

לכבוד

הוועדה המייעצת לדובר צה"ל בנושא הממשק עם כתבים המסקרים ענייני צבא
בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס, איילה פרוקצ'יה
לידי מרכז הועדה - עורך הדין רס"ן רפי סלמה

[באמצעות דוא"ל Vaada2018@gmail.com](mailto:Vaada2018@gmail.com)

מכובדיי,

הנדון: מדיניות עבודה מול גופי תקשורת מצד דובר צה"ל – עמדה מטעם "הצלחה"

בשם מרשתי, עמותת הצלחה – התנועה לקידום חברה כלכלית הוגנת (ע"ר) (להלן: הצלחה), הריני לפנות אליכם בנושא שבנדון בדברים הבאים:

בהמשך לקול הקורא לציבור שפורסם על ידי הועדה שמונתה על ידי דובר צה"ל, לצורך גיבוש המלצות בעניין אמות המידה שעל פיהן יינתן מענה לאמצעי התקשורת ולכתבים המסקרים ענייני צבא, מוגש בזאת מסמך עמדה והתייחסות מטעמה של מרשתי.

הצורך שבחידוד כללי ונהלי העבודה בא גם על הרקע לפיו מרשתנו סבורה כי לאורך תקופה ארוכת שנים התקיימו פגמים מהותיים בדפוסי עבודתו של דובר צה"ל אל מול כלי התקשורת השונים, שבאו לידי ביטוי במופעים שונים ומהם עלה חשש כבד וממשי להפרת הוראות דין מחייבות וכללים אתיים נוהגים.

בתמצית יאמרו הדברים הבאים, עליהם ישמחו נציגי מרשתי להרחיב בע"פ בפני הועדה ועל כן נכללת בנייר עמדה זה בקשה להישמע בפני הועדה בעל-פה.

א. ככלל, אין לאפשר לדו"צ לקבוע את הגדרת הכתב הצבאי ומכאן גם את נגזרת השירות הניתן לו. זהותו של גורם מסקר (באופן מערכת, פרטני או אישי) אינה יכולה להיקבע בידי הגוף המסקר או על

ידי מסקרים אחרים או ארגון מטעמם (תא כ"צים למשל). את זהות הגורם המסקר, את אופי הסיקור, תדירותו ומהותו, אמור לקבוע הגורם המוסמך בכלי התקשורת (עורך, עורך ראשי, רכז כתבים וכו') ולמעט מקרי קיצון הנוגעים להפרת דין בעבירות רלוונטיות בלבד – אין להגביל גישה או מתן מענה לכתבים באופן יזום.

ב. באשר ליעילות העבודה מול קבוצת הכתבים הצבאיים הקבועה, הרי שאין להיתפס לטענות של מספר כתבים כאלה, ותיקים יותר או פחות בנוגע ליעילות התדרוכים ו/או העבודה המשותפת. לעניינים אלו קיימים פתרונות מעשיים וטכנולוגיים שונים ואין להביא לצמצום מעגל המסקרים כדי לשמר הגמוניה של קבוצת כתבים מצומצמת. מדובר בפעולה הפוגעת בתחרות ובאיכות העיתונאית ומעלה גם חשש להפרת דין.

ג. לעניין אבטחת מידע הנמסר לכתבים צבאיים יאמר כי אין לאפשר שליטה או בקרה של מחב"מ או יחידות דומות בכל הנוגע למידע של כתבים צבאיים. אופן הטיפול בעבירות ביטחון צריך להיות בדיעבד ולא על דרך המעקב, החיפוש והמניעה (בין השאר על ידי בקרת מחשביהם, מכשירי הטלפון וחפציהם של עיתונאים). על כלי התקשורת והכתב מוטלת האחריות לאבטח מידע הנמסר לו ומוחזק בידיו, גם אם לא נמסר באופן רשמי וגם אם לא הושג במסגרת תדרוך או מסירה מטעם גורם צה"לי לרבות דו"צ. תכלית התדרוכים והמידע המועבר לכתבים משרתת את צה"ל ומערכת הביטחון וקיים למערכת אינטרס למוסרו באופן שיציג את תמונת המצב הנכונה לדעת הצבא. אין להתנות מסירת מידע במעקבים ובקרה של המסוקר על המסקר.

ד. עם זאת וככלי עזר הניתן לכתבים – ניתן ליצור סביבת עבודה מאובטחת במתקן צבאי בה ניתן יהיה לאחסן חומרים באופן מוגן (בכספות או בחללים מוגנים לרבות מידע ממוחשב). זאת כשירות ולא כאמצעי בקרה וניטור. בקרה וניטור של עיתונאים מביאים לפגיעה בלתי מידתית ובלתי רצויה בחופש העיתונאי ובחופש העיתונות והופכות את מעגל המסקרים לנשלט על ידי המסוקר ונתון למניפולציות או לסנקציות מצידו בהתאם לטיב הסיקור.

ה. הגדרת תפקידו של דובר צה"ל ומשימותיו צריכה להתרכז במשימות דברור ולהגן ככל האפשר על עקרונות האמון והאמינות הקיימים לו במגעיו עם כלי תקשורת, עיתונאים והציבור הרחב. דובר צה"ל אינו יכול לנקוט בגישה החושפת מידע בעל עניין ציבורי באופן סלקטיבי והימנעות ממסירת מידע רלוונטי לכתבים במסגרת תדרוכים או העברה יזומה של מידע. כמו כן, אל לדובר צה"ל למסור מידע שגוי, מטעה או שקרי בשל החשש לפגיעה במרקם היחסים והאמון מול כלי התקשורת והציבור. דוגמאות יובאו בפני הועדה במסגרת שימוע בע"פ אליו נבקש להיות מוזמנים.

- ו. יש להימנע מערבוב ועירוב תכליות ותפקידים. דובר צה"ל צריך להתמקד במסירת מידע בערוצים השונים (דוברות, פניות ציבור וחופש מידע), אך לא לעסוק כיחידה בענייני תודעה. פעולות כמו ל"פ (לוחמה פסיכולוגית) ולו"מ (לוחמת מודיעין) אשר היו עד עתה באחריות ובשליטה בלעדיים של חיל המודיעין, אינם יכולים להתבצע או לקבל תמיכה על ידי גורמים של דובר צה"ל. קיימת סכנה מהותית בהשתתפות בעלי תפקידים ומשרתים שונים בדובר צה"ל בפעולות תודעה והדבר עלול להביא לטשטוש גבולות מסוכן שיפגע באמינות דובר צה"ל וייצור דילמות פנים יחידתיות שאינן ניתנות ליישוב או לגישור. הפצת מידע מתופלל (מניפולטיבי) או שקרי בידי אלו האמונים על מתן שירותי דוברות, סותרת את תכלית פעילותו של דובר צה"ל ואת הכללים החלים עליו.
- ז. דובר צה"ל צריך לנהוג על פי אמות מידה שוויוניות והגונות ולהימנע ככל האפשר משימוש בכלים כמו אמברגו ובלעדיות. הצדקתו של אמברגו בשל צרכים שאינם צרכי ביטחון או צרכים מבצעיים פותחת פתח מסוכן לפגיעה בשוויון אליה מחויבת רשות ציבורית, לשימוש לרעה ופגיעה בכלי התקשורת, בצרכני תקשורת ובמוצר התקשורת. שיקולי בלעדיות גם הם צריכים להישקל במסורה, והתאפיין בשיקולי אילוצי עבודה וחלוקת מידע בין כלי תקשורת במקום בו קיימות נסיבות מיוחדות ובכל מקרה לא בהקשר של מידע חדשותי שוטף המועבר לכלי תקשורת ולכתבים.
- ח. החלטה מטעמו של דובר צה"ל להעביר חומרים שונים בבלעדיות לכלי תקשורת כזה או אחר נגועה לכאורה בפגמים יסודיים ומהותיים. כך גם החלטות שלא לאפשר לכלי תקשורת שונים לסקר אירועים הנערכים על ידי צה"ל ומסוקרים על ידי כלי תקשורת אחרים וכך גם באשר מתן גישה למרואיינים שונים מקרב צה"ל והפיקוד הבכיר בו, לכלי תקשורת אחרים ולאחרים לא.
- ט. כאמור לעיל יש בפעולות כאלו כדי לפגוע בפגיעה קשה בזכות לשוויון ובחופש התחרות של כלי תקשורת שונים ואף בזכויותיהם של צרכני תקשורת, והציבור הרחב בכללותו. אם לא די בכך, יש בו כדי להוות גורם מדכא ומעוות בניסיון לשמור על חופש עיתונות וביטוי, זרימת מידע חופשית והזדמנות שווה.
- י. דפוס פעולה זה מביא להתערבות לא רצויה של דובר צה"ל גם בתחרות שבין כלי התקשורת לבין עצמם, מעניק לאחדים מהם, כלי תקשורת מרכזיים בדרך כלל, יתרון תחרותי מובנה על פני אחרים ובאופן הנוגד את הדין. אם לא די בכך, ככל שהדבר נעשה על פי שיקול דעת עמום וערטילאי ובהעדר קיומם של קריטריונים ברורים, מתחדד הצורך שבאמות מידה והנחיות פנימיות מתאימות כאלה.
- יא. דברור של גורמים פנים צבאיים אשר נתונים בעימות או מחלוקת עם הצבא – למשל קצינים וחיילים חשודים או נאשמים או גורמים צבאיים המציגים עמדה לעומתית, ראוי שיעשה באופן נפרד ועצמאי ולא באמצעות יחידת דו"צ או בשליטתה.

הטיעון המשפטי

1. ככל רשות ציבורית, גם דובר צה"ל, הוא נאמן הציבור ופועל לתכלית ציבורית ולא לשם השגת רווחתו העצמית. על העומד בראש צה"ל נאמר כבר בפסיקה כי :

"ככל רשות ציבורית גם הרמטכ"ל הוא נאמן הציבור. משלו אין לו ולא כלום. כל שיש לו, למען בטחון הציבור יש לו... מחובת נאמנות זו נגזרת חובתו להפעיל את שיקול דעתו בהגנות, בסבירות, בתום לב, ללא שרירות ומתוך התחשבות בכל הגורמים הרלוונטיים" (בג"ץ 4537/96 שושן נ' רמטכ"ל צה"ל, תק-על (2)96, 259, 262 (כבי הנשיא ברק)).

ועוד קבעה הפסיקה דברים דומים במקום אחר :

"ככל רשות ציבורית, כך גם הגורם המוסמך בצבא הנו נאמן הציבור ומחובת נאמנות זו נגזרת חובתו להפעיל את שיקול דעתו בסבירות, בתום לב, ללא שרירות ומתוך התחשבות בכל הנתונים הרלבנטיים" (בג"ץ 6840/01 פלצמן בל (יפה) נ' ראש המטה הכללי – צבא ההגנה לישראל, תק-על (4)2005, 219, 226 (כבי השופטת פרוקצ'יה)).

2. בית המשפט העליון כבר קבע בעבר כי קיים פסול בכך שיוענק יחס שונה לגוף תקשורת אחד על ידי דובר צה"ל, מזה המוענק לכלי תקשורת אחרים. בבג"ץ 181/96 הוצאת עיתון הארץ נ' הרמטכ"ל, פ"ד (5) 45, 48-49 קבע כבי השופט חשין כי :

"הבחנה זו שעושה דובר צה"ל בין 'זכויות' לבין 'פריווילגיות' ו'מחוות' אינה נהירה לי כל צרכה. המושג 'פריווילגיה' בימינו ובמקומנו, אין דעת חכמים נוחה הימנו... אולם קשה בעיני כי דובר צה"ל קנה זכות וסמכות לעשות מחווה כלפי כלי תקשורת כזה או אחר... ככל שמדובר במערכת היחסים הפורמאלית שבין הרשויות לבין האזרח והתושב – מערכת יחסים שאפיונה הוא בזכויות ובחובות – תחום התפרסותו הלגיטימי של גורם יחסי האנוש הוא צר ממדים, ושומה עליה על הרשות להישמר ולהיזהר שמא תחרוג מגדרו. חריגה מאותו מתחם היא הפליה ושימוש לרעה בסמכות..."

מוסכם על הכל כי שומה עליו על דובר צה"ל לנהוג בשוויון כלפי כל אמצעי התקשורת, בהם עיתון 'הארץ' ושלא להפלות את עיתון 'הארץ' לרעה... ביחסיו עם אמצעי התקשורת יביא דובר צה"ל במניין שיקוליו כי אין הוא מעניק פריווילגיות ואין הוא עושה מחוות".

3. השוויון בפני החוק הוא אבן-ראשה של שיטת המשפט הישראלית, "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (דברי כב' השופט לנדוי בבג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969)). ערך השוויון קשור בטבורו לערכים יסודיים נוספים, ובהם צדק והגינות. "הצורך להבטיח שוויון הוא טבעי לאדם. הוא מבוסס על שיקולים של צדק והגינות. המבקש הכרה בזכותו, צריך להכיר בזכותו של הזולת לבקש הכרה דומה. הצורך לקיים שוויון הוא חיוני לחברה ולהסכמה החברתית שעליה היא בנויה" (דברי כב' השופט ברק בבג"ץ 953/87 **פורז נ' להט**, פ"ד מב(2) 309 (1988)).

4. על חשיבות המידע העובר לציבור הרחב באמצעות כלי התקשורת עמד כבר הנשיא שמגר בב"ש 298/86 ובי"ש 368/86 **בן ציון ציטרין** (המבקש בב"ש 298/86) **יפעת נבו** (המבקשת בב"ש 368/86) **נ' לשכת עורכי הדין**, פ"ד מא(2), 337, 358-359 שם נאמר כי: **"העיתונות היא גם זרוע הארוכה של הציבור, המופעלת לצורך איסוף המידע שדיעתו ופרסומו חיוניים לציבור, לצורך קיום משטר חברתי מתוקן, חרות ביטוי וממשל תקין. כאמור בע"א 723/74 הנ"ל, כלי-התקשורת הם גורמים המסייעים בעיצוב דעתו של האזרח ומאפשרים לו שקילה ובחירה חפשיים, תוך ידיעה של המתהווה ותוך יכולת להעריך טיבו וטבעו של כל אירוע, כל הצעה וכל דבר ביקורת"**.

5. גם אם נקבל את הטענה ולפיה מוקנית לדובר צה"ל סמכות להעביר מידע לכלי תקשורת מסוימים ולאחרים לא, בהתאם לשיקול דעתו, הרי שלא יכול להיות חולק לכך שהפעלת אותה סמכות צריכה להיעשות בשים לב לקווי מתאר ברורים ולקריטריונים מפורטים, העומדים בדרישות הדין ומנתבים את אופן ביצוע העברת המידע לאחדים ומניעתו מאחרים. הוא הדין גם באשר לסיכומים מקדימים עם כלי תקשורת באשר לנושאים שיעלו בדיווח על נושא מסוים, או בראיון עם גורם צבאי מסוים.

6. על עניין זה נוכל ללמוד גם מבג"ץ 297/82 **עזרא ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (1983), שם קבע כב' השופט ברק: **"נמצא כי רשות מינהלית, המסרבת לעשות שימוש בסמכות הרשות הנתונה לה ומסרבת להתקין אקט מינהלי כללי, חייבת לבסס סירוב זה באמות המידה המקובלות. עליה להראות כי החלטתה זו נעשית מתוך שיקולים סבירים, וכי אין בה שרירות והפליה וכיוצא בכך עילות, הפוסלות מעשה מינהלי. אכן, אם חוסר סבירות בהתקנתה של תקנה יש בו כדי להביא לבטלותה של התקנה, הרי גם חוסר סבירות באי-התקנתה יש בו כדי להביא לבטלות ההחלטה שלא**

להתקינה. איני רואה כל יסוד רציונלי להבחנה משפטית – להבדיל מהבחנה באשר למרחב השיקולים – בין שני סוגי ההחלטות". (ההדגשות שלנו – י.ג. וא.מ.)

7. אם לא די באלה, ראו גם את דבריו של כב' הנשיא מ' שמגר באותו הליך, שכאילו נכתבו ממש על המקרה שלפנינו: **"ההקפדה מצד בית משפט זה על כך, כי לפני קבלת החלטה על-ידי בעל סמכות על-פי חוק יקויים תהליך קבלת החלטה הראוי לשמו, היא אולי הערובה היעילה ביותר לכך שהשימוש בשיקול הדעת, שהוענק על-ידי המחוקק לזרוע זו או אחרת של הרשות המבצעת, לא ילקה בליקויים, שיש בהם כדי לרוקן מטרתו של החוק מתוכנה. קביעתה של החובה לשיקול את הנתונים באופן ענייני, שיטתי והוגן ולקיים תהליך מסודר ומלא של שקילת גירסאות נוגדות, יש בה כדי לצמצם במידה רבה את הסכנה של התעלמות מהיבטים רלוונטיים ושל עיוותים או מעשי שרירות, העלולים לפגוע בפרט ובכלל".**

8. גם כב' השופטת פרופ' ברק-ארז עמדה מפורשות על עניין הצורך בהנחיות מינהליות להפעלת סמכות שבדין, בספרה משפט מינהלי (כרך א', ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2010): **"פסיקתו המאוחרת יותר של בית המשפט העליון החלה להכיר בקיומה של חובה (פסיקתית) לאמץ הנחיות פנימיות במקרים מסוימים" (עמ' 232).**

9. עוד קובעת כב' השופטת ברק-ארז כי **"בהמשך החל בית המשפט בתהליך הדרגתי של הכרה בחובה להנהיג הנחיות פנימיות בכל הנוגע להפעלתן של סמכויות אכיפה שונות, מחשש שללא הנחיות, הפעלתן של סמכויות מסוג זה עלולה להיות לא-שוויונית או אף שרירותית. גישה זו באה לידי ביטוי ברור בעניין זנו (רע"פ 3676/08 זנו נ' מדינת ישראל)".**

10. ומוסיפה כב' השופטת ברק-ארז: **"שיקולים נוספים שעשויים לתמוך בהכרה בחובה אם לאמץ הנחיות הם חשיבותה של הסמכות שבה מדובר, מבחינת השפעתה על חייהם של אנשים או מבחינת השפעותיה הציבוריות" (עמ' 234-233).**

הטיעון האתי

11. הקוד האתי של הדוברים בשירות הציבורי, שאושר על ידי פורום הדוברים בשירות הציבורי ביום 18.3.2014, מכיל הוראות שונות הנוגעות גם לעניין שלפנינו. אלו מובאות כלשונן (ההדגשות אינן במקור).

12. תחת הכותרת **"ענייניות והגינות"** קובע הקוד האתי לדוברים כי: **"ככלל, ביחסיו עם אמצעי התקשורת, יפעל הדובר באורח שוויוני, סביר והוגן. ברי, כי מעת לעת קיים צורך לאזן בין חובה זו**

לבין שיקולים מקצועיים, כגון תפוצה, זמינות, והיתכנות מעשית. עם זאת, איזונים אלו יהיו לגיטימיים ככל שיישמר עקרון ההוגנות והיחס השוויוני כלפי כלי תקשורת דומים, בעלי מאפיינים דומים, על פני רצף הזמן".

13. עוד קובע הקוד כי: "הדובר יעבוד בהגינות ובלא משוא פנים מול ציבור העיתונאים, יעמוד בהבטחותיו אליהם כמיטב יכולתו ויכבד את כללי האתיקה העיתונאית".

14. וכן בהמשך נקבע כי: "הדובר יפעל בשקיפות מרבית אל מול הציבור ויפעל לפרסם בעיתונות מידע שיש בו עניין ציבורי ועניין לציבור, ככל שהדבר מתאפשר, במסגרת המגבלות החלות עליו (כגון חובת הסודיות וכו'), באיזונים המתבקשים מול שיקולי דוברות, כגון: תדמית המשרד ומזעור פרסומים שליליים כלפיו. יודגש, כי על איזונים אלה להתבצע תוך כיבוד עקרונות יסוד ההולמים משטר דמוקרטי והכרה במעמדם של חופש המידע, חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת".

15. בהמשך ותחת הכותרת "נאמנות לציבור" נאמר שם: "הדובר חב נאמנות למדינת ישראל ולערכיה". וכן "הדובר יפעל למתן מענה מדויק, מהיר וענייני לעיתונאים ולכלי התקשורת מקבלי השירות, בכפוף למגבלות החוק, תוך הפעלת שיקול דעת רחב ככל הניתן".

16. כך, יש בדפוסי הפעולה שתוארו לעיל כדי להפר את הכלל הנוגע לאי תלות של עיתונאים וכלי תקשורת (כלל 19) הקובע כי "לא יונחו עיתון ועיתונאי במילוי תפקידם על ידי כל גורם חיצוני שאינו גלוי ובמיוחד לא על ידי מפרסמים וגופים שלטוניים, כלכליים ופוליטיים".

17. עוד יש בכך להפר את הכלל בדבר חופש העיתונות ואחריותה המקצועית (כלל 2) הקובע כי: "עיתון ועיתונאי יהיו נאמנים לחופש העיתונות ולזכות הציבור לדעת בהגישם לציבור שירות מקצועי ובפרסום מדויק, הוגן ואחראי של ידיעות ודעות".

18. כן יש בכך כדי להביא להפרת כלל 4(ב) הקובע כי: "לא יימנעו עיתון ועיתונאי מלפרסם מידע שקיים עניין ציבורי בפרסומו, לרבות בשל לחצים פוליטיים, כלכליים או אחרים וכן בשל חרם או איום בחרם מודעות".

אלעד מן, יועמ"ש הצלחה