

אשכול תקשורת ופוליטיקה בישראל

חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת

חשיבותן של הזכות לחופש ביטוי וזכות בציבור לדעת - ללא ההכרה בחשיבותן ובמחויבות המדינה לממשן התקשורת לא תוכל למלא את תפקידה החשוב במדינה דמוקרטית.

הזכות לחופש הביטוי

אחת מזכויות האדם הבסיסיות. זכותו של כל אדם להחזיק בדעות משלו ולבטא עצמו מבלי שיגבילו אותו, וכן זכותו לקבל מידע מאמצעי התקשורת ולמסור להם מידע.

בתוך זכות זו נכללות הזכויות: חופש העיתונות, חופש הביטוי בעיתונות הכתובה והאלקטרונית, חופש היצירה, חופש הביטוי בספרות, במחזות ובסרטים, חופש הביטוי הפוליטי, חופש ההפגנה וחופש האספה.

בבג"ץ "קול העם" קבע השופט אגרנט, כי הזכות לחופש הביטוי היא זכות עילאית אשר מהווה את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות. בפסק דין זה הוכרה לראשונה הזכות לחופש ביטוי. פסק דין זה יצר את התשתית לקיום חופש העיתונות בישראל.

זכות הציבור לדעת וחופש המידע

חלק בלתי נפרד לחופש הביטוי היא הזכות לדרוש מידע ולקבל מידע מרשויות השלטון. זאת על מנת שיוכל לגבש את עמדותיו, כולל בנושאים הקשורים להתנהלות המדינה ולפעולות השלטון. אזרח שיש ברצונו למלא את חובותיו האזרחיות מתוך שיקול דעת במדינה דמוקרטית, לא זו בלבד שהוא זכאי לדעת, אלא הוא גם חייב לדעת, ולכן חלה על המדינה החובה לספק מידע המצוי ברשותה, וליידע את הציבור בכל הנוגע למדיניותה ולפעולותיה.

התנגשות בין חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת לבין זכויות אחרות

התקשורת מחזיקה בידה כוח עצום שעלול להיות מסוכן ולהזיק למדינה ולפרט. לכן יש למדינה את הזכות להגביל את חופש הביטוי ואת זכות הציבור לדעת משני נימוקים:

1. נימוקים הקשורים לטובת הציבור – כאשר חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת מתנגשים עם ביטחון המדינה ושלומו. במקרים אלה העיקרון המנחה הוא מציאת איזון בין שתי הזכויות על ידי החוק או המערכת המשפטית.

2. נימוקים הקשורים לטובת הפרט – כאשר חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת מתנגשים עם זכויות אדם אחרות כמו הזכות לפרטיות וזכות להליך משפטי הוגן. למרות חשיבותם הם אינם כוללים את הזכות לחשוף את חייו של אדם של מי שאינו איש ציבור, אלא אם הסכים לכך.

תפקידי אמצעי התקשורת כמתווכים בין השלטון לאזרחים

לתקשורת מספר תפקידים מרכזיים במדינה דמוקרטית, ביניהם:

1. **דיווח עובדתי** - סיקור של אירועים והתרחשויות והפצת מידע חיוני ובעל ערך לאזרחי המדינה בתחומים שונים, בין היתר גם על מעשיו ופעולותיו של השלטון.
2. **פרשנות** – התקשורת אינה מסתפקת לרוב בדיווח עובדתי אלא מספקת גם הסברים סביב המידע הנמסר, תחזיות עתידיות והערכות אודות משמעותם של האירועים ושל פעולות השלטון.
3. **פיקוח וביקורת על השלטון** – תקשורת ההמונים נחשבת לאחד ממנגנוני הפיקוח והביקורת הבלתי-פורמליים החזקים והמשמעותיים. במסגרת זו, התקשורת מבצעת עבודת תחקיר אשר מביאה לחשיפת מידע אודות התנהלות השלטון וגופים שונים או מדגישה נושאים שהציבור אינו חשוף להם, ובכך מאפשרת לאזרחים לקבל מידע אודות פעילות השלטון ולפקח על מהלכיו. בנוסף, התקשורת מהווה במה בה ניתן למתוח ביקורת על התנהלותם של נבכרי ציבור ושל גופים ציבוריים.
4. **מתן במה** – כלי התקשורת השונים מאפשרים הצגת דעות מגוונות בתחומי חיים שונים, בין השאר במסגרת כתיבת טורים אישיים (פובליציסטיקה), "מכתבים למערכת" של קוראים, ראיונות, בלוגים ואף תגובות (טוקבקים) באתרי חדשות שונים. במסגרת זאת התקשורת מאפשרת לנבכרי הציבור להציג בפניו את מדיניותו, דעותיו, עמדותיו, ההסברים על מעשיו.
5. **העברת מידע ותיווך בין השלטון לאזרחים** – התקשורת מאפשרת לשלטון להציג את מדיניותו ולשכנע את הציבור בנכונותה של מדיניות זו. מן העבר השני התקשורת מעניקה במה לאזרחים, לקבוצות אינטרס ולגורמים באופוזיציה לבטא ביקורת על השלטון, להציג חלופות למדיניות השלטון, ולנסות להשיג תמיכה במדיניות זו. הפוליטיקאים עושים שימוש בתקשורת הן כמקור מידע חיוני (לנעשה הן בארץ והן בעולם) והן ככלי עזר להעברת מסריהם ולחשיפה ציבורית. באמצעות מעקב אחר דיווחי התקשורת הם למדים מה הציבור חושב וכן לומדים על מהלכיהם של יריביהם.
6. **תעמולת בחירות** - בתקופת בחירות משמשת התקשורת אמצעי למפלגות המתמודדות להעביר לציבור מסרים ורעיונות. התקשורת היא כלי לחופש ביטוי עבור המועמדים, לא רק בעצם היכולת להביע דעתו אלא להשמיע את הדברים בכלי התקשורת העיקריים – זהו שוויון בהזדמנויות.

7. **סוציאליזציה (חיברות) –** התקשורת נותנת ביטוי ומפיעה סמלים וערכים תרבותיים, לצורך יצירת הזדהות והמשכיות בחברה. בכך היא מסייעת בהפנמת מוסכמות וערכים חברתיים, מנהגים וקודים תרבותיים של החברה.
8. **בידור –** התקשורת הינה כלי בידורי המשמש להפגת מתחים ולהנאה, כמו גם להבעת ביקורת על השלטון באמצעות סאטירה. מצד אחד היא מבקרת את השלטון ע"י סאטירה, ומצד שני היות התקשורת כלי בידור מרדימה לעיתים את ערנות האזרחים ואת הביקורת על השלטון.

קיימות שתי תפיסות לגבי תפקיד התקשורת:

- א. **עיתונות מדווחת –** לפי גישה זו, על העיתונאי לדווח על הנעשה ולהציג את העובדות בצורה אובייקטיבית, ללא נקיטת עמדה או הבעת פרשנות.
- ב. **עיתונות מעורבת –** גישה לפיה העיתונאי צריך לדווח על העובדות, ולצד זה גם להביע את עמדותיו, השקפותיו, הפרשנות שלו לאירועים ולקדם את העמדות שבהן הוא תומך.

עיתונאים יכולים לבחור בתפיסה אחת או לשלב בין התפיסות.

יחסי הגומלין בין התקשורת לשלטון

אמצעים המגבילים את כוחה של התקשורת:

1. **חוק העונשין –** לפיו על אדם המפרסם משהו שיש בו כדי להסית או להמריד, יכול להיענש בעד חמש שנות מאסר.
2. **צו איסור פרסום –** בית המשפט יכול להוציא צו איסור פרסום על שמו של חשוד שטרם הוגש נגדו כתב אישום, אם הפרסום עלול לגרום לו או לחקירה נזק. אסור לפרסם את שמו של אדם חשוד בטרם חלפו 48 שעות מפתיחת החקירה נגדו.
3. **חוק הבחירות –** אוסר על כלי התקשורת לאפשר למתמודדים להשתמש בשידור הציבורי לצורך תעמולת בחירות בשלושת השבועות האחרונים שלפני הבחירות. החוק אינו חל על הרשתות החברתיות.
4. **הצנזורה הצבאית –** גוף באחריות אגף המודיעין של צה"ל. תפקיד הצנזורה לפקח על ידיעות ביטחוניות שעומדות להתפרסם, ולאסור את פרסומן במקרה הצורך. במהלך השנים צמצם בג"ץ את סמכויות הצנזורה, אולם מצד שני, בשעת לחימה, יש קריאה להגביר את הפיקוח על פרסום ידיעות העשויות לחשוף מהלכים של הצבא.
5. **אתיקה עיתונאית –** מועצת העיתונות, שבה חברים נציגי ציבור לצד נציגי אמצעי התקשורת, קובעת כללי אתיקה המחייבים את אמצעי התקשורת בהסכמה (ולא בחוק).

6. **בעלות פרטית על אמצעי התקשורת** – בעלי הון המחזיקים באמצעי תקשורת מונעים לעיתים פרסום מידע הנוגד את האינטרסים שלהם. בכך הם מגבילים את אמצעי התקשורת הנמצא בבעלותם, ומאפשרים דיווח מוטה, חלקי או מעוות, המוצג כמידע אמין ואובייקטיבי ומטעה את הציבור.
7. **עמדות פוליטיות של עורכים בכלי התקשורת** – העורכים הם המחליטים מה יפורסם ובאיזה סדר עדיפויות ומיקום. דעות פוליטיות של העורכים משפיעות לעיתים על אופי הדיווח החדשותי של כלי התקשורת, בהתאם לאידיאולוגיה של העורכים.
8. **לחצים פוליטיים** – גורמים פוליטיים מנסים להשפיע על אמצעי התקשורת לפרסם או לא לפרסם מידע, בדרכים גלויות וסמויות, בהתאם לאינטרסים שלהם, ובכך גורמים להטיה של הדיווח התקשורתי.

אמצעים המאפשרים את עצמאותה של התקשורת

1. **חוק השידור הציבורי (2014)** – חוק המעניק לתאגיד השידור הציבורי עצמאות – מנכ"ל התאגיד מתמנה ע"י מועצת התאגיד ולא ע"י השר הממונה, המועצה נבחרת ע"י וועדת איתור בראשות שופט בדימוס (שופט בפנסיה). יחד עם זאת, אם השר הממונה רואה שאחד מחברי המועצה אינו ממלא את תפקידו, הוא יכול להעבירו מהתפקיד. בנוסף, הממשלה יכולה לפטא את מועצת התאגיד בתנאים מסוימים. במועצה יש 12 חברים המייצגים מגזרים שונים, ומחציתה חייבת להיות נשים.
2. **החוק נגד בעלות צולבת (2000)** – נועד לצמצם את היכולת של בעלי הון להשפיע על המידע המתפרסם בכלי התקשורת בבעלותו. לפי החוק, הוגבלה האפשרות שאותו אדם יחזיק בבעלות על מקורות מידע רבים – עיתון, ערוץ טלוויזיה או רדיו, וימנע גיוון במידע המועבר לציבור.
3. **מועצת העיתונות** – כל גופי התקשורת הממוסדים בישראל חברים במועצת העיתונות, שהינה גוף וולונטרי שאין חובה להצטרף אליו. המועצה נאבכת על שמירת ערכי העיתונות החופשית, בעיקר על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת וחופש המידע, בכנסת ובדעת הקהל.
4. **חיסיון עיתונאי** – עיתונאי רשאי שלא לחשוף את מקורותיו. זאת כדי שאנשים שיש בידיהם מידע בעל ערך ציבורי לא יחששו לשוחח עם עיתונאים ולחשוף אותו. החיסיון אינו מוחלט ובית המשפט רשאי להסירו במקרים חריגים.

מפת התקשורת בישראל

בישראל מתקיימים אמצעי תקשורת שונים ומגוונים, המאפשרים פלורליזם בסוג המידע המועבר בהם, באמצעי להעברת המידע, בדעות המועברות בהם ובמגוון האנושי שהם מייצגים. בשידור המסחרי בישראל יש מגוון רחב של אמצעי תקשורת:

א. **הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** – רשות הפועלת מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (1990), ונתונה לביקורת מבקר המדינה לגבי הרישיון שקיבלה מהמדינה להפעיל את אמצעי התקשורת. ערכי הרשות השנייה דומים לערכי השידור הציבורי, אך אמצעי התקשורת הינם בבעלות פרטית.

ב. **עיתונות כתובה** – עיתונות מגוונת מאוד, הכוללת עיתונים וותיקים ("הארץ", "ידיעות אחרונות", "מעריב", ועיתונים חדשים יותר כמו "ישראל היום" ו"מקור ראשון". ישנם עיתונים מגזריים, כמו עיתוני המגזר החרדי, הדתי-לאומי, הערבי, עיתוני נשים וגברים, עיתונים לדוברי רוסית ועוד. ישנם עיתונים המחולקים חינוך ומכונים "חינוכים".

ג. **טלוויזיה בכבלים** – הזיכיונות להפעלת טלוויזיה בכבלים מרוכזים בידי 5 חברות, הפועלות לפי תיקון לחוק הבזק, לפיו הם כפופים למגבלות המגדירות שידורים אסורים (נאסר עליהם לשדר סרטים שלא קיבלו את אישור המועצה לביקורת סרטים ומחזות, שיש בהם הסתה, גזענות, תועבה ותעמולה מפלגתית).

ד. **אינטרנט ורשתות חברתיות** – אמצעי תקשורת גלובליים, המאפשרים שותפות כלל עולמית בקבלת מידע ובמסירתו. באמצעים אלו כל אחד יכול להביע את דעתו, לפרסם מידע ולשאוב מידע ממקורות אחרים. בכך נבדלים האינטרנט והרשתות החברתיות מאמצעי התקשורת האלקטרוניים – הרדיו והטלוויזיה. החופש שיש באינטרנט וברשתות החברתיות מאפשר גם חוסר סובלנות ופגיעות אישיות.

צינורות מידע פתוחים

מאפייני תקשורת ההמונים:

1. תקשורת המונים מתקיימת באמצעות כלי תקשורת (מדיה) שונים: טלוויזיה, רדיו, עיתונות כתובה, אינטרנט ורשתות חברתיות.
2. תקשורת ההמונים פונה אל קהל רחב במהירות בזמן.
3. תקשורת המונים הינה פומבית וגלויה, וקשה להגביל את סוג הקהל שלה ואת מספרו.
4. אין קרבה פיזית בין הקהל לבין מי שמעביר את המסר, ובדרך כלל אין היכרות ביניהם.
5. אקטואליות - המסר מועבר זמן קצר מאוד לאחר האירוע ולפעמים תוך כדי האירוע.
6. באמצעות תקשורת ההמונים מועברים מסרים רבים, מהירים, קצרים וקליטים.

אנשי התקשורת מגיעים למקורות מידע בדרכים שונות:

1. **מהמסד הפוליטי** – באמצעות דוברות ויחסי ציבור של גופים פוליטיים שונים המעבירים מידע רשמי, ובאמצעות הדלפות של פוליטיקאים ועובדי ציבור – במטרה לבדוק את עמדות הציבור בנושאים מסוימים או כדי לקדם רעיון או למנוע אותו.

2. **אזרחים או עובדי מדינה** – שנחשפים למידע בעל ערך ציבורי במסגרת עבודתם, ומשתפים בו את הציבור באמצעות כלי התקשורת.
3. **דיווחים מהשטח** – אזרחים מעבירים מידע במהירות ובאופן ישיר באמצעות הרשתות החברתיות והטלפונים החכמים, ועיתונאים שואבים מהם מידע.
4. **המגזר הפרטי** – גורמים פרטיים (בנקים, חברות פרטיות, בתי עסק ועוד) מקיימים קשר עם אמצעי התקשורת בצורה ישירה או באמצעות לוביסטים ויועצי תקשורת המנסים לקדם את האינטרסים של החברות הפרטיות.

בין העיתונאים לשלטון מתקיימים יחסי גומלין אינטנסיביים:

1. **השלטון מתקצב את השידור הציבורי במדינה** ומסייע לערוצי תקשורת שנקלעים לקשיים כלכליים. דבר זה יוצר תלות כלכלית של חלק מערוצי התקשורת בשלטון, ופוגע בעצמאותה של התקשורת ולביקורת שהיא יכולה להעביר על השלטון.
2. **ביקורת על הטיה פוליטית של אמצעי התקשורת** – טענות על כך שהתקשורת אינה מאוזנת ונוטה פוליטית לצד זה או אחר ומעדיפה מפלגה זו או אחרת. טענות אלו מושמעות ביתר שאת בתקופות של מערכות בחירות.
3. בשנים האחרונות ישנה מגמה של **מעבר של עיתונאים לפוליטיקה וגם להיפך** – פוליטיקאים שפרשו עוברים לעבוד כעיתונאים וכפרשנים באמצעי התקשורת.
4. **אמצעי התקשורת, ובעיקר הטלוויזיה והרשתות החברתיות, מחייבים את הפוליטיקאים "לעבור מסך"**. לשם כך הם צריכים לקצר ולפשט את המסרים שלהם, ולעיתים להפוך אותם לפופוליסטיים כדי למשוך את תשומת לב הקהל.
5. **פריחת הרשתות החברתיות** מאפשרת כיום לפוליטיקאים ליצור קשר ישיר עם הקהל, שלא דרך ערוצי התקשורת הממוסדים ובלי מחויבות לענות על שאלות ולהתמודד עם ביקורת של עיתונאים.

רשימת מקורות:

1. אשכנזי, ו', אלפרסון, ב' ואחרים, (2016), **להיות אזרחים בישראל במדינה יהודית ודמוקרטית**, משרד החינוך, המזכירות הפדגוגית, ירושלים.

2. שחר, ד', (2013), ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, כנרת, זמורה-ביתן, מודיעין.