

9.1.2012



לכבוד : ח"כ דוד רותם
יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט
כנסת ישראל
ירושלים

הנדון : הצ"ח חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – תקופת צינון לאנשי תקשורת)

לקראת הדיון שייערך בוועדה ביום 11.1.2012, להלן עמדתנו בנוגע להצעות החוק שבנדון (כל האמור לעיל, למעט אם צוין אחרת, נכון לשתי ההצעות הנושאות את השם בנדון, הראשונה של ח"כ רונית תירוש והשניה של ח"כ כרמל שאמה-הכהן).

אנו מבקשים להתנגד להצעת החוק. הצעת החוק פוגעת שלא לצורך בזכות להיבחר העומדת בבסיס ההליך הדמוקרטי. היא גוררת פגיעה קשה ביכולתו של אדם לעסוק בעבודתו העיתונאית, ובכך פוגעת בחופש העיסוק שלו וכן בחופש הביטוי שלו. ומעל לכל, אין ספק בידנו כי מדובר בחוק פרסונלי שנועד להצר את צעדיו של מועמד ספציפי אחד, בצורה שאינה עומדת בקנה אחד עם נורמות חקיקה בסיסיות.

מהות הצעת החוק

1. הצעת החוק שבנדון מבקשת להנהיג "תקופת צינון" עבור אנשי תקשורת, בטרם יוכלו להבחר לכנסת. אחת ההצעות מציעה תקופה של חצי שנה (הצעתה של ח"כ רונית תירוש) והשניה תקופה של שנה (הצעתו של ח"כ כרמל שאמה-הכהן).

הזכות להבחר לכנסת

2. הזכות לבחור ולהבחר היא בין זכויות היסוד בכל מדינה דמוקרטית. כך לדוגמא חוק יסוד: הכנסת קובע כי "כל אזרח ישראלי... זכאי להיבחר לכנסת..." (סעיף 6(א)). כל הגבלה של יכולתו

של אזרח להיבחר לכנסת פוגעת הן בזכותו לקחת חלק בהנהגת המדינה, והן בחופש הבחירה של ציבור בוחריו הפוטנציאלי.

3. מכיוון שכך, על הגבלתה של הזכות להיבחר להיעשות בצמצום ככל האפשר ורק מטעמים כבדי משקל במיוחד שאת מטרתם לא ניתן להשיג בדרכים אחרות. לא בכדי קבע בית המשפט העליון בפרשת מופז (ע"ב 92/03 **שאול מופז נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה**) כי למרות שלא קיימת פסקת הגבלה בחוק יסוד: הכנסת, מן הראוי להחיל עליו פקת הגבלה שיפוטית, על מנת לדאוג שחקיקה רגילה המגבילה בין השאר את הזכות להיבחר תיעשה מטעמים העומדים בתנאיה המחמירים של פסקת ההגבלה.

4. בחוק יסוד: הכנסת מנוייה שורה של בעלי תפקידים בשירות המדינה שאינם רשאים להציג את מועמדותם בבחירות לכנסת כדוגמת נשיא המדינה, הרבנים הראשיים, קצינים בכירים ועוד, אלא אם סיימו את תפקידם לפני מועד הגשת רשימות המועמדים לכנסת. חוק הבחירות לכנסת, קובע החלת תקופת "צינון" על כמה בעלי תפקידים בכירים: הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראשי ארגוני הביטחון וקצינים בדרגת אלוף או ניצב. הרציונל העומד מאחורי הגבלה זו, כפי שגם פירש אותו בית המשפט העליון, הוא הרצון למנוע מקרים בהם עובדים בכירים בשירות הציבורי יתנהלו ויקבלו החלטות על סמך רצונם העתידי להיבחר, בצורה אשר תביא אותם לשקול שיקולים לא עניינים או תציב אותם במצב של ניגוד עניינים, הפוגע באינטרס הציבורי אותו הם אמורים לשרת. מעבר לכך, ישנו שיקול של פגיעה באמון הציבור עקב העובדה שמתעורר חשש שבעל התפקיד מקבל את החלטותיו בניגוד עניינים. במקרים מסוג זה השילוב בין היעדר חלופות רלוונטיות לבין הנזק הפוטנציאלי לאינטרס הציבורי ולאמון הציבור במערכות חשובות אלה, הצדיק את הגבלתה של זכות היסוד. הצורך החיוני לשמר את אופיים הממלכתי של ארגונים ביטחוניים, למנוע פוליטיזציה ומראית של פוליטיזציה שלהם, ולהבטיח את המרות האזרחית על מערכת הביטחון הצדיקו את ההגבלה שהוטלה על ראשי הארגונים הביטחוניים.

5. **לא כך בנוגע להצעת החוק שבנדון.** החלת תקופת "הצינון" גם על אנשי תקשורת אינה עומדת בקנה אחד עם אותו עיקרון שהוצג לעיל ולכן היא סותרת את הזכות להיבחר, המנויה בחוק יסוד הכנסת, באופן שאינו מידתי. הסיבות העיקריות לכך הן ההבדל המהותי בין אופי התפקיד הציבורי של בכירי גופי הביטחון שנמנו לעיל, לבין אנשי תקשורת, שברוב המקרים אינם אפילו עובדי ציבור. מכאן, שהנזק לאינטרס הציבורי קטן הרבה יותר מאשר במקרה הראשון, וגם אותו ניתן לנטרל בדרכים אחרות, מידתיות יותר.

ההבדל בין אנשי תקשורת לבכירי מערכות הביטחון

6. הניסיון לגזור גזירה שווה בין בכירי מערכת הביטחון, החייבים ב"תקופת צינון" בין פרישתם משירות המדינה להגשת מועמדותם לחברות בכנסת הוא ניסיון עקר. קשה לראות כיצד ניתן להשוות בין הנזק הפוטנציאלי למדינה, הן מהחלטות נגועות בניגוד עניינים, והן מהנזק לאמון הציבור כאשר מדובר בבכירי מערכת הביטחון, ובין הנזק שייגרם מהאפשרות שעיתונאי יטה את פעילותו העיתונאית בעקבות שיקולים פוליטיים עתידיים. האם ניתן להשוות בין נזק בטחוני, שיכול לעלות כדי חיי אדם ופגיעה בביטחון המדינה, לנזק שיגרם לזכותו של הציבור לסיקור הוגן?

יודגש כי לגבי רוב העיתונאים - הפרשנים - לא חלה כלל חובה של ממלכתיות ואובייקטיביות. על האחרים חלים כללי האתיקה העיתונאית, וכמובן – משפט הציבור.

7. מכאן גם, שהפגיעה באמון הציבור במקרה שבו אדם פורש מתפקידו ומציג את מועמדותו לכנסת שונה בשני המקרים. פגיעה באמון הציבור בצה"ל, בשב"כ, במשטרה או במוסד (ארגונים שאין לציבור "אלטרנטיבה" לגביהם, במידה ואיבד את אמונו בהם) היא פגיעה קשה שמחירה כבד לחברה הישראלית. לא כך, כאשר חלה פגיעה באמון הציבור בערוץ תקשורת זה או אחר.

נימוק השפעה הבלתי הוגנת

8. יש אין סוף דרכים שבהם נבחרים-מכהנים ואחרים – יכולים לקנות לעצמם יתרון בלתי הוגן. למשל, על ידי ניהול כלכלת בחירות. אין זה צודק ואין זה הגיוני לטפל בנושא זה באמצעות היטפלות לקבוצה מסוימת שהיכולת שלה, כאמור, אינה גדולה במיוחד. אין שום פרופורציה בין החשש האמור לבין האמצעי של שלילת הזכות להיבחר. ודוק: שלילה זו אינה בבחינת תגובה להתנהגות שאינה אתית, אלא לאפשרות בלבד, שמא מישהו יתנהג באופן שאינו אתי.

אלטרנטיבות לפגיעה בזכות להיבחר

9. תנאי חשוב להצדקת הגבלתה של כל זכות היא היעדרן של אלטרנטיבות ראויות היכולות להשיג או לקיים את האינטרס הכללי שלשמו מבקשת המדינה להגביל את הזכות. במקרה הנדון, נראה כי קיימות אלטרנטיבות מסוג זה אשר דרכן ניתן לוודא כי לא יתקיים "סיקור מוטה" של עיתונאים בצורה המפרה את חובתם כלפי הציבור.

10. מטיבו של שוק התקשורת שהוא (כיום) שוק תחרותי, עיתונאי שייסקר סיקור מוטה ייפגע בשמו הטוב של גוף התקשורת בו הוא עובד, וכך יפגע בו תדמיתית וכלכלית. תמריץ זה רק מתחזק עבור חלק מגופי התקשורת בישראל לאור קביעתו של סעיף 64 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו תש"ן-1990 אשר מחייב חברת חדשות המוקמת מכוחו של החוק (ערוץ 2 ו-10) לקיים "שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים..." ללא שיקוף של "עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה". כמו כן יש לציין שגופי התקשורת בישראל כפופים באופן וולנטרי לקוד האתי שניסחה מועצת העיתונות הקובע את החובה לפעול ביושר והגינות (סעיף 3), בנאמנות לאמת (סעיף 4) ובאובייקטיביות (סעיף 6).

11. בעוד שדיונים במערכת הבטחון הינם סגורים וסמויים מן העין, טיב הסיקור של עיתונאי שקוף וגלוי לכל. יש בכך הן כדי להרתיע והן כדי שהתנהגות לא נאותה תבוא בחשבון ע"י הציבור לחובתו ולרעתו של המתנהג.

רציונל חבוי – חסימת מועמדים בעלי חשיפה רבה

12. לא ברור מדוע נעצרו מנסחי ההצעה במגיש התכנית. השפעה רבה על תכני הדיווח ואופן מושאי הסיקור העיתונאי יש גם לעורכים, למפיקים, לתחקירנים, ובוודאי לבעלי השליטה בגופי תקשורת מסחריים. מדוע יש להתרכז רק במגישים? יתכן שיש בכך לחשוף את הרציונל האמיתי מאחורי ההצעה: המציעים מבקשים להימנע מתחרות מול אנשים פופולאריים, הזוכים לזמן מסך זמין –

וזאת בלי קשר לשאלת הסיקור ההוגן וההטיה העיתונאית. הבעיה היא שרציונל זה היה מחייב גם פסילתם או צינונם של "סלבריטאים" אחרים, אנשי בידור, אנשי דת, ובכלל אנשים פופולאריים. האם לכך נרצה להגיע?

פגיעה עקיפה בחופש העיסוק ובחופש הביטוי

13. מן החוק עולה, כי עיתונאי אשר מבקש להבחר לכנסת, נדרש להפסיק לעבוד כעיתונאי, במשך תקופת הצינון, בין למשך שנה ובין חצי שנה, בהתאם לשתי הצעות החוק המוצעות.

14. יוצא מכך, שהעיתונאי נדרש לבחור – בין בפגיעה בזכותו להבחר לכנסת, ובין בפגיעה בזכותו להוציא לפועל את חופש העיסוק, וכן בפגיעה בחופש הביטוי שלו. מכאן שהחוק משלב אלמנטים של השתקה כלפי עיתונאים, ובלבד שהם מעלים בדעתם להבחר בכנסת בעתיד הקרוב.

פרסונאליות

15. מעבר להתנגדות העקרונית, ברור לכולי עלמא כי הרציונלים העומדים מאחורי הצעת החוק הם פרסונאליים גרידא. חקיקה היא נורמה כללית שאמורה לצפות פני עתיד ולקבוע נורמות כלליות. בבואו לחוקק חוק על המחוקק לפעול מאחורי "מסך בערות" בו עיקרון מסויים העומד בבסיס החוק משרת לתפיסתו את האינטרס הציבורי הכללי.

16. אין זה סוד שהחוק המוצע, המכונה בתקשורת "חוק לפיד", נועד להצר את צעדיו של העיתונאי יאיר לפיד ולמנוע ממנו מלרוץ לכנסת בבחירות הקרובות. עובדה היא שחוק מסוג זה לא חוקק עד היום, למרות שמספר לא מבוטל של אנשי תקשורת "חצו את הקווים" ורצו ואף נבחרו בבחירות לכנסת במהלך השנים. עובדה זו מצביעה על כך שיותר מאשר שהמציעים מודאגים מטוהר הסיקור העיתונאי הם מודאגים מהאיום האלקטוראלי שמהווה מר לפיד עליהם. פגיעה כה חמורה בזכות יסוד של אדם בדמות הגבלת יכולתו להיבחר אינה מכבדת את בית המחוקקים והיא כשלעצמה פוסלת את החוק ללא קשר לטיעונים העקרוניים נגדו. על מציעי החוק לשאול את עצמם אם היו מציעים את החוק אם מר לפיד היה מתכנן להצטרף למפלגתם של המציעים. שימוש פרסונאלי שכזה בכח החקיקה הוא שימוש לרעה בכוחה של הכנסת.

הערה פרקטית באשר למועד הבחירות בישראל

17. מעבר לכל האמור לעיל, יש לציין כי הפגיעות שתוארו מועצמות עוד יותר, במציאות של אי וודאות תמידית באשר למועד הבחירות בישראל. בעשורים האחרונים, נדיר מאד שבחירות מתקיימות במועד המתוכנן. מכאן, שעיתונאי המבקש לכלכל את צעדיו ולפרוש חצי שנה בטרם הבחירות, יתקשה לעשות זאת בפועל. לשם הדיוק, עיתונאי השוקל לרוץ לבחירות אינו יכול להיות כלל עיתונאי שכן בכל זמן נתון עלולות להיות בחירות מוקדמות.

18. מעבר לכך, קיומה של "תקופת צינון" שכזו, עלולה לתת כלי בידי הכנסת המכהנת לחסום את אפשרותו של אדם ספציפי המכהן כאיש תקשורת, על ידי הקדמת הבחירות למועד הקצר מתקופת הצינון. האפשרות של מהלך כזה, בעיקר כאשר מדובר באישיות שלפי סקרי דעת קהל עלולה לפגוע בכוחן של מספר מפלגות גדולות, מעלה חשש כבד כי הקדמת הבחירות תעשה ממניע

שכזה, שהוא מניע אינטרסנטי בלתי ענייני. מכאן שדווקא הצעה המתיימרת למנוע נזק לציבור מסיקור בלתי הוגן, עלולה להביא נזק גדול בהרבה לציבור – עקב הקדמת בחירות ממניעים פסולים.

העדר תקדים בינלאומי

19. מהמחקר שבוצע במרכז המחקר והמידע בכנסת עולות תוצאות ברורות וחד משמעיות – לא קיימת בשום מדינה מערבית (במחקר נבדקו כ-30 מדינות בולטות) דוגמא לחקיקה המטילה "תקופת צינון" כלשהי על עיתונאים.

התייחסות להצעות הספציפיות

20. מובן שמהתנגדותנו העקרונית להצעות החוק, עולה גם כי ככל שתקופת הצינון ארוכה יותר, גם חמורה יותר הפגיעה הנגזרת ממנה. על כן, ההצעה להנהיג תקופת צינון של שנה (לפי הצעתו של ח"כ כרמל שאמה-הכהן) היא קשה במיוחד, אף יותר מההצעה השניה (של ח"כ רונית תירוש).

לסיכום, מוטב לה לכנסת שלא לבזות עצמה בהצעת חוק שמנסה להתערב, בגסות, בהליך הבחירות הדמוקרטי. הזכות לבחור ולהבחר היא זכות שאין פוגעים בה ללא צידוקים חזקים ומשכנעים. התגברות כוחו של מועמד ספציפי, על חשבון כוחן של המפלגות הקיימות, היא נימוק רע מאד להצדקת חקיקה, לא כל שכן חוק יסוד.

בכבוד רב ובברכה,



עו"ד עמיר פוקס
המכון הישראלי לדמוקרטיה



פרופ' מרדכי קרמניצר
סגן נשיא למחקר,
המכון הישראלי לדמוקרטיה