אמצעי התקשורת כמוסד;
2. הסדר תפקוד: חוקים המיוחסים את התפקיד של אמצעי התקשורת;

הדרגם הישראלי - הלכה למעשה (א): יחסים פורמליים ולא-פורמליים כרמת המאקרו

אימוץ רגם האחריות החברתית איננו ערובה לכך שהמסד הפוליטי אכן מוכן למשור זרימה חופשית ולא-מבוקרת של מידע לציבור הרחב. גם ממסד, שהפנים אוריינטציות ערכיות של חופש עתונות, ינסה להמשיך ולפקח על מקורות המידע ועל תולכיני זרימתו. בכל ממסד יש רבים המסורים כי הפיקוח על המידע הוותן לציבור עשוי לשרת את האינטרסים הקיומיים, וכאשר תימנע זרימת "מידע שלילי" יתרום הדבר גם לליצירת "תקשורת טובה ואוהדת". כלומר, גם כאשר שני הצדדים מצהירים על כללי משחק ברוב האחריות החברתית, עדיין מתנהל "משא-ומתן" מתמשך, כמעט יומיומי, בדבר מינושם של כללי המשחק הללו.

בידי המסד הפוליטי מצוי יתרון מובהק. ביכולתו לחוקק חוקים, להתקין תקנות, להוציא צווים ולקבוע הסדרים פורמליים אחרים, שעניינם הגבלה של זרימת מידע לציבור הרחב. כדי למנוע ניצול-יתר של יתרון זה, מצויף המסד התקשורתי מדי פעם להגיע להבנה די-צדדית ולקביעה מוסכמת של הסדרים, אף כי מרבית ההסדרים הרשמיים בישראל מקום במסד הפוליטי, והיי - כפי שעוד יובהר להלן - כמה מן ההסדרים המשמעותיים הושגו גם בזיומת המסד התקשורתי או לפחות בהסכמתו הפעילה. במקרים אחרים הנהיג המסד התקשורתי הסדרים סנימיים, כדי למנוע הסדרי פיקוח חיצוניים.

כלל ההסדרים עשוי לשמש, לעתים, מדד להערכת יחסי הגומלין בין שני המסדים, אך דומה שאין להסדירן בהשפיות ההסדרים הללו. ומכל מקום, יש להבחין בין הניצבים החוקיים והאות הכתובה של ההסדרים, לבין היבטים ההנהגותיים, כלומר - השימוש המעשי בהסדרים הללו.

ניתן לזוהת שתי עמדות יסוד בהתייחסות למכלול ההסדרים הנהוגים בישראל. האחת, המתמירה, מצביעה על אופיים השלילי-המרכא של חוקים ותקנות, שעצם קיומם עומד כסתירה לתמישת העולם הדמוקרטי (גרון, 1976; נגבי, 1985). על-פי הגישה הסורמליסטית, לא זו בלבד שהשלטון איננו מבטל מנגנוני פיקוח קיימים, אלא שמעת לעת הוא מוסיף (או מנסה להוסיף) חוקים ותקנות, שנתעו לאפשר לו התערבות בשיקולים העתונתיים, או לסייע במיקוח על זרימת המידע. ולמעשה - לשנות את מערכת יחסי הגומלין בין שני המסדים. דוגמאות אחרות לכך: האיום של כניגוריון (ב-1958) לחוקק את חוק סודות המדינה, שיאפשר להסיל עונשים על מדליפים משיבות הממשלה ועל העתוננים שיסרסמו את הדל-סות (כריאון, 1981, 102); הנסיון הראשון לחוקק את חוק איסור לשון הרע (1965) (שנעד, בין השאר, להצר את צעדי "העולם הזה"); הצו שפורסם