

משפט וצבא

כתב העת של הפרקליטות הצבאית

א דבר מפקדת בית הספר למשפט צבאי.....
ג דבר העורכים.....

ז הצבא בצבת המשפט?.....
הפרקליט הצבאי הראשי, האלוף דן עפרוני

מאמרים

1 ביקורת בית המשפט על החלטות מינהליות בדרך של דיון מקורי.....
יצחק זמיר
הקצאת קרקע על ידי המדינה, השיקול הביטחוני והדרת ערביי ישראל –
33 הפליה אסורה בדיוור או התחשבות מותרת?.....
גרשון גונטובניק
69 הצנזורה בישראל: התאמת מודל הצנזורה לנורמה הנוהגת בישראל.....
סימה וואקנין-גיל
157 גבולות חופש העיתונאי בעת לחימה בראי הסיקור של מערכת "צוק איתן".....
משה נגבי
183 הכשירות הרפואית לשירות צבאי בראי ביקורת מוגבלות.....
תמר תבורי
243 כבוד המת במשפט הבין-לאומי.....
ניר שני

סקירת ספרות

283 עמיחי כהן וסטיוארט כהן יוריים ושופטים – ביטחון ומשפט בישראל (2014).....
לירון א. ליבמן

הרהורים על משפט ו...

309 "צבא העם" נגד גיוס החובה.....
גיל לוי

הצנזורה בישראל – התאמת דגם הצנזורה והתשתית החוקית לנורמה הנוהגת בישראל

סימה וואקנין-גיל*

71	תקציר
71	א. מבוא
74	ב. צנזורה, חופש ביטוי ותורת האיזונים – תשתית תיאורטית
74	1. צנזורה מהי?
76	2. חופש הביטוי – זכות יסוד
80	3. חופש הביטוי במשפט הישראלי
	4. איזון בין ערכים – איזון בין חופש הביטוי לזכות לחיים ולביטחון המדינה
87	
91	5. חופש הביטוי בשעת חירום
92	6. מאפייני מנגנוני צנזורה
93	7. חלוקה תיאורטית קונספטואלית

* תא"ל. הצנזור הצבאי הראשי בין חודש אוגוסט 2005 לחודש אוגוסט 2015. מאמר זה נכתב בתמיכתו של שר הביטחון, מר משה (בוגי) יעלון. מאמר זה הינו פרי עבודה של למעלה משנתיים. התוצר הוצג לראשי מערכת הביטחון ומערכת המשפט. לתמונת המצב, כפי שתוארה במאמר, שותפים כלל גופי המערכת. שר הביטחון הנחה לבחון ביצוע שינויים נדרשים להתמודדות עם האתגרים שהוצפו, באופן מדורג ובשלב זה במסגרת האסדרה הקיימת.

תודה מיוחדת לאנשי הצנזורה, בעבר ובהווה, שליוו אותי בשלבי העבודה על המאמר ובכלל. תודות מיוחדות לפרופסור אורי בר יוסף, פרופסור יחיאל לימור, לפרופסור מרדכי קרמניצר, דוקטור אורנה קזמירסקי והאלוף (במיל') עמוס ידלין שקראו והעירו על מסמך המחשב האסטרטגי שהיווה בסיס לכתיבת מאמר זה.

96	8.	סוגי צנזורה
99	ג.	דגם הצנזורה בישראל – היסטוריה של יחסים מורכבים
99	1.	התשתית החוקית וההסכמית
106	2.	האסדרה בדמוקרטיית מערביות
108	3.	מערכת היחסים בין הצנזורה לתקשורת
109	4.	מקום המדינה עד מלחמת יום הכיפורים
114	5.	מ-1973 ועד בג"ץ שניצר (1989)
114	6.	שנות התשעים ואילך – שינויים באקלים החברתי-תרבותי בישראל
117	(א)	מאפיינים כלליים
117	(ב)	הממד הראשון – יחסי צבא-חברה: מדגם של "אומה במדים" ל"חברה אזרחית"
121	(ג)	הממד שני – המשפט: אימוץ ערכים ליברליים בפסיקת בית המשפט
124	(ד)	הממד השלישי – התקשורת: שינויים מבניים ותפקודיים בתקשורת ההמונים
130	(ה)	הממד הרביעי – הטכנולוגיה בשירות העיתונות והתקשורת: המאה ה-21
134	(ו)	הממד החמישי – ביטחון: מערכת הביטחון אימצה את המרחב התקשורתי כזירת פעולה לגיטימית
137	(1)	היבטים ארגוניים
138	(2)	היבטים תרבותיים
139	7.	שימור הרלוונטיות – תנועה מתמדת מדגם אוטוריטרי לדגם דמוקרטי ביחסי שלטון-תקשורת
140	(א)	היבטים מבניים
143	(ב)	היבטים נורמטיביים
143	ד.	מבט לעתיד
146		

146	שלוש בעיות עיקריות במנגנון ההסכמי	1.
148	הדגם הנדרש	2.
150	האסדרה המוצעת	3.
151	סיכום	1.

תקציר

מאמר זה הוא תוצר של עשר שנות כהונה כצנזור הראשי של מדינת ישראל ושל תהליך למידה מעמיק וארוך באשר לשאלת מהותה של צנזורה במדינות דמוקרטיות. במאמר דנתי בצבר הקריטי של שינויים ומגמות בכלל הממדים (ביטחוני, משפטי, חברתי, תקשורתי, טכנולוגי) המשפיעים על פעולת הצנזורה בישראל. השינויים, בחלקם כה מהותיים, משפיעים ומגבירים אלו את אלו. כולם יחד מאתגרים את פעולת הצנזורה לפי האסדרה ההסכמית הקיימת. תיארתי את האסטרטגיה שנקטה הצנזורה מאז כינונה: להתפתחות פרטנית ניתן מענה באמצעות התאמה מבנית, ערכית או מקצועית ממוקדת. טענתי כי אסטרטגיה זו עלולה שלא להיות מספקת עוד בהתמודדות עם השינויים הצפויים, קצבם ועוצמתם. לסיום הצעתי במאמר דגם כוללני, מדורג וגמיש שמתוכו ניתן לגזור דגמי אסדרה המותאמים למציאות בישראל. הדגם אינו מתיימר להציע אסדרה המיטיבה עם אחד מערכי היסוד במדינה דמוקרטית – חופש הביטוי או ביטחון המדינה. הוא אמור לאפשר אימוץ אסדרה שתספק מענה הולם לאתגרים שבפני מדינת ישראל, ולשקף את תרבותה ואת ערכיה.

א. מבוא

מוסד הצנזורה הפועל במדינת ישראל מאז הקמתה, ושתשתיתו החוקית נטועה במורשת המנדט הבריטי, מעורר שיח רב ויצרי. אחת הסיבות לכך היא היותו מנגנון המשויך לדגמים ולתפיסות עולם שאינם תואמים לאלו של מדינה דמוקרטית. למרות זאת הצנזורה ממשיכה להתקיים, לפעול, לממש את סמכותה ואף לזכות באמון מערכת הביטחון והתקשורת. יתרה מזאת, לאורך שנות קיומה של המדינה את ניסיונות החקיקה לשינוי האסדרה הקיימת, בדרך כלל לצד המקל, הדפה התקשורת, שהעדיפה מנגנון מוכר על פני עתיד לוט בערפל. במאמר זה אעסוק בשאלה לאן מועדות פניה של הצנזורה לאור מגמות בחברה בישראל, בעיקר ב-25 השנים האחרונות.

מאפייני פעולתה ומדיניותה של הצנזורה היו במידה רבה בבואה של המתרחש בחברה בישראל. לאורך השנים השכילו מערכת הביטחון והצנזורה לקרוא את מפת השינויים ולהתאים עצמן למציאות המתהווה. כך, לדוגמה, מגמת השינוי ביחסים בין החברה לצבא הביאה לעדכונים של הסכמי "ועדת העורכים". במקרים אחרים הביאה קריאתו של הצנזור הראשי את רחשי התקשורת והציבור להקלות במדיניות הצנזורה או לרידוד חובת ההגשה של מידע לביקורת מוקדמת בצו ייעודי מתוקף תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (להלן: תקנות ההגנה).

אולם משנות התשעים חלו שינויים מהותיים – המשפיעים זה על זה והמעצימים זה את זה – בחמישה ממדים במרחב הציבורי שבו פועלת הצנזורה. בממדים החברתי, המשפטי, התקשורתי, הטכנולוגי והביטחוני חלה תנועה מתמדת לעבר תפיסת עולם המתקשה להסכין עם קיומה של צנזורה ביטחונית מונעת מהסוג הקיים בישראל.

כדי לשמר את הרלוונטיות שלה אימצה הצנזורה דפוסי פעולה התואמים במידה רבה יותר את הדגם הדמוקרטי של יחסי שלטון תקשורת, בלי ששונתה התשתית החוקית שמקורה בדגם האוטוריטרי. בחלק מהמקרים מדובר בהגדרה מחודשת למימוש הסמכות הקיימת על פי חוק (דוגמת מתן פתרון לאי דרישת הגשה מוקדמת בשידור חי או בישויות אינטרנטיות מסוימות). בתחומים אחרים פותחו מנגנונים לביצוע פעולת הצנזורה באופן עקיף (דוגמת מעבר להפצת הנחיות מדיניות מראש או שימוש במתווכים לביצוע פעולת הצנזורה באינטרנט). בכמה תחומים חלה התרחקות מודעת מלשון החוק (מבין שלושת הנושאים – ביטחון המדינה, סדר ציבורי ושלוש הציבור – הצנזורה מתמקדת בראשון. מדובר בתוצר ישיר של בג"ץ שניצר¹ ובפרשנות מתבקשת למציאות בישראל).

הטענה היא כי במבט צופה פני עתיד גם מהלכים אלו עלולים לא להיות מספקים אל מול שינויי עומק בחברה ובתקשורת בישראל. כאשר בוחנים את ההתפתחויות בממד הטכנולוגי בשילוב עם המגמות בחברה בישראל, דגם המניעה המוקדמת עלול להיות גזרה שהציבור אינו יודע לחיות עמה. נדמה כי כיום, כל עוד האסדרה הנוכחית עדיין ישימה ורלוונטית, נדרשות בחינה שלה מן היסוד והתאמת התשתית החוקית למציאות.

¹ בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617 (1989).

במאמר זה אבקש לבחון את אופן התמודדותה של הצנזורה עם האתגרים שהונחו לפתחה בגבולות האסדרה הקיימת. אציע המלצה לאסדרה עדכנית התואמת את אתגרי ההווה והעתיד והמשקפת את האיזון הראוי בין ערכים במדינה דמוקרטית.

בתחילת המאמר אניח את התשתית התיאורטית הרלוונטית לשיח בדבר צנזורה במדינה דמוקרטית. אציג מהי צנזורה ואדון בסוגיית חופש הביטוי כזכות יסוד ברמה התיאורטית וביישומה במשפט הישראלי. אדון באיזון שבין חופש הביטוי לזכות לחיים, שהיא מהות פעולתה של הצנזורה. לבסוף אציין מנגנוני יישום צנזורה וסוגי צנזורות מוכרות.

בחלק השני אדון במסכת היחסים המורכבת שבין הצנזורה למרחב הציבורי בישראל. ראשית אפרט את התשתית החוקית ואת התשתית ההסכמית של האסדרה וכיצד זו התפתחה לאורך השנים. בחרתי לחלק את היחסים לשלושה מקטעים, שכל אחד מהם מסתיים, להבנתי, בנקודת שבר – נקודת אל חזור – וממנה והלאה מתבצע "תיקון" של כלל המערכת. בספרות האקדמית קיימות חלוקות אחרות, אולם חשתי כי חלוקה זו מדגישה באופן המיטבי את עיקרי הטיעון המוצג במאמר, גם אם מטבע הדברים בכל תקופה ישנן תנודות פנימיות. את המקטע האחרון אנתח באופן מעמיק יותר בחלוקה לחמישה ממדים. אסכם בהצגת האופן שבו בחרה הצנזורה לשמר את הרלוונטיות שלה באמצעות אימוץ בפועל של מאפיינים מהדגם הדמוקרטי.

בחלק השלישי אציע דגם המאפשר לבחון מנעד רחב יחסית של מנגנוני אסדרה רלוונטיים לישראל. דגם זה מאפשר הבניה של כמה פתרונות, ובכל אחד נקודת האיזון בין ביטחון המדינה לחופש הביטוי מוגנת באופן אחר. בהמשך אציע אסדרה שלתחושת מספקת מענה למרבית האתגרים שהצנזורה מתמודדת עמם היום. האסדרה משלבת היבטים שקשורים לשאלת הישימות בעתיד של דגם המניעה, והיבטים הקשורים לתפיסה ערכית של האיזון הראוי בין שתי זכויות יסוד – הזכות לחיים וחופש הביטוי.

אני רואה חשיבות רבה בכך שמערכת הביטחון תוביל את תהליך החשיבה מחדש, ואולי גם את השינוי הנדרש, ודווקא בעת הנוכחית, בשעה של יציבות יחסית ולא של חולשה ומגננה.

ב. צנזורה, חופש ביטוי ותורת האיזונים – תשתית תיאורטית

טרם שנתחיל בדיון בדבר דגם הצנזורה שקיים בישראל, נכון יהיה לפרוס תשתית מושגית מספקת כדי לקיים את השיח על בסיס זהה. המושג "צנזורה" עשוי להתייחס לארגון, לתכלית הרצויה או לעצם ביצוע הפעולה. הגדרת המושג בספרות האקדמית היא לעתים תיאורית, ולעתים היא מרמזת לשיפוט ערכי של הכותב. השיח בנושא ערכי יסוד בדמוקרטיה, זכויות היסוד של הפרט, דוגמת חירות, שוויון, חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, מורכב עוד יותר. ההגדרות מעידות על הגישות השונות שלפיהן נבחנים ומוצגים המושגים הרלוונטיים, ועל התפתחותם לאורך זמן.

1. צנזורה מהי?

Michael Scammel, פעיל בתחום צנזורה וחופש הביטוי, יזם ב-1971 את הוצאת המגזין Index on Censorship, שנועד לתעד ולחשוף צנזורות ולקדם את חופש הביטוי במדינות העולם. הוא מגדיר את הצנזורה כ"מאמץ מאורגן, המבוצע על ידי הממשלה לשלוט בתכנים של התקשורת"². הגדרה זו מדגישה את הגורם שמבצע את הפעולה, קרי: הממשלה. נוסף לכך, המטרה שלשמה מבוצעת הצנזורה מוגדרת ברמה הבסיסית של עצם קיום השליטה, ללא פירוט התכלית שלשמה נועדה השליטה בתכנים. הגדרה זו מתעלמת מהעובדה שצנזורה עשויה להיות מופעלת על ידי גורמים אחרים בישות מדינתית ובארגונים שאינם מדינה, דוגמת תאגידים. ההגדרה אינה מפרטת תכליות שלשמן מבוצעת צנזורה ואינה מתייחסת לתהליכים ולאמצעים. בהמשך ניתן להסיק לגבי עמדתו באשר לצנזורה, בהתייחסו אליה כאל "כלי פוליטי וכגישה המיועדת להגביל את חופש הביטוי" או כאל "כלי המיועד לסייע להשגת, שימור או הבטחת כוחו של מישור"³.

ב"אנציקלופדיה בריטניקה" מוגדרת "צנזורה" כך: "The changing or the suppression or prohibition of speech or writing that is deemed subversive of the common good. It occurs in all manifestations of

² Ilan Peleg, *Censorship in Global and Comparative Perspective: An Analytical Framework*, in PATTERNS OF CENSORSHIP AROUND THE WORLD 3, 4 (Ilan Peleg .ed., 1993)

³ שם.

authority to some degree, but in modern times it has been of special importance in its relation to government and the rule of law”⁴. הגדרה זו רחבה יותר והיא מתייחסת לרמות שונות של הפגיעה בחופש הביטוי. ההגדרה מספקת הסבר מסוים לפגיעה בזכות יסוד – הצורך למנוע פגיעה בטובת הכלל.

שתי הגדרות, לטעמי – חסרות, קיימות במילונים חשובים. מילון אוקספורד מגדיר “צנזורה” באופן חלקי ולא סדור: “רישוי חוקי או הגבלה על פרסום ספרים, מחזות, חדשות או מידע צבאי, מטעמים של אי מוסריות, המרדה הוא אי הלימה”⁵. זו התייחסות חלקית למנגנון עצמו ולתכליות שלשמן הוא מופעל. מילון אבן-שושן מגדיר “צנזורה” בהתייחס לתהליך עצמו בלבד: “בדקת, בקרת ממשלתית של פרסומים בדפוס, של מסמכים וכיוצא בהם, כדי לבדוק אם אין בהם דברים האסורים בפרסום”⁶.

הלקסיקון לתקשורת משנת 2007 מגדיר “צנזורה” כך: “אמצעי המופעל בעיקר על-ידי השלטון, אך גם על-ידי אליטות שליטות או על-ידי גורמים אחרים, כדי לפקח על אמצעי התקשורת ולמנוע פרסום של מידע לא רצוי”⁷. ישנה התייחסות לגורמים השונים שמסוגלים להפעיל צנזורה במטרה למנוע פרסום. אולם אין התייחסות לאופי המידע הבלתי רצוי ולדרך שבה נתונים אמצעי התקשורת בפיקוח. בהמשך ישנה הבהרה כי מדובר בדרך כלל במנגנון ממוסד של מניעה מוקדמת של פרסום. עוד מדובר על צנזורה כדי למנוע פגיעה באינטרסים אחרים, דתיים או חברתיים. בסיפה נרמז כי קיום של צנזורה בדמוקרטיה הוא בעייתי שכן היא מזוהה עם משטרים לא דמוקרטיים.

במילון המונחים הצה”לי קיימת הגדרה לצנזורה הצבאית: “בדיקת כל חומר בנושאי צבא וביטחון לפני פרסומו, כדי למנוע פרסום פרטים שיש בהם וודאות קרובה לפגיעה של ממש ביטחון המדינה. על פעולת הצנזורה מופקדת יחידה בחיל המודיעין”⁸. המילון מכיל הגדרה נפרדת לנושא התפקיד, הצנזור הראשי. המעניין

⁴ George Anastaplo, *Censorship*, ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA ONLINE (July 8, 2014), <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/101977/censorship>

⁵ מופיעה אצל יחיאל לימור והלל נוסק “הצנזורה של ‘היד הנעלמה’” קשר 29, 98, 101 (2001) (להלן: לימור ונוסק).

⁶ אברהם אבן-שושן מילון אבן-שושן המרכז – מחדש ומעדכן לשנות האלפים 827 (משה אזר עורך ראשי, 2004).

⁷ יחיאל לימור, חנה אדוני ורפי מן לקסיקון לתקשורת 528 (2007).

⁸ המילון למונחי צה”ל 154 (שמשון הופמן עורך, 1998). הגדרה זו מופיעה גם במילון העדכני שמופיע ברשת המחשבים הפנימית של צה”ל, ה”צה”לנט”.

בהגדרה זו שהיא מתייחסת למנגנון הצנזוראלי של מניעה מוקדמת ולסוג הצנזורה המבוצעת – ביטחונית – להיקף הסמכות על כלל המידע הביטחוני ולמגבלת הסמכות של הצנזורה הביטחונית לאור בג"ץ שניצר משנת 1989.⁹ הגדרה זו אינה חונה במרחב התיאורטי שעניינה צנזורה – מהי, והיא מכוונת באופן מעשי לדגם הישראלי.

לצורך מאמר זה, שדן בצנזורה בדמוקרטיה על פי הדגם הישראלי, אציע הגדרה פרי עטי. צנזורה היא מנגנון נורמטיבי מובנה של ישות היררכית שמאפשר את ניהול השיח הפנימי, תוך כדי שמירה על האיזון הראוי בין חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת לטובת הכלל. היתרון בהגדרה זו הוא כי אף שהיא קצרה היא נוגעת במרכיבים העיקריים של צנזורה. היא אינה שיפוטית אלא תיאורית. ובעיקר – ניתן לייחסה בהתאמה לכל ארגון. במאמר זה תתייחס ההגדרה לישות מדינתית ולשיח ציבורי. טובת הכלל היא ביטחון המדינה.

2. חופש הביטוי – זכות יסוד

בהקדמה לספרו של ד"ר דוד רונן בנושא דיני צנזורה כותב השופט מצא כי "מדינות דמוקרטיות מצופות לכבד את זכות הציבור לדעת, בהיותה אחת מנגזרותיה המרכזיות של הזכות החוקתית לחופש הביטוי"¹⁰. הגדרתו של חופש הביטוי כזכות חוקתית, אף שאין הוא מופיע כך בספר החוקים של מדינת ישראל, דורשת הבהרה. אין חולק על כך שחופש הביטוי הוא לבנת יסוד במשטר דמוקרטי. נדמה כי גם בדמוקרטיה הישראלית, שמצויה במצב חירום תמידי ושבה הביטחון הלאומי וביטחון הפרט מאותגרים באופן תדיר, ישנו מקום של כבוד לחופש הביטוי ולנגזרותיו, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת. בטרם ניכנס להצגת מאפייני חופש הביטוי – היקף, הגנה ומעמד חוקי – בישראל, מן הראוי לבחון את התשתית התיאורטית בדבר חשיבות חופש הביטוי לפרט ולציבור בחברה דמוקרטית.

הצדקות עיקריות לקיומו של חופש הביטוי בחברה דמוקרטית נוגעות הן לרמת הפרט והן לחברה ככלל. מנתחים אותן ברמה המעשית-תוצאתית וברמה העקרונית-ערכית. קיימות שלוש הצדקות עיקריות לקיומו של חופש ביטוי בדמוקרטיה, ומכאן הצורך להגן עליו. במחקרו מתעמת ד"ר רונן עם ההצדקות השונות: המושגים, התוצאה

⁹ לעיל ה"ש 1.

¹⁰ אליהו מצא "הקדמה" דוד רונן דיני צנזורה – תקשורת, חופש ביטוי ובטחון המדינה א, א (2011).

המצופה ובעיקר תפיסת העולם שטוענת לחופש ללא מגבלות. ההצדקות תוצגנה כאן ללא התעמתות עמן.

הצדקה אוטונומית – עניינה הגשמה עצמית של היחיד באמצעות הביטויים השונים של חופש הביטוי. התורה האוטונומית שמקורה בגישה הקנטיאנית שואבת מרעיון החירות הכללי. הגשמה עצמית היא זכותו של כל אדם, וזו מתרחשת בסביבה של חופש ביטוי מלא. זו זכות טבעית ואין היא ניתנת לויתור מרצון.¹¹

הצדקה בדבר קידום ידע וחשיפת האמת – בבסיסו של טיעון זה עומדת טובת הכלל. זוהי הצדקה מעשית המכוונת לתוצאה רצויה של חברה מודעת ומיודעת. הצדקה זו רואה צורך בחופש ביטוי רחב ומשוחזר שמאפשר לחקור, לתהות ולספק סקרנות מתוך עמידה על השקפות שונות ומגוונות. חברה שחיה ללא ידיעת האמת על שלטון או על דרך התנהלותו, היא חברה מדוכאת שחיה בשקר. ג'ון סטיוארט מיל הוא אבי תפיסת חקר האמת, ועל פי ספרו "על החירות"¹² התפתח הדימוי של "שוק הרעיונות החופשי", קרי: סביבה המאפשרת לכלל הרעיונות, כולל אמת ושקר, "להיסחר" באופן חופשי, מתוך הנחה שסופה של האמת לנצח וסופו של השקר להיות ממוגר.¹³ במידה מסוימת דומה דימוי זה למושג "חכמת ההמון", שנקשר בעידן האינטרנט.

הצדקה דמוקרטית – גם הצדקה זו מכוונת לתוצאה רצויה של השתתפות הציבור בתהליך הדמוקרטי כביטוי לשלטון העם. חופש הביטוי הוא שמאפשר את המשטר הדמוקרטי, שמהותו השתתפות פעילה של האזרחים בעיצוב התהליך השלטוני ובהתפתחותו. הרעיון בבסיס הצדקה זו הוא שהעם הוא הריבון ומקור הסמכות השלטונית, ומשכך מי שסמכות העם מואצלת לו, קרי: השלטון, מחויב לאפשר מידע זמין, רציף, אמין ומלא לבעלי הסמכות האמתיים.¹⁴

ראם שגב בחר להציג שני שיקולי מסגרת בזכות חופש ביטוי במדינות דמוקרטיות שעליהם מתבססות שתי הצדקות תואמות. גם הוא מתעמת עמם: היקף חופש הביטוי ועוצמתו; משמעות האמת, ששיח חופשי אמור לחשפה, ואיכותה; הגדרת סוגי הביטויים הזכאים להגנה רחבה, ועוד. אלה שיקולי המסגרת:

¹¹ דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 165-166.

¹² JOHN STUART MILL, ON LIBERTY (Stefan Collini ed., Cambridge Univ. Press (1859) 1989).

¹³ דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 172-173.

¹⁴ שם, בעמ' 180.

רווחה אישית – צידוק ברמת הפרט, האזרח (Individual well-being). התייחסות במובן הנרחב באשר לתכולתה של טובת הפרט; הנאה, הגשמה, למידה, ידיעה, מחשבה ותרומתו של חופש הביטוי להשגת כל אחד מהיבטים אלו. התיאוריות העוסקות בחלקו של חופש הביטוי בהשגת רווחה אישית נוגעות בסוגיות רלוונטיות ל"הגשמה של העדפות רציונאליות" – למידה, חופש המחשבה, קבלת החלטה מושכלת, התאגדויות, שיח דמוקרטי וכדומה.¹⁵

ידיעת האמת – ג'ון מילטון טען בחיבורו מאמצע המאה ה-17 נגד רישוי עיתונים בבריטניה, האירופגיטיקה,¹⁶ כי רישוי מראש יוביל לפגיעה בלימוד ובהכרת האמת, לטשטוש הידע הקיים ולפגיעה באפשרות לגלות מידע חדש. מילטון ראה בחופש הביטוי גורם המאפשר לאתגר את הידע הקיים כדי שזה לא יהפוך לדוגמה המבוססת על מסורת ועל קונפורמיות.¹⁷ ג'ון סטיוארט מיל, המזוהה יותר עם ההצדקה בדבר חשיפת האמת, טען בחיבורו "על החירות"¹⁸ כי הגבלת ביטויים החושפים את האמת תפגע ביכולתם של אנשים להיחשף לה ולשקללה לתפיסת האמת שלהם. אצל שניהם מוטמעות שלוש הנחות יסוד: קיימת אמת; יש חשיבות לידיעת האמת; חופש הביטוי תורם לידיעת האמת. אף שאין אמת מוחלטת (אמת מוחלטת תיתכן, אם בכלל, בעובדות בלבד), נדמה כי "שוק הרעיונות החופשי" או "שוק הדעות" נתפס כסביבה הראויה בדמוקרטיה לבחירה של הציבור במה שמשכנע אותו. השיח החופשי המתאפשר בשל חופש הביטוי מקרב אותנו אל האמת היחסית, חושף טעויות ותורם לתהליך קידום הידע.¹⁹

כאמור, שתי הצדקות לחופש הביטוי נגזרות משיקולי המסגרת:

אוטונומיה אישית – אוטונומיה אישית פירושה לאפשר לאדם להגיע בעצמו להכרעה בשאלות החשובות. חלק מהאסכולות מדגישות את עצם ביצוע הבחירה בלי קשר לאיכותה, ואחרות מדברות על בחירה מושכלת. חופש הביטוי תורם להגדרה הייחודית-פרטנית של אדם בשל כך שהוא מאפשר החלפת מידע ורעיונות, בחינה ביקורתית של עמדות ופיתוח או אימוץ הזהות הייחודית.²⁰

15 ראם שגב חופש הביטוי – הצדקות וסייגים 81–83 (2008) (להלן: הצדקות וסייגים).

16 JOHN MILTON, AEROPAGITICA (London, 1644)

17 הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 101.

18 לעיל ה"ש 12.

19 הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 88–93.

20 שם, בעמ' 114–117.

משטר ראוי דמוקרטי – חופש הביטוי הוא רכיב חשוב של משטר ראוי, וחופש הביטוי הוא אמצעי חשוב לצמצום הסכנה של משטר שאינו ראוי. נהוג לחבר את חופש הביטוי למשטר דמוקרטי, שנתפס כמשטר הראוי. כך, ראשית, חופש הביטוי יעזור בגילוי האמת לשם קבלת ההחלטות הראויות ביותר באשר להסדרים הנורמטיביים שמתקבלים בקהילה פוליטית. שנית, חופש הביטוי מאפשר השתתפות בבחירות והכרעת רוב, בין באופן מושכל ובין בעצם קיומו של התהליך. שלישית, חופש הביטוי מאפשר פיקוח על תפקודם של נושאי משרה ציבורית ואפילו רמה מסוימת של הגינות בקבלת החלטות ציבוריות שכן לפרטים המושפעים ניתנה הזדמנות להשמיע ולהשפיע. רביעית, חופש הביטוי מאפשר באופן טוב יותר את הצגת רצונות הציבור בפני השלטון, ולפיכך את של השלטון יכולתו להיענות לרצונות אלה.

כאמור, גם אם בספרות התיאורטית טיעונים בזכות חופש הביטוי מוצגים באופנים שונים, נדמה כי הם יונקים מאותם מקורות ובבסיסם הם מכוונים לאותה תפיסת עולם. לפיה, חופש הביטוי הוא זכות טבעית, מוקנית, רלוונטית לפרט ולציבור ויש לאפשר לו מקום של כבוד במשטר דמוקרטי. "אין לו, לחופש הביטוי, הסבר אחד ויחיד, אלא יש לו, לחופש זה, הסברים רבים ומגוונים... [אך טבעי הוא, שאין להצדיק מערכת מורכבת זו בהסבר אחד ויחיד, אלא נדרשים טיעונים שונים ומגוונים, המבטאים היבטים שונים, להצדקתו של חופש הביטוי". ולעניין זה יפים הדברים האמורים מפי המלומד אהרון ברק:²¹

"איני מסכים לדעתך, אך אגן בחיי על זכותך להביע אותה" – אמר וולטייר. וג'והן סטיוארט מיל, בחיבורו על החירות, הוסיף: "אם כל האנושות כולה, למעט אדם אחד, היא בדעה אחת, ואם אותו אדם הוא בדעה אחרת, האנושות לא תהא מוצדקת בהשתקתו של אותו אדם יותר מאשר הצידוק של אותו אדם, אילו היה הכוח בידו, בהשתקת האנושות כולה".²²

²¹ בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 270-271 (1987).

²² אהרון ברק "חופש הביטוי ומיגבלותיו" הפרקליט מ 5 (1991).

השופט ברנדייס קבע כי כאשר הכול גלוי והכול חשוף, תנצח האמת את השקר: "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעל ביותר".²³ הוגי דעות אלו העמידו את חופש הביטוי כזכות על שיש לשמרה מכל משמר.

3. חופש הביטוי במשפט הישראלי

על הגותם של אלו ואחרים נשענה מערכת המשפט בישראל בעת שקיבעה בפסיקה ובפרשנות משפטית את חופש הביטוי כזכות יסוד בישראל. המחוקק עדיין לא הדביקם. בישראל אין חוקה שתקנה מעמד חוקתי משוריין, קרי: עליונות נורמטיבית, לזכויות אדם.

רוב החוקות המודרניות מגדירות בפרק ייעודי רשימה של זכויות אדם מוגנות. בעבר אלו היו בעיקר הזכויות הקלסיות-ליברליות, דוגמת הזכות לחיים, הזכות לחירות, חופש הביטוי, חופש המצפון וחופש התנועה. בעשורים מאז מלחמות העולם נוספו גם זכויות בעלות גוון סוציאלי יותר. זכויות אלו מעוגנות גם באמנות בינלאומיות של האו"ם ושל האיחוד האירופי.²⁴

כאמור, חופש הביטוי אינו מופיע ברשימת הערכים של המדינה היהודית-דמוקרטית, במגילת העצמאות, בחקיקה רגילה או בחוקי יסוד. הוא מסווג כעקרון יסודי בהלכה הפסוקה.²⁵ אולם בשורת פסקי דין חשובים הוא הוכר כזכות יסוד, כזכות "על" בעלת חשיבות רבה בקביעת אופיו של המשטר במדינת ישראל,²⁶ או כזכות יסוד הנובעת מאופייה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית המקדשת חופש.²⁷

²³ LOUIS D. BRANDEIS, OTHER PEOPLE'S MONEY—AND HOW BANKERS USE IT 92 (1914).

²⁴ עמוס שפירא וברוך ברכה "המעמד החוקתי של זכויות הפרט" עיוני משפט ב 20 (1972).

²⁵ חיים ה' כהן "ערכיה של מדינה יהודית ודימוקרטית – עיונים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" הפרקליט – ספר היובל 9, 17 (ארנן גבריאל עורך ראשי, 1993). על הגבלות חופש הביטוי בחקיקה הישראלית ראו פירוט בדיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 56–57.

²⁶ ע"א 723/74 הוצאת עתון "הארץ" בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לא (2) 281, 295 (1977).

²⁷ בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נגד גרי, פ"ד טז 2407 (1962).

פסק דין שאהרן ברק יכנה "מגדלור", "יחיד" סגולה" "הנישא" משכמ"ו] ומעלה, והמאיר מאור[ו] הגדול", הוא פסק דינו של השופט אגרנט בפרשת קול העם.²⁸ בפסק הדין היה על אגרנט לקבע את אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל כדי לקבוע שהמושג "Likely to endanger" בפקודת העתונות מתייחס למעשה למבחן של קרוב לוודאי. וכך פסק השופט אגרנט:

מערכת החוקים, לפיהם הוקמו ופועלים המוסדות הפוליטיים בישראל, מעידים כי אכן זוהי מדינה שיסודותיה דמוקרטיים. כמו כן, הדברים שהוצהרו בהכרזת העצמאות – ובפרט בדבר השתתת המדינה "על יסודות החירות" והבטחת חופש המצפון – פירושה, כי ישראל היא מדינה השוחרת חופש. אמנם, ההכרזה "אין בה משום חוק קונסטיטוציוני הפוסק הלכה למעשה בדבר קיום פקודות וחוקים שונים או ביטולם" ... אך במידה שהיא "מבטאה את חזון העם ואת האני-מאמין שלו" ... מחובתנו לשים את לבנו לדברים שהוצהרו בה, בשעה שאנו באים לפרש ולתת מובן לחוקי המדינה, לרבות הוראות חוק שהותקנו בתקופת המנדט ואומצו על-ידי המדינה, לאחר הקמתה, דרך הצינור של סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948; הלא זו אכסיומה ידועה, שאת המשפט של עם יש ללמוד באספקלריה של מערכת החיים הלאומיים שלו.²⁹

בבג"ץ קול העם הגדיר השופט אגרנט את חופש הביטוי כ"זכות עילאית ... [ה]מהווה את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות".³⁰ השופט אגרנט, שבא מבית מדרשה של התפיסה האמריקנית,³¹ עמד על האינטרס החברתי והאינטרס האישי שזכות זו משרתת.³² מ"מ הנשיא לנדוי הגדיר בד"נ חברת החשמל את חופש הביטוי

²⁸ אהרן ברק "הנשיא אגרנט: 'קול העם' – קולו של העם" גבורות לשמעון אגרנט 129, 129 (א' ברק ואח' עורכים, התשמ"ז) (בהתייחס לבג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז 871 (1953) (להלן: בג"ץ קול העם)).

²⁹ בג"ץ קול העם, לעיל ה"ש 28, בעמ' 884.

³⁰ שם, בעמ' 878.

³¹ להרחבה על מורשתו של אגרנט והשפעתה על תפיסתו את זכויות הפרט ראו פנינה להב "יד הרוקם: יריעת חירויות הפרט על-פי השופט אגרנט" עיוני משפט טז 475 (1991).

³² בג"ץ קול העם, לעיל ה"ש 28, בעמ' 877-878.

כ"חירותו [של אזרח] להשמיע את אשר עם לבו ולשמוע מה שיש לאחרים להשמיע".³³ השופט שמגר, שהיה בדעת מיעוט באותו עניין, ראה בו זכות מזכויות היסוד החוקתיות, שמוקנה לה מעמד על משפטי. חובה לקיים את הציווי של חופש הביטוי, ולפיו מגבשים חיקוקים, בוחנים את חוקיות הפעולה של רשויות השלטון ומפרשים לאורה כל חוק חרות. בבג"ץ גרי טבע השופט לנדוי משפט שנחרת בדברי ימי הפסיקה: "שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה".³⁴ השופט שמגר, שהרבה לעסוק בסוגיות של חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, קבע כי "ההתבטאות החופשית היא חלק מהותי וחיוני מן התהליך הדמוקרטי, והיא מזינה את יכולתו של המשטר הדמוקרטי לקיים את עצמו".³⁵ בבג"ץ קלופפר-נוה הוא כרך יחדיו את המשטר הדמוקרטי ואת חופש הביטוי בקשר דו צדדי: "חירות הביטוי היא תולדה עיקרית של הדמוקרטיה ומבין מאפייניה המרכזיים; מאידך גיסא, עצם התארגנותה של הדמוקרטיה מעת לעת מותנית בכך, שחופש הביטוי אכן יהיה קיים, ומבחינה זו הדמוקרטיה היא תולדה של הקניית החירויות ושמירתן. סיכומו של דבר, דמוקרטיה אמיתית וחירות הביטוי חד הם".³⁶ קשר בל יינתק בין המשטר הדמוקרטי לחופש הביטוי נקבע גם בבג"ץ כהנא: "חופש הביטוי מפיח חיים במשטר הדמוקרטי, אך באותה מידה מעניקה הדמוקרטיה חיות לחופש הביטוי. בין חופש הביטוי לבין הדמוקרטיה קיים איפוא קשר בל יינתק, תוך השפעה והפריה הדדית בין השניים".³⁷

אהרן ברק מגדיר את חופש הביטוי כאגד של זכויות. בהתבססו על שלל הפסיקות בישראל, הוא מונה תחת מטריית חופש הביטוי את הזכויות להשמיע ולשמוע, לקבל מידע ולהפיצו, להפגין ולהתאסף ואפילו הזכות לשתוק. בהתבסס על בג"ץ כהנא, שנדון לפניו, הוא כתב: "במרכזו של אגד זה עומדת החירות להשמיע ולשמוע, ולצדה עומדות זכויות נוספות, הבאות להגשים את החירות הזו ולהגן עליה. 'חירות הביטוי והזכויות הנגזרות ממנה יוצרות מערך מקיף ומורכב של הסדרים השלובים זה בזה,

³³ ד"נ 9/77 חברת החשמל לישראל בע"מ נגד הוצאת עתון "הארץ" בע"מ, פ"ד לב(3) 337, 343 (1978) (הדגשה הוסרה).

³⁴ לעיל ה"ש 27, בעמ' 2416.

³⁵ עש"ם 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227, 241 (1986).

³⁶ בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 239 (1984) (הדגשות הוסרו).

³⁷ לעיל ה"ש 21, בעמ' 278.

היונקים זה מזה והמגבשים – בהפעלתם הלכה למעשה – את המסורת של חופש הביטוי באותה שיטת משפט"³⁸.

זכות הציבור לדעת – שאלה מעניינת היא אם זכות הציבור לדעת היא נגזרת של חופש הביטוי או שחופש הביטוי הוא אמצעי המשרת את זכותו הבסיסית של הפרט לידע ולהחלטה מבוססת מידע. גם אם ניתן להבין את מיל ומילטון כמי שכיוונו לזכות זו, הרי שאת הביטוי "Right to Know" טבע Kenneth Cooper, המו"ל של Associated Press, רק בשנת 1945.³⁹ לטענת פאל, זכות זו הוכרה בפסיקה הישראלית לראשונה בבג"ץ מ.י.ל.ן.⁴⁰ בפסק הדין מופיע ציטוט מפי פרופ' רות גביון:

[הן פרטיות והן זכות הציבור לדעת קשורים קשר אמיץ לתפישה של חירות, כבוד אנושי ודמוקרטיה, העומדת ביסוד המחוייבות לזכויות אזרח. אין צורך להכביר מלים על החשיבות המרכזית של הגנה על זכות הציבור לדעת (ועל חופש הביטוי וחופש העיתונות שהם האופן היעיל ביותר להבטחת זכות הציבור לדעת) בכל תפישה של דמוקרטיה, חירויות אזרח, וחירות פוליטית בכלל.⁴¹

הזכות נזכרה בעקיפין עוד קודם לכן מפי השופט שמגר: "שיטת הממשל הדמוקרטית ניוזונה מכך – ואף תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט. על-כן יש הרואים בזרימה החופשית של המידע מעין מפתח לפעולתה של המערכת הדמוקרטית כולה."⁴² בבג"ץ קלופפר-נוה הרבה השופט שמגר להתייחס להשמעת דעות חופשית ולהחלפת דעות בלתי מוגבלת כתנאים לקיומו של משטר מדיני-חברתי שבו האזרח מסוגל לשקול מתוך לימוד הנתונים מה דרוש לטובתו ולטובת הכלל. המשטר

³⁸ "חופש הביטוי ומגבלותיו", לעיל ה"ש 22, בעמ' 6.

³⁹ חיים פאל "זכות הציבור לא לדעת" הפרקליט לט 533, 535 (1990).

⁴⁰ בג"ץ 259/84 מ.י.ל.ן. – מכון ישראלי למוצר ולעסק הנבחר בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לח(2) 673 (1984).

⁴¹ "איסור פרסום הפוגע בפרטיות" זכויות אזרח בישראל 177, 180 (רות גביון עורכת, 1982).

⁴² בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365, 378 (1981).

הדמוקרטי מותנה באפשרות לקיים ליבון גלוי, מבוסס ידיעה, של הבעיות העומדות על סדר יומה הלאומי של המדינה.⁴³

זכות הציבור לדעת היא אפוא זכות שאינה כתובה עלי ספר ושנובעת במישורין מאופייה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש, וכמובן כנגזר מחופש הביטוי עצמו.⁴⁴

חופש העיתונות – זוהי חירות נוספת המתקיימת במרחב שבו מכובד חופש הביטוי. היא מוקנית לציבור ערטילאי שיכולתו לפעול כגוף מוגבלת. במדינה דמוקרטית היא מיושמת בעיקר על ידי אלו שמעוניינים להפעילה ושמסוגלים להפעילה, קרי: עיתונאים וכלי התקשורת המוניים. העובדה כי הציבור העביר את חזקת השימוש בזכות זו לידי כלי התקשורת, מחייבת אותם גם בחובות, דוגמת דיווח מלא, אמין, אחראי ונגיש.⁴⁵

זכות הציבור לדעת, שנובעת משתי זכויות היסוד לחופש הביטוי ולחופש הבחירה, מחייבת קבלת מרב המידע כדי שבחירה זו תהיה מושכלת ונבונה. הזכות היא של כלל הציבור, אולם את המידע שנדרש כדי לממשה, אחראים לספק כלי התקשורת ואלה שעוסקים במקצוע העיתונות. לפיכך שאלת ההגבלה על חירות הביטוי התעוררה בעיקר בנוגע להתבטאויות בכלי תקשורת. משכך זכה חופש העיתונות להגנה נרחבת יותר בשל היותו הענף החשוב ביותר של יישום חופש הביטוי הלכה למעשה.⁴⁶

"הטיימס" הלונדוני הוא דוגמה לעיתון שניצל במאה ה-19 את מעמדו הכלכלי האיתן כדי לפתח (תחת העורכים תומס ברנס וג'ון דיליין) את תפיסת העיתונות כחפה משיקולים זולת טובת הקורא. כאשר תקפו את עמדתו של העיתון בגנות הכרה במשטרו הקיסרי של נפוליאון, השיב העיתון באמירה חדה במאמר המערכת:

איננו יכולים לקבל את הטענה, שעל העיתונות לשתף עצמה בדאגותיו של השלטון, או שמוטלות עליה אותן חובות ואותן מגבלות, שרובצות על כתפיהם של שרי הממשלה. מטרותיהם וחובותיהם של שתי הרשויות (העיתונות והשלטון) תמיד הן נפרדות, ובדרך כלל בלתי-

43 לעיל ה"ש 36, בעמ' 238–239.

44 פאל, לעיל ה"ש 39, בעמ' 537.

45 שם, בעמ' 536.

46 דפנה ברק "חופש הגישה לאמצעי-התקשורת – איזון אינטרסים בתחומי הזכות לחופש-ביטוי" עיוני משפט יב 183, 184 (1987).

תלויות זו בזו, ולעתים הן מנוגדות לחלוטין. ברגע שתראה העיתונות את עצמה כמשרתת השלטון, ייפגעו חירותה וכבודה. ... חובתה הראשונה במעלה של העיתונות היא להשיג במוקדם ובמדויק ככל הניתן את כל הידיעות, הנוגעות להתפתחויות האקטואליות, ולעשות ידיעות אלה – על ידי פרסומן – לנחלת הכלל.⁴⁷

התפיסה הרואה בעיתונות רשות בעלת כוח פוליטי משל עצמה, אינה חדשה. מונחים דוגמת "המעמד הרביעי" יוחסו לה מאז המאה ה-19, ה"מעצמה השביעית". המונח "הרשות הרביעית" שמקורו בארצות הברית⁴⁸ רואה בתקשורת רשות מקבילה המשפיעה על פעולת הרשויות הקבועות בחוקה: המחוקקת, השופטת והמבצעת.⁴⁹ את הרעיון שמתייחס לתקשורת כאל "הרשות הרביעית", הסביר השופט פוטר סטיוארט ב-1974 כ"מטרה העיקרית" של התיקון הראשון לחוקת ארצות הברית. ביחסו של בית המשפט בארצות הברית לעיתונות בפרשת מסמכי הפנטגון הוא זיהה פגיעה במטרה זו.⁵⁰ תפקידה של התקשורת לחשוף מידע על השלטון ולהביא אותו לידי הציבור. התפקיד של התקשורת בחברה דמוקרטית חשוב שכן השלטון אינו מעוניין בחשיפת המידע. התקשורת מאפשרת זירה לשיח ציבורי חופשי ממגבלות שעשוי להשפיע על ההליך הדמוקרטי.⁵¹

חיים כהן ציין ש"חופש העתונות היא זכות כמו זכויות רבות יסודיות אחרות. וגם חירות כחירויות אחרות; והיא איננה זכות של העתונות ואיננה זכות של עתונאי. היא זכות של כל אחד ואחד מאתנו". הוא הוסיף "שעצם היקפה של הזכות הגדולה הזו הנקראת חופש עתונות, והאחריות הרבה הכרוכה בכך, מצביעים על אופיה הציבורי-המדיני של זכות זו. זהו אחד ממוסדות הדימוקרטיה ממש, אחת מהאשיות שעליהן המדינה עומדת".⁵²

47 דינה גורן סודיות, ביטחון וחופש העיתונות 6 (1975).

48 DOUGLASS CATER, THE FOURTH BRANCH OF GOVERNMENT (1959).

49 גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 8.

50 James C. Goodale, *The First Amendment and the Freedom of the Press*, 2 ISSUES

OF DEMOCRACY 9 (1997) (בהתייחס ל- N.Y. Times Co. v. United States, 403 U.S.

(1971), 713, להלן: פרשת מסמכי הפנטגון).

51 דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 186-185.

52 חיים כהן "חופש הביטוי וזכויות הפרט" ספר השנה של העתונאים תשי"ח 189, 189,

190 (1958).

השופט שמגר "מעלה על נס את חשיבותה של הביקורת העיתונאית. מכשיר ביקורת זה המוגן על ידי עקרון חופש הביטוי, מחייב לצמצם, ככל שהדבר ניתן, את המגבלות והסייגים המוטלים עליו, כל עוד אין הביקורת ... [] הופכת להפקרות גרידא".⁵³ בבג"ץ קלופפר-נוה קבע השופט שמגר כי "ממלאים כלי התקשורת ההמוניים תפקיד בעל חשיבות ראשונה במעלה. הם המאפשרים פירסום משמעותי רבים של מידע, על כל תחומי החיים... והם כלי מרכזי להסברת תורות והשקפות ולוויכוח הציבורי הפתוח עליהם".⁵⁴

ההלכה הפסוקה בישראל ובארצות הברית אינן מקנות לעיתונאי זכויות יתר באיסוף המידע לטובת ההליך הדמוקרטי. למרות מעמדו הרם של חופש הביטוי והביקורת על העיתונות בישראל, החיסיון העיתונאי בישראל מוגן אך ורק באמצעות הלכה פסוקה – הלכת ציטריין.⁵⁵

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו – כאמור, בספר החוקים של מדינת ישראל אין מופיעים במפורש חופש הביטוי כזכות מוגנת, והגדרת היקפה (סוגי ביטויים מותרים ועוצמתם) והמגבלות המוטלות עליה (בהתנגשות מול אינטרסים ציבוריים אחרים). גם בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו שנחקק ב-1992 נגרע מקומה המפורש של זכות זו. על בית המשפט, בפרשנותו את תחולת חוק היסוד ובשאר פסיקותיו, הוטל לקבוע את גבולות חופש הביטוי במדינת ישראל.

זכות חוקתית המעוגנת בחוקה, ובמקרה הישראלי – בחוק יסוד, פירושה הטלת מגבלה על החקיקה הרגילה. חוק אשר אינו עומד ברוח הגדרות חוק היסוד או בהגדרות פסקת ההגבלה, יהיה בטל בשל היותו לא חוקתי, גם אם התקבל ברוב קולות. כבוד האדם מקבל בחוק היסוד מעמד מיוחד. חלה הגנה מפני פגיעה בו מחד גיסא, וחלה חובה להגן עליו מאידך גיסא.⁵⁶ כדבריו של השופט אהרן ברק, אשר לו יוחסה המהפכה החוקתית, "מעשה, בית-המשפט יוכל לא רק לפרש חוק הנוגד את עקרונות היסוד, אלא גם להצהיר על בטלותו".⁵⁷

53 מרדכי גלוסקה "ועוד לשאלת חופש הביטוי" עיוני משפט ו 443 (1978).

54 לעיל ה"ש 36, בעמ' 238-239.

55 ב"ש 298/86 ציטריין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין במחוז תל-אביב, פ"ד מא(2) 337 (1987).

56 אהרן ברק "כבוד האדם כזכות חוקתית" הפרקליט מא 271, 272-273 (1994).

57 אהרן ברק "המהפכה החוקתית: זכויות אדם מוגנות" משפט וממשל א 9, 35 (1992).

ברק טוען כי המונח "כבוד האדם" בחוק היסוד אינו מושג מופשט פילוסופי, מוסרי או פוליטי. זהו מושג משפטי שיש לפרשו לחובות וזכויות. הוא יונק ממקורות משפטיים אחרים, ממקורות פילוסופיים וממקורות המורשת היהודית.

בבסיסו של "כבוד האדם" כמושג משפטי אופרטיבי "עומדת ההכרה כי האדם הוא יצור חופשי, המפתח את גופו ורוחו על-פי רצונו". במרכזו של כבוד האדם מונחים קדושת חיי האדם וחירותו. ביסוד כבוד האדם עומדת האוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש הבחירה, וחופש הפעולה של האדם. ... כבוד האדם מניח אדם בן-חורין, המהווה מטרה בפני עצמה, ולא אמצעי להשגת מטרות של הכלל או של פרטים אחרים.⁵⁸

מפרשנותו של ברק את המושג "כבוד האדם" עולה במפורש כי חופש הביטוי הוא חלק בלתי נפרד מרוח החוק אף שהמחוקק נמנע במכוון מלהוסיף את חופש הביטוי לחוק היסוד. ברק האמין גם כי תפקידו של בית המשפט העליון להגן על זכות יסוד זו. כל עוד לא נחקקו חוקים ייעודיים להגנה פרטנית על זכות נתונה, חוק היסוד יספק את המטריה הנדרשת. "חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו הוא ביטוי למאווייה של החברה הישראלית. הוא פרי ההיסטוריה שלה וערכיה. הוא כוכב הצפון להתפתחותה. כבוד האדם העומד ביסוד חוק היסוד צריך לקבל משמעות 'נדיבה' ולא לגליסטית או פדנטית. מובנו של כבוד האדם צריך להתאים עצמו למציאות החיים המשתנה".⁵⁹ הוא דן בסוגיה של פרשנות על דרך הצמצום או ההרחבה ולבסוף קבע כי את מרחב המחיה של כבוד האדם יקבע בית המשפט העליון בפסיקותיו ובפרשנותו. יש להימנע מצמצום שלא יגן על הכלול בו ומהרחבת יתר שתביא לייתור החוקים המיוחדים העוסקים בזכויות אחרות של אזרחים במדינה.⁶⁰

4. איזון בין ערכים – איזון בין חופש הביטוי לזכות לחיים ולביטחון המדינה

חופש הביטוי כמאפיין חשוב של מדינה דמוקרטית זכה, אם כן, למעמד עילאי ולהגנה בפסיקה ובפרשנות המשפטית בישראל, אולם חשוב ככל שיהיה, הוא אינו זכות

⁵⁸ "כבוד האדם כזכות חוקתית", לעיל ה"ש 56, בעמ' 277 (ההדגשות הוספו).

⁵⁹ שם, בעמ' 284.

⁶⁰ שם, בעמ' 285.

מוחלטת. חופש הביטוי ייסוג מפני אינטרסים קריטיים אחרים במקרים שצפויה פגיעה בהם.

שתי סוגיות רלוונטיות בבואנו לדון בשאלת האיזון בין ערכים או זכויות יסוד בהקשרים של חופש הביטוי. ראשית, מהו היקפו של חופש הביטוי והאם ביטויים מסוימים אינם חוסים תחתיו? שנית, מהו היקף ההגנה שהחוק מספק לאותם ביטויים – הגנה מוחלטת או יחסית, ואם היא יחסית, מהם מבחניה? לא בלתי הגיוני להניח כי מספר הדעות באשר להיקף הביטויים הנכללים בזכות ולהיקף ההגנה שנותן הדין לכל ביטוי, הוא כמעט כמספר העוסקים בדבר. אולם עמדתן של הרשות המחוקקת ושל הרשות השופטת היא שמכריעה ושוקבעת את הגבולות.

לדידו של ברק, היקף חופש הביטוי הוא סוגיה הנבחנת ברמה העקרונית. עמדתו ברורה – היקף חופש הביטוי חל על כלל הביטויים, הן מבחינת תצורתם והן מבחינת תוכנם. גישתו מרחיבה מאוד.⁶¹ לא הכול מחזיקים בדעתו של ברק, אם כי התפיסה הרווחת בפסיקה בישראל היא כי חופש הביטוי משתרע על כל סוגי הביטויים, למעט ביטויים קיצוניים בתחומי פורנוגרפיה או גזענות.⁶²

פסק הדין של השופט אגרנט בפרשת קול העם קיבע את התפיסה שהאיזון בין ערכים "היא עקרונית ולא אד-הוק. יש לקבוע – בלשונו של השופט אגרנט – 'עקרון רציונלי', שיהווה – בלשונו של הנשיא שמגר – 'אמת-מידה הנושאת בתוכה קו מנחה ערכי'. ... אמת-מידה זו מאזנת את הערכים השונים הבאים לידי התנגשות על-פי משקלם וקובעת את 'נוסחת האיזון' העקרונית".⁶³

איזון בין ערכים, המתייחס למשקלם היחסי של חשיבותם בחברה,⁶⁴ הוא מטאאפורה. אולם זו נושאת בחובה כמה הנחות יסוד. ראשית, לא כל העקרונות והערכים זוכים לאותה מידה של חשיבות חברתית. שנית, קיים פער בין זכותו של

⁶¹ "חופש הביטוי ומגבלותיו", לעיל ה"ש 22, בעמ' 11–12.

⁶² הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 52. משה נגבי טוען כי חופש הביטוי זוכה להיקף הגנה משתנה בין השופטים ולעתים אצל אותם שופט. חופש העיתונות בישראל – ערכים בראי המשפט 12–13 (1995). ראו לדוגמה בג"ץ 5432/03 ש.י.ן – לשוויון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נח(3) 65 (2004), ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(5) 221 (1996).

⁶³ "חופש הביטוי ומגבלותיו", לעיל ה"ש 22, בעמ' 14 (בהתייחס לבג"ץ קול העם, לעיל ה"ש 28).

⁶⁴ אהרן ברק שיקול דעת שיפוטי 103–107, 366 (1987).

הפרט בחברה לזכות המוקנית לציבור הכולל, או לחברה כישות. שלישית, בהנחה שאיזון פירושו פגיעה מסוימת באחת מן הזכויות או אף בשתייהן, הרי שהשאלות הן מהי מידת הפגיעה ולשם איזו תכלית היא נועדה. "אך טבעי הוא, כי האיזון משתנה מעניין לעניין, על-פי מהותם של הערכים הנאבקים. על כן, אין לנקוט אמת מידה אחידה, אלא יש לגבש אמות מידה משתנות, על-פי משקלם של הערכים המתנגשים. נקודות האיזון משתנות על-פי מהותם ואופיים של הערכים המתנגשים".⁶⁵ מקורה של שיטה זו נעוץ בבג"ץ קול העם.⁶⁶

שגב מתאר את הלוגיקה העומדת בבסיס שיטת "איזון הערכים" ו"איזון האינטרסים". לפיה, מדרגים את האינטרסים על פי חשיבות, אופי ומעמד ואחר כך משווים בין אינטרסים מנוגדים. בוחנים את מידת הפגיעה ומידת האפשרות למימוש הפגיעה. בסוגיות של חופש הביטוי נבחנים גם סוגי הביטויים העומדים למבחן. שגב תוקף שיטה זו ויוצא חוצץ נגד רוב התפיסות המנחות את המשפט הישראלי בבואו לבחון את היקף חופש הביטוי, היקף ההגנה עליו ושיטת האיזון בין ערכים. לטענתו, אין עקיבות בפסיקה אף בנוגע ליחס בין אינטרס לזכות יסוד. הוא מציע מבחן עצמאי נטול יחסיות שבו בוחנים את משקל השיקולים בזכות חופש הביטוי בהקשר הביטויים שעל הפרק, ללא איזון מול אינטרסים סותרים או מתנגשים.⁶⁷

הספרות והפרקטיקה המשפטית מתייחסות לשני סוגי איזונים המיושמים במשפט: איזון אופקי משווה בין אינטרסים בעלי חשיבות שווה או מעמד שווה; איזון אנכי משווה בין אינטרסים בעלי חשיבות או מעמד שונים. באיזון אנכי לאחד הערכים תהיה עליונות מובנית – זכות מול אינטרס. באיזון אופקי מופעלים מבחני מידתיות שמחייבים פשרה.⁶⁸ שגב טוען כי לא ניתן לבצע תהליך מושכל ומובנה של איזונים, בשל המורכבות הרבה ביצירת מעין "סרגל" ברור של עדיפויות בין אינטרסים, של הכללות ברמת האינטרס, של מנעדי עוצמה וכדומה.⁶⁹ אולם שיטת האיזונים לא נועדה לספק סרגל כלים אלא "קו מנחה" באשר לסדר העדיפויות הרצוי. תהליך יישום האיזון דומה מאוד באיזון אנכי ובאיזון אופקי. כך באיזון אנכי הערך הבכיר גובר, אלא אם כן קיימת הסתברות גבוהה לפגיעה רבה בערך הזוטר. הדבר דומה במידה רבה לויתור

⁶⁵ "חופש הביטוי ומגבלותיו", לעיל ה"ש 22, בעמ' 14–15.

⁶⁶ לעיל ה"ש 28. ראו שיקול דעת שיפוטי, לעיל ה"ש 64, בעמ' 367.

⁶⁷ הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 48–57, 67.

⁶⁸ גדעון ספיר "ישן מול חדש – על איזון אנכי ומידתיות" מחקרי משפט כב 471 (2006).

⁶⁹ הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 60–62, 71.

ההדדי הנדרש באיזון האופקי בין ערכים. איזונים אלו הם לחם חוקן של הצנזור מאז נפסקה נוסחת הקרבה הוודאית לפגיעה ממשית. שגב שולל את התפיסה בישראל שאינה מאפשרת, למעשה, מתן הגנה מלאה לביטויים מסוימים ללא סייגים. בארצות הברית מידת חשיבות האינטרס הנדון או החירות הנדונה קובעת את היקף ההגנה עליהם. ביטויים במישור הפוליטי יזכו להגנה מלאה, ביטויים מסחריים להגנה חלקית ואין כלל הגנה בחוקה לביטויים מסוימים.⁷⁰

מול ביטחון המדינה – חופש הביטוי אינו זוכה להגנה מוחלטת, כי אם הגנה יחסית. משכך תורת האיזונים רלוונטית בהתנגשות שלו עם זכויות אחרות או אינטרסים סותרים. אחד העיקריים שבהם ושבגיננו פגיעה בחופש הביטוי נתפסת כלגיטימית ביותר, הוא הזכות לחיים, קרי: ביטחון המדינה.

באיזון שבין ביטחון המדינה לחופש הביטוי נתונה לכל חברה דמוקרטית הזכות שלא להגן על מלוא חופש הביטוי. אמרתו של וולטייר – "איני מסכים לדעתך, אך אגן בחיי על זכותך להביע אותה" – אינה מדויקת בהקשרי ביטחון המדינה. לתפיסתו של ברק, איני חייבת להגן בחיי על זכותך לומר דברים שיביאו למותי. דמוקרטיה אינה חייבת לאבד עצמה לדעת כדי להוכיח את חיותה.⁷¹ ברק מתבטא באופן חד וברור. נקודת המוצא היא:

עד כמה ש[ההתנגשות בין חופש הביטוי לביטחון המדינה] "חזיתית" ואינה ניתנת למניעה, יד הערכים של בטחון ושלוש הציבור על העליונה. הטעם לכך הוא, שהדמוקרטיה צריכה להתקיים, על מנת שתוכל להגשים את עצמה. המשטר הדמוקרטי נכון להגן על חופש הביטוי, כל עוד חופש הביטוי מגן על הדמוקרטיה. אך מקום שחופש הביטוי הופך קרדום לפגיעה בדמוקרטיה, אין כל צידוק שהדמוקרטיה תניח את צווארה לכורת. חוקה אינה מרשם להתאבדות, וזכויות אזרח אינן במה לכליון לאומי. אין אדם יכול ליהנות מחופש הביטוי, אם הוא אינו נהנה מהחופש לחיות בחברה בה הוא בחר לחיות. הזכות לחיים בחברה קודמת לזכות להביע בה דיעה.

... עם זאת, בשל מרכזיותו של ערך היסוד בדבר חופש הביטוי, [יש] לצמצם את הפגיעה בערך יסוד זה עד כמה שאפשר, ורק אם הפגיעה

⁷⁰ שם, בעמ' 71-74.

⁷¹ "חופש הביטוי ומגבלותיו", לעיל ה"ש 22, בעמ' 13-14.

בחופש הביטוי היא חיונית כדי לקיים את הערך בדבר בטחון המדינה
ושלום הציבור, תתאפשר פגיעה זו.⁷²

אם כן הפגיעה בחופש הביטוי מחייבת הצדקה או הצדקה מיוחדת. זוהי זכות שיש להגן עליה ואף לעודדה, ולהגבילה רק כאשר מולה ניצבת זכות אחרת, כבדת משקל לא פחות. בישראל היה הביטחון תמיד מאדני היסוד של החברה הישראלית. שאלות של איומים ביטחוניים שוטפים, איומים קיומיים על הבית הלאומי במדינת ישראל, הכנה למצבי משבר וניהולם מרגע שפרצו, העסיקו רבות את השלטון בישראל ואת ציבור האזרחים. "המדינה קמה בסערת קרב, והחרב לא חדלה לאכול, ואף בעידן של הישגי שלום טרם הושבה לנדנה".⁷³ על האיזון שבין צורכי הביטחון לזכויות אדם אמר פרופ' אריאל רוזן-צבי כי "הדין איננו מושתק על-ידי הבטחון. גם הבטחון חייב לסגל עצמו לדין. אולם, יחד עם זאת, מציאות בטחונית מסויימת מחייבת את הדין להתאים עצמו במסגרת האיזון הראוי שבין המשפט לחיים".⁷⁴ בהנחה שפרופ' רוזן-צבי התייחס למשפט כמייצג את ערכי זכויות האדם, הרי שזוהי נוסחה טובה להצגת הדילמה הקבועה בין הזכות לחופש ביטוי וזכות ציבור לדעת מזה לבין הזכות לחיים, קרי: ביטחון המדינה, מזה.

5. חופש הביטוי בשעת חירום

למרות סובלנותה הרבה של מדינת ישראל ורגישותה החוקתית לחופש הביטוי של לאזרחיה הרי שככל חברה דמוקרטית, ייתכן שלעתים היא תבקש להתגונן מפני ביטויים שיש בפרסומם סיכון שתתרחש תוצאה חמורה.⁷⁵ תפקידה המוגדר של הצנזורה הוא מניעת הסתננותו של מידע ביטחוני שעלולה להועיל לאויב ולהזיק להגנת המדינה. לשם כך הקימו המדינות הדמוקרטיות מנגנון צנזורה מובנה, וכל אחת העניקה לו סמכויות שונות.

סמכויותיה של הצנזורה הצבאית מעוגנות בתקנות 86–101 לתקנות ההגנה. הסמכויות המוקנות לצנזורה בהקשר זה הן רחבות היקף ויש בכוחן לפגוע פגיעה קשה

⁷² שם, בעמ' 16–17.

⁷³ אליקים רובינשטיין "על חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ומערכת הביטחון". עיוני משפט כא 21, 28 (1997).

⁷⁴ אריאל רוזן-צבי "על משפט ומציאות" הפרקליט – ספר היובל, לעיל ה"ש 25, 77, 78.

⁷⁵ ס' 1 להסכם הצנזורה מ-1949; "חופש הביטוי ומגבלותיו", לעיל ה"ש 22.

בחופש הביטוי. לכך יש להוסיף את חסינות תקנות ההגנה מפני ביקורת שיפוטית. לצנזור נתונה הסמכות לפסול פרסומו של כל מידע "שפרסומו היה עשוי, או עלול היה להיות עשוי, לפגוע – לדעתו – בהגנתה של הארץ או בשלמו של הציבור או בסדר הציבורי", ואף להטיל סנקציות יזומות על המפר את הנחיותיו.⁷⁶

בעבר מקום שבו הגיעו ערכים חוקתיים דוגמת חופש הביטוי לכדי עימות חזיתי עם אינטרסים דוגמת ביטחון המדינה ושלום הציבור, גברו לרוב האינטרסים הביטחוניים.⁷⁷ עם השנים ניכרת מגמה שלפיה בית המשפט מוכן לפגוע בביטחון המדינה ובשלום הציבור רק בהתקיים פגיעה קשה רצינית וחמורה בהם⁷⁸ ובהתקיים דאות קרובה כי הגשמתו של חופש הביטוי תביא לפגיעה חמורה זו.⁷⁹

6. מאפייני מנגנוני צנזורה

בכל מדינה קיימים מנגנונים אשר בסמכותם לערוך את האיוונים הנדרשים בין ערכים ובמידת הצורך לפגוע בחופש הביטוי לפי ההצדקות המוגדרות בחוק. ביטחון המדינה הוא הבולטת שבהצדקות אלו. בישראל אמונה הצנזורה על הגנה על ביטחון המדינה באמצעות מניעה או צמצום של פרסומים פוגעניים, קרי: באמצעות פגיעה מדודה ומוצדקת בחופש הביטוי.

את תופעת הצנזורה ניתן לנתח בראי חמש שיטות אקדמיות תיאורטיות שונות.⁸⁰ הגישה הפונקציונלית בסוציולוגיה מנתחת יחסי גומלין בין מוסדות בחברה בראי ערכים, נורמות וכללי התנהגות. יחסי הגומלין שבין התקשורת למוסדות אחרים בחברה דמוקרטית קובעים אם תתקיים צנזורה באותה חברה ומה יהיו דפוסי פעולתה. תורת המשטרים במדע המדינה מבחינה בין ארבעה דגמים של יחסי שלטון תקשורת, שתואמים את מאפייני המשטר. מנגנון צנזוראלי נתפס ככלי של משטרים לא דמוקרטיים לפיקוח על זרימת מידע ומשויך לדגם הטוטליטרי. בתחום המשפט ניתן

⁷⁶ ת' 187 (1) לתקנות ההגנה; בג"ץ 234/84 "חדשות" בע"מ 'נ' שר הביטחון, פ"ד לח(2) 477 (1984); מנחם הופנונג ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 182–189 (מהדורה שנייה, 2001).

⁷⁷ בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393 (1984).

⁷⁸ ראו בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421, 433 (1987).

⁷⁹ "חופש הביטוי ומגבלותיו", לעיל ה"ש 22.

⁸⁰ ראו פירוט הגישות התיאורטיות אצל לימור ונוסק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 98–99.

לחלק באופן גס את הגישות כלפי חופש הביטוי וחופש העיתונות לשתיים: זו שמאפשרת הגנה מלאה לחופש הביטוי המעוגנת בחוק, מול זו שמקנה הגנה חלקית ושרואה בזכויות החברה והכלל עילה להגבלה מסוימת של זכות היסוד. בחקר התקשורת מתייחסים לעיתונות כאל פרופסיה המפעילה מערכת של נורמות מקצועיות שתואמות את התרבות הפוליטית של אותה מדינה. בדמוקרטיה מדובר על מודלים ברוח "האחריות החברתית", בין בתצורתה האמריקנית (ענישה בדיעבד) ובין בתצורתה הבריטית. צנזורה מיוחסת למשטרים שאינם דמוקרטיים. התיאוריות מתחום הכלכלה מתייחסות לתקשורת כאל עסק כלכלי. גישה זו רואה בכלי תקשורת גוף שמונע משיקולי רווח והפסד, וקרובה בתפיסתה לגישות הביקורתיות בחקר תקשורת ההמונים. אלו גם אלו מזהות את הממסד התקשורתי עם הממסד הפוליטי ועם הרצון לשמר את הסדר הקיים כדי לשמר את היציבות הכלכלית שלהם.

בניתוח השינויים שחלו בחברה הישראלית ושהשפיעו על הדגם הישראלי של צנזורה בהסכמה, ישנה נגיעה בכל אחת מהשיטות הללו, אשר יפורטו בהמשך.

7. חלוקה תיאורטית קונספטואלית

קיימות שתי תצורות עקרוניות של הטלת מגבלות על חופש הביטוי – מניעה מוקדמת (במקרים מסוימים מניעה מוקדמת באמצעות מניעת גישה לאזורי קרבות) וענישה בדיעבד. מנגנון המניעה המוקדמת פירושו איסור פרסום מראש (כולל חיוב בבחינה מוקדמת טרם פרסום) או הטלת מגבלות נקודתיות או מרחיבות, קבועות או זמניות, על כלל אמצעי התקשורת או על חלקם, על ידי השלטון או על ידי ישות היררכית ענישה בדיעבד פירושה הטלת אחריות פלילית על המפרסם אם היה בפרסום משום פגיעה בערכים אחרים או באינטרסים אחרים ברמת הפרט והציבור.

ככלל, מנגנון המניעה המוקדמת על תצורתיו השונות (צנזורה, צווי איסור פרסום, צווי מניעה ובמידה מסוימת רישוי עיתונות) נתפס כמנגנון שמידת הלגיטימיות שלו במדינה דמוקרטית היא הנמוכה ביותר.⁸¹ Sir William Blackstone, משפטן אנגלי בן המאה ה-18, נחשב לאבי ההתנגדות לתפיסת המניעה המוקדמת והצגתה כאם כל חטאת. התנגדותו למניעה מוקדמת הייתה על רקע משטר הרישוי שהיה נהוג באנגליה (רונן טוען שהוא זכה בתואר שלא בצדק).⁸² John

⁸¹ הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 292.

⁸² דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 239–243.

Thomas Gordon ו-1, שני פובליציסטים בני המאה ה-18 ממשיכי דרכו של ג'ון לוק המזוהה עם הגישה הליברטרית, פרסמו 138 מאמרים בקבצים שמכונים "מסמכי קאטו" ושנודעה להם השפעה על גיבוש עקרון חופש הביטוי גם באמריקה של אותה המאה. הם קראו לחירות המחשבה והביטוי כחלק מהשתתפות בהליך הפוליטי.⁸³ להוגים אלו ואחרים השפעה רבה על האופן שבו תופסות כיום דמוקרטיה את מנגנון המניעה המוקדמת.

המייצגת הבולטת ביותר של התנגדות לתפיסת המניעה המוקדמת היא ארצות הברית, כפי שבא הדבר לידי ביטוי בחוקתה ובפסיקות בתי המשפט בה:

המטרה העיקרית של ההגנה החוקתית על חופש הביטוי בארצות הברית היא מניעת מניעה מוקדמת של ביטויים; החוקה שוללת כל מניעה מוקדמת של ביטויים, לפחות בנושאים בעלי חשיבות ציבורית; הצדקה של מניעה מוקדמת מחייבת עמידה בנטל כבד במיוחד, הרבה יותר מן הנטל הדרוש להצדקה של ענישה פלילית בגין פרסום בעל תוכן זהה בנסיבות זהות; מניעה מוקדמת מוצדקת רק במצבים קיצוניים שבהם מוכח שפרסום יוליך באופן בלתי נמנע, ישיר ומידי לסיכון חיי חיילים בעת מלחמה או לשואה גרעינית.⁸⁴

גם בית המשפט הישראלי מכיר בכך שמניעה מוקדמת היא אמצעי חמור יותר מענישה בדיעבד. בבג"ץ קול העם נאמר: "אכן, זה מכבר הוכר הדבר, כי אותו אמצעי 'מניעת' – מאחר שתמציתו צנזורה, פשוטה כמשמעה – הוא החרף מבין שני האמצעים"⁸⁵ (אם כי יש לזכור ששם נדונה סגירת עיתון ולא צנזורה על תכנים). האיסור מראש מקפיא את הביטוי ומספק הגנה מלאה לערך המוגן, ואילו ענישה בדיעבד מצננת בלבד.⁸⁶

⁸³ שם, בעמ' 237–238.

⁸⁴ הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 293 (בהסתמך על Near v. Minnesota, 287 U.S. (1931); N.Y. Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964)).

⁸⁵ בג"ץ קול העם, לעיל ה"ש 28, בעמ' 885.

⁸⁶ יוצר המכתם "A criminal stature chills, prior restraint freezes" הוא פרופ' Alexander M. Bickel (THE MORALITY OF CONSENT 61 (1975)) שייצג את העיתונים New York Times ו-1 Washington Post בפרשת מסמכי הפנטגון, לעיל ה"ש 50, ושהושפע מהאירוע. ראו דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 245.

השופט ברק קבע בעניין סטיישן פילם⁸⁷ כי איסור מראש המונע את עצם הפרסום, יש בו משום פגיעה מיידית בחופש הביטוי. במשטר של ענישה בדיעבד הביטוי לפחות רואה אור. לאור הערכה זו נפסק שבמשטר המגן על חופש הביטוי נכון שמניעה מוקדמת תעמוד במבחנים חמורים יותר של הצדקה בהשוואה לענישה בדיעבד, שבה ניתן להסתפק במבחן מחמיר פחות (בעצם יש פגיעה בחופש הביטוי על ידי יצירת אפקט מצנן מראש).⁸⁸

על ההבחנה הפשטנית מעט בדבר רמת הפגיעה לכאורה של מנגנוני המניעה השונים בחופש הביטוי קמו לא מעט חולקים. כך, לדוגמה, למנגנון הענישה בדיעבד יש לעתים אפקט מקפיא לא פחות מלמנגנון המניעה המוקדמת, ולו רק בשל ההרתעה של ענישה מחמירה על טעות בשיקול הדעת. היקפם של איסורי ביטוי בחקיקה הם רחבים וקבועים בזמן והחוק מנוסח בעמימות.⁸⁹ במניעה מוקדמת דוגמת הצנזורה בישראל יש לא מעט יתרונות לחופש הביטוי (הצנזורה חייבת לפעול לאור פסיקת בג"ץ; מיקוד הטיפול הצנזוראלי; שיח בין כלי תקשורת לבין הצנזור מאפשר פתרונות; תפיסת התפקיד של הצנזור ועוד – כמפורט בהמשך), עד כדי הצגתה כשומרת חופש העיתונות בישראל, לא פחות מהיותה שומרת על אינטרסים ביטחוניים.⁹⁰

חלוקה תיאורטית צורנית – נהוג לחלק את אופן הפעלת מנגנוני הגבלת חופש הביטוי לשלושה:

צנזורה חיצונית – חוקים, תקנות, מנגנוני כפייה נורמטיביים או טכניים אחרים המגבילים חיצונית את כלי התקשורת בפעולתם.

צנזורה פנימית – הגבלות שמטילים כלי התקשורת על עצמם מרצון, בין כשיקוף של ערכים ונורמות בחברה ובין בשל חשש מהפעלת לחץ עתידי או כפייה עתידית.

צנזורה בהסכמה – שיתוף פעולה קבוע או אד-הוק שתכליתו למנוע פרסום מזיק, ללא שימוש באמצעי כפייה ומכוחן של הבנה והסכמה. צנזורה הסכמית תשקף לרוב

⁸⁷ בג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5) 661 (1997).

⁸⁸ הצדקות וסייגים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 295–296.

⁸⁹ שם, בעמ' 298–299, 303–305.

⁹⁰ Hillel Nossek & Yehiel Limor, *The Israeli Paradox: The Military Censorship as a Protector of the Freedom of the Press*, in GOVERNMENT SECRECY 103 (Susan Maret ed., 2011); דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 259–262.

זהות אינטרסים בין התקשורת לשלטון גם אם מניעיהם שונים, לדוגמה מניע ביטחוני או מוסרי של השלטון ומניע כלכלי של כלי התקשורת.⁹¹

ניתן לנתח מנגנוני צנזורה גם בהקשר לרמה שעליה מופעלת הצנזורה: כלל אמצעי התקשורת, כלי תקשורת מסוים, ארגון תקשורת, רמת הפרט.⁹²

8. סוגי צנזורה

הספרות מונה תכליות שונות לקיומה של צנזורה.⁹³

צנזורה פוליטית – באנציקלופדיה למדעי החברה מגדיר הרולד לאסוול צנזורה פוליטית כ"מדיניות הבאה להגביל את ביטוים הפומבי של רעיונות, דעות, תפיסות והרגשות, שיש בהן – או שמאמינים כי יש בהן – כדי לחתור תחת הרשות השלטת או תחת הסדר החברתי והמוסרי, אשר רשות זו רואה עצמה חייבת להבטיחו".⁹⁴ צנזורה פוליטית נועדה לייצר אקלים רעיוני או להבטיח הצלחה תעמולתית. וולטר ליפמן טוען שכדי לנהל תעמולה יש להקים חיץ בין הציבור למאורע. בהקשר של מידע יש להגביל את הגישה לסביבה האמתית לפני שניתן ליצור את הסביבה-לכאורה, שהשלטון סבור כי היא הרצויה.⁹⁵ באמצעות צנזורה פוליטית מייצרת הרשות השלטונית מציאות וירטואלית נוחה לשליטה.

צנזורה כלכלית – הלקסיקון לתקשורת מגדיר "צנזורה כלכלית" כצנזורה המופעלת משיקולים כלכליים, בין שהיא מופעלת חיצונית על אמצעי התקשורת (לדוגמה בידי מפרסמים) ובין שהיא מופעלת בידי גורמים פנימיים (בעלי תאגידים).⁹⁶ סוג זה של צנזורה, גם אם אינו חדש, הובחן בשלב מאוחר יותר בעיקר בשל העובדה כי צנזורה נתפסה כמנגנון שלטוני המופעל חיצונית על התקשורת. כאשר החלו להתייחס

⁹¹ לימור ונוסק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 100.

⁹² שם.

⁹³ ג'נסן קבע שלוש קטגוריות בסיסיות: צנזורה דתית; צנזורה פוליטית; צנזורה מוסרית. אחרים הוסיפו צנזורה ביטחונית ומאוחר יותר גם צנזורה כלכלית. הלל נוסק ויחיאל לימור "הצנזורה הצבאית בישראל – פשרה זמנית מתמשכת בין ערכים מתנגשים" קשר 17, 45, 46 (1995) (להלן: "פשרה זמנית").

⁹⁴ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 96.

⁹⁵ שם, בעמ' 96.

⁹⁶ לקסיקון לתקשורת, לעיל ה"ש 7, בעמ' 528.

לצנזורה כאל תופעה רב מימדית, הן בהיבטי התכלית והן במנגנוני המימוש, ולאור התפתחותה המואצת של הצנזורה הכלכלית בשני העשורים האחרונים של המאה ה-20, היא סווגה בנפרד.⁹⁷

צנזורה דתית – "צנזורה על אמצעי התקשורת ותכניהם המופעלת על-ידי הממסד הדתי, או על-ידי קבוצות-לחץ הפועלות מתוך מניעים דתיים".⁹⁸ צנזורה דתית הייתה מבין הראשונות שהופעלו. הכנסייה מנעה מפצה והדפסה של כתבים שרשויותיה לא אישרו. במגזר הדתי בישראל מופעלת באופן תדיר צנזורה דתית על ידי רבנים או ועדות רוחניות שמתפקידן לבחון את אפשרות הפגיעה הדתית או המוסרית שקיימת בתכנים הצפויים להתפרסם. בשל הסיכון לנזק כלכלי רב כתוצאה מאיבוד של צרכנים ממגזרים דתיים מפעילים לא פעם אמצעי תקשורת ופרסום צנזורה עצמית כדי לא לפגוע ברגשות אותו ציבור.

צנזורה מוסרית – צנזורה על אמצעי התקשורת ועל תוכניהם המופעלת בשל פגיעה צפויה בערכי המוסר.⁹⁹ צנזורה מעין זו יכולה להיות מעוגנת בחקיקה, דוגמת איסור הפצת פרסומים פורנוגרפיים. בישראל אף קיימת מועצה לביקורת סרטים ומחזות, שבחנה סרטים טרם הפצתם על פי מבחן המוסר. צנזורה מעין זו ניתנת להפעיל על רקע לחצים חיצוניים או פנימיים (בשל שיקולים כלכליים).

צנזורה ביטחונית – צנזורה הפועלת משיקולים של ביטחון לאומי. צנזורה מעין זו עשויה להתקיים גם במדינות דמוקרטיות בתקופות של מלחמה ומצב חירום.¹⁰⁰ כך, לדוגמה, הופעלה צנזורה בבריטניה במלחמת העולם השנייה ובמלחמת פולקלנד, וצבא ארצות הברית הפעיל צנזורה במלחמת וייטנאם, בפלישה לאי גרנדה ובימי מלחמת המפרץ. צנזורות אלו חדלו מלהתקיים עם סיום מצב המשבר. בישראל קיימת הצנזורה הביטחונית היחידה שפועלת באופן רציף מאז קום המדינה ועד ימינו אלו.¹⁰¹ היא פועלת מתוקף תקנות ההגנה ולאור קיומו של מצב חירום שהוחל בישראל סמוך להקמתה. פקודת סדרי השלטון והמשפט הותירה בתוקף את עיקר החוקים שחלו במנדט הבריטי. עם זאת, הצנזורה בישראל היא צנזורה בהסכמה.

⁹⁷ לימור ונוסק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 100.

⁹⁸ לקסיקון לתקשורת. לעיל ה"ש 7, בעמ' 528.

⁹⁹ שם. בעמ' 529.

¹⁰⁰ שם. בעמ' 528.

¹⁰¹ לימור ונוסק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 99.

צנזורה עצמית – צנזורה מפעילים כלי התקשורת שלא מכוח חוק או לחץ חיצוני. היא משקפת ריסון ופיקוח פנימי שתכליתם למנוע הגבלות חיצוניות על כלי התקשורת.¹⁰² למרות ההתייחסות לצנזורה זו כאל סוג נוסף של צנזורה, נדמה כי נכון יותר לסווגה כמנגנון צנזורה שכן גם אם היא מופעלת על ידי כלי התקשורת בעצמם, הרי שהיא נועדה לתכלית מסוימת ומונעת ממניעים כלכליים, מוסריים או ביטחוניים.

רמת הסובלנות והנכונות לקבל בהבנה את קיומה של צנזורה מותנית בשאלות אם הפגיעה באחת החירויות המהותיות בדמוקרטיה – חופש הביטוי – נועדה לשרת מטרה נעלה יותר של טובת הכלל, ואם פגיעה זו בזכות היסוד נערכת באופן מידתי ולתכלית ראויה. בשל כך, צנזורה (בין באמצעות מניעה מוקדמת ובין באמצעות ענישה בדיעבד) שנועדה להגנה על האינטרסים הביטחוניים של מדינה, תזכה בציבור להבנה וקבלה גבוהות יותר מאשר צנזורה ממניעים פוליטיים או כלכליים. כך, משה נגבי, שמשנתו לגבי צנזורה ודמוקרטיה ברורה, אומר "שאינן עיתונאי בר דעת ובעל מצפון אשר לא יסכים להטלת צנזורה על פרסום או חשיפה מסוג זה [ביטחוני] ועל הענשתם של האחראים לפרסום וחשיפה הרי אסון כאלה".¹⁰³ הוא מציע לבחון את היקפה "גם אם קיימת הצדקה עקרונית ברורה לקיומה של צנזורה ביטחונית, ראוי עדיין לבחון אם השימוש בה מוגבל אמנם לנושאים הצבאיים החיוניים ביותר".¹⁰⁴ פרופ' זאב סגל מגדיר את הגנת ביטחון המדינה כתכלית ראויה שבשמה הצנזורה פועלת, אולם הוא מתקשה להסכין עם החקיקה הקיימת ששמה בידיה כוח פוגעני מעל המידה הרצויה.¹⁰⁵ טעמי ביטחון נחשבים לטעמים הטובים והמובהקים ביותר להגבלה של חופש הביטוי. המשפט המדינתי והמשפט הבינלאומי תומכים בתפיסה זו.¹⁰⁶ השאלות שמועלות בהקשרי צנזורה ביטחונית עוסקות בהיקף הסמכות המוקנית ובמאפייני השימוש שנעשה בסמכות זו.

¹⁰² "צנזורה עצמית של אמצעי התקשורת" לקסיקון לתקשורת. בעמ' 529

¹⁰³ משה נגבי חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל 96 (2011).

¹⁰⁴ משה נגבי נמר של נייר – המאבק על חופש העיתונות בישראל 27 (1985).

¹⁰⁵ זאב סגל חופש העיתונות: בין מיתוס למציאות 32 (1996).

¹⁰⁶ ראם שגב "ביקורת על פעילותן של רשויות המדינה בהקשר הביטחוני" משפט וצבא 16,

909 (2003).

ג. דגם הצנזורה בישראל – היסטוריה של יחסים מורכבים

1. התשתית החוקית וההסכמית

מוסד הצנזורה המפעיל מנגנון של מניעה מוקדמת, מקורו במורשת המנדט הבריטי. הוא פועל מתוקפן של תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 – תקנות אשר במדרג החקיקתי תוקפן הוא של חוק והסמכות המוקנית בהן לצנזור הצבאי רחבה ביותר.

סקירת התפתחותו של מוסד הצנזורה בישראל מעלה ארבע מגמות. ראשית, אימוץ והמשכיות של מנגנונים והסכמות מימי טרום המדינה. שנית, לא בוצעה בנייה מסודרת של המארג הכולל לשמירת הסוד אלא התקבעו פתרונות זמניים. שלישית, נקודת האיוון בין חופש העיתונות לביטחון המדינה משתנה בהתאם למאבקי כוחות בין מוסדות המדינה. רביעית, הצעות חקיקה אינן מבשילות לכדי חוק אולם מביאות להטמעת שינויים באסדרה הקיימת. דברי ימי הצנזורה עמוסים פרטים והתפתחויות. אתאר בקצרה את המגמות העיקריות.

תחילתה של הצנזורה בישראל עוד טרם הקמת המדינה. לאחר החלטת האו"ם ב-29 בנובמבר 1947 ופרוץ פעולות האיבה החליטה "ועדת התגובה" (ועדה של עורכי העיתונות העברית שניהלה את הדין ודברים מול מוסדות היישוב) על הקמת ועדה משותפת שתנסח איסורי פרסום של מידע הפוגע במאמץ המלחמתי. מסמך שמגדיר 16 לאווים העוסקים בעניינים צבאיים, פורסם בינואר 1948. עוד הוסכם על אי פרסום מעשיהם ותנועותיהם של ראשי היישוב ומנהיגיו.¹⁰⁷ לאחר שהרשימה הופצה הוברר כי העורכים זקוקים להנחיה בדבר המותר והאסור בפרסום, ולכן גויסו בהתנדבות למשימה אלה שעסקו בצנזורה במהלך המנדט הבריטי. "מבקרי עיתונות" אלו, כפי שנקראו אז, הביאו עמם את שיטות העבודה – ואת תפיסת העולם – מימי המנדט. עד מהרה הם דרשו הגשה מוקדמת של כל ההגהות, ובמקרי עברות ביטחון לא בחלו בענישת העיתונות, כולל סגירה. הדבר הגיע לכדי כך שוועדת התגובה הביעה את מורת רוחה בפני הפיקוד העליון על רקע מה שהם ראו כניצול לרעה של "רוח שיתוף הפעולה, שהונח ביסודה של פעולת הביקורת בענייני ביטחון".¹⁰⁸

עם קום המדינה היה צורך לייצר באופן מיידי תשתית חוקית לפעולתה. החוק ששימש בעניינינו את שלטון המנדט הבריטי, דבר המלך במועצה לפלשתינה (א"י

¹⁰⁷ "כיצד נולדה הצנזורה הישראלית?" קשר 2, 116 (1987); גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 181.

¹⁰⁸ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 182.

(הגנה), 1937), עמד לפוג משום ש- Palestine Act, 1948, 11 & 12 Geo. 6, c. 27, שהתקבל ב-29 אפריל 1948 בפרלמנט הבריטי, ביטל את תוקפה של החקיקה הבריטית בשטחי ארץ ישראל. למדינת ישראל היה אינטרס במערכת משפטית כזו עצמאית המנותקת מכל תלות בבריטניה. עם זאת ברור היה כי מערכת משפטית כזו אינה יכולה להיווצר יש מאין. לפיכך עוד במעמד הקראת מגילת העצמאות ב-14 במאי 1948 פורסם "מנשר" מאת מועצת המדינה הזמנית שנועד לקבוע את ההסדרים הבסיסיים ביותר בנוגע לחקיקה. המנשר קבע את מועצת המדינה הזמנית כרשות המחוקקת והשאיר בתוקף את הוראות החוק המנדטורי.

ב-19 מאי 1948 פרסמה מועצת המדינה הזמנית את דבר החקיקה הראשון – פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, ובו הוסדרו החוקים במדינה החדשה. לפי החוק, החוקים והתקנות הבריטיים שנחקקו בשנות המנדט, נשארו בתוקף ברוח המנשר. עוד נקבעו ההסדרים החוקתיים הבסיסיים של המדינה החדשה – רשויותיה וסמכויותיהן. תחולת הפקודה נקבעה למפרע ל-15 במאי 1948. הפקודה הביאה ליצירת הגוף המחוקק – האסיפה המכוננת (ולימים הכנסת) והגוף המבצע – שנקרא הממשלה הזמנית ושהפקודה העניקה לו את סמכויות הביצוע, לרבות סמכות להתקנת תקנות ותקנות שעת חירום. כל סמכויות הממשל הבריטי הוענקו לממשלה. סעיף 11 לפקודה השאיר בתוקפו את המשפט הקיים: "המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) יעמוד בתקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית או על פיה, ובשנויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה". הפקודה נועדה להיות הסדר זמני במהותו שקבע הוראות זמניות. סעיף 11 לפקודה תקף עד היום, ומכוחו קיימים עדיין חוקים רבים שמקורם בחקיקה הבריטית.

הצנזורה היא תוצר של אימוץ החוקים וההסדרים מימי המנדט. תקנות ההגנה, שנחקקו מתוקף סעיף 6 לדבר המלך משנת 1937 ושכאמור יש להן מעמד של חוק, אומצו אל חיק המשפט הישראלי. תקנות 86–101 עוסקות בעניינים של צנזורה. בחינה של התקנות מעידה על הדרקוניות הטמונה בהן. פרופ' יצחק זמיר, שכיהן גם כיועץ המשפטי לממשלה בין השנים 1978–1986, החזיק בעמדה "שהמחוקק בישראל נכשל כישלון חרוץ... במחדל כפול. ראשית, הוא לא השכיל, במשך ארבעים שנות עצמאות, לשלב בחוקים המנדטוריים את השינויים הנובעים מהקמת מדינה דימוקרטית. ... שנית, הוא לא השכיל לחוקק את חוק זכויות-האדם".¹⁰⁹ זמיר התכוון לכך שמי שיקרא

¹⁰⁹ "זכויות האדם ובטחון המדינה" משפטים יט 17, 29 (1989).

את תקנות ההגנה המנדטוריות יזוהו בהן נוקשות ודרקוניות שאינן מאפיינות התנהלות של מדינה דמוקרטית ושאין ראויות בהן. דבריו נכונים גם כיום בחלוף השנים.

התקנות מגדירות את סמכויות הצנזורה בהקשר לפרסומים פוגעניים. תקנה 86 קובעת כי הצנזור הוא אדם שמינה אותו שר הביטחון לכך בכתב. תקנה 87 מגדירה את הסמכות לאסור פרסום שפוגע בהגנתה של ישראל, בשלומה של הציבור או בסדר הציבורי. תקנה 88 מפרטת את הסמכות לאסור לייבא פרסומים פוגעניים ולייצא אותם. תקנות 89–96 מפרטות שורה של איסורים (לא רק בסמכות הצנזור) באשר לדברי דואר, לדברי דפוס ולאמצעי פרסום בארץ ובנוסעים היוצאים ממנה. תקנה 97 קובעת את חובת ההגשה לבחינה מוקדמת. תקנה 98 מגדירה את חסיון פעולת הצנזורה. תקנה 100 קובעת את הסמכות להחרים מכוונות דפוס. תקנה 101 מגדירה את האופן שבו רשאי הצנזור להפעיל את גורמי האכיפה.

בסמכות הצנזור להוציא צווים, שהם חקיקת משנה לפי תקנות ההגנה ובעלי מעמד של תקנה בת פועל תחיקתי. כאלו הם צו משנת 1961 המחייב מתוקף תקנה 97 לתקנות את ההגשה המוקדמת, ושהוצא על רקע פרסום ספר בדבר "הפרשה", שלא הוגש לצנזורה;¹¹⁰ צו משנת 1972, צו ההגנה (שעת-חירום) (הגשת ספרים לביקורת מוקדמת ואיסור פרסום), התשל"ב–1972;¹¹¹ צו נוסף משנת 1988 שהוצא בעקבות ההליכים המשפטיים בפרשת עיתון "חדשות" (פרשת "קו 300" משנת 1984) ושמדגיש הגשה מוקדמת של מידע ביטחוני העומד לפני פרסום בארץ ובחור"ל.¹¹² שני הצווים האחרונים התפרסמו ברשומות.¹¹³

אף שהתקנות לא הוסרו מספר החוקים בישראל, פרשנות בג"ץ להן הפכה אותן לאות מתה.¹¹⁴ הן כמעט ואינן בשימוש ומהוות לכל היותר מעין "רשת ביטחון" למקרה

¹¹⁰ צו מה-26 במארכ 1961 בחתימת אל"ם א' בר-און, הצנזור.

¹¹¹ ק"ת 576 (מיום 20 בינואר 1972). הצו עצמו נחתם על ידי הצנזור ב-22 בנובמבר 1971. הצו תוקן בעקבות דין ודברים משפטי באשר לפירוט תוכני הספרים החייבים בהגשה. צו ההגנה (שעת חירום) (הגשת ספרים לביקורת מוקדמת) (תיקון), התשל"ז–1977, ק"ת 1035.

¹¹² צו שעת חירום (הגשת דברי דפוס ופרסומים לביקורת מוקדמת ואיסור דפוס ופרסום), התשמ"ט–1988, ק"ת 31.

¹¹³ סוגיית הפרסום ברשומות נדונה ברע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין, פ"ד מח(3) 485 (1994). בית המשפט העליון הכריע כי אין חובה לפרסם את צו הצנזור ברשומות כתנאי להיותו תקף משפטית.

¹¹⁴ זמיר יצחק "העיתונות הכתובה – כוח וביקורת" משפט וממשל ו 179, 187 (2001).

שיחליט מפרסם לחרוג מהנורמה הנהוגה בישראל. מראשית ימי המדינה ועד היום מוסדרת ההתנהלות בין הצנזור לתקשורת באמצעות מנגנון הסכמי עוקף חוק. הצנזורה והמנגנון ההסכמי התפתחו באופן טבעי שתאם את צורכי המדינה שבדרך.

מיד עם קום המדינה הוסב שמה של "הביקורת היישובית" ל"הצנזורה הצבאית". באופן טבעי מוקמה הצנזורה בתוך צה"ל, ומבקרי העיתונות גויסו ונקראו מעתה צנזורים (לא נמצאה הוכחה כי התקבלה החלטה מודעת בנושא. במסמך ההקמה של אמ"ן, הצנזורה, ש"מ 4, מופיעה רביעית ברשימת הגופים בו)¹¹⁵. אף לא ניתנה הדעת למיסוד משפטי של גוף זה. מכוחו של הרגל ובהסכמה שבשתיקה שהצנזורה נדרשת בעידן של אתגרים ביטחוניים קיומיים. אולם כבר בתקופה זו התגלע פער שהתפרץ מאוחר יותר. העיתונות ראתה עצמה כמי שפועלת מתוך רצון טוב ומהתנדבות לקבל את עולה של צנזורה ביטחונית, ואילו הצנזורה ראתה עצמה כבעלת סמכות מלאה. גם מערכת הביטחון ראתה בצנזורה כלי יעיל לשליטה בעיתונות, לא רק לצרכים ביטחוניים.¹¹⁶ בעקבות סגירת "על המשמר" (בשל פרסום תמונות של אנשי פלמ"ח) ו"ידיעות אחרונות" (מחמת תביעה לשחרר חמישה אנשי אצ"ל), מהלכים שנתפסו כשימוש בצנזורה לצרכים פוליטיים, החלה ועדת העורכים (שמה החדש של ועדת התגובה) לפעול אצל המערכת המשפטית בניסיון ליצור בסיס חוקי מתאים לפעולת העיתונות והצנזורה. הצעת משרד המשפטים שנכללה ב"חוק הגנה וביטחון בשעת חירום תש"ט-1949" לא הבשילה לכדי חוק.¹¹⁷ במקביל, כדי למנוע זליגה ומתוך הבנה, שהסכמת העיתונות לקיומה של צנזורה היא חיונית להמשך פעולתה, פעלה "ועדת הצנזורה" שליד "ועדת העורכים" אצל המטכ"ל לקביעת נהלים ברורים לפעולת הצנזורה. כמו בתחומים רבים, הסדרים מעשיים המשרתים אינטרסים הדדיים, קרמו עור וגידים מהר יותר.

מה שהחל בהצעה ראשונית בדצמבר 1948 ל"הסדרת היחסים בין הצנזורה לעיתונות", שעליה חתום איסר בארי כראש שירות המודיעין, התפתח לסדרה של "הסכמי ועדת העורכים". כנגד הסכמים אלו עומדת טענה כבדת משקל שלפיה בעצם קיומם הם פוגעים קודם כל במוסד התקשורת, מחלישים את כוחו ומערערים את יחסי היריבות בינו לשלטון, שכה הכרחיים בדמוקרטיה. "החטא הקדמון" קרי, "הפקרת מי

¹¹⁵ מסמך הקמה אמ"ן.

¹¹⁶ הלל נוסק ויחיאל לימור "נורמליזציה של אנומליה: צנזורה צבאית בישראל" ישראל בתחילת המאה ה-21, 65-77, 78-77 (הלל נוסק עורך, 2002).

¹¹⁷ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 186.

שאינו בהסכם.¹¹⁸ המציאות בישראל, כאמור, מורכבת יותר ולא דווקא מוכיחה טענה זו. להפך, בפני ועדת שריד העידו העורכים כי הם מעדיפים את ההסכם, שעליו יש להם השפעה מוחצת, על פני הסדר חוקי מבית יוצרו של המחוקק הישראלי.¹¹⁹

ההסכם הראשון מדצמבר 1949¹²⁰ קבע את העקרונות הבאים: הצנזורה מבוססת על שיתוף פעולה; מטרתה למנוע הסתננות מידע ביטחוני; אין היא חלה על עניינים פוליטיים; תוקם ועדה לבידור סוגיות בין הצנזורה לתקשורת; לוועדה סמכויות שיפוט ואכיפה; למטה הכללי זכות לא לקבל את עמדת הוועדה; ביצוע ההחלטות באחריות המטכ"ל. משהוצג ההסכם ליועץ המשפטי לממשלה י"ש שפירא, הוא הזדעק שכן בעיניו מדובר היה במנגנון לא חוקי. בדצמבר 1950 על רקע החלטת הרמטכ"ל ידן להחמיר בענישה של "מעריב" בגין עברת צנזורה שמלכתחילה לא נתפסה כעברה, הגיש עורך "מעריב" ע' קרליבך, בקשה לצו מניעה נגד הצנזור. במעשה זה אָתגר קרליבך את עצם קיומה של צנזורה צבאית מתוקף חוק מסמין.¹²¹ מההתנהלות נדמה כי מטרה לא הייתה להביא לביטולו של ההסדר, אלא לשפר את ההסכם מבחינתה של העיתונות. הפעלת לחצים במטרה לשפר את נוסח ההסכם שימשה את התקשורת עד להסכם האחרון משנת 1996. בהסכם שנערך לאחר עתירתו של קרליבך, חויב הרמטכ"ל לקבל עליו עמדת ועדה שהתקבלה פה אחד או לאפשר לעיתון להציג את טיעונו במקרה של החלטה ברוב קולות. ב-20 במאי 1951 הוציא סא"ל יהושפט הרכבי ממחלקת המודיעין נוסח הסכם מתוקן ברוח זו.¹²²

הסכם זה החזיק מעמד כ-15 שנה. שנות החמישים היו שנים סוערות ומעצבות ביחסי הצנזורה והממסד הביטחוני מול התקשורת. שיאן בשיח הציבורי על "הפרשה". לאורך השנים מיצב עצמו עיתון "הארץ" כמי שקורא תיגר באופן קבוע ועקרוני על החלטות הצנזורה ועל התנהלותה.¹²³ בעקבות הגעת היחסים לידי משבר דרש ג' שוקן, העורך הראשי והמוציא לאור של העיתון, את כינוסה של ועדת העורכים לדיון עקרוני בבעיות הצנזורה הצבאית. זו לא הייתה הפעם האחרונה שבה משברים מבית היוצר של

¹¹⁸ "פשרה זמנית", לעיל ה"ש 93, בעמ' 47.

¹¹⁹ שם, בעמ' 52.

¹²⁰ מסמך י"ט/13004/ט, מה-23 בדצמבר 1949 מאת סא"ל חיים הרצוג, ראש מחלקת מודיעין, המטה הכללי, אג"מ, מחלקת מודיעין.

¹²¹ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 190.

¹²² מסמך י"ש/44/7295 מה-20 במאי 1951 מאת סא"ל יהושפט הרכבי בשם ראש מחלקת מודיעין.

¹²³ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 211.

עיתון "הארץ" הזיזו את נקודת האיזון בין חופש העיתונות לביטחון המדינה לכיוונו של הראשון. נוסח שלישי של הסכם בענייני צנזורה הופץ ב-27 ביולי 1966. בהסכם זה הוכנסו שינויים מהותיים.¹²⁴ על ההסכם חתום אל"ם דוד כרמון, מ"מ ראש אמ"ן. השינוי העיקרי, שמשקף את המאבק העיקרי בין הצנזורה בשנותיה הראשונות לעיתונות, עוסק בהיקף סמכותה של הצנזורה. בסעיף 2 נקבע כי היא אינה חלה על עניינים פוליטיים ועל דעות, פרשנות, הערכות או על כל עניין שהוא, אלא אם כן יש בהם, או שניתן להסיק מהם, מידע ביטחוני. עוד הוחלט בסעיף 4 שהצנזור יעדכן את רשימת הנושאים שדורשים הגשה.¹²⁵ באשר לוועדה הוחלט בסעיף 5 כי נציג הציבור ישמש יושב ראש הוועדה, דבר שמקנה לו זכות ראשון בין שווים. הוועדה הוסמכה לדון בקובלנות של הצנזור ובתלונות של התקשורת נגדו. סמכותו של הרמטכ"ל הוגבלה מעט יותר וסוכם כי הרמטכ"ל לא יוכל להחמיר על החלטות הוועדה. סמכויות הביצוע של ההחלטות עברו לידי יושב ראש הוועדה.

המניע העיקרי לעדכון ההסכם הבא היה פסק דין שניצור,¹²⁶ שחייב את הצנזור במבחן הוודאות הקרובה לפגיעה של ממש בביטחון המדינה. ב-17 בינואר 1989 הפיץ הצנזור הראשי, תא"ל יצחק שני, מסמך לשר הביטחון ולרמטכ"ל ובו הוא ניתח את ההשפעה של פסיקת בג"ץ שניצור על אופן פעולתה של הצנזורה. בסיפה של אותו מסמך הוא העריך כי "חברי ועדת העורכים לא יוכלו לעבור לסדר היום ולפגור אחרי היתרונות שהבג"צ מקנה לחופש העיתונות בכללותו. יתכנו לחצים לשינויים בהסכם".¹²⁷ ואכן, חודשיים בלבד לאחר מכן שלחה יושבת ראש ועדת העורכים, חנה זמר, מכתב לשר הביטחון יצחק רבין וביקשה לעדכן את ההסכם ברוח הפסיקה. עוד היא ביקשה לבטל את סעיף 5 להסכם משנת 1966, שלפיו החלטות הוועדה כפופות לאישור הרמטכ"ל. רבין השיב לה כעבור חודשיים כי מערכת הביטחון מוכנה להטמעת

¹²⁴ נוסח ההסכם כפי שמופיע שם, בעמ' 213–214, אינו תואם את נוסח ההסכם החתום שקיים בצנזורה. הפערים הם בסדר הסעיפים. ניתוח השינויים מוצג במאמר בהתאם לנוסח שקיים בצנזורה.

¹²⁵ הצנזור הוציא כשבועיים קודם לכן רשימה של 68 נושאים. הנושא שגרם לשיח נוקב במיוחד בין הצנזורה לעיתונות היה סעיף "מוראל", שתכולתו מעורפלת – ביקורת, הלכי רוח, חילוקי דעות, תלונות. משה ז"ק "הצנזורה והעתונות בחמש מלחמות" קשר 14, 5, 13 (1993).

¹²⁶ לעיל ה"ש 1.

¹²⁷ את השפעתו של פס"ד שניצור הציג לי תא"ל יצחק שני עם כניסתי לתפקיד הצנזורית בספטמבר 2005. מבוסס על מסמך 4-0/העיר/354 מה-17 בינואר 1989 "פס"ד בג"צ 88/680 עיתון העיר נגד הצנזור ושהב"ט" שהצנזור שלח לרמטכ"ל ולשר הביטחון.

המבחן בהסכם אולם לא להוצאת הרמטכ"ל מההליך הצנזוראלי. זמר התעקשה שלא יעלה על הדעת כי על החברים בהסכם יושתו שלוש רמות ערר (צנזור, ועדה, רמטכ"ל) בעוד שמי שאינו חבר נדרש לעמוד רק בשתיים (צנזור ובג"ץ).¹²⁸ רבין עמד על דעתו, ואכן הסכם רביעי נחתם במאי 1989 וכלל בתוכו אך ורק את המבחן המשפטי המעודכן.

כל עדכון של הסכם ה"הבנות" גרע מסמכות הצנזור לטובת התקשורת וחופש העיתונות. צבר אירועים, חלקם בין הצנזורה לתקשורת וחלקם יזומים על ידי המדינה, הביא לעדכון האחרון משנת 1996, התקף עד היום. השינויים שיקפו מגמות שרווחו בחברה הישראלית באותה תקופה. ההסכם נטה באופן ברור לטובת התקשורת. מערכת הביטחון ויתרה מרצון ומכורח על רבות מסמכויותיה. על רקע השיח בין מערכת הביטחון לתקשורת ובשל הדלפות בסוגיית שיח עובייד הוקמה בספטמבר 1989 ועדת שריד לבחינת הצנזורה. הדוח שהוגש ביוני 1990, לא כלל המלצה לחוק בשל התנגדות התקשורת, אולם הוצעו שינויים מספר בגדר האסדרה הקיימת. החשוב בהם הוא ביטול סמכות הערר לרמטכ"ל והעברתה לידי שופט. ריבוי ויכוחים מקצועיים ופערים שהתגלעו בסוגיות לא מעטות (פרסום תאונות, מינויים, פרשת צאלים – כמפורט בהמשך) בין הצנזור לתקשורת – בעטיים פרש "הארץ" (12 בנובמבר 1992) מהסכם ההבנות, ו"ידיעות אחרונות" – אחריו. שנה מאוחר יותר פרש "הארץ" גם מוועדת העורכים ולא שב אליה. "ידיעות אחרונות" פרש אף הוא מוועדת העורכים טרם חתימת ההסכם (18 בינואר 1996) על רקע הסכמת הוועדה לחקיקת חוק צנזורה, אך הבהיר שהוא עדיין צד להסכם ההבנות.¹²⁹ באפריל 1993 הוקמה ועדה משותפת לצה"ל ולוועדת העורכים לבחינת ההסכם. לא זה המקום לפרט את ההתנהלות של מערכת הביטחון, התקשורת והמשפט בגיבוש ההסכם, אולם הן ממסמכים פנימיים והן משיחות עם אלה שהשתתפו בתהליך עולה שידה של התקשורת הייתה על העליונה כמעט ברוב חלקי התהליך, ולראיה – התוצר הסופי.¹³⁰

ב-22 במאי 1996 נחתם הסכם ה"הבנות" בגרסתו החמישית. לראשונה נחתם ההסכם עם שר הביטחון ולא עם רשות צבאית, כלומר ניתן תוקף ממלכתי להסדר "זמני". ההסכם הוחל על כלל אמצעי התקשורת בישראל ללא קשר לחברותם בוועדת

¹²⁸ מכתב מוועדת עורכי העיתונים היומיים במדינת ישראל לשר הביטחון (2.10.1989).

¹²⁹ מכתב ממושה ורדי ליאיר שטרן, יושב ראש ועדת העורכים ולתא"ל יצחק שני (18.1.1996).

¹³⁰ שיחת כניסה לתפקיד עם תא"ל יצחק שני, הצנזור הראשי לשעבר (ספטמבר 2005). ראו גם חנוך מרמרי "צנזורה צבאית, צנזורה עצמית" העין השביעית (29.12.2012) www.the7eye.org.il/31535

העורכים (עוד קודם), קרי: קבלת ההגנה הנתונה בהסכם בלי להיות חלק מהמנגנון המאזן של שמירת הסוד. הצנזורה הוגדרה כמבוססת על הבנה בין מערכת הביטחון לכלי התקשורת, נוסח שמחדד את ההיבט ההסכמי על פני ההיבט החוקי של עבודת הצנזור. בוטל מעמדו של הרמטכ"ל כערכאת ערר, ובראש הוועדה הושם משפטן שישמש גם יושב ראש. באופן הצהרתי קיבלה הוועדה מעמד של צנזור על. עוד אפשר ההסכם לכלי התקשורת לעתור לבג"ץ אם הוועדה דחתה את השגתם, קרי: לעיתונות שמורה הזכות להגיע עד לבית המשפט העליון, ומערכת הביטחון, לכאורה, חסומה בהחלטת הוועדה (לשאלתי את צבי ענבר ז"ל מה יקרה אם אחליט שלא לקבל את החלטת הוועדה בערר נגדי, הוא הבהיר כי שמורה לי הזכות, אולם הוא, כיושב ראש הוועדה, יראה בכך משום ביטולו המידי של הסכם ההבנות).¹³¹ ההסכם הגדיר את רמת הענישה, שהיא מזערית וסמלית, וצמצם את משך הליך הערר ל-24 שעות, דבר שמטיל מעמסה כבדה על מערכת הביטחון.

הדגם ההסכמי המתואר לעיל ייחודי לישראל, שהיא גם הדמוקרטיה היחידה שבה מתקיים מנגנון של מניעה מוקדמת באמצעות ארגון צנזורה ייעודי. מארג התשתית החוקית המשמשת את הצנזורה בישראל, מתבסס על תקנות ההגנה, על הסכם ההבנות, על צווים מתוקף חוק העונשין, התשל"ז-1977 (חמישה נושאים שעליהם החליטה הממשלה כי הם חסויים, אלא אם כן אישרם הצנזור. הם הוטמעו ברשימת הנושאים), על סעיפים מגבילים או מתירים בחוקים קיימים (דוגמת סעיף 9 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וסעיף 19 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002). פסיקות בית המשפט התוו את הדרך ואת מגבלות הכוח. לכל דמוקרטיה ישנם מנגנונים שהם מורשת התרבות וההיסטוריה, לשמירה על ביטחונה מפני פגיעה ולקביעת האיזון מול חופש הביטוי.

2. האסדרה בדמוקרטיות מערביות

בשתי הדמוקרטיות הוותיקות, בריטניה וארצות הברית, קיימות תפיסות שונות באשר למקומו של חופש הביטוי במדרג הערכים הלאומי המוצהר, ובמקביל – מנגנוני איזון שונים, משפטיים ומנהליים, המגבילים אותו בשם הערכים של ביטחון המדינה ושל שלום הציבור.

¹³¹ שיחת כניסה לתפקיד עם תא"ל צבי ענבר, יושב ראש ועדת השלושה (אוקטובר 2005).

בבריטניה חופש הביטוי אינו מעוגן בחקיקת יסוד.¹³² מדובר בעיקר בהתפתחות היסטורית של המעמד החברתי-משפטי המוקנה לזכות יסוד זו. נהוג לייחס לחיבורו של ג'ון מילטון מאמצע המאה ה-17, ה-Areopagitica,¹³³ את המושג "חופש הביטוי". בבריטניה מסורת ארוכת שנים של סודיות המנהל. משכך, התפתחה תפיסה משולבת בחקיקה הבריטית של מניעת מידע בתחומי מודיעין, ביטחון ויחסי חוץ ושל ענישה פלילית מאוחרת על מסירת מידע פוגעני או שלא בסמכות. כך הדבר הן בידי ה-Seditious libel על הגרסאות השונות שלהם, והן בשני ה-Official Secrets Acts מראשית המאה הקודמת. במקביל התגבשה מאז מלחמת העולם הראשונה תפיסה של מניעה מוקדמת באמצעות מנגנון "אגרות ההגנה" (DA Notice), שהתפתח עם השנים למנגנון מייעץ, מבוסס הסכמה ומשותף לממשל ולעיתונות. הרעיון העומד בבסיס מנגנון ה-DA הוא כי גם אם האחריות חלה תמיד על העורך או על הסופר, הוועדה המייעצת (The Defence, Press and Broadcasting Advisory Committee (DPBAC)) עוזרת לו להחליט החלטה נכונה בלי לעבור על חוק הסודות הרשמיים.¹³⁴ מנגנון מניעה נוסף, שמשמשים בו במשורה, הוא צווי מניעה שיפטיים. בחינה של אירועים שונים בבריטניה מעידה על כך כי גם אם אין חופש הביטוי מעוגן בחקיקה, ומסורת סודיות המנהל מושרשת, הרי שבפועל מגן המשפט הבריטי על ערך זה ועל העיתונות כמייצגת נאמנה שלו.

בארצות הברית זוכה חופש הביטוי להגנה חוקתית בתיקון הראשון לחוקה.¹³⁵ התיקון מגן במפורש על חופש הביטוי ועל חופש העיתונות (אף שלעיתונאים אין זכויות יתר בכל הקשור לחופש המידע).¹³⁶ הקונגרס אינו רשאי להגביל בחוק חירויות המוגנות בחוקה. בארצות הברית מסורת ארוכה הרואה במניעה מוקדמת רע שיש להתרחק ממנו. בית המשפט העליון פירש את התיקון הראשון כאוסר באופן מוחלט כל סוג של מניעה מוקדמת, ואם תותר, יהיה על הצד המבקש להוכיח קיומו של צורך שלטוני דוחק המתבטא בפגיעה ממשית ובלתי ניתנת לתיקון.¹³⁷ בעת הצורך החוק האמריקני מייצר באופן ישיר או עקיף מנגנוני מניעה מוקדמת ומותיר בידי השלטון שיקולים רחבים באשר לסוגי מידע שלא יימסרו לידי הציבור: מניעת גישה לאזורי

132 חופש הביטוי מעוגן ב- Human Rights Act, 1998, c. 42.

133 לעיל ה"ש 16.

134 להרחבה ראו האתר הרשמי של הוועדה www.dnotice.org.uk.

135 U.S. CONST. amend. I.

136 סגל חופש העיתונות, לעיל ה"ש 105, בעמ' 17.

137 פרשת מסמכי הפנטגון, לעיל ה"ש 50.

מלחמה לשם סיקור (משרד הצנזורה במלחמת העולם השנייה, בגרנדה ובעיראק), מנגנוני אסדרה דוגמת הסכמי סודיות, סיווג מסמכים, אגרות ביטחון של הנשיא וכדומה. המנגנונים מכוונים בעיקר לעובדי ציבור. במקביל, ובמידה רבה באופן התואם את התפיסה הנורמטיבית של איסור מניעה מוקדמת, החקיקה המתקפת ענישה מאוחרת בארצות הברית היא מחמירה, למשל חוק הזרים וחוק ההסתה בגרסתו השנייה מ-1918 וחוק הריגול מ-1917, שניסוחם עמום ושתחולתם רחבה. לאחר מתקפת הטרור ב-11 בספטמבר 2001 נחקק אחד החוקים הדרקוניים ביותר, המוכר כ- USA PATRIOT ACT.¹³⁸ החוק, שנחקק בחיפזון, מעצים את יכולת הרשות המבצעת ומצמצם מאוד את הבקרה השיפוטית על מעשיה. ככלל, בחינה של ההתנהלות בפועל בזירות שונות (הוצאת צווי מניעה, העמדה לדין על פי חוק, הגנה על מדליפי מידע, הגנה על החיסיון העיתונאי) באירועים שבהם מעורבים היבטים של ביטחון המדינה, מעלה פער בין ההצהרה הנורמטיבית להתנהלות בפועל.

3. מערכת היחסים בין הצנזורה לתקשורת

מערכת היחסים שבין הצנזורה לתקשורת שיקפה בזעיר אנפין את מערכת היחסים בין מערכת הביטחון (ובשני העשורים הראשונים – של השלטון) לתקשורת. ככלל, למעט שתי תקופות מובחנות שתפורטנה להלן, מערכת היחסים בין שני המוסדות הייתה סבירה, בהתחשב בניגודי האינטרסים המובנים.

ניתן לחלק את השנים מאז קום המדינה באופנים שונים, בהתאם לממד העיקרי שבוחנים. במאמר זה תוצג חלוקה לשלוש תקופות, וההבחנה המובילה היא הגעה לנקודות שבר או היסט ביחסי הצנזורה והתקשורת שהביאה לשינוי במאזן הכוחות. התקופות נסכרות באירוע מכונן, אולם השפעתו מחלחלת ומופיעה שנים אחדות אחר כך. כל אירוע מכונן הביא לכך שהצנזורה, בקוראה את מפת האיזונים החדשה שנקמה בחברה הישראלית, ערכה שינוי בפעולתה כדי להתאים עצמה לסביבה המשתנה. ההתאמה, שנועדה לשמר את רלוונטיות הצנזורה במימוש סמכותה על פי חוק, כוללת שינויים נורמטיביים ולעיתים מבניים. כך, בסיומה של התקופה הראשונה עדכנה הצנזורה את נקודת האיזון בהתנהלותה המקצועית, כחלק מהשינוי שחל בחברה הישראלית, בלי לבצע שינוי באסדרה הקיימת. בסיומה של התקופה השנייה חלו שינוי

138 Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272.

סמלי באסדרה (הסכם 1989) ושינוי מהותי בפעולת הצנזורה מול התקשורת, שבא לידי ביטוי במחצית הראשונה של שנות התשעים. אולם מאמצע שנות התשעים חלו שינויים רבים, מהירים ובעלי השפעה הדדית במגמה כוללת ברורה של הצבת אתגר עתידי מהותי לאיזון שנרקם לאורך השנים בין הצנזורה לתקשורת. אלו הביאו לידי ההצעה המוצגת במאמר לשינוי מבני-נורמטיבי של האסדרה בישראל מהיסוד.

הסקירה תתמקד במאפייני התקופות ותציין בתוך כל תקופה נקודות שיא, אך אין היא תיאור כרונולוגי של האירועים.

4. מקום המדינה עד מלחמת יום הכיפורים

השנים הראשונות שלאחר קום המדינה היו השנים המעצבות. אופן פעולת הצנזורה, היקף סמכותה והקו המקצועי שלה נקבעו תוך כדי בחינת גבולות הדדית. בתקופה זו הצנזורה וצה"ל לא היו נקיים מחשד של נטייה פוליטית. היא הואשמה לא פעם כמי שנוצלה לצרכים פוליטיים.¹³⁹ כך, ביולי 1948 הצנזורה הורתה לסגור את בתי הדפוס של "מעריב" ושל "ידיעות אחרונות", החלטה שנתפסה כפעולה של ההגנה (שבשלטון) נגד הפלמ"ח והאצ"ל, בהתאמה. לאחר שהצנזורה פסלה לפרסום שיר של אלתרמן שעסק בפירוק חטיבות הפלמ"ח, עלתה הסוגיה על שולחן הכנסת. ח"כ י' ריפטין ממפ"ם טען: "איננו יכולים להסתפק בדיון בשאלה זאת באחת הוועדות. ההשתוללות של הצנזורה הצבאית נמשכת חודשים רבים, והיא מהווה אחת הדרכים של מלחמה מפלגתית פנימית".¹⁴⁰

בשנים אלו נעשה שימוש תכוף במנגנון "ועדת העורכים" כדי לשתף במידע ביטחוני אינטימי, בדרך כלל במטרה למנוע פרסומו. העורכים יזמו והזינו את המנגנון וראו עצמם שותפים לפעולות הממשלה והמדינה. את הצנזור, שהיה שותף לפגישות (או לסיכומים) עם ועדת העורכים, הם קיבלו כמי ששיקול דעתו כפוף לרצונותיהם של בכירים ממנו.¹⁴¹ ניתוחים רבים מציגים את הוועדה כמכשיר העיקרי להגבלת חופש העיתונות במשך שנים ארוכות, ואת חבריה כאלה שבגדו במקצוע העיתונאי

¹³⁹ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 193–194.

¹⁴⁰ ד"כ 1, 533 (התש"ט).

¹⁴¹ ז"ק, לעיל ה"ש 125, בעמ' 8.

ושהשתכרו מניחוח ההתחככות באליטה השלטונית. אולם יש לזכור כי הוועדה היא שהצליחה לייצר אסדרה מאזנת, גמישה ומתאימה יותר לתרבות ולחברה בישראל.¹⁴²

עם סיום מלחמת העצמאות דעכו הטענות בדבר פסילות פוליטיות-מפלגתיות, ועלו טענות נגד פסילות בהקשרי מדיניות חוץ וביטחון ונגד כיסוי על מחדלי מערכת הביטחון. הצנזורה נתפסה כמי שחרגה מתחום סמכותה ושנהגה לפסול נושאים מטעמים שונים. כך, על פסילה מטעמי "מוסר" העיד שר החקלאות עצמו. אפילו הכנסת נאלצה למצוא פתרונות יצירתיים לתיעוד "דברי הכנסת" במטרה לא לחרוג מהוראות הצנזור.¹⁴³ הצנזורה פסלה מאמרי דעה שהביעו ביקורת על מדיניות הממשלה, ולעתים אף מאמרי דעה שתקפו את ההתנהלות הפוליטית שלה עצמה.¹⁴⁴ עיקר מאבקו של הצנזור היה מול ביטאוני מפלגות השמאל מק"י ("קול העם") ומפ"ם ("על המשמר"), מעין שיקוף של מאבק השלטון במפלגות אלו.¹⁴⁵ בתחילת שנת 1953 נסגר "קול העם" פעמיים, בפעם הראשונה פסק בית המשפט בפסק דין כמעט נשכח שאין הוא מתערב בהחלטת הרשות המוסמכת.¹⁴⁶ בפעם השנייה פסל בית המשפט את החלטת שר הפנים, פסיקה שהייתה עוגן ראשון לחופש הביטוי בדמוקרטיה הישראלית הצעירה.¹⁴⁷ להבדיל מפסיקת שניצור, פסיקת קול העם לא הטביעה חותמה על פעולת הצנזורה. המאבקים עם עיתוני השמאל, כולל "הארץ", נמשכו ביתר שאת. עיתון "הארץ" לקח על עצמו להיאבק בפסילות שאינן צבאיות גרידא, דוגמת חילוקי דעות במערכת הביטחון, סוגיות של יחסי חוץ וביקורת על בכירים. ח' שורר, איש מפא"י, הגדיר זאת "אי-ציות והתקוממות... יש להחמיר את הצנזורה, כי אצלנו משתוללת הדמוקראטיה".¹⁴⁸ ניסיונות שונים לחייב את "ועדת העורכים" להגדיר מחדש את גבולות סמכות הצנזור בשאלות שונות לא עלו יפה. הוועדה התחמקה מהכרעות

¹⁴² להרחבה על ועדת העורכים ראו צבי לביא "ועדת העורכים" – המיתוס והמציאות" קשר 1, 11 (1987); נמר של נייר, לעיל ה"ש 104, בעמ' 83-92.

¹⁴³ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 196-197.

¹⁴⁴ למשל פסילת מאמר על מדיניות הממשלה כלפי סוריה למען היחסים עם ארצות הברית ופסילת מאמר ב"על המשמר" על צנזורה מדינית. שם, בעמ' 199.

¹⁴⁵ שם, בעמ' 200.

¹⁴⁶ בג"ץ 25/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז 165 (1953).

¹⁴⁷ לעיל ה"ש 28. דינה גורן, לעיל ה"ש 47, מייחסת בעמ' 201 את השינוי בעמדת בית המשפט כלפי "קול העם" בהפרש של חודשים ספורים לשינוי היחסים בין ישראל לרוסיה.

¹⁴⁸ שם, בעמ' 202.

והעדיפה את דרך השכנוע ההדדי.¹⁴⁹ בשנים אלו ההנחה הרווחת היתה כי השתיקה יפה לנושאים ביטחוניים (כולל מחדלים הרי גורל דוגמת "עסק הביש"). השאלה המהותית אילו נושאים אכן נדרשים בהגנת הצנזורה, לא נדונה לעומק ולא הוכרעה. אלה היו "שבע ... השנים הפורמטיביות של הדמוקרטיה הישראלית".¹⁵⁰

האירוע שערער בשנים אלו את הסטטוס קוו שנוצר, הוא "הפרשה". "פרשת לבון", שבה נוצרו מחנות בתוך השלטון וכל מחנה זכה לתמיכה של כלי תקשורת אחר, הציפה את העובדה שבעת הצורך אין בוחלים בכירים לעשות שימוש במידע שקודם לכן הוגדר חסוי בשם הביטחון הלאומי. הצנזורה נאלצה להתמודד עם הדלפות מידע מצד שני המחנות, עם רמזות, עם לשון סתרים שפותחה במיוחד לתיאור הפרשה, ועם פרסומים בחו"ל ששימשו בסיס לשיח בארץ. הצנזורה אסרה לפרסם בארץ את מה שפורסם בחו"ל, מתוך נקודת הנחה שמידע המפורסם בארץ זוכה לאמינות גבוהה יותר (הבסיס המקורי לציטוט מקורות חוץ). אולם איסור זה הביא למעשי מחאה של הציבור, של העיתונות ואפילו של גיבורי הפרשה, שציטטו פרסומים ושחשפו מידע ברבים. למרות ספיחי "הפרשה" היו שנות השישים המוקדמות רגועות יחסית, עד לדרישתו של שוקן מעיתון "הארץ" מוועדת העורכים לבחון מחדש את "בעיות" הצנזורה, שתוצאתה, כאמור, הנוסח השלישי להסכם. במקביל לשינוי העיקרי שהוכנס בהסכם, ולפיו אין הצנזורה עוסקת בדעות ובפרשנות, הוצא צו לפי חוק העונשין העוסק בישיבות ממשלה המוגדרות "ועדת שרים לענייני ביטחון". לפי צו זה, הישיבות חסויות אלא אם כן אישר הצנזור לפרסם מהן.¹⁵¹ שימוש יתר של הממשלה בהגדרות ישיבותיה כ"ועדת שרים לענייני ביטחון" ופעולת הצנזור (ללא שיקול דעת) למניעת פרסומן החזירו את פעולת הצנזורה למרחב הפוליטי.¹⁵² בשנים אלו עלתה הצנזורה

¹⁴⁹ החשש מהכרעות עקרוניות בסוגיות הקשורות בצנזורה מלווה את הצנזורה עד היום, למשל פעולתו של בג"ץ בשתי עתירות משנת 2000 בסוגיית צו איסור פרסום של הצנזורה, החלטות ועדת השלושה שנוטות כמעט תמיד לפשרה, ובמידה מסוימת גם אי הנכונות לאכוף את החוק במקרה של הפרות בוטות.

¹⁵⁰ ז"ק, לעיל ה"ש 125, בעמ' 8.

¹⁵¹ קיימים חמישה צווים לפי חוק העונשין שבהם הוסמך הצנזור כגורם המאשר מידע לפרסום. הצווים עוסקים בסוגיות של "ועדת שרים לענייני ביטחון", עלייה מארצות שהעלייה מהן מוגבלת, צינור הנפט אילת-אשקלון, הלוואות חוץ ומכליות נפט בנמלי ישראל.

¹⁵² נמר של נייר, לעיל ה"ש 104, בעמ' 74-76.

לכותרות מדי פעם: פרשת "בול" (בן ברקא), פרשת ישראל בר, התפטרות ראש המוסד על רקע פרשת המדענים הגרמנים ועוד.

בעתות מלחמה: מלחמת קדש¹⁵³, מלחמת ששת הימים¹⁵⁴ ומלחמת ההתשה¹⁵⁵, זכתה הצנזורה לנכונות ולהבנה מצד התקשורת, למעט עיתון "הארץ" שהיה בשליחות עצמית לייצר מאזן כוחות אחר.¹⁵⁶ אפילו פסילת הצנזורה את אירועי כפר קאסם תוך כדי מלחמת קדש עד לסיום החקירה, שעליה העיד לימים הצנזור הראשי בר-און שהייתה "[...] חסימת פי העיתונות", לא זעזעה את המערכת.¹⁵⁷ כאמור, חלק נכבד לכך יש לייחס לעובדה כי העורכים הראשיים שותפו בסודות הביטחוניים, בתמורה לכך שאלו לא יפורסמו.¹⁵⁸ השיח הביטחוני שקדם למלחמת ששת הימים נוהל אמנם באופן חופשי יותר מבעבר תודות לסעיף 2 בהסכם ההבנות מ-1966, שאפשר דעות ופרשנויות. מאידך גיסא, הבירורים המדיניים בעקבות הלחימה חסו תחת צנזורה. הסכם הפסקת האש והרגיעה לכאורה שהביא עמו, וביתר שאת העלאת שאלות פוליטיות בעלות גוון ביטחוני (עתידי השטחים, שלום עם הערבים, דמוגרפיה) לשיח ציבורי הגלוי הורידו את מפלס הסובלנות כלפי מעורבות הצנזורה. בשנים שקדמו למלחמת יום הכיפורים לא הותרו לפרסום סוגיות רבות שחונות במרחב הביטחוני-פוליטי.¹⁵⁹

טראומת מלחמת יום הכיפורים הייתה קו שבר חד ביחסי צנזורה-תקשורת, "רעידת אדמה" שטלטלה את מערכת הביטחון ואת התקשורת. התנהלות ועדת

153 ז"ק, לעיל ה"ש 125, טוען בעמ' 9 כי הצנזורה פסלה ידיעות בזכות מכה מקדימה למצרים ודחפה את השיח הציבורי הרחק מזירה זו.

154 הצנזורה זכתה למחמאות על התנהלותה במלחמת ששת הימים, ייתכן שכחלק מהאופוריה הכללית. מאיר בן-גור "עתונות ועתונאים בימי המערכה" ספר השנה של העתונאים תשכ"ז 35, 40-41 (1967).

155 נטען כי במלחמת ההתשה העיתונות שבעד הממסד אותגרה על ידי עיתונות מחאה שייצגה בעיקר את האגף היוני המתון. גד ברזילי "תקשורת המונים ומלחמות" קשר 10, 25, 27 (1991).

156 גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 219.

157 אבנר (וולטר) בר-און הסיפורים שלא סופרו 83 (1981).

158 העברת מידע מוגדר "לא לפרסום" בישיבת ועדה מונעת מכלי התקשורת לפרסום גם אם התקבל ממקורות אחרים. לביא, לעיל ה"ש 142, בעמ' 11-14.

159 ז"ק, לעיל ה"ש 125, בעמ' 15.

העורכים שהצניעה פרסומים לאחר תדרוך שקיבלה,¹⁶⁰ והצנזורה שמנעה את הצגת כלל המידע על היערכות בגבול, נתפסו כאם כל חטאת.¹⁶¹ איגוד כתבי החוץ ניהל מאבק עיקש מול הצנזורה לאורך כל המלחמה וטען לפסילות פוליטיות, לחוסר מקצועיות ולחוסר עקיבות. בעקבות המלחמה הוא קרא לשידוד מערכות כולל של הצנזורה.¹⁶² העיתונאים היכו על חטא על התנהלותם הבלתי מקצועית. המושגים "כישלון", "מחדל", "הכאה על חטא", "צנזורה עצמית", "שחיטת הפרה הקדושה של הביטחון" היו שגורים בפי כל עיתונאי.¹⁶³

עשרה ימים בלבד לאחר סיום המלחמה התכנסה "ועדת הצנזורה" שליד "ועדת העורכים", ונקבעו כללים חדשים לפעולת הצנזורה מול העיתונות. הכללים החדשים שסיכם הצנזור מאפשרים שיח ביקורתי נוקב יותר ומעידים על המהפך שחל לאחר המלחמה בתפיסתו באשר לנקודת האיזון הנכונה. הספר "המחדל", שהוגש לצנזורה כמאמרים נפרדים, מעיד על השינוי.¹⁶⁴ מאידך גיסא, נטען כי הצנזורה המשיכה לפסול ידיעות מזיניות רבות. בר-און מספר בספרו על סוגיות מזיניות רבות שבהן נתקל. עולה מהן כי הוא ניסה לקבוע קו ברור בין עניינים ביטחוניים למדיניים, ולראיה ניסיון של הממשלה להגן על מידע בתחום יחסי החוץ באמצעות צו לפי חוק העונשין, שכשל.¹⁶⁵

¹⁶⁰ תיעודי תדרוכים מתקופה זו הנמצאים בצנזורה מעידים על קשר אינטימי, הדוק וחושפני בין ועדת העורכים לראשי הצבא והמדינה. תוך כדי המלחמה הם נפגשו אחת ליומיים. ז"ק, שם, טוען כי זו הסיבה שבגינה במשך כל המלחמה לא הוגשו תלונות לוועדת הצנזורה.

¹⁶¹ בצנזורה נמצאה רק כתבתו של יעקב ארז על היערכות בגבול המצרי, שנפסלה לפרסום בחלקה המכריע. אין סימוכין לטענה כי "כתבות רבות" נפסלו בצנזורה. הדבר תואם את טענתו של תא"ל יצחק שני שמוצגת שם.

¹⁶² כתבי חוץ "ניהול עתונות" ספר השנה של העתונאים תשל"ד 70, 73–74 (1974).

¹⁶³ "מוסדות העתונאים יגבשו הצעות ליצירת תנאים שיאפשרו לעתונים למלא את חובתם" ספר השנה של העתונאים תשל"ד 108 (1974) (להלן: "מוסדות העתונאים"); סימפוזיון שהתקיים שלושה חודשים לאחר סיום הלחימה).

¹⁶⁴ על התגובות שקיבל הצנזור בעקבות אישור הספר ראו בר-און, לעיל ה"ש 157, בעמ' 256. על השינוי ראו עדות של נח מוזס ב"מוסדות העתונאים", לעיל ה"ש 163, בעמ' 115.

¹⁶⁵ ז"ק, לעיל ה"ש 125, בעמ' 15. בר-און, לעיל ה"ש 157, בעמ' 276–280.

5. מ-1973 ועד בג"ץ שניצר (1989)

משבר תודעתי עמוק ומשבר אמון בממשל בעקבות המלחמה, תסיסה פוליטית ושבירת הקונצנזוס נגסו בנכונות התקשורת לקבל על עצמה מגבלות שהכתיב הממסד. "ועדת העורכים" נחלשה כמוסד הן בשל חילופי השלטון ב-1977 והיחלשות הזיקה בין העורכים לממשל והן בשל היריבות הפוליטית התוך ממסדית שהביאה לחשיפה רבה של מידע בלי להיזקק למפגשים חסויים.¹⁶⁶ הגדלת מספר החברים גזלה מהוועדה את שארית מעמדה הייחודי. העיתונות הפכה ביקורתית יותר ומעודנת פחות, ובמקביל הצנזורה הפכה "ליברלית" יותר, שילוב שהביא לשיח ציבורי-ביטחוני הולך וגובר. מערכת הביטחון פיתחה את ערוצי הקשר הישירים מול התקשורת, וממצב של איפול מוחלט עבר צה"ל לשיתוף פעולה צמוד.

לפני פרסום ממצאי ועדת אגרנט, ובעיקר אחריהן, עסקה העיתונות רבות בכשל המדיני והצבאי במלחמה, בדגש על הקונספציה שבה היו שבויים הדרגים הבכירים. נגד העיתונות טענו כי היא התעלמה מחלקה שלה בהחדרת עיקרי הקונספציה לתודעת הציבור בישראל בשל מערכת היחסים המורכבת וההתחייבויות ההדדיות שאפיינו את "ועדת העורכים" ואת תא הכתבים הצבאיים המואמנים.¹⁶⁷ אולם ההתנהלות מול הצנזורה בשנים הראשונות לאחר המלחמה העידה על תהליך הפקת לקחים אישי ומערכתי שתוצאתו אי נכונות לקבל את עולה כבעבר.

באופן לא מפתיע גם הצנזור מצא את עצמו "מצדד יותר ויותר עם ... עקרון חופש העיתונות ... כאחד מעקרונות-היסוד של דמוקרטיה מתוקנת". למרות תפקידו המגביל את חופש העיתונות, הוא ראה עצמו מי שאחראי גם לשמירתו.¹⁶⁸ תפיסת עולם צנזוראלית זו מלווה את מפקדי הצנזורה מאז, ומקורה כאמור בטרואמת יום הכיפורים שלנו. כידוע, בפעולתה משקפת הצנזורה את נקודת האיזון בין האינטרסים, תפיסות העולם והניגודים השונים בחברה הישראלית. היחלשות הקונצנזוס הציבורי-פוליטי בנושאים לאומיים לאחר מלחמת יום הכיפורים גרמה לצנזור להימנע ככל

¹⁶⁶ לביא, לעיל ה"ש 142, בעמ' 25. על מרכזיותו של בן-גוריון בקביעת מדיניות הביטחון, ראו Reuven Pedatzur, *Ben-Gurion's Enduring Legacy, in SECURITY CONCERNS: INSIGHTS FROM THE ISRAELI EXPERIENCE* 139, 142-43 (Daniel Bar-Tal, Dan Jacobson & Aharon Klieman eds., 1998).

¹⁶⁷ גורן, לעיל ה"ש 47, בעמ' 219.

¹⁶⁸ בר-און, לעיל ה"ש 157, בעמ' 280.

האפשר מכניסה לסוגיות מדיניות-ציבוריות, שהיו מנת חלקו קודם לכן, ולאפשר שיח ביטחוני ביקורתי.¹⁶⁹

המהפך בשנת 1977 גרם לשתי תופעות שהתנפצו על שולחנו של הצנזור. ראשית, נפרמה מערכת היחסים הייחודית בין האליטה התקשורתית לאליטה העיתונאית. שנית, נוצר נתק בין השלטון בראשות בגין לבין "ועדת העורכים". המושג "ביטחון המדינה", שאופיו ותכולתו זהו עם תפיסת העולם של מפלגת השלטון הקודמת, הפך להיות תלוי השקפת עולם ואידיאולוגיה, ואלו היו שונות.¹⁷⁰ העובדה שחלק ניכר מהסוגיות הביטחוניות חנו על סף השיח המדיני, לדוגמה השיח שיתפתח על האינתיפאדה ועתיד השטחים שכלל היבטים ביטחוניים-צבאיים נרחבים, הקשתה מאוד על קביעת הגבול.¹⁷¹

צנזורה מבוססת מניעה מוקדמת "וולונטרית" נשענת על האמונה כי קיים אינטרס-על משותף לשני הצדדים להסכם. הביטחון הלאומי הוא אינטרס כזה, ולטובתו מוכנה העיתונות לספוג עולן של הגבלות חיצוניות ופגיעה בחופש הפעולה שלה. כל אירוע ברמה הלאומית שמפחית מתחושת הסכנה הקיומית המיידית, או שנוגס בקונצנזוס החברתי, יש לו השפעה ישירה והשפעה עקיפה על פעולת הצנזור כלפי העורכים: אירוע חיובי, דוגמת הסכם השלום עם מצרים, ואירוע דוגמת מלחמת לבנון הראשונה, שנגסה בקונצנזוס הלאומי ושהתנהלה על רקע משבר אמון בבכירי הממסד הביטחוני והממסד המדיני.¹⁷² יעקב ארזו העיד על המשבר שחש כאשר נגלה לפניו הפער בין הפקודות לצבא לכיבוש ביירות, למה שנאמר לדרג המדיני ובתקשורת. זו הייתה נקודת מפנה. לוחמים ביקשו: "סעו לירושלים! החיים שלנו בידכם!". איתן הבר העיד כי אלופים לחשו על אוזנו שהמלחמה מיותרת.¹⁷³ הצנזור, כמנהגו העדכני-ליברלי, התיר לתקשורת קודם לפתיחת המלחמה, לצייר תמונה מדויקת יחסית

¹⁶⁹ ספריהם של זאב שיף רעידת אדמה באוקטובר (התשל"ד) ושל משה אישון המחדל (1974) מעידים על השינוי. דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 42.

¹⁷⁰ נמר של נייר, לעיל ה"ש 104, בעמ' 89; לביא, לעיל ה"ש 142, בעמ' 25–26.
¹⁷¹ "פשרה זמנית", לעיל ה"ש 93, בעמ' 55.

¹⁷² זאב שיף "כשהתותחים ירו – העיתונות לא שתקה, מעולם" ספר השנה של העיתונאים תשמ"ה 76, 82 (1985). עוד על חוסר האמון ראו "מלחמה בלי קונצנזוס" ספר השנה של העיתונאים תשמ"ג 7 (1983); "של"ג: מלחמת יש ברירה או חוסר ברירה" ספר השנה של העיתונאים תשמ"ה 83 (1985).

¹⁷³ "מלחמה בלי קונצנזוס", לעיל ה"ש 172, בעמ' 14–15.

בנושאים מדיניים-צבאיים.¹⁷⁴ אולם במלחמה, כבמלחמה, חזרה הצנזורה למדיניות מחמירה. אחת העדויות לשוני בין המלחמות עד 1973 למלחמת לבנון הראשונה היא העובדה שהצנזורה והתקשורת התעמתו רבות תוך כדי הלחימה, כולל משפטי צנזורה. על רקע היחסים עם שר הביטחון אריאל שרון לא התכנסה הוועדה ולו פעם אחת. חוסר האמון בשלטון ובצבא היתרגם למאבקים מול הצנזורה.¹⁷⁵ איתן הבר טען כי "לא נשמענו יותר למאווי ליבו של מישהו בצמרת צה"ל ומשרד-הביטחון. עשינו וכתבנו את מה שחשבנו לנכון לכתוב. מבחינה זו, מלחמת לבנון היתה תעודת-הבגרות של העתונות הישראלית בכלל, ושל הכתבים הצבאיים בפרט".¹⁷⁶

ביטוי להלכי הרוח בחברה ניתן לזהות בהתאמת המדיניות שנערכה, שלא באופן מוצהר, לאחר המלחמה. הספרים שהתפרסמו לאחר מלחמת לבנון הראשונה מעידים יותר מכל על הגמישות הרבה שהפגינה הצנזורה במתן במה לשיח ביטחוני פתוח וביקורתי.¹⁷⁷

התקופה שאחרי מלחמת לבנון לא הייתה רגועה מבחינת הצנזורה בחזית נוספת. סמכותה והרלוונטיות שלה נדונו גם בדרג המדיני.¹⁷⁸ תקופה זו הגיעה לשיאה בבג"ץ שניצז,¹⁷⁹ שיותר מכל משקף את רוח התקופה במשפט ובחברה בישראל. הדרישה מצד העיתונות ומצד גורמים פוליטיים לנהל דיון ציבורי בנושאים שבעבר נחשבו טאבו בשל היבטים ביטחוניים-לאומיים, קיבלה זריקת עידוד חזקה מבית המשפט העליון. פסיקה זו היא האירוע המכונן העיקרי בחיי הצנזורה עד לימים אלו. יש שיאמרו שמבחן הוודאות הקרובה עזר לה לשרוד את הסערות של שנות התשעים והאלפיים.

ככל שהצנזור פעל באופן עצמאי יותר בשל היחלשות הקונצנזוס ולאור הפסיקה, כך התקבע מעמדו כמייצג הדדי של שתי המערכות. מערכת הביטחון ראתה בו מי שרגיש להלכי הרוח בציבור ובתקשורת ושיועד להתאים את המדיניות ואת ההתנהלות.

¹⁷⁴ ז"ק, לעיל ה"ש 125, בעמ' 18.

¹⁷⁵ דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 43.

¹⁷⁶ "מלחמה בלי קונסנזוס", לעיל ה"ש 172, בעמ' 10.

¹⁷⁷ כך ספרם של זאב ושיף ואהוד יערי מלחמת שולל (1984). דיני צנזורה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 43.

¹⁷⁸ הצעת חוק הצנזורה, התשמ"ד-1984, הכנסת ה-10 (ח"כ מרדכי וירשובסקי). הצעה לסדר היום של ח"כ פסח גרופר – פרסום סודות צבאיים בעיתונות, ד"ב 108, 3899 (התשמ"ז).

¹⁷⁹ לעיל ה"ש 1.

התקשורת ראתה בו גוף שמייצג את האינטרסים שלה מול מערכת הביטחון. למעמד זה של הצנזורה חלק עיקרי בשימור מנגנון האסדרה.¹⁸⁰

6. שנות התשעים ואילך – שינויים באקלים החברתי-תרבותי בישראל

(א) מאפיינים כלליים

עשרים ושש השנים שחלפו מאז גידר בית המשפט את סמכות הצנזורה במבחן הוודאות הקרובה, היו רוויות אירועים ביטחוניים, חלקם בעצימות גבוהה וחלקם בעצימות בינונית, חלקם מזוהים עם ישראל וחלקם אינם מזוהים עמה, חלקם במרחב המדיני וחלקם במרחב הצבאי: מלחמות (מלחמת המפרץ הראשונה ומלחמת המפרץ השנייה, מלחמת לבנון השנייה), מבצעים (בצפון "ענבי זעם", במרכז "חומת מגן", בדרום מ"עופרת יצוקה" ועד "צוק איתן"), הסכמי אוסלו, הנסיגה מלבנון, האינתיפאדה השנייה; פרשיות ריגול, פרשיות סיכול. חלקם ניזומו על ידי המערכת, לדוגמה השיח בנושא התגרענותה של איראן. חלקם נכפו על ישראל בעקבות תקלות (פרשת חאלד משעל, תפיסת סוכני המוסד בשוייץ). ארבע מגמות רוחב מאפיינות עשורים אלו.

בשנות התשעים היינו עדים למספר גבוה של יוזמות מצד גורמים מדיניים לבחון את קיומה של הצנזורה ואת היקף סמכותה באמצעות ועדות או הצעות חוק. הסיבות להקמת ועדה או להעלאתן של הצעת חוק הן מגוונות. אולם נדמה כי ריבוי ההצעות ותכיפותן מעידים על מגמה ברורה של "חוסר נוחות" מצד גורמי השלטון כלפי הצנזורה.¹⁸¹ בהקשר זה יצוין כי ועדת יוסי שריד (כחלק מוועדת החוץ והביטחון של הכנסת) מונתה בספטמבר 1989 על רקע הדלפות בנושא שיח' עובייד, והמלצותיה הוגשו ב-12 ביוני 1990. זו הוועדה היחידה שהמלצותיה אומצו בחלקן בהסכם 1996. ועדת דדי צוקר (כחלק מוועדת החוקה, חוק ומשפט) משנת 1992 מונתה על רקע פרשת צאלים והגישת הצעת חוק במאוס 1993.¹⁸² שר המשפטים דוד ליבאי הגיש באותה שנה הצעת חוק, ומולה מיהר הפצ"ר להעלות הצעת חוק מטעם מערכת

¹⁸⁰ "פשרה זמנית", לעיל ה"ש 93, בעמ' 57-58.

¹⁸¹ ראו "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 86.

¹⁸² הצעת חוק סמכויות שעת חירום (הגבלת פרסום מטעמי ביטחון). התשנ"ד-1993 (הכנסת ה-13).

הביטחון.¹⁸³ ח"כ דוד מגן הגיש בדצמבר 1993 הצעת חוק לביטול הצנזורה, ושנה מאוחר יותר הוא הגיש הצעה בנוסח מרוכך יותר.¹⁸⁴ במאי 1994 נדונו שתי הצעות החוק הפרטיות של חברי הכנסת צוקר ומגן (שנסמכות על עבודת ועדה ציבורית בראשות משה נגבי) בוועדת השרים לענייני חקיקה. העיתונות העבירה מסר ברור שלפיו היא אמנם מתנגדת לצנזורה מקדימה, אולם אם נגזר לחיות עם צנזורה, הרי שהאסדרה הקיימת היא הרע במיעוטו. ביוני 1994 נדחו שתי הצעות החוק. בינואר 1996 העלה ח"כ צוקר את הצעת החוק מחדש לאור טענת העורכים בפגישה עם ראש הממשלה כי האסדרה הקיימת פשטה את הרגל. שר המשפטים ליבאי מיהר למנות ועדה בראשות עו"ד יהושע שופמן. ועדה זו פעלה במקביל למהלכי עדכון ההסכם משנת 1996. עדכון ההסכם הקדים את הוועדה וייתר את הצורך בה.

הנה כי כן, מכלל הוועדות שהוקמו, הצעות החוק שגובשו או הונחו על שולחן הכנסת ומהתיעוד בכתובים עולה כי האסדרה הקיימת נתפסה כרע במיעוטו! לעצמאותו המקצועית של הצנזור ולניקיון ההליך של קבלת החלטותיו יוחסה חשיבות גורלית. מיקום הצנזורה בצה"ל נתפס אף הוא כרע הכרחי או כרע במיעוטו לשם שמירת עצמאותו. היה גם חשש ממתן מעמד של קבע למוסד הצנזורה שנתפס כזמני.¹⁸⁵ העיתונות היא שעמדה בחזית ההגנה על הצנזורה במתכונתה הקיימת.¹⁸⁶

שיח זה לא השתנה גם עשור אחר כך, ומסרים דומים ניתן למצוא בתיקי ועדת וינוגרד, שמונתה ב-2004 ביוזמה פנימית של משרד הביטחון.¹⁸⁷ התקשורת התייחסה לצנזורה כאל "רע הכרחי" המבצע את תפקידו נאמנה במגבלות הקיימות. דווקא גופי הביטחון הלינו על המבחן המשפטי המכביד על פעולת הצנזורה בשמירה על סודותיהם. המלצת הוועדה הייתה למסד בחוק את האסדרה הקיימת.

ניסיונות אלו והשיח הציבורי שליווה כמעט כל פרשה ביטחונית, העידו על היחס הדואלי כלפי הצנזורה, אם תרצו – יחסי אהבה-שנאה. שניות זו ביחס לצנזורה, היא המגמה השנייה בתקופה הנדונה, באה לידי ביטוי בהבעת התנגדות עקרונית למנגנון המניעה המוקדמת ולקיומה של צנזורה צבאית בישראל. יש שקבעו כי היא גוססת, יש

183 מסמך ממפקדת פרקליט צבאי ראשי מה-18 במאי 1993, סימוכין תיק 440-2509.

184 הצעת חוק לביטול הצנזורה, התשנ"ד-1994 (הכנסת ה-13).

185 דב גולדשטיין "להיאבק ללא פשרות נגד כל ניסיון לפגוע בחופש העיתונות". ספר השנה

של העיתונאים 95-1994, 23, 29 (1994-1995).

186 "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 87.

187 בתיקי הוועדה ביחידת הצנזורה.

שהכריזו ברמה על מותה, ואפילו בצה"ל החלו לדון בסגירה אפשרית של היחידה. אולם משניתנה האפשרות לייצר תהליך שסופו בפירוקה של הצנזורה, מעשית העדיפו את המנגנון הקיים והמוכר על פני חלופה עתידית שמהותה אינה ברורה. העובדה כי הצנזורה השכילה להתאים עצמה למציאות המשתנה ולמצב עצמה כגורם מקצועי עצמאי בר סמכא, הפכה אותה מ"רע הכרחי" ל"טוב נסבל".

מגמה שלישית היא ביסוס מעמדה של הצנזורה כגורם מקצועי עצמאי, ביטחוני במהותו ומאזן בהתנהלותו. למעמד זה נלוו סממנים פנימיים בתוך מערכת הביטחון – מעמד ומאפייני התנהלות בתוך צה"ל, ממשקים מול גורמי הייעוץ, הגדרת הייעוד של היחידה ועוד. אולם מעניינים יותר הם הביטויים הגלויים של המעמד הנרכש. ביטוי שכזה למעמד הצנזורה עולה דווקא משיח תקשורתי, לכאורה בעל נופך שלילי, בהקשרי סוגיות החוסות תחת צווי איסור פרסום. החל מאמצע שנות התשעים התרחשו פרשיות ביטחוניות כבדות משקל, דוגמת פרשת יהודה גיל (1997), פרשת נחום מנבר (1997), פרשת חאלד משעל (1997), פרשת האחים עוודאללה (1998), פרשת סוכני המוסד בשווייץ (1998) פרשת אבישי רביב (1999) ופרשת טננבאום (2000). פרשיות ביטחוניות אלו ואירועים נקודתיים אחרים שהתרחשו במקביל, הציפו שתי מגמות סותרות לכאורה, ובפועל – משלימות זו את זו. האחת, ריבוי הוצאת צווי איסור פרסום על רקע תחושתם של גופי מערכת הביטחון שהצנזור אינו נוטה – או מסוגל – לספק מעטפת הגנה כפי שהם היו רוצים. יש שהציגו זאת כסממן לחולשת הצנזורה.¹⁸⁸ בפועל, הצנזור התעקש לפעול לפי אמות המידה שקבע בית המשפט, ואלו אכן לא סיפקו הגנה מלאה לכל המידע שמערכת הביטחון רצתה לחסות. השנייה, עיקרה חילוקי דעות מהותיים שהתגלעו בין הצנזור הראשי לפרקליטות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה באשר לפרשנות מבחן הוודאות הקרובה באירועים ביטחוניים (הצנזור כמעט תמיד הקל יותר) ובאשר לסמכות הצנזור לחוות דעתו כאשר חל צו איסור פרסום על המקרה.¹⁸⁹ סופו של המאבק בנוהל שמחייב את הצנזור להימנע ממימוש סמכותו על פי חוק כאשר שופט מוציא צו איסור פרסום.¹⁹⁰ המעניין

¹⁸⁸ אבנר הופשטיין "צווים לא קדושים". העין השביעית 17, 34 (1998); ברוך קרא "אין הפרדת רשויות" העין השביעית 18, 7 (1999).

¹⁸⁹ בצנזורה תיעוד למאבק שניהלו הצנזורים תא"ל יצחק שני ותא"ל רחל דולב בסוגיית צווי איסור פרסום, בהעלותם של טיעונים מהותיים ודינוניים, פנימיים וכאלה שעניינם מראית פני הדברים כלפי חוץ. מערכת המשפט לא קיבלה את עמדתם.

¹⁹⁰ "צווי איסור פרסום בעניינים הנוגעים לביטחון המדינה" הנחיות פרקליטת המדינה 14.14 (התשס"ב). במהלך שנת 2014 הונח על שולחן פרקליטות המדינה מסמך מטעם

הוא שבשיח הציבורי הער בסוגיה זכתה הצנזורה לתמיכה דווקא מהתקשורת, שהעדיפה לפעול מול גורם מוכר, מידתי ומקצועי.

מגמה רביעית היא התאמות מבניות-נורמטיביות רבות שהצנזורה נאלצה לבצע בהתנהלותה המקצועית כדי לשמר את הרלוונטיות המקצועית שלה. ראשית ומעל לכול, הצנזורה החלה לפעול ברוח הפסיקה וקבעה את מאפייני המדיניות בנושאים השונים ברוח הוודאות הקרובה.¹⁹¹ הצנזורה שינתה את תפיסת הייעוד והגדרה אותו כהגנה על הביטחון תוך כדי עריכת איזון בין ערכים. הצנזורה חדלה אט-אט מלפעול באופן דווקני בהתייחס לחובת ההגשה המוקדמת והתאימה עצמה לתווך התקשורת (דהיינו למאפייני הגוף) ולפוטנציאל האיום. היא החלה מתנהלת באופן שקוף ומכיל כלפי התקשורת. נעשה שימוש מועט יחסית במנגנון של ועדת השלושה. הפעולה מול כתבים זרים ומול התקשורת בשפה הערבית הותאמה כך שתתאים לאופייה הדמוקרטי של המדינה. הצנזורה פיתחה תהליכי קבלת החלטות והתייעצות מהירים כדי לספק מענה לעידן השידורים החיים. פותחו תפיסות עבודה שחורגות מהגדרות "המניעה המוקדמת" לטובת האינטרנט, כולל שינוי הגדרת הייעוד. הצנזורה פעלה להנחלת המדיניות בסוגיות קריטיות כך שניתן יהיה להסתפק בעת חירום בהעברת צווי מדיניות צנזור. הצנזורה הנגישה עצמה לציבור הרחב שאינו קהל היעד המקורי (ממפעילי יישומי אינטרנט שאינם עיתונאים ועד לארגוני הצלה וראשי מועצות ועיריות בקווי עימות), ועוד.

ארבע מגמות אלו נשענו על שינויים שחלו בחמישה ממדים המרכיבים את המרחב הציבורי שבו פועלת הצנזורה במדינת ישראל: החברתי, המשפטי, התקשורתי, הטכנולוגי והביטחוני. כפי שיתואר להלן, שינויים אלו יצרו תנועה מתמדת לעבר מציאות המתקשה יותר ויותר להכיל, תפיסתית ומעשית, את קיומה של צנזורה מונעת מהסוג הקיים בישראל.

הצנזורה הקורא לשנות את הנוהל ולהשיב לצנזור את הזכות לתת חוות דעת במנותק מהחיסוי של צו איסור הפרסום.

¹⁹¹ עדיין בחלק מהמקרים יש שראו חריגה של הצנזור מסמכותו כפי שפירש אותה בית המשפט. לדוגמאות ראו חופש העיתונות בישראל, לעיל ה"ש 62, בעמ' 50-52.

**(ב) הממד הראשון – יחסי צבא-חברה: מדגם של "אומה במדים" ל"חברה
אזרחית"¹⁹²**

מדינת ישראל עוצבה בתחילת דרכה כ"אומה במדים": תפיסת עולם ("מודל" במונחים אקדמיים) העושה שימוש בתרבות בעלת סממנים צבאיים לשם פיתוח המדינה שבדרך. כך קובעה התרבות הפוליטית של מדינת ישראל הצעירה בחמשת העשורים הראשונים של חייה לערך, ובמידה רבה המדינה עדיין לא השתחררה לחלוטין מתפיסה זו.¹⁹³

"אומה במדים" או חברה שחלק מערכיה העיקריים הם ערכים צבאיים, מתאפיינת בגבולות גמישים וחדירים בין הצבא והממסד הביטחוני למגזר האזרחי והדרג השלטוני. הסוגיה הביטחונית מקבעת את התודעה של מנהיגים ושל מונהגים. בחברה כזו הצבא והביטחון הופכים לנקודת המבט שדרכה רואים את המציאות.¹⁹⁴ קיימת הערצה לתרבות הכוח ומי שנושא במשרות הביטחוניות הבכירות הוא מושא לחיקוי.¹⁹⁵ הדרג המדיני והאזרחים סומכים על הצבא שיישא בנטל המשימות הלאומיות.¹⁹⁶ הצנזורה בישראל היא ביטוי מובהק לתופעה סוציולוגית של אומה במדים. רק דמוקרטיה מתגוננת שחיה בתחושת חירום תמידית, ושבה עברה הסוגיה הביטחונית גלישה תודעתית, תסכין עם קיומה של צנזורה ביטחונית מונעת.¹⁹⁷

בשנות השמונים החלה בישראל נטייה לאמץ מאפיינים מדגם החברה האזרחית:¹⁹⁸ עלייה, לפחות חלקית, של הפן האישי על חשבון הקולקטיביזם; ירידת

¹⁹² השינויים בכל ממד יוצגו מנקודת המבט של האתגרים המוצבים לפתחה של הצנזורה.
¹⁹³ Daniel Bar-Tal & Dan Jacobson, *The Elusive Concept, and Pursuit, of Security*, in SECURITY CONCERNS, *supra* note 146, at 15, 23–26; Moshe Lissak, *A Militaristic Society, or a Nation in Uniform*, in SECURITY CONCERNS, *supra* note 146, 417, 428–29.

¹⁹⁴ Bar-Tal & Jacobson, לעיל ה"ש 193, בעמ' 26.
¹⁹⁵ עדותו של איתן הבר על הקושי של כתבים צבאיים למתוח ביקורת על הצבא, שהיה המוסד האהוב והנערץ ביותר במדינה. "מה מעיק על הכתב הצבאי?" ספר השנה של העיתונאים תש"ל 54, 57 (1970).

¹⁹⁶ דן הורוביץ ומשה וליסק מצוקות באוטופיה (1990); Pedatzur, לעיל ה"ש 166, בעמ' 147–161.

¹⁹⁷ "פשרה זמנית", לעיל ה"ש 93, בעמ' 58.

¹⁹⁸ אורי בן אליעזר "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות" סוציולוגיה ישראלית ב(1), עמ' 99–51.

קרנם של מוסדות המדינה; עלייה בשיח החברתי-כלכלי בציבוריות הישראלית במקביל לסוגיות הביטחוניות; ריבוי שסעים מקבילים וצולבים. נוסף למגמה זו, הייחודית לישראל, ישנה מגמה כללית שבה נחלשת מדינת הלאום על מוסדותיה, סמליה וכלכלתה ועולים גורמים עולמיים ומקומיים שמחליפים את מסגרת ההזדהות. עלייתם של גורמי הזדהות ערכיים, אתניים, דתיים ואחרים מביאה לכך שהאינטרסים העליונים של מדינת הלאום – ובהם ביטחון המדינה – אינם נתפסים עוד בהכרח כאינטרסים שבהסכמה כללית.¹⁹⁹ צה"ל, יש לציין, שומר עדיין על מקום גבוה מאוד במדד אמון הציבור.

השיח הביטחוני, שהיה מרומו ועדין, הפך בשנות התשעים לגלוי וביקורתי.²⁰⁰ נשמעה ביקורת על התנהלות הצבא ופעולתו, על תקציב הביטחון, על ירידה במוטיבציה לשירות, על אי גיוס בני ישיבות. סוגיות שנאסרו בעבר לפרסום אותגרו כעת על ידי התקשורת והותרו לפרסום, לדוגמה תאונות האימונים והתאונות המבצעיות בצה"ל.²⁰¹ סוגיות ביטחוניות הפכו כר לניגוח בשדה הפוליטי-ציבורי. הוויכוחים בדבר פיתוח מטוס ה"לביא", בדבר פיתוח טיל החץ ובדבר רכש צוללות התנהלו כעת מעל דפי העיתון. מערכת הביטחון, שהבינה כי עדיף ליטול חלק בשיח הציבורי ולנסות לכוונו, החלה בלית ברירה לפתוח את שעריה לסיקור אינטימי של תאי הכתבים הרלוונטיים.²⁰² השיח הביטחוני הלך והתעצם, וכמעט ואין נושא החסין היום מפני שיח תקשורתי ער. כך, למשל, סוגיית הגרעין האיראני, עמדתה של ישראל בנושא ומוכנותה; מוכנות הצבא לזירות העימות; התעצמות חיל האוויר והמודיעין מול התעצמות ברוע היבשה; היקפי התעצמות מול אימונים; מוכנות מערך המילואים; יכולות וכשלי מערכי המודיעין ואפילו מערך המבצעים המיוחדים; פעילות צה"ל במערכה שבין המערכות; תקציב הביטחון – מתקציב גופי הביון ועד תנאי השירות של

¹⁹⁹ "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 67-68.

²⁰⁰ יורם פרי "שינוי השיח הבטחוני בתקשורת והתמורות בתפיסת האזרחות בישראל" **תרבות דמוקרטית** 4-5, 233 (2001).

²⁰¹ הסיקור היה כה בוטה וחרגי בחריפותו נגד מערכת הביטחון עד כדי כך שזכה לביקורת בפני עצמו. ראו לדוגמה שחר גולדמן "חורים ברשת" **העין השביעית** 19, 42 (1999); מרדכי קרמניצר "עבודה חפיפניקית" **העין השביעית** 20, 24 (1999). נגד הצנזור הוגשו עתירות, והן נדונו בדלתיים סגורות.

²⁰² "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 69. עוד על העימות בין תקשורת לצבא ראו אודי לבל "קומפלקס משפטי-תקשורתי מול קומפלקס ביטחוני-פוליטי – יחסי תקשורת, משפט וביטחון בחברה הישראלית" **ביטחון ותקשורת – דינמיקה של יחסים** 151, 164-171 (אודי לבל עורך, 2005).

אנשי הקבע. מלחמות צה"ל מסוקרות כיום בשידור חי, והשיח באשר למהלכים, למגמות, למאבקים ולפערים מתרחש בזמן אמת. התקשורת, לאחר שלב קצר של התגייסות, מנהלת תוך כדי הלחימה שיח ביקורתי המשקף את כל קצות הקשת הפוליטית. מגמה זו של שיח ביקורתי המבוסס על ידע רב ואינטימי, רק תלך ותתעצם. מה שהותר לפרסום מקים בסיס תקדימי לעתיד, ואופן הסיקור לא ייסוג לאחור.

שני אירועים ממחישים תופעה שתאתגר את הדמוקרטיה המערבית, ובתוכן ישראל, את מנגנוני המודיעין שלהן ואת מנגנוני אבטחת המידע שלהן. האחת היא שילוב בין מדליף מידע רגיש לבין פלטפורמה המאפשרת פרסום ללא מגבלות.²⁰³ השנייה היא עובד ציבור שבוחר להפיץ את המידע בעצמו, בין באינטרנט ובין לעיתונות.²⁰⁴ בעידן שבו המדליפים הופכים להיות גיבורי תרבות וזוכים להוקרה בשם תפיסה קיצונית של חופש הביטוי, מנגנון מניעה מוקדמת אינו רלוונטי. הדבר נכון אף יותר למנגנון צנזוראלי, כמו זה בישראל, שנשען על הסכמה ציבורית רחבה ועל הסכם הבנות עם התקשורת. בישראל אירע אמנם מקרה דומה, אך שונה מהותית. ענת קם העבירה כאלפיים מסמכים מסווגים לעיתונאי, אך העיתון פעל על פי כללי הצנזורה. כתבות על סמך המידע המודלף הועברו לבחינה מוקדמת וחלקן נפסלו לפרסום. ניתן להעריך כי הנתנהלות זו מרמזת עדיין על רמה מסוימת של אחריות חברתית, הנובעת בין השאר משאריות של דגם "האומה במדים".

כאמור, אימוץ נורמות מערביות של שיח ציבורי ראוי בדמוקרטיה הביאו בסוף שנות התשעים לקריאה לביטולה של הצנזורה הצבאית²⁰⁵ או לפחות להפיכתה לגמישה הרבה יותר. הצנזורה השכילה עוד קודם לכן לקרוא את מפת השינויים והתאימה לרוח התקופה את הטיפול במידע המוגש לביקורתה. נושאים רבים הוסרו מרשימת הנושאים הנדרשים בהגשה המוקדמת, סוגיות ביטחוניות הותרו לסיקור, והצנזורה התמקדה

²⁰³ תופעת ויקיליקס – בראדלי (צ'לסי) מנינג וג'וליאן אסאנג'.

²⁰⁴ אדוארד סנודן, עובד ה-NSA, הדליף מידע גולמי רב לעיתונות – ה"גרדיאן", ה"ושינגטון פוסט" וה"דר שפיגל". אלו פרסמו חלק מן המידע לאחר סינון על פי שיקול דעתם.

²⁰⁵ גיא קוטב "סוף עידן הצנזורה" העין השביעית 22, 40 (1999).

בהגנה על נושאים חשובים לביטחון המדינה ואפשרה את השיח הציבורי הנושק לשיח הפוליטי. הצנזור הקל מאוד את ידו באכיפה בממשק שבינו לתקשורת.²⁰⁶

מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה נדמה כי דגם "האומה במדים" קנה לו אחיזה מחודשת.²⁰⁷ הנסיגה מלבנון, פרוץ האינתיפאדה השנייה, חטיפות החיילים, מלחמת לבנון השנייה, סבבי הלחימה בדרום, פעולות טרור, איום הגרעין האיראני המוצג כקיומי, כל אלה הציפו מחדש את הפחדים הקמאיים של הציבור הישראלי. השיח הציבורי אינו קורא עוד לביטולה של הצנזורה. אדרבה, ישנה נהייה אחר ניהול שיח ביטחוני אחראי ומאופק ומניעת חשיפה של מידע ביטחוני פוגעני. הדעות באשר לדרך השגת המטרה חלוקות.

(ג) הממד שני – המשפט: אימוץ ערכים ליברליים בפסיקת בית המשפט

על מקומו של חופש הביטוי כזכות יסוד ועל ההגנה עליו במשפט הישראלי עמדתו בחלקו הראשון של המאמר. כאמור, בתחילה היה בסיסן של זכויות היסוד בישראל, ובכללן חופש הביטוי, פסיקתי במהותו, מעין "מטרייה נורמטיבית" שבאמצעותה גיבשו את הפסיקה ופירשו את החקיקה הקיימת. חקיקת חוקי היסוד במארכ 1992, מה שנהוג לכנות "המהפכה החוקתית", הפכה את זכויות האזרח, לפחות בחלקן, ל"זכויות הכתובות עלי ספר" והנהגות ממעמד חוקתי עדיף. מעמדן הנורמטיבי של זכויות האזרח השתנה. כעת הן הפכו להיות "משען נורמטיבי" הקובע את תוקפם של מעשי חקיקה, והמחייב אף את המחוקק עצמו. בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שמפרט חלק חשוב מזכויותיו וחירויותיו של האזרח במדינה דמוקרטית, נאמר כי ניתן לפגוע בזכויות המוגנות בחוק רק "לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש".

²⁰⁶ ירידה ניכרת בשיעור הצלחת העיתונאים בערעורים לוועדת השלושה מעידה על כך שגם הוועדה זיהתה את המגמה וגיבתה את הצנזורה. "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 88.

²⁰⁷ יורם פרי "שינויים קוסמטיים או שינויים מהותיים? יחסי תקשורת-ביטחון בראשית המאה העשרים ואחת" מסגרות מדיה 1, 153, 156-159 (2007) (להלן: "שינויים קוסמטיים"). ביטוי תקשורתי ברור וחד הוא שער "העין השביעית" מספטמבר 2000 (גיליון 28), שכותרתו "חזרה לעיתונות מגויסת".

בית המשפט רואה היבטים של חופש הביטוי כחלק מהזכות לכבוד המנויה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו²⁰⁸. הגנתו מתבססת על פרשנות בית המשפט העליון לרוח החוק ולכוונת המחוקק. בדין הישראלי ישנה התייחסות להיקף חופש הביטוי (מהם הביטויים המותרים) ולהיקף ההגנה על חופש הביטוי (מתי ייאסר פרסומו של ביטוי). ככלל, למעט ביטויים קיצוניים, מותרים שאר הביטויים, ובכלל זה אלו הנוגעים לביטחון המדינה, ומוגנים בפסיקה. היקף ההגנה על חופש הביטוי נמדד באופן יחסי מול ערכים מתחרים, אינטרסים וזכויות אחרות שעמם הוא מתנגש לכאורה.

לא אכנס לוויכוח בין אלו הטוענים לפורמליזם משפטי בשנות החמישים והשישים²⁰⁹ לאלו המצביעים על כך שבית המשפט באותן שנים היה אקטיביסטי וערכי במשפט החוקתי, אולם התנסח באופן פורמליסטי בפסיקותיו.²¹⁰ על כל פנים, שני פסקי הדין המהותיים ביותר שקשורים לחופש הביטוי ניתנו, האחד בשנת 1953 – בג"ץ קול העם, והשני בעידן האקטיביזם השיפוטי, בג"ץ שניצר משנת 1989.²¹¹

משנות השמונים, כך נטען, עבר בית המשפט לגישה שמתמקדת בערכים, בהדגישה את המטרות, הטעמים והתכליות העומדים בבסיס כללי המשפט היבשים. גישה זו התאימה לתרבות הישראלית המשתנה. הדגש הושם דווקא ברוח החוק.²¹² במה שלימים יכונה "האקטיביזם השיפוטי", פעל בית המשפט לייצר נורמות חדשות. ההנמקות המשפטיות הפכו מבוססות טעמים וערכים, והדבר סלל את הדרך להתערבות רחבה יותר בפעילות הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. את החלטת הרשות המבצעת ניתן היה לבחון כעת בראי הערכים הרצויים. אלו היו ערכי דמוקרטיה מערבית ליברלית המתייחסים לכלל הציבור, והמקבעים למעשה נורמה שמנחה

²⁰⁸ ראו למשל בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715 (2008).

²⁰⁹ גישה הנשענת על פרשנות ועל כללים משפטיים בהתאם ללשון החוק ושעומדת על עקרון הפרדת הרשויות – בית המשפט מפרש חוק קיים, המשקף אינטרסים, ערכים והשקפת עולם כפי שהתכוון המחוקק. לפי גישה זו, בית המשפט אינו יוצר את החוק הקיים או בוחן אותו; הוא תר אחר הפתרון לבעיות בתוך הנורמה הקיימת ומוודד את פעולת הרשות המבצעת אל מול הסמכות הנתונה לה בחוק. מנחם מאוטנר "ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי" עיוני משפט יז 503, 511–507 (1993).

²¹⁰ יהושע (שוקי) שגב "הדילמה הנורמטיבית של הביקורת השיפוטית בישראל – בחינה מחודשת" מאזני משפט ג 303, 313 (2004).

²¹¹ לעיל ה"ש 28 ו-1, בהתאמה.

²¹² שגב, לעיל ה"ש 210, בעמ' 303.

התנהגות.²¹³ ייתכן שזו הסיבה שבגינה פסיקת בג"ץ קול העם, למרות האמירות הברורות שבה, לא גרמה לשינוי בהתנהלות המקצועית של הצנזורה (אולי נוסף לעובדה שהעתירה הייתה נגד שר הפנים), בעוד שפסיקת שניצור טלטלה את הצנזורה מהיסוד.

לא ניתן להפחית מחשיבות תרומתה של פסיקת בג"ץ קול העם²¹⁴ בשנותיה הראשונות של המדינה המתהווה, לתפיסה הדמוקרטית שהונחלה בישראל ולביסוס מקום של כבוד לערך חופש הביטוי בה. בית המשפט בראשות השופט אגרנט עסק בפועל ביצירה שיפוטית ובקביעת נורמות.²¹⁵ קודם כל ביסס בית המשפט את האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל בהסתמכו על מגילת העצמאות. זו מעידה שהמדינה מושתתת על יסודות החירות והבטחת חופש המצפון. מערכת החוקים והמוסדות הפוליטיים מעידים כי זו מדינה שיסודותיה דמוקרטיים.²¹⁶ בהמשך הוא קבע כי לכן מוקנית חשיבות רבה לחופש הביטוי ולחופש העיתונות.²¹⁷ לאחר דיון עקרוני וערכי בדבר האיזונים הראויים בין אינטרסים שונים במדינה דמוקרטית חפצת חיים ולאחר שבחן את הדבר אל מול הסמכות הנתונה לשר הפנים בחוק הקיים, קבע השופט אגרנט את מבחן הקרבה הוודאית כמבחן מנחה.²¹⁸ לאורו של מבחן זה ראה בג"ץ את החלטת הרשות המבצעת כחריגה מסמכות. כאמור, לא זוהתה תזווה במדיניות הטיפול בצנזורה בעקבות הפסיקה.

בג"ץ שניצור,²¹⁹ שנדון בבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק לפני השופטים אהרן ברק, יעקב מלץ ושולמית וולנשטיין ארבעה עשורים לאחר קום המדינה, עמד לראשונה לביקורת שיפוטית היקף סמכותו של הצנזור הצבאי הראשי. מערכת "הארץ" ניהלה מול הצנזורה מאבק בשני מסלולים. העיתון הראשי ניהל את המאבק בהתאם להסכם הקיים ובלי לחרוג יתר על המידה מהכללים. מחוץ להסכם נותרו עיתונים בנים ומקומונים, כגון מקומון "העיר" מבית משפחת שוקן. על כן הוא לא הוגבל לערכאה המעין-שיפוטית של ועדת השלושה. הרקע להגשת העתירה הוא טיפול צנזוראלי אגרסיבי בכתבה ביקורתית מאת אלוף בן על "המוסד" והעומד בראשו

²¹³ "המהפכה החוקתית: זכויות אדם מוגנות", לעיל ה"ש 57, בעמ' 15-17.

²¹⁴ לעיל ה"ש 28.

²¹⁵ שיקול דעת שיפוטי, לעיל ה"ש 64, בעמ' 360-363.

²¹⁶ שם, בעמ' 361.

²¹⁷ בג"ץ קול העם, לעיל ה"ש 28, בעמ' 884.

²¹⁸ שם. בעמ' 878-881.

²¹⁹ לעיל ה"ש 1.

אז, נחום אדמוני. זו הייתה ההודמנות הראשונה שבה ניתן היה לאתגר את התנהלות הצנזורה באמצעות מערכת המשפט בעידן שבו החל השינוי שתואר לעיל.

קריאה מעמיקה בפסק הדין מעלה כי בית המשפט העלה כמה סוגיות יסוד שיהיו מעתה מדד לבחינת התקשורת את החלטות הצנזורה ולאופן שבו הצנזורה בוחנת את עצמה. באשר לשאלה באילו נסיבות של פגיעה בהגנת המדינה, בשלומו של הציבור או בסדר הציבורי רשאי הצנזור הצבאי לאסור פרסומים בעיתונות, קבע בית המשפט את מבחן הקרבה הוודאית לפגיעה ממשית בביטחון המדינה. עוד הבהיר בית המשפט כי את הסמכות הנתונה מתוקף תקנות ההגנה יש לפרש בצמצום על רקע ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.²²⁰ בהתנגשות חזיתית בין האינטרסים, הצהיר בית המשפט, ביטחון המדינה גובר על חופש הביטוי. גם נוסחת האיזון שנקבעה מניחה, לטענת הפסיקה, את הגשמתו של ערך ביטחון המדינה.²²¹ בלי לחלוק על הנחת הפסיקה, יש לתהות איזה ערך אכן צפוי להיפגע יותר אם ההגדרה המחייבת היא שחופש הביטוי נסוג רק במקרה שבו הפגיעה הצפויה בביטחון היא בעוצמה גבוהה ובהסתברות גבוהה להתרחשותה. נדמה שזהו דווקא ערך הביטחון.

שיקול דעתו של הצנזור הצבאי הוא סובייקטיבי, אולם כרשות מנהלית מחויב הצנזור לא לחרוג מהחוק המסמיך. עליו לשאוף לפעול לפי אמות מידה אובייקטיביות בהפעלת הסמכות הנתונה לו, לשם הגשמת המטרות שעומדות ביסוד תקנות ההגנה. הוא נדרש לעשות פעולתו בתום לב, ללא שרירות, מתוך שקילת השיקולים הרלוונטיים בלבד ומתוך סבירות. עליו לבסס את החלטתו על ראיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות.²²²

לא פחות קריטית לפעולת הצנזורה בפרט, ולמערכת הביטחון בכלל, היא התפיסה שבית המשפט קבע וקיבע, ולפיה אין כל ייחוד בשיקולי הביטחון לעניין ההתערבות השיפוטית. שיקולי ביטחון חייבים אף הם לעמוד באמות מידה חוקיות. אין גופים חסינים מפני ביקורת. עקרון הפרדת הרשויות מאפשר לבית המשפט לפקח על חוקיות החלטותיהם של אנשי המנהל. בקיום ביקורת שיפוטית על החלטת הצנזור הצבאי אין בית המשפט שם עצמו כצנזור-על והוא בא לבחון את חוקיות שיקול הדעת הביטחוני, לרבות סבירותו של שיקול דעת זה.²²³ במקרה זה הוחלט, כי שיקול דעתו של הצנזור

²²⁰ שם, בעמ' 628-629.

²²¹ שם, בעמ' 630.

²²² שם, בעמ' 635-637.

²²³ שם, בעמ' 639-640.

לקה בחסר ואינו עומד במבחנים הראויים. החלטתו לפסול את הכתבה שונתה. הנטייה להעמיק את הביקורת השיפוטית על מערכת הביטחון לא בוצעה בחלל ריק. המפנה שיקף ככל הנראה את השחיקה של מערכת הביטחון בקרב הציבור עצמו.²²⁴

נדמה כי הצנזור הראשי, תא"ל יצחק שני, חזה באופן מדויק את הצפוי להתרחש בעקבות הפסיקה. הוא אבחן נכונה כי מבחן הוודאות הקרובה יביא לשיח ביטחוני פתוח, נטול מגבלות, שבו את סמכויות הצנזורה יש לפרש על דרך הצמצום. את הפרשנות למבחן הוודאות הקרובה קובע אמנם הצנזור, אולם הדין מחייב אותו להביא הוכחות והצדקות טרם פסילה. שיקול הדעת הצנזוראלי שכפוף מעתה לבג"ץ, לא ייבחן רק בראי סמכות ההחלטה אלא גם לפי סבירותה. הפסיקה תצמצם את מרחב שיקול הדעת ולפיכך את היכולת להגן על מערכת הביטחון. התקשורת, קבע שני, תנסה לאתגר ולקבע איזון חדש.²²⁵ המבחן המשפטי אומץ עוד באותה שנה לנוסח ההסכם, וברוח התקופה והפסיקה שינתה הצנזורה את מדיניותה, בהפנימה את הרוח החדשה שנשבה מבית המשפט העליון. לאחרונה טען תא"ל שני כי פסק הדין נתן ביטוי משפטי הולם והגדיר באופן "נהדר" את המדיניות ששני החיל כבר 12 שנה קודם לכן.²²⁶ תא"ל שני מכוון לשינוי שחל בשיח הביטחוני לאחר מלחמת יום הכיפורים, אולם נראה כי פסיקת בג"ץ הצעידה את הצנזורה כברת דרך נוספת קדימה.

לא לשווא נזעק הצנזור הראשי. כאמור, מבחן הוודאות הקרובה שנפסק בבג"ץ קול העם לא הפך שכיח בפסיקה בישראל. הפעם הבאה שבה הסתמכו ישירות על מבחן הוודאות הקרובה, הייתה רק בבג"ץ גרי,²²⁷ שגם אפשר מתן פרשנות רחבה יותר לתחולתו של המבחן.²²⁸ בעניין דיסנצ'יק,²²⁹ שנדון אך חודשים מועטים אחר כך ושבו נבחן טוהר השיפוט מול חופש הביטוי, נדחה המבחן. אבנר ברק טוען כי עברו כעשרים שנה בלי שפסק דין קול העם שימש בסיס עיקרי לפסק דין של בית המשפט העליון,

²²⁴ רובינשטיין, לעיל ה"ש 73, בעמ' 28.

²²⁵ ההשפעה של פס"ד שניצר הוצגה לי ב"חפיפה" עם תא"ל יצחק שני. מבוסס על מסמך 0-4/העיר/354 מיום 17 בינואר 1989, "פס"ד בג"צ 88/680 עיתון העיר נגד הצנזור ושהב"ט" שהצנזור שלח לרמטכ"ל ולשר הביטחון.

²²⁶ אפי מלצר ורון כתרי "תרבות שמירת הסוד בישראל אינה מספקת" מב"ט מל"מ 69, 4, 8 (2014).

²²⁷ לעיל ה"ש 27.

²²⁸ אבנר ברק "מבחן הוודאות הקרובה במשפט החוקתי" עיוני משפט יד 371, 373 (1989).

²²⁹ ע"פ 126/62 דיסנצ'יק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יז 169 (1963).

אפילו כאשר נדונו ענייני צנזורה למיניה.²³⁰ למיטב הבנתי, היו אירועים טרם פסיקת שניצר שבהם הנחה המבחן את החלטת בית המשפט באיזון בין ערכים ואינטרסים, לדוגמה בג"ץ כהנא.²³¹ בוודאי שאחריו היו מקרים כאלה.²³² אולם בהיבטי האיזון בין ביטחון המדינה לחופש העיתונות מדובר בפסק דין מכונן מבחינתה של הצנזורה. חופש הביטוי וחופש העיתונות זכו כעת להגנה כמעט מרבית בגדרי התשתית החוקית והתשתית ההסכמית הקיימות. מבחן זה עתיד להשפיע לא רק על תפקודו השוטף של הצנזור. למרות שהתיאוריה גורסת מבחן משפטי מקל יותר לאכיפה בדיעבד אל מול המבחן המקשה המחייב במניעה המוקדמת, הרי שמבחן הוודאות הקרובה משמש בפועל את הצנזורה ואת מערכת המשפט בבואן לבחון ענישה בדיעבד על עברות פרסום. בשל כך מדיניות האכיפה בגין עברות צנזורה או הפרה של צווי איסור פרסום כה חסרה.

במקביל לאימוץ מבחן הוודאות הקרובה ולנטייה להעדפה ברורה של חופש הביטוי ונגזרותיו בפסיקות בית המשפט בישראל, מתרחשת תופעה סותרת במעט. ייתכן שמדובר בסממן שהוא נגזרת של שאריות דגם "האומה במדים". הכוונה לעלייה במספר צווי איסור פרסום שמוציאים בתי משפט ככלי לאיסור פרסום.²³³ התקשורת טוענת כי מערכת הביטחון אימצה כלי זה, שכן בתי המשפט מקלים עם מערכת הביטחון יחסית לצנזור הפועל על פי מבחן הוודאות הקרובה. שופטים נוטים לאמץ את עמדת מערכת הביטחון ולאשר את בקשותיה.²³⁴ אף שיש די דוגמאות לפסיקות שאינן

²³⁰ שם, בעמ' 374.

²³¹ לעיל ה"ש 21 (חופש הביטוי מול הסדר הציבורי).

²³² לדוגמה עניין לוי, לעיל ה"ש 77 (חופש הביטוי מול שלום הציבור); ע"פ 697/98 סוסצקין נ' מדינת ישראל, פ"ד (נב) 289 (3) (1998) (חופש הביטוי מול רגשות דת).

²³³ בתחום הביטחוני תופעה זו התמתנה במעט בשנים האחרונות בעבודה משותפת לשב"כ ולצנזורה. מספר הצווים עומד בשנים האחרונות על עשרות בודדות בלבד (עד 30) בשנה, בעיקר למשך תקופת עריכת חקירה.

²³⁴ משה נגבי "נפילתה ועלייתה של הצנזורה בנושאי ביטחון בישראל" ביטחון ותקשורת, לעיל ה"ש 202, 183, 187–190. ראו טענתו במקרה ענת קם: "על עיתונות הכובלת את עצמה" קשר 42, 30, 31–32 (2011). נשיאת מועצת העיתונות, שופטת בית המשפט העליון לשעבר דליה דורנר, מרבה לבקר את השימוש בצווי איסור פרסום שלא במידתיות ושלא בחוכמה אל מול המציאות התקשורתית. היא בירכה על הצעת החוק של ח"כ נחמן שי מינואר 2014 להגבלת השימוש בהם. אריק בכר "נשיאת מועצת העיתונות מברכת על יוזמת חקיקה לצמצום השימוש בצווי איסור פרסום" מועצת העיתונות בישראל (1.1.2014) www.moaza.co.il/BRPortal/br/P102.jsp?arc=783442

נוחות למערכת הביטחון, לדוגמה בסוגיות נוהל שכן ומעצרים מנהליים,²³⁵ התחושה שקיימת באקדמיה ובתקשורת היא כי במערכת המשפט ביטחון המדינה הוא עדיין בגדר "פרה קדושה".

(ד) הממד השלישי – התקשורת: שינויים מבניים ותפקודיים בתקשורת ההמונים

מפת התקשורת בישראל עברה ועוברת שינויים תכופים הן במישור המבני והן במישור התפקודי. לשינויים אלו השפעה עמוקה על יחסי מערכת הביטחון והתקשורת.²³⁶ מערכות יחסים, חלוקת עוצמות ומנגנוני איזונים ובלמים שעוצבו בראשית ימי המדינה, אינם רלוונטיים עוד בעשור השני של המאה ה-21. לא ניתן לפרוס את כל רוחב היריעה של השינויים ולפרט את השפעתם על הצנזורה.²³⁷ בחרתי להתמקד בעיקריים שבהם, המשפיעים בעיקר על ישימות הדגם המניעתי הקיים.

ריבוי ומגוון כלי התקשורת והפרסום – ממוסדים, ממוסדים למחצה ולא ממוסדים. עם קום המדינה היו בישראל עיתונות כתובה ושידורי רדיו. מאז גדל לאין שיעור מגוון כלי התקשורת הן בעיתונות הכתובה (יומית עד ירחון או רבעון, ארצית, מקומית, מקצועית, מגורית, בשפות שונות) והן בעיתונות המשודרת (תחנות רדיו ארציות, מקומיות, חינוכיות). בהמשך נוספו ערוצי הטלוויזיה. כניסת האינטרנט הפכה את ההצפה לשיטפון של פוטנציאל פרסום מידע, בחלקו עיתונות מקצועית ובחלקו חובבנית, חלקו מערכתי וממוסד וחלקו פרטי. באשר לחלק מבימות הפרסום באינטרנט, כלל לא ברור אם הן חוסות תחת הגדרת "עיתונות". ניתן לומר בוודאות, והדבר אף מגובה בחוות דעת משפטית של הפרקליטות הצבאית, כי ישויות אינטרנטיות עונות להגדרה "פרסום" כלשונה בחוק, ולפיכך הן כפופות על פי חוק לסמכות הצנזורה. לכלי התקשורת (והפרסומים) השונים מאפיינים מגוונים – מבנה,

²³⁵ ראו בהתאמה בג"ץ 3799/02 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' אלוף פיקוד מרכז בצה"ל, פ"ד ס(3) 67 (2005); דנ"פ 7048/97 פלוניס נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721 (2000).

²³⁶ יש הרואים בשינויים בתקשורת שינויי מהות ויש הרואים בהם שינויים קוסמטיים בלבד: התמה העיקרית, הדפוס הבסיסי, נשארו כשהיו, והתקשורת אינה באמת נציגת האזרחים מול השלטון. "שינויים קוסמטיים", לעיל ה"ש 207, בעמ' 154.

²³⁷ להרחבה ראו הלל נוסק ויחיאל לימור "צבא ותקשורת במאה העשרים ואחת – לקראת דגם חדש של יחסים" ביטחון ותקשורת, לעיל ה"ש 202, 69, 83-87.

הגדרת תפקיד, נגישות למידע, זמני תגובה, כפיפות לאתיקה עיתונאית, מבנה בעלות ועוד. אספקת מידע עדכני ורציף (בשלל דרכים ונסיבות) גם בסוגיות ביטחוניות מאתגרת את הצנזורה במתן מענה מקצועי מלווה ומותאם לכל ישות פרסומית או תקשורתית בהתאם לצרכיה. הפוטנציאל לחשיפת מידע רגיש, בכוונת מכוון או בטעות, עלה לאין ערוך.

ביזור פעולת העיתונאי לכל אדם – לא עוד מערכות מקצועיות היררכיות ששלטות בידי עורכים ותיקים המכירים את הרקע ההיסטורי והחוקי לפעולת הצנזורה; לא עוד הכשרה אקדמית מקדימה או מקצועית מלווה על ידי בכירי התקשורת הוותיקים לדור הצעיר. כיום יש בידיו של כל אדם להגדיר עצמו כעיתונאי ובמפתיע, אף לקבל הכרה מהממסד העיתונאי ולעתים גם מהממסד הביטחוני. חלקם משוחררים מכבלים של מקצוע ואתיקה וחלקם אף אינם מכירים את אופן העבודה עם הצנזורה או את תחולת סמכותה. הצורך בקבלת רישיון מהמדינה לעיתונות הממוסדת יצר מצב שבו נציגי כלי תקשורת חדש הגיעו לצנזורה כחלק מהליך קבלת הרישיון, קיבלו את רשימת הנושאים המחויבים בהגשה ועודכנו במאפייני העבודה. כיום נאלצת הצנזורה לאתר את הפרסומים המתקרבים להגדרה של עיתונות ביטחונית, לזהות את האחראים להם, לזמנם ולתדרכם.²³⁸ בחלק מן המקרים מדובר רק בתשתית המאפשרת פרסום שיש לה סממנים סמליים בלבד של היררכיה מקצועית כלשהי. במקרים מעין אלו שיתוף הפעולה עם הצנזורה כלל אינו יכול לעמוד בהגדרה החוקית של צנזורה מונעת, ולכל היותר מדובר באכיפה בדיעבד, דוגמת מניעת המשך דיון במידע שכבר פורסם.²³⁹ סקרים מעידים על ירידה מתמשכת בצריכת חדשות ומידע מכלי התקשורת הוותיקים (לא רק הממלכתיים) ועל מעבר לערוצי התקשורת החדשים.²⁴⁰ זהו אתגר גורלי להמשך פעולתה של צנזורה מונעת.

²³⁸ הצנזורה מאתרת באופן ממוכן פרסומים בעלי פוטנציאל ביטחוני ובמידת הצורך נפגשת לשיחת היכרות והעברת רשימת הנושאים להגשה מוקדמת עם בעלי אתרים, בלוגרים, בעלי דפי חדשות ועוד. מעיין כהן "הצנזורה מפקחת על הפורומים" *TheMarker* (7.1.2009) www.themarker.com/technation/1.517924; ספי קרופסקי "הצנזורה החלה לנטר רשתות חברתיות ובלוגים" *הארץ* (2.5.2012) www.haaretz.co.il/captain/ .net/1.1698374

²³⁹ יונתן אוריך "רוטר עדיין חי" *מקור ראשון* – דיוקן 5.9.2014, 22.
²⁴⁰ על תמונת המצב בישראל בשנת 2014 ראו רפי מן ואזי לב-און "שינויים בדפוסי צריכת המדיה" *העין השביעית* (21.8.2014) www.the7eye.org.il/122016 (60% מהציבור "יכולים להסתדר" בלי לקרוא עיתון יומי).

תקשורת פרטית הפועלת ממניעים מסחריים-כלכליים – בעבר הייתה התקשורת ברובה ממלכתית-ציבורית ושימשה בת ברית של השלטון ומעבירת מסריו, או שהייתה תקשורת מפלגתית הפועלת ממניעים אידיאולוגיים-לאומיים. כיום התקשורת בידיים פרטיות, ומניעה הם בעיקר כלכליים-מסחריים. תקשורת שממוקדת בשיקולי רווח והפסד פועלת ממניעים אחרים. היא נוטה להיות היסטורית יותר, ביקורתית יותר, נשכנית ומוכנה לאתגר את גופי הממסד עד לקצה. היא בוחנת עצמה לא רק בראי התקשורת המקומית אלא גם בראי זו הגלובלית.²⁴¹ במאבק על הרייטינג מוכנה התקשורת לעתים להסתכן ולאתגר את המוסכמות החברתיות ואת דרישות החוק.²⁴² הפיכת התקשורת לעסק כלכלי שלעתים חלקו בבעלות זרה – בעיקר במקרה של תאגידי תקשורת, עשויה להביא לפגיעה בזהות הלאומית של כלי התקשורת או להופכו לבימה להעברת תפיסת עולם שלא דווקא עולה בקנה אחד עם מה שנתפס כאינטרס בקונצנזוס החברתי.²⁴³ ריבוי כלי התקשורת וההנעה מכוח רווח כספי מביאים לתחלופה גבוהה של כוח אדם ולהעדפת כוח אדם צעיר ובהכרח זול יותר. מבחינת הצנזורה מדובר באיבוד "הזיכרון הארגוני" בכלי התקשורת ובאי יכולת לייצר ממשק מבוסס היכרות אישית לטווח ארוך עם אנשי הקשר העיקריים – העורכים.

שינוי בתפיסת העיתונות את תפקידה במדינה דמוקרטית – התקשורת בישראל משקפת את גישת "החברה האזרחית" ותופסת את עצמה במידה רבה יותר כ"הרשות הרביעית", שתפקידה לפקח על השלטון, לבקר אותו ולספק בידי האזרח את מרב המידע כדי שיקבל החלטה ויגבש דעה מושכלת. התקשורת לא נטשה לחלוטין את מנגנוני "האחריות החברתית" שאפיינו אותה (לדוגמה תא הכתבים הצבאיים הוא תא מאומן לדוגמה וישנה התגייסות טבעית של התקשורת בעת לחימה), אולם אין מדובר עוד בתקשורת מגויסת שמשתפת פעולה עם השלטון. תיווך המידע לציבור מחייב את

²⁴¹ ירון כץ "התקשורת הגלובלית ומדיניות הסיקור של אמצעי התקשורת בישראל" קשר 21, 49 (1997).

²⁴² "ידיעות אחרונות" פרסם פרסומים בהתרסה נגד צו איסור הפרסום בפרשת ענת קם. עידו קינן "צו איסור: כרסום" העין השביעית (8.4.2010) www.the7eye.org.il/18359. באתר שלו הופיעה כתבה בהפרה של צו איסור פרסום בנושא "מיסטר איקס". היא הוסרה מהאתר, אך זכתה בינתיים לתפוצה רחבה. רענן בן צור "מי אתה מיסטר איקס? 'האסיר ללא שם וזהות'" Ynet 13.6.2010 (מופיעה ב-KamWatch – בלוג סמולני קיצוני 14.6.2010 kamwatch.wordpress.com/2010/06/14/who-is-mr-x).

²⁴³ התופעה קיימת משני קצות הקשת הפוליטית, לדוגמה "הארגון" ו"ישראל היום".

התקשורת להיאבק על כל בדל מידע, גם בנושאים ביטחוניים. בגדר כך הצנזורה, שנתפסת כבאת כוחה של מערכת הביטחון, מאתגרת יותר בהחלטותיה.

חשוב לציין כי העת החדשה טומנת בחובה גם מאפיינים המאזנים מעט את האתגר שעומד בפני רשות רגולטורית-סיכולית מסוגה של הצנזורה. עידן האינטרנט הביא לכך שאורך חיי המדף של מידע התקצר מאוד ורישומו ממוקד לעת החשיפה. אמינות המידע המפורסם נפגמת בשל הנטייה להעדיף מהירות על פני דיוק ויכולת עדכון. נערכים תחקירי עומק מעטים יותר ומתפרסמים סיפורים נקודתיים רבים יותר. אין פירוש הדבר שחשיפת מידע אינה מתרחשת, אלא שהשפעותיה נקודתיות, ולרוב היא אינה עומדת במבחן הוודאות הקרובה שלפיו פועלת הצנזורה. היצף המידע שאמינותו לוטה בערפל, מקשה על יצירת תמונת המודיעין של "האויב האמיתי" שמולו פועלת הצנזורה. עידן התקשורת הכלכלית עלול להביא לכך שאילי הון, הבעלים של אמצעי התקשורת, שיש להם אינטרסים כלכליים נוספים ושנוקקים לקשרים עם השלטון ועם ראשיו, עלולים לשמש בלם לתחקירי עומק חושפניים וקשים ולהביא לריכוכם.²⁴⁴ כלי תקשורת מסחרי הפועל בסביבה של תחרות הולכת ומחריפה בשוק מצומצם של לקוחות ושל פרסום, יפנה משאבים – כסף, זמן וכוח אדם – מעטים יותר לתחקירי עומק שעלולים להניב תביעות משפטיות.²⁴⁵ בישראל חלק מגורמי התקשורת, ממלכתיים ומסחריים, תלויים בשלטון להמשך קיומם. המעמד המידרדר של העיתונאים בישראל והצערת גיל הכותבים והעורכים עלולים להביא לכך שאלו יהיו עצמאיים פחות, פעילים פחות ותלויים בדוברי הגופים הציבוריים להזרמת מידע.²⁴⁶ מאפיין שבוולט עדיין בישראל הוא הרצון של כלי התקשורת לא להיתפס כמי שאינו בקונצנזוס, בעיקר בסוגיות של ביטחון המדינה.

למרות הגורמים המאזנים המגמה חדה וברורה ומתרחשת בקצב מהיר. האסדרה הצנזוראלית והמשפט אינם מדביקים את קצב השינוי.

²⁴⁴ "המקור" (ערוץ 10, 4.2.2013) (הקשר בין "ישראל היום" בבעלות שלדון אדלסון לראש הממשלה בנימין נתניהו).

²⁴⁵ אלקנה שור "הותר לצי"ן מעריב – סופשבוע 4.4.2014, 20.

²⁴⁶ יחיאל לימור טוען כי מקבילית הכוחות ביחסים שבין עיתונאים ליחצ"נים התערעה. התלות של הראשונים באחרונים כמקור למידע גברה. יחסי ציבור – אסטרטגיה וטקטיקה (2014).

(ה) הממד הרביעי – הטכנולוגיה בשירות העיתונות והתקשורת: המאה ה-21

התקשורת מצאה עצמה בעשורים האחרונים "מופצצת" בטכנולוגיות מתקדמות להפצת העשייה העיתונאית. טכנולוגיות אלו מאפשרות לא רק איסוף ואגירת מידע גולמי באופן נוח יותר, חשאי ומסיבי, אלא אף את הפצתו והצגתו באופן מהיר, נגיש וזמין לכול, לעתים ללא המעשה העיתונאי הקלאסי של עיבוד המידע.²⁴⁷ המחקר האקדמי בדבר השפעת הטכנולוגיה על המעשה העיתונאי מתקשה להדביק את קצב השינוי. קיימות שלוש גישות מובילות. יש אומרים שמדובר במהפכה המשנה את פני העיתונות בהווה ובעתיד הקרוב. אחרים אוחזים במהות המעשה העיתונאי וטוענים כי אופן הצגת המידע והפצתו אינם משנים מהותית את העשייה העיתונאית. בתוך נמצאים אלו המונים כמה שינויים טכנולוגיים שמשפיעים גם על המהות. אלו גם אלו מתארים שינויים מהפכניים בכל הקשור לאופן הפצת המידע ולדרך הצגתו לצרכן.

עניינה של הצנזורה מתמקד בעיקר בטכנולוגיות ובפיתוחים חדשניים המאפשרים הפצת מידע והצגתו באופן העונה על ההגדרה "פרסום", כלשונה בחוק. בהיותה רשות ממלכתית שנועדה למנוע פרסום מידע הפוגע בביטחון המדינה, נאלצת הצנזורה להתמודד עם רצף התפתחויות טכנולוגיות שבמהותן אינן דרות בכפיפה אחת עם תפיסה של צנזורה מונעת. טכנולוגיות שכל ייעודן הוא להציג מידע באופן המהיר ביותר, הזמין ביותר והנגיש ביותר ללא מגבלות זמן ומקום ובעיקר לאחר תהליכי תיווך מזעריים בלבד ובשיתוף הצרכן עצמו ביצירת המידע ובהשלמתו, סותרות במהותן עבודה עם גוף רגולטורי כמו הצנזורה. יתרה מזאת, השינויים הטכנולוגיים מביאים לשינוי בתפיסות מהותיות בשאלות מיהו עיתונאי ומהו המעשה העיתונאי. הוצאת פעולת העיתונאי מחוץ למסד העיתונאי המסורתי מאתגרת בהכרח את המוסכמות החברתיות שלאורן פועלת הצנזורה מול ראשי כלי התקשורת בישראל.

צנזורה מהסוג המונע התאימה לעידן עיתוני הדפוס וממסד תקשורת הייררכי. דעיכה הדרגתית בטווח הזמן הבינוני-ארוך של מעמד העיתונות הכתובה כמי שקובעת את סדר היום הציבורי, היא כמעט "מן המפורסמות". הציבור בגילאי הביניים ובגילאים הצעירים צורך מידע חדשותי באמצעות ישויות אינטרנטיות ויישומים בטלפון הנייד. מגמה זו תלך ותתחזק ככל שחלק גדול יותר באוכלוסייה ייוולד לתוך העידן המקוון.²⁴⁸

²⁴⁷ למשל אתר "ויקיליקס" משמש פלטפורמה להנגשת מידע גולמי. WIKILEAKS <http://www.wikileaks.org>

²⁴⁸ העיתונות הכתובה תהפוך להיות "חסרת חשיבות" בארצות הברית ב-2017 ובישראל ב-2030. ROSS DAWSON, LIVING NETWORKS (anniversary ed. 2008).

אין מדובר בהיעלמותו המוחלטת של הדפוס, אלא על כך שהוא יחדל להיות הגורם המשפיע ביותר על סדר היום הציבורי. התהליך הזה כבר החל והוא הולך ומתעצם עם הזמן.²⁴⁹ מספר המשתמשים הייחודיים באתר חדשות אינטרנט עולה על תפוצה של עיתון, גם אם הוא הנפוץ במדינה.

באינטרנט קיימים ערוצים מגוונים, שונים טכנולוגית ומתחדשים, להעברת מידע ולהפצתו, לאגירתו ולאחזורו. האינטרנט מציב אתגר קשה הן ליכולתה של הצנזורה למלא את תפקידה המניעתי והן ליכולתה לאכוף את סמכותה בדיעבד באופן שעומד במבחן התכלית הראויה (קרי הגנה על מידע ולא רק לשם חינוך או ענישה). הנחת המוצא בצנזורה באשר לאינטרנט היא כי מידע עלול להיחשף, בין במכוון ובין בתום לב. הנחת נוספת היא כי היצף המידע באינטרנט מציב סיכון אך גם סיכוי שכן היכולת לאתר פריט מידע רלוונטי ואמין היא מוגבלת. לצורך מילוי תפקידה של הצנזורה, מדד האמינות והחשיפה (החתימה התקשורתית) הוא הקובע. הצנזורה נדרשה לפתח כלים להתמודדות עם אתרים ממוסדים וממוסדים למחצה העוסקים בעיתונות או בתיווך מידע ביטחוני.

ברמת התפיסה הותאם ייעוד הצנזורה לפעולה באינטרנט, וכעת הוא מוגדר באופן יחסי ומציאותי. לא עוד מניעה וצמצום של פרסום מידע, אלא מניעה וצמצום של פרסום לשם הפחתת החתימה התקשורתית של מידע כדי שהיריב לא יחשוב אותו לאמין. במקביל לשינוי הייעוד שונו תפיסות העבודה, לעתים בניגוד מודע לאתיקה המקצועית. לדוגמה, לעתים תוותר הצנזורה על ביצוע אכיפה בדיעבד בשל העובדה שלפעולת הצנזורה ישנה חתימה תקשורתית משל עצמה. הצנזורה ביזרה מסמכותה לאכוף בדיעבד למנהלי אתרים. באירועים מתוקשרים במרחב הציבורי צמצמה הצנזורה מראש (בתיאום עם מערכת הביטחון) את רשימת פרטי המידע שיש לחסות וכדומה. כדי להתמודד עם היצף המידע ברשת פיתחה הצנזורה מערכת המייבאת לשולחנו של הצנזור את כלל המידע הביטחוני המפורסם לפי תחומי עניין רלוונטיים. אולם גם אם המערכת מסוגלת להתמודד במידה מסוימת עם רשתות חברתיות – "פייסבוק" ו"טוויטר" – תחמה הצנזורה מבחינה תורתית-מקצועית את מעורבותה רק אל מול רשתות חברתיות המשמשות כלי תקשורת או עיתונאי.

פעולת הצנזורה מספקת מענה, וגם הוא חלקי, לשיטת העבודה של הדור הקודם של ישויות האינטרנט, שהיו מעין גשר בין התקשורת הישנה לזו הנוכחית. אל מול

²⁴⁹ עידן "מחאות הפייסבוק" הוא ביטוי בולט לתופעה זו.

אתגרי הרשתות החברתיות ועידן Web 3.0, ובלי להתייחס לשאלות הצורך (האם קיימת סמכות? מהי רמת הפגיעה בביטחון המדינה?), הצנזורה אינה ערוכה טכנולוגית.

סימן ההיכר של עידן Web 2.0 הוא שהתוכן החדשותי מיוצר על ידי כל אחד ובעבור כל אחד.²⁵⁰ מידע חדשותי ואחר מיוצר באמצעות מגוון רחב מאוד של כלים ושל פלטפורמות טכנולוגיות המאפשרות נגישות וזמינות מיידית ורציפות. כלי התקשורת המסורתיים זיהו את הפוטנציאל של המדיה החברתית. הם משתמשים בפלטפורמות אלו כדי להשיג מידע חדשותי מהציבור הרחב, להרחיב את תפוצתם ולהגיע לקהלי יעד חדשים. בתחום החדשותי יש השפעה הדדית של התקשורת המסורתית ואתרי הרשת. ברשתות החברתיות הופיעו דפי פייסבוק וחשבונות טוויטר שמטרתם לספק דיווחי חדשות בהתבסס על ראשוניות ומהירות, גם על חשבון הדיוק, ורצוי ממקורות בזירות האירוע. כאלה הם דפי חדשות כגון "24/7" ו"חדשות 0404".²⁵¹ אלו נסמכים על יכולות ייצור, הפצה ושינוע מידע של הפלטפורמות הניידות השונות, שמצויות בידי כל אדם. התוצאה מרחיקת לכת שכן הנגישות ליישומים שמאפשרים לשנע מידע באופן מיידי ולקבוצות גדולות של משתמשים, יוצרת מציאות שבה כל אדם מסוגל להפוך לסוכנות חדשות בכוח.²⁵²

מציאות זו מאופיינת בביזור הצמתים והנקודות שדרכם זורם מידע, הקלות שבה ניתן לייצר תוכן, לספר סיפור ולהציג זווית, ולהנגיש אותם לכל אדם. הצנזורה חייבת לקבל כעובדה את חוסר היכולת לבקר ולשלוט על כלל המידע באופן אבסולוטי ולסמוך במידה רבה, על האחריות של המפרסם, בכל הקשור למידע ביטחוני.²⁵³

עידן Web 3.0 צפוי להיות נשלט במידה פחותה עוד יותר. העתיד מתגלם בתפיסת הרשת הסמנטית.²⁵⁴ תמציתו של הרעיון היא מעבר ממידע מעובד למידע גולמי, אוסף של נתונים ומידע שיהיה בכוחו של מחשב להבין ולעבד באופן עצמאי, ומכאן גם לייצרם ולהפיצם ללא מגע יד אדם. תוצאת הדבר היא שתיווך התוכן

250 את המונח טבעה ב-1999 דארסי דינוצ'י. טים אוריילי פרסם אותו בכנס ייעודי ב-2004.

251 לדפים אלו עשרות ואף מאות אלפי עוקבים.

252 צחי הופמן "92% מבעלי הסמארטפונים בישראל משתמשים בוואטסאפ" גלובס (14.11.2013) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000893814

253 הסתמכות זו על אחריות המפרסמים יש לה על מה להישען. בעלי "דפי חדשות" לרוב אינם מפרסמים מידע פוגעני מתוך שהם מבינים את המדיניות ואת המגבלות. במקרים של ספק הם מתייעצים עם הצנזורה.

254 ראו הגדרה במילון אינטרנט מבוסס חוכמת המון: *Web 3.0*, MacMILLAN DICTIONARY (2015), <http://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/web-3-0>

לצרכנים ייעשה בעתיד על ידי כלי בינה מלאכותית. לא מן הנמנע שבעתיד הלא רחוק נראה אתרי אינטרנט ודפים במדיה חברתית שמסקרים ושמדווחים מידע ללא התערבות אנושית. צנזורה המבוססת על הסכמה, על זיהוי ועל יצירת אינטרס והבנה משותפת בין עורכי כלי התקשורת למערכת הביטחון, אינה רלוונטית עוד.

(ו) הממד החמישי – ביטחון: מערכת הביטחון אימצה את המרחב התקשורתי כזירת פעולה לגיטימית

המרחב התקשורתי – המקומי והבינלאומי – נתפס מזה זמן כזירת לחימה או עימות שבה על גופי מערכת הביטחון, ובמיוחד לצה"ל, להתנהל בשגרה ובחירום לפי נוהלי התנהגות מבצעיים לכל דבר.²⁵⁵

לימור ונוסק מחלקים בהכללה את יחסי הצבא (שמייצג את מערכת הביטחון) והתקשורת לחמש תקופות. לטענתם, התקופה האחרונה מבין החמש, שהחלה בשנת 2000 לערך, מתאפיינת בפתיחות תקשורתית הולכת וגוברת. ולא רק פתיחות שכופה התקשורת (כפי שהוכתבה בשנות התשעים), אלא לא מעט סוגיות שהיו בבחינת טאבו, נפרצו והועלו לדין ציבורי ביוזמת מערכת הביטחון.²⁵⁶

התנהלות מערכת הביטחון בזירה התקשורתית, הן במצבים בהם היא יוזמת פרסום והן במצבים בהם היא מסכלת פרסום, מושפעת מגורמים רבים: מאפייני הפעולה המבצעית; מיקום הלחימה; התנהלות התקשורת והתנהגותה; מטרותיה של מערכת הביטחון במפגש בין שני המוסדות. הממעטים מדברים כיום על התנהלות בתוך הזירה התקשורתית או על שקלול ההיבטים השונים (ממדי חשיפה, השפעה, מורל, עיצוב תודעה) שהזירה התקשורתית מייצרת ושבהם יש להתחשב במידה זו או אחרת בעת תהליך קבלת ההחלטות המבצעי או המדיני. המרחיבים מדברים על ניהול לחימה בזירה התקשורתית, על הצורך לשלוט ולנצח גם בזירה זו. הנחת היסוד המשותפת לאלו גם לאלו, היא כי לא ניתן עוד להתעלם מהמרחב התקשורתי כגורם משפיע, עד כדי יכולת הכרעה, בסוגיות ביטחוניות.

לאימוץ המרחב התקשורתי כזירת פעולה יש השפעות מרחיקות לכת על יכולתה של הצנזורה לספק מעטפת הגנה ראויה לגופי מערכת הביטחון. ביטוייה הארגוניים

²⁵⁵ בכל פקודה צה"לית קיים היום נספח דוברות. סוגיות של דוברות ותודעה הן חלק מההליך המבצעי.

²⁵⁶ "צבא ותקשורת במאה העשרים ואחת", לעיל ה"ש 237, בעמ' 77-82.

והתרבותיים, כפי שרואה אותם הצנזור הראשי, מורכבים ומחייבים את הצנזורה להתנהגות מתאימה. בבסיסה ניצבת התפיסה שלפיה כדי שהגוף הביטחוני יפעל באופן המיטבי לצרכיו במרחב התקשורתי, על הצנזורה להגמיש את מאפייני מימוש הסמכות הנתונה לה על פי חוק ולפתח עם הגוף הביטחוני כלים משלימים לפעולתה.

אם כן, הצנזורה נדרשת להתמודדות מורכבת בקשר למערכת הביטחון. אציין כמה היבטים בפעולתה של מערכת זו המשפיעים בעיקר על ההתמודדות האמורה בדגם המניעת הקיים.

(1) היבטים ארגוניים

שלוש תופעות בממד הארגוני של מערכת הביטחון משפיעות באופן ישיר על פעולת הצנזור.

ראשית, למעט המוסד לתפקידים מיוחדים, בכל גופי מערכת הביטחון קיימים גופי דוברות ייעודיים שתפקידם להשלים את העשייה העיקרית של אותו ארגון באמצעות התנהלות במרחב התקשורתי. פעולתם, חלקה תגובתית וחלקה יוזמת, לרבות העברת מידע אינטימי רב, לעתים חשאי ורגיש, לכלי התקשורת לטובת גיוס התקשורת לצורכי הארגון.²⁵⁷ שנית, גופי הדוברות סמוכים על שולחנו של ראש הארגון וזוכים לעוצמה ארגונית גבוהה מאוד – מעמד, נגישות והשפעה. מיקומם בהיררכיה הארגונית מעיד לא פעם על העדיפות שניתנת לדוברות על פני ארגוני שמירת הסוד. שלישית, כדי לעמוד בדרישות התקשורת לזמינות, לשקיפות ולאמינות מפעילים גופי הדוברות מנגנונים מורכבים של העברת מידע, חלקם רשמיים וגלויים וחלקם לא רשמיים. בעידן הנוכחי נדרשת יכולת לקבע נרטיב רצוי באופן מידי, קליט ובהנגשה רחבה. נוסף לכלי העבר (שיחות רקע, מסיבות עיתונאים) מפעילים גופי הדוברות כלים תקשורתיים לכל דבר, דוגמת אתר אינטרנט, דף פייסבוק, חשבון טוויטר וסרטוני יוטיוב. התוצר של שלוש התופעות הללו הוא ניסוח כללי עבודה פנימיים בין גופי אבטחת המידע וגופי הדוברות של אותו ארגון. בחלק מן המקרים סומכת הצנזורה ידה על גוף אבטחת המידע, שמבחניו מקשים יותר, בביצוע פעולת הבחינה המוקדמת טרם

²⁵⁷ הממונה על הביטחון במערכת הביטחון מקבל שירותי דוברות מדוברות משרד הביטחון, ו"המוסד" – מדוברות לשכת ראש הממשלה. גוף הדוברות בשב"כ הוקם באוגוסט 2002 לאחר שהחל לפעול באופן לא רשמי כבר בשנת 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה.

הפצה (ביזור סמכות). ככל שהגנום הארגוני ייטה יותר לכיוון ביטחוני-חשאי, כך תסמוך הצנזורה יותר על שיקול הדעת הפנימי בו.²⁵⁸

(2) היבטים תרבותיים

הפתיחות הרבה – לעתים רבה מאוד – של מערכת הביטחון כלפי התקשורת הביאה להתפתחותם של מאפייני התנהגות המקשים מאוד על עבודת הצנזורה. אסקור ארבע תופעות בממד התרבותי.

בראש ובראשונה, הצורך לקיים מערכת יחסים מתגמלת עם התקשורת מחייב את הדוברות לספק את הצרכן הרעב. באופן יזום נחשף מידע רב שהוא לעזר למודיעין האויב, גם אם אינו עולה כדי פגיעה בביטחון המדינה בהתאם למבחן שבו נדרשת הצנזורה לעמוד. בעיקר מדובר במידע תשתית מעולם המודיעין, המבצעים והטכנולוגיה. חשיפת מידע יזומה בעיקר מסמנת מטפורית קו גבול חדש ואינטימי הרבה יותר להתפתחות השיח בתקשורת ובציבור הישראלי. חשיפה יזומה היא בעייתית כאשר במטרה לשרת אינטרס אחר מוכנה מערכת הביטחון לנגוס בחשאיות מידע שראוי היה לא לחשפו באופן יזום.²⁵⁹ הדבר מערער את אמינות המערכת ככלל, והצנזורה בפרט, ופוגע ביכולת להגן על נושאי ליבה בטענת החשאיות הנדרשת.

שנית, בין הדוברות לתקשורת מתפתחים תהליכי הזנה הדדיים. העברה בלתי רשמית של מידע, לעתים חסוי, לטובת "תחזוקה" של הקשרים היא חלק בלתי נפרד מהתהליך. לא פעם הקרבה הבין אישית הנוצרת והאמון שהתפתח, מביאים למצב של המתקת סוד שאינה במקומה. בכל אלו אין חדש. בבסיס ההתנהלות הזו עומדת המחשבה כי הצנזורה תעצור את פרסום המידע לכשיוגש לה. התוצאה של כל אלו היא קיומו של ידע ביטחוני מרשים בקרב הכתבים.

שלישית, גופי הדוברות מפרשים לעתים באופן מוטעה את הבנת הצנזורה לצרכים התקשורתיים ואת בחירתה המודעת שלא להקשות בדרישת ההגשה מראש. כאמור, הצנזורה מאצילה מסמכותה לגורמי הדוברות ואבטחת המידע מתוך הנחה, לא

²⁵⁸ ראו למשל מסמך הסדרה פנימי של דובר צה"ל, מחלקת ביטחון מידע והצנזורה שנקבע לאחר מלחמת לבנון השנייה.

²⁵⁹ ראו חשיפה יזומה של סיירת מטכ"ל על רקע משבר מוטיבציה. אודי לבל "עימות או תלות הדדית? יחסי ביטחון ותקשורת במלחמה ובשגרה: מסגרת עיונית" ביטחון ותקשורת, לעיל ה"ש 202, 13, 25.

בלתי סבירה, כי בעלי המידע יגנו עליו במבחן מחמיר אף יותר. אולם ככל שהתנהלות זו הופכת שכיחה, בעיקר על רקע התפתחות יישומי האינטרנט, מתקבעת בתת מודע התפיסה כי כך מותר ואף נכון לעבוד. פועל יוצא הוא כי במקרים מסוימים גוף דוברות מפיץ מידע ביטחוני מופץ בניגוד למדיניות הצנזורה. יתרה מזאת, התקשורת, שמקבלת מהדוברות מידע או מסרים, מתקשה עד מאוד לקבל את הנחיות הצנזורה הסותרות לכאורה את המסר שקיבלה.

ולבסוף, הפתיחות של מערכת הביטחון והשיח הביטחוני האינטימי יחסית מקבעים בתודעה את התחושה המוטעית שחשיפה של מידע, פירושה אישור לשיח חופשי. הדבר מביא למצב שבו השיח המתפתח בעקבות חשיפה יזומה, עלול לחשוף יעדי הסתרה ממוקדים שהצנזורה שמרה עליהם.

השינוי העמוק שחל במאפייני השיח הביטחוני בתקשורת, קיבעו בציבור תפיסה שלא ניתן לשנותה, ושלפיה הכול גלוי וחשוף ולא ניתן לשמור עוד על סודות ביטחוניים. השיח הביטחוני הער, במקום להיחשב אות לעוצמתה של הדמוקרטיה הישראלית, נתפס כסימן לחולשתה של הצנזורה, אף שבמבחן היעדים להסתרה המידע מוגן.

7. שימור הרלוונטיות – תנועה מתמדת מדגם אוטוריטרי לדגם דמוקרטי ביחסי שלטון-תקשורת

כפי שמעידה סקירת האתגרים שהונחו לפתחה של הצנזורה לאורך השנים, אכן נדרשו התאמות שוטפות של מערכת הביטחון והצנזורה למציאות. כדי לשמר רלוונטיות ולהמשיך לספק הגנה, אומצו בין השאר דפוסי פעולה המאפיינים את הדגם הדמוקרטי של יחסי שלטון תקשורת, בלי ששונתה התשתית החוקית, הנטוועה בדגם האוטוריטרי. במבט צופה פני עתיד, גם שינויים אלו עלולים להיות בלתי מספקים, ונדרשת התאמה של דגם הצנזורה ושל התשתית החוקית למציאות המשתנה.

האופן שבו מתנהלת תקשורת ההמונים במדינה, וחלקה במאבק על העוצמה, קרי: המאבק על המידע ועל היכולת להשפיע על מגמות ותהליכים, מתוארים בספרות האקדמית באמצעות דגמים של יחסי שלטון ותקשורת. תקשורת ההמונים היא מערכת נפרדת בתוך המערכת המדינית הכוללת. ככזו היא מקיימת יחסי גומלין מורכבים עם תתי מערכות נוספות, דוגמת המשפט, הביטחון, ואף הממסד הפוליטי. היא נתפסת כמשקיפה, כמבקר, כנציגת הציבור, ככלב השמירה של הדמוקרטיה, אולם בהכרח אין

היא מבצעת תפקידים אלה בניטרליות מלאה. שני דגמי על²⁶⁰ מתארים את מעמדם של כלי התקשורת בחברה ואת ויסות היחסים ביניהם.

דגם אוטוריטרי – שורשי הדגם נטועים במשטרים אירופיים במאות ה-16 וה-17. משטרים טוטליטריים הפעילו דגם קיצוני של שליטה לא רק במתן רישוי, אלא גם בתכנים. תהליך תיווך המידע הוא מהשלטון לציבור ולא בכיוון ההפוך. התקשורת מגויסת להפצת אידיאולוגיה של המשטר והיא שופר של המפלגה או הקבוצה השלטת, משרתת את האינטרסים שלה ולמצער אינה מתנגדת לה בבטוחות. היחסים בין השלטון לתקשורת הם היררכיים: האחרונה נתונה למרות מלאה של השלטון, לעתים עד כדי מינויים וקביעת תכנים, כולל צנזורה מקיפה של תכנים שמנוגדים לאידיאולוגיה השלטונית.

דגם ליברטרי – הדגם הליברטרי הצרוף התגבש במאות ה-17 וה-18. מדובר בדגם תיאורטי במהותו המשרטט את המאפיינים הרצויים ליחסי תקשורת ושלטון: חופש מלא נטול כל הגבלות על תקשורת ההמונים עד כדי תקשורת המתפקדת הלכה למעשה כגוף בקרה של הדרג השלטוני. אין מדינה שהתקיים בה המודל הליברטרי באופן מובהק. מתוך הדגם הליברטרי נגזר הדגם הקיים בדמוקרטיה המערבית – ארצות הברית בראשן – דגם האחריית החברתית.

דגם האחריית החברתית – גלגול מודרני של הדגם הליברטרי. בדגם זה קיימת הכרה מלאה בחופש העיתונות, ובמקביל הבנה הדדית כי תהינה מגבלות מוסכמות עליו בשל פגיעה בערכים מתחרים. שני הצדדים מחויבים לריסון עצמי ולפשרה. השלטון מבין כי כלי התקשורת יאספו, יקבלו ויפרסמו מידע, גם כזה שהשלטון מעדיף שלא יתפרסם. קברניטי התקשורת, שעליהם חלה האחריית, מתחשבים באינטרסים סותרים ומפעילים שיקול דעת וריסון. איפוק הדדי ושמירה על הכללים ישמרו את המצב. החוק הקיים משמש להרתעה, ועוצמתו רבה יותר ככל שממעטים להשתמש בו.

הדגם הדמוקרטי-אירופי – נגזרת של דגם האחריית החברתית. ניתנת בו עדיפות עקרונית לחופש הביטוי ולחופש העיתונות. עם זאת הוא משלב התנהגויות והיבטים מסוימים של משטרים אוטוריטריים ברמה הנורמטיבית-חוקית וערכים דמוקרטיים ברמה המעשית: איזון בין זכויות הכלל והפרט ודו-שיח מתמשך בין הממשלה למדיה; השגת הסכמה והבנה בנוגע לנושאים שמוסכם שיש להם יכולת לפגיעה.²⁶¹

²⁶⁰ על הדגמים השונים ראו "פשרה זמנית", לעיל ה"ש 93, בעמ' 47-48.
²⁶¹ דגמים אלו הציע סיברט. "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 70-71.

בעשורים הראשונים פעלה הצנזורה הישראלית בהתאם לדגם ההתפתחותי, שמאפיין חברות ומדינות בעולם השלישי.²⁶² לפי דגם זה, המנגנונים הם מהדגם האוטוריטרי (רישוי, צנזורה, שליטה) וההתנהלות מעידה על תפיסה של התקשורת ככלי שנועד בעיקר לפיתוח הלאומיות (מורל, תרבות ושפה, זהות). לאור השינויים בעשורים האחרונים בחברה ובמשפט בישראל שהוצגו לעיל, חלו שינוי ומעבר לדגם אחר. נוסק ולימור מגדירים זאת כדגם מעורב המשלב עקרונות של אחריות חברתית במישור הנורמטיבי (הסדרים וולונטריים דוגמת ועדת העורכים והסכם ההבנות) עם היבטים של דגם אוטוריטרי במישור המעשי (ההסדרים רשמיים של רישוי, חקיקה וצנזורה).²⁶³ על רצף שבצדו האחד הדגם האוטוריטרי, באמצעו הדגם הדמוקרטי-אירופי ובצדו האחר הדגם האמריקני (דגם האחריות החברתית) ישראל נמצאת, לטענתם, בתנועה מתמדת לכיוון הדגם הדמוקרטי-אירופי.²⁶⁴

אתאר את הדבר מנקודת מבטה של הצנזורה. כאמור, המעבר בין הדגמים מתרחש על רקע התפתחויות חיצוניות לצנזורה שהכתיבו את גבולות הפעולה, ובשל התאמות פנימיות שהצנזורה ביצעה ושיש להן השפעה משל עצמן. אולם אין מדובר רק בתוצר של לחצים חיצוניים, אלא בהפנמה עמוקה של מבחן הוודאות הקרובה ובשינוי מהותי בתפיסת החזון והיעוד. בהבינה בכל פעם מחדש את רוח התקופה ומתוך רצון לשמר רלוונטיות כדי להמשיך לספק הגנה מפני פגיעה בביטחון המדינה, פנתה הצנזורה לפרשנות של סמכותה על דרך הצמצום והישימות. השינויים שחלו היו מבניים ונורמטיביים כאחד. מאז שנות התשעים הביאו קצב השינויים והיקפם להתנהלות הנוכחית, שמאפייניה קרובים מאי פעם לדגם האחריות החברתית.

במבט צופה פני עתיד, הפער שנוצר בין התשתית החוקית, הנגזרת מדגם המניעה המוקדמת, לפעולה השוטפת, הנגזרת מדגם האחריות החברתית (ולאור השחיקה שחלה בחלק מרכיביו), יהיה בלתי ניתן לגישור. מדינת ישראל תידרש לבצע התאמות של החקיקה לנורמה הנוהגת בישראל. דגם כזה, המשלב בין התרבות הייחודית

²⁶² את הדגם הציע מקוויל. "פשרה זמנית", לעיל ה"ש 93, בעמ' 49.

²⁶³ "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 71. במאמר מאוחר יותר הם הציעו דגם חדש לתיאור המצב במאה ה-21: דגם דינמי רב ממדי שמתפתח בהתאם למפת התקשורת, החברה והשלטון. "צבא ותקשורת במאה העשרים ואחת", לעיל ה"ש 237, בעמ' 70.

²⁶⁴ "נורמליזציה של אנומליה", לעיל ה"ש 116, בעמ' 71; גדעון דורון "תותחים ומוזות": דגמים פוליטיים מתחרים של יחסי ביטחון ותקשורת" ביטחון ותקשורת, לעיל ה"ש 202, 51, 52.

לישראל למציאות, אציע בהמשך. לפני כן אסכם מהם ההיבטים המבניים והנורמטיביים שהשתנו והשפיעו על פעילות הצנזורה כיום.

(א) היבטים מבניים

ראשית, תקנות ההגנה שנותנות סמכויות נרחבות בידי של הצנזור, אמנם בעיני עומדות, אך הן כמעט ואינן בשימוש. המדינה ויתרה על הסמכות הנתונה לה בתקנות, ואלו משמשות כיום מעין מטרייה על המאפשרת את הפעולה מתוקף הסכם ועדת העורכים ולאורם של צווי הצנזור שהופצו. בית המשפט קבע כי יש לפרשן על דרך הצמצום, והצנזור בישראל פועל ברוח זו כבר עשורים רבים. מאז סגירת עיתון "חדשות" ב-1984 לא הופעלו הסעיפים הרלוונטיים לצנזורה בדין הישראלי.

שנית, המדינה אימצה את החוק המנדטורי שמתוקפו פועלת הצנזורה, ובמקביל אימצה התקשורת את המנגנון של "ועדת התגובה", שכונתה מעתה "ועדת העורכים". במהותה נועדה הוועדה לתאם בין השלטון לתקשורת באשר לפרסומים הפוגעים באינטרסים של המדינה. בהפגינה אחריות חברתית הסכימה התקשורת לקבל על עצמה מגבלות לחופש העיתונות.

שלישית, מאז שנת 1949 שומרת המדינה על סודותיה הביטחוניים מפני פרסום באמצעות הסכם "ועדת העורכים". ההסכם, שבמהותו הוא הסכם של פשרה בין שני הצדדים, נוטה היום באופן מובהק לטובת התקשורת וחופש העיתונות. הוא נסמך על התפיסה שקיים אינטרס עליון משותף המכתיב את ההתנהלות האחראית והמידתית של שני הצדדים לו.

רביעית, פסיקות בית המשפט מבהירות כי הדמוקרטיה בישראל נותנת מקום של כבוד לחופש הביטוי ולחופש העיתונות. באיזון שבין ביטחון המדינה לחופש הביטוי, גם אם הראשון מוצג כמי שגובר בהתנגשות בין השניים, הרי שהחובה שחלה על הצנזור או על מערכת הביטחון להוכיח פגיעה, היא משימה לא פשוטה.

(ב) היבטים נורמטיביים

ההיבטים הנורמטיביים שמוסדו כתוצאה משינויים מבניים ומהשינויים האחרים שהוצגו, מציבים היום את פעולת הצנזורה ברוח הדגם של האחריות החברתית.

ראשית, התקיים תהליך קבוע של התאמות בפעולת הצנזורה בפועל אל מול הסמכות הנתונה לה בחוק. מזה שנים ארוכות פועלת הצנזורה בעיקר בשמירה על

ביטחון המדינה וממעטת לפעול לשמירה מפני פגיעה בסדר הציבורי או בשלום הציבור, אף שסמכות זו קיימת בתקנות ההגנה. בצו משנת 1988 מיקד הצנזור את חובת ההגשה המוקדמת בסוגיות ביטחוניות בלבד. הצנזורה ממעטת להחיל את סמכותה על דברי דואר. בעניין ייבוא ספרים מפעילה הצנזורה שיקולים מורכבים על דרך הצמצום. הפעולה כלפי כתבים זרים בישראל ממוקדת לפוטנציאל האיום בלבד ולא מתוך דווקנות של אכיפת הסמכות. זה היה תהליך טבעי ששילב הבנה של הצנזור את מגבלות הכוח, מחד גיסא, ואת הצורך למצוא נקודת איזון ראויה המשקפת את האופי של הדמוקרטיה הישראלית, מאידך גיסא.

מעמדה של הצנזורה כגורם ייעוץ ביטחוני התבסס, וגורמים אחרים (אקדמיה, דוברים, בכירי מערכת הביטחון הפורשים) נוהגים להתייעץ עמה באשר לפרסומים צפויים.

שנית, מבחן הוודאות הקרובה הביא, כאמור, לשינוי העמוק ביותר בצנזורה, שביטוייו ניכרים בכל אורחותיה. ההשפעה המיידית הייתה שינוי במדיניות הטיפול הצנזוראלי, ברוח התקופה והפסיקה ומתוך הפנמת הרוח החדשה שנשבה מבית המשפט העליון.²⁶⁵ השיח הביטחוני הער מאז שנות התשעים הוא עדות ברורה לכך.

שלישית, מבחן הוודאות הקרובה אומץ גם בתרבות הארגונית של הצנזורה והייתה לו השפעה עמוקה. ייעוד היחידה הוגדר אחרת, לא עוד רק הגנה על ביטחון המדינה מפני פרסומים פוגעניים, אלא גם עריכת איזון ראוי בין שני ערכים חשובים בדמוקרטיה.²⁶⁶ אנשי הצנזורה פיתחו שיטות עבודה שיאפשרו ככל הניתן את השיח הציבורי בלי לפגוע בביטחון המדינה. הם ראו עצמם מייצגים של כל אחד מהצדדים בפני הצד השני. פותחו תהליכים פנימיים המאפשרים רב שיח וריבוי דעות כדי שתתקבל ההחלטה המאוזנת ביותר. תרבות התחקיר הפנימי בנוגע לקבלת החלטות מקצועית היא שורשית ובעיקר משקפת לכל אנשי היחידה את חילוקי הדעות. כאשר ישנן פסילות מהותיות, נוהגת הצנזורה להבהיר את שיקוליה לעיתונות ולהציג לה את התהליכים שקדמו להחלטה, מתוך אמונה שהבנה של התהליך תקל במעט את הפגיעה. לפי הצורך יישבו שני הצדדים וישקלו יחדיו את האופן שבו נכון לפרסם תוכן בלי לפגוע ביעדי ההסתרה שהגדירה הצנזורה.

²⁶⁵ "נפילתה ועלייתה של הצנזורה בנושאי ביטחון בישראל", לעיל ה"ש 234, בעמ' 187. הנושא עלה בפגישות ההיכרות עם עובדי הצנזורה בעבר ובהווה שערכתי עם כניסת לתפקיד.

²⁶⁶ ייעוד היחידה כפי שהוא מופיע כיום בכתובים.

רביעית, הצנזורה מיצבה את עצמאותה המקצועית מול צה"ל, גופי הביטחון ואף הדרג המדיני בחסות הפסיקה המחייבת. הצנזור זוכה כיום לעצמאות מלאה בכל הקשור לקבלת החלטות מקצועיות. תרבות הנחיית הצנזורה בנושאי פסילה פסה מן העולם. הצנזור נותן משקל רב לעמדתם של בכירי המערכת הביטחונית והדרג המדיני, אולם החלטתו עצמאית. הממשקים הישירים שלו עם גופים חוץ צה"ליים וראשיהם הודקו ואינם דורשים תיווך. כך גם ממשקיו של הצנזור הראשי עם ראשי מערכת המשפט, עם הכנסת ועם גורמי ממשל. גופי מערכת הביטחון חושפים את הצנזורה באופן יזום לפעילות הביטחונית והמדינית שדורשת הגנה, ומתייעצים עמה באשר ליעדי ההסתרה האפשריים. למעשה, מערכת המשפט היא היחידה שהחלטתה – צו איסור פרסום או חיסיון מכוח "דלתיים סגורות" – מחייבת את הצנזור.

חמישית, החיכוכים עם התקשורת הצטמצמו לסוגיות ליבה בלבד ולא לסוגיות דיונית (עבירות אי הגשה). התאמת חובת ההגשה למציאות והענקת משקל לשיקול דעתו של העורך (שמכיר את המדיניות ואת גבולות הצנזורה) הן מהסממנים העיקריים של דגם האחוריות החברתית.²⁶⁷ עם הזמן חלה ירידה ניכרת במספר המקרים שהגיעו לכדי טיפול בערכאות משפטיות.²⁶⁸ הצנזורה פיתחה מנגנונים משותפים לתקשורת ולה המחליפים את הערכאות השיפוטיות. הצנזורה משקיעה זמן ניכר בהבהרת המדיניות, בדיון עם עיתונאים ועורכים, בשיחות בירור משותפות ובייעוץ מקדים טרם תחילת עבודת התחקיר. במידת הצורך יישלחו מכתבי התרעה טרם נקיטת צעדים משפטיים, אך לרוב השאיפה היא שאת הענישה יטיל העורך כפעולה חינוכית פנימית. הצנזורה מאמינה כי עדיפה מניעה בהבנה על פני ענישה בדיעבד, לאחר שהנוק כבר נגרם.

שישית, עידן השידורים החיים והתקשורת האינטרנטית חייב את הצנזורה להסכיין עם חוסר היכולת לבקר את כל המידע ולשלוט עליו באופן מוחלט. הצנזורה החלה לפעול בכל הקשור למידע ביטחוני בדרכים הבאות: "הפצת מסמכי הנחיה"; "חינוך" מקדים בדבר האסור והמותר; שימוש במתווכים והסתמכות על המפרסם. הצנזור פועל

²⁶⁷ ממוצע ההגשות לצנזורה מכלל כלי התקשורת בישראל עומד כיום על כ-70% מהמידע שנדרש היה בהגשה. בחינת הפרסומים שלא הוגשו מעידה כי הפגיעה בביטחון המדינה על פי המבחן המחייב את הצנזורה הוא זניח, פרסומים בודדים בשנה. בחירום עומדים אחוזה ההגשה של כלי התקשורת על למעלה מ-90%.

²⁶⁸ בתשע שנותיי כצנזור ראשי מספר המפגשים בוועדת השלושה עמד על שמונה, מהם שש עתירות של כלי התקשורת נגד הצנזור ורק שתי קובלנות של הצנזור נגד כלי תקשורת.

על פי מבחן הישימות של פעולתו בסביבה משתנה בלא שתיתן לו התאמה מבנית או חוקית מלווה. כך, לדוגמה, הניסיון להכניס להסכם חדש את האינטרנט ושירותים חיים לא צלח.

ככל שהעמיקו תהליכים אלו והפכו לנורמה הנוהגת בהתנהלותה של הצנזורה, כך התקבעה התדמית של גוף ביטחוני הפועל באופן מידתי, שגם אם סמכותו נובעת מחקיקה מנדטורית דרקונית, הרי שבעצם פעולתו על דרך הצמצום הוא רלוונטי ואף רצוי.

ד. מבט לעתיד

המלחמה הבאה שיפגוש הצנזור הראשי, תהיה מאתגרת ביותר עד כדי בלתי נשלטת, ולצנזור יחסרו הכלים המשפטיים והטכנולוגיים להתמודד עם פרסומים פוגעניים שיועלו באמצעי התקשורת המסורתיים ושאינם מסורתיים, מהם שעדיין לא נולדו. נכון לכתיבת מאמר זה המנגנון ההסכמי הקיים מספק מעטפת הגנה ראויה. אולם טעות לבחון את המצב בנקודת זמן נתונה. רצף המגמות שתואר, עוצמתן וההשפעה ההדדית ביניהן עלול להביא את המערכת לכדי משבר בפרק זמן קצר מהצפוי.

הדגם המוצג בהמשך מנסה להתמודד עם מנעד הפערים הקיימים והצפויים: מבניים, התנהגותיים, משפטיים וטכנולוגיים. בהתאם לנקודת האיזון שבה תבחר מדינת ישראל לפעול, ניתן יהיה לגזור דגם תואם: החל בדגם שמאמץ את האסדרה הקיימת בשינויים קלים ומשקפי מציאות, ועד לדגם שמעביר את כל האחריות לתקשורת ושמפתח במקביל כלים משפטיים להרתעה ולענישה בדיעבד. אציג אסדרה שמאזנת, בעיניי, כראוי בין ביטחון המדינה לחופש הביטוי ושמשקפת את התרבות בישראל. בין שמדינת ישראל תבחר להותיר את המנגנון ההסכמי הפועל מאז קום המדינה ובין שתחליט לפעול לשינוי מהותי באסדרה, בעת הזו מן הראוי לפתוח במיפוי האתגרים הניצבים בפנינו ולגבש סל פתרונות אפשריים.

1. שלוש בעיות עיקריות במנגנון ההסכמי

התשתית החוקית, כאמור, מקורה בדגם האוטוריטרי. ההתנהלות בפועל נסמכת על שינויים מבניים ונורמטיביים והולמת במידה רבה יותר את הדגם האחריות החברתית.

השחיקה, עד כדי היעלמות, של חלק מסממני האחריות החברתית, עלולה להשאיר את ישראל ללא בסיס מבני או נורמטיבי מוסכם לעבודת הצנזורה.

הסממן הראשון שנשחק משנות התשעים ואילך, הוא "ועדת העורכים", שהתפוגגה לחלוטין בשנים האחרונות. ללא יושב ראש ומזכיר לוועדה וללא מנגנון ביורוקרטי תומך התערער עוד יותר מעמדו המשפטי, השנוי במחלוקת גם כן, של הסכם ההבנות. בעת הצורך לא ניתן היה אפילו לפעול על פי הגדרות ההסכם לבוררות.²⁶⁹ התפוגגות "ועדת העורכים" יש בה יותר מסממן מבני. היא מסמנת את נטישת התפיסה שלפיה התקשורת "שותפה" מרצון של השלטון בהגנה על המדינה.

הסממן השני הוא היעלמותם במדיה החדשה של בעלי תפקידים (עורכים, עיתונאים) שעמם ניתן לנהל שיח צנזוראלי מהסוג המניעתי הקיים בישראל. כל עוד את השיח הציבורי מובילים התקשורת הממוסדת ושלוחותיה באינטרנט, ניתן לקיים צנזורה מקדימה. ככל שהובלת השיח תעבור לתקשורת המקוונת, תאבד הצנזורה את השותפים להסכם ההבנות, בחלקן מפני שאינם קיימים כלל ובחלקן משום שאינם שותפים לתפיסת העולם העומדת בבסיס ההסכם.

הסממן השלישי הוא הימנעותה של מערכת המשפט מאכיפת החוק הקיים גם במקרים שבהם התרחשה הפרה ברורה. מדובר בשילוב של תפיסת עולם שמקדמת פשרה וגישור ושנמנעת מעימות עם התקשורת – אשר מייצגת ערך חשוב בדמוקרטיה – עם הדרקוניות של התשתית החוקית הרלוונטית (סעיף 113 לחוק העונשין, תקנות ההגנה וסעיף 70 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984, במקרים של הפרת צו איסור פרסום). מספר הפעמים שבהן הוחלט בתשע השנים האחרונות לפתוח בחקירה נגד מפרסם שעבר על צו איסור פרסום ביטחוני, הוא זעום (פחות מחמש). מתוך הבנת המציאות גם הצנזור נמנע כמעט לחלוטין מלהפעיל את ועדת הבוררות (בשנים אלו הופעלה הוועדה נגד עיתון פעמיים בלבד). במקומה אימצה הצנזורה דגם הסכמי עוקף, בינה לבין עורכים ראשיים, לענישה בגין עבירות צנזורה.

²⁶⁹ על ההתנגדות לוועדת העורכים בתחילת שנות התשעים כתבו בהרחבה בספר העיתונאים השנתי, שביטא באופן המיטבי את הלכי הרוח בתקשורת. ראו לדוגמה מאמרים משנת 1992 שהייתה שנה סוערת ביחסי התקשורת והצנזורה: צבי טימור "ועדת העורכים: 'מועדון אכסקלוסיוו' או 'שותפי סוד'?" ספר השנה של העיתונאים תשנ"ב 79 (1992); אריה נאור "ועדת העורכים: מוסד שעבר זמנו" ספר השנה של העיתונאים תשנ"ב 84 (1992); משה נגבי "ועדת העורכים: 'המסרסת' הגדולה של התיקשורת" ספר השנה של העיתונאים תשנ"ב 89 (1992).

2. הדגם הנדרש

ועדת וינוגרד, הוועדה המייעצת לשר הביטחון בענייני צנזורה, קבעה כי "ראוי לה למדינה דמוקרטית שתקיים עצמאות חקיקתית, המשתיתה את חוק המדינה ... על התפיסות הבסיסיות של המשטר הדמוקרטי שלה, ועל זהותה הערכית הייחודית. במיוחד אין זה מן הראוי, כי מדינה דמוקרטית תוסיף ותנהג בהתאם לתקנות שהנהיג משטר לא דמוקרטי שקדם לה, בארצה". עוד ציינה הוועדה כי חקיקה תאפשר "הנהגת נוסחאות איזון חדשות, חדות יותר ואף מוצדקות יותר, מן הנוסחות הקיימות".²⁷⁰ הצורך לשנות את התשתית החוקית קיים היום הן מטעמים ערכיים והן מטעמים מעשיים.

הדגם המוצע מציג שבעה ממדים שרלוונטיים לבחינת האסדרה מפני פרסומים פוגעניים. לכל ממד ישורטט המנעד האפשרי והניתן להשגה. ככל שנוטים לקצה, מתרחקים מהתפיסה הקיימת בישראל (לאו דווקא בכיוון ליברלי יותר!). הדגם מאפשר לגזור דגמים שונים של אסדרה בהתאם להיקף השינוי הרצוי ולאור המאפיינים הייחודיים לישראל. העמודות מסמלות את המרחק מהדגם הקיים, ולאו דווקא את מידת הקרבה לדגם הדמוקרטי.

ממד רלוונטי	מצב קיים	שמרני	התפתחות	מהפכני
מהות הצנזורה	מונעת	מונעת	בחלקה מונעת ומייעצת, בחלקה אוכפת בדיעבד	אוכפת בדיעבד
מאפייני הגוף	צבאי	צבאי	ביטחוני	אזרחי

²⁷⁰ דו"ח הוועדה המייעצת לשר הביטחון בנושא צנזורה 9 (2007) (לא הופץ). הצעות שונות לשינויי מנגנון האסדרה עלו לאורך השנים. זאב סגל "הצנזורה הצבאית: סמכויותיה, ביקורת שיפוטית על פעולותיה והצעה להסדר חלופי" עיוני משפט טו 311, 340-342 (1990); משה נגבי "אור השמש הוא החומר המחטא הטוב ביותר". ספר השנה של העיתונאים 1993, 79, 82 (1993).

ממד רלוונטי	מצב קיים	שמרני	התפתחותי	מהפכני
מקור הסמכות	תקנות ההגנה, פסיקות בית המשפט	תקנות הגנה תקפות; קיבוע הסכם ההבנות בחקיקה או חתימת הסכם הבנות מול גוף ייצוגי המקובל על העיתונות בישראל	ביטול תקנות ההגנה או צמצומן וחקיקת ייעודי – חוק הסודות הרשמיים	ביטול תקנות ההגנה; חוק חופש ביטוי ובו פסקת הגבלה בתחום הביטחון; נדרשת הסמכת הצנזור בחקיקה
היקף הסמכות: ענייני ביטחון	כלל הסוגיות הביטחוניות (רשימת הנושאים)	כלל הסוגיות הביטחוניות בפירוט הקיים כיום	החלפת רשימת הנושאים בכמה נושאי אב כוללים	צמצום רשימת הנושאים לנושאי ליבה בלבד
היקף הסמכות: סדר ציבורי ושלום הציבור – הסתה	בסמכות הצנזור	תקנות ההגנה תקפות או קיבוע הסמכות בחקיקה הייעודית	ביטול תקנות ההגנה וקיבוע הסמכות בחקיקה ייעודית	ביטול תקנות ההגנה ו"הזדכות" על המשימה
אחריות בדין	בפועל – על הצנזור	בפועל – על הצנזור	בחלקה על הגוף הצנזוראלי ובחלקה על המפרסם	על המפרסם בלבד

ממד רלוונטי	מצב קיים	שמרני	התפתחותי	מהפכני
מנגנוני אכיפה	ועדת בוררות, בית משפט	ועדת בוררות בעלת סמכויות אכיפה וענישה יעילות יותר – בהסכם; בית משפט באמצעות החקיקה הקיימת	בית משפט בהתאם לחקיקה עדכנית שתאפשר מנעד מציאותי וישים של עברות ושל ענישה	ערכאה משפטית ייעודית במערכת בתי המשפט

הדגם הרצוי לישראל נדרש למלא אחר מספר תנאים:

- בנושאים חשובים ספורים מחיר הטעות של פרסום לא אחראי הוא גבוה מדי ואינו קביל. נדרש להמשיך לקיים בהם צנזורה מונעת (לפחות בשלב ביניים).
- בשעת חירום נדרשות צנזורה מונעת ויכולת אכיפה מוכחת.
- שמירת הסוד ואכיפת החוק הן חלק מובנה בכל דגם קלאסי של אחריות חברתית. דגם הנסמך על אלו בלבד אינו ישים בישראל.
- כלי התקשורת בישראל והמפרסמים הלא ממוסדים ימשיכו להיות שותפים לתחושת האחריות בכל הנוגע לסוגיות ביטחוניות.

3. האסדרה המוצעת

אני מציעה להקים גוף ממלכתי, בלתי תלוי, שבחלקו עוסק במניעה מוקדמת בנושאים ביטחוניים נבחרים מוגדרים ובחלקו עוסק במתן ייעוץ ביטחוני טרם פרסום לכלי התקשורת ולמפרסמים השונים. הגוף יהיה אזרחי באישו וביטחוני במהותו ויפעל מתוקפו של חוק ייעודי לנושא. החוק יגדיר מנעד עברות ומנעד ענישה מדורגים ומדודים שישקפו את המורכבות בשיח הציבורי-ביטחוני מצד אחד ושיהיו ישימים לאכיפה מצד שני. בממשק עם המפרסמים הגוף ייזום (הנחיות) ויגיב (לבקשות). קבלת עצת הגוף טרם פרסום תקנה למפרסם הגנה מפני אכיפה בדיעבד. אי הגשת

מידע לבחינה מוקדמת בתחומים המוגדרים תהיה עברה שאכיפה בצידה (הגדרת העברה וחומרת הפגיעה תיעשה בתיאום בין הגוף למערכת הביטחון). אכיפת החוק בסוגיות של פרסומים פוגעניים תתנהל בערכאה משפטית מתמחה ייעודית. בשעת חירום מיוחדת שתוגדר בחקיקה הייעודית (ולא בשעת החירום המתמדת), תוקנה לגוף סמכות מניעתית מלאה.

האסדרה המוצעת משלבת פתרונות מבניים ופתרונות נורמטיביים גם יחד. היא מאפשרת לערוך את השינוי באופן מדורג ומתוך הסתמכות על התנהגויות מוכרות שמתקיימות הלכה למעשה. הצנזורה לפיה תגן באמצעים חריפים יותר על נושאים שבהם סיכון גבוה לנזק, ותאפשר פתיחות ראויה בנושאים אחרים. תינטל ממנה סמכות ההגנה על שלום הציבור והסדר הציבורי. האסדרה המוצעת משמרת את תפיסת המניעה המוקדמת, שנדרשת בישראל בחירום. היא מייצרת תמריץ למפרסמים לפעול עם גוף הייעוץ, שיהיה גורם ייעוץ מקצועי נטול פניות ובד בבד יספק הגנה במקרה הצורך. הגוף יהיה סמוך על שולחן מערכת הביטחון או צה"ל, אך ממלכתיותו ועצמאותו יובטחו לא רק מתוקף מעמדו של הצנזור הראשי. החוק הייעודי ישקף את כלל השינויים שחלו בחברה ובמשפט בישראל. החוק יעגן הסדרים ונורמות שהתקבעו ויאפשר אכיפה נוחה יותר. לשון החוק תתאים לדמוקרטיה יותר מאשר לשון תקנות ההגנה.

ו. סיכום

הצנזורה והתשתית החוקית והמנגנון ההסכמי שלפיהם היא פועלת, החלו את דרכם כמנגנונים זמניים במדינה המתהווה. בצוק העתים אימצה המדינה את התשתית המבנית-נורמטיבית ששירתה את שלטון המנדט הבריטי ואת הנהגת היישוב, בסברה שבבוא העת תחליף תשתית זו בהסדרים ראויים יותר לדמוקרטיה הצעירה. אין קבוע יותר מן הזמני. בחלוף כשבעה עשורים ובמציאות שונה לחלוטין מבחינות חברתיות, משפטיות, תקשורתיות וטכנולוגיות, מגנה מדינת ישראל על סודותיה הכמוסים באמצעות אותם הסדרים.

באופן מפתיע, ושמוא שלא במפתיע, מספק התצרף החוקי-הסכמי הקיים מעטפת הגנה טובה-יחסית לסוגיות של ביטחון המדינה. לא מן הנמנע כי דווקא בשל מאפייניו הייחודיים של הדגם הישראלי (מבוסס הסכמה, גמיש ופתוח לפרשנות, תלוי איוש, נע על פני כל המנעד שבין דרקוני לרך ומכיל), שאין כמוהו בכל העולם המערבי, הוא

תואם מאוד את ההוויה הישראלית ולכן צלח עד כה בפעולתו. לאורך שנות קיומה התפתחה הצנזורה מגוף צבאי ששימש מעין כלי של השלטון להעברת מסרים והנחיות של מערכת הביטחון לתקשורת, לגוף ממלכתי המקיים עצמאות מנהלית מלאה והמאזן בפעולתו באופן שוטף בין שני ערכי יסוד: ביטחון המדינה מזה וחופש הביטוי מזה, כמעט כמעשה שופט. השינוי התגבש בשנות השבעים והשמונים, כפי שמתואר במאמר, והואץ בשנות התשעים, לאחר בג"ץ שניצר.²⁷¹ רבים ראו בפסיקת בית המשפט העליון שמחייבה את הצנזורה לעמוד במבחן הוודאות הקרובה לפגיעה ממשית, משום סימן לתחילת סופה של הצנזורה בישראל. בדיעבד אירע בדיוק ההיפך. בג"ץ שניצר הפך את הצנזורה למה שהיא היום וקיבע את עצמאותה ואת התמקדותה בסוגיות של ליבת הסוד הביטחוני, ולפיכך הוא שימר את הרלוונטיות של הגוף.

אולם בכך אין די. אם מדובר היה רק בתגובה ללחצים חיצוניים בלי לבצע שינוי מהותי פנימי, הרי שמנגנוני הבוררות והבג"ץ היו נשחקים עד דק במאבקים שבין הצנזור לתקשורת. טענתי היא כי הצנזורה אימצה באופן מלא מבחינה מבנית, מבחינה תפקודית ומבחינה תרבותית את הנרטיב של מבחן הוודאות הקרובה. האתגרים שקמו בשנות התשעים, בחמשת הממדים שנסקרו – מורכבותם וריבויים מבהירים כי ללא ההתאמות השוטפות שביצעה הצנזורה לנוכח המציאות המשתנה ולאורה של פסיקת בג"ץ, הייתה הצנזורה הופכת לבלתי רלוונטית והייתה כושלת במתן מעטפת ההגנה הנדרשת שמגדיר החוק.

אופן פעולת הצנזורה ויחסי הגומלין שלה עם המערכות הנוספות במרחב הציבורי שבו היא פועלת, גרמו לכך שבפועל התנהגותו של המנגנון הקיים קרובה יותר לאמות המידה של הדגם הדמוקרטי ליחסי שלטון ותקשורת, בעוד שהתשתית החוקית עודנה נטועה בדגם האוטוריטרי. נוצר פער מהותי – תדמיתי ותפקודי – בין לשון החוק לנורמה הנוהגת.

אולם ניתוח המגמות מעלה כי אנו קרובים לנקודת ההיפוך. ככל שהן תמשכנה להתפתח ותשפענה זו על זו, ההתאמות שעורכת הצנזורה בהסדרים הקיימים כיום לא תספקנה עוד. המציאות הנוכחית מעידה כי הבסיס התפיסתי לצנזורה בהסכמה נשחק. גופים נעלמו; רשת התקשורת מסועפת, מורכבת ושונה מהותית מבנית ותפקודית; הטכנולוגיה שומטת את הקרקע לחלוטין מהיכולת לפעול במניעה מוקדמת. לא זו אף זו, הגופים שעליהם נועדה הצנזורה להגן, רואים במרחב התקשורתי מרחב פעולה

²⁷¹ לעיל ה"ש 1.

לגיטימי, נדרש ואף רצוי. אם תרצו, במקום שיט בים רגוע וגבה גלי נדרשת ספינת הצנזורה לתמרן ללא בסיס איתן בים רצוף מערבולות וסערות עזות.

אם כן, במבט צופה פני עתיד נדרש שינוי מן היסוד. לא בגדר האסדרה הקיימת, אלא יצירה יש מאין של אסדרה חדשה בעלת בסיס חברתי-משפטי שונה ומותאם למציאות הישראלית המתגרת בישראל. דגם כזה, שממנו ניתן לבנות פתרונות הולמים, מוצע במאמר.

הדגם הרצוי מניח, כאמור, הותרתו של מנגנון מניעתי חלקי או מלא. חלקי – באשר לנושאים שבהם מחיר הטעות של פרסום לא אחראי הוא גבוה מדי. מלא – בשעת חירום. יש להניח כי בעתיד הנראה לעין לא יהיה נכון לוותר לחלוטין על סמכויות של צנזורה מונעת בדמוקרטיה הישראלית. האתגר יהיה לייצר ארגון שפועל כארגון מייעץ בחלקו ומניעתי בחלקו, ושבעת חירום משנה פעולתו למניעה מלאה.

ישראל רואה עצמה ומתנהלת כדמוקרטיה מתגוננת החיה על חרבה. שעת החירום שהוכרזה מיד עם קום המדינה לא בוטלה מעולם, ותקנות ההגנה הן עדיין חלק חשוב מחקיקת הביטחון במדינה. המציאות הביטחונית מייצרת מדי תקופה עימותים בעצימות גבוהה (כאלו שנכפו על ישראל או שהיא יזמה), עימותים בעצימות נמוכה (מבצעים נרחבים, ביטחון שוטף מורחב), ביטחון שוטף בגבולות המדינה, לחימה בטרור מבית ומחוץ, אתגרים ליחסי החוץ והכלכלה הקשורים קשר הדוק לסוגיות ביטחוניות וכדומה. מאפיין זה של המציאות הישראלית אינו צפוי, ככל הנראה, להשתנות מהותית בעתיד הנראה לעין. נהפוך הוא, מרחב אי הוודאות במזרח התיכון רק הולך וגדל. מערך המדינות, הבריתות והעוצמות משתנה באופן מהותי ובקצב מהיר, כיאה למאה ה-21.

מול האתגר הביטחוני המתמיד קיומה של הצנזורה המונעת נתפס על פי רוב כ"נתון", כ"רע הכרחי". מדינת ישראל מוכנה לספוג פגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות ובלבד שאינטרסים ביטחוניים ומדיניים יישמרו. שאלת עצם קיומה של צנזורה הועלתה לפרקי זמן קצובים בלבד בתקופות שבהן נראה היה כאילו המציאות הביטחונית צפויה להשתנות באופן מהותי. נדמה כי הציבור הרחב, מערכת הביטחון, הדרג השלטוני ואף התקשורת הסכימו כי אין מחלוקת בדבר הצורך בקיומה של הצנזורה, אלא בעיקר בשאלת האיזון הראוי בין הזכות לחיים (ביטחון המדינה) לחופש הביטוי. מספרם של אלו הקוראים באופן שיטתי ועקרוני לביטולה של הצנזורה המונעת בישראל, נמוך יחסית למצופה במדינה דמוקרטית.

ישנן סיבות רבות לכך שהמציאות הישראלית נתפסת כייחודית וכשונה ולפיכך כמחייבת מנגנונים שבכל מקום אחר נחשבים ל"הרע המוחלט". מחקרים רבים מסבירים את הצד הפסיכולוגי-סוציולוגי של הקיום היהודי בארץ ישראל התורם רבות לתפיסת "מדינה במצור" ש"חיה על חרבה", שמאוימת "איום קיומי" על ידי שכנותיה ושנמצאת ב"מרוץ מתמיד" להשגת יתרונות יחסיים בתחום הביטחוני ובכלל. לא אתיחס כאן לסוגיות אלו. יש לזכור שהן נמצאות ברקע ומשפיעות, במודע או בתת מודע, על תהליכי קבלת ההחלטות של הדרגים המדיניים, הביטחוניים ואחרים ועל תפיסת מידת הנחיצות בקיומה של צנזורה. אנסה להבהיר את נחיצותו של מנגנון מניעתי בדגם המוצע, במיוחד בשעת חירום.

ראשית, האירועים הביטחוניים שחווה ישראל – מלחמה, עימות בעצימות נמוכה או פעילות טרור – מתרחשים על אדמת ישראל, לאורך הגבולות ובעורף הישראלי. המלחמות מדווחות לציבור בארץ ובהחל, ובהכרח – לאויבים, בזמן אמת ובשידור ישיר מתוך מרחב הלחימה עצמו. לכלי התקשורת המקומיים והזרים יש נגישות גבוהה לתמונת הקרב ולהיבטיה המבצעיים, המודיעיניים והטכנולוגיים. אין בידי ישראל המותרות של ניהול מלחמה רחוקה, שניתן למנוע בה מראש גישה לזירת העימות ולשלוט בהעברת המידע הרגיש. ניהול מלחמה בעידן היצף המידע מניח מראש חשיפה מסוימת של מידע רגיש, שיעזור למודיעין האויב. אולם מחיר הטעות במקרה של חשיפת יתר הוא גבוה ועלול לבוא לידי ביטוי בפגיעה בפעילויות מבצעיות מתוכננות עד כדי ביטולן, בחשיפת נקודות תורפה, בפגיעה בחיי אדם, בחשיפת מקורות מודיעיניים ועוד. רק לגוף כמו הצנזורה יש היכולת לחייב את כלל התקשורת לפעול לפי הנחיות מחייבות שיגנו על הטעון הגנה. לא ניתן לסמוך על אתיקה מקצועית ועל ריסון עצמי בלבד, בוודאי לא במקרה של תקשורת זרה. יתרה מזאת, קצב ההתפתחויות במלחמה מחייב קיומו של גוף ביטחוני שיגדיר את הטעון הגנה בהכירו את תמונת המצב המלאה ובהתאם לצורכי ניהול הקרב.

שנית, תפיסת הביטחון של ישראל מותאמת למגבלותיה של מדינה ששטחה מוגבל, שגבולותיה ארוכים ללא חיץ טבעי מהותי, ושאוכלוסייתה קטנה מאוד יחסית לשכנותיה. הדרך לשרוד היא לפתח את היתרונות היחסיים הנתונים בידינו ולמצותם עד תום, בשגרה ובחירום. היתרון היחסי של ישראל מתבטא בעיקר במה שנהוג לכנותו "המוח היהודי": פיתוחים יצירתיים ופורצי דרך בתחומי יכולות טכנולוגיות, יכולות מודיעיניות, תפיסות מבצעיות ותעוזה מבצעית. מחיר הטעות של חשיפה לא מבוקרת של מידע בתחומים אלו הוא גבוה ביותר עד כדי בלתי נסבל. ההגנה שמספקת הצנזורה לנושאים אלו מאפשרת למדינת ישראל למצות את מרחב הפעולה המבצעית והמדינית עד

תום. תחומים אלו חשופים ומוכרים לבכירי העיתונאים בישראל, ואי אפשר שיהיו נתונים לשיקול דעת אישי של עורך או של פרשן.

שלישית, התרבות הפוליטית של ישראל אינה תרבות של שמירת סוד. ההפך הוא הנכון. הידע הביטחוני האינטימי והרגיש שמצוי בידי העיתונאים בישראל מעורר "התפעלות". תופעה זו של זליגת מידע ביטחוני רגיש ביותר לעיתונאים כדבר שבשגרה ולפי קוד בלתי כתוב של "שותפות מבוססת אמון", אינה מתקיימת עוד רק בשגרה אלא גם בעת חירום (למשל הדלפות מהקבינט באופן קבוע במהלך מבצע "צוק איתן"). מעטים הנושאים שנשמרים תחת מעטה החשאיות הראוי. העובדה שמערכת אכיפת החוק אינה נוטה להעמיד לדין את אלו שחשפו מידע ביטחוני רגיש (סעיף 113 לחוק העונשין הוא דרקוני ולכן ממעטים להפעילו), הופכת את הסיכון שבביצוע עבירה לנמוך עד כדי לא קיים. במצב זה עדיף שתהיה צנזורה, בעיקר בעת חירום, בבחינת חסם אחרון בטרם ייחשף מידע שפגיעתו בכוח גבוהה מדי.

רביעית, תפיסת האויב את התקשורת בישראל ייחודית למזרח התיכון. מדינת ישראל היא המדינה הדמוקרטית היחידה במזרח התיכון. יש בה תקשורת חופשית העוסקת בכל נושא, כולל בסוגיות של ביטחון, באופן חודרני. בשל כך גופי המודיעין של האויבים והיריבים משקיעים מאמץ רב באיסוף מידע גלוי מכלי התקשורת הראשיים בישראל. חלקים נרחבים מתמונת המודיעין שמייצרים גופי המודיעין, מבוססים על מידע שמוגש להם "על מגש של כסף" בתקשורת הישראלית. הדבר נכון לסוגיית היכולות של מערכת הביטחון הישראלית, ועוד יותר לסוגיית הכוונות של הדרג הצבאי והדרג המדיני (לדוגמה כוונות לתקוף באיראן או לכבוש את רצועת עזה), שקשה מאוד להבנה ולהערכה מודיעינית. יתרה מזאת, למתפרסם בעיתונות הישראלית מיוחס מדד אמינות גבוה. על רקע האתגרים הביטחוניים התמידיים שצוינו קודם לכן, נכון שיהיה גוף החוסם את פרסום המידע החיוני יותר גם במחיר פגיעה נתונה בחופש העיתונות.

חמישית, קיומה של הצנזורה כגוף סיכולי רגולטורי הוא נוח לא רק למערכת הביטחון אלא גם לתקשורת בישראל. התקשורת רוצה למלא את תפקידה העיתונאי ובמקביל, מתוך אותה תחושה של אחריות חברתית, אינה רוצה לפגוע בביטחון המדינה ובאינטרסים שלה. אנשי התקשורת מודעים לכך שבמציאות ביטחונית רוחשת, בעיקר בעת חירום, אין בידם כל הידע הרלוונטי לקבלת החלטה טרם פרסומו של מידע רגיש. קיומה של צנזורה שמקבלת החלטות מקצועיות מתוך ידיעה, שמבצעת את עבודתה במידתיות הנכונה, שמשתפת בעילות לפסילה של מידע ושמאפשרת לתקשורת לאתגר את החלטתה ולמצוא את הדרך לפרסם את מהות התוכן בלי לפגוע בביטחון,

נתפס על ידי עיתונאים רבים כגורם חיובי. חלקם אף הודו שאילו הם נדרשו להחליט, ייתכן שבשל חוסר ידיעה או חוסר ביטחון היו נוטים לא לפרסם מידע מותר. דווקא משום שהצנזורה מכירה את עיקרי הרגישות הביטחונית, יש בידה להתיר לפרסום מידע רב יותר מכפי שעורך כלי תקשורת היה נוטל על עצמו. כלי התקשורת בישראל עדיין לא אימצו את המאפיינים הבוטים של הדגם הדמוקרטי. לכן חלקם מקבלים בליט ברירה את קיומו של רגולטור הקובע את גבולות הסיקור הביטחוני, וחלקם מעדיפים מצב זה.

הצעה זו אינה ללא סיכון בצדה. הדבר הנוח ביותר הוא להיצמד לקיים, שכבר הוכיח עצמו באתגרים ביטחוניים מהותיים. למען הסר ספק, גם אני איני מציעה לזנוח לחלוטין את ההיגיון שעומד מאחורי האסדרה הקיימת, אולם אני סבורה כי חובה עלינו להתמודד עם הצפוי באופן המקדם פני "רעה". יש לערוך את הבחינה בהובלה של מערכת הביטחון, מתוך עמדה של יציבות יחסית ולא של מגננה. יש לקיים את תהליך הבחינה תוך כדי גיוס כל השחקנים שקשורים לעניין – תקשורת, גופי מערכת הביטחון ומערכת המשפט. יש לייצר הצעה שבה ברור לכל צד מה היתרונות הגלומים בה בעבורו ועל מה הוא נדרש לוותר. לדוגמה, אם לעורכים הראשיים תינתן האחריות הבלעדית לפרסומים ביטחוניים, נדרש במקביל לחזק בחוק את מנגנוני ההרתעה מפני פריקת כל עול. מנגד, אם יוחלט להותיר את חובת ההגשה של פרסומים בנושאים מסוימים כחלק ממנגנון של מניעה מוקדמת, אזי מן הראוי שנושאים אלו יוגדרו על דרך הצמצום.

במפגשים של אנשי הצנזורה עם ראשי מערכת הביטחון נשמעות באופן קבוע אמירות ונשקלים שיקולים המצדדים בחופש הביטוי ובזכות הציבור לדעת באותה מידה כמו בביטחון המדינה. על אחריותה של התקשורת בישראל העדתי יותר מפעם אחת, כולל בוועדת וינוגרד שבחנה את מלחמת לבנון השנייה. נדמה כי המערכת כולה בשלה לשינוי. בהשאלה, על הצנזורה להשתנות בראי השינוי בחיים הלאומיים בישראל.