מרץ, 2017

הועדה לענייני צנזורה

נוהל סדרי עבודה

(1) הגדרות

"**הועדה**" – הועדה לענייני צנזורה;

"**הצנזור**" – הצנזור הראשי לעיתונות ולתקשורת;

"**כלי תקשורת**" – עיתונאי או עורך בעיתון או באמצעי תקשורת אחר, ובכלל זה מפרסם תוכן ברשת מקוונת ורשת חברתית, ובעיתונאי – בין אם הוא פועל דרך קבע במסגרת עיתון או אמצעי תקשורת אחר ובין אם הוא פועל באופן עצמאי דרך קבע או לסירוגין.

"**השגה**" – השגה של כלי תקשורת על החלטת הצנזור לאסור חומר לפרסום;

"**קובלנה**" – הליך יזום על ידי הצנזור כנגד כלי תקשורת על הפרת הוראות הצנזורה;

"**תקנות ההגנה**" – תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.

הוראות כלליות

(2) **סמכות הצנזור**

על פי סעיף 87 לתקנות ההגנה, מוסמך הצנזור לאסור פרסום חומר שפרסומו עלול לפגוע "**בהגנתה של ישראל או בשלומו של הציבור או בסדר הציבורי**".

(3) הועדה וסמכויותיה

(א) ביום 22.5.16 מינה שר הבטחון את הועדה והגדיר את סמכויותיה ואת הרכבה. הועדה מורכבת מנציג ציבור-משפטן המכהן כיו"ר הועדה, וכן מנציג מערכת הבטחון ונציג כלי התקשורת;

(ב) סמכויות הועדה מתמקדות בהשגות כלי תקשורת על החלטות הצנזורה לפסול חומר לפרסום, וכן בקובלנות הצנזורה נגד כלי תקשורת שהפר את הוראות הצנזורה; סמכויות הועדה אינן חלות על עניינים הנוגעים לצווי איסור פרסום שיפוטיים.

(4) הרקע להקמת הועדה

הרקע להקמת הועדה קשור בסדרת הסכמים בין מערכות כלי התקשורת לבין מערכת הבטחון שתחילתה בשנת 1949, והמשכה בהסכמים נוספים שהאחרון

שבהם נערך בשנת 1996. מטרת ההסכמים היתה ליצור מנגנון בקרה פנימי מוסכם על מערכת הבטחון וכלי התקשורת בשני מישורים: **האחד** – בקרה על החלטות הצנזור לפסול חומר לפרסום; **והשני** – לדון בטענות הצנזור בדבר הפרות כלי תקשורת את הוראות הצנזורה. מנגנון זה נועד להקדים את הצורך בפנייה לערכאות המשפט.

הועדה הנוכחית הינה המשך להסדר המוסכם האמור.

(5) **<u>מקור סמכויות הועדה</u>**

(א) מקור סמכות הועדה נובע מרצון הצדדים להליך, ומהסכמתם לברר בפני הועדה את הסוגיות שבמחלוקת ביניהם קודם לפנייה לערכאות.

(ב) עלה נושא לדיון בפני הועדה, יידרשו הצדדים בפתח הדיון להצהיר על הסכמתם להתדיין בפני הועדה על פי כללי נוהל זה, וזאת כתנאי להפעלת סמכותה. סירב צד ליתן הצהרה כאמור, תימנע הועדה מהפעלת סמכויותיה, והענין יתברר על פי ההליך הקבוע בתקנות ההגנה.

(6) **<u>מטרה</u>**

בהפעלת סמכויותיה, תונחה הועדה על פי העקרונות הבאים:

(א) כיבוד הזכות לחופש ביטוי כזכות יסוד חוקתית, בצד הדאגה למניעת פגיעה באינטרס ציבורי חיוני הכרוך בפרסום חומר העלול לפגוע בבטחון המדינה, בשלום הציבור, או בסדר הציבורי (להלן – "**האינטרס הציבורי**"); ובלבד שפגיעה בחופש הביטוי והפרסום תותר רק ככל שמתקיימים תנאי סעיף 8 **לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**[1] ("**פיסקת ההגבלה**"), ובין היתר, בכפוף לחובת **המידתיות** הקבועה בו, ובכל מקרה, רק כאשר מתקיימת **וודאות קרובה לפגיעה קשה וממשית באינטרס הציבורי**;

(ב) בהפעלת סמכותה, תתן הועדה דעתה לאבחנה המתבקשת בין **מידע עובדתי** הנוגע לאינטרס הציבורי, לבין **דעות, פרשנות, והערכות** שכלי תקשורת מבקש לפרסם, ואשר אין בהם משום גילוי מידע עובדתי, בין במישרין ובין בעקיפין;

---

[1] זו לשונו של סעיף 8 **לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:**

"פגיעה בזכויות

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

(ג) בשיקוליה לענין פסילת חומר לפרסום, תתן הועדה את המשקל הראוי לעובדה כי החומר נשוא הענין פורסם כבר, כולו או חלקו, באמצעות כלי תקשורת מקומיים או זרים, והכל בהתחשב בנסיבות הענין.

(7) **<u>תפקידי הועדה</u>**

תפקידי הועדה הם שניים:

(א) (1) **ביוזמת כלי תקשורת** – לדון ולהחליט בהשגות כלי התקשורת על החלטות הצנזור לפסול חומר לפרסום;

(2) לאחר שמיעת טענות הצדדים, תחליט הועדה אם להמליץ לאשר את הפסילה או להמליץ על ביטולה או שינוייה, כולה או חלקה;

(3) בבחינת ההשגה על החלטת הצנזור, תפעיל הועדה את סמכותה בדרך של **עיון מחדש** בסוגיות העומדות לדיון, תוך התייחסות לעמדת הצנזור לגביהן;

(ב) (1) ביוזמת הצנזור - לדון בקובלנה של הצנזור כנגד כלי תקשורת בכל עילה של הפרת הוראות החוק או החלטות הצנזור, ובין היתר בגין הפרת החלטות הצנזור ביחס לפסילת חומר לפרסום, פרסום חומר ללא הגשה לצנזור לביקורת מוקדמת, וכיוצא באלה;

(2) בטרם יחליט הצנזור על הגשת קובלנה, יזמין את כלי התקשורת להשמיע את טענותיו בפניו;

(3) החליטה הועדה כי יש יסוד לקובלנה, לאחר שקיימה דיון ושמעה את טענות הצדדים, בסמכותה להטיל על כלי התקשורת אמצעי ענישה, ובכלל זה גם אמצעי ענישה על תנאי;

(4) אמצעי הענישה שבסמכות הועדה להטיל הם – הערה, אזהרה, נזיפה, קנס כספי, וכן הטלת חובת פרסום של החלטת הועדה כי נעברה עבירת צנזורה על ידי כלי תקשורת. נוסח ההודעה כאמור יהיה כפוף לאישור הצנזור.

(8) **<u>הודעת הצנזור על נושאים הטעונים ביקורת מוקדמת על ידו</u>**

הצנזור קיבל על עצמו להודיע מעת לעת לכלי התקשורת את רשימת הנושאים הטעונים ביקורת מוקדמת של הצנזורה טרם פרסומם.

(9) **<u>מעמד כלי תקשורת בפני הועדה</u>**

לכל כלי תקשורת כמוגדר בנוהל זה יש מעמד בפני הועדה.

(10) **טענות בדבר סמכות הצנזור**

הועדה מוסמכת להיזקק לטענות הצדדים בדבר סמכות הצנזור לפעול מכח הדין בנושא העומד לדיון בפניה.

(11) **תוקף החלטת הועדה**

(א) החלטת הועדה מהווה גילוי דעת מטעמה בסוגיות העומדות לדיון בפניה. הצדדים נדרשים לתת להחלטת הועדה את המשקל הראוי מכח הסכמתם להיזקק להליך בפני הועדה; עם זאת, החלטת הועדה אינה מונעת צד להליך מלפנות לערכאת משפט כדי שתדון בענין, או מלהעביר את הענין לטיפולה של רשות אכיפה על החוק, והכל כפי שייראה לו נכון לעשות; ובלבד שצד לא יפעל כאמור בטרם נתנה הועדה את החלטתה.

(ב) (1) החליטה הועדה להמליץ לאשר את החלטת הצנזור, כולה או חלקה, ועתר צד להליך לבית המשפט המוסמך בקשר לאותה החלטה, תעמוד החלטת הצנזורה המקורית בתוקפה כל עוד לא החליט בית המשפט אחרת.

(2) החליטה הועדה להמליץ לבטל או לשנות את החלטת הצנזור, כולה או חלקה, יימנע כלי התקשורת מפרסום המידע לפחות 48 שעות ממועד מתן החלטת הועדה או עד להודעת הצנזור כי הוא מקבל עליו את החלטת הועדה, לפי המוקדם מביניהם.

(3) הודיע הצנזור בתוך 48 שעות ממועד מתן החלטת הועדה כי הוא אינו מאמץ את המלצתה, יימנע כלי התקשורת מפרסום המידע כל עוד לא החליט בית המשפט אחרת.

(12) עצמאות הועדה

בדיוניה ובהחלטותיה תפעל הועדה מתוך עצמאות מלאה, בלא תלות בגורם כלשהו, ומשיקולים ענייניים בלבד.

(13) ניגוד עניינים

(א) חבר ועדה המצוי בניגוד עניינים ביחס לנושא הנדון בפני הועדה, יודיע על כך לאלתר ליתר חברי הועדה, ויימנע מליטול חלק בדיוניה והחלטותיה של הועדה באותו ענין;

(ב) **"ניגוד עניינים"** לענין סעיף זה – קיומה של זיקה מיוחדת אישית, מקצועית או אחרת **לאדם** המעורב בהליך, או קיום ענין אישי, עסקי, מקצועי או אחר

לנשוא הדיון העומד בפני הועדה, וכל אלה ככל **שעלול להתעורר חשש ממשי לקיום משוא פנים מצד חבר הועדה באותן נסיבות.**

(14) **חובת סודיות**

(א) דיוני הועדה והחלטותיה הם סודיים;

(ב) ביקש צד להתדיינות לפרסם את החלטת הועדה, כולה או חלקה, או את תמצית מהלך דיוניה, תחליט על כך הועדה לאחר שניתנה לצדדים הזדמנות להשמיע טענותיהם בענין הפרסום;

(ג) החליטה הועדה לפרסם את החלטתה, כולה או חלקה, או את תמצית מהלך דיוניה, תעביר את נוסח הפרסום המבוקש לבדיקת הצנזור קודם לפרסום.

(15) **חופש המידע**

בכפוף לסעיף (14) לעיל, הועדה תתחשב בעקרונות **חוק חופש המידע**, התשנ"ח-1998 ובסייגים הקבועים בו, והכל בשים לב לנסיבות הענין.

כללי דיון

(16) **מנין חוקי ורוב נדרש לקבלת החלטות**

(א) רוב חברי הועדה מהווים מנין חוקי בישיבותיה. החלטות הועדה תתקבלנה ברוב קולות של חברי הועדה המשתתפים בהצבעה. היו הקולות שקולים, ינתן ליו"ר הועדה קול נוסף.

(ב) הועדה תפנה לגורם המוסמך בבקשה שישקול מינוי ממלא מקום ליו"ר הועדה – בין קבוע ובין לצורך ענין מסוים – כדי שיפעיל את סמכויות היו"ר למקרה שנבצר ממנו להשתתף בדיוני הועדה.

(17) **תוקפן של פעולות**

סמכויות הועדה ותוקף פעולותיה לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר, או מחמת פגם במינויו או בהמשך כהונתו.

(18) גמול

חברי הועדה יהיו זכאים לגמול בעבור השתתפות בישיבות הועדה בשיעור שייקבע בידי הגורם המוסמך במשרד הבטחון.

(19) **ניהול פרוטוקול**

הועדה תנהל פרוטוקול תמציתי שישקף את עיקרי מהלך דיוניה ותוכן החלטותיה.

(20) **הגשת השגה או קובלנה**

(א) כלי תקשורת המגיש השגה, או הצנזור המגיש קובלנה, יגישו "**כתב השגה**" או "**כתב קובלנה**", על פי הענין (להלן – "**כתב טענות**"). כתב הטענות יפרט בדרך תמציתית את עיקרי הטענות;

(ב) כתב הקובלנה יציין, בין היתר, כי הצנזור נתן הזדמנות לכלי התקשורת הנוגע בדבר להשמיע את טענותיו בפניו קודם לפתיחת ההליך, כאמור בסעיף 7(ב)(2) לעיל;

(ג) לכתב הטענות יצורף **תצהיר אחד** בלבד המצהיר על העובדות המהותיות הנטענות, ויצורפו לו מסמכים מהותיים בלבד, הנדרשים לתמיכה בעובדות;

(ד) כתב הטענות יועבר לאלתר לעיונו של יו"ר הועדה, באמצעות המרכז המקצועי של הועדה;

(ה) יו"ר הועדה יקבע מועד קצר, ככל שניתן בהתאם לנסיבות, להגשת תשובה מטעם הצד שכנגד, ובלבד שלא יעלה על 5 ימים.

(21) **הגשת תשובה**

המשיב בהשגה או בקובלנה יגיש את תשובתו לכתב הטענות בתוך פרק הזמן שנקצב בהחלטת יו"ר הועדה (להלן – "**כתב תשובה**"). כתב התשובה יכלול את תמצית הטענות בתשובה, וייתמך **בתצהיר אחד** בלבד אשר יצהיר על העובדות המהותיות שהמשיב טוען להן, אליו יצורפו מסמכים מהותיים לתמיכה באותן עובדות.

(22) **דיון**

(א) כתב הטענות וכתב התשובה יועברו בדחיפות לחברי הועדה;

(ב) יו"ר הועדה יקבע מועד דחוף ככל שהנסיבות מאפשרות לדיון הועדה ובלבד שלא יעלה על 7 ימים ממועד הגשת כתב התשובה;

(ג) במועד הדיון יופיעו הצדדים ובאי כוחם בפני הועדה, יטענו את טענותיהם, ויהיו רשאים לחקור חקירה נגדית את נותן התצהיר מטעם הצד שכנגד.

תחילה יחקור המשיב את המצהיר מטעם המשיג או הקובל; לאחריו, יחקור המשיג או הקובל את המצהיר מטעם המשיב;

(ד) ההליך יתמקד ככל האפשר בתצהירים ובמסמכים המהותיים שהוגשו בתמיכה לכתב הטענות ולכתב התשובה, אולם רשאית הועדה בנסיבות מיוחדות להתיר הגשת תצהירים נוספים ומסמכים מהותיים נוספים, ולאפשר חקירת המצהירים הנוספים ככל שהדבר חיוני לחקר האמת.

(ה) הועדה רשאית לשמוע עדותו של עד או לקבל מסמכים במעמד צד אחד אם שוכנעה ששמירה על חסיונם חיונית מטעמים של אינטרס ציבורי. במתן משקל ראייתי לעדות ולמסמכים שהוגשו במעמד צד אחד כאמור, תתחשב הועדה בעובדה כי חומר ראיות זה לא עמד לעיון הצד שכנגד ולמבחן החקירה הנגדית.

(23) <u>עדים מומחים</u>

במקרה הצורך, רשאי צד להליך, באישור הועדה, להזמין עד מומחה מטעמו שיגיש חוות דעת מומחה. עד מומחה זה נתון לחקירה נגדית של הצד שכנגד. בנסיבות מיוחדות, רשאית הועדה למנות עד מומחה מטעמה, אשר הוצאותיו ישולמו על ידי שני הצדדים בחלקים שווים. מינתה הועדה עד מומחה מטעמה קודם להגשת חוות דעת מומחים בידי הצדדים, היא רשאית להחליט כי לא יוגשו חוות דעת מומחים מטעם הצדדים.

(24) <u>סיכומי טענות</u>

לאחר הבאת הראיות, יסכמו הצדדים את טענותיהם בעל פה במהלך אותה ישיבה. בנסיבות מיוחדות, רשאית הועדה להחליט כי סיכומים אלה יוגשו בכתב תוך פרק זמן קצר שתקצוב לצדדים, שלא יעלה על 3 ימים לכל צד.

(25) <u>החלטת הועדה</u>

(א) לאחר הבאת הראיות וסיכומי טענות הצדדים, תיתן הועדה את החלטתה;
ההחלטה תינתן בכתב, ותבהיר את שיקולי הועדה ואת תמצית נימוקיה;
ההחלטה תינתן בהקדם ככל האפשר ולא יאוחר מ-7 ימים לאחר מתן סיכומי טענות הצדדים;

(ב) במקרה של דחיפות מיוחדת, רשאית הועדה למסור לצדדים את החלטתה האופרטיבית בעל-פה בסיום הישיבה, ולהגיש את החלטתה הכתובה והמנומקת לא יאוחר מ- 7 ימים לאחר מכן;

(ג) עם מתן ההחלטה, תעביר הועדה עותק ממנה לצדדים.

(26) <u>סטייה מלוחות זמנים</u>

על הועדה לפעול תוך עירנות מיוחדת לגורם הזמן בקיום דיוניה ומתן החלטותיה, כמתחייב מאופי הנושא הנדון בפניה. עם זאת, בנסיבות מיוחדות ומנימוקים מיוחדים, רשאית הועדה לסטות מלוחות הזמנים הקבועים בנוהל זה, בין בדרך של קיצור מועדים ובין בדרך של הארכתם, והכל בהתאם לצורך העולה בנסיבות מקרה מסוים, לרבות בנסיבות של מצבי חירום.

(27) **<u>אחריות לביצוע החלטות הועדה</u>**

יו"ר הועדה יהיה אחראי לביצוע החלטותיה.

(28)<u>שינויים בנוהל</u>

הוראות נוהל זה כפופות לדין, ובנתון לכך, רשאית הועדה להכניס בו שינויים והתאמות ככל שיידרש.

(29)<u>פרסום הנוהל</u>

נוהל זה יפורסם לידיעת הציבור באתר משרד הבטחון המתייחס לועדה.

<u>444P</u>

חדש הדגשה תאריך 23.3.17