

העיתונות הכתובה - כוח וביקורת

יצחק זמיר*

ידועה האמירה של ההיסטוריון האנגלי לורד אקטון, שהכותב נוסח להשחית וכוח מוחלט משחית לחלוטין. הכוח הקלטי מרוכז מאז ומתמיד בידי השלטון. אכן, בכוח השלטון סמונה סכנה לרווחת התברה, בראש-בראשונה לחירות ולשוויון. אך בכוח השלטון סמון גם הסיכוי לקידום החברה: לשמירה על הביטחון והסדר הציבורי, לפיתוח כלכלי וחברתי ולחלוקה שוויונית וצודקת יותר של המשאבים הקיימים. מכאן השאלה, כיצד להפקיד בידי השלטון די כוח כדי שיוכל למלא ביעילות את תפקידו לטובת החברה, ועם זאת למנוע שימוש-לרעה בכוח זה.

שתי תשובות לשאלה זאת: התשובה הראשונה היא, שהסכנה נובעת בעיקר מריכוז הכוח. לכן יש לפצל את הכוח בין רשויות שונות שלהן מידה של עצמאות זו כלפי זו. תשובה זאת נמצאת ביסוד התורה של הפרדת הרשויות, שמקורה בכתבי מונטסקייה, במחצית הראשונה של המאה הי"ח, וכיום היא מוכרת בשם "תורת הריסונים והאיזונים" (Checks and Balances). לפי תורה זאת, רשות שלטונית אחת מעורבת בפעילות של רשות שלטונית אחרת, כך שנוצרים ריסון ואיזון הדדיים בין הרשויות. פיצול כוח השלטון לפי תורה זאת מקובל בכל המדינות הדמוקרטיות, לרבות ישראל, אם כי בישראל אין הוא מפותח די הצורך.

התשובה השנייה היא, ביקורת על הכוח. הביקורת על הכוח נדרשת בעיקר משום שאין זה אפשרי ואין זה ראוי לפצל את הכוח במידה שיהיה בה כדי לסלק את הסכנה הסמונה בכוח. הממשלה וראשי-הממשלה, למשל, נותרו מוקד של כוח רב שיש בו, מטבע הדברים, סכנה רבה. ככל שהכוח הטמון בגוף מסוים גדול יותר, יש צורך בביקורת יעילה יותר. הביקורת יכולה להיות פנימית או חיצונית. צריך לפתח גם את זו גם את זו. אולם כמובן הביקורת החיצונית יעילה יותר מביקורת פנימית. לכן נודעת חשיבות מיוחדת לביקורת החיצונית. ישנן דרכים שונות לביקורת כזאת: ביקורת על-ידי הכנסת, הממשלה, מבקר-

* שופט בית-המשפט העליון. הרצאה שניתנה בסימפוזיון השנתי לזכרו של ש' זלמן אברמוב, שהתקיים בירושלים בטי' כאדר ב' ה'תש"ס (16.3.2000).

המדינה, בית המשפט, העיתונות ועוד. יש ללכת בדרכים אלה, לפי מהות הגוף המבוקר, כדי שהביקורת תהיה יעילה ככל שגדרש.

*

בדרך-כלל קיימת בישראל ביקורת מפותחת ויעילה על השלטון, פנימית וחיצונית, בין השאר באמצעות העיתונות. לא רק הממשלה נתונה לביקורת כזאת, אלא גם הצבא והמשטרה, היועץ המשפטי לממשלה ובית המשפט וכך גם גופים ציבוריים אחרים. אך הביקורת נדרשת לא רק על גופים ציבוריים, אלא גם על גופים פרטיים שבידם כוח חברתי או כלכלי. כאלה הם, לדוגמא, קונצרנים כלכליים ועמותות למיניהן. בין הגופים האלה בולטת במיוחד העיתונות. לעיתונות כוח עצום. כל כוח נוטה להשחית – לא רק כוח השלטון, אלא גם כוח העיתונות. כדי למנוע שימוש-לרעה בכוח זה יש הכרח, ראשית, למנוע ריכוז מוגזם של הכוח; ושנית, לכפוף אותו לביקורת יעילה. מכאן השאלה, ראשית, האם אין בידי העיתונות כוח רב יתר על המידה? ושנית, האם קיים איוון ראוי בין הכוח של העיתונות ובין הביקורת על העיתונות? לעניין זה ישנם הבדלים בין העיתונות הכתובה ובין העיתונות המשודרת, קרי: הרדיו והטלביזיה. יש צורך בביקורת יעילה גם על זו גם על זו. אך אני מבקש לדבר רק על העיתונות הכתובה: קודם על הכוח שלה, ולאחר-מכן – על הביקורת עליה.

**

כוח העיתונות, שאין לו גבולות מסומנים ורשמיים, מתאפיין בהיקף רחב ובעוצמה רבה. מבחינת ההיקף הוא משתרע, לפחות להלכה, על כל תחום ועניין. אין תחום או עניין, ציבורי או פרטי, שהעיתונות מנועה מלהיכנס אליו, לחקור אותו, לדווח עליו ולהביע דעה לגביו. מבחינת העוצמה, הניסיון ההיסטורי והמציאות העכשווית מלמדים כי לעיתונות כוח גדול ורב. אם היא מתמקדת בעניין מסוים או באדם מסוים, מתוך תחושה של שליחות ציבורית או מסעם אחר, היא מסוגלת לחולל תהליכים מדיניים, חברתיים וכלכליים, להמריץ אותם או לשבש אותם; והיא יכולה גם לקדם או לעצור קריירה של כל איש-ציבור, ואין איש, אף לא ראש-ממשלה, הסיק מפניה.

וכי יש צורך בדוגמאות? דוגמאות מפורסמות מעבר לים להשפעה של העיתונות על תהליכים מדיניים ועל גורלות אישיים הן הפרסום של מסמכי הפנטגון (בעיתון ניו-יורק טיימס), המתארים את המעורבות של ארצות-הברית במלחמת וייטנאם; ותיאורי הקרבות של אותה מלחמה, שהשפיעו מאוד על מהלך המלחמה; ואת הפרסום של פרשת ווטרגייט (בעיתון וושינגטון פוסט), שהוביל להתפטרותו של נשיא ארצות-הברית ריצ'רד ניקסון. ואין צורך להרתיק עדותנו. ראו אצלנו, לדוגמא, את פרשת השר אריה דרעי ואת פרשת הנשיא עזר וייצמן, שצמחו מתוך תחקירים עיתונאיים; ואת הדיווח העיתונאי השוטף על המלחמה המתנהלת בדרום-לבנון. כך לא רק לגבי ענייני מדינה ואישי מדינה, אלא גם לגבי עניינים שגרתיים של יומיום. וכי יש ספק בדבר ההשפעה המכרעת העשויה להיות לביקורת עיתונאית, למשל, על ההצלחה של מחזה, קונצרט, ספר או מסעדה? מייחסים לנפוליאון את האמירה, כי מאמר בעיתון יכול לגרום פגיעה קשה יותר מן הפגיעה של גודר רובאים. והיה זה מן-הסתם מדינאי מנוסה ופיקת שטבע אמירה זאת: עשית ולא פרסמת – לא עשית; לא עשית ופרסמת – עשית.

**

האם הכוח המצוי בידי העיתונות הוא תופעה שלילית? התשובה היא שלילית. לכות, כמו לכסף, אין ריח, הריח, לטוב ולרע, תלוי באדם המחזיק בכוח ובשימוש שהוא עושה בכוח. גופים רבים צריכים כוח ומשתמשים בו כראוי כדי למלא את התפקיד שהתורה הטילה עליהם. כך לא רק הממשלה והצבא, אלא גם העיתונות. הכוח שבידי העיתונות יכול להיות חיובי או שלילי, לפי השימוש שהיא עושה בכוח במילוי תפקידיה.

לעיתונות תפקידים אחדים. היא מפיצה מידע בקרב הציבור באמצעות ידיעות ומודעות; היא מספקת תרבות ובידור במדורים ובמוספים ואף בטורי רכילות; היא מעוררת למחשבה ותורמת לפוריות הדיון בשאלות חברה ומדינה; היא חוקרת ומבקרת את רשויות השלטון וגופים אחרים, ציבוריים ואף פרטיים, שלהם כוח מדיני, חברתי או כלכלי.

התפקיד של חקירה וביקורת של מוקדי הכוח הוא תפקיד חיוני בחברה דמוקרטית. כדי שהעיתונות תוכל למלא תפקיד זה כראוי, היא עצמה צריכה כוח שיקנה לה גם עצמאות במידה שתאפשר לה לעמוד כנגד הכוח של רשויות השלטון וגופים חזקים אחרים. תורת האיזונים והריסונים מחייבת עיתונות חזקה ועצמאית.

העיתונות צריכה קודם-כול כוח כלכלי שיאפשר לה לשאת בהוצאות הגדולות הנדרשות לקיום עיתון מודרני ושוב. העיתונות זקוקה גם לתמיכה ציבורית רחבה, לא רק כאמצעי לגיוס כוח כלכלי, אלא גם כבסיס לכוח מדיני, כדי שירתיע את השלטון מפני ניסיון להתנכל לחופש העיתונות. ולבסוף, העיתונות תלויה גם בהגנה משפטית שתמנע מגבלות חוקיות, כגון צנזורה שלטונית או תביעות לפיצויים, העלולות למנוע ממנה מלמלא את תפקידיה כראוי.

בפועל, העיתונות בישראל מתבססת על כוח הנובע ממקורות אלה במידה המאפשרת לה למלא את תפקידיה ביעילות. בין השאר היא נהנית מהגנה משפטית יעילה, אכן, בית המחוקקים לא העניק לעיתונות הגנה משפטית כפי שמקובל בדמוקרטיות אחרות. עד היום אין בישראל, להבדיל ממדינות אחרות, הוראה בחוקה או בתוקף-יסוד המעניקה חופש ביטוי לכל אדם, ובכלל זה חופש ביטוי לעיתונות, ואין אפילו חוק רגיל הקובע את חופש העיתונות. גרוע מכך: בית המחוקקים אף לא ביטל חוקים ותקנות שיצאו מן המחוקק הבריטי בתקופת המנדט ויש בהם כדי להגביל באופן חמור את חופש העיתונות. די לציין כי פקודת העיתונות¹ שממשלת המנדט חוקקה בשנת 1933, עדיין עומדת בתוקפה כפי שנחקקה. פקודה זאת, שלה אופי קולוניאלי מובהק, מסמיכה את שר הפנים בין השאר להפסיק הופעתו של כל עיתון, אם הוא מפרסם דבר העלול לסכן את שלום הציבור; או ידיעות שקר או שמועות שקר שיש בהן – לדעתו של שר הפנים – כדי לעורר בהלה או יאוש (סעיף 19). גם תקנות ההגנה (שעת חירום),² 1945, עומדות עדיין בתוקפן. תקנות אלה נועדו בין השאר לכפות את העיתונות למרות השלטון. הן קובעות כי הצנזורה, שהוא אדם המתמנה על ידי שר הביטחון, מוסמך לאסור כל פרסום אשר לדעתו עלול לפגוע "בהגנתה של ישראל, בשלומה של הציבור או בסדר הציבורי", ובין השאר לעשות חיפושים

1. ת"א"י כ, (ע) 1191, (א) 1214.

2. ע"ר 1442, תוס' 2, עמ' (ע) 855, (א) 1055.

בבתי-דפוס, להחרים מכוונות-דפוס, לתפוס פרסומים אסורים ועוד (סעיפים 86-101). אולם את המחל של בית-המחוקקים, שהשאיר תיקנה ואת על כנה, תיקן בית-המשפט. הוא קבע, במקום המחוקק, את חופש העיתונות כעיקרון בסיסי בחברה דמוקרטית.³ וכדי להגן על עיקרון זה הוא נתן לחקיקה המגבילה את חופש העיתונות פירוש צר כליכך עד שמבחינה מעשית היא נותרה כמעט אות מתה. לדוגמא: בית-המשפט פירש את סמכותו של שר-הפנים לפי פקודת העיתונות כך שהשר אינו רשאי להפסיק הופעה של עיתון אלא רק אם קיימת (באופן אובייקטיבי) ודאות קרובה של סכנה ממשית לשלום הציבור.⁴ כמיוכן בית-המשפט פסק כי גם הצנזור הצבאי אינו מוסמך לאסור פרסום, אלא רק אם קיימת (באופן אובייקטיבי) ודאות קרובה של סכנה ממשית לבטחון המדינה.⁵ בעקבות פסקי-הדין, ולמרות החקיקה, זכתה העיתונות בישראל לאותה מידה של חופש כלפי השלטון הקיימת בדמוקרטיות מערביות, שבהן חופש העיתונות מעוגן בחוקה. זאת ועוד: בית-המשפט אף צייד את העיתונות בכללים ובכללים שנדרשו למילוי תפקידה באופן ראוי ויעיל. כך, לדוגמא, בית-המשפט פסק שבדרך-כלל עיתונאי זכאי לחסיון (אף כי רק חסיון יחסי) מפני גילוי מקורות המידע שלו, אפילו כשהוא נחקר כעד בבית-המשפט.⁶

הנה כי כן, העיתונות בישראל מסוגלת לעשות שימוש בכוחה כי רב, בהסות המשפט, כדי למלא את תפקידה כראוי. וצריכה האמת להיאמר, שבדרך-כלל היא מצליחה למלא את תפקידה כראוי, בהשוואה למדינות מתוקנות אחרות. במיוחד היא נותנת שירות היוני וטוב בהפעלת ביקורת על מוקדי-כוח אחרים, ובעיקר על רשויות-השלטון, אכן, תרומת העיתונות לערכים של שלטון תקין והוגן היא עצומה.

*

אולם יש גם צד שני למטבע. כוח העיתונות, ככל כוח, יוצר סכנה. הסכנה טמונה קודם-כול בכל עיתון כשהוא לעצמו, שכן כל עיתון ועיתון יכול לפגוע קשה בעניין מסוים או

3. כך, לדוגמא, אמר הנשיא שמגר בב"ש 298/86 ואח' ציטרין ואח' נ' בית-הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין במוזז תל-אביב ואח', פ"ד מא (2) 337 (להלן: ב"ש ציטרין), עמ' 356:

חירות הביטוי היא תנאי מוקדם לקיומה של הדמוקרטיה ולפעולתה התקינה. השמעת הדעות החופשית והחלפת הדעות הבלתי מוגבלת בין איש לרעהו היא בגדר תנאי שאין בלעדיו לקיומו של המשטר המדיני והחברתי, בו יכול האורח לשקול, תוך לימוד הנתונים וללא מורא, מה דרוש, לפי מיטב הבנתו, למען טובתם ורווחתם של הכלל ושל הפרט... בכירור ובליוון האמורים ממלאים כלי התקשורת תפקיד בעל חשיבות ראשונה במעלה. הם המאפשרים פרסום משמעותי ברבים של מידע, על כל תחומי החיים, דבר ההופך אותנו לנחלת הכול, והם כלי מרכזי להסברת תורות והשקפות ולוויכוח הציבורי הפתוח עליהן.

4. בג"ץ 73/53 ואח' חברת "קול העם" בע"מ ואח' נ' שר-הפנים, פ"ד ז 871 (להלן: בג"ץ קול העם).

5. בג"ץ 680/88 שניצר ואח' נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב (4) 617.

6. ב"ש ציטרין (לעיל, הערה 3).

באדם מסוים. מנקודת המבט של עניין או אדם כזה, העיתון יוּם, חוקר, מדווח, תובע, שופט, ולא פעם נראה כאילו הוא גם מוציא לפועל. זהו כוח עצום, המרוכז לאי פעם בידי אדם אחד, כמעט בלא-ביקורת, בניגוד לתורת הריסונים והאיוונים, ולכן טמונה בו סכנה. סכנה גדולה עוד יותר טמונה בעיתונות כסקטור, חברתי וכלכלי, הכולל את כל העיתונים. הסכנה גדלה והולכת משום שכוחה של העיתונות כסקטור מתרכז והולך בידי קבוצה קטנה, קטנה והולכת, של אנשים. בשעתו, לפני הקמת המדינה ושנים לאחר-מכן, הופיעו בארץ עיתונים יומיים רבים שהיו (אף כי לא כולם) מכשיר בידי קבוצה אידיאולוגית, עליפי רוב מפלגה. מי עוד זוכר כיום את דבר, על המשמר, המשקיף, חרות, הבוקר ועוד? עיתון כזה נשא בדרך-כלל באחריות בפני גוף ציבורי, כגון ועד-מנהל של מפלגה, ובאמצעות גוף זה הוא נשא באחריות גם בפני ציבור מסוים. זאת היתה מערכת, אף כי לא מערכת משוכללת, של ריסונים ואיוונים. אך במשך השנים נעלמו רוב העיתונים היומיים. כיום נשלט שוק העיתונות בעיקר על-ידי שלושה עיתונים גדולים, המצויים בשליטה של אנשים מעטים, שאינם חייבים דין-וחשבון לאיש מעליהם. הם מחזיקים בכוח עצום. לא בכדי אומרים כי בצד הרשות המתוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת, העיתונות היא הרשות הרביעית. במצב זה גדלה הסכנה של שימוש בלתי-ראוי בכוח העיתונות.

הסכנה של שימוש בלתי-ראוי בכוח העיתונות, כפי שהוא כיום, גדלה עקב שילובן של נסיבות: ראשית, כל אדם רשאי, ויכול, להיות הבעלים והעורך של כל עיתון גם אם אין לו כישורים לכך; אף אם אין לו כל רצון או נכונות לשרת את טובת הכלל, אלא רק אינטרס אישי צר, כלכלי או אחר; גם אם הוא אודת ותושב של מדינה אחרת; ואפילו אם הורשע בעבירות פליליות שיש עמן קלון. הוא - יהיה אשר יהיה - עשוי לראות בעיתון בעיקר עסק, שאין לו מטרה חשובה יותר מן ההכנסה הכספית. הגישה העסקית עלולה לעוות את סדר-העדיפויות של העיתון ולטשטש את התפקיד הציבורי שלו, בין השאר על חשבון האתיקה העיתונאית. אפשרות זאת כשהיא לעצמה מחייבת את הציבור לעמוד על המשמר מפני סכנה של שימוש-לרעה בכוח העיתון.⁷

שנית, שליטת הבעלים על עיתון אינה רק שליטה מינהלית או כלכלית, אלא גם שליטה תוכנית וערכית. הבעלים יכול, אם רק ירצה ובמידה שירצה, לשלוט על החומר המתפרסם בעיתון - החל במדיניות הכללית של העיתון, בשאלות עקרוניות של מדינה, חברה וכלכלה, וכלה בחחלטה אם לפרסם או לא לפרסם ידיעה מסוימת או מאמר מסוים. הוא אינו צריך הסכמה של גוף מפקח ואף אינו צריך הסכמה של עורך או של עיתונאי. הלכה למעשה, עיתונאי כפוף להנחיות של העורך, והעורך כפוף להנחיות של הבעלים. חופש העיתונות אינו חופש העיתונאי. העיתון חופשי לכתוב נגד המדיניות של השלטון,

7. בדן-וחשבון הועדה הציבורית לחוקי העיתונות (ספטמבר 1997) (להלן: דו"ח ועדת צדוק) הומלץ, כי העורך של עיתון רב-תפוצה יהיה תושב-קבע בישראל וכי מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון ייפסל מלשמש עורך של עיתון רב-תפוצה (שם, 37-42). בדן-וחשבון זה הומלץ גם על מגבלות דומות שיוטלו על המוציא-לאור או בעל שליטה בעיתון רב-תפוצה (שם, 43-46).

אך העיתונאי אינו חופשי לכתוב נגד המדיניות של הבעלים. אם העיתונאי מסרב להתאים את עצמו למדיניות של הבעלים, הוא רשאי להתפטר או להמתין עד שיפוטר וכבר היו דברים מעולם.⁸ אכן, עימות חזיתי בין הבעלים ובין עורך או עיתונאי אינו דבר רגיל, אם משום שהבעלים אינו מרבה להתערב בעריכה ואם משום שהעיתונאי נוטה לוותר לבעלים. אך די בכך שהעיתונאים יודעים באיזה מקום מצוי הכוח והם רואים באיזה צד של הפרוסה מרוחה החמאה.⁹

שלישית, שליטת הבעלים בתוך העיתון נוטה להתפשט אל מחוץ לעיתון, בעיקר בתחום התקשורת, אם כי לא רק בתחום התקשורת. השליטה בעיתון מובילה בדרך הטבע לשליטה גם בעיתונות מקומית, בכתבי-עת לטוגיהם, בהוצאות-ספרים, באינטרנט ועוד. יתירה מזו: השליטה בעיתונות כתובה מובילה גם למעורבות בעיתונות משודרת. ידוע, שבפועל ישנם בעלים של עיתונות כתובה שרכשו לעצמם גם בעלות חלקית בערוץ השני של הטלביזיה, בטלביזיה בכבלים וברדיו המקומי. זוהי בעלות צולבת, המגבירה את הריכוזיות של הכוח ופוגעת בתחרות הנדרשת בין אמצעי-התקשורת ובין עצמם. זאת

8. בשנת 1990, לאחר שהעיתון ג'רוזלם פוסט נרכש על-ידי בעלים מחוץ לישראל, התפטרו שלושים מעובדי העיתון מעבודתם בעיתון והגישו תביעה בבית-הדין לעבודה לתשלום פיצויי פיטורין על-ידי הבעלים החדשים. בית-הדין האזורי לעבודה דן במערכת-היחסים שבין עיתונאי ובין הבעלים של עיתון. הוא קבע, כי לענין זה יש הבדל בין עיתונאי ובין עובד אחר. אכן, לבעלים של עיתון יש פררוגטיבה ניהולית והיא כוללת את הזכות לפטר את העורך ואת העיתונאים וכן להנחות אותם בקווים כלליים, אך אין היא כוללת זכות להתערבות יומיומית בצורת הכתיבה והערות על דעות המובעות על-ידי העורך והעיתונאים. על הבעלים והמוציא-לאור של עיתון - פסק בית-הדין האזורי לעבודה - "לתת לעיתונאים במידה רבה יד חופשית בעבודתם". ראו תב"ע שן/1000-3 ג'ואנה יחיאל - פלשתיין פוסט בע"מ (לא פורסם). אולם בית-הדין הארצי לעבודה נקט בערעור עמדה הפוכה. הוא קבע כי הבעלים של עיתון זכאי לא רק לקבוע את המדיניות של העיתון בכל תחום, אלא גם למנוע פרסום כתבה של עיתונאי הנוגדת את המדיניות ולחייב עיתונאי לכתוב כתבה על נושא מסוים, ולעיתונאי אין זכות לסרב. ראו דב"ע נג/223-3 פלשתיין פוסט בע"מ - ג'ואנה יחיאל, פד"ע כז 436 (להלן: דב"ע פלשתיין פוסט), עמ' 451-453. בית-המשפט העליון עדיין לא קבע את עמדתו בענין זה. ראו גם אלישבע ברק, "הככל עובד העיתונאי? זכויות וחובות הבעלים של עיתון ועיתונאים מכות יחסי עבודה", קשר 27 (2000) 3.

9. בדר"ח ועדת צדוק (לעיל, הערה 7) ישנה המלצה כי ייקבע בחוק (ראוי להרגיש: לא רק ככללי אתיקה, אלא גם בחוק), שאסור למוציא-לאור של עיתון להורות לעורך או לעיתונאי להפר את כללי האתיקה העיתונאית וכי פיטורים או התפטרות של עורך או עיתונאי, בעקבות סירוב להפר את כללי האתיקה, עשויים להצדיק פיצויי פיטורין בשיעור גבוה במיוחד (שם, 65-66). מעבר לכך, הוועדה לא נקטה עמדה ברורה בשאלת החופש של עיתונאי כלפי העורך או המוציא-לאור ובשאלת החופש של העורך כלפי המוציא-לאור. האם יש להסיק מכך, כי פסקי-הדין של בית-הדין הארצי לעבודה בדב"ע פלשתיין פוסט (לעיל, הערה 8) מקובל על הוועדה?

ועוד: לא רק התחרות בין העיתונות הכתובה ובין העיתונות המשודדת נפגעת, אלא קיים חשש, ולא חשש ערסילאי בלבד, לשיתוף-פעולה בתוך העיתונות הכתובה בין עיתון לעיתון, בדרך של בעלות צולבת או בדרך אחרת, שתפגע בתחרות אף בקרב שלושת העיתונים הגדולים.¹⁰

כל אלה יוצרים בעיה מן הבחינה של תורת הריסונים והאיזונים; שהרי ריסונים ואיזונים נדרשים לא רק בין רשויות-השלטון או בין סקטורים אחרים שלהם כוח כלכלי או חברתי, אלא גם בתוך כל רשות וכל סקטור. לדוגמא: לא די בריסונים ובאיזונים בין הממשלה ובין הכנסת, אלא יש צורך גם בריסונים ובאיזונים בתוך הממשלה עצמה. ואמנם, בדרך-כלל קיימת מערכת סבירה של ריסונים ואיזונים בתוך כל רשות שלטונית, למשל: בתוך הממשלה. אך נראה כי בתוך העיתונות הכתובה, שבה הכוח אינו נרכש בדרך של בחירה עממית לתקופה קצובה, אלא נרכש בכסף בלא הגבלת זמן – המערכת של ריסונים ואיזונים לוקה בחסר. התוצאה היא סכנה גוברת של שימוש בלתי-ראוי בכוח העיתונות.¹¹

*

10. אמנם, ישנן הוראות חוק אחדות המטילות מגבלות על בעלות צולבת בעיתונות המשודרת. ראו חוק הבנק, תשמ"ב-1982, ס"ח 218, סעיף 206ג; חקנות הבנק (הליכים ותנאים למתן רשיון לשידורי לוויין), תשמ"ח-1998, ק"ת 1172, תקנה 11; חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990, ס"ח 58, סעיף 41; חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) (תיקון), תשי"ס-2000, ס"ח 140, סעיף 1, המחקן בין השאר את סעיף 41 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ד-1990. אך אין די בהוראות אלה. אכן, הוועדה הציבורית לחוקי העיתונות הצביעה על הסכנה הנובעת מריכוז השליטה ומבעלות צולבת בעיתונות. ראו דו"ח ועדת צדוק (לעיל), הערה 47, 10-12. כמסקנה המליצה הוועדה לקבוע בחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988, ס"ח 128, הסדר מיוחד להגבלת הריכוזיות בתחום העיתונות הכתובה ובין השאר לקבוע מגבלות בעניין הבעלות הצולבת בעיתונות הכתובה ובאמצעי-תקשורת אחרים (שם, 47-52).
11. בשנת 1994 מינתה נשיאות מועצת העיתונות ועדה בראשותו של פרופ' אהרן אנקר, לעניין מגמות ריכוז השליטה וקרטיליזציה בעיתונות הישראלית. הוועדה הגישה דין-וחשבון בשנת 1996. בין השאר נאמר בדין-וחשבון זה כך (עמ' 3):

היום, לרוב, אמצעי התקשורת חוקים יותר מן הציבור המבקש לשמוע מהם דעות ולדעת. מכאן הסכנה הגדולה לחופש הביטוי במובנו הרחב, הכולל הן התופש להביע דעות והן החופש לקבל מידע, הטמונה בריכוז אמצעי התקשורת בידי מעטות. המצב בישראל מוכר, שלושה עיתונים מרכזים בידיהם למעלה מ-90% של התפוצה של העיתונים היומיים, אחד מתוכם שולט ביותר ממתצית התפוצה. עיתונים אלה, או בעליהם, שולטים באותה עת ברשת של עיתונים מקומיים. חלק מהם הינם שותפים, יחד עם גופים אחרים, בבעלות על חברות העוסקות בשידורי טלוויזיה, לרבות הערוץ השני ורשתות כבלים. יש להם גם אינטרסים כלכליים רחבים אחרים. מצב זה מצדיק התערבות ציבורית כדי להבטיח שאמצעי התקשורת ישרתו את האינטרס הציבורי.

הסכנה של שימוש בלתי־ראוי בכוח העיתונות אינה ערטילאית. היא גובה קורבנות רבים דבר יום ביומו. רבים נפגעו על־ידי העיתונות באופן אישי, עקב ידיעה מוטעית, לעתים בלי שנתבקשה תגובה לפני פרסום הידיעה, מכתבה מגמתית או מפגיעה בפרטיות וכיוצא באלה. אישית, אני וזכר כי בתפקידי כיועץ משפטי לממשלה נפגשתי לא־פעם עם עובדי־ציבור בכירים, כעוסים וכואבים על פרסומים בעיתונות שהכפישו את שמם – לטענתם, בלא יסוד, בלי בירור ראוי ובאופן מגמתני. טוב שם משמן טוב, ומה יכול אדם לעשות במקרים כאלה כדי להגן על השם הטוב שרכש במשך שנים רבות של שירות מסורי?

הנה דוגמא אחת מגי רבות המתועדת בפסק־דין – פרשת קראוס. יוסף קראוס, שהיה קצין־משטרה, כיהן כראש לשכת חקירות במשטרת חיפה. והנה, בשנת 1984 נחשד קראוס בביצוע עבירות פליליות: קבלת טובות־הנאה במסגרת תפקידו, ניהול חקירות שלא כראוי ועוד. העיתון ידיעות אחרונות החל לפרסם סדרת כתבות על החשדות נגד קראוס. הוא דיווח כי נפתחה חקירה נגד קראוס, ליווה את התפתחות התקירה צעד אחר צעד ודיווח כי ישנן ראיות לכאורה לביצוע העבירות – כך במסירות ובהתמדה במשך יותר משנה. אולם בתום החקירה הגיע פרקליט המחוז למסקנה, כי לגבי חלק מן העבירות שיוחסו לקראוס אין ראיות ולגבי עבירה אחת אין עניין לציבור ולפיכך החליט לסגור את התיק נגד קראוס. מיר לאחזר־מכן פרסם דובר המשטרה הודעה רשמית על סגירת התיק. אך העיתון, שעד אז התמיד בפרסום ידיעות וכתבות על החקירה נגד קראוס, לא פרסם אף מלה על סיום החקירה וסגירת התיק. קראוס ראה בכך עילה לתבוע את העיתון לדין ולבקש פיצויים על הנזק שנגרם לשמו הטוב, לא על מה שהעיתון פרסם, אלא על מה שהעיתון לא פרסם, כלומר: על סגירת התיק. בית־המשפט נדרש לפסוק, האם קראוס זכאי לפיצויים? את התשובה שבית־המשפט נתן אציג בסוף הדברים.

*

חופש – אמר פעם השופט אגרונט אגב דיון בחופש העיתונות – אינו הפקרות.¹² בית־המשפט רואה את עצמו חייב להגן על חופש העיתונות, אך אינו רוצה להגן על הפקרות העיתונות. העיתונות חייבת, כלפי עצמה וכלפי הציבור, למלא את תפקידה באופן אחראי והוגן.¹³ לשם כך דרושים כללים, הן כללים משפטיים הן כללים אתיים, ודרוש גם מוסד יעיל שיוכל לאכוף כללים אלה.

בהתאם לכך העלתה הוועדה הצעות אחדות להתערבות ציבורית במטרה לפתור את הבעיות הנובעות מן הריכוזיות שבתקשורת. ראו גם יונתן סיקוצ'ינסקי, "מה עסקך: האינטרסים הכלכליים של שלושת העיתונים", העין השביעית 5 (1996) 4; דן כספי, "התקשורת בין הברזנים", הארץ (21.9.99) 22; דן כספי, "לחוק את התקשורת הציבורית", הארץ (3.11.99) 22.

12. בג"ץ קול העם (לעיל, הערה 4), 878.

13. כך אמר, לרוגמא, השופט מאיר שמגר, לשעבר נשיא בית־המשפט העליון, בע"א 3199/93 קראוס נ' ידיעות אחרונות בע"מ ואח', פ"ד מט (2) 843 (להלן: ע"א קראוס), עמ' 878: "לאורח מן השורה אין בדרך־כלל כלים אשר בעזרתם הוא יכול להתמודד עם עוצמתם ותפוצתם של אמצעי התקשורת. ועליכן יש משנה חשיבות לכך שכלי התקשורת ינהגו בדרך הוגנת ויתנו לאדם המבוקר גם הזדמנות להציג את עמדתו".

האם ישנם כללים כאלה? הכללים המשפטיים מעטים ודלים.¹⁴ אכן, פקודת העיתונות משנת 1933 ותקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, מטילות מגבלות חמורות על העיתונות ומאפשרות לרשויות השלטון לנקוט אמצעים חריפים נגד כל עיתון הסוטה מן הכלל. אך, כאמור, הפרשנות שבית-המשפט נתן לפקודה ולתקנות עשתה אותן במידה רבה אות מתה.

עם זאת, ישנם שני חוקים, תוצרת ישראל, שנועדו למנוע שימוש לרעה בכוח העיתונות: חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, נועד להגן על השם הטוב; וחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, נועד להגן על הפרטיות. שני החוקים קובעים איזון ראוי בין האינטרס הפרטי ובין האינטרס הציבורי. מצד אחד, בשם האינטרס הפרטי, לשון הרע ופגיעה בפרטיות - כפי שהוגדרו בחוקים אלה - הן עבירה פלילית שעונשה מאסר או קנס, וכן עוולה אזרחית, המזכה את הנפגע בפיצוי כסף. אך מצד אחר, בשם האינטרס הציבורי, החוקים נותנים הגנה ראויה לעיתון, בנסיבות מסוימות שנקבעו בחוקים, אף כשהוא מוציא לשון הרע או פוגע בפרטיות. בין השאר, הם נותנים הגנה לעיתון הן מפני תביעה פלילית הן מפני תביעה אזרחית, כאשר הדבר שפורסם היה אמת והיה בפרסום עניין ציבורי.¹⁵ לכאורה די בחוקים אלה כדי לחייב את העיתונות לזהירות ולאחריות בפרסום דברים שיש בהם לשון הרע או פגיעה בפרטיות וכדי לפצות את מי שנפגע מפרסום דברים כאלה. אך בפועל התמונה שונה. קודם-כול, האחריות הפלילית של עיתון בגין לשון הרע צומצמה על-ידי בית-המשפט מתוך רצון להגן על חופש העיתונות, עד כדי כך שבפועל כאילו אין היא קיימת כלל. הכיצד? החוק קובע, כי אחריות פלילית מוטלת רק על מי שמפרסם לשון הרע "בכוונה לפגוע".¹⁶ מה פירושו? בית-המשפט פסק, שאין די בכך שהפגיעה בשם הטוב היא תוצאה טבעית וצפויה של הפרסום, אלא צריך להוכיח כי הפגיעה היא המטרה של המפרסם. משמע, אם הפרסום נעשה על-ידי עיתון מתוך רצון למלא את תפקידו, והפגיעה בשם הטוב היא רק תוצאה ולא מטרה של הפרסום - אין בכך כדי להטיל אחריות פלילית על העיתון.¹⁷ פועל יוצא הוא, שלמעשה אין המדינה מגישה תביעות פליליות בגין לשון הרע.

14. על דיני העיתונות באופן כללי ראו משה נגבי, גמר של נייר: המאבק על חופש העיתונות בישראל (ספרית פועלים, תשמ"ה); משה נגבי, חופש העיתונות בישראל: ערכים בראי המשפט (המכון לחקר ישראל, 1995); זאב סגל, חופש העיתונות: בין מיתוס למציאות (פפירוס, תשנ"ו). על חופש הביטוי בעיתונות ראו גם אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה חמישית מאת אמנון רובינשטיין וברק מדינה, שוקן, תשנ"ו), 1010-1067.
15. סעיף 14 לחוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965, ס"ח 240. ראו גם סעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, ס"ח 128.
16. סעיף 6 לחוק איסור לשון הרע. כמובן, חוק הגנת הפרטיות, קובע בסעיף 5 כי אין אחריות פלילית בגין פגיעה בפרטיות, אלא אם היא נעשתה "במזיד".
17. ע"פ 677/83 בורוכוב ב' יפת, פ"ד לט (3) 205. ראו גם ע"פ 506/89 נעים ואח' נ' רוזן, פ"ד מה (1) 133.

בית-המשפט נתן פירוש מצמצם להוראת החוק המטילה אחריות פלילית בגין לשון הרע, כיוון שאותו חוק קבע גם אחריות אזרחית בגין לשון הרע, כלומר: זכות של הנפגע להגיש תביעה אזרחית לפיצויים נגד המפרסם. התביעה האזרחית נמצאה עדיפה על התביעה הפלילית, אולם בפועל התביעה האזרחית רצופה מכשולים – היא ארוכה, יקרה ואף מסוכנת. קשה מאוד לאדם להתמודד עם עיתון שלו משאבים כספיים רבים והגנה משפטית טובה, להסתבך במשפט ממושך ומורט-עצבים ולהסתכן בפגיעה נוספת בשם הטוב, אם בעקבות הדיווח העיתונאי על ההליכים המשפטיים אם בעקבות פסק-הדין.¹⁸ לכן עובדה היא שעורכי-דין נוטים ליעץ ללקוחות שלהם להבליג על פרסום פוגע, אף אם לכאורה הוא בלתי-חוקי, ולא להסתבך במשפט קשה נגד העיתון. התוצאה היא, שאנשים רבים נפגעים מפרסומים בעיתונות, מעטים מאיימים על העיתון בתביעה פלילית או אזרחית וכמעט שאין איש המגיש תביעה כזאת. לכן יש לומר בצער, כי תוק איסור לשון הרע והוק הגנת הפרטיות אין בכוחם כדי למנוע למעשה שימוש בלתי-ראוי בכוח העיתונות.

החוק גם אינו מסדיר את פעילותם של העיתונאים. מבחינה זאת, העיתונאי הוא יוצא-דופן בהשוואה לבעלי מקצועות אחרים. בדרך-כלל החוק מסדיר באופן מקיף ומפורט את העיסוק במקצועות שיש בהם סכנה של נזק לזולת; ולא רק מקצועות חופשיים, אלא גם מקצועות אחרים, כמו השמלאי, מתווך-מקרקעין ומדריך-תיירים. לגבי כל מקצוע כזה החוק דורש הכשרה וכשירות; הוא מנהיג בחינות מקצועיות ומחייב רשיון; הוא קובע כללי התנהגות, שנועדו לשמור על רמה מקצועית נאותה; הוא מקים מנגנון לשיפוט משמעתי, שלו סמכות להטיל סנקציות על התנהגות בלתי-ראויה, עד כדי שלילת הרשיון לעסוק במקצוע. כל אלה אינם קיימים כלפי עיתונאי. אין חוק המסדיר את העיסוק בעיתונות; אין צורך בהכשרה או ברשיון כדי לעבוד כעיתונאי; ואין חוק המקים בית-דין שידון בתלונות נגד עיתונאים ויטיל עליהם סנקציות על התנהגות בניגוד לכללי המקצוע.

בסיכום: היתם בין החוק ובין העיתונות הוא יחס יחיד ומיוחד במינו. בדרך-כלל בעיסוקים אחרים ובתחומים שונים החוק נועד לשמש, ומצליח לשמש, בלם יעיל נגד שימוש-לרעה בכוח. לא כך הדבר לגבי העיתונות: החוק כפי שהוא כיום אינו משמש בלם יעיל נגד שימוש-לרעה בכוח העיתונות. מבחינה זאת אין אף מקצוע אחר ואף תחום אחר הדומה לעיתונאות ולעיתונות. החוק מניח בידעין לעיתונות להסדיר את עצמה, כמעט בלא מעורבות של החוק. לפיכך באופן טבעי עולה מפעם לפעם השאלה, אם ראוי לשנות את החוק באופן שיסדיר את העיסוק בעיתונות. למשל: האם ראוי שהחוק ידרוש רשיון מעיתון או מעיתונאי או יקבע כללי מקצוע, לרבות כללים בדבר פרסום בעיתון? או אולי יקים בית-דין מיוחד שיוסמך להטיל סנקציות על התנהגות של עיתון או עיתונאי בניגוד לכללים אלה?

*

18. ראו רע"א 3614/97 אבי יצחק, עו"ד ואח' נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ ואח', פ"ד נג (1) 26 (להלן: רע"א אבי יצחק).

אכן, מפעם לפעם עולות בציבור, וגם בכנסת, הצעות לחוקק חוקים שיטילו מגבלות על העיתונות. לדוגמא: זה מקרוב עלתה, לא בפעם הראשונה, הצעה לקבוע בחוק איסור על העיתונות לפרסם את שמו של חשוד בביצוע עבירה לפני שהוגש נגדו כתבי אישום. אולם אלה הן הצעות רעות. העיתונות והעיתונאים פטורים כיום במידה רבה מעולו של החוק, בהשוואה לעיסוקים ולמקצועות אחרים, משום שהעיתונאות שונה מכל עיסוק אחר והעיתונאי שונה מכל בעל-מקצוע אחר. העיתונות והעיתונאים ממלאים תפקיד חיוני בחברה בשמירה על ערכי הדמוקרטיה, שלטון החוק וטוהר המידות; לשם מילוי תפקיד זה נדרשת עצמאות של העיתונות כלפי השלטון; הסדר העיסוק בעיתונות באמצעות חוק יגרור בהכרח מעורבות שלטונית ויפגע בעצמאות של העיתונות; התועלת הצפויה מהסדר כזה אינה שקולה כנגד הגזק הצפוי מן ההסדר. לכן הסדר העיסוק בעיתונות באמצעות חוק, אף שהוא מקובל לגבי עיסוקים אחרים, פסול מיסודו לגבי העיסוק בעיתונות. אולם האם אין מקום לקבוע בחוק לא הסדר שיגביל את תופש העיתונות, אלא הסדר שיתן תוקף מחייב לכללי האתיקה המקובלים על העיתונות? הסדר כזה תוצע לאחרונה במפתיע על-ידי גוף מקצועי, מכובד ואחראי - וערה ציבורית לחוקי העיתונות שמונתה על-ידי שר המשפטים ושרי הפנים. בראש הוועדה עמד מר חיים צדוק, נשיא מועצת העיתונות, ולצדו היו חברים נוספים ממועצת העיתונות ואחרים - כולם אנשי-מקצוע שנטייתם ברורה לצד חופש העיתונות. אכן, הוועדה העלתה הצעות אחדות שנועדו לחוק את חופש העיתונות ודחתה את ההצעה לקבוע בחוק את כללי האתיקה העיתונאית וסנקציות על הפרת הכללים. עם זאת, הוועדה לא יכלה להתעלם מן האיומים על חופש העיתונות הנובעים מליקויים בתפקוד העיתונות: ניגוד עניינים, סטיות אתיות, ריכוזיות השליטה ועוד. בדין-וחשבון שהגישה הוועדה בהקשר זה היא אמרה כך:

פעולה עיתונאית הנעשית ברמה מקצועית לא נאותה או תוך פגיעה בכללי האתיקה של מקצוע העיתונאות עלולה לפגוע ללא הצדקה באזרחים מסוימים, בגופים או ברשויות. פגיעה כזאת עלולה לסכן את שמו הטוב של אדם, לרופף את אמון הציבור בגוף החוקק לאמון זה או למנוע מרשות כלשהי למלא את תפקידיה.¹⁹

ועוד אמרה הוועדה:

הסכנה היא שבקהל הפועלים בעולם העיתונות יהיו לא מעטים שלא יראו את עצמם גאמנים לערכים ולגורמות של העיתונות, אלא יפגעו בהם ככל העולה על רוחם. זו אינה סכנה ערטילאית לטוהר המקצוע, אלא סכנה מוחשית לאפשרות של ציבור הקוראים לסמוך על כל עיתון שהוא נוהג כראוי, על-פי אמות-המידה של המקצוע.²⁰

19. דו"ח ועדת צדוק (לעיל, הערה 7), 9.

20. שם, 13.

כיצד לקדם את פני הסכנה ולמנוע תגובה שתפגע בחופש העיתונות? הוועדה הציעה, כאחת הדרכים, כי הכנסת תחוקק חוק שייקרא חוק מועצת העיתונות, והוא יטיל חובה על כל עיתון וכל עיתונאי בכל כלי-תקשורת לקיים את כללי האתיקה שתקבע מועצה העיתונות ולהישמע לבית-הדין של המועצה.²¹

הצעת הוועדה לחקיקה, אף כי היא הצעה זהירה ונקודתית, היא הצעה יוצאת-דופן. עד כה העיתונות והגורמים המקורבים אליה התנגדו בתקיפות ובאופן גורף לכל חקיקה בתחום העיתונות, בעיקר בשל החשש שגם חקיקה מוגבלת עלולה לפתוח דרך לחקיקה מקיפה. דומה, כי הצעת הוועדה מעידה על המצוקה שבה שרויה העיתונות ועל הסכנה הנשקפת לחופש העיתונות.²²

אכן, ייתכן כי בשעת צרה לא יהיה מנוס אלא ללכת בדרך של חקיקה מוגבלת ברוח ההצעה של ועדת צדוק, במטרה להגן על הציבור, ובעקיפין – גם על חופש העיתונות. אך גם חקיקה זאת – מוגבלת ככל שתהיה – לא תהיה דבר טוב, אלא רק הרע במיעוטו. במידת האפשר עדיף ללכת בדרך אחרת שתמנע מעורבות של גורמים פוליטיים, באמצעות הממשלה והכנסת, בתפקוד העיתונות. האם ישנה דרך אחרת?

*

לאחרונה, בחיפוש אחר דרך מתאימה, העלה השופט אהרן ברק, נשיא בית-המשפט העליון, רעיון לדיון.²³ בהרצאה פומבית ציין השופט ברק כי על-פי הדין ישנם גופים שונים שאף כי הם גופים פרטיים, במובן זה שהם לא הוקמו מכוח חוק והם אינם חלק מן השלטון, הם ממלאים תפקיד בעל אופי ציבורי. גופים כאלה, שבית-המשפט נוהג לקרוא להם "גופים דו-מהותיים", פועלים בעיקר בתחום המשפט הפרטי על יסוד חוזים. אולם בשל התפקיד הציבורי שהם ממלאים, הם כפופים גם לעקרונות מסוימים מתחום המשפט הציבורי. כאלה הם בין השאר חברת החשמל, התברת קדישא, הסוכנות היהודית והסתדרות העובדים.²⁴ עיתון – אמר השופט ברק – אף הוא גוף פרטי הממלא תפקיד ציבורי. האם אין זה ראוי לראות גם אותו כגוף דו-מהותי, הכפוף לעקרונות מסוימים של המשפט הציבורי?

הרעיון שהועלה על-ידי השופט ברק לא יצא מכלל רעיון. הוא אפילו לא זכה לדיון רציני, אף לא בעיתונות עצמה. אולם לגוף העניין זהו רעיון רציני.

21. שם, 62-63. המלצה זאת נתקבלה ברוב דעות של חברי הוועדה: ארבעה מבין ששת חברי הוועדה.

22. הצעת הוועדה, וכן גם כל שאר ההמלצות של הוועדה, עדיין לא אושרו על-ידי שרי המשפטים ושרי-הפנים שמינו את הוועדה. דו"ח הוועדה מונח במגירות הממשלה מאז ספטמבר 1997. אכן, נוכח ההתנגדות הצפויה של העיתונות יהיה זה מפליא אם השרים יאשרו את דו"ח הוועדה, ויותר מכך – אם יוציאו לפועל את המלצות הוועדה.

23. הרעיון הועלה בהרצאה שפורסמה. ראו אהרן ברק, "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיתותיה", משפטים כו (תשנ"ו-תשנ"ז) 223, עמ' 240.

24. ראו, לדוגמא, ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו (2) 464.

אכן, עקרונות המשפט הציבורי חלים על העיתונות המשודרת הן על הרדיו הן על הטלביזיה; ולא רק הרדיו והטלביזיה הציבוריים, אלא גם הרדיו והטלביזיה הפרטיים. מכוח עקרונות אלה הוטלו על העיתונות המשודרת חובות מסוימות: אובייקטיביות, שוויון, הגינות, איסור על ניגוד עניינים ועוד. האם מבחינה עניינית ישנה הצדקה להבחין בין העיתונות המשודרת ובין העיתונות הכתובה? מבחינה עניינית יש דמיון רב לעניין זה בין העיתונות הכתובה ובין העיתונות המשודרת, שהרי הן ממלאות תפקיד דומה מבחינה חברתית. גם זו גם זו משמשות כמה ציבורית, שכן הן נחשבות כרשות הרביעית. האם אין זה טבעי אפוא, שגם העיתונות הכתובה תהיה כפופה לעקרונות מסוימים של המשפט הציבורי?²⁵

ראוי להדגיש, כי אין מדובר בהטלת חובות על העיתונות הכתובה באמצעות חוק, אלא באימוץ עקרונות שנקבעו על-ידי בית-המשפט בפסיקה. למשל: האם אין זה ראוי שבית-המשפט יחיל על עיתון את העיקרון האוסר ניגוד עניינים, כך שאסור יהיה לעיתונאי לקבל מגוף חיצוני טובת-הנאה חומרית שיש בה כדי להשפיע על תוכן מאמר שהוא כותב? הלכה למעשה, לאחרונה ציין בית-המשפט העליון כי עיתונאי בתחום הפיננסי כפוף לאיסור של ניגוד עניינים ובהתאם לכך אסור לו לפרסם בכתבה עיתונאית המלצה לרכישת מניות שהוא מחזיק בהן, והוא מתכוון למכור אותן לאחר שערכן יעלה עקב הפרסום.²⁶ בהקשר אחר אמר בית-המשפט כך: "הן לגבי עורכי עיתונים יומיים גפוצים, והן לגבי מוציאים לאור שלהם, הולכת ומסתמנת במקומותינו גישה לפיה מדובר במי שיש להם תפקיד ציבורי חשוב, המחייב גיבושן של דרישות סף סטטוטוריות לעניין יושרם וטוהר מידותיהם".²⁷

אכן, ראוי לשקול בכובד-ראש את הרעיון שהועלה על-ידי השופט ברק - רעיון שיש לו פנים לכאן ולכאן: מן הפן החיובי, רעיון זה עשוי למלא את הצורך בכללים שיבטיחו רמה נאותה, מקצועית ואחראית, של העיתונות, ובמנגנון - כלומר: בית-המשפט - שיוכל לאכוף כללים אלה על העיתונות, כדי למנוע שימוש בלתי-ראוי בכוח. מן הפן השלילי, רעיון זה מערב גורם חיצוני, הוא בית-המשפט, בתפקוד השוטף של העיתונות. ספק הוא אם בית-המשפט מתאים לצורך זה, ושאלה היא, כיצד תשפיע מעורבות כזאת על תפקודה של העיתונות? יש חשש, שמעורבות כזאת תטיל רסן מעבר למידה הראויה על העיתונות במילוי תפקידה.²⁸

25. ראו בג"ץ 6218/93 ד"ר כהן, עו"ד נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט (2) 529.

26. ע"פ 1027/94 זילברמן נ' מדינת ישראל (טרם פורסם), בפסק-הדין אמר הנשיא ברק (בפסקה 27):

אמת: הטלת חובת גילוי פוגעת במידת מה באינטרסים וחכויות יסוד של העיתונאים... אולם, הטלת חובת גילוי מעין זו מקדמת היא את התכליות שביסוד סעיף 54(א1) לחוק [ניירות ערך, תשכ"ח-1968 - י"ן] ומחוקת למעשה את חשיבותה של העיתונאות הפיננסית ואת אמון הציבור בה.

27. השופט אור ברע"א אבי יצחק (לעיל, הערה 18), 94.

28. לביקורת על הרעיון שהועלה על-ידי השופט ברק ראו ד"ח ועדת צדוק (לעיל, הערה 7), 68-69; מרדכי קרמניצר, "חובת ההוכחה", העין השביעית 4 (1996) 32.

אם לא תימצא דרך אחרת לקיים ביקורת יעילה על העיתונות, ייתכן שבית המשפט יראה צורך וצידוק לכפוף את העיתונות לעיקרון האוסר ניגוד עניינים ועקרונות נוספים של המשפט הציבורי. עם זאת, לטובת בית המשפט ולטובת העיתונות עדיף שלא להטיל את תפקיד הביקורת על בית המשפט, אם ישנה דרך אחרת לקיים ביקורת יעילה על העיתונות.

*

השאלה חוזרת אפוא למקומה: האם ישנה דרך אחרת של ביקורת על העיתונות? לדעתי, התשובה היא שהדרך הראויה, בהתחשב בתפקיד המיוחד של העיתונות, היא הדרך של ביקורת פנימית להבדיל מביקורת הייצוגית, כלומר: הדרך של ביקורת העיתונות על-ידי העיתונות. הביקורת הפנימית יכולה להיות מופעלת, וצדיקה להיות מופעלת, בשני מישורים: במישור הראשון – ביקורת על-ידי כל עיתון בתוך אותו עיתון; ובמישור השני – ביקורת מחוץ לעיתון על-ידי מנגנון משותף לכלל העיתונות.²⁹

במישור הראשון ראוי, שכל עיתון ימנה מקרב העובדים שלו אומבודסמן בעל מעמד בכיר ועצמאי שיהיה ממונה על תלונות הציבור ויודיע לציבור הרחב על האפשרות להגיש תלונות אל הממונה. המוסד של ממונה על תלונות הציבור נעשה לאחרונה מקובל ונפוץ. נוסף על נציב תלונות הציבור, הפועל במשרד מבקר המדינה, ישנם ממונים כאלה בגופים ציבוריים רבים: במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובגופים נוספים. אפילו בתקשורת המסודרת פועלים ממונים על תלונות הציבור: ברשות השידור, בערוץ השני של הטלביזיה ובשירותי הרדיו המקומיים. לכל אחד מאלה נתונות סמכויות של ממש מכוח חוק,³⁰ ולא רק בגופים ציבוריים משמשים נציבי תלונות הציבור, אלא גם בגופים פרטיים שהתחילו, בלי שהחוק מחייבם לכך, כי השירות שהם נותנים לציבור מחייב גם מינוי נושא תפקיד זה. למשל: חברת החשמל, שמינתה נציב תלונות ציבור ומזמינה את הציבור הרחב מעל דפי העיתונות, במודעות גדולות, להגיש תלונות לנציב.

29. ישנה דרך נוספת של ביקורת פנימית, היא הדרך של ביקורת על-ידי עיתון אחד על עיתון אחר. כך, לדוגמה, כתבי-העת העין השביעית, היוצא לאור מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, עוסק בביקורת העיתונות. כך גם תוכניות מסוימות בתקשורת המסודרת, כמו תוכנית "דוקמדיה", אך דומה כי דרך זאת, אף שהיא חשובה וראוי לפתחה, אינה יעילה די הצורך.

30. לגבי רשות השידור ראו חוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, ס"ח 106, סעיף 22א; וכללי רשות השידור (ממונה על קבילות הציבור), תשנ"ז-1996; לגבי הערוץ השני של הטלביזיה ושירותי הרדיו המקומיים ראו חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990, ס"ח 58, סעיפים 114-125. נוסף על כך ראוי לציין, כי חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, ס"ח 198, קובע (בסעיף 2) כי "בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על-ידי מבקר פנימי". החוק מגדיר גוף ציבורי באופן רחב מאוד, הכולל גופים המבוקרים על-ידי מבקר המדינה, גופים נתמכים מתקציב המדינה, קופות-תולים ועוד. לפי סעיף 8 לחוק זה, מבקר-פנים יכול בדרך-כלל לשמש גם ממונה על תלונות הציבור.

והעיתונות הכתובה? בשנות השמונים מינו שני עיתונים (מעריב וידיעות אחרונות) עיתונאי בכיר לשמש אומבודסמן שיטפל בתלונות מן הציבור נגד העיתון. הניסיון היה מוצלח, אך הוא לא האריך ימים. כיום אין אף עיתון המעסיק באופן רשמי ופומבי אומבודסמן לטיפול בתלונות הציבור.

מינוי אומבודסמן בכל עיתון הוא מעט שבמעט שאפשר לצפות, ואף לדרוש, מכל עיתון. אין עמו שום סכנה לחופש העיתונות או לתפקוד הראוי של העיתון. זהו שירות שהעיתון חייב לתת לקוראים שלו. האומבודסמן עשוי, בעצם קיומו, למנוע מקרים בוטים של שימוש לרעה בכוח העיתון, לאכוף כללים של אתיקה מקצועית שהעיתונות קבעה לעצמה ולתקן, ולו רק באופן חלקי, פגיעות שנגרמו על-ידי העיתון תוך הפרה של כללי האתיקה. יהיה בו כדי לחזק את האמינות ולשפר את המעמד של כל עיתון לעצמו ושל העיתונות כולה. אכן, קשה להבין מדוע העיתונות נמנעת מלמנות, ביוזמתה ואף לתועלתה, אומבודסמן בכל עיתון.³¹

*

במישור השני, הביקורת על העיתונות יכולה, וצריכה, להיות מופעלת על-ידי מועצת העיתונות. זו הוקמה בשנות השישים, על-פי יוזמה של העיתונות, ובהתאם לדוגמא של מועצת העיתונות באנגליה. היא גוף וולונטרי, הפועל על-פי הסכם בין העיתונים והעיתונאים, ולא מכוח חוק, והיא מאגדת נציגים של עיתונים, נציגים של עיתונאים ונציגי ציבור. יש לה שני תפקידים עיקריים. הראשון הוא הגנה על חופש העיתונות; השני הוא אכיפה של האתיקה העיתונאית. המועצה קבעה תקנון אתיקה חדש (משנת 1996) וטוב ולשם אכיפת התקנון הקימה בית דין לאתיקה. בית דין זה דן בתלונות, בעיקר מצד הציבור, על עיתונים ועל עיתונאים.³²

באמצעות הדיון בתלונות הציבור נתונה העיתונות לביקורת פנימית, שהיא גם ביקורת חיצונית. היא ביקורת פנימית במובן זה, שהיא מופעלת על-ידי העיתונות עצמה. אך היא גם ביקורת חיצונית, שכן להבדיל מאומבודסמן היא מופעלת על-ידי גוף חיצוני לעיתון, שמשתתפים בו גם נציגי ציבור. משום כך ביקורת זאת עשויה להיות יעילה ועם זאת היא אינה מסוכנת לחופש העיתונות. לפיכך המסקנה היא, שמועצת עיתונות חזקה יכולה לענות על הצורך בביקורת יעילה של העיתונות.

31. בדו"ח ועדת צדוק (לעיל, הערה 7) נאמר כך:

הוערה רואה בעין יפה את קיומו של גורם מתאים, במסגרת כל עיתון ועיתון, שיהיה מופקד על טיפוח הנאמנות של העיתון והעיתונאים לכללי האתיקה המקצועית של העיתונות. בין שאר תפקידיו של גורם כזה בעיתון יהיה גם בירור תלונות המוגשות על-ידי הציבור הרחב, בגין פגיעות לכאורה בכללי האתיקה האמורים.

הוועדה ממליצה גם, כי העיתון שמינה גורם כזה יציין זאת מעל דפי העיתון ויפרסם את הדיווחות שלו מעת לעת (שם, 469).

32. כללית ראו משה רונן, אתיקה עיתונאית (ידיעות אחרונות, 1998). על מועצת העיתונות ראו שם, 693 ואילך. את תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות משנת 1996 ראו שם, 710. ראו גם: Raphael Choen-Almagor, *Speech, Media and Ethics, the Limits of Free Expression* (Palgrave, 2001), 135-147.

הבעיה היא, שמועצת העיתונות אינה גוף חזק ולכן גם אינה גוף יוקרתית, בעיקר משום שהעיתונות אינה מעוניינת במועצה יעילה. אכן, העיתונות מעוניינת לקיים את מועצת העיתונות כפי שהיא כיום, משום שהעיתונות מבינה כי מבהיגה ציבורית היא לא יכולה לפעול בלא שום מוסד ביקורת. אך העיתונות מעוניינת, שמועצת העיתונות לא תפעיל ביקורת שתכביד על העיתונות במידה ממשית. לכן העיתונות, אף שלה עוצמה כלכלית גדולה, קופצת את ידה ואינה מקציבה למועצת העיתונות כסף במידה שתאפשר למועצה לפעול כראוי. חמור מכך: העיתונות אינה מוכנה להקנות למועצת העיתונות, ובעיקר לבית-הדין של מועצת העיתונות, סמכות להטיל סנקציות ממשיות שיהיה בהן כדי לרסן ולהרתיע את העיתונים ואת העיתונאים. התקנון של מועצת העיתונות מסמיך את בית-הדין להחליט, כי פרסום מסוים בעיתון היה מנוגד לאתיקה העיתונאית, לחייב את העיתון לפרסם החלטת זאת. זוהי הסנקציה הקיצונית ואין לזלזל בה. אך, ראשית, היא סנקציה חלשה הרבה יותר מן המקובל במקצועות ובתחומים אחרים, והכוח המרתיע שלה מוגבל. שנית, היא אינה נתפסת בציבור הרחב כסנקציה מספיקה ולכן גם הציבור אינו מתייחס בכבוד וברצינות הראויים למועצת העיתונות או לבית-הדין של המועצה.

לפני שנים אחדות הועלתה במועצת העיתונות הצעה להסמיך את בית-הדין של המועצה להטיל על עיתון גם קנס כספי וכן להמליץ בפני עורך עיתון להשעות עיתונאי לתקופה של עד חודש ימים. על הצעה זאת התנהל מאבק נמרץ בקרב מועצת העיתונות. רוב נציגי הציבור במועצה תמכו בהצעה, ונציגי העיתונות התנגדו לה. בסופו של דיון, הרוב במועצה, המייצג את העיתונות, דחה את ההצעה.

החסרונות של המצב הקיים במועצת העיתונות, שקיומה כגורם של ביקורת כמעט שאינו מורגש, ברורים וידועים. הם באו לידי ביטוי לאחרונה גם בדיון-וחשבון שהוכן על-ידי הוועדה הציבורית לחוקי העיתונות, בראשותו של נשיא מועצת העיתונות, מר חיים צדוק. וכך נאמר לעניין זה בדו"ח הוועדה:

ראשית, אין לעיתונאים חובה חוקית להודקק למוסדותיה של מועצת העיתונות, בפרט למערכת כתי הדין לאתיקה שלה; שנית, לא כל העיתונאים מקבלים על עצמם את החובה למלא אחר תקנון האתיקה של מועצת העיתונות; ושלישית, לא כל העיתונים מיוצגים במוסדות מועצת העיתונות. התוצאה הטבעית של המצב היא כי כללי האתיקה מופרים לעתים מזומנות, חלק מן העיתונים הרבים המופיעים בישראל אינם אוכפים את כללי האתיקה בין כתליהם, והציבור נמצא נפגע מדי פעם מן המתפרסם. יתר על כן, הסנקציות שבית-הדין לאתיקה של מועצת העיתונות רשאי על-פי התקנון להטיל בגין הפרה של כלל אתי הן לא תמיד יעילות.³³

33. דו"ח ועדת צדוק ולעיל, הערה 17, 58.

אין ספק שראוי לחזק את מועצת העיתונות, באופן שתוכל להפעיל ביקורת יעילה על עיתוננים ועיתונאים הפועלים בניגוד לכללי האתיקה, במיוחד בשל היעדר ביקורת ממשית אחרת. אולם כיוון שהעיתונות נוהגת במצב הקיים והיא אינה חשה בלחץ ממשי לשנות את המצב באופן שישפר את האכיפה של האתיקה העיתונאית, ספק אם היא תיזום, מעצמה ומרצונה, את שינוי המצב. לפיכך יש מקום לחשש, שהחלל הקיים בתחום הביקורת על העיתונות יתמלא בדרך אחרת עליירי גורם חיצוני. אחת הדרכים האפשריות היא חקיקה של הכנסת, שתטיל חובות או איסורים, וזוהי דרך רעה, אך אפשרית. עוד דרך אפשרית היא פסיקה של בית-המשפט, שתפרש תוקים קיימים בדרך שתגביל את העיתונות או תחיל על העיתונות כללים קיימים מתחום המשפט הציבורי.

*

כדי להרגים אפשרות זאת אחזור אל פרשת קראוס. כזכור, קראוס הגיש לבית-המשפט תביעה לפיצויים נגד העיתון, שבמשך תקופה ממושכת פרסם פעם אחר פעם כתבות על חקירה משטרתית שנעשתה בחשך שקראוס עבר עבירות פליליות; אך כאשר פרקליט המחוז תחיל לסגור את התיק נגד קראוס, נמנע העיתון מלפרסם החלטה זאת. קראוס טען, שבדיו עילת תביעה נגד העיתון לפי חוק איסור לשון הרע. העיתון התגונן מפני התביעה בטענה שכל מה שפרסם בפרשה זאת היה אמת והיה בו עניין לציבור. אולם האם די בכך? הרושם שהעיתון השאיר אצל הקוראים היה, גם לאחר שהתיק נסגר, שקראוס חשוד בכיוע עבירות פליליות. זאת היתה אמת, אך אמת חלקית. האמת המלאה היתה, שלאחר החקירה הוחלט כי אין מקום להגיש נגד קראוס כל כתב-אישום. האם עיתון אינו רשאי להסתפק בפרסום אמת, אלא חייב לפרסם את כל האמת? חוק איסור לשון הרע – לפי לשונו – אינו מטיל על עיתון, שפרסם כתבות על פרשה מסוימת, חובה להמשיך ולפרסם כתבות על אותה פרשה עד הסוף. האם אף-על-פי-כן יש לומר, על דרך של פרשנות החוק, כי המתחיל בפרסום אומרים לו גמור?

בית-המשפט העליון נתן תשובה לשאלה זאת במשפט קראוס. תחילה פסק בית-המשפט כך: "האינטרס הציבורי המצוי ביסוד ההגנה על חופש הביטוי הוא כי הפרסום יביא לפני הקורא את האמת כולה. כלל זה מיושם רק אם מפורסמת גם ההחלטה שלא להעמיד לדין את פלוני שנחשד קודם בפלילים"³⁴. אמנם, בית-המשפט היה מודע לכך שכלל כזה, המטיל חובה על כל עיתון שדיווח על חקירה להמשיך ולדווח על התפתחות החקירה, עלול להכביד על חופש העיתונות, עד כדי כך שעיתון עשוי להימנע מלדווח על חקירה כדי שלא יחויב להמשיך בדיווח עד תום החקירה. אף-על-פי-כן לא נרתע בית-המשפט מהטלת חובה כזאת. בהתמודדות הקשה בין חופש הביטוי, ובכלל זה חופש העיתונות, ובין שמו הטוב של אדם, נָבַר הפעם הזאת השם הטוב על חופש העיתונות. משום כך פסק בית-המשפט כי העיתון חייב לשלם פיצויים לקראוס.

34. השופט א' גולדברג בע"א קראוס (לעיל, הערה 13), 861. הנשיא שמגר והשופט חשין הסכימו עם השופט גולדברג.

אולם בכך לא באה עדיין פרשת קראוס אל סופה. העיתון ביקש מבית-המשפט העליון לקיים דיון נוסף בפרשה זאת, ובית-המשפט הסכים וקיים דיון נוסף במוותב מורתב של שבעה שופטים. בדיון הנוסף שינה בית-המשפט את עמדתו. הפעם פסק בית-המשפט, ברוב דעות, כי חוק איסור לשון הרע, הדורש כי הפרסום יהיה אמת, אינו משיל על העיתון חובה לעדכן את קוראיו ולדווח על התפתחות האמת ולכן מחדל בעדכון אינו שולל מן העיתון את ההגנה של אמת בפרסום.³⁵

אין פירוש הדבר שהעיתון נהג כשורה כאשר לאחר דיווח מלא ורצוף על החקירה נגד קראוס נמנע מלדווח על סגירת התיק. ההיפך הוא הנכון: סעיף 12 לתקנון האתיקה המקצועית של מועצת העיתונות קובע במפורש, כי עיתון שפרסם דבר חשד נגד אדם ונודע לעיתון כי החשד נוסר, חובה על העיתון לפרסם זאת "בהבלטה הראויה". העיתון הפר חובה זאת. על כך אמר בפסק-הדין המשנה-לנשיא, ש' לוי:

החובה לפרסם את החלטת פרקליט המוחזק לא היתה רק חובה אתית, אלא גם חובתו כלפי הציבור ליידע אותו בכל אינפורמציה רלוונטית המתייחסת לפרסומיו הקודמים בנושא בעל עניין ציבורי, וחובה זו הופרה באופן הראוי לגינוי. אכן, מן הראוי הוא שיעשה כל הדרוש לאכיפתו של סעיף 12 לתקנון האתיקה המקצועית, ואם הדבר לא ייעשה, יכול שיהיה צורך בהתערבות המחוקק.³⁶

אולם כיוון שהחובה אשר הופרה על-ידי העיתון היתה רק חובה אתית, מכוח התקנון של מועצת העיתונות, ולא חובה משפטית, לפי חוק איסור לשון הרע – פסק בית-המשפט כי המחדל בפרסום אינו מחייב את העיתון לשלם פיצויים לקראוס. סוף דבר, לאחר התדיינות ממושכת ויקרה, העיתון שהפר חובה אתית נפטר מבית-המשפט בגינוי בלבד, שנבלע בין הדפים הרבים של פסק-הדין כלא היה; ואילו קראוס, ששמו הטוב נפגע על-ידי העיתון יותר מכפי שהיה דרוש ומוצדק, יצא מבית-המשפט בידיים ריקות. חופש העיתונות, שבית-המשפט מחשיב אותו כלי-כך, ניצח בפסק-דין זה פעם נוספת את השם הטוב.

האם אפשר להסיק מפסק-דין זה כי הניצחון מובטח לעיתונות גם בעתיד, בהתמודדות שאין מנוס ממנה בין חופש העיתונות ובין עקרונות אחרים, כמו הגנה על השם הטוב ועל הפרטיות? בהחלט לא. בפסק-הדין שניתן בדנ"א קראוס אמרתי בעניין זה כך:

35. דנ"א 7325/96 ידיעות אחרונות בע"מ ואח' ב' קראוס ואח', פ"ד נב (3) 1. כך נפסק על-ידי השופטים ש' לוי, אור, מצא, זמיר ודורנר, נגד דעתם החולקת של השופטים א' גולדברג וחשין.

36. שם, 19 (ההדגשה במקור – י"ז). גם השופט אור ציין (עמ' 49) כי במחדל של העיתון יש לכאורה משום עבירה על תקנון האתיקה, "ועל כך יש להצר".

האפשרות שכללי אתיקה ייעשו גם כללי משפט, אם מכות חקיקה ואם מכות פסיקה, קיימת גם לגבי האתיקה העיתונאית. היא אורבת לפתחה של העיתונות, ומאיימת עליה במיוחד... בעלי שררה, וגם אחרים בקרב הציבור, ובמיוחד מי שכבר נפגע על-ידי העיתונות, יכולים לטעון כי צריך להטיל רסן על העיתונות כדי למנוע שימוש־לרעה בכוחה... כדי למנוע שימוש־לרעה בכוח דרושה ביקורת. לכן, הם יכולים לטעון, דרושה ביקורת חיצונית גם על העיתונות, כמו על גופים אחרים ומקצועות אחרים. החלל קורא להסדר. הם גם עשויים לנצל שעת כושר, כמו משבר רציני או תקלה המורה בתחום העיתונות, כדי לעשות סדר בעיתונות. בשל כל אלה חייבת העיתונות להנהיג סדר בביתה, היא עצמה ולא אחרים, כדי להבטיח שלא ייעשה שימוש בכוחה אלא באופן ענייני והוגן... המקרה שלפנינו אף הוא ממחיש את הסכנה האורבת לעיתונות מכללי אתיקה חלשים... האם אין חשש שהמחוקק אכן יראה צורך להסדיר את מה שהאתיקה ניסתה להסדיר אך נכשלה? פסק־דין זה, אף שיש בו ניצוץ לעיתונות, יש בו גם אזהרה לעיתונות... כל אלה הם, מבחינת העיתונות, כתובת על הקיר. תהיה זו טעות קשה אם העיתונות תעלים עין מן הכתובת.³⁷

37. שם, 52, 53, 55, 56.

