

עתונות חופשית ותפקידה הציבורי

דן מרידור

הכנסת אמנון רובינשטיין, ויו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט, חבר הכנסת אוריאל ליץ, לחוקי יסוד, במהפך הקונסטיטוציוני שעשתה הכנסת לקראת תום המושב האחרון. ביניהם: חופש העיסוק, הזכות לחיים ולשלמות הגוף ושמירת הכבוד האנושי, חופש הכניסה לארץ והיציאה ממנה, הגנת הפרטיות ורשות היחיד. לצערי, חופש הביטוי טרם זכה להגנה ולשריון בחוק יסוד. אני מקווה שנשלים את החסר בכנסת הבאה.

חופש הביטוי

מכוח מה קיים חופש העתונות? למה אנחנו מקיימים אותו ומגנים עליו?

התשובה הראשונה לשאלה זו טמונה בשאלה: מדוע לא? מדוע לא יהיה חופש עתונות? חופש העתונות הוא אחד הענפים של

שמעון אגרנט, נשיא בית המשפט העליון לשעבר



מדינה המקיימת בחירות-אמת באורח סדיר, שממשלתה נהנית מאמונו של רוב הציבור, שחוקיה מחייבים את רשויותיה ואת אזרחיה, שבתי המשפט בה אינם תלויים בשלטון, אך בה בעת אין בה חופש עתונות, אינה מדינה חופשית ודמוקרטית.

חופש עתונות הוא תנאי, שבלעדיו אין משטר דמוקרטי. המשטרים החופשיים במערב — והנהגים אחריהם והמחקים אותם — ניכרים בחופש העתונות, ולכן מגנים עליו מפני השלטונות ומפני בעלי אינטרסים אחרים ומעלים אותו למעלת עקרון יסוד וסימן היכר מובהק למשטר חופשי, לחברה בת חורין.

היציבות והגמישות הפוליטית, המאבקים והשינויים החברתיים, התחרות וההתפתחות הכלכלית, הקידמה המדעית וההוויה התרבותית — כל אלה נסמכים על חופש הביטוי וחופש העתונות בכללו.

מרכזיותו וחשיבותו של חופש העתונות במשטר הדמוקרטי היו למושכל ראשון אצל אנשי מדינה וחברה, הוגי דעות ואנשי מעשה בעולם החופשי. חוקותיהן של מדינות רבות קובעות את חופש העתונות במפורש או במשתמע כזכות יסוד משוריינת ומוגנת.

גם במדינת ישראל נקבע חופש העתונות כעקרון יסוד במשטרנו החוקתי ובשיטתנו החברתית. לבושתה של הכנסת בישראל השתמשו המחוקקים מלמלא את חובתם הבסיסית להגנה על זכויות האדם ולעיצוב פני המשטר בכך שלא קבעו — בין בחוקה, בין בחוק יסוד ובין בחוק רגיל — את חופש הביטוי, ובמיוחד את חופש העתונות, כזכות יסוד של האדם בישראל וכמאפיין מרכזי של המשטר במדינה.

באין חקיקה, נתמלא החלל על ידי בית המשפט העליון, שבסידרה של פסקי דין — שהמפורסם בהם הוא פסק דינו של השופט אגרנט בענין "קול העם" — הציב את מדינת ישראל בין המתקדמות והחופשיות שבמדינות.

בהצעת חוק יסוד: זכויות היסוד של האדם, שהגשתי לפני כשלוש שנים, הצעתי לקבוע כזכות מוגנת ומשוריינת את "חופש הדעה והביטוי וכן החופש לפרסם דעות ומידע ברבים, בכל דרך" (סעיף 8 להצעה). סעיפים אחרים מהצעתי הפכו, במאמץ משותף עם חבר

דברים שנאמרו במאי 1992 על ידי שר המשפטים דאז, דן מרידור, בטקס חלוקת תעודות לכוגרי התוכנית ללימודי עתונאות באוניברסיטת תל אביב.

אלא במידה ניכרת בגלל התפקיד החיוני שעל התקשורת למלא במשטר דמוקרטי.

מנקודת המבט של האוטונומיה של הפרט, לכאורה אין מניעה עקרונית להתערבות השלטון להגבלת חופש הביטוי והסדרתו. הרי אנו עוסקים בפעולה שאיננה נשאת בארבע אמותיו של היחיד, אלא להיפך: זוהי פעולה שנועדה להשפיע על אחרים, אף על החברה כולה. אולם מנקודת המבט של תפקיד העתונות במשטר דמוקרטי, נראה שראוי לצמצם עד למינימום את מידת התערבות השלטון בחופש העתונות.

במשטר דמוקרטי העם קובע את גורלו, בוחר את נציגיו, מבקר אותם, מפגין נגדם, מחליף אותם. כדי לעשות את כל אלה צריך העם בראש וראשונה לדעת את העובדות הרלוונטיות, לשמוע דעות שונות, לדרוש בנושאים הנראים לו ראויים לדין, ועל סמך אלה לקבוע את עמדתו ולהביעה, למשל, על ידי הצבעתו בבחירות, בעד או נגד השלטון הקיים בזמן הנתון.

מכאן שזרימה חופשית של מידע ותחרות חופשית בין הדעות השונות הם תנאי יסודי לקיום משטר דמוקרטי. מי מאפשר את זרימת המידע וחילופי הדעות? בראש וראשונה – התקשורת. ככל שהמדינה הולכת וגדלה במספר תושביה ובמורכבות הנושאים העומדים בה לדין ולהחלטה, כן עולה חשיבותה של התקשורת לקיום המשטר הדמוקרטי.

אם חופש העתונות לא יביא לזרימה חופשית של מידע אלא לעיוות פני המציאות בעיני האזרח, הרי שבשם עקרון יסוד אחד של הדמוקרטיה – חופש העתונות – יסוכל עקרון יסוד אחר

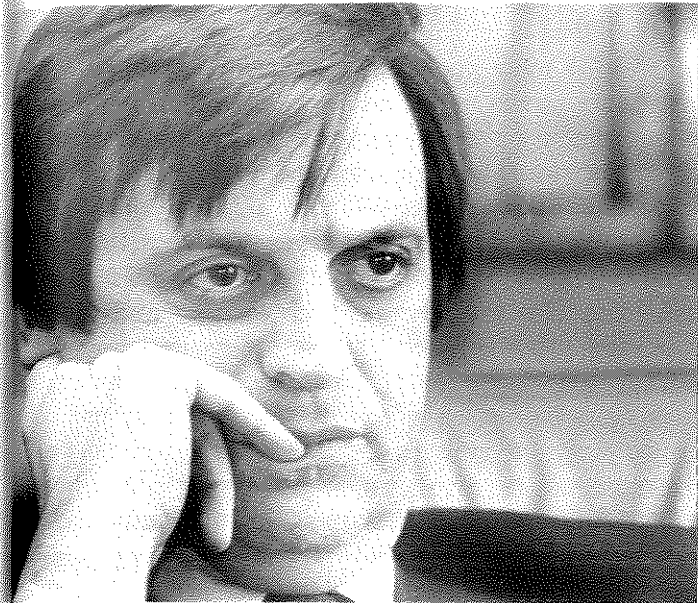
חופש הביטוי. תפיסת היסוד של משטר דמוקרטי היא שזכויות היסוד של האדם – וחופש הביטוי ביניהן – אינן ניתנות לו על ידי המדינה. הוא נולד עם הזכויות, והן קנויות לו ואין ליטול אותן ממנו אלא למען מטרה ראויה ובמידה הנדרשת בלבד. הזכות קיימת לאדם לבטא את עצמו, לומר את דברו. היא כוללת בחובה גם את הזכות לשמוע את הזולת. אין צורך להביא ראיה לקיומה של הזכות. הרוצה לנגוס בה – עליו הראיה. במשטר דמוקרטי המדינה נוסדה והיא מתקיימת בשביל האדם ולא להיפך. האדם זכאי להביע את עצמו ולומר את דברו ככל שירצה. מהו האדם בלי היכולת לומר את דברו? הוא איננו אדם שלם. נמנעת ממנו הזכות להגשים את עצמו.

אכן, משטר דמוקרטי איננו ניכר רק במוסדות שלטון, בבחירות, בשלטון הרוב, אלא קודם כל – במרכזיותו של האדם ובשיויון האדם. החברה צריכה לאפשר לפרט לקיים את האוטונומיה שלו ולהגן עליה ולאזנה מול אינטרסים וערכים אחרים. בהיבט זה, חופש העתונות, כענף של חופש הביטוי, קיים ומוגן בהיותו חלק בלתי נפרד של חירות היחיד, אותה חירות יחיד שכתב עליה ג'ון סטיוארט מיל בחיבורו "On Liberty".

ואולם אנחנו מקיימים את חופש העתונות ומגנים עליו לא רק מכוח חירות היחיד וחופש הביטוי שלו, אלא גם בגלל תפקידה של העתונות במשטר חופשי ודמוקרטי. אקדים ואומר שהיקף ההגנה על חופש העתונות רחב מאוד לא רק בגלל הזכות לביטוי חופשי,

התקשורת – במקרה זה הטלוויזיה – חשובה לקיום המשטר הדמוקרטי





דן מרידור, שר המשפטים לשעבר

לשלטון לעתים קרובות נוה לעבוד בחשאי, בלא הפרעה של התקשורת. לכן, לא פעם תהיה נטייה אצל אנשי השלטון לנסות ולהגביל את העתונות החושפת. אולם תפקידה של הממשלה למשול ותפקידה של העתונות להעביר את המידע שהיא אוספת לידיעת הציבור. לכן, לא הממשלה תהיה הקובעת האחרונה בשאלות אלה, אלא בית משפט יבחן אותן, כשהעניין יעלה לפניו.

ניצול העתונות על ידי אנשי ציבור

אנשי הציבור, ממשלה ושריה, חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה וגם בעלי אינטרסים כלכליים למדו לנצל את הווקסורת ככלי בעבודתם. לשם כך, בין היתר, מועסקים דוברים, יועצי תקשורת ואנשי יחסי ציבור. אלה התרבו מאוד לאחרונה. גם כאן מונחת מכשלה רצינית לפני העתונאים ועליהם להיזהר מפניה.

קל מאוד להסתפק בחומר המועבר רשמית או כתדרוך רקע או כהדלפה על ידי דובר, בלא לבדוק אותו. כשהדברים מובאים בשמו של הרובר או בשם מעסיקו — עליהם האחריות. אולם כאשר הדברים שנקבלו כך מוצגים מפי העתונאי בלא בדיקה, מלאכתו אמנם קלה, אך איננה מקצועית וסכנה רבה עימה.

העתונאים מוצפים בכל כך הרבה הודעות וידיעות הנמסרות על ידי הדוברים למיניהם, עד שמרשלנות או מחוסר משאבים וכוח אדם, אין נערכת תמיד בדיקה של הידיעה המועברת לפני פרסום. שאלה זו עומדת גם לפני העורך. אפילו כל הידיעות האלה ידיעות אמת, האם נכון יהיה לפרסם דווקא אותן — מפני שהן

של הדמוקרטיה — ידיעת הציבור את העובדות לצורך גיבוש דעה והכרעה.

חובה עליונה מוטלת, אפוא, על העתונות להביא לידיעת הציבור מידע אמין — את כל המידע האמין — ללא הסתרה, שיבוש או עיוות.

איננו עוסקים אם כן רק בשימוש בזכות הפרט להביע את דעתו ולפרסם ידיעות — זכות שיש לאדם מהיבראו — אלא בתפקיד ציבורי שממלאת העתונות במשטר דמוקרטי.

חובות העתונות

בהגדרתנו את פעולתה של העתונות כמילוי תפקיד ציבורי איננו רק מחמיאים לה ומעניקים לה זכויות והגנה (כגון: חסינות עתונאי). ככל נושא תפקיד ציבורי מוטלות עליה חובות באשר לדרך מילוי התפקיד. היא חייבת בהגינות ואמינות, וראוי בהחלט שתשמור על רמה מקצועית גבוהה.

העתונאי צריך להיות חשוף לביקורת על שיקולי העריכה והפרסום, על האיכות והרמה המקצועית, האמינות וההגינות. עתונות המדווחת דיווח מעוות, בין מטעם פוליטי, בין מטעם מסחרי או אישי ובין מתוך רשלנות, יוצרת דימוי מעוות, ואולי אף מופרך לחלוטין, של המציאות בעיני האזרח. כיצד ידע במי לבחור לכנסת, אם איננו יודע את העובדות, או שהוא מוטעה להאמין כי הדברים אינם כפי שהם באמת? מכאן החובה לדיווח הוגן ואמיתי ככל הניתן.

כללי אתיקה לעתונאים מתחייבים גם מתפקידם הציבורי וראוי להם שיקבעו לעצמם כללי אתיקה ויקפידו מאוד על שמירתם. אין זו "טובה" שהם עושים. אין זו רק מידה יפה לבני תרבות. זו חובתם של אנשי הציבור האלה, הנקראים עתונאים, כלפי הציבור שאותו הם משרתים.

הגבלה חיצונית של העתונות בלתי רצויה בעיני. לא פעם עצרתי ניסיונות לפגוע בחופש העתונות, בין בדרך חקיקה ובין בדרכים אחרות. עם זאת, אין כל ספק שגם חופש העתונות — ככל זכות יסוד אחרת — איננו מעל הכל ולכן איננו בלתי מוגבל.

הוא ניצב מול ערכים ואינטרסים של אנשים אחרים או של החברה והמדינה. יש למצוא את האיזון הנכון בין חופש העתונות לביןם. אזכיר למשל את זכות האדם לשמו הטוב (חוק איסור לשון הרע) ולפרטיותו (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק הגנת הפרטיות) ביטחון המדינה והסדר הציבורי (חוק העונשין, צנזורה). כבר נפסק אצלנו — שוב, על ידי בית המשפט העליון — כי רק סכנת פגיעה קשה, רצינית וחמורה בביטחון המדינה או בשלום הציבור, שיש ודאות קרובה שתתרחש, מצדיקות נסיגה של חופש הביטוי בפני אינטרסים אלה. גם במקרים הקיצוניים האלה נעדיף, בדרך כלל, פעולה בדיעבד (משפט פלילי או תרופה אזרחית) על מניעת פירסום מראש.

איננה מקדשת את כל האמצעים ואיננה המטרה היחידה שעתונאי ועורך צריכים לשוות לנגד עיניהם, אם הם מבינים כראוי את תפקידם הציבורי או לפחות, אם שמם הטוב ויוקרתם המקצועית חשובים להם.

העתונות מול השלטון

עסקתי קודם בתפקידה של העתונות בהבאת המידע על המציאות הרלוונטית לידיעתו של האזרח הבוחר והמבקר. הוא זכאי לדעת את האמת משום שאנשי השלטון אינם אלא שליחיו והם חבים לו חובת נאמנות – בכללה חובת גילוי – על מעשיהם. הוא זכאי לדעת גם על מעשים ומחדלים של מי שאינם אנשי שלטון, אך מעשיהם ומחדליהם משפיעים על אחרים.

האם עושה העתונות די במילוי תפקידה הציבורי מול השלטון? אנחנו מנהלים בשנים האחרונות מאבק על שמירת טוהר המידות בקרב אנשים שהשררה בידם: פקידים, חיילים, שוטרים, נבחרי ציבור בשלטון המרכזי וברשויות המקומיות.

זהו מאבק חיוני מאין כמותו לעיצוב דמותם של המשטר והחברה בישראל. תופעות שהיו קיימות שנים רבות וכמעט לא ביקרו אותן, נמצאות עתה תחת עין בוחנת ומבקרת, חוקרת ושופטת. לדוגמה: המינויים הפוליטיים, תופעה ממאירה, שידענו מראשית ימי המדינה. עשרות שנים, לא טיפלו בה. לאחרונה עסקנו בה. דרכי מימון מפלגות על ידי תרומות ותמורות – גם בכך אנו עוסקים לאחרונה. שיקול דעת ענייני בלבד בחלוקת כספי הציבור, ביטול ההקצבות הייחודיות למי שאיננו זכאי להן, איסור הכלנתריום, חובת הגילוי של הסכמים פוליטיים, דרכי החקירה במשטרה וכשב"כ. בכל אלה אנו עוסקים בשנים האחרונות והדברים נתשפים עד כי נוצר הרושם המוטעה כי כל אלה חידושי הזמן האחרון. לא המעשים הם החידוש, אלא חקירתם וחשיפתם והמלחמה בהם בהתמדה ובעוצמה שהיא נעשית.

מי נלחם את המלחמה הזאת? המשטרה החוקרת, הפרקליטות התובעת, בית משפט הפוסק, מעניש וקובע הלכות, היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו, הכנסת בתיקוני חוקים, מבקרת המדינה בדו"חות שהיא מגישה. כל אלה מוסדות המדינה השונים, העושים את תפקידם. אולם המאבק מתנהל גם על ידי העתונות. זהו מבחן גדול לעתונות. לעמוד מול השלטון – כל שלטון – ולחשוף ליקויים כדי להביא לתיקונם. העתונות עשתה זאת במדה מסוימת. היא יכולה לעשות יותר ובלבד שבעשייתה תשמור על איכות העבודה ועל כללי האתיקה וההתנהגות הנאותה.

אינני יודע אם אכן יצר לב האדם רע מנעוריו, אך תמיד קיים החשש שמי שהכוח בידו, יעשה בו שימוש שלא למטרה שלשמה ניתן לו, או שיתרוג מגבולות המותר, על פי הדין. אין ערוך לחיזיונותו של החשש מפני חשיפת האמת כדי להרתיע את העבריינים הפוטנציאלים וכדי לשמור על טוהר המידות בשורת הציבורי. לשם מילוי תפקיד ציבורי זה – ולא רק מכוח עקרון

נמסרו – וליצור רושם שזה כל מה שקורה. האם אין כאן עיוות של תמונת המציאות?

נמסר לי – ואינני זוכר את המוסר ולכן אני מסייג את אחריותי לידיעה – כי במחקר שנעשה ב"ניו יורק טיימס", העתון המפרסם "כל ידיעה הראויה לדפוס", 80% מהידיעות הן ידיעות והודעות שנמסרו על ידי דוברים למיניהם.

האם עד כדי כך הצליחו האינטרסנטים, אנשים פוליטיים ומסחריים, להתחכם לעתונאי ולעשותו כלי שרת בידם, כדי לצייר בפני הציבור תמונה מוטת כרצונם? זה עניין רציני המצריך חשיבה וקביעת כללי עבודה על ידי העתונות לעצמה, אם היא רוצה לשמור על אמינותה ורמתה המקצועית, ועל ההכרה בשליחותה הציבורית. לכאורה נמצא שאנשי התקשורת, עתונאים ועורכים, צריכים להכריע, לעתים, בין שתי חובות נוגדות המוטלות עליהם: חובתם כלפי בעלי העתון המעוניינים לשמור על רווחיותו ולהגדילה, לעומת חובתם כלפי הציבור ויחידים בציבור בהבאת מידע אמין ומייצג ובשמירת כללי אתיקה.

אני מאמין שזו דילמה מדומה. ייתכן שהיא נכונה בטווח הקצר. בטווח הארוך אפילו עתונאים אינם יכולים להונות את כל הציבור כל הזמן. האמת תצא לאור, אם יהיה ריבוי וביזור של כלי התקשורת, ואז ייודע מהי האמינות והאיכות של כל עתון, או כלי תקשורת אחר.

אפילו אני טועה ולא תמיד כדאי הדבר בעיני עתונאי או עורך לשמור על ההגינות, האמינות והרמה המקצועית, הרי מטרת הרווח

טחנת הצדק – בית המשפט העליון במשכנו הישן. החודש נחנך משכנו החדש בירושלים



של
נסות
משול
ידיעת
אלה,

וזיזיה
ככלי
קשורת
מונחת

קע או
בשמו
כאשר
גלאכתו

רות על
ם וכוח
פרסום.
האלה
ני שהן

חופש הביטוי — ניתנה לעתונות הגנה בפני גילוי מקורות, באותן מגבלות שקבע בית המשפט העליון (הנשיא שמגר בפסק דין ציטריין).

ביזור התקשורת

כיצד נבטיח זרימת מידע, "כל המידע הראוי לדפוס"? כיצד נבטיח כי התקשורת תהיה גם במה לחילופי דעות ורעיונות? לא על ידי מנגנון שלטוני, כמובן. גם אם יש לשלטון השפעה או שליטה על אמצעי תקשורת, כגון רשות השידור, אין זה כלי תקשורת יחיד, בו זורם המידע לציבור.

הדרך העדיפה להבטחת זרימה חופשית של כל המידע ומגוון רחב של דעות הוא על ידי כלי התקשורת וביזור השליטה בהם. בישראל אנו נמצאים עתה בתקופת מעבר בתקשורת האלקטרונית. יש לנו עתה טלוויזיה כללית, טלוויזיה חינוכית, ערוץ מסחרי בטלוויזיה (בהקמה), טלוויזיה בכבלים (ובה ערוצים רבים מהארץ ומחול), רדיו — קול ישראל, גלי צה"ל, רדיו מקומי (צפוי) — ועתונות כתובה בעברית ובלועזית, ארצית ומקומית.

עלינו להבטיח שלא תהיה ריכוזיות יתר בבעלות על כלי תקשורת שונים. הכנסת חוקקה חוקים המגבילים במידת מה את זכותם של בעלי עתונים ובעלי הזכויות בכבלים להיות בעלי זכויות בערוץ השני. אינני בטוח אם הגבלנו די. נצטרך להתבונן בזמן הקרוב ולבחון את התנהגות התקשורת. מבחן אפשרי הוא הביקורת ההדדית: האם כלי תקשורת מבקרים באופן הוגן ורציני זה את זה או שהאינטרסים של הבעלים המשותפים לכמה כלי תקשורת משתיקים את קולה של הביקורת.

חקיקה המבטיחה ביזור במוקדי התקשורת מקובלת כארצות רבות בעולם, לרבות החופשיות והדמוקרטיות שבהן. בארץ היה מאבק רציני על ההגבלה, במשך תהליך החקיקה. המאבק היה צפוי והיה בו ענין ציבורי רציני. בהיותה ממלאת תפקיד ציבורי היתה התקשורת צריכה ליתן פרסום למאבק זה ולאפשר ויכוח נוקב ורציני מעל דפיה. העובדה שלא כל העתונים הירכו לעסוק בכך משך תקופה ארוכה מותירה מקום לחשש שמא נתערבכו כאן שיקולי עריכה, זכות הציבור לדעת ואינטרסים כלכליים הקשורים לעניין.

על העתונות להבטיח בעצמה את רמתה, איכותה ואמינותה. עליה לשכנע לעתים את הקורא שישומם של ערכים אלה עומד אף הוא לגד עיניהם של הבעלים, העורכים והעתונאים.

טעמו וכספו של הקורא והמפרסם מהווים קנה מידה אחד להצלחת העתון להתקיים. התחרות בין העתונים לברדה לא תביא לשמירת הרמה, האיכות והאמינות. לפעמים שיקולים קצרי טווח עשויים להביא להקלת ראש בכל אלה, כדי למכור יותר, כדי למנוע הפסדים או להגביר רווחים.

הערוכה הטובה ביותר לשמירת הרמה העתונאית הגבוהה היא הדימוי העצמי של העתונאי: תפישת מקצועו לא רק כמקור פרנסה; תפישת העתון לא רק כמקור לרווחים, אלא ראיית העיסוק בעתונות כשליחות ציבורית, תפיסת המקצוע כמקצוע מכובד ואמין. בידי העתונאים הדבר לעשותו.

הצלחתם בכך חשובה לא רק להם אלא לחברה הישראלית. למשטר החופשי במדינה ואפילו לשלטון, שביקורת רצינית עליו מועילה גם לו.