

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – תקופת צינון לאנשי תקשורת), התש"ע-2010

מבוא

בינואר 2010, הוגשו שתי הצעות לתיקון חוק-יסוד: הכנסת, האחת ביוזמת ח"כ רונית תירוש¹ והאחרת על-ידי ח"כ כרמל שאמה,² המבקשות להחיל תקופת צינון לאנשי תקשורת טרם התמודדותם בבחירות לכנסת. ביוני 2010 אושרה בקריאה טרומית הראשונה מבין הצעות החוק, זאת במקביל לדיווחים ההולכים וגוברים על כוונתו של העיתונאי יאיר לפיד להיכנס לפוליטיקה. הסמיכות של הצעת החוק לדיווחים על מעברו המשוער של לפיד לפוליטיקה הולידה את כינויה של הצעת החוק בפי העיתונות כ"חוק לפיד". המעבר של אנשי תקשורת אל הפוליטיקה הינו תופעה רווחת. בתולדות הפוליטיקה הישראלית, היו עיתונאים רבים אשר נכנסו לחיים הפוליטיים: מהרצל וסוקולוב ועד אורבך ויחימוביץ. במערכות הבחירות האחרונות התגברה תופעת המעבר מן התקשורת אל הפוליטיקה. אך אין מדובר בתופעה חדשה, כבר בשנת 1919 קבע הסוציולוג הגרמני מקס ובר כי קריירה עיתונאית נתפסת כנתיב ראוי לצמיחתם של פוליטיקאים, על רקע כישורים דומים הנדרשים לתחומי העיסוק הללו, ותועלתו של ניסיונו הנצבר של העיתונאי לעיסוק בפוליטיקה.³

הבסיס להצעת החוק – הבעייתיות במעבר אנשי תקשורת לפוליטיקה

בבסיס הצעת החוק עומד החשש שמא ללא תקופת צינון משמעותית, עיתונאים ייבחרו לפוליטיקה תוך הפרת כללי האתיקה העיתונאית המחייבים אמות מידה מקצועיות. תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות מנוסח על ידי מועצת העיתונות בישראל. מועצת העיתונות מורכבת מנציגי ציבור, עיתונאים, עורכים ומוציאים לאור של העיתונים בישראל. אחת מן המטרות המרכזיות של מועצת העיתונות היא הגדרה ופיקוח על כללי אתיקה של מקצוע העיתונות. מטעם מועצת העיתונות פועל בית דין לאתיקה, הדן בתלונות נגד עיתונאים. לבית הדין סמכות להטיל עונשים – מאזהרה ופרסום התנצלות ועד הפסקת העסקתו של עיתונאי.⁴ עיתונאי מחויב לפי סעיף 6 בתקנון האתיקה לאובייקטיביות. עיתונאי מחויב לערוך הבחנה בין ידיעות לבין דעות. הבחנה זו משמעותית ונועדה למנוע מצב דברים בו עיתונאי יפרסם את

¹ הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – תקופת צינון לאנשי תקשורת), התש"ע-2010, פ/2107/18.

² הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – תקופת צינון לאנשי תקשורת), התש"ע-2010, פ/2139/18.

³ מקס ובר על הפוליטיקה בתורת המקצוע (1976).

⁴ מתוך אתר מועצת העיתונות: www.moaza.co.il/BRPortal/br/P100.jsp

דעתו הפוליטית האישית במסווה של ידיעה אובייקטיבית. האובייקטיביות מחויבת מתוך חשש שמא עיתונאי יבחר לסקר נושאים מסוימים בהתאם לאינטרסים האישיים שלו. חשש זה מתגבר כאשר עיתונאי מעוניין בקידום האג'נדה הפוליטית האישית שלו לקראת כניסתו לפוליטיקה. סיקור שאינו הוגן פוגע בזכות הציבור לדעת ובחופש הביטוי כיוון שהוא מונע מדעות שונות התמודדות בשוק הדעות, וכפועל יוצא מכך את יכולתן להשפיע על דעת הקהל. סעיף 15 לתקנון אוסר על עיתונאי לעמוד במצב בו קיים חשש לניגוד עניינים בין חובותיו כעיתונאי לבין כל אינטרס אחר. כאשר עיתונאי מעוניין במעבר לפוליטיקה, הוא עלול לפעול לקידום האינטרסים הפוליטיים שלו באמצעות שימוש במעמדו כעיתונאי ובחשיפה התקשורתית לה הוא זוכה, ובכך להימצא בניגוד עניינים בין מחויבותו לאובייקטיביות לבין האינטרסים הפוליטיים שלו. סעיף 16 מוסיף על כך ואוסר על עיתונאי לעשות שימוש לרעה במעמדו. החשש מניצול מעמד העיתונאי לצרכים פוליטיים מתגבר כאשר מדובר בתקופה הסמוכה למועד הבחירות.

רציונל נוסף העומד בבסיס הצעת החוק הוא החשש לפגיעה במעמד התקשורת. התקשורת הינה כלי מרכזי בשיח הדמוקרטי ובעיצוב דעת הקהל, ומכאן נובעת החשיבות בעצמאות ובאובייקטיביות הדיווח. יש חשש מפוליטיזציה ומגמתיות שעשויות לנבוע מחדירת אינטרסים פוליטיים המשבשים את התפקוד העיתונאי. המצדדים ברציונל זה טוענים כי לאור נכונותם של עיתונאים לנטוש את עיסוקם לטובת הפוליטיקה, נפגע מעמד העיתונות ואמון הציבור בתקשורת ובמעמדה הבלתי תלוי.

הבעייתיות בהצעת החוק

אחת מזכויות היסוד, במדינה דמוקרטית, הינה הזכות לבחור ולהיבחר. למרות מעמדה הרם של הזכות לבחור ולהיבחר, זכות זו אינה מוחלטת ולעיתים ניתן ואף מוצדק להגבילה. על-מנת להגביל זכות יסוד יש צורך בטעמים חזקים, ההגבלה צריכה להיות למען תכלית ראויה ואופן ההגבלה צריך להיות מידתי וסביר.⁵ חוק הצינון מהווה חריג המגביל את הזכות להיבחר של אנשי תקשורת. חוק-יסוד: הכנסת קובע שורה של מקרים בהם לא תותר התמודדות של אדם בבחירות לכהונת חבר כנסת.⁶ רשימת בעלי התפקידים הפסולים מלהתמודד בבחירות

⁵ ראו ע"ב 92/03 מופז נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה פ"ד נז(3) 793, 811 (2003), שם נקבע כי ניתן לבחון פגיעה בזכות המעוגנת בחוק-יסוד: הכנסת, לפי תנאיה של פסקת ההגבלה המצויה בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, על דרך פסקת הגבלה שיפוטית.
⁶ סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת.

היא רשימה רחבה יחסית בהשוואה לדמוקרטיות אחרות.⁷ לאור החריגים הרבים לזכות להיבחר, יש להקפיד שלא לכרסם במעמד הזכות יתר על הנדרש וללא טעמים חזקים לכך. בניגוד לתקופות הצינון הקיימות בחקיקה החלות על נושאי משרות ציבוריות,⁸ הצעת החוק מחילה תקופת צינון על עיתונאים המועסקים במגזר הפרטי. ראוי לחדד ולהדגיש כי מדובר בתכלית שונה בהשוואה לחקיקה הקיימת, המחילה תקופת צינון על-מנת לשמור על האופי הבלתי תלוי של מערכות השירות הציבורי וכוחות הביטחון. יצוין כי בעוד שישנן מדינות אשר מחילות תקופות צינון על נושאי תפקידים בשירות הציבורי, כפי שנהגה מדינת ישראל עד כה, אף מדינה לא מחילה תקופות צינון על נושאי משרות במגזר הפרטי בכלל ועל עיתונאים בפרט.⁹ עולה החשש שמא החלת תקופת צינון על עיתונאים תוביל למדרון חלקלק, בדמות שורה של הגבלות נוספות על נושאי משרות במגזר הפרטי שהינם בעלי השפעה על דעת הקהל – לדוגמא: אמנים, אנשי עסקים בכירים, מנהלי אוניברסיטאות וכיוצא-באלו.

הצעת החוק פוגעת בזכות לבחור, כיוון שהיא מצמצמת את מאגר המועמדים-בכוח ומכאן שגם את מרחב הבחירה של ציבור הבוחרים. כמו כן, הצעת החוק נגועה בפטרנליזם, שכן היא נועדה להגן על הציבור מפני דיווחים לא אובייקטיביים וקידום עמדות פוליטיות על-ידי עיתונאים בעלי עניין פוליטי. הצעת החוק מניחה כי ציבור הבוחרים זקוק להגנת המחוקק ואינו מסוגל להבחין בתעמולת בחירות סמויה. לדעתי, על אנשי התקשורת הנטל לשכנע את ציבור הבוחרים כי עברו אל הפוליטיקה מבלי שהפרו את תקנון האתיקה העיתונאית. יש להאמין בשיקול הדעת של הבוחר אשר ישפוט האם העיתונאי השואף להיכנס לפוליטיקה עמד במבחן היושרה.

כנגד הרציונל שבבסיס הצעת החוק ככזה שנועד לשמור על מעמדה הבלתי תלוי של התקשורת ועל העיתונות האובייקטיבית, עומדת הטענה כי העיתונות כיום אינה נדרשת לאובייקטיביות. מרבית העיתונאים הם פרשנים וכותבי דעות. החברה מצפה מעיתונאי להבעת דעה פוליטית בנושאים השונים על סדר היום, היא מצפה לביקורת על הממשלה ואף להצעות למדיניות חלופית. בעקבות ההכרה כי העיתונות אינה אובייקטיבית, ייתכן ויש לדרוש "סובייקטיביות כנה". בהתאם לגישה זו, עיתונאי המזוהה עם אג'נדה פוליטית אינו פוגע במעמד התקשורת.¹⁰

⁷ הכנסת – מרכז מחקר ומידע מסמך רקע בנושא: הזכות לבחור ולהיבחר לפרלמנט – סקירה משווה (2003).

⁸ סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת.

⁹ הכנסת – מרכז מחקר ומידע תקופת צינון לעיתונאים – סקירה משווה (2010).

¹⁰ ירון אזרחי "לא קיים עיתונאי אובייקטיבי" העין השביעית (2002) www.the7eye.org.il/DailyColumn/Pages/article3917.aspx

הצעת החוק עלולה להתפרש כמתן הגנה לפוליטיקאים מפני תחרות. הגבלת אנשי תקשורת בדרך של חקיקה עשויה להתפרש כמניעת האיום והתחרות מצד אנשי התקשורת בזירה הפוליטית. למרות שתקופת הצינון לא מונעת את התחרות, אלא מעכבת אותה בלבד, נראה כי במקרה של אנשי תקשורת מדובר בפועל בביטול האיום. זאת לאור העובדה שחשיפתם הרבה והיותם מעצבי דעת קהל מהווים את יתרונותיהם העיקריים לעומת הפוליטיקאים הצומחים בסניפי המפלגות. סביר להניח שלאחר תקופת צינון ממושכת, מרבית אנשי התקשורת יישכחו מדעת הקהל ועל כן יתרונם היחסי יתבטל.

זאת ועוד, הצעות החוק הוגשו בסמוך להשערות הנוגעות לכניסתו של יאיר לפיד, מנחה חדשות, עיתונאי ובנו של הפוליטיקאי ואיש התקשורת יוסף לפיד ז"ל, לפוליטיקה הישראלית. על-כן, עולה החשש כי הצעת החוק למרות ניסוחה הכללי נועדה להתמודד עם מקרה ספציפי, מניעת התמודדותו של יאיר לפיד בבחירות הקרובות, מחשש שמא יפגע במנדטים של המפלגות הקיימות. חקיקה פרסונאלית מהווה שימוש פסול במנגנון החקיקה שנועד לקביעת נורמות התנהגות כלליות.¹¹

במידה והצעת החוק נובעת מהרציונל המוצהר שבבסיסה, היא לוקה בתחולת חסר. הצעת החוק אינה מקיפה את מלוא ההיבטים של הסוגיה. נושא ניגוד עניינים ודאגה לעצמאותה ואיכותה של התקשורת הינו נושא חשוב. ההתעסקות בו צריכה להיות רצינית ולגעת בכלל ההיבטים של הסוגיה. כך למשל, האם החלת תקופת צינון צריכה לחול באופן שוויוני על עיתונאים באמצעי התקשורת השונים, האם דינו של יאיר לפיד זהה לכתב עלום שם? כמו כן, עולה השאלה האם אין צורך להחיל תקופת צינון גם על אנשי תקשורת שאינם עיתונאים או לסייג את החלת הצינון על פרשנים שאינם מתיימרים להיות אובייקטיביים ועל-כן רציונל תקופת הצינון לא תקף לגביהם. בהצעת החוק תקופת הצינון חלה על עיתונאים, מנחים ומגישים בעיתון יומי או בכלי תקשורת משודרת בעלי קהל יעד ארצי, העוסקים בתחום הפוליטי או הפרלמנטארי והמחזיקים בתעודת עיתונאי של לשכת העיתונות הממשלתית. הגדרה זו אינה כוללת עורכים, מוציאים לאור ובעלים של כלי תקשורת המסוגלים לנצל את המדיה לטובת אג'נדה אישית ואינטרסים פוליטיים, לא פחות מאותם אנשי תקשורת שתקופת הצינון תחול עליהם. בנוסף, בהגדרת איש תקשורת עליו חל החוק יש קשיים. עיתונאי מוגדר כמי שמחזיק בתעודת עיתונאי, בעוד שבפועל לתעודת העיתונאי אין נפקות מעשית, וניתן לעסוק בעבודה עיתונאית גם ללא התעודה. לפיכך, מדובר בהגדרה חסרה שאינה מקיפה את הסוגיה כראוי.

¹¹ סוזי נבות "עזמי בשארה ויגאל עמיר נכנסים לחוקה" Ynet חדשות 20.12.2007.
www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3484682,00.html

הסדרת מעברם של אנשי תקשורת לפוליטיקה על-ידי מועצת העיתונות

למרות בעייתיות הצעת החוק והחלת תקופת צינון בחקיקה על אנשי תקשורת, אין להתעלם מההשלכות השליליות של תופעת המעבר מהתקשורת אל הפוליטיקה. כדי לשמור על מעמד התקשורת, כבלתי תלויה ואובייקטיבית, יש צורך בהסדרת הנושא על ידי הגוף המתאים לכך – מועצת העיתונות אשר תקבע כללים ברורים לאופן הכניסה של עיתונאים לפוליטיקה.

מועצת העיתונות הינה הגוף המתאים ביותר לעסוק בנושא המעבר של עיתונאים לפוליטיקה ובשאלה האם יש להסדיר נושא זה באמצעות החלת תקופת צינון על אנשי תקשורת. קושי מרכזי בהצעת החוק היא חוסר ההתאמה המוסדית של הכנסת לקביעת תקופת הצינון. כאמור, הרציונל להצעת החוק הוא החשש לשימוש לרעה במעמד העיתונאי – חשש מקידום האג'נדה הפוליטית של העיתונאי בערוצי התקשורת סמוך לכניסתו לפוליטיקה. בעייתיות התופעה היא בעיקרה אתית, ולכן המקום להסדרת המעבר לפוליטיקה צריך להתבצע בתקנון האתיקה של מועצת העיתונות. על מועצת העיתונות לגבש עמדה בהירה בנוגע לשאלה האם ראוי להחיל תקופת מעבר בין תפקוד אדם כעיתונאי ובין התמודדותו לכנסת. מועצת העיתונות עשויה לגבש תקופת צינון המותאמת ל"מידותיו" של העיתונאי הספציפי, זאת כיוון שעיתונאים שונים הינם בעלי יכולת השפעה שונה על הציבור ואין להחיל על כולם דין זהה ומחמיר. ייתכן ויימצא כי הפתרון הראוי הוא גילוי נאות של העיתונאי בנוגע לשאיפותיו הפוליטיות. בנוסף למומחיות מועצת העיתונות בנושא האתיקה העיתונאית, נראה כי מדובר בגוף הראוי ביותר לעיסוק בנושא. זאת מכיוון שבהסדרת הנושא בתקנון האתיקה של מקצוע העיתונות מתבטל החשש שמא הגבלת יכולתם של עיתונאים להתמודד לכנסת נובעת ממניעים פסולים, כגון הגנה על פוליטיקאים מפני תחרות והתמודדות מול אנשי תקשורת.

יש לציין כי בשנת 2005 גיבשה מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו תקופת צינון בת שלושה חודשים לעיתונאים בתקשורת המשודרת המעוניינים במעבר לפוליטיקה, זאת במטרה לשמור על אי-תלות התקשורת.¹² תקופת צינון זו מסדירה באופן מידתי יותר את המעבר לפוליטיקה, זאת ביחס לתקופות הצינון הארוכות בהצעות החוק – חצי שנה לפי הצעתה של ח"כ תירוש ושנה לפי הצעתו של ח"כ שאמה.

¹² פרוטוקול ישיבה מס' 12 של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו www.rashut2.org.il/critic_boardMeetingDecisions.asp?fatherId=30322&MeetingId=12&Name=Rashi מועצה=12&DecidingBodyName&12 MeetingDate=11/12/2005&הרשות

במידה ומועצת העיתונות תמצא לנכון להחיל תקופת צינון על עיתונאים, מדובר בהגבלה מידתית על יכולת העיתונאים לעבור לפוליטיקה. כאמור, מועצת העיתונות היא גוף בעל יכולת להטיל סנקציות וגינויים על עיתונאים המפרים את האתיקה העיתונאית, אולם הסדרת הנושא בתקנון האתיקה אינה יכולה למנוע בפועל התמודדות של עיתונאי לכנסת. על-כן, נראה כי הסדרה מעין זו הינה מידתית ולהבדיל מהחקיקה המוצעת אינה מהווה מגבלה משמעותית על הזכות לבחור ולהיבחר. עיגון תקופת צינון בכללי האתיקה העיתונאית עשוי להרתיע עיתונאים מהפרת הכללים לאור חשש להכתמת יושרתם ודימויים הציבורי, בעיקר לקראת תקופת בחירות לכנסת שם יושרתם נשפטת על ידי הציבור הבוחרים.

סיכום

תופעת המעבר של אנשי תקשורת לפוליטיקה הינה סוגיה מורכבת. התפיסה הקלאסית של מקצוע העיתונות מחייבת עיתונאים לדיווח הוגן ולאובייקטיביות, ואילו המעבר לפוליטיקה מעלה חשש של ניגוד עניינים וקידום אינטרסים פוליטיים על חשבון החובות האתיות העיתונאיות. לאור בעייתיות זו, הועלתה הצעת החוק אשר מחילה תקופת צינון על עיתונאים טרם התמודדותם לכנסת.

הצעת החוק הינה בעייתית בכמה מישורים: ראשית, תקופת הצינון מגבילה את הזכות לבחור ולהיבחר, זכות יסוד אשר הינה הכרחית לקיומו של משטר דמוקרטי תקין. הצעת החוק שואפת להגן על הציבור, אולם יש לתת אמון בציבור הבוחרים כי יידע לבחור את נציגיו בכנסת בצורה הראויה ביותר, ואין להגביל את חופש הבחירה שלו. יש להאמין בציבור כי הוא מודע לכך שהעובדה שאדם הינו עיתונאי מוערך לאו דווקא הופכת אותו לראוי לפוליטיקה. שנית, הצעת החוק אינה מקיפה את כלל היבטי הסוגיה ואינה נוגעת לכלל בעלי ההשפעה על כלי התקשורת. שלישית, ישנו חשש כי הצעת החוק נובעת ממניעים פסולים של מניעת תחרות מצד עיתונאים בבחירות לכנסת.

למרות בעייתיות הצעת החוק, ראוי להסדיר את תופעת מעברם של אנשי תקשורת לפוליטיקה על-ידי מועצת העיתונות, המהווה את הגוף המתאים ביותר לטיפול בנושא. על מועצת העיתונות לקבוע כללים ברורים לאופן הכניסה של עיתונאים לפוליטיקה, זאת כדי לשמור על מעמדה העצמאי והבלתי-תלוי של התקשורת בישראל.

ענת גולדשטיין.