

השתתפות אזרחים והבטחת מגוון בשיח הציבורי המתקיים באמצעי התקשורת של מדינה דמוקרטית

יואב המר*

מאמר זה עוסק באחד היעדים המרכזיים של מדיניות התקשורת במדינות רבות, ביניהן גם ישראל, והוא הניסיון להבטיח שבתקשורת המשודרת יופיע מגוון המשקף את קשת הדעות ונקודות-המבט הקיימות בקרב האזרחים. במדינה דמוקרטית, המבקשת לממש במידת האפשר שלטון עצמי של האזרחים, יש חשיבות מכרעת להתקיימותו של שיח ציבורי ביחס לסוגיות פוליטיות וציבוריות. שיח זה משרת את האינטרס של אזרחים לשמוע כמות מרבית של טענות ומידע בסוגיות אלה, וכך לשפר את יכולתם לקבוע את עמדותיהם ולהצביע באופן מיטבי בבחירות. נוסף על כך, השתתפות בשיח הציבורי מאפשרת לאזרחים לנסות להשפיע על דעת-הקהל ועל מקבלי ההחלטות. מערכי האוטונומיה והשוויון, העומדים בבסיסה של צורת המשטר הדמוקרטי, נובע כי האזרחים זכאים להזדמנות להשפיע על השיח, וכי הם זכאים לכך שההזדמנות תהיה שווה. אך בדמוקרטיה המונות מיליונים קשה לקיים אספות כלליות של אזרחים. לכן חלק ניכר מהשיח הציבורי אינו שיח של האזרחים עצמם, אלא שיח שמתנהל באמצעות מתווכים – אמצעי התקשורת ההמוניים.

ניהול השיח על-ידי אמצעי התקשורת הוא תחליף סביר להשתתפות האזרחים בשיח רק אם אפשר להניח שאמצעי התקשורת יציגו מגוון המשקף בצורה סבירה את הדעות השונות בקרב הציבור. אולם כיום רוב אמצעי התקשורת מצויים בבעלותם של גורמים פרטיים המתחרים

* המרכז האקדמי למשפט ולעסקים. תודה לעמיתיי במרכז האקדמי יוסי דהאן, משה כהן-אליה, יעד רותם, איתי ליפשיץ, אורי בן-אוליאל, גילה שטופלר ואיל כתבן על הערותיהם המועילות. תודה לקורא האלמוני של המאמר, לאבגני גנו, לחברי מערכת משפט וממשל מאיסאנה מוראני, פאדי ח'ורי, חנאן ח'ורשיד, בועז גור, שירי נוימן ופזית רשטניק על עבודתם המועילה והמסורה מאוד. תודה מיוחדת לעורך אילן סבן על העידוד ועל הערות חשובות שסייעו לי מאד בשיפור המאמר.

ביניהם במסגרת השוק, והחלטותיהם לגבי התכנים התקשורתיים שיוצגו מושפעות במידה רבה משיקולים עסקיים. המאמר מנתח כיצד הפעלת שיקולים עסקיים צפויה להוביל – ואף מובילה – לכך שאמצעי התקשורת בישראל אינם מציגים את המגוון המיוחל. לנוכח זאת נבחנת השאלה מהם האמצעים שאפשר להשתמש בהם כדי להגביר את המגוון. בתוך כך נעשית הבחנה חשובה בין הדרישה שאמצעי תקשורת יציג מגוון של דעות לבין הדרישה שבשוק יתקיים מגוון של אמצעי תקשורת המייצגים קבוצות שונות באוכלוסייה. במאמר מפורטות דרכים להשגת שני הסוגים הללו של מגוון. שאלה נוספת אשר נדונה פה היא אם התערבות של המדינה במטרה להבטיח את המגוון היא רצויה לנוכח העובדה שמדובר בהתערבות בשוק הדעות ובהגבלה, לכאורה, של חופש העיתונות.

מבוא. א. דמוקרטיה והשיח הציבורי. ב. השיח הציבורי באמצעי התקשורת – מבט מפוכח. ג. התערבות: 1. יעד המדיניות – מגוון; 2. הטענה ש"הכל בסדר"; 3. אמצעים להשגת מגוון. ד. סיכום.

מבוא

בבג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה נדונה הסוגיה של פרסומות פוליטיות.¹ העותרת, חברה פרטית שפעלה לקידום יוזמה להסדר-קבע לפתרון הסכסוך הישראלי-הפלשתיני, הייתה מעוניינת לחשוף את הציבור בישראל למסמך "הצהרת עקרונות" שגיבשו עמי איילון וסרי נוסיבה, באמצעות תשדירי פרסומת ברדיו הארצי והאזורי. השאלה המשפטית שעלתה הייתה אם האיסורים החלים על שידור תשדיר פרסומת פוליטי – אשר קבועים בכללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993, ובכללי הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999 – פוגעים בחופש הביטוי באופן לא-חוקתי ועל-כן בטלים. רוב השופטים ראו באיסורים הללו הגבלה של הזכות החוקתית לחופש ביטוי פוליטי,² אך הגבלת הזכות קיבלה הכשר בשל עמידתה בתנאי פסקת ההגבלה של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. נימוק מרכזי היה שהתרת פרסומת פוליטית תפעל לטובת העשירים, שכן אמצעיהם

1 בבג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בבנו, 20.8.2008) (להלן: פרשת "המפקד הלאומי").
2 השופטת פרוקצ'יה סברה שפרסומת פוליטית באמצעי התקשורת אינה חלק מהזכות לחופש ביטוי.

הכלכליים יקנו להם עדיפות על העניים ביכולת לבטא את עמדותיהם באמצעי התקשורת, ובכך יופר השוויון בהזדמנות להשפיע על השיח הפוליטי.

הפרסומת הפוליטית מהווה נתיב גישה אל השיח הציבורי. תשובה לשאלה אם ראוי למנוע גישה אל השיח באמצעות הכלי של פרסומת פוליטית, בשל החשש מפני פגיעה בשוויון, אינה יכולה להתקבל במנותק מבדיקה של שאלות נוספות, כגון: האם קיימים נתיבי גישה אחרים אל השיח הציבורי? באיזו מידה מתקיים שוויון בין דוברים ביכולת הגישה אל השיח דרך הנתיבים האחרים? בית-המשפט בפרשת "המפקד הלאומי" אכן ראה זאת, לכאורה, וקשר בין סוגיית הפרסומת הפוליטית לבין אופן התנהלותם של אמצעי התקשורת ההמוניים. הוא הסביר כי הכללים המסדירים את פעולתן של רשות השידור והרשות השנייה נועדו להבטיח שוק דעות מגוון ומאוזן. הרציונל מאחורי הכללים, כך נאמר שם, הוא "דוקטרינת ההגינות", המחייבת את אמצעי התקשורת האלקטרוניים להציג סוגיות ציבוריות בדרך מגוונת ומאוזנת. התרת פרסום פוליטי באמצעי התקשורת, אמר בית-המשפט, תפגע בשוויון הקיים כעת בין דוברים הודות לדוקטרינת ההגינות.³ על-פי גישתו של בית-המשפט, חובה זו של אמצעי התקשורת האלקטרוניים להציג את הדעות השונות פותרת את הבעיה הנוצרת על-ידי איסור הפרסומת הפוליטית, קרי, חסימת נתיב גישה של דוברים אל השיח הציבורי. הפתרון, אליבא דבית-המשפט, הוא זה: גם אם דוברים אינם יכולים להשתמש בנתיב של פרסומת פוליטית כדי להציג את עמדתם, עמדתם תוצג בשיח המתנהל באמצעי התקשורת מכיוון שהללו מחויבים להציג את מגוון הדעות. במילים אחרות, אין גישה ישירה, בלתי-אמצעית, אל השיח דרך פרסומת פוליטית, אך יש גישה מתווכת באמצעות דוקטרינת ההגינות. אין גישה לדוברים עצמם, על-פי בחירתם ועל-פי אמצעיהם, אך יש גישה לדעותיהם, לנוכח החובה שביסודה גיוון.

בפרשת "המפקד הלאומי" לא עסקו השופטים בשורה של שאלות: האם אמצעי התקשורת שדוקטרינת ההגינות חלה עליהם אכן פועלים על-פיה? באיזו מידה הדוקטרינה נאכפת על-ידי הרגולטור במקרים של חריגות ממנה? האם ראוי להמשיך להחיל את הדוקטרינה במשפט הישראלי לנוכח העובדה שבארצות-הברית, שממנה היא יובאה לישראל, היא בוטלה בשנת 1987? גם בהנחה שהדוקטרינה פועלת באופן אפקטיבי, היש חשיבות לכך שאין היא מאפשרת לדוברים להציג את עמדתם בעצמם, אלא עליהם להסתפק בכך שעמדותיהם מוצגות על-ידי אמצעי התקשורת? משמע, האם דברור כזה שווה-ערך למתן גישה ישירה אל השיח, כפי שמתאפשר כאשר מדובר בפרסומת פוליטית? האם יש נתיבים אחרים אשר פתוחים לפני מי שמעוניין להביא את עמדתו ישירות אל השיח הציבורי?

השאלות האמורות הן נגזרות של סוגיות תיאורטיות מהמעלה הראשונה. להלן העיקריות שביניהן: מהי חשיבותו של השיח הציבורי בדמוקרטיה? איזה אופי צריך להיות לשיח זה?

3 ראו ס' 45-48 לפסק-דינה של השופטת נאור.

האם חשוב שלאזרחים תהיה גישה אל השיח ושהם יוכלו להשפיע עליו או שמא מספיק להבטיח כי בשיח יובא מגוון של דעות? האם מגוון בשיח הציבורי פירושו הצגת מגוון של דעות ותכנים בכל אחד מאמצעי התקשורת או שמא יש לשאוף גם לקיומם של אמצעי תקשורת קהילתיים? באיזו מידה מתקיים מגוון בשיח הציבורי בישראל? מהן הדרכים האפקטיביות ומהן הדרכים הפתוחות במציאות העכשווית להשגת מגוון כזה? האם נסיונות להשיג מגוון עולים בקנה אחד עם חופש העיתונות? במאמר זה אשתמש בסוגיה של הפרסומת הפוליטית כנקודת מוצא להפליג ממנה הלאה לבחינת הסוגיות העקרוניות הללו. מאחר שהאתר המרכזי שבו מתנהל השיח הציבורי במדינות דמוקרטיות עכשוויות הוא אמצעי התקשורת ההמוניים, הדיון מתמקד בהם.

בחלק א אסביר את החשיבות של השיח הציבורי לצורת המשטר הדמוקרטית. שיח זה משרת את האינטרס של אזרחים לשמוע טענות ומידע, והדבר משפר את יכולתם לקבוע את עמדותיהם. שנית, הוא מאפשר לאזרחים להתבטא כדי לנסות להשפיע על דעת-הקהל ועל מקבלי החלטות, נבחרים ולא-נבחרים. הדגש בספרות הוא באינטרס של האזרחים כמאזינים, אך מהרעיון של דמוקרטיה כשלטון עצמי קולקטיבי ושוויוני נובע העיקרון שאזרחים זכאים להזדמנות שווה להשפיע על השיח. בחברות המונות מיליוני אנשים אין זה מעשי לאפשר לכל דובר המבקש זאת להתבטא באמצעי התקשורת, ולפיכך השיח הציבורי מתנהל על-ידי מתווכים – אמצעי התקשורת. מדובר בתחליף לשוק הדעות ה"טבעי", ובחלק ב אבחן באיזו מידה זהו תחליף מספק, משמע, באיזו מידה שוק הדעות המתגבש באמצעי התקשורת דומה – שלא לומר זהה – למה שהיה מתרחש אילו יכלו דוברים להתבטא בעצמם על בסיס שוויוני. הניתוח מנסה להראות כיצד ייראו התכנים של השיח הציבורי באמצעי התקשורת בהנחה שאין התערבות של המדינה. הנחה נלווית היא שרוב אמצעי התקשורת מצויים בבעלותם של גורמים פרטיים המתחרים במסגרת השוק, וכי שיקוליהם הינם בראש ובראשונה עסקיים, דבר המשליך על התכנים התקשורתיים. אסביר מדוע צפויים פערים משמעותיים בין מה שיוצג באותם אמצעי תקשורת לבין שוק הדעות ה"טבעי" או השיח המגוון והאינפורמטיבי הדרוש לדמוקרטיה.

לנוכח הפערים הללו בין השיח הקיים (והשיח שיופיע בהעדר רגולציה שלטונית) לבין השיח שראוי כי יתקיים, אבחן בחלק ג את השאלה אם רצוי שהמדינה תתערב כדי לתקן את מצב הדברים הקיים ואת זה הצפוי ללא התערבותה, ואם כן – באילו אמצעים. אצביע על כך שלנוכח הקושי המעשי לאפשר גישה לאמצעי התקשורת במדינות המונות מיליוני אנשים, היעד של מדיניות התקשורת במדינות רבות הוא הבטחת מגוון של תכנים ונקודות-מבט באמצעי התקשורת. אציע הבחנה בין שני סוגי מגוון – מגוון ברמת אמצעי התקשורת היחיד לעומת מגוון ברמת כלל אמצעי התקשורת בשוק – ולנוכח זאת אעמוד על החשיבות של קיום אמצעי תקשורת קבוצתיים-קהילתיים לצד אמצעי תקשורת כלל-חברתיים (1ג). אטען כי התפתחויות דוגמת הטלוויזיה הרב-ערוצית או הופעת רשת האינטרנט אינן משנות מן היסוד את הבעיה של העדר מגוון מספיק (2ג). לאחר-מכן אדון באמצעים שניתן לנקוט כדי להגביר את המגוון בשוק התקשורת (3ג): תחילה אעסוק באמצעים שמנסים להבטיח את קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים-קהילתיים (3גא), ולאחר-מכן אדון באמצעים

שמטרתם להגביר את מגוון התכנים המובאים על-ידי אמצעי תקשורת כלל-חברתיים (ג3(ב)). במסגרת הדיון באמצעים להגברת המגוון אעמוד על ההבחנה בין התערבות רגולטורית תוכנית לבין התערבות רגולטורית מבנית/כלכלית. אצביע על הבעיות הקשות הכרוכות בהתערבות תוכנית, אך אטען כי יש לשקול ברצינות התערבות כזו, מפני שצעדי התערבות מבניים לא יהיו יעילים מספיק. אבחן את הטענה שחופש העיתונות מחייב "עצמאות עריכתית" מוחלטת של אמצעי התקשורת בקביעת התכנים, ולפיכך אינו עולה בקנה אחד עם התערבות תוכנית. אציע צעדים שניתן לנקוט כדי להפחית את החששות הכרוכים בהתערבות תוכנית. לבסוף אעמוד על החשיבות של הבטחת קיומם של נתיבי גישה המאפשרים לאזרחים השתתפות ישירה בשיח, כגון פרסומת פוליטית וזכות גישה לקבוצות.

א. דמוקרטיה והשיח הציבורי

נקודת המוצא של הדיון היא יתרונותיה של צורת המשטר הדמוקרטית בהשוואה לצורות משטר אחרות. ערכה של צורת המשטר הדמוקרטית נובע לא רק מהתוצאות הטובות שהיא עשויה להניב, אלא גם מרציונותה המוסרית. דמוקרטיה מאפשרת להגשים שני ערכים: ראשית, היא מרחיבה את האוטונומיה של פרטים אל הספֶרה של קבלת החלטות קולקטיבית, קרי, היא מאפשרת שלטון עצמי קולקטיבי,⁴ מתוך תפיסה כי אין זה הוגן שאנשים ייכפו לחיות לפי חוקים שקבעו אחרים; ושנית, דמוקרטיה מגלמת את הערך של שוויון בין פרטים – אם אנשים החיים יחדיו אינם מסכימים כיצד יש לארגן את החיים המשותפים, אזי כאשר לכל פרט מובטח equal say, יש בכך הכרה בערך השווה של כולם, ובכך שהטוב של כל אחד והאינטרסים של כל אחד צריכים להישקל.⁵

ביטוי מובהק של האוטונומיה והשוויון המגולמים בדמוקרטיה הוא זכות ההצבעה בבחירות. בעבר לא ניתנה זכות הצבעה לחלקים מסוימים של האוכלוסייה, דוגמת נשים, וגורלם נקבע על-ידי אחרים. אך זכות הבחירה הורחבה, וכיום מקובל שכל אזרח רשאי להשתתף בשלטון העצמי בדרך של הצבעה בבחירות. בכך הורחבה האוטונומיה שמשטר דמוקרטי מאפשר. השוויון בין האזרחים בדמוקרטיה בא לידי ביטוי בכך שמשקלו של כל קול הוא שווה.

4 .1 JEAN-JACQUES ROUSSEAU, THE SOCIAL CONTRACT ch. 6 (2006)
5 PETER SINGER, DEMOCRACY AND DISOBEDIENCE 30–41 (1973); JEREMY WALDRON, LAW AND DISAGREEMENT ch. 5 (1999).

אולם השלטון העצמי הקולקטיבי והשוויוני שדמוקרטיה מאפשרת אינה מתמצה בזכות להשתתף בבחירת הנציגים מדי שנים אחדות.⁶ חלק חיוני של התהליך הדמוקרטי הוא שיח ציבורי, המתקיים בעיקר באמצעי התקשורת ההמוניים.⁷ שיח זה משרת כמה מטרות. ראשית, כדי שבחירותיהם הפוליטיות של האזרחים בדמוקרטיה יהיו מיטביות, הכרחי שהם יתמצאו בסוגיות הציבוריות וירכשו הבנה בהן. לשם כך הם צריכים לקבל את מירב המידע, הדעות והטיעונים בסוגיות אלה. הדגש כאן הוא באינטרס של האזרחים לשמוע. אכן, הטיעון המקובל בדבר הקשר שבין חופש הביטוי (של דוברים) לבין דמוקרטיה מתמקד באינטרס של הציבור במדינה דמוקרטית בהיחשפות למידע ולמגוון של רעיונות, באופן שיאפשר לבני הציבור לקבל החלטות פוליטיות בדרך מיטבית.

שנית, תפיסות דמוקרטיות השתתפותיות רואות חשיבות בקיום שיח ציבורי, שכן דרכו מתאפשרת השפעה של אזרחים על דעת-הקהל, ובעקבות זאת גם על החוקים ועל המדיניות שהנבחרים מקבלים. גישת הדמוקרטיה הדליברטיבית (המכונה לעיתים הגישה הרפובליקנית) סבורה כי בשיח הציבורי צריך להיעשות ניסיון להגיע להסכמות על הטובים המשותפים על-ידי העלאת טיעונים רציונליים ולא-מגזריים.⁸ גישת הדמוקרטיה הפלורליסטית, שהיא אולי מציאותית יותר, רואה את התהליך הדמוקרטי כתחרות בין קבוצות בעלות אינטרסים נוגדים. כל אחת מהקבוצות מנסה לגייס את מירב התמיכה למטרותיה, ובסופו של דבר מתקבלת פשרה המבטאת כמה אנשים מעדיפים כל אפשרות ובאיזו מידה. תפקידו של השיח הציבורי, מבחינת הגישה הפלורליסטית, הוא לאפשר לקבוצות לגייס תומכים לעמדותיהן ולהבהיר לנבחרים מה אזרחים רוצים.⁹ בכל מקרה, מבחינת שתי הגישות יש חשיבות ליכולת להשתתף בשיח ולנסות להשפיע עליו. דבר זה מעניק לגיטימציה לדרישה מאזרחים לציית לחוקים ולהחלטות שהתקבלו, שכן במובן מסוים הם השתתפו בקביעתם, בכך שניתנה להם הזדמנות להשפיע על דעת-הקהל ועל

6 גישה שאכן רואה את הדמוקרטיה כמתמצית בהשתתפות האזרחים בבחירת הנציגים מדי שנים אחדות, ואשר אינה מעוניינת בהשתתפות האזרחים מעבר לכך, היא גישת האליטיזם התחרותי, המזוהה בעיקר עם שומפטר, אך גישה זו אינה מקובלת עוד. ראו: JOSEPH SCHUMPETER, CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY (2008). לדיון בגישה זו לדמוקרטיה ראו: DAVID HELD, MODELS OF DEMOCRACY ch. 5 (2nd ed. 1996).

7 לדיון במשמעותו של השיח הציבורי ראו גיא פסח "הבסיס העיוני של עקרון חופש הביטוי ומעמדה המשפטי של העיתונות" משפטים לא 895, 894-895, 921-930 (2001).

8 AMY GUTMANN & DENNIS THOMPSON, DEMOCRACY AND DISAGREEMENT (1996); JÜRGEN HABERMAS, BETWEEN FACTS AND NORMS (1996); DELIBERATIVE DEMOCRACY: ESSAYS ON REASON AND POLITICS (James Bohman & William Rehg eds., 1997); DELIBERATIVE DEMOCRACY (Jon Elster ed., 1998); DELIBERATIVE POLITICS – ESSAYS ON DEMOCRACY AND DISAGREEMENT (Stephen Macedo ed., 1999); AMY GUTMANN & DENNIS THOMPSON, WHY DELIBERATIVE DEMOCRACY? (2004).

9 ROBERT A. DAHL, A PREFACE TO DEMOCRATIC THEORY (1956); ; 6 HELD, לעיל ה"ש 6; C. EDWIN BAKER, MEDIA, MARKETS, AND DEMOCRACY ch. 6 (2002).

הנבחרים. מבחינת שתי הגישות הללו, מצב שבו חלקים מסוימים של האוכלוסייה אינם משותפים בשיח הוא פגול.¹⁰

העניין שיש לאזרחים בשיח הציבורי הוא אפוא גם כמשתתפים וגם כקולטים (או גם כדוברים וגם כמאזינים). יש להם אינטרס להשתתף בשיח ולנסות להשפיע על דעת-הקהל, ובסופו של דבר על החלטות המתקבלות, ויש להם גם אינטרס לשמוע את מירב המידע והדעות. כאמור, בספרות על חופש הביטוי התמקד הטיעון הדמוקרטי באינטרסים של המאזינים, ולא של הדוברים.¹¹ אך כדאי לשים לב, ראשית, שהאינטרס לשמוע את מירב הדעות עלול לא להתממש אם דוברים מסוימים אינם מצליחים להיכנס לשיח. שנית, חשיבות ההשתתפות של אזרחים בשיח הציבורי נעוצה בכך שהשתתפות זו היא הגשמה של האוטונומיה שדמוקרטיה מגלמת.¹² לנוכח העובדה שדמוקרטיה מבטאת גם את הערך של שוויון, ראוי שיתקיים שוויון בין אזרחים גם מבחינת השתתפותם, קרי, מבחינת יכולתם הפוטנציאלית להשפיע. לפיכך יש מקום להציע את העיקרון של "הזדמנות שווה להשפיע על השיח הציבורי".¹³ ודוק: אין מדובר בהשפעה שווה על השיח מבחינת התוצאה, אלא בהזדמנות שווה להשפיע עליו. כך שאם דוברים מסוימים משכנעים יותר מאחרים מפני שטיעוניהם חזקים יותר, אין לנסות לתקן זאת. אך אזרחים זכאים לכך שההזדמנות להשפיע על השיח תהיה שווה. בהעדר הזדמנות כזו להשפיע על השיח, הסיכוי שהאינטרסים של אנשים מסוימים או של קבוצות מסוימות לא יובאו בחשבון גדל באופן משמעותי.¹⁴ נוסף על כך, קבוצות אשר נעדרות מן השיח לא רק נחלשות מבחינת כוחן הפוליטי, אלא גם חשות שאין מכבדים אותן. לשם המחשה, כך היה בעבר, וקרוב לוודאי שכך גם בהווה, בעניינם של האמריקאים ממוצא אפריקאי או של הישראלים ממוצא מזרחי, אשר עמדוניהם

- 10 להצבעה על כשל ההדרה בהקשרה של הגישה הפלורליסטית ראו: MANCUR OLSON, THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS (2nd ed. 1971). להצבעה על כשל ההדרה בהקשרה של הגישה הדליברטיבית ראו HABERMAS, לעיל ה"ש 8, בעמ' 166–167, 180, 286–283, 296–302.
- 11 הדגש בחשיבות האינטרס של ציבור האזרחים לשמוע, להבדיל מהאינטרס של הדוברים להשמיע, בא לידי ביטוי בדבריו של מייקלג'ון, אבי הטיעון הדמוקרטי: "What is essential is not that everyone shall speak, but that everything worth saying shall be said." ALEXANDER MEIKLEJOHN, POLITICAL FREEDOM – THE CONSTITUTIONAL POWERS OF THE PEOPLE 26 (1965).
- 12 לעמדה דומה ביחס לחשיבות שיש במסגרת דמוקרטיה ליכולתם של אזרחים להשתתף בשיח ראו פסח, לעיל ה"ש 7, בעמ' 907–908.
- 13 לרעיון שצריך להתקיים שוויון בין אזרחים מבחינת הכוח להשתתף בשיח ראו: C. EDWIN BAKER, MEDIA CONCENTRATION AND DEMOCRACY: WHY OWNERSHIP MATTERS 7–16 (2007).
- 14 Nancy Fraser, *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, in HABERMAS AND THE PUBLIC SPHERE 109, 121–128 (Craig Calhoun ed., 1992); IRIS YOUNG, INCLUSION AND DEMOCRACY 168–173 (2000).

ובני-דמותם לא הופיעו די ואינם מופיעים די באמצעי התקשורת, וכך בוודאי לגבי הערכים בישראל הן בעבר והן בהווה. ביחס לכך ארחיב בהמשך.

אף שבספרות לא פותח כאמור טיעון בעד חופש הביטוי המתבסס על האינטרס של דוברים להשפיע על השיח הציבורי, אפשר לראות כיצד אינטרס זה בא לידי ביטוי בהקשר של מימון תעמולת בחירות ובהקשר של פרסומת פוליטית. כך, למשל, מדינות שונות מוצאות לנכון להתערב בנושא של מימון תעמולת בחירות.¹⁵ בשל העובדה שכמעט כל סוג של התבטאות מחייב משאבים כספיים, מתעורר החשש שהעשירים ינצלו את יתרונם הכלכלי כדי להשיג בולטות בשיח שלפני הבחירות, תוך עמעום קולותיהם של דוברים אחרים. בולטות זו עשויה להוביל לבחירת המועמד הרצוי לעשירים. על-כן במדינות לא-מעטות יש הגבלות לגבי גובה ההוצאות שאדם רשאי להוציא לצורך מימון תעמולת בחירות. חקיקה כזו מבטאת הבנה שלאזרחים יש אינטרס לקבל הזדמנות להשפיע על השיח הציבורי המתנהל לפני בחירות, ושצריך להתקיים שוויון בעניין זה בין הדוברים השונים.¹⁶

15 Michael Pinto-Duschinsky, *Financing Politics: A Global View*, 13 J. DEMOCR. 69 (2002).

16 בית-המשפט האירופי לזכויות האדם הכיר בלגיטימיות של הגבלות המוטלות על הוצאות לתעמולת בחירות במטרה להבטיח שוויון בין האזרחים מבחינת יכולת ההשפעה שלהם על השיח המתנהל לפני בחירות. ראו: *Bowman v. United Kingdom*, 26 EHRR 1 (1998). גם בית-המשפט העליון של קנדה קיבל את שיקול השוויון כסיבה ראויה להגבלות הקובעות תקרת הוצאות למימון בחירות. בית-המשפט גזר עיקרון של הגינות אלקטורלית מהזכויות לשוויון ולהשתתפות בבחירות המובטחות בחוקה הקנדית, ועל-כן סבר כי יש בסיס רציונלי להגבלת ההוצאות, שכן יש בכך כדי להבטיח שהשיח האלקטורלי לא יישלט על-ידי העשירים. ראו: *Libman v. Attorney-General of Quebec*, [1997] 3 S.C.R. 569 (Can.). בארצות-הברית, לעומת זאת, הגישה שונה. שם נפסק כי קביעת תקרה של הוצאות שאדם רשאי להוציא לצורך מימון תעמולה בעד או נגד מועמדים היא הפרה של הזכות לחופש ביטוי. בית-המשפט אמר בפסק-הדין המנחה כי הרעיון שאפשר לעצור את התבטאותם של העשירים כדי לחזק את עוצמת קולותיהם של העניים הינו זר לרוחו של התיקון הראשון. ראו: *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 48–49 (1976). המשפט האמריקאי מתמקד בהגנה על האוטונומיה של דוברים מפני השתקה שמקורה הוא המדינה, להבדיל מגורמים פרטיים. הוא אינו מוכן להרשות למדינה להתערב במצבים שבהם השתקה דוברים נגרמת על-ידי גורמים פרטיים. זה מה שקורה למעשה בהקשר של מימון בחירות: העדר הגבלות מאפשר לעשירים להשתיק במידה רבה את העניים, מפני שכל שבולטותם של העשירים בשיח גדלה כן קולם של העניים "טובע" למעשה ונהפך לאפקטיבי פחות. גישתו של בית-המשפט בפרשת *Buckley* מתעלמת אפוא מהעובדה שחופש הביטוי נמצא לעיתים משני צידי המתרחס, קרי, שאי-הגבלת התבטאותם של העשירים פירושה השתקתם של העניים. על-כן קביעת תקרת הוצאות אחידה נראית פתרון סביר. פתרון סביר נוסף הוא שמועמדים יקבלו מימון ציבורי. בישראל המימון הוא גם ציבורי וגם פרטי. מפלגות שהצליחו להיכנס לכנסת מקבלות מקופת המדינה החוזר הוצאות בהתאם למספר המנדטים שבו זכו. נוסף על כך יש בישראל תקרה לגבי תרומות של פרטים. ראו מנחם הופנונג מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל (1993); אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל 642–653 (2005).

האינטרס של דוברים להשתתף בשיח בא לידי ביטוי גם בסוגיה של פרסומות פוליטיות שאינן לפני בחירות. גם כאן מתעורר החשש שהעשירים יוכלו לנצל את יתרונם הכלכלי ולהפכו ליתרון פוליטי. אכן, במדינות רבות לא מוכנים לחייב אמצעי תקשורת לקבל פרסומת פוליטית בגלל החשש הזה מפני פגיעה בשוויון ההזדמנויות להשפיע על השיח. כך גם עשה בית-המשפט בפרשת "המפקד הלאומי". אך האם זהו פתרון רצוי? האין כאן התעלמות מהחשיבות האפשרית של הפרסומת הפוליטית ככלי שמאפשר לדוברים מודרים או בלתי-שגרתיים גישה ממשית, להבדיל מעקרונת בלבד, אל השיח?

נראה שבת-מחוקקים נוטים להעניק חשיבות מיוחדת לשיח שלפני הבחירות, ומחשיבים פחות מדי את השיח השוטף – זה שאינו סמוך למערכת הבחירות. כך, איש אינו מעלה על דעתו שבגלל שיקולים של שוויון אפשר למנוע כליל מאזרחים את האפשרות להשתתף בשיח שלפני הבחירות. אך בגלל הניסיון להבטיח שוויון, מדינות רבות מוכנות לא לאפשר השתתפות בשיח השוטף באמצעות פרסומות פוליטיות. פתרון זה הוא בבחינת שפיכת מי האמבט עם התינוק, שכן לנוכח מה שהוסבר לעיל, דמוקרטיה אינה רק הצבעה בבחירות או השפעה על תוצאותיהן. יש חשיבות מכרעת ליכולת להשתתף בשיח הציבורי באופן שוטף. אשר על-כן, פתרון שנראה סביר יהיה לקבוע "תקרה" אחידה של הוצאות שנתיות המותרות לאדם בגין פרסומת פוליטית. יתרונו של פתרון כזה הוא בכך שהוא מאפשר לכאורה גם השתתפות בשיח וגם שוויון.

אולם מסקנות לגבי ההסדר הרצוי ביחס לפרסומות פוליטיות מחייבות בדיקה של נתיבי הביטוי האחרים הפתוחים לשימושם של הדוברים השונים. זירת הביטוי העיקרית היא אמצעי התקשורת ההמוניים, שהינם האתר שבו מתנהל רובו של השיח הציבורי בדמוקרטיה. אפנה אפוא כעת לדיון באמצעי התקשורת.

ב. השיח הציבורי באמצעי התקשורת – מבט מפוכח

מובן אחד שבו המשפט מנסה ליצור שוויון בנוגע לזכותם של דוברים להתבטא הוא הטלת איסור על המדינה להגביל דובר בשל תוכן התבטאותו. הרגולציה המדינתית הבעייתית ביותר, החשודה ביותר, היא זו המפלה בין דוברים בשל דעותיהם (viewpoint discrimination). אולם הזכות להתבטא מבלי להיעצר על-ידי שוטר בשל תוכן הדברים היא משמעותית פחות מכפי שאולי נדמה. לדובר, כפי שראינו, יש אינטרס להשפיע, ולכן חשוב לו לא רק להתבטא, אלא גם שישמעו אותו, ושישמעו אותו כמה שיותר אנשים. יש לו אינטרס חזק שהמסר שלו יהיה אפקטיבי.

האינטרס באפקטיביות של הביטוי הופך את חופש הביטוי לעניין שמימושו תלוי בקיום נסיבות אשר תכופות אינן בשליטתו של בעל הזכות. זאת, בניגוד למצבים שעניינם זכויות שמימושו אינו תלוי בקיום מצב דברים מסוים. למשל, אם המדינה או הרשות המקומית אינן חייבות לאפשר – ואינן מאפשרות – להתבטא בשטחים ציבוריים, כגון רחובות או פארקים, אזי הדוברים תלויים בנכונותם של בעלי שטחים פרטיים לאפשר להם להתבטא, חיינם או

תמורת תשלום. אם הללו ידרשו תשלום, יהיו דוברים שלא יוכלו לעמוד בו ולכן לא יוכלו להתבטא. כדי להתגבר על בעיה זו נוצרה הדוקטרינה של המרחב הציבורי או הפורום הציבורי (public forum). לפי דוקטרינה זו, המדינה ורשויות ציבוריות חייבות לאפשר התבטאות במקומות שהיו באופן מסורתי אתרי ביטוי, כגון רחובות, פארקים וכיכרות.¹⁷ כמו-כן חובה לאפשר לדוברים להתבטא באזורים שהממשל הקצה להתבטאות ציבוריות, כגון אזורי מפגש בקמפוסים של אוניברסיטות ציבוריות.¹⁸

אולם בעשורים האחרונים האזורים הציבוריים באמת במדינות המתועשות, אלה שבהם עוברים וחולפים אנשים רבים, שוב אינם הרחובות הראשיים או הפארקים, קרי, השטחים המוגדרים ציבוריים. כיום רוב האזורים המרכזיים במדינות המתועשות נמצאים בבעלות פרטית – קניונים. על רקע זה הגיעו לבתי-המשפט מקרים שבהם אנשים היו מעוניינים להתבטא בקניון – למשל, על-ידי חלוקת עלונים – אך סורבו על-ידי בעלי הקניון. בהקשר זה דוקטרינת הפורום הציבורי אינה חלה (באופן ראשוני לפחות), שכן מדובר בשטח בבעלות פרטית, ולא בשטח ציבורי. דוגמה זו ממחישה כיצד היכולת של דובר להתבטא נעשית תלויה יותר ויותר בנכונותו של גורם פרטי לאפשר לו גישה.¹⁹

אך במציאות העכשווית, ליכולת להתבטא ברחובות, בפארקים ואפילו בקניונים אין עוד ערך גבוה מאוד מבחינת האפקטיביות של ההתבטאות. האינטרס להשמיע ולהשפיע מתגשם כיום הרבה יותר כאשר ההתבטאות נעשית באמצעי התקשורת הממוניים. כיום רוב-רובם של אמצעי התקשורת במדינות הדמוקרטיות נמצאים בבעלות פרטית (למעט ערוצי רדיו וטלוויזיה ציבוריים, שמספרם הולך וקטן).²⁰ מצב דברים זה מחדד את שאלת זכות הגישה

17 Perry Educ. Ass'n v. Perry Local Educators' Ass'n, 460 U.S. 37, 45 (1983)

18 שם, בעמ' 45–46.

19 בית-המשפט העליון בארצות-הברית אינו מוכן אומנם לקבוע שעקרון חופש הביטוי שבתקנון הראשון מחייב הכרה בזכות גישה בהקשר זה, אך מתיר למדינות לקבוע זכות כזו ביחס לסוגים מסוימים של קניין פרטי, כגון קניונים או אוניברסיטות פרטיות. ראו: Pruneyard Shopping Centre v. Robins, 447 U.S. 74 (1980). לדיון מקיף בבעייתיות שתוארה כאן ראו אילנה דיין-אורבך "המודל הדמוקרטי של חופש הביטוי" עיוני משפט כ 377, 422–437 (1996).

20 בארצות-הברית העיתונים, ערוצי הרדיו וערוצי הטלוויזיה היו תמיד בבעלות פרטית. באירופה, לעומת זאת, המודל הארגוני היה שונה. לצד עיתונים פרטיים היו עיתונים מפלגתיים. תחנות רדיו וטלוויזיה היו בעיקרן ציבוריות, קרי, הופעלו על-ידי המדינה עצמה או לחלופין תוקצבו על-ידי המדינה אך לא נוהלו על-ידיה, אלא על-ידי תאגיד ציבורי תוך שמירה על עצמאות כלפי המדינה (דוגמת ה-BBC). בחלק ממדינות אירופה היה השידור הציבורי מונופול, ואילו אחרות הרשו שידור פרטי לצד השידור הציבורי. בעשורים האחרונים הייתה באירופה מגמה של הפרטה, כאשר יותר ויותר אמצעי תקשורת עברו לבעלות פרטית. ראו: Yochai Benkler, The Wealth of Networks – How Social Production Transforms Markets and Freedom 179, 190 (2006). בישראל התרחשה הפרטה בתחום התקשורת החל בסוף שנות השמונים. ראו אורן טוקטלי מדיניות תקשורת בישראל פרק 3 (2000).

לאותם כלי תקשורת מרכזיים. בהעדרה נפגע האינטרס של אזרחים בדמוקרטיה להשתתף בשיח ולהשפיע עליו. כמו-כן נפגע האינטרס הציבורי לשמוע את מירב הדעות, שכן אי-השתתפות של דוברים פירושה, לכאורה, שהציבור אינו נחשף למגוון הדעות. אף שלאזרחים בדמוקרטיה צריכה להיות הזדמנות (שווה) להשתתף בשיח הציבורי (כפי שהוסבר כבר בחלק א), ככלל אין לאזרח זכות להתבטא באמצעי התקשורת, כלומר, אין הוא יכול לדרוש מאמצעי התקשורת לאפשר לו להתבטא.²¹ הסיבה לכך פשוטה – בחברות המונות מיליוני אנשים אין זה אפשרי לאפשר לכולם להתבטא באמצעי התקשורת, אשר שעות השידור שלהם או מספר הדפים שלהם אינם אינסופיים. במקום זאת, השיח הציבורי בדמוקרטיה מודרנית מתנהל על-ידי מתווכים – אמצעי התקשורת.

נראה כי החשיבה העומדת מאחורי מצב דברים זה היא שלא רק שאין זה מעשי שכל אזרח יוכל להתבטא באמצעי התקשורת ההמוניים, אלא שלמעשה זה גם לא חשוב כל-כך. הרעיון הוא שגם אם אדם חש סיפוק או הגשמה עצמית כאשר הוא מבטא את עצמו, ולכן העדר אפשרות להתבטא הוא מתסכל, מה שחשוב באמת לאלה המבקשים להתבטא הוא היכולת להשפיע על השיח ועל ההחלטות המתקבלות. על-כן, כל עוד הדעות השונות שאזרחים מחזיקים בהן מושמעות באמצעי התקשורת – די בכך. גישה זו באה לידי ביטוי בדבריו הבאים של מייקל ג'ון: "What is essential is not that everyone shall speak, but that everything worth saying shall be said".²² באופן דומה, נראה שבית-המשפט העליון בפרשת "המפקד הלאומי" סבור כי אין זה נורא אם דוברים לא יוכלו להשתתף בשיח הציבורי באמצעות פרסומת פוליטית, שהרי בכל מקרה יוצגו עמדותיהם ברדיו ובטלוויזיה בגלל חובתם של כלי התקשורת להציג מגוון דעות.

חשוב להבין שהבאת דעות על-ידי אמצעי התקשורת היא תחליף להשתתפות ישירה. אך באיזו מידה היא תחליף מספק? השאלה המתעוררת היא באיזו מידה שוק הדעות המתגבש באמצעי התקשורת דומה – שלא לומר זהה – למה שהיה מתקיים אילו יכלו דוברים להתבטא בעצמם, כלומר, לשוק הדעות ה"טבעי": השוק שבו הדעות מובאות לא על-ידי המתווכים, אמצעי התקשורת, אלא על-ידי בעלי הדעות עצמם.

אנסה עתה לנתח כיצד השיח באמצעי תקשורת פרטיים צפוי להיראות במצב של העדר כל התערבות רגולטיבית של המדינה. קיימים אומנם גם אמצעי תקשורת ציבוריים, אך בעשורים האחרונים ניכרת כאמור מגמה ברורה של הפרטה בתחום התקשורת, באירופה ובישראל, שכתוצאה ממנה מספר אמצעי התקשורת שאינם פרטיים הולך וקטן, ושיעור ההיחשפות אליהם מצטמצם. למשל, בישראל ההיחשפות למהדורת החדשות של הערוץ הראשון, הערוץ הציבורי, קטנה בהרבה מההיחשפות המצטברת למהדורות החדשות של

21 ראו דפנה ברק "חופש הגישה לאמצעי התקשורת – איוון אינטרסים בתחומי הזכות לחופש ביטוי" עיוני משפט יב 183, 191–193 (1987).

22 MEIKLEJOHN, לעיל ה"ש 11, בעמ' 3.

ערוצים 2 ו-10, שהם פרטיים.²³ על-כן בחינה שקולה של השיח הציבורי באמצעי התקשורת מחייבת לבדוק היטב את המתרחש באמצעי התקשורת הפרטיים. מה יקרה לתכנים התקשורתיים בהעדר כל התערבות מצד המדינה? אמצעי תקשורת פרטיים מתחרים ביניהם במסגרת השוק. שיקוליהם הם בראש ובראשונה עסקיים – הם מעוניינים במקסום הכנסות ובמזעור הוצאות.²⁴ לכך יש השלכות על התכנים שיופיעו באותם אמצעי תקשורת. אין בהכרח זהות בין השיח הדרוש לחברה דמוקרטית – קרי, שיח שבו מובאים מירב הדעות והמידע – לבין מה שיציגו אמצעי התקשורת הפרטיים, המונעים על-ידי שיקולים מסחריים. להלן אציג השערות מנומקות ביחס למצב הדברים הצפוי באמצעי התקשורת הפרטיים אם לא יוטלו עליהם הגבלות או חובות חוקיות.²⁵ אתמקד בשאלה באיזו מידה יספקו אמצעי התקשורת הללו את המגוון הדרוש של דעות ומידע, קרי, באיזו מידה הם יהוו תחליף מספק לשוק דעות שבו דוברים יכולים להשתתף בעצמם.²⁶ לתכנים תקשורתיים יש מאפיינים של טובים ציבוריים. אחד המאפיינים הללו הוא אי-יריבות בשימוש (non-rivalrous use). פירוש הדבר הוא שצריכת המוצר על-ידי אדם אחד אינה מונעת אחרים מלצרוך אותו גם-כן. בעוד שימוש בחולצה, לדוגמה, על-ידי אדם אחד מונע שימוש בה על-ידי אנשים נוספים ומחייב ייצור של חולצות נוספות, כאשר מדובר בתכנים תקשורתיים, מרגע שהם יוצרו ניתן לשכפלם לאנשים רבים בעלויות מזעריות.

23 ראו נתונים על מדרוג תוכניות הטלוויזיה באתר הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו – www.rashut2.org.il/about_survey_rating_day.asp?dayFatherID=61249&choice=1

24 איני טוען שזו הַנְיִיעָה (המוטיווציה) הבלעדית, אלא רק שמדובר בהַנְיִיעָה חזקה ביותר. אפשר לחשוב על הַנְיִיעָה נוספות. למשל, יש בעלים של אמצעי תקשורת שיספקו תכנים שמשרתים את האינטרס הציבורי, כגון דיון בסוגיות ציבוריות ועיתונות חוקרת, גם אם הדבר יקטין את רווחיהם. הם יהיו מוכנים לוותר על חלק מהרווחים כדי לזכות במוניטין של גורמים המגלים אחריות ציבורית. סביר שנכונות כזו תהיה רווחת יותר בקרב בעלים מקומיים של אמצעי תקשורת. הַנְיִיעָה נוספת שעשויה להתקיים היא רצון להשפיע על השיח ועל הפוליטיקה, מתוך אמונה בהשקפה או בערכים מסוימים, ומתוך נכונות – שוב – לוותר על חלק מהרווחים בשל כך.

25 ההשערות שיוצעו כאן מתבססות על ניתוחים של כלכלנים של המדיה. ראו בעניין זה: BRUCE M. OWEN & STEVEN S. WILDMAN, VIDEO ECONOMICS (1992); GILLIAN DOYLE, UNDERSTANDING MEDIA ECONOMICS (2002). ראו גם BAKER, לעיל ה"ש 9.

26 שאלה חשובה אחרת היא אם אמצעי התקשורת ידונו מספיק בסוגיות ציבוריות. בגלל שיקולים עסקיים הם נוטים בבירור לעסוק מעט מדי בסוגיות אלה, ומרבים להביא תכנים בידוריים, שאין להם ערך מבחינת צרכיה של חברה דמוקרטית ביחס לשיח הציבורי. נוסף על כך, גם כאשר הם עוסקים בסוגיות ציבוריות, הם מפגינים לעיתים קרובות גישה בידורית. אפשר להבחין בין חדשות "קשות", העוסקות בניתוח סוגיות ציבוריות ובהצגת פרטיהן של הצעות מדיניות, לבין חדשות "רכות", אשר מתמקדות בשאלות של בריאות וסגנון חיים, ברכילות על פוליטיקאים וכן בדרמה האנושית ובתחרות שבין הפוליטיקאים. הספרות על נושא זה עצומה בהיקפה. ראו, למשל, BAKER, לעיל ה"ש 9; JAMES T. HAMILTON, ALL THE NEWS THAT'S FIT TO SELL: HOW THE MARKET TRANSFORMS INFORMATION INTO NEWS (2004).

משמעות הדבר היא שכמעט כל העלויות הכרוכות במוצרים תקשורתיים טמונות בייצור התכנים, קרי, בייצור העותק הראשון. מדובר בדרך-כלל בעלויות כבדות, אך לאחר-מכן אין כמעט עלויות נוספות, אלא רק הכנסות. לכן קיימת הנדסה (מוטיווציה) חזקה של אמצעי תקשורת לתפוצה מרבית או למדרוג (רייטינג) מרבי. הספקת המוצר התקשורתי לאנשים נוספים פירושה גידול בהכנסות ללא תוספת משמעותית בעלויות.

הדרך להשגת תפוצה גבוהה היא לספק תכנים שתואמים את ההעדפות של רוב הקהל. נוסף על כך אפשר לנסות להגיע גם אל קבוצות בעלות העדפות שונות מאלה של הרוב, על-ידי הוספת התכנים המעניינים אותן. בעיתונות כתובה ניתן להוסיף דפים שבהם יובאו תכנים שמעניינים קבוצות אלה. בטלוויזיה הדבר קשה יותר, אך לא בלתי-אפשרי, אלא שהשידורים הללו צפויים להתנתב לשעות שאינן שעות צפיית-השיא. אמצעי תקשורת עושים זאת במידה מסוימת, אך רק עד גבול מסוים. אם אמצעי תקשורת מפצל את הקהל ומנסה לספק תכנים שונים לקבוצות שונות, הוא נכנס לעלויות גדולות, שכן עיקר ההוצאות מוצאות כאמור על ייצור התכנים, קרי, ייצור העותק הראשון. התוצאה היא שלאמצעי התקשורת אין עניין בקבוצות קטנות מדי, וצפוי שהם לא יעסקו בהן מספיק. כתוצאה מכך המשתייכים לקבוצות אלה לא יהיו נוכחים מספיק באמצעי התקשורת, ובעיותיהן של אותן קבוצות קטנות ונקודות-המבט שלהן לא יוצגו מספיק. נוסף על כך, הניסיון להגיע אל הרוב יוצר הטיה נגד הצגת דעות שאינן שגרתיות, מחשש להרגיז.

ההיסטוריה של העיתונות הכתובה בארצות-הברית מדגימה היטב את השפעתם של שיקולים עסקיים כאלה. בעבר הרחוק היו רובם הגדול של העיתונים מזוהים עם קו פוליטי מסוים. אך בהדרגה הבינו בעלי העיתונים כי הזדהות זו מרתיעה קוראים שדעותיהם הפוליטיות שונות, וכי הם יכולים למשוך קוראים נוספים אם העיתון לא יהיה מחויב לאידיאולוגיה מסוימת, אלא יציג מגוון של תכנים ודעות. במקביל הם פיתחו את האידיאל של אובייקטיביות עיתונאית, שלפיו עיתונות טובה היא זו המביאה מגוון של דעות ושומרת על ניטרליות ביניהן.²⁷ כך, בגלל שיקולים עסקיים, אמצעי תקשורת נוטים להיות כלל-חברתיים, ולא פרטיזניים/קבוצתיים. גם בישראל התמונה דומה – בעוד שבעבר היו עיתונים רבים מזוהים עם קו פוליטי מסוים, כיום מספרם קטן, והעיתונים המובילים הם עיתונים כלל-חברתיים, כגון ידיעות אחרונות או ישראל היום, המציגים בעמודי הדעות כותבים ימניים ושמאליים. זאת, אף שדוקטרינת ההגינות, המחייבת את אמצעי התקשורת האלקטרוניים לספק מגוון של דעות, אינה חלה על העיתונות הכתובה.²⁸

אפשרות נוספת שיש לבעלים של אמצעי תקשורת המנסה למקסם רווחים היא לוותר על התחרות באמצעי התקשורת האחרים על תשומת-הלב של הרוב, ובמקום זאת לכוון את

27 ROBERT MCCHESENEY, THE PROBLEM OF THE MEDIA ch. 2 (2004).

28 השופט ברק הציע להחיל את הדוקטרינה על העיתונות הכתובה. ראו אהרן ברק "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיותיה" משפטים כז 223, 244 (1996).

המוצר שלו למה שמעניין קבוצה מסוימת, כלומר, לפנות לנישה מסוימת. כך, אפשר לחשוב על הארץ כעל עיתון שמוותר על הניסיון להשיג תפוצה נרחבת ופונה במקום זאת לקהל-יעד מצומצם בעל מאפיינים מסוימים – משכיל, אמיד למדי, חילוני, שמאלי (במובן הפוליטי המקומי של ישראל). אך צריך לזכור שהוצאות ייצורו של העותק הראשון גדולות מאוד, ולכן יכולת ההשרדות של אמצעי תקשורת המתמקד בקבוצה מסוימת, בנישה מסוימת של העדפות, מותנית בכך שמספר הקוראים או הצופים באותה נישה יהיה גדול דיו לכסות את ההוצאות הללו. לכן, כאשר מדובר בקבוצות קטנות יחסית, צפוי שהן יתקשו למצוא אמצעי תקשורת שיספק את צורכיהן. ברור גם שיש הבדל בעניין זה בין שוק הכולל מאות מיליוני צרכנים לבין כזה הכולל רק מיליונים ספורים. בשוק קטן ההיתכנות הכלכלית של אמצעי תקשורת הפונים לקבוצות מסוימות, ולא אל הרוב, נמוכה מהיתכנותם בשוק גדול. אכן, בדיקות מראות כי במדינות אירופיות בעלות שווקים גדולים – דוגמת צרפת, גרמניה, ספרד ואיטליה – יש מגוון גדול יותר של אמצעי תקשורת ותכנים מאשר במדינות קטנות, כגון אירלנד, פורטוגל ויוון.²⁹ בשוק קטן, כמו בישראל, יכולתם של אמצעי תקשורת מתמחים לשרוד ללא סיוע מהמדינה מוטלת בספק. עם זאת, נראה כי אמצעי תקשורת כאלה עשויים להצליח לשרוד אם קהל-היעד שלהם הוא השכבות המבוססות, שכן אז עשויה להיות נכונות של קוראים/צופים לשלם מחיר גבוה יחסית בעד המוצר התקשורתי.³⁰

מאפיין נוסף של אמצעי תקשורת הוא שרבים מהם מקבלים את הכנסותיהם – כולן או חלקן – ממפרסמים. ההשפעה של עובדה זו היא שהתכנים התקשורתיים הם לא רק פונקציה של ניסיון למקסם תפוצה או מדרוג, אלא גם – ולעיתים בעיקר – פונקציה של זהות הצופים המעניינים את המפרסמים. המחקר מראה כי רוב המפרסמים מתעניינים במיוחד בנשים בנות שמונה-עשרה עד שלושים וארבע ממגזרים בעלי כוח קנייה. התוצאה היא שהתכנים שמעניינים קהל זה יופיעו במינון גבוה, ואילו תכנים שמעניינים קהל אחר בעל כוח קנייה נמוך יופיעו פחות.³¹ אכן, יש מקרים שבהם תוכניות בעלות מדרוג גבוה ירדו מהמסך לאחר שהתברר למפרסמים כי רוב הצופים בהם באים מקרב מגזרים בעלי כוח קנייה נמוך.³² דוגמה מובהקת היא העיתון הבריטי DAILY HERALD, אשר נסגר בשל בעיות תקציביות אף שבעת סגירתו היו לו המוני קוראים נאמנים. הבעיה הייתה שקוראי העיתון באו מקרב מעמד הפועלים, ולכן היו לו בעיות להשיג מימון ממפרסמים, שהבינו כי קוראי העיתון אינם

GILLIAN DOYLE, MEDIA OWNERSHIP 15–16 (2002) 29

נראה כי זו המציאות לגבי עיתון הארץ. 30

JOSEPH TUROW, BREAKING UP AMERICA: ADVERTISERS AND THE NEW MEDIA WORLD 74– 31

(1997) 75. ראו גם BAKER, לעיל ה"ש 9, בעמ' 11–12, 24–30, HAMILTON; לעיל ה"ש 26,

פרק 3.

C. EDWIN BAKER, ADVERTISING AND A DEMOCRATIC PRESS ch. 2 (1994) 32

אנשים שמרבים לקנות.³³ הנקודה היא אפוא שאמצעי תקשורת ייטו לא לעסוק מספיק בדברים שמעניינים את מי שאמצעיהם הכספיים מוגבלים, ולעסוק יותר מדי במה שמעניין את בעלי כוח הקנייה. הם גם ייטו לא להציג נקודות־מבט שאינן עולות בקנה אחד עם עמדותיהם של הצופים שחשובים למפרסמים, על־מנת לא להרגיז צופים אלה.

ראינו שבשוק קטן, דוגמת ישראל, אמצעי תקשורת המכוונים אל קבוצות מסוימות עלולים לא לשרוד אם מספר הקוראים או הצופים שלהם קטן מכדי ליצור הכנסות שיכסו את הוצאות העותק הראשון. ראינו גם שאמצעי תקשורת כאלה אשר קהל־היעד שלהם הוא השכבות המבוססות עשויים לשרוד בכל־זאת עקב הנכונות הצפויה של צופים וקוראים משכבות אלה לשלם מחיר גבוה יחסית בעד המוצר. באופן דומה, ככל שמדובר באמצעי תקשורת הממומנים על־ידי פרסומות, נראה שאמצעי תקשורת קבוצתיים שקהלם הוא הקבוצות המעניינות את המפרסמים (קרי, הקבוצות המבוססות שהן בעלות כוח קנייה) עשויים להצליח להתקיים גם אם מספר הקוראים או הצופים שלהם אינו גדול יחסית.

מאפיין רלוונטי נוסף המשפיע על התכנים התקשורתיים הוא זהותם של הבעלים. מאחר שהקמתם ותפעולם של אמצעי תקשורת המוניים כרוכים בהוצאות גדולות, הבעלות בהם היא על־פי־רוב של תאגידים או של אנשים עשירים מאוד. הבעלות באמצעי תקשורת היא אפוא בידי מי שמשתייכים לאליטות הכלכליות. לכך צפויה להיות השפעה על התכנים – קשה להאמין שאמצעי התקשורת ייתנו ביטוי הולם לדעות שאינן תואמות את האינטרסים של האליטות הכלכליות, כגון ביקורת על מנגנון השוק ועל השיטה הקפיטליסטית, ושהם יעסקו באופן הולם בבעיות של עוני ואבטלה או יסקרו באופן הוגן את עמדות העובדים.³⁴

גם המפרסמים באים מקרב האליטות הכלכליות. כמו־כן, אם בחברה מסוימת יש מתאם בין עליונות כלכלית לבין מאפיינים קבוצתיים, אזי התכנים התקשורתיים עלולים להיות מוטים נגד האינטרסים של מי שמשתייכים לקבוצות חלשות מבחינה כלכלית. בארצות־הברית, למשל, נראה שמספר הבעלים של אמצעי תקשורת שאינם לבנים נמוך מאוד, מן הסתם מכיוון שאפרו־אמריקאים או היספנים אינם עשירים מספיק. לכך עשויה להיות השפעה על התכנים.

מכיוון שכמעט כל ההוצאות מוצאות כאמור על ייצור התכנים ויש יתרונות לתפוצה גדולה (economies of scale), יש נטייה לבעלויות צולבות ולמיזוגים בין אמצעי תקשורת. כך, למשל, בעלים של כמה אמצעי תקשורת יכול ליטול חומרים שיוצרו על־ידי העיתונאים בעיתונו ולהשתמש בהם גם בערוצי הטלוויזיה והרדיו שבבעלותו, ובכך לחסוך הוצאות כבדות. לכן אנו עדים לתהליך שבו הבעלות באמצעי התקשורת נעשית ריכוזית יותר ויותר,

33 James Curran, *Capitalism and the Control of the Press*, in MASS COMMUNICATION AND SOCIETY 1800–1975, 195, 225 (James Curran et al. eds., 1977).

34 שלומית בנימין, מוטי גיגי, יוסי דהאן, שלומית ליר, מתי שמואלוף ונפתלי שם־טוב תופסים את המדינה בגרון: על סיקור שובתים ושביתות בתקשורת הישראלית (2010).

קרי, מרוכזות בידי מספר הולך וקטן של גורמים.³⁵ ריכוזיות כזו של הבעלות מעוררת חשש להומוגניות של התכנים, קרי, להעדר מגוון מספיק של נקודות-מבט.³⁶ לסיכום, בהעדר כל התערבות, השיקולים העסקיים צפויים להביא לידי כך שאמצעי התקשורת הפרטיים יהיו ברובם כלל-חברתיים – הם לא יהיו מזוהים מדי עם קו פוליטי מסוים או עם קבוצות מסוימות, כדי לא להרתיע חלקים מהציבור, והם יביאו מגוון של עמדות במטרה למשוך קהל גדול ככל האפשר. עם זאת, קבוצות קטנות לא יעניינו אותם מבחינה עסקית, ולכן אין הם צפויים לעסוק בבעיותיהן ובדעותיהן. כמו-כן הם יימנעו מהצגת דעות לא-מקובלות, מחשש להרגיז חלק מקהלם. אמצעי תקשורת הממומנים מפרסומות יטו להציג תכנים המעניינים את המגזרים בעלי כוח הקנייה, ולא יהיה להם עניין של ממש במגזרים החלשים מבחינה כלכלית. מכיוון שהבעלים של אמצעי התקשורת או המפרסמים הממומנים אותם משתייכים לאליטות הכלכליות, הם צפויים להיות מוטים נגד דעות שאינן תואמות את התפיסות ו/או האינטרסים של אליטות אלה. כאשר מדובר בשוק קטן יחסית, אין זה סביר שיקומו אמצעי תקשורת קבוצתיים רבים שיכוונו אל הצרכים וההעדפות של קבוצות קטנות. יתר על כן, בשל העלויות הכבדות של "הייצור הראשוני", הנטייה במפת התקשורת תהיה לגידול הריכוזיות בבעלות, ועקב כך גובר החשש להומוגניות ולדלות בתכנים.

נטייתם של אמצעי תקשורת הפועלים במסגרת מנגנון השוק להציג את הדעות המקובלות ולהימנע מהבאת דעות שעלולות להרגיז או דעות שמחוץ לקונסנזוס מודגמת על-ידי התנהלותה של התקשורת האמריקאית בתקופה שקדמה למתקפה האמריקאית בעיראק. כמעט כל התקשורת האמריקאית תמכה בקו של הממשל שלפיו הכרחי להיכנס לעיראק.³⁷ בדיעבד הוכח כי לא היו נתונים שיצדיקו כניסה כזאת. אילו היה השיח בשאלה זו מגוון יותר, ייתכן שהייתה מתקבלת החלטה טובה יותר בעניין עיראק. מקרה זה אף מדגים את חשיבות העיסוק בסוגיית אופיו של השיח הציבורי באמצעי התקשורת ובשאלה מה ניתן לעשות כדי לשפרו. חשיבות הדברים מודגמת גם בהקשר של נטייתם של אמצעי התקשורת לא להציג כמות את נקודת-המבט של עובדים ושל המגזרים החלשים מבחינה

35 ראו את התיעוד של מגמה זו בעשורים האחרונים אצל: BEN H. BAGDIKIAN, THE NEW MEDIA MONOPOLY (2004). הריכוזיות בבעלות מופיעה בכמה צורות: ריכוזיות אופקית היא מצב שבו במגזר אחד של פעילות, כגון טלוויזיה, יש בעלות של גורם אחד בכמה תחנות; ריכוזיות אנכית היא מצב שבו לגורם אחד יש בעלות בכמה חלקים של שרשרת ההספקה של מוצר תקשורתי – לדוגמה, גורם אחד עוסק גם בייצור תוכניות טלוויזיה וגם בשידורן; ריכוז אלכסוני הוא מצב שבו לגורם אחד יש בעלות באמצעי תקשורת המשתייכים למגזרים שונים.

36 ראו BAKER, לעיל ה"ש 13, בעמ' 6-16.

37 לביקורת על כשלונם של אמצעי התקשורת בארצות-הברית לעורר דיון ציבורי אפקטיבי לפני השלב המוקדם של המלחמה בעיראק ובמהלכו ראו: Gregory P. Magarian, *The First Amendment, the Public-Private Distinction, and Nongovernmental Suppression of Wartime Political Debate*, 73 GEO. WASH. L. REV. 101, 117-121 (2004).

כלכלית. נטייה זו יוצרת בעיה של מעגליות – אם בשיח הציבורי המתנהל באמצעי התקשורת, המצויים בבעלותה של האליטה הכלכלית, אנשים לומדים שלקפיטליזם אין חסרונות כמעט, ושכל התערבות בשוק היא רעה קרוב לוודאי, אזי הסיכוי שהציבור ידרוש מהנבחרים להצר את צעדיהם של העשירים קטן.³⁸ במילים אחרות, כאשר אמצעי התקשורת מצויים בבעלותה של האליטה הכלכלית, הם מהווים בידיה מכשיר להפצת האידיאולוגיה התואמת את האינטרסים שלה ולהפיכתה לאידיאולוגיה השלטת, קרי, להגמוניה.³⁹ המגמות המשורטטות בנייתן שנוערך כאן לגבי אופיו של השיח הנוצר באמצעי תקשורת פרטיים מתממשות במידה רבה במציאות התקשורתית הישראלית, אשר תתואר בהמשך בחלק ג.

ג. התערבות

1. יעד המדיניות – מגוון

כפי שראינו בחלק הקודם, קיימים פערים משמעותיים בין מה שיספקו אמצעי תקשורת פרטיים אשר פועלים במסגרת השוק ללא התערבות של המדינה לבין השיח שהיה מתרחש אילו יכלו בני הציבור להתבטא בעצמם.⁴⁰ לכן השיח הציבורי שיספקו אמצעי התקשורת הללו אינו יכול להיחשב תחליף מספק להשתתפות של אזרחים בשיח. במדינות רבות, ביניהן ישראל, יש אומנם גם אמצעי תקשורת ציבוריים, שאינם פועלים בהתאם לשיקולי רווח, כך שייטכן שתקלות שזוהו ביחס לאמצעי התקשורת הפרטיים אינן מתרחשות באמצעי התקשורת הציבוריים. עם זאת, כפי שהוסבר לעיל, נתחם של אמצעי תקשורת אלה במרחב התקשורתי הולך ומצטמצם בשל מגמת ההפרטה, ולכן לתקלות או לכשלים

38 צ'רלס לינדבלום עמד על המעגליות הבעייתית הזו כאשר ניסה להדגים כיצד שאלות משמעותיות בנוגע למבנה החברתי והכלכלי אינן מופיעות בסדר-היום הציבורי בגלל השפעתה של האליטה הכלכלית. ראו: CHARLES LINDBLOM, POLITICS AND MARKETS: THE WORLD'S POLITICAL ECONOMIC SYSTEMS 201–221 (1977).

39 המושג "הגמוניה" פותח על-ידי ההוגה האיטלקי הניאו-מרקסיסטי אנטוניו גרמשי בראשית המאה העשרים, כדי להסביר מדוע לא התרחשה המהפכה הסוציאליסטית שניבא המרקסיזם האורתודוקסי. גרמשי טען כי הצלחתו של הקפיטליזם לשמר את כוחו, ואף להתחזק, נבעה מכך שהוא לא הסתפק בכפייה פוליטית וכלכלית, אלא פעל גם להשגת שליטה אידיאולוגית, תרבותית. מעמד הבורגנות הצליח להנחיל תרבות שבה ערכי הבורגנות נתפסו כ"שכל ישר", וכתוצאה מכך המשתייכים למעמד הפועלים זיהו את טובתם עם זו של הבורגנות. ראו אנטוניו גרמשי על הגמוניה – מבחר מתוך 'מחברות הכלא' (אלון אלטרס מתרגם, 2004).

40 לדיון בבעיה זו ראו ברק, לעיל ה"ש 21, בעמ' 183–187.

בהתנהלותם של אמצעי התקשורת הפרטיים יש השפעה מרכזית על אופי השיח.⁴¹ לנוכח זאת יש לשקול אם ראוי להתערב בשוק התקשורת כדי לנסות "לשחזר" את שוק הדעות הטבעי, ואם כן – כיצד לעשות זאת.

ג'רום ברון (Jerome Barron) זיהה כמה מהבעיות שתוארו בחלק הקודם כבר לפני כמה עשורים. הוא הדגיש את כשלונם של אמצעי התקשורת בארצות-הברית "to convey unorthodox, unpopular and new ideas... [and] to afford full and effective hearing for all points of view"⁴². ברון הציע כי המשפט יכיר בזכות גישה של דוברים אל אמצעי התקשורת, קרי, שאמצעי תקשורת יחויבו לפרסם את דבריהם של דוברים. מובן שהענקת זכות גישה כזו באופן אוניברסלי, כך שכל אדם יוכל לתבוע מאמצעי תקשורת להקצות לו מקום בעיתון או זמן שידור, אינה ניתנת ליישום כאשר הדוברים הפוטנציאליים הם מיליוני אנשים. לכן הציע ברון כי מי שיוכל להוכיח שהוא מייצג קבוצה גדולה מספיק של אנשים יקבל זכות גישה.⁴³ גם פתרון זה מעורר קשיים – על-פי אילו אמות-מידה ייקבע מיהן הקבוצות הזכאיות לייצוג? איך ייקבע מי מייצג קבוצה שזכאית לייצוג? אם גוף של הממשל הוא שיקבע זאת, האין חשש שסמכות כזו תנוצל לרעה לשם התערבות בשוק הדעות? בשל הקשיים המעשיים הללו, האפשרות של חיוב אמצעי תקשורת להעניק גישה לדוברים לא אומצה בדרך-כלל על-ידי מערכות משפטיות, למעט בגזרות צרות, כגון זכותו של מועמד פוליטי לקנות גישה לאמצעי תקשורת במחיר סביר או זכות התגובה שיש למי שנפגע מפרסום באמצעי תקשורת.⁴⁴ במקום להבטיח גישה לדוברים, היעד שאומץ במדיניות התקשורת של מדינות רבות הוא מגוון, קרי, פלורליזם תקשורתי. הרעיון הוא שמאחר שלא ניתן לאפשר לכל האזרחים להשתתף בעצמם בשיח הציבורי באמצעי התקשורת, יש לשאוף לכך שהעמדות השונות המתקיימות בקרב הציבור יובאו על-ידי אמצעי התקשורת.⁴⁵

41 נוסף על כך, אמצעי תקשורת ציבוריים הם כלל-חברתיים, ועל-כן אין הם מספקים מענה לצורך – שאעמוד עליו להלן – בקיום אמצעי תקשורת קבוצתיים.

42 Jerome A. Barron, *Access to the Press – A New First Amendment Right*, 80 HARV. L. REV. 1641, 1647 (1967).

43 שם, בעמ' 1677.

44 אולם בצרפת ובאיטליה אכן הוענקה לקבוצות זכות גישה לאמצעי תקשורת ציבוריים. ראו: RACHAEL CRAUFURD SMITH, *BROADCASTING LAW AND FUNDAMENTAL RIGHTS* 213–214 (1997).

45 בית-המשפט העליון של ארצות-הברית התייחס למגוון בשיח כאל "[a] basic tenet of national communications policy". ראו: *Turner Broadcasting Sys., Inc. v. FCC*, 512 U.S. 622, 663–664 (1994) (להלן: פרשת *Turner*). FCC, הרגולטור האמריקאי, התלבטה לגבי סוגים אפשריים של מגוון – מגוון בנקודות-המבט, מגוון בסוגות, מגוון במקורותיהן של התוכניות, ומגוון במובן של מספר הגורמים המשדרים. ראו: 2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, 18 F.C.C.R. 13620, 13627 (2003). לדיון בכללים של ה-FCC שנגזרו

ביחס ליעד זה של קיום מגוון של נקודות-מבט באמצעי התקשורת, אפשר לתהות אם דרוש מגוון ברמת אמצעי התקשורת היחיד או ברמת כלל אמצעי התקשורת שבשוק. כלומר, האם מטרתנו היא להבטיח שכל אמצעי תקשורת יציג מגוון של נקודות-מבט או שמא מטרתנו היא להבטיח שבשוק יהיה מגוון של אמצעי תקשורת בעלי נקודות-מבט שונות? במילים אחרות, האם היעד הוא אמצעי תקשורת כלל-חברתיים שכל אחד מהם משקף מגוון של דעות, או שמא יעדנו הוא קיום מגוון של דעות באמצעות מגוון של אמצעי תקשורת, כולל כאלה שהם קבוצתיים-קהילתיים?

נקודת המוצא של הדיון במאמר זה היא צורת המשטר הדמוקרטי. תפקידיהם ואופיים של אמצעי התקשורת בדמוקרטיה צריכים להיגזר מן התפיסות בנוגע לשאלות מהי דמוקרטיה וכיצד השיח הציבורי בדמוקרטיה צריך להיראות. לעיל הוזכרו שתי גישות עיקריות. תפיסת הדמוקרטיה הפלורליסטית רואה את התהליך הדמוקרטי כתחרות בין קבוצות בעלות אינטרסים נוגדים, שבמסגרתה כל אחת מהקבוצות מנסה לגייס את מירב התמיכה למטרותיה, ובסופו של דבר מתקבלת פשרה המבטאת עסקות בין קבוצות-האינטרס. תפקידיו של השיח הציבורי, מבחינתה של הגישה הפלורליסטית, הם לאפשר לקבוצות לגייס תומכים לעמדותיהן ולהבהיר לנבחרים מה אזרחים רוצים. התקשורת צריכה על-כן לספק מידע ליחידים ולקבוצות מתי משהו נוגע באינטרסים שלהם, לנסות להמריץ אנשים להשתתף בתהליך, ולספק לקובעי המדיניות מידע לגבי העדפותיהם של אזרחים ומידת האינטנסיביות שלהן. כדי למלא את התפקידים הללו, לפחות את שני הראשונים, יש צורך באמצעי תקשורת קבוצתיים-קהילתיים, כאלה המזוהים עם קבוצות מסוימות. אמצעי תקשורת כזה יעסוק בעניינים הנוגעים בקבוצה וימריץ אנשים לתמוך בה. הצורך באמצעי תקשורת קבוצתיים-קהילתיים נובע מכך שאמצעי תקשורת כלל-חברתיים אינם מכלילים מספיק על-פירוב. כפי שהוסבר לעיל, הם מכווני-רוב, ונוטים להתעלם מקבוצות קטנות.⁴⁶ תפיסה שנייה של דמוקרטיה, התפיסה הדליברטיבית (הרפובליקאית), סבורה כי דמוקרטיה אינה ניסיון להביא לידי ביטוי את מירב האינטרסים. על-פי תפיסה זו, הלגיטימיות של הטלת חובות על אזרחים נובעת מהסכמה על טובים משותפים. תפקידו של השיח הציבורי, על-פי גישה זו, הוא לאפשר דיון (דליברציה) בסוגיות ציבוריות שבמסגרתו

ממדיניות המגוון שלה ראו: HARVEY L. ZUCKMAN ET AL., MODERN COMMUNICATIONS LAW sec. 14.4 (1999). ראו גם: Philip M. Napoli, *Deconstructing the Diversity Principle*, 49 J. COMM. 7 (1999). תאגידי תקשורת כדי להבטיח את הערך החוקתי של פלורליזם תקשורתי. ראו: ERIC BARENDT, FREEDOM OF SPEECH 67-71 (2005). לדיון בפלורליזם במשפט האירופי ראו CRAUFURD SMITH, לעיל ה"ש 44.

46 הטענות המועלות כאן ובפסקה הבאה בנוגע לאופיים של אמצעי התקשורת הרצויים, וכיצד עניין זה נגזר מתוך הבנות שונות של מהות הדמוקרטיה והתהליך הדמוקרטי, פותחו על-ידי בייקר. ראו BAKER, לעיל ה"ש 9, פרקים 6 ו-8.

יוצגו טענות המנומקות במונחים של טובת החברה כולה, ולא של אינטרסים מגזריים. התקשורת, לפי גישה זו, צריכה לספק במה כלל-חברתית להצגת הדעות השונות על הסוגיות הציבוריות, ולאפשר דיון רציונלי במונחים של הטוב המשותף של כלל החברה. אמצעי התקשורת צריכים להיות אינקלוסיביים, ולהציג את מירב נקודות-המבט על סוגיות ציבוריות. אמצעי תקשורת קבוצתיים הם בעייתיים מבחינת התפיסה הדליברטיבית, מפני שהם מקשים על קיומו של שיח בין-קבוצתי. אנשים הניזונים מהם אינם מכירים את הקבוצות האחרות ואת נקודות-המבט שלהן, והדבר מוביל תכופות לעוינות. אמצעי תקשורת קבוצתיים מעודדים תביעות מגזריות ועלולים להקציף אותן, והדבר מקטיף את הסיכוי להגיע להסכמות כלל-חברתיות ולכן מסכן את יציבות החברה.

הברמס, כידוע, עמד על חשיבות קיומו של שיח ציבורי רציונלי שהכל רשאים להשתתף בו ואשר הטענות המועלות במסגרתו מנומקות במונחים של טובת הכלל.⁴⁷ פרייזר ויאנג התנגדו לכך, וטענו כי אליטות חברתיות מצליחות להשתלט על השיח הזה ולכוונו בדרך שתואמת את האינטרסים שלהן ופוגעת בקבוצות חלשות. לכן הן סבורות כי נוסף על השיח הציבורי הכלל-חברתי חשוב שכל קבוצה תוכל לקיים שיח ציבורי קבוצתי, שבו חברי הקבוצה יוכלו להתדיין בחופשיות בינם לבין עצמם כדי לזהות את האינטרסים שלהם ולגבש את עמדותיהם. דבר זה יקל על חברי הקבוצה להציג את עמדותיהם ותביעותיהם בשיח הציבורי הכלל-חברתי.⁴⁸ נראה אפוא כי מבחינתן של פרייזר ויאנג יש צורך גם באמצעי תקשורת כלל-חברתיים, שבהם יתנהל השיח הציבורי הכלל-חברתי, וגם באמצעי תקשורת קבוצתיים, שבהם יתנהל השיח הקבוצתי.

לנוכח הדברים שנאמרו כאן נראה לי כי יש חשיבות לקיומם של שני הסוגים של אמצעי תקשורת – כלל-חברתיים וקבוצתיים. לכל אחד משני סוגים אלה של אמצעי תקשורת יש יתרונות וחסרונות. קיומם במקביל הוא מיטבי, שכן החסרונות של כל סוג מקבלים מענה על-ידי קיומו של הסוג האחר. כפי שהוסבר לעיל, נראה ששיקולים עסקיים מעודדים אמצעי תקשורת רבים להציג תכנים מגוונים ולהיות בעלי אופי כוללני כלל-חברתי (אם כי לא מספיק). אך היעד של מגוון מחייב גם קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים. דהיינו, מן הראוי לחשוב על מגוון לא רק במונחים של אמצעי התקשורת היחיד, אלא גם ברמת שוק התקשורת כולו. חשוב שבשוק יהיה מגוון של אמצעי תקשורת, שלכל אחד מהם תהיה מכוונות שונה, וזאת לצד אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. אם חושבים שוב על העיקרון שהוצע לעיל בדבר זכותם של אזרחים לקבל הזדמנות שווה להשפיע על השיח הציבורי בדמוקרטיה, ואם מכירים בקושי המעשי הכרוך בחיוב אמצעי תקשורת להעניק גישה

JÜRGEN HABERMAS, THE STRUCTURAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC SPHERE: AN INQUIRY INTO A CATEGORY OF BOURGEOIS SOCIETY (Thomas Burger & Frederick Lawrence trans., 1989) 47

Fraser, לעיל ה"ש 14, YOUNG; לעיל ה"ש 14, בעמ' 168–173. 48

למיליוני אנשים, אזי למצער עלינו לשאוף לכך שבשוק יהיה מגוון מספיק של אמצעי תקשורת קבוצתיים, כך שאזרחים לא ירגישו שאין שום אמצעי תקשורת העוסק בבעיות ובאינטרסים של הקבוצה שהם משתייכים אליה מנקודת-המבט של חברי הקבוצה.

נוסף על כך, מדיניות תקשורת ראויה תשאף לכך שאמצעי התקשורת הכלל-חברתיים יתפקדו כמרחב שבו מתנהל השיח הציבורי הכלל-חברתי. אם שיקולים עסקיים גורמים לכך שאמצעי התקשורת הללו אינם מציגים מספיק את קבוצות המיעוט ואת עמדותיהן, אזי יש מקום לשקול התערבות רגולטורית לתיקון מצב זה. חשוב שבאמצעי התקשורת הכלל-חברתיים, שקבוצת הרוב קשובה אליהם, יוצגו גם המיעוטים, בעיותיהם וקולותיהם. כפי שכבר הוסבר, העדרן של קבוצות מיעוט מהשיח המרכזי הינו בעייתי מכמה סיבות: הוא מגביר את הסיכוי שהאינטרסים שלהן לא יובאו בחשבון, הוא גורם למיעוטים תחושה שאין מכבדים אותם, והוא מונע תקשורת בין המגזרים השונים של החברה. תקשורת בין-קבוצתית כזו יכולה להפחית חשדות ועוינות, ולתרום ליציבות החברתית.

עמדתי על חשיבות קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים במקביל לחשיבות כלילתן של הקבוצות השונות בשיח המתנהל באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. בהקשר זה חשוב לציין כי יש סוגים שונים של קבוצות: (א) קבוצות המתאפיינות במחויבות לתפיסות פוליטיות שונות (שמאל לעומת ימין); (ב) קבוצות סטרוקטורליות, הקשורות למחלוקות בנוגע ליחסי הכוחות בחברה, לצדק חלוקתי ולשוויון, דוגמת נשים, מעמדות חברתיים-כלכליים שונים, הומוסקסואלים, נכים וזקנים;⁴⁹ (ג) קבוצות תרבותיות שונות, דוגמת חרדים או ערבים בישראל.

מפאת קוצר היריעה איני יכול לדון במסגרת מאמר זה בבעיות ספציפיות שמעוררות הקבוצות לסוגיהן. כך, למשל, בכל הנוגע במיעוטים תרבותיים, התייחסות מקיפה מחייבת דיון בשאלות מקדמיות כגון: מהי חשיבותה של תרבות בעבור פרטים? האם יש זכות לתרבות? אילו זכויות יש למיעוטים תרבותיים בקשר להגנה על תרבותם? האם הם זכאים רק להתאמות או שמא גם לעזרה פעילה יותר בשימור תרבותם? האם זכויותיהם של מיעוטים ילדיים רחבות מאלה של מיעוטים מהגרים? מהן זכויותיהם של מיעוטים לאומיים? אילו זכויות יש למיעוטים לשוניים בנוגע לשפתם? התשובות לשאלות אלה משליכות על התשובות שיינתנו לשאלות בנוגע לזכויותיהם של מיעוטים תרבותיים בהקשר של אמצעי התקשורת: האם הם זכאים לתקצוב מהמדינה בעבור אמצעי תקשורת משלהם? האם הם זכאים שאמצעי התקשורת הכלל-חברתיים ייתנו להם ייצוג ויקצו להם במה אצלם? האם אמצעי התקשורת הללו צריכים לשדר חלק מהזמן בשפתה של קהילת המיעוט

49 אני משתמש במונח "קבוצות סטרוקטורליות" בעקבות יאנג, המסבירה כי: "...the social relations constituting gender, race, class, sexuality, and ability are best understood as structural. The social movements motivated by such group-based experiences are largely attempts to politicize and protest structural inequalities that they perceive unfairly privilege some social segments and oppress others". ראו YOUNG, לעיל ה"ש 14, בעמ' 96.

הלשוני? נראה גם כי מדיניות תקשורת ראויה ביחס למיעוטים תרבותיים תבחין בין מיעוטים תרבותיים שונים. למשל, נראה כי זכותם של הערבים בישראל לשימור שפתם, בהיותם מיעוט ילידי ולאומי, חזקה בהרבה מזו של יוצאי רוסיה, שהם מהגרים.⁵⁰ במדינת-ישראל יש מיעוטים תרבותיים גדולים וכן שסעים על רקע הבדלים תרבותיים, ולכן דיון בשאלות הללו הוא חשוב. אך בגלל מגבלת היקף, וכדי לא להעמיס מורכבות עמוקה נוספת על סוגיות שהן מורכבות מאוד ממילא, ההתייחסות לקבוצות תהיה ברמה כללית למדי,⁵¹ קרי: (א) הדגשת הצורך בקיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים; (ב) הדגשת החשיבות של התייחסות נאותה באמצעי תקשורת כלל-חברתיים לקבוצות השונות באוכלוסייה – מתן במה לעמדותיהן של הקבוצות השונות כלפי סוגיות ציבוריות, התייחסות לנושאים המעניינים אותן ועיסוק בבעיותיהן, הצגת דמויות מקבוצות שונות וכדומה.

2. הטענה ש"הכל בסדר"

יש כותבים המתנגדים לכל צורה של התערבות של המדינה בשוק התקשורת, למעט החלה של דיני ההגבלים העסקיים (במטרה להבטיח שגורמי השוק לא ישלטו במחיר). כותבים אלה טוענים כי בעוד שבעבר הייתה אולי הצדקה להתערבות, וזאת בגלל נדירות התדרים ומיעוט הגורמים המשדרים, כיום, לנוכח ההתפתחות הטכנולוגית שהתרחשה בעשורים האחרונים, המאפשרת שידורי טלוויזיה בכבלים ובלווין במספר ערוצים בלתי-מוגבל

50 בסוגיה זו ראו אילן סבן "קול (דו-לשוני) בודד באפלה? בעקבות בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו" עיוני משפט כז 109 (2003); מיטל פינטו "זכויות שפה, הגירה ומיעוטים בישראל" משפט וממשל י 223 (2006).

51 בחלק מהשאלות הללו עסקתי במאמרי: Yoav Hammer, *Multiculturalism and the Mass Media*, 1 J. L. & ETHICS HUM. RTS. 169 (2007). לדיון בסוגים השונים של זכויות של קבוצות מיעוט, ביניהן מיעוטים תרבותיים, ראו אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט כו 241, 249–252 (2002). לדיון במצבו של המיעוט הערבי בתחום התקשורת האלקטרונית ראו שם, בעמ' 285–288. כן ראו אילן סבן "הקצאת משאבי ביטוי, פגיעה ברגשות והשפעה על תרבות בחברה שסועה העוברת שינוי: תיארון עירוני בעיר מתחדדת" עיוני משפט לג 473 (2010); Amit Schejter, 'The Stranger that Dwelleth with You Shall Be Unto You as One Born among You' – Israeli Media Law and the Cultural Rights of the 'Palestinian Israeli' Minority, 1 MIDDLE EAST J. CULT. & COMM. 156 (2008); Amit Schejter et al., "Let's go down, and there confuse their language, that they may not understand one another's speech": Developing a Model for Comparative Analysis and Normative Assessment of Minority Media Rights, 6 GLOBAL MEDIA J. (2007), lass.calumet.purdue.edu/ccca/gmj/sp07/gmj-sp07-schejter-kittler-lim-douai-balaji.htm.

כמעט, אין עוד הצדקה להתערבות כזו.⁵² אכן, במדינות שבהן אמצעי התקשורת פועלים במסגרת השוק, צופים יכולים לבחור כיום בין עשרות ערוצי טלוויזיה ולעיתים מאות. באותה רוח מועלית הטענה שהופעת רשת האינטרנט משנה את פני הדברים. הטענה היא שהרשת מגדילה באופן דרמטי את מספר אמצעי התקשורת, ולכן משחררת אותנו מהתופעה של "צוואר בקבוק" שאפיינה את שוק התקשורת, ומגדילה את המגוון בשיח. נוסף על כך, הרשת מאפשרת לכל אדם ליצור אמצעי תקשורת משל עצמו בעלות קטנה מאוד. בדיקות מראות שמספר הבלוגים עומד כיום על מיליונים, ושהם מתרבים בקצב מסחרר.⁵³ הופעת הרשת מסירה אם כן, כך על-פי הטענה, את המחסום העיקרי המונע מדוברים גישה אל השיח, קרי, העלויות הגבוהות של הקמתם והפעלתם של אמצעי תקשורת מסורתיים, כגון עיתון או תחנת טלוויזיה.

ההתנגדות להתערבות נסמכת אפוא על הטענה שהמצב השתנה לטובה ביחס לעבר, שכן מספר אמצעי התקשורת גדל. בתגובה יש לומר כי אין ספק שהמחסום הטכני אכן הוסר, אולם הצורך בהתערבות עשוי להתקיים אם למרות הגידול במספר אמצעי התקשורת לא מתקבל המגוון הנדרש בשיח הציבורי בדמוקרטיה (בשני היבטים). יש לבחון אם מצב השיח אכן השתפר ואם הוא אכן מגוון יותר. אבחן זאת עתה תוך התייחסות אל המציאות הישראלית.

מבחינת מספרם של אמצעי התקשורת בישראל, במשך שנים התקיים בארץ מצב לא-רגיל כאשר בתחומי הטלוויזיה והרדיו לא היה "שוק". זאת, לא רק מפני שהטכנולוגיה לא אפשרה ריבוי, אלא גם מפני שהמדיניות הייתה כזו. בתחום הטלוויזיה פעלה תחנה ממשלתית אחת, ובתחום הרדיו היה מספר קטן של תחנות רדיו ממשלתיות. מצב זה השתנה החל בשנות התשעים. מאז נוספו בתחום הטלוויזיה הערוצים הפרטיים 2 ו-10 והטלוויזיות הרב-ערוציות בלוויין ובכבלים, המספקות עשרות ערוצים, ובתחום הרדיו נוספו תחנות פרטיות רבות – התחנות האזוריות. אין ספק שזהו שיפור גדול לעומת העבר, אולם חשוב לבדוק אם המצב הקיים תקין מבחינה מהותית, קרי, אם בעיית המגוון אכן התמתנה באופן משמעותי. חשוב לשים לב שאין חשיבות לכך שכיום ישראלים יכולים לצפות בעשרות רבות של ערוצים. בהקשר של הבטחת מגוון בשיח הציבורי מה שצריך לעניין אותנו הוא בעיקר מה שקורה בתחום החדשות והעיסוק בסוגיות ציבוריות, ולא כמה ערוצי טבע, ספורט, קניות או אופרה זמינים לצרכנים.

BENJAMIN M. COMPAINE, THE MEDIA MONOPOLY MYTH: HOW NEW COMPETITION IS EXPANDING OUR SOURCES OF INFORMATION AND ENTERTAINMENT (2005); BENJAMIN M. COMPAINE & DOUGLAS GOMREY, WHO OWNS THE MEDIA? COMPETITION AND CONCENTRATION IN THE MASS MEDIA INDUSTRY (3rd ed. 2000). לביקורת על גישה זו ראו

BAKER, לעיל ה"ש 13.

שם, בעמ' 105–106.

ככל שמדובר במגוון במובן של קיום אמצעי תקשורת קבוצתיים, אחת התופעות הבולטות שהתרחשה בארץ היא היעלמותם של עיתונים קבוצתיים (מפלגתיים) רבים.⁵⁴ קיימים עיתונים קבוצתיים במגזר הדתי,⁵⁵ במגזר הערבי⁵⁶ ובמגזר של עולי רוסיה.⁵⁷ אך רוב העיתונים בישראל הם כיום כלל-חברתיים. גם רוב העיתונים המחולקים חנים – שהתחילו להופיע בשנים האחרונות ואשר זוכים בתפוצה לא-מבוטלת – הם כלל-חברתיים.⁵⁸

תוספת משמעותית היא אתרי חדשות מקוונים.⁵⁹ על-פי מחקר מקיף שנערך במקביל בשלוש-עשרה מדינות, ישראל נמצאת במקום הראשון בקריאת חדשות ברשת – 67% מהישראלים משתמשים באינטרנט, ו-58% מהגולשים הישראלים נכנסים לאינטרנט מדי יום כדי לקרוא חדשות.⁶⁰ לרוב האתרים הללו יש אופי כלל-חברתי.

בתחום הרדיו, תחנות "קול ישראל" ו"גלי צה"ל" הן אמצעי תקשורת כלל-חברתיים. גם רוב תחנות הרדיו הפרטיות אינן תחנות קבוצתיות, אלא תחנות כלל-חברתיות הפועלות באזורים שונים של הארץ ומתמקדות בנושאים מקומיים. יוצאות מהכלל בעניין זה הן תחנת "אלשם" – תחנת רדיו אזורית שמשדרת מנצרת ואשר נהפכה לפופולרית ביותר בקרב הציבור הערבי; תחנת "קול חי", הפונה אל הציבור הדתי-החרדי; תחנת "קול ברמה", שפונה אל הציבור הדתי-הספרדי; ותחנת "רדיו יו"ש", הפונה אל היהודים תושבי אזור זה.

54 כגון דבר (שנסגר בשנת 1994), על המשמר (שנסגר בשנת 1995) והצופה (שנסגר בשנת 2008).

55 כגון המודיע ויתד נאמן.

56 העיתונים העיקריים בערבית הם השבועונים א-סינארה, כל אלערב, פנורמה והעיתונים היומיים אלאתחאד וצות אלחק ואלחוריה. ראו אמל ג'מאל "יוצאים למרחב" העין השביעית www.the7eye.org.il/articles/Pages/article7010.aspx?RetUrl=/WRITERS/1.1.2008.Pages/amal_jamal.aspx.

57 כגון היומנים וסטי, ונובוסטי נדלי. ראו עוז אלמוג וליזה רוזובסקי "העיתונות בשפה הרוסית בישראל" אנשים ישראל – המדריך לחברה הישראלית (26.7.2008) www.peopleil.org/details.aspx?itemID=7770&searchMode=0&index=2.

58 ישראל היום, פוסט ו-24 דקות. לפי סקר TGI, במחצית השנייה של שנת 2008 עמדה רמת ההיחשפות לאחד מעיתונים אלה ביום חול ממוצע על 26.9%, ו-11.3% קראו חנימונים בלבד. ראו "סקר TGI לסיכום 2008: עלייה בחשיפה לחנימונים, ידיעות ו'מעריב' יורדים בחשיפה" גלובס 28.1.2009 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000420719. ישראל היום נתפס על-ידי רבים כתומך במדיניותו של ראש הממשלה נתניהו.

59 כגון nrg, ynet, Online, nana10, news1, וואלה וכן אתרים של תחנות רדיו וטלוויזיה. ראו דן כספי "העיתונות המקוונת בישראל – מיון ראשוני" עיתונות דוט.קום: העיתונות המקוונת בישראל 31 (תהילה שוורץ אלטשולר עורכת, 2007) www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/BOOK_7077/ITONUT_FOR_WEB.pdf.

60 "מחקר: הגולש הישראלי מכור לחדשות באינטרנט" ynet 24.11.2008 reshet.ynet.co.il/%D7%A9%D7%95%D7%AA/News/Economics/ComputersScienceTechnology/Article,5227.aspx.

רוב התחנות האזוריות משדרות חדשות שבאות ממקור אחד – חדשות ערוץ 10. בתחום הטלוויזיה מהדורות החדשות הן של אמצעי תקשורת כלל-חברתיים: ערוצים 1, 2 ו-10. אין בישראל ערוץ טלוויזיה בערבית, אך קיים ערוץ המשדר ברוסית.⁶¹ כפי שצוין בחלק ב, כאשר מדובר בקבוצות קטנות, יכולתם של אמצעי תקשורת קבוצתיים להתקיים מוטלת בספק בשל חוסר היתכנות כלכלית. אכן, נראה שאמצעי התקשורת הקבוצתיים הקיימים בישראל הם כאלה שפונים לקבוצות גדולות יחסית, דוגמת ערבים או דתיים.

באשר למגוון במובנו השני – קרי, עד כמה אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים מציגים מגוון של דעות ומתייחסים לקבוצות השונות – הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ערכה שני מחקרים מקיפים ביחס לייצוגן של קבוצות שונות בחברה הישראלית בשידוריהם של ערוץ 2 וערוץ 10 בשנים 2003/2004 ו-2004/5.⁶² במחקר המאוחר יותר נמצא שיפור מסוים בייצוגן של חלק מקבוצות המיעוט בשידורים בהשוואה למחקר המוקדם, אך גם התמונה העולה ממנו רחוקה מלהשביע רצון. לפי מחקר זה, מביין הדמויות המופיעות במהדורות החדשות, 79% גברים, 96% יהודים, 72% חילונים ו-94% ותיקים. רק 3% מהדמויות ערבים, 4% עולים חדשים, 10% דתיים לאומיים ו-4% חרדים. ביחס לתוכניות אקטואליה ותחקיר הממצאים דומים – מתוך כלל הדמויות, 77% גברים, 93% יהודים, 85% ותיקים ו-66% חילונים. רק 3% ערבים, 5% עולים חדשים, 3% חרדים, 9% דתיים לאומיים ו-23% נשים.⁶³

61 שידורים בערבית מתקיימים בערוץ 33 של רשות השידור. הזכיינים של ערוץ 2 וערוץ 10 מחויבים לשדר תוכניות מגוונות בשפה הערבית או כאלה המתורגמות לערבית בהיקף שלא יפחת מחמישה אחוזים מזמן השידור השבועי הכולל. ראו ס' 8 (א) לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (שידורי תכניות טלוויזיה בידי בעל זיכיון), התש"ע-2009 (להלן: כללי הרשות השנייה).

62 המחקרים מופיעים באתר הרשת השנייה לטלוויזיה ורדיו. ראו נחמה לאור, נועה אלפנט לפלר, אלי אברהם וענת פירסט "הנעדרים והנוכחים בזמן צפיית שיא: מגוון תרבותי בשידורי ערוצי הטלוויזיה המסחריים בישראל" אתר הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (2004) www.rashut2.org.il/editor/uploadfiles/final%20134.pdf; נחמה לאור, נועה אלפנט לפלר, חווי ענבר-לנקרי, אמל ג'מאל, נלי אליאס ואורלי סוקר "הנעדרים והנוכחים בזמן צפיית שיא – מחקר מעקב: מגוון תרבותי בשידורי ערוצי הטלוויזיה המסחריים בישראל" אתר הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (2006) www.rashut2.org.il/editor/uploadfiles/%20דוח%20מחקר%20סופי%20כולל%20שער%20ו%20דבריי%20פתיחה (להלן: "הנעדרים והנוכחים – מחקר מעקב").

63 יש לציין כי מחקרים אלה בדקו את מידת ייצוגן של דמויות ממגזרים שונים בשידוריהם של ערוצים 2 ו-10, ולא את מידת ייצוגן של הדעות השונות הרווחות באוכלוסייה. עם זאת, סביר לטעון שנוכחות דלה על המרקע של מי שנמנים עם קבוצות מסוימות מהווה אינדיקציה לכך שעמדותיהן של אותן קבוצות אינן מקבלות ביטוי הולם בשידורים.

משקלול שיעוריהן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה עולה כי הקבוצות המיוצגות במידה הפחותה ביותר הן ערבים ועולים חדשים. במחקרים אלה נבדק גם אופן הצגתם של חברי הקבוצות. למשל, נמדד מדד מיצב (סטטוס) – האם הדמויות המוצגות בעלות השכלה, בעלות מקצוע, בעלות מומחיות, מפגינות דיבור רהוט, באות ממעמד חברתי-כלכלי גבוה ועוד. הממצאים היו שקבוצות המיעוט מקבלות ציונים נמוכים במדד המיצב המתואר, כלומר, הן יוצגו על-ידי דמויות בעלות מאפיינים המעידים על מיצב נמוך יותר. ממצא נוסף היה ששיעורים גבוהים יותר מבין הדמויות המשתייכות לקבוצות מיעוט שהופיעו בחדשות נכנסו לשם בדלת האחורית, קרי, כתוצאה מהתנהגות אלימה או פרובוקטיבית. ממצא חשוב נוסף הוא שהקבוצה הדומיננטית בקרב המנחים והכתבים היא גברים יהודים, אשכנזים וחילונים.⁶⁴ נראה כי המגוון בתכנים היה עשוי לגדול אילו הרכב המנחים והכתבים היה הטרוגני יותר. מחקר דומה, אם כי בהיקף מצומצם יותר, נערך באשר לייצוג מיעוטים בשידורי החדשות של הערוץ הראשון, וממצאיו מעידים על מגמות דומות.⁶⁵

הממצאים מצביעים על כך שמכוונותם של אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים הללו היא כלפי הרוב, ואין בהם התייחסות מספקת לקבוצות מיעוט. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם הניתוח בחלק ב של המאמר, המסביר את השיקולים העסקיים שבגללם אמצעי תקשורת כאלה הם מכווני-רוב ונוטים להזניח קבוצות קטנות. ראוי לשים לב שמצב דברים זה מתרחש אף שהחוק הישראלי מחייב ערוצים אלה להציג מגוון ולענות על צורכיהן של קבוצות שונות.⁶⁶ סביר להניח שהמצב באמצעי תקשורת כלל-חברתיים שהחוק אינו מטיל עליהם דרישות להציג מגוון (למשל, עיתונים) הוא גרוע לפחות באותה מידה, אם לא יותר. באשר לאי-מילוי דרישות החוק בערוצי הטלוויזיה, נראה כי הניסיון למקסם רווחים מהווה תמריץ משמעותי לא לנהוג בהתאם לדרישות החוק. על כך מיתוספת בעיה של העדר אכיפה מספקת מצד הרגולטור. ארחיב על כך להלן כאשר אדון בדוקטרינת ההגינות (בסעיף ג3(ב)(1)).

מבחינת זהותם של הבעלים, הבעלות בעיתונים בישראל מצויה בידי משפחות עשירות, והזוכינים של ערוץ 2 הם גורמים עסקיים בעלי עוצמה כלכלית רבה.⁶⁷ עובדות אלה הינן צפויות לנוכח העלויות הכבדות של הקמתם והפעלתם של אמצעי תקשורת המוניים. לדעת

64 "הנעדרים והנוכחים – מחקר מעקב", לעיל ה"ש 62, בעמ' 21.
 65 יהודה בר-לב ייצוג מיעוטים בשידור הציבורי (עבודת-גמר לקבלת התואר "מוסמך למדעי הרוח והחברה", אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – המחלקה לתקשורת, 2007).
 66 כך, למשל, ס' 6(א)(4) לכללי הרשות השנייה, לעיל ה"ש 61, קובע כי "בעל זיכיון ייתן ביטוי ראוי ליהודים ולערבים, לעולים ולוותיקים, יפנה למגוון קהלים, טעמים ועדות, ויעסוק בתחומי העניין של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה, כגון גמלאים, נכים, ילדים, מבוגרים וחריגים".
 67 ראו שוקי טאוסגי "מפת הבעלויות בתקשורת הישראלית" העין השביעית 1.11.2006
www.the7eye.org.il/articles/Pages/article6511.aspx

אזרחי, גושן ולשם, בגלל המבנה הריכוזי של שוק ההון בישראל יש בעיה מיוחדת לגייס בארץ השקעות בתחום התקשורת, מה שמקטין עוד יותר את היכולת של מי שאינם בעלי אמצעים כספיים גדולים להחזיק באמצעי תקשורת.⁶⁸ כפי שהוסבר בחלק ב, עובדה זו צפויה להשפיע על המגוון בדרך של יצירת הטיה נגד נקודות-מבט שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרסים של האליטות הכלכליות.

שוק התקשורת בישראל מתאפיין בריכוזיות גבוהה בבעלות. קבוצות מעטות של משקיעים שולטות באמצעי התקשורת העיקריים, והשוק מתאפיין בריכוז בעלויות צולבות.⁶⁹ כפי שהוסבר בחלק ב, יש היגיון כלכלי במיזוגים או בבעלויות צולבות, ולכן יש מגמה עולמית כזו. בישראל הריכוזיות הגבוהה בבעלות קשורה גם לנקודה שהוזכרה זה עתה, קרי, לריכוזיות הגבוהה בשוק ההון, היוצרת קושי בגיוס ההון הרב הנדרש לשם פעילות בתחום התקשורת.⁷⁰ לכן רק קבוצות מעטות של משקיעים מסוגלות לכך. ריכוזיות גבוהה בבעלות היא מתכון להעדר מגוון מספיק של נקודות-מבט. כאשר אמצעי תקשורת שונים מוחזקים על-ידי בעלים שונים, הסיכוי למגוון של נקודות-מבט גדול יותר מאשר במצב שבו אמצעי תקשורת רבים מוחזקים על-ידי גורם אחד. מעבר לכך שהאידיאולוגיה של אותו גורם עשויה לבוא לידי ביטוי בכל אמצעי התקשורת שלו, הניסיון לחסוך בעלויות יוביל לכך שחומרים שהופקו פעם אחת ישמשו באמצעי התקשורת השונים.⁷¹

אפילו בשוק שאינו מתאפיין בבעלות מרוכזת, מצב שבו כמה מאמצעי התקשורת בשוק מחזיקים בנתח שוק נרחב עשוי להיות בעייתי מבחינת היעד של מגוון. ידיעות אחרונות הוכרו בשנת 1995 כמונופול על-ידי הרשות להגבלים עסקיים. הכרזה זו בוטלה אומנם בשנת 2010, עקב הירידה בתפוצת העיתון שנגרמה בשל הופעת החינמון ישראל היום, אך עדיין, בהשוואה לעיתונים במדינות אחרות, נתח השוק שלו עצום (היחספות של 36.2% בשנת 2008). באופן דומה, בתחום הרדיו נתח השוק של חדשות "קול ישראל" הוא גדול, ובתחום הטלוויזיה מהדורת החדשות של ערוץ 2 זוכה בנתח גדול (שיעור צפייה של 15.5% נכון למאי 2009). כאשר חלק ניכר מהציבור מקבל חדשות ממספר מצומצם של גורמים, נוצר מצב בעייתי אם השיח בהם אינו מגוון כנדרש. כפי שראינו, הבדיקה לגבי החדשות בערוצים 2 ו-10 אכן מלמדת על העדר מגוון.

האם הופעת האינטרנט משנה את התמונה? נכון שרשת האינטרנט מספקת אפשרות ליצור אמצעי תקשורת בעלות נמוכה. אין ספק גם שהיא מאפשרת לדוברים המעוניינים בכך להביא את עמדתם ללא תלות באמצעי התקשורת המסורתיים. אך השאלה היא מה מידת האפקטיביות של התבטאויות כאלה. גולשים נוטים לייחס מהימנות גבוהה לאתרים של

68 ירון אזרחי, זוהר גושן ושמואל לשם בעלות צולבת – שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלי: היבטים כלכליים ומשפטיים והשלכותיהם על הדמוקרטיה הישראלית 46 (2003).

69 שם, בעמ' 16.

70 שם, בעמ' 46.

71 Doyle, לעיל ה"ש 29, פרק 2.

אמצעי תקשורת מוכרים או לאתרים של הממשלה, אך פחות מכך לאתרים של יחידים.⁷² דבר זה משפיע על היקף הגלישה לאתרים. ברור גם שיחידים חסרים את המשאבים המאפשרים דיווח חדשותי, ואתריהם אינם מספקים חדשות, אלא מסתפקים בעיקר בתגובות על חדשות, בפרשנות ובהבעת דעות. בדיקות מראות שקיימים אומנם מיליונים רבים של בלוגים ברשת, אך הצרכנים מתרכזים רק בחלק זעום מהם.⁷³

באשר לאתרי חדשות מקוונים, רבים מהם נמצאים בבעלותם של אמצעי תקשורת מסורתיים. הללו נוטים להציג באינטרנט תכנים חדשותיים שהופקו בעבור העיתון או ערוץ הטלוויזיה שלהם, ובכך חוסכים עלויות, כך שלא תמיד מדובר בתוספת של מקור עצמאי של חדשות.⁷⁴ כמו לגבי הבלוגים, ריכוזיותם של הצרכנים באתרי החדשות המקוונים היא גבוהה ביותר – רק ארבעה אתרי חדשות אמריקאיים נצפים באופן אינטנסיבי, וכל השאר מפגרים הרחק מאחור.⁷⁵

לסיכום, אף שמספרם של אמצעי התקשורת בישראל גדול כיום בהרבה ממספרם בעבר, קיימות עדיין בעיות של מגוון. קיימים אומנם אמצעי תקשורת קבוצתיים, אך זאת רק כאשר מדובר בקבוצות גדולות (וערוץ טלוויזיה פרטי מקומי מופיע רק ביחס לאחת מהן – הקהילה של דוברי הרוסית). באשר למגוון מבחינת התכנים והגשתם באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים, המחקרים לגבי ערוצים 2 ו-10 מלמדים כי הם מכוונים אל הרוב ומתעלמים מקבוצות מיעוט. הבעלות באמצעי התקשורת בישראל מצויה בידי גורמים עתירי הון, דבר המעורר חשש להטיה באמצעי התקשורת נגד מידע ונקודות-מבט שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של האליטה הכלכלית. שוק התקשורת הישראלי מתאפיין בריכוזיות גבוהה של הבעלות, דבר שמקטין עוד יותר את הסיכוי למגוון. נתחי השוק הגדולים של ידיעות אחרונות ושל מהדורות החדשות של "קול ישראל" ושל ערוץ 2 פירושה שחלק ניכר מהציבור מסתמך על מספר מצומצם של מקורות. רשת האינטרנט אינה משנה את מצב הדברים הזה באופן מהותי.

מסקנתי היא אפוא שלמרות הגידול במספרם של אמצעי התקשורת, אי-אפשר לסמוך על כך שהשוק יספק את המגוון הנדרש, בשני היבטיו. לפיכך אפנה כעת לבחינה של אמצעים אפשריים להתערבות שמטרתה השגת מגוון.

72 ראו BAKER, לעיל ה"ש 13, בעמ' 104–105.

73 שם, בעמ' 106–107.

74 כך, באתר הארץ Online רוב התכנים הם כאלה שהופיעו בעיתון המודפס. לעומת זאת, באתר ynet, שבבעלות ידיעות אחרונות, התכנים שונים לרוב מאלה שבעיתון המודפס, ומדובר למעשה בשני אמצעי תקשורת שונים.

75 ראו BAKER, לעיל ה"ש 13, בעמ' 112.

3. אמצעים להשגת מגוון

בחלק זה אבחן אמצעים שניתן להשתמש בהם בניסיון להשיג את היעד של מגוון בשיח הציבורי. תחילה אסקור אמצעים להשגת מגוון של אמצעי תקשורת קבוצתיים-קהילתיים ואדון ביעילותם, ולאחר-מכן אסקור אמצעים להשגת מגוון גדול יותר באמצעי תקשורת כלל-חברתיים ואדון בהם.

(א) אמצעים להשגת מגוון של אמצעי תקשורת קבוצתיים

(1) פירוט האמצעים

1. הקצאת רשיונות וזכויות לערוצי רדיו וטלוויזיה קבוצתיים – גם ללא התערבות צפוי שיקומו אמצעי תקשורת קבוצתיים, ככל שיהיה לכך בסיס כלכלי. אולם בכל הנוגע בתקשורת המשודרת, החוק בישראל מחייב קבלת רישיון להפעלת תחנת רדיו וקבלת זיכיון להפעלת ערוצי טלוויזיה. הקצאת רשיונות וזכויות לערוצי טלוויזיה ורדיו קבוצתיים על-ידי הגופים המוסמכים לעשות זאת היא אפוא תנאי להתקיימותם. עד לפני שנים מספר היו כל תחנות הרדיו בישראל ממלכתיות, אך בשנים האחרונות ניתנו רשיונות לתחנות רדיו פרטיות. דא עקא, נקבע כי הבסיס לפעולתן יהיה אזורי, ולא ייעודי-זהותי.⁷⁶ עם זאת, כפי שכבר צוין, ארבע מבין תחנות הרדיו הן ייעודיות,⁷⁷ ובתחום הטלוויזיה קיים ערוץ בשפה הרוסית (אך אין ערוץ טלוויזיה ישראלי בשפה הערבית). אם כן, בעוד שבעבר ההקצאה לא התייחסה כלל לקבוצות, כיום יש כבר ביטוי מסוים להכרה בחשיבותם של אמצעי תקשורת קבוצתיים.⁷⁸
2. מתן עדיפות בהקצאת רשיונות וזכויות לגופים שבעליהם נמנים עם קבוצות מיעוט – לאחר שהגיע הרגולטור האמריקאי למסקנה כי נקודות-המבט של קבוצות מיעוט אינן מיוצגות מספיק באמצעי התקשורת, הוא קבע מדיניות שלפיה אחד הגורמים שיובאו בחשבון במכרזים לרשיונות הוא השתייכות בעליהם של אמצעי תקשורת לקבוצות

76 ס' 72 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו).

77 ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 61.

78 אפשר לתהות אם העובדה שהוקמו דווקא ארבע תחנות הרדיו הקבוצתיות הללו, ולא אחרות, והעובדה שאין ערוץ טלוויזיה ישראלי בשפה הערבית נובעות מלחצים פוליטיים. בעניין זה ראו את העתירה לבג"ץ של המרכז לפלורליזם יהודי של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נגד ההחלטה לפרסם מכרז למתן זיכיון לשידורי רדיו תורני-ספרדי. העותרים הלינו על כך שהקצאה זו מפלה – שכן במפת התקשורת האלקטרונית קיימים מגזרים רבים שאינם מקבלים ביטוי הולם – ושהעדפת המגזר התורני-הספרדי נעשתה ללא בדיקה ראויה של הצרכים של כלל מגזרי הציבור. בג"ץ 4551/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת נ' שר התקשורת (פורסם בנבו, 12.7.2007).

הללו.⁷⁹ בית-המשפט העליון של ארצות-הברית פסק כי מדיניות זו אינה מנוגדת לתיקון הראשון,⁸⁰ אך שנתיים מאוחר יותר פסל בית-משפט פדרלי לערעורים ב-D.C. הוראה דומה של FCC שהעניקה עדיפות לנשים.⁸¹

3. סבסוד אמצעי תקשורת קבוצתיים – כפי שהוסבר בחלק ב, כאשר מדובר בקבוצות קטנות או בקבוצות שאינן מעניינות את המפרסמים, ובמיוחד כאשר עסקינן בשוק קטן דוגמת השוק הישראלי, יש בעיה של היתכנות כלכלית, ולכן אמצעי תקשורת המיועדים לקבוצות אלה לא יתקיימו. סבסוד עיתונים כאלה אשר מתקשים לשרוד נהוג בצפון אירופה כבר שנים רבות, מתוך אמונה שתחרות בין עיתונים בעלי מכוונות פוליטית שונה הינה חשובה לדמוקרטיה.⁸²

4. הטלת הגבלות על ריכוזיות – כפי שהוסבר בחלק ב, מכיוון שכמעט כל ההוצאות מוצאות על ייצור התכנים, ומכיוון שיש יתרונות לתפוצה גדולה, יש נטייה לבעלויות צולבות ולמיזוגים בין אמצעי תקשורת. כתוצאה מכך הבעלות באמצעי התקשורת נעשית ריכוזית יותר ויותר, קרי, מצויה בידי מספר הולך וקטן של גורמים. ריכוזיות כזו של הבעלות מעוררת חשש להעדר מגוון מספיק של נקודות-מבט. מדיניות שמנסה למנוע ריכוזיות של הבעלות מתמקדת בחקיקה נגד בעלות צולבת בתחום התקשורת. אילו סטנדרטים צריכים להנחות חקיקה המגבילה ריכוזיות בתחום התקשורת? דיני ההגבלים העסקיים, החלים על כל ענפי המשק, הם ניסיון להבטיח תחרות. הם מטילים על גוף שהוא מונופול או בעל שליטה בשוק חובה לנהוג בדרך תחרותית. על-כן הם דורשים קבלת אישור של בית-המשפט למיזוג של גופים כאלה עם גופים כלכליים אחרים. זאת, במטרה למנוע ריכוזיות-יתר שתפגע בתחרות. אמת-המידה שלהם להערכת מידת הריכוזיות בענף כלכלי מסוים היא כלכלית – הבטחת מחירים נמוכים וקידום היעילות העסקית. לפי אסכולת שיקגו, בתחום התקשורת אין צורך בהסדרים מיוחדים. גישה אחרת טוענת כי בהערכת מידת הריכוזיות בשוק התקשורת יש להתחשב לא רק בשיקולים כלכליים, אלא גם בשיקולים סוציולוגיים הקשורים לצרכים של דמוקרטיה משגשגת וחברה חופשית. קרי: מטרתנו צריכה להיות גם הבטחת מגוון של נקודות-מבט אידיאולוגיות. לפי גישה זו, אין בחוקי ההגבלים העסקיים כדי להבטיח ריבוי קולות בשוק הדעות, ויש לקבוע כללים ספציפיים

Statement of Policy on Minority Ownership of Broadcasting Facilities, 68 F.C.C.2d 979 79
(1978).

Metro Broadcasting, Inc. v. FCC, 497 U.S. 547 (1990) (להלן: פרשת Metro). 80

Lamprecht v. FCC, 958 F.2d 382 (D.C. Cir. 1992) 81

Everette Dennis, *A Free and Subsidized Press? The European Experience with Newspaper Subsidies and Other Government Interventions*, in NEWS IN THE PUBLIC INTEREST: A FREE AND SUBSIDIZED PRESS – THE BREAUX SYMPOSIUM 120 (2004) (עותק שמור אצל המחבר). 82

ומחמירים יותר ביחס לבעלויות בתקשורת.⁸³ למשל, גישה זו עשויה לאסור החזקות צולבות גם אם גוף מסוים אינו מונופול או בעל שליטה בשוק. דוגמה נוספת להבדלים בין הגישות הללו הוא שבעוד שבעלות של גורם אחד בכמה אמצעי תקשורת הפועלים באזורים גיאוגרפיים שונים אינה בעייתית מבחינת דיני ההגבלים העסקיים, שכן אמצעי התקשורת הללו אינם מתחרים זה בזה, יש במצב זה בעייתיות מבחינת השיקולים של תפיסה דמוקרטית, שכן בעלות כזו מעניקה לבעלים השפעה כללית ניכרת ברמה הלאומית.⁸⁴

בישראל יש שורה של הגבלות לגבי ריכוזיות, והחוק אוסר החזקה בגופי תקשורת מענפים שונים.⁸⁵ לדעת אזרחי, גושן ולשם, ביחס לאמצעי שידור העוסקים בחדשות ובאקטואליה אין די בחקיקה הקיימת, המשתמשת ברף המקובל בדיני ההגבלים העסקיים לשם בחינת החזקות צולבות. הם סבורים כי יש להחמיר ולאסור כליל החזקות צולבות באמצעי תקשורת העוסקים בחדשות ובאקטואליה, כדי להבטיח מגוון של במות ושל דעות, שהינו חיוני בדמוקרטיה.⁸⁶

(2) הבטחת קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים – דיון

כפי שהוסבר בחלק ב, כאשר מדובר בקבוצות קטנות או בקבוצות שאינן אטרקטיביות מבחינת המפרסמים, אמצעי תקשורת קבוצתיים נתקלים בבעיה של היתכנות כלכלית. ראוי לציין כי הבעיה חמורה במיוחד בתחום הטלוויזיה, בשל העלויות הגבוהות של הפעלת ערוץ טלוויזיה והפקת תוכניות טלוויזיה, בהשוואה לאלה הכרוכות בשידורי רדיו. גם העלויות הכרוכות בהוצאתם ובהפצתם של עיתונים הן גבוהות למדי.

אם בוחנים את יעילותם של האמצעים שנסקרו כאן להבטחת קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים, עולה התמונה הבאה. ערוצי רדיו או טלוויזיה קבוצתיים שאין להם בעיה של היתכנות כלכלית עלולים לא לקום בשל המחסום של אי-קבלת רישיון או זיכיון. כפי

83 בהבחנה בין שתי הגישות הללו לזיהוי ריכוזיות גבוהה מדי דן Compaine, המצדד בגישה הראשונה. ראו Compaine & Gomrey, לעיל ה"ש 52, בעמ' 547. לדיון ביקורתי בשתי הגישות ראו Baker, לעיל ה"ש 13, בעמ' 56–76.

84 Baker, לעיל ה"ש 13, בעמ' 74–75. דוגמה נוספת היא ההוראה של FCC שרשת כבלים לא תוכל לספק שירותים ליותר מ-30% מהצרכנים המנויים על שירותי טלוויזיה רב-ערוצית בארצות-הברית. בית-המשפט הפדרלי ב-D.C. חשב כי הדרישה למינימום של ארבע חברות כבלים היא מוגזמת, וכי אפשר להסתפק בשתיים. בית-המשפט הסביר כי אם תהיה רק חברה אחת, היא תוכל להקשות על יצרני תוכן ולאיים לא לקנות מהם, מה שלא יקרה אם יתקיימו שתי חברות. אך גישת בית-המשפט רואה רק את השליטה במחיר, ומתעלמת מהרצון להבטיח ריכוז קולות. Time Warner Entertainment Co. v. FCC, 240 F.3d 1126 (2001).

85 לפירוט של כללי הבעלויות הצולבות בישראל ראו אזרחי, גושן ולשם, לעיל ה"ש 68, בעמ' 67–78.

86 שם, בעמ' 28–35.

שהוסבר לעיל, בשנים האחרונות אפשרה המדינה הקמת תחנות רדיו פרטיות, אך זאת על בסיס אזורי, ולא ייעודי-זהותי. לדעתי, ראוי לאפשר הקמת תחנות רדיו וטלוויזיה על בסיס ייעודי, ולהעניק זכויות ורשיונות לקבוצות המבקשות להקים תחנות. בתחום הטלוויזיה, בשל המעבר לטכנולוגיה דיגיטלית, אין כיום בעיה של מחסור בתדרים. בתחום הרדיו, לעומת זאת, המשודר עדיין באלחוט, עלולה להיווצר בעיה של מחסור בתדרים. במקרה כזה ראוי שתיעשה בחינה מושכלת כדי להחליט אילו קבוצות יועדפו. למשל, אפשר לבחון על-ידי סקרים באיזו מידה אנשים מעוניינים בקיומן של תחנות כאלה או אחרות, או לשקול אם הצרכים התקשורתיים של קבוצות מסוימות דחופים יותר או חשובים יותר מאלה של קבוצות אחרות.

אולם הסרת המחסום של דרישה לרישיון/זיכיון מלפני אמצעי תקשורת משודרת קבוצתיים שאין להם בעיה של היתכנות כלכלית תותיר עדיין את הבעיה היסודית ביחס לאמצעי תקשורת קבוצתיים – כיצד ניתן לעודד את קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים שמתקשים לשרוד מבחינה כלכלית בשל העובדה שהם פונים לקבוצות קטנות? הוזכר כאן האמצעי שונקט בארצות-הברית של מתן עדיפות ברשיונות ובזכויות למי שנמנים עם קבוצות מיעוט. אך אני סבור שאמצעי זה לא יצלח. מדיניות זו מושתתת על ההנחה שזהות הבעלים משפיעה על אופי התכנים. שופטי הרוב בבית-המשפט העליון בארצות-הברית סברו כי הנחה זו סבירה. אולם נראה שהנחה זו אינה נותנת משקל מספיק לתפקיד שממלאים שיקולים מסחריים – אם כדאי מבחינה כלכלית ליצור ערוץ נישא, ימצא מי שיקים אותו, גם אם אין הוא נמנה עם הקבוצה הרלוונטית, ואילו בהעדר כדאיות מסחרית, לא יוכל ערוץ כזה להחזיק מעמד למרות הרצון הטוב של בעליו.⁸⁷ עולה מהדברים אפוא כי אמצעי זה אינו אפקטיבי.

האם הענקת סובסידיות היא אמצעי מוצלח? בפתרון של סבסוד טמונים שני קשיים מרכזיים: (א) מציאת המקורות – הציבור נוטה להתמרמר על הכבדת עול המיסים, ולכן המדינה לא תמהר להוציא כספים. אכן, באירופה המקור שמאפשר סבסוד של עיתונים הוא לעיתים קרובות מס על הכנסות מפרסומות, במיוחד על הכנסותיהם של אמצעי תקשורת אלקטרוניים מפרסומות.⁸⁸ (ב) הסבסוד מעורר חשש מפני תלות של אותם אמצעי תקשורת קבוצתיים מסובסדים בממשל המספק את הסובסידיות, ולאובדן יכולתם למלא את תפקיד "כלב-השמירה" אל מול מחדלים ושחיתויות של הממשל. הניסיון האירופי מלמד אומנם כי במדינות שיש בהן מחויבות של הציבור הרחב ושל בתי-המשפט לעיתונות חופשית אין

87 שופטי המיעוט בפרשת *Metro*, לעיל ה"ש 80, אכן פקפקו בקיומו של קשר משמעותי בין זהות הבעלים לבין אופיים של התכנים התקשורתיים.

88 Dennis, לעיל ה"ש 82, בעמ' 125–126.

לסבסוד השפעה שלילית כזו, אך זהו כמובן תנאי או נסיבה חיוניים אשר הימצאותם במדינות אחרות אינה מובטחת כלל.⁸⁹

נראה לי כי הפתרון של סבסוד אינו מציאותי במצב הקיים במדינת ישראל, שבה לא מוקצבים כספים לצרכים שנתפסים כחשובים בהרבה מהצורך להבטיח את קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים. באשר להטלת הגבלות על ריכוזיות בבעלות בניסיון להגדיל את מספרם של אמצעי התקשורת בשוק המציגים נקודות-מבט שונות, אמצעי זה מגביר אומנם את הסיכוי לקיומם של אמצעי תקשורת קטנים, ולכן גם קבוצתיים, אך רק כאלה שאין להם בעיה של היתכנות כלכלית.

התמונה המצטיירת היא שככל שמדובר באמצעי תקשורת קבוצתיים שאין להם בעיה של היתכנות כלכלית, הסרת מכשולים בדמות אי-מתן זכויות ורשיונות תאפשר את היווצרותם, והטלת הגבלות על ריכוזיות בבעלות תגביר את הסיכוי להופעתם. אך נראה שיהיה קשה להבטיח את קיומם של אמצעי תקשורת קבוצתיים שמכוונים לקבוצות קטנות או לקבוצות שאינן אטרקטיביות מבחינת המפרסמים, ואשר מתקשים לכן לשרוד מבחינה כלכלית. זאת, מפני שהדרך היחידה לעשות זאת – מתן סובסידיות – אינה נראית מציאותית. לנוכח זאת, היעד של השגת מגוון גדול יותר בתוך כל אחד מאמצעי התקשורת הכלל-חברתיים מקבל משנה חשיבות. לנושא זה אפנה כעת.

(ב) אמצעים להשגת מגוון גדול יותר באמצעי תקשורת כלל-חברתיים

(1) פירוט האמצעים

1. חיובם של אמצעי תקשורת להציג מגוון של נושאים לקהלי-יעד מגוונים ולתת ביטוי הולם לקבוצות השונות – בישראל אפשר למצוא חובות כאלה בסעיף 5(ב) של חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, אשר קובע, בין היתר, כי במסגרת מילוי תפקידיה הרשות צריכה לפעול לקיום שידורים בשפה הערבית לצורכי האוכלוסייה הדוברת ערבית, למתן ביטוי מתאים למגוון התרבותי של החברה הישראלית באזורי הארץ השונים ולהשקפות השונות הרווחות בציבור, ולקיום שידורים בשפות זרות בעבור עולים חדשים. חובות מפורטות יותר אפשר למצוא בכללי הרשות השנייה,⁹⁰ אשר הותקנו על-ידי מועצת הרשות השנייה, שהוסמכה לעשות זאת בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.⁹¹ סעיף 6 לכללי הרשות השנייה קובע, בין היתר, כי בעל זכיון שידור צריך לשדר תוכניות במגוון רחב ככל האפשר של נושאים ולקהלי-יעד מגוונים, בניסיון

DANIEL C. HALLIN & PAOLO MANCINI, COMPARING MEDIA SYSTEMS: THREE MODELS OF MEDIA AND POLITICS 163 (2004) 89

לעיל ה"ש 61. 90

ס' 24(א) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. 91

להגיע למירב הצופים. כמו־כן עליו לתת ביטוי למרקם התרבותי המגוון של ישראל, לתחומי העניין של כל תושבי ישראל בכל אזורי הארץ, ולמגוון סגנונות החיים, רמות החיים, רמות ההשכלה, סוגי התעסוקה, התרבויות והאמונות הדתיות של תושבי ישראל. נוסף על כך הסעיף קובע כי בעל זיכיון צריך לתת ביטוי ראוי ליהודים ולערבים, לעולים ולוותיקים, ולעסוק בתחומי העניין של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה, כגון גמלאים, נכים, ילדים, מבוגרים וחרגיגים. סעיף 8 מחייב את בעל הזיכיון לשדר תוכניות מגוונות בשפה הערבית או שמתורגמות לערבית, בהיקף שלא יפחת מחמישה אחוזים מזמן השידור השבועי הכולל שלו. דרישה זוהי מופיעה ביחס לתוכניות ברוסית. נוסף על כך, בעל הזיכיון נדרש לשדר תוכנית שבועית בערבית שעוסקת בשאלות הנוגעות בחברה הערבית בישראל ואשר תופק על־ידי צוות שרוב היוצרים והמבצעים שבו הם ערבים אזרחי ישראל.

2. דוקטרינת ההגינות – זהו מכשיר משפטי שהוחל על אמצעי תקשורת משודרת (רדיו וטלוויזיה) במטרה להבטיח הצגת מגוון של נקודות־מבט בסוגיות ציבוריות. הדוקטרינה יובאה לישראל מארצות־הברית, שם היא הופעלה במשך עשורים מספר עד לביטולה בשנת 1987. אך אצלנו היא שרירה וקיימת, כפי שנאמר בפרשת "המפקד הלאומי". היא כוללת שתי דרישות יסודיות: (א) דרישה מאמצעי התקשורת הכפופים לה להקדיש חלק סביר של השידורים לסיקור סוגיות ציבוריות; (ב) דרישה להציג מגוון של עמדות בסוגיות אלה, ולעשות זאת בדרך מאוזנת.⁹² הדרישה הראשונה – לסקור סוגיות ציבוריות – נאכפה על־ידי הרגולטור האמריקאי FCC רק פעם אחת במשך עשרות השנים שבהן הוחלה הדוקטרינה.⁹³ גם בישראל, כאשר מתייחסים לדוקטרינה זו, חושבים בעיקר על הדרישה השנייה – הדרישה להציג מגוון של עמדות בסוגיות ציבוריות, ולעשות זאת בדרך מאוזנת.⁹⁴

92 Report on Editorializing by Broadcast Licensees, 13 FCC קבעה את הדרישות הללו ב־ Fairness Doctrine and Public Interest ב־ F.C.C. 1246, 1249 (1949). היא חזרה עליהן ב־ Standards: Fairness Report Regarding Handling of Public Issues, 39 Fed. Reg. 26, 372 (June 27, 1974).

93 Gregory P. Magarian, *Substantive Media Regulation in Three Dimensions*, 76 GEO. WASH. L. REV. 845, 865 (2008).

94 לפי ס' 4 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 "הרשות תבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה". לפי ס' 5(ב)(7) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, "במילוי תפקידיה תפעל הרשות במגמה לשידור מידע מהימן, הוגן ומאוזן". לפי ס' 47(א) לחוק זה, "בעל זיכיון יבטיח כי בשידור בעניני היום שלתכנון יש משמעות ציבורית, יהיה ביטוי נאות לדעות שונות הרווחות בציבור". לפי ס' 2 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו), התשנ"ד-1994 (להלן: כללי האתיקה של הרשות השנייה), "בעל זיכיון ישרת בכל משרדיו, בנאמנות ובאחריות, את עקרונות חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, לרבות הזכות לבטא דעות חריגות ולא אהודות". ס' 7 לכללים אלה קובע כי "בנושא בעל משמעות ציבורית, יתן

3. הענקת זכות גישה לקבוצות – זכות גישה אל אמצעי התקשורת הציבוריים מוענקת בצרפת ובאיטליה לקבוצות המייצגות חלקים שונים בחברה, כגון קבוצות פוליטיות, קבוצות דתיות, כנסיות וגופים מקצועיים.⁹⁵ אפשר גם לקבוע זכות גישה אל אמצעי תקשורת פרטיים.
4. פרסומות פוליטיות – חיוב אמצעי תקשורת לקבל פרסומות פוליטיות במחיר סביר.
5. נסיגנות להגדיל את שיעור העורכים והעיתונאים הנמנים עם קבוצות מיעוט – כפי שראינו, מספר המנחים והכתבים בערוצים 2 ו-10 שנמנים עם קבוצות מיעוט הוא קטן בצורה לא-פרופורציונית. מצב זה אופייני למדינות נוספות.⁹⁶ אפשר לנסות לשנות זאת על-ידי הענקת מלגות לימוד בבתי-ספר לתקשורת לפרטים המשתייכים למיעוטים, נקיטת העדפה מתקנת בקבלה ללימודים אלה, דרישה מאמצעי תקשורת להעסיק עיתונאים הנמנים עם קבוצות מיעוט, ומתן סובסידיות לאמצעי תקשורת כלל-חברתיים המעסיקים עיתונאים כאלה. ההנחה היא שעיתונאים ועורכים כאלה יהיו רגישים יותר לקבוצות המיעוט, וכי הדבר ישפיע על התכנים התקשורתיים באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. אפשר לתהות באיזו מידה יוכלו עיתונאים ועורכים כאלה לעמוד בפני הלחץ שיופעל עליהם מצד הבעלים, אשר השיקול המסחרי יניע אותם לרצות להמשיך להיות מכווני-רוב. לכן אמצעי זה יהיה יעיל רק אם יתלווה אליו האמצעי הבא.
6. צמצום יכולתם של בעלים ללחוץ על עורכים ועיתונאים – בעוד הנורמות המקצועיות והאתיות של עיתונאים ועורכים מנחות אותם להציג מגוון, שיקולים עסקיים עלולים להניע את הבעלים או המנהלים לרצות תכנים שפונים אל הרוב או אל הקבוצות

בעל זיכיון בשידוריו ביטוי נאות ומאוזן לדעות השונות הרווחות בציבור ולא יעדיף דעה מסוימת על פני דעה אחרת". הוראות רלוונטיות נוספות נוגעות בזכות התגובה של מי שנפגע משידור. ס' 47(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו דורש שמועצת הרשות תקבע כללים בעניין זה. ס' 10(א) לכללי האתיקה של הרשות השנייה קובע כי "בעל זכיון העומד לשדר משדר אשר יש בו לכאורה משום פגיעה באדם, ינקוט צעדים סבירים כדי לברר ולקבל את תגובתו של האדם לפני השידור ולשדר את התגובה ביחד עם המשדר הפוגע...". לפי ס' 10(ב), "נפגע רשאי לפנות אל בעל הזכיון תוך זמן סביר ממועד השידור כדי למסור לו את תגובתו ובעל הזכיון ישדר את התגובה...". למעמדה של דוקטרינת ההגינות במשפט הישראלי ראו ברק, לעיל ה"ש 21; בג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נא(5) 193 (1997); בג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529 (1995); בשג"ץ 146/89 אלדורי נ' רשות השידור, פ"ד מד(1) 798 (1990); בג"ץ 243/82 זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז(1) 757 (1993); בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365 (1981).

95 CRAUFURD SMITH, לעיל ה"ש 44, בעמ' 213–214.

96 האגודה האמריקאית The American Society of Newspaper Editors עשתה מאמצים להביא לידי העסקת עיתונאים רבים יותר מקרב המיעוטים. פחות מ-10% ממשורות העריכה נמצאות בידי מיעוטים. Rodney Benson, *American Journalism and the Politics of Diversity*, 27(1) MEDIA, CULTURE & Soc'y 5, 6 (2005).

שחשובות למפרסמים. לכן הגנה על עצמאותם של העורכים והעיתונאים מפני התערבות של בעלים ומנהלים עשויה לסייע בהבטחת מגוון. בנוורוגיה עורכים ובעלים חותמים על הסכמים או הצהרות בדבר אי-התערבות בשיקולי העריכה.⁹⁷ הועלתה גם הצעה שהחלטות לגבי מינוי עורכים ופיטוריהם יהיו בידי העיתונאים, ולא בידי הבעלים, או שלעיתונאים תהיה זכות וטו לגבי החלטות אלה.⁹⁸

7. דרישה שכל גורם מסחרי אשר רוכש אמצעי תקשורת יהיה חייב להתמקד בעסקי התקשורת, קרי, לקבל את רוב הכנסותיו מאמצעי התקשורת שלו – הניסיון מלמד שהתמקדות ברווחים והתעלמות מהאינטרס הציבורי ומנורמות מקצועיות של עיתונות טובה הן חזקות יותר באמצעי תקשורת שנמצאים בבעלות קונגלומרטים. התקווה היא שבעלות בידי גורמים שעיסוקם העיקרי הוא בתקשורת תוביל למחויבות גדולה יותר למקצוענות עיתונאית ולכן להקפדה על הנורמה של מגוון.

(2) הגברת המגוון באמצעי תקשורת כלל-חברתיים – דיון

כמה מהאמצעים שנסקרו כאן להגברת המגוון בתוך אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים תופסים את השור בקרניו, בכך שהם מפנים אל אמצעי התקשורת דרישות לכלול תכנים. כאלה הם הדרישה להציג מגוון של נושאים לקהלי-יעד מגוונים ולתת ביטוי הולם לקבוצות השונות, דוקטרינת ההגינות, הדרישה לתת גישה לקבוצות והדרישה לאפשר פרסומת פוליטית במחיר סביר. אמצעים אחרים שהוזכרו נוקטים גישה עקיפה, במובן זה שהם מנסים לגרום להיווצרות מגוון גדול יותר בתכנים התקשורתיים על-ידי שינוי התנאים שבהם נעשית הפעילות התקשורתית. דוגמאות לאמצעים הנוקטים גישה עקיפה כזו הן ההצעה לנסות להגדיל את שיעור העורכים והעיתונאים הנמנים עם קבוצות מיעוט, ההצעה לצמצם את יכולתם של בעלים ללחוץ על עורכים ועיתונאים, והדרישה להתמקד בעסקי התקשורת. אכן, בפסיקה ובספרות המשפטית קיימת הבחנה מרכזית בין התערבות תוכנית בתחום התקשורת לבין התערבות מבנית/כלכלית.⁹⁹ הבחנה זו נוגעת באופי האמצעים שבהם ייעשה שימוש כדי להתערב. אין ספק שעקרון חופש הביטוי אוסר התערבות שתכליתה

97 Doyle, לעיל ה"ש 29, בעמ' 20.

98 BEN H. BAGDIKIAN, DOUBLE VISION 239 (1995). בישראל סוגיית היחסים שבין עיתונאים ועורכים לבין בעלים של אמצעי תקשורת נדונה בדב"ע (ארצי) נג/3-223 פלסטין פוסט בע"מ – יחיאל, עבודה ארצי כז(1) 436 (1994).

99 Judith Lichtenberg, *Foundations and Limits of Freedom of the Press, in DEMOCRACY AND THE MASS MEDIA* 102 (Judith Eric Barendt, *Structural and Content Regulation of the Media: United Kingdom Law and Some American Comparisons, in THE YEARBOOK OF MEDIA & ENTERTAINMENT LAW* 1997/8, 75 (Eric Barendt et al. eds., 1997); Jerome A. Barron, *Structural Regulation of the Media and the Diversity Rationale*, 52 FED. COMM. L.J. 555 (2000).

למנוע מאנשים את האפשרות לשמוע תכנים מסוימים (אלא אם כן קיים אינטרס חיוני בכך). אולם בהקשר שבו עסקינן התכלית היא להגדיל את המגוון בתכנים, ותכלית זו לגיטימית. אך לשם השגת תכלית זו אפשר לנקוט שני סוגים של אמצעים – תוכניים או מבניים. דוקטרינת ההגנות, למשל, היא אמצעי התערבות תוכני. אין היא אוסרת אומנם על אמצעי התקשורת הכפופים לה להעביר תכנים מסוימים, אך היא מפנה אליהם דרישות לכלול תכנים מסוימים. לעומת זאת, דרישה להתמקדות של הבעלים בעסקי התקשורת, הדרישה שהחלטות לגבי מינוי עורכים ופיטוריהם ייעשו על-ידי העיתונאים, ולא על-ידי הבעלים, או הגבלות לגבי בעלות צולבת – כל אלה הן הגבלות של הזכויות הקנייניות של הגורמים המפעילים אמצעי תקשורת. מטרתן של הגבלות אלה היא להבטיח מבנה מסוים של השוק, והן קובעות את דפוס ההקצאה של משאבי הביטוי. מדובר בהגבלות מבניות/כלכליות. אין הן דורשות להציג תכנים מסוימים.

מקובל לחשוב שהתערבות תוכנית היא בעייתית הרבה יותר מהתערבות מבנית. למשל, גישתו של בית-המשפט בארצות-הברית היא שהתערבות תוכנית תאושר רק במקרים נדירים, ואילו התערבות מבנית נבחנת ברמת ביקורת קלה, ובית-המשפט אינו פוסל כמעט התערבות כזו.¹⁰⁰ ההבחנה אינה נטולת בעיות, מפני שאף-על-פי שהגבלה מבנית אינה כוללת דרישה לכלול תכנים מסוימים, תכלית השימוש בה היא לגרום לכך שבאמצעי התקשורת יופיעו יותר תכנים שנתפסים כרצויים – למשל, דעות-לא מקובלות או עיסוק מעמיק בסוגיות ציבוריות – ופחות תכנים בידוריים. אולם התערבות תוכנית נחשבת בעייתית יותר מפני שהיא פוגעת בעצמאות העריכתית של אמצעי התקשורת, כפי שיפורט להלן.

על-כן מתעוררת השאלה הבאה: האם כדי להשיג את היעד של מגוון באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים אפשר להסתפק באמצעים שאינם מהווים התערבות תוכנית? חלק מההצעות להתערבות מבנית אינן מעשיות במציאות הקיימת. כאלה הן, למשל, ההצעה לתת סובסידיות לאמצעי תקשורת המעסיקים עיתונאים הנמנים עם קבוצות מיעוט, או ההצעה שכל גורם מסחרי שרוכש אמצעי תקשורת יהיה חייב להתמקד בעסקי התקשורת. יש הצעות שמעוררות קשיים משפטיים ניכרים, דוגמת ההצעה לחייב אמצעי תקשורת להעסיק עיתונאים הנמנים עם קבוצות מיעוט, או ההצעה שהחלטות לגבי מינוי עורכים ופיטוריהם ייעשו על-ידי העיתונאים, ולא על-ידי הבעלים. אכן, רוב ההצעות הללו להתערבות מבנית לא יושמו. העובדה שמדובר בהצעות "על הנייר" גם יוצרת קושי בהערכת האפקטיביות שתהיה להן אם הן ייושמו. כלומר, לא ברור עד כמה יובילו השינויים המבניים המוצעים להגברת המגוון בתכנים באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. על-כן יש לשקול אם לא ראוי לנקוט התערבויות תוכניות. אבחן עתה את המשמעויות של התערבות כזו תוך התייחסות

100 אם כי בפרשת *Turner*, לעיל ה"ש 45, הופעלה ביקורת ברמה בינונית, ללא התייחסות לכך שמדובר ברמת ביקורת גבוהה מזו שהופעלה בכל המקרים הקודמים שבהם נבחנה רגולציה מבנית של המדיה.

לשתי התערבויות תוכניות הקיימות בדין הישראלי: הדרישה להציג מגוון דעות בצורה מאוזנת (דוקטרינת ההגינות) והדרישה לשרר למגוון של קהלי-יעד ולתת ביטוי הולם לקבוצות השונות.¹⁰¹

• התערבות תוכנית וטענת העצמאות העריכתית

הטענה שהעלו אמצעי תקשורת בבית-המשפט בארצות-הברית נגד דוקטרינת ההגינות (ונגד התערבויות אחרות בפעילותם) הייתה כי מדובר בפגיעה בעצמאות העריכתית שלהם. טענתם הייתה שהדוקטרינה כופה אותם לכלול תכנים מסוימים, בעוד לדעתם יש לשמר את עצמאותם של אמצעי התקשורת לערוך לפי הבנתם, ולא לפי תכתיבים של הרגולטור. כדי להבהיר את משמעות הטענה, יש לציין כי קיימים אמצעי תקשורת שביחס אליהם הדרישה לכלול תכנים אינה נחשבת בעייתית. מדובר באמצעי תקשורת שמסווגים מבחינה משפטית כ-*common carrier*. פירוש הדבר הוא שאותם אמצעי תקשורת חייבים לתת גישה לכל המעוניין. כך, למשל, חברת טלפון אינה יכולה לדחות לקוחות מסוימים או לסרב להעביר תכנים מסוימים. כך גם לגבי חברה שבבעלותה תשתית טכנית לאינטרנט וכך גם לגבי ספקי גישה לאינטרנט (ISPs). בעלי תשתיות תקשורת כאלה אינם יוצרים תכנים בעצמם, אלא משמשים רק צינור הולכה של תכנים. לעומת זאת, אמצעי תקשורת מסורתיים – כגון עיתונים, ערוצי רדיו וערוצי טלוויזיה – הם יצרני תכנים; הם דוברים, ולא צינור הולכה בלבד. לכן הטענה שאמצעי תקשורת כאלה מעלים היא שבהיותם דוברים, דוקטרינת ההגינות והתערבויות תוכניות אחרות פוגעות בחופש הביטוי שלהם ובחופש העיתונות. הטענה כי מדובר בפגיעה בחופש הביטוי מסתמכת על כך שחופש הביטוי כולל לא רק את היכולת של דובר להתבטא מבלי שדבריו יצונזרו, אלא גם את זכותו לא לומר דברים שאין הוא מאמין בהם. כך, בפרשת *Barnette* נפסק כי חיוב ילדים של בני כת דתית להצדיע לדגל בבית-הספר ולדקלם שבועת אמונים למדינה בניגוד להשקפתם מהווה פגיעה בחופש הביטוי שלהם.¹⁰² לכן נטען כי דרישה מאמצעי תקשורת להוסיף תכנים היא הגבלה של חופש הביטוי שלהם.¹⁰³

נראה לי כי התייחסות לאמצעי התקשורת כאל דוברים רגילים, המבקשים לממש את זכותם לחופש ביטוי, אינה רצויה. אף שרובם הם גורמים פרטיים, אמצעי התקשורת ממלאים תפקידים חברתיים חיוניים בחברה דמוקרטית. הם "כלב-השמירה" של האזרחים מול רשויות השלטון, במיוחד מול הרשות המבצעת. כמו-כן הם האתר שבו מתנהל השיח

101 בהמשך אדון בשתי התערבויות תוכניות נוספות – חיובם של אמצעי תקשורת לתת גישה לקבוצות וחיובם לקבל פרסומת פוליטית.

102 *West Virginia St. Bd. of Educ. v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943).

103 Martin H. Redish & Kirk J. Kaludis, *The Right of Expressive Access in First Amendment Theory: Redistributive Values and the Democratic Dilemma*, 93 Nw. U. L. Rev. 1083, 1113–1117 (1999).

הציבורי.¹⁰⁴ אם הם יסווגו כדוברים רגילים בעלי זכות לחופש ביטוי, יהיה קשה להטיל עליהם חובות המתחייבות מהתפקידים החברתיים שלהם ומהאינטרס הציבורי. הגנה על חופש הביטוי של אמצעי התקשורת הפרטיים, המונעים על-ידי שיקולים עסקיים, לא רק שאינה מספיקה להבטחת שיח ציבורי ראוי, אלא אף עלולה לחבל בהשגת מטרה זו. נכון יותר להתייחס לאמצעי התקשורת כאל גורמים המהווים מוסד חיוני של חברה דמוקרטית – מוסד העיתונות. אכן, אמצעי התקשורת תוארו כמעין "רשות רביעית",¹⁰⁵ והחוקה האמריקאית מתייחסת לא רק לחופש הביטוי, אלא אף לחופש העיתונות. יש לקבוע על-כן את היקפן של הזכויות והחובות של המשתייכים למוסד זה – קרי, את היקפו של חופש העיתונות – באופן שיאפשר את הגשמת התפקידים החברתיים שמוסד זה צריך למלא.¹⁰⁶

- 104 לסקירת תפקידיה של העיתונות ראו פסח, לעיל ה"ש 7, בעמ' 935–941.
- 105 שימוש במונח זה כדי לתאר את העיתונות נעשה לראשונה על-ידי אדמונד בֶּרְק (Edmund Burke). תומס קרלייל כתב: "Burke said there were Three Estates in Parliament; but, in the Reporters' Gallery yonder, there sat a *Fourth Estate* more important far than they all." THOMAS CARLYLE, ON HEROES AND HERO WORSHIP & THE HEROIC IN HISTORY 141 (1993) (ההדגשה במקור).
- 106 לגישה כזו אל אמצעי התקשורת ראו BAKER, לעיל ה"ש 13, פרק 4; C. EDWIN BAKER, HUMAN LIBERTY AND FREEDOM OF SPEECH 225–249 (1989); Randall P. Bezanson, *Institutional Speech*, 80 IOWA L. REV. 735 (1995). לדיון מעמיק בחופש העיתונות, בהבדלים שבין עקרון חופש הביטוי לבין חופש העיתונות וכן במעמדה המשפטי של העיתונות ראו פסח, לעיל ה"ש 7, בעמ' 933–984. הנשיא ברק אפיין את העיתונות כחלק משורה של גופים שהם דו-מהותיים, קרי, גופים שהם פרטיים אך ממלאים תפקידים ציבוריים. זאת, בשל התפקידים החברתיים והציבוריים שהעיתונות ממלאת בדמוקרטיה. ברק הציע על-כן להכיר בעיתונות (הכתובה) כגוף שחלים עליו עקרונות-יסוד של המשפט הציבורי, כגון החובה לנהוג בשוויון ובהגינות והאיסור להפלות. העמדה שהצגתי כאן, שלפיה יש להתייחס לאמצעי התקשורת כאל מוסד (מוסד העיתונות), ולא כאל דוברים רגילים, אינה מחייבת לסווג את אמצעי התקשורת באופן שהציע ברק. טענתי היא רק שהתייחסות לאמצעי התקשורת כאל גורמים פרטיים רגילים המבקשים להתבטא מתעלמת מהאינטרס הציבורי המעורב בפעילותם. לביקורת על הצעתו של ברק ראו פסח, שם, בעמ' 975–984.
- גם אם בוחרים לסווג טענות נגד התערבות באמצעי התקשורת לא כפגיעה בחופש העיתונות, אלא כפגיעה בחופש הביטוי, כפי שנוהג בית-המשפט בישראל, אין הדבר מחסל את האפשרות להכשיר משפטית התערבות כזו. הפגיעה בחופש הביטוי של אמצעי התקשורת תותר אם המדינה תשכנע כי (א) יש הצדקה לפגיעה, בשל נזק משמעותי שייגרם לאינטרס הציבורי בהעדר התערבות (למשל, העדר מגוון מספיק בשיח); (ב) הפגיעה בחופש הביטוי שתיצור ההתערבות אינה קשה (למשל, החובה המוטלת בדוקטרינת ההגינות להציג מגוון דעות אינה צנוורה על הבעת דעות, אלא דרישה למתן ביטוי רב יותר).
- אף שאין כאמור לראות באמצעי התקשורת דוברים רגילים, המוגנים מפני התערבות בחופש הביטוי שלהם, נותרת השאלה אם יש להתחשב בטענה של עיתונאים ועורכים כי עומדת להם זכותם האישית לחופש ביטוי. נראה לי כי גם אם מניחים שפעילותם של עיתונאים נעשית לעיתים לשם מימוש זכותם האישית לביטוי, מדובר בזכות יחסית, שיהיה אפשר להגבילה במקרים שבהם הדבר משרת את האינטרס הציבורי. זאת, בשל ההשפעות של התבטאויותיהם

השאלה היא, אפוא, אם התערבויות תוכניות מהוות פגיעה בחופש העיתונות. אמצעי התקשורת טוענים כאמור כי הם אינם בבחינת common carrier, אלא יצרני תכנים, וכי צריכה להיות להם עצמאות בקביעת התכנים, קרי, עצמאות עריכתית. טענתם היא כי אף למדינה להתערב, וזאת לא רק בדרך של הגבלת תכנים, אלא גם בדרך של דרישה להוסיף תכנים או לקיים מגוון. יש לציין כי הטענה בדבר פגיעה בעצמאות העריכתית מועלית במקרים רבים בצורה לא כנה, וכי פעמים רבות העומדים מאחוריה הם בעלים ומפרסמים שמה שמעניין אותם אינו דווקא החופש שלהם לבטא אידיאולוגיה מסוימת, אלא יכולתם לשמר בידיהם את החופש לקבוע תכנים בהתאם לשיקולי רווח. כך, איגוד הבעלים של אמצעי השידור בארצות הברית, בנסיונו להיאבק בדוקטרינת ההגינות בסוף שנות השישים, החליט החלטה אסטרטגית להדגיש טענה זו,¹⁰⁷ במקום את הטענה שהזכות הקניינית של בעלים של אמצעי תקשורת צריכה להותיר בידי את החופש לשלוט בתכנים. זאת, מכיוון שטענה כי הדוקטרינה פוגעת בחופש הביטוי ובחופש העיתונות היא חזקה יותר מטענה לפגיעה בזכות הקניין.

אותם גורמים המעוניינים בביטולה של דוקטרינת ההגינות מפני שדרישותיה פוגעות ביכולתם להרוויח מוסיפים וטוענים כי ביטול הדוקטרינה לא יהיה בעייתי, מפני שהאתיקה של העיתונאים והעורכים מניעה אותם ממילא להביא מגוון ולנהוג באיזון. אכן, כפי שהוסבר בחלק ב, בגלל שיקולי רווח כדאי לאמצעי תקשורת לא להיות כיתתיים או מפלגתיים, אלא כוללניים, להציג מגוון של דעות ולא לנקוט קו פוליטי ברור. זה הרקע לצמיחתו של אידיאל האובייקטיביות העיתונאית, אשר בא לידי ביטוי בקודים האתיים של ארגוני עיתונאים ושל אמצעי תקשורת, המכילים בדרך-כלל דרישות למגוון ולאזון.¹⁰⁸ אולם בשנים האחרונות מתרחש תהליך ברור של הריסת המחיצה שבין עריכה לבעלות, ובעלים מפעילים לחץ – שעורכים ועיתונאים מתקשים לעמוד בו – לקבוע תכנים לפי שיקוליהם העסקיים, תוך חריגה מכללי האתיקה העיתונאית.¹⁰⁹ דוגמה ישראלית לכך היא טענות שהושמעו לגבי לחצים שהופעלו על עיתונאים במעריב ביחס לסיקור פרשה שנגעה

על הציבור הרחב, אשר חזקות בהרבה מההשפעות שיש להתבטאויותיו של מי שאינו עיתונאי. לדיון בטענה זו ראו פסח, שם, בעמ' 964–968.

FRED W. FRIENDLY, THE GOOD GUYS, THE BAD GUYS AND THE FIRST AMENDMENT: FREE SPEECH VS. FAIRNESS IN BROADCASTING 51 (1976) 107

ראו McCHESNEY, לעיל ה"ש 27, פרק 2. 108

Robert McChesney, *The Problem of Journalism: A Political Economic Contribution to an Explanation of the Crisis in Contemporary US Journalism*, 4 JOURNALISM STUD. 299, 307–319 (2003). מק'צסני מסביר (שם, בעמ' 319) כי: "No credible scholarly analysis of journalism posits that journalists have the decisive power to determine what is and is not news and how it should be covered... As Robert Parry puts it, 'in reality, most journalists have about as much say over what is presented by newspapers and TV news programs as factory workers and foremen have over what a factory produces'" 109

בבעלי העיתון עופר נמרודי, ששיאה היה פיטוריו של משה נגבי, הפרשן המשפטי של העיתון, לכאורה בשל סירוב להיכנע ללחצים.¹¹⁰ לכן אי-אפשר לסמוך על רגולציה עצמית בצורה של קודים מקצועיים.

אף שבטענה של פגיעה בעצמאות העריכתית נעשה לעיתים שימוש ציני, מדובר בטענה משמעותית. יש לנו עניין בכך שהעיתונות תהיה בלתי-תלויה. יכולת של הממשל להתערב בתכנים העוברים באמצעי תקשורת פרטיים מסכנת את יכולתם לשמש כ"כלב-השמירה" של האזרחים, ולכן לטענה שחופש העיתונות מחייב עצמאות עריכתית ללא סייגים יש משקל רב.

התערבות תוכנית, שיש בה בהכרח משום פגיעה בעצמאות העריכתית של אמצעי התקשורת, מעוררת כמה בעיות. נגד דוקטרינת ההגינות הושמעה ביקורת על כך שהיא משתמשת במושגים עמומים. מהו, למשל, "נושא בעל משמעות ציבורית"?¹¹¹ דומה שדעות מקובלות עלולות לעיתים קרובות לא להיחשב "נושא בעל משמעות ציבורית", במיוחד על-ידי האנשים הממונים על אכיפת הדוקטרינה, אשר באים לרוב מקרב האליטה. למשל, רק לאחר שנזקי העישון הופנמו על-ידי רבים, הבין הרגולטור האמריקאי כי פרסומות לסיגריות משקפות למעשה עמדה אחת, וכי ראוי לדרוש הצגה של העמדה הנגדית.¹¹² באופן דומה, מתי אפשר להסיק שהשידור נתן "ביטוי נאות לדעות שונות הרווחות בציבור"?¹¹³ במילים אחרות, כמה מגוון אמצעי תקשורת צריך להציג? האם עליו להציג את הדעות הנפוצות או שמא הוא חייב להציג את כל הדעות, כולל השוליות ביותר? מתי הצגת הדברים "מאוזנת"?¹¹⁴ – כאשר להצגה של כל דעה הוקדש אותו זמן? שמא דווקא הקדשת זמן זהה לכל דעה מפרה את האיזון, בכך שהיא יוצרת את הרושם המוטעה שכולן נהנות משיעור תמיכה דומה?¹¹⁵

באופן דומה, רוב הדרישות להציג מגוון המפורטות בכללי הרשות השנייה אינן דרישות חד-משמעיות. כך, סעיף 6(א) קובע כי בעל זיכיון "ישרר תכניות במגוון רחב, ככל

110 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-658608,00.html

111 כללי האתיקה של הרשות השנייה, לעיל ה"ש 94, ס' 7.

112 *Applicability of Fairness Doctrine to Cigarette Advertising*, 9 F.C.C.2d 921 (1967).

ארגונים סביבתיים טענו בעקבות זאת שפרסומות למוצרי צריכה משקפות תמיכה בעמדה אחת – העמדה החומרנית – בסוגיה שיש בה דעות נוספות. בעקבות זאת הפסיקה FCC להחיל את הדוקטרינה על פרסומות למוצרים. ראו: Fairness Doctrine and Public Interest Standards, 39 Fed. Reg. 26372, 48 F.C.C.2d 1 (1974).

113 ס' 47(א) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.

114 כללי האתיקה של הרשות השנייה, לעיל ה"ש 94, ס' 7.

115 לדיונים בקשיים ביישום הדרישות של דוקטרינת ההגינות ראו Baker, לעיל ה"ש 13, בעמ' Stanley Ingber, *The Marketplace of Ideas: A Legitimizing Myth*, 1984 DUKE L.J. 1, ; 196 60–61; Harry Kalven, Jr., *Broadcasting, Public Policy and the First Amendment*, 10 J. L. & ECON. 15, 47 (1967); STEVEN J. SIMMONS, *THE FAIRNESS DOCTRINE AND THE MEDIA* .146–250 (1978).

האפשר, של סוגים ונושאים ולקהלי יעד מגוונים...; (3) ייתן ביטוי... למרקם התרבותי המגוון של ישראל, לתחומי העניין של כל תושבי ישראל בכל אזורי הארץ ובכל צורות ההתיישבות... למגוון סגנונות החיים, רמת החיים, ההשכלה, התעסוקה, התרבות והאמונות הדתיות של תושבי ישראל; (4) ייתן ביטוי ראוי ליהודים ולערבים, לעולים ולוותיקים, יפנה למגוון קהלים, טעמים ועדות, ויעסוק בתחומי העניין של קבוצות מוגדרות באוכלוסייה, כגון גמלאים, נכים, ילדים, מבוגרים וחרויים". בכל הדרישות הללו אין קביעות כמותיות, וזאת בניגוד, למשל, לדרישה (המופיעה בסעיף 8(א) לאותם כללים) שבעל הזיכיון ישדר תוכניות בשפה הערבית ובשפה הרוסית בהיקף שלא יפחת מחמישה אחוזים מזמן השידור השבועי הכולל שלו.

עמימות זו של הכללים מאפשרת אכיפה ברירנית (סלקטיבית) שלהם, באופן שמשרת את טובת הממשל, ולא את טובת הציבור. הרגולטור עלול להרגיש לחץ מצד הממשל הממונה עליו לפעול בהתאם לציפיותיו. כך, ממשל ניקסון השתמש בדוקטרינת ההגנות כדי להפחיד אמצעי תקשורת ליברליים שאותם תפס כאיבים פוליטיים.¹¹⁶ הממשל יכול לפעול גם מהכיוון ההפוך, מלמטה כלפי מעלה, על-ידי שימוש במשאבים כדי לייצר תלונות על הפרת הכללים נגד אמצעי תקשורת שאין הוא מחבב. כך, ממשל קנדי העסיק איש תקשורת שאיתר פרטים וקבוצות פרוגרסיביות שהותקפו בתחנות רדיו ימניות, ולאחר-מכן עודד אותם לדרוש מהתחנות לתת להם זמן תגובה.¹¹⁷

בעיה נוספת היא שעמידה בדרישות המופנות אל אמצעי התקשורת מהווה תנאי לחידוש הרישיון או הזיכיון שלו על-ידי הרגולטור. בכך נוצרת תלות של אמצעי התקשורת ברגולטור ובממשל שממונה עליו, והממשל יכול לנצל תלות זו כדי להרתיע אמצעי תקשורת מפרסום תכנים שאינם נוחים לו. כלומר, משטר של רשיונות/זכיונות אשר כורך בין חידוש הרישיון לבין מילוי דרישות תוכניות הוא בעייתי ועלול לגרום לתופעה של צנזורה עצמית, קרי, לתופעה של אמצעי תקשורת אשר נזהרים מלהרגיז את הממשל. דוגמה לכך אפשר לראות בתוכניתו של ממשל ניקסון להתנקם בחברה-האם של העיתון WASHINGTON POST, שחשף התנהגות לא-ראויה בקשר לפרשת ווטרגייט, על-ידי אי-חידוש רשיון שידור שהיה לה.¹¹⁸

נוסף על כך, נראה שמכיוון שהדרישות אינן חד-משמעיות, הרגולטור נוטה להתערב ולאוכפן רק במקרים שבהם ברור מעבר לכל ספק שאמצעי תקשורת לא עמד בהן. הרגולטור האמריקאי התערב רק במספר זעום של מקרים שבהם הוגשו תלונות על אי-עמידה בדרישותיה של דוקטרינת ההגנות להציג מגוון דעות, וכמעט תמיד הוא בחר להותיר את

116 FRIENDLY, לעיל ה"ש 107, בעמ' 131–133.

117 שם, בעמ' 32–42.

118 Monroe E. Price, *The Market for Loyalties: Electronic Media and the Global Competition for Allegiances*, 104 YALE L.J. 667, 689 (1994); Matthew L. Spitzer, *The Constitutionality of Licensing Broadcasters*, 64 N.Y.U. L. REV. 990, 1050–1051 (1989).

שיקול-הדעת של אמצעי התקשורת על כנו.¹¹⁹ באשר למצב בישראל, המחקרים שפורטו לעיל בדבר ייצוג קבוצות בשידורי הטלוויזיה של ערוץ 2 וערוץ 10,¹²⁰ הכפופים לדרישות הגיוון בתכנים, מצביעים על התעלמות מהדרישות, שמעידה כנראה על העדר אכיפה מספקת מצד הרגולטור. הסבר אחר לתופעה של תת-אכיפה הוא לחצים המופעלים על-ידי גורמי השוק המפוקחים על-ידי הרגולטור. לפי גישת "הרגולטור השבוי", החלטותיו של הרגולטור פועלות בעיקר לתועלתן של קבוצות-אינטרס בתעשייה. אחד ההסברים לכך הוא תופעת "הדלת המסתובבת" – העובדה שבמקרים רבים הרגולטור עובר לאחר סיום תפקידו הציבורי אל השוק הפרטי בתחום שעליו פיקח. אכן, ביחס למצב בישראל נטען כי המועצה לשידורי כבלים ולוויין והרשות להגבלים עסקיים מגלות נטייה לא להתחשב מספיק באינטרס הציבורי, ולעומת זאת נוטות לגלות התחשבות רבה באינטרסים של גורמי השוק הכפופים לפיקוחן.¹²¹

ראינו אפוא את הבעייתיות הגדולה הכרוכה בפגיעה בעצמאות העריכתית של אמצעי תקשורת. היש אפוא להבטיח לאמצעי תקשורת שהם יצרני תכנים עצמאות עריכתית מוחלטת? האם חופש העיתונות מחייב עצמאות עריכתית מוחלטת? יש לזכור שהעיתונות היא מוסד חיוני של המדינה הדמוקרטית. כפי שכבר ציינתי, אמצעי התקשורת הם "כלב-השמירה" של האזרחים מול רשויות השלטון. כמו-כן, הם האתר שבו מתנהל השיח הציבורי. ההתייחסות למוסד העיתונות צריכה להיות מכשירנית (אינסטרומנטלית) – זהו מוסד שמשרת את המטרה של תפקוד תקין של הדמוקרטיה, וממטרה זו יש לגזור את תפקידי העיתונות ואת היקפו של חופש העיתונות.¹²² אמצעי התקשורת מעוניינים אומנם שחופש העיתונות יפורש כמעניק להם עצמאות מפני כל התערבות תוכנית של הממשל. אך מה שראוי להעניק להם נגזר ממה שמשרת את הציבור במדינה הדמוקרטית. לעצמאות העריכתית יש תפקיד מכשירני. אין לראותה כזכות קנויה של אמצעי התקשורת, ותפקידה אינו לשרת את האינטרסים שלהם, אלא את האינטרסים של הציבור במדינה דמוקרטית. תפקידה של העיתונות כאתר שבו מתנהל רוב השיח הציבורי דוחף לכיוון חיובם של אמצעי התקשורת להציג מגוון. בחלק ב' עמדתי על כך שבהעדר התערבות צפוי פער משמעותי בין השיח הציבורי הדרוש בדמוקרטיה – שיח מגוון שבו באות לידי ביטוי דעות שונות וקבוצות שונות – לבין מה שסיפקו אמצעי תקשורת פרטיים הפועלים על-פי הגיון

119 בהסתמך על נתונים לגבי פעילותו של הרגולטור האמריקאי, חישוב אחד ממבקריה של הדוקטרינה כי בממוצע תוגש תלונה נגד בעל רשיון שידור רק פעם ב-73 שנים, והחלטה לחובתו תתקבל רק פעם ב-1,300 שנה. ראו: Everett C. Parker, *The Fairness Doctrine*, in: QUESTIONING MEDIA ETHICS 81, 82–83 (Bernard Rubin ed., 1978).

120 לעיל ה"ש 62.

121 תהילה שוורץ-אלטשולר "ה'מעבר הבטוח' מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי: קו התפר שבין פוליטיקה לבין רגולציית תקשורת" תקשורת ופוליטיקה בישראל 43 (דן כספי עורך, 2007).

122 ראו לעיל הטקסט הסמוך לה"ש 104–106.

השוק. בגלל פער זה נוצרו הדרישות להצגת מגוון דעות ולפנייה לקבוצות השונות. מאידך גיסא, התערבות של הממשל עלולה לפגוע ביכולתה של העיתונות למלא את תפקידה האחר – זה של "כלב-השמירה". אכן, כפי שהוסבר לעיל, משטר של רשיונות המלווה דרישות תוכניות עלול לפגום ביכולתה של העיתונות להיות בלתי-תלויה בממשל ולבקרו. יש להביא בחשבון את שני השיקולים האלה.

חשיבה מורכבת כזו באה לידי ביטוי בפסק-הדין האמריקאי הידוע בפרשת *Red Lion*. בית-המשפט אישר ענף של דוקטרינת ההגינות כאשר סירב לפסול הוראה של הרגולטור שדרשה מאמצעי התקשורת המשודרת לתת זכות תגובה למי שבוקר על-ידיהם.¹²³ בפרשה זו הביא בית-המשפט בחשבון שני שיקולים: מחד גיסא, את השיקול של שמירת איתנותם של אמצעי התקשורת והעצמאות העריכתית שלהם; ומאידך גיסא, את השיקול שנדירותו של משאב התדרים יוצרת "צוואר בקבוק" בתחום התקשורת המשודרת, שתוצאתו היא העדר מגוון מספיק בתכנים. בית-המשפט הגיע למסקנה כי יש להעדיף את השיקול השני, באומרו: "It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount"¹²⁴. הוא הסכים לאשר את הפגיעה בעצמאות העריכתית לשם השגת היעד של שיח ציבורי מגוון וחיוני באמצעי התקשורת המשודרת.

אולם ההסבר שנתן בית-המשפט בדבר נדירותו של משאב התדרים היה צר מדי. העדר מגוון מספיק באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים נובע מגורמים נוספים, שעמדתי עליהם בחלק ב. בגלל שיקולי רווח אמצעי תקשורת כאלה נוטים להתעלם מקבוצות קטנות או מקבוצות שאינן אטרקטיביות מבחינת המפרסמים, ונרתעים מהצגת דעות לא-שגרתיות. מאחר שהקמת אמצעי תקשורת וייצור תכנים תקשורתיים כרוכים בהוצאות כבירות, הבעלות בהם מצויה בידי אליטות כלכליות, ועל-כן לא ניתן ביטוי הולם לדעות שאינן תואמות את האינטרסים של אליטות אלה. אך בית-המשפט האמריקאי לא הסכים לראות בשיקולים כאלה הצדקה ראויה להתערבות תוכנית, ואישר התערבות כזו רק בשל השיקול של נדירות התדרים. כך, בפרשת *Miami Herald* הועלה הטענה כי ההוצאות הכבדות הכרוכות בהוצאת עיתונים יוצרות מחסום מפני גישה, בדומה למחסום הנוצר בגלל נדירות התדרים. אולם בית-המשפט דחה טענה זו וסירב להחיל את דוקטרינת ההגינות על העיתונות הכתובה, בעומדו על הפגיעה בעצמאות העריכתית שהדוקטרינה גורמת.¹²⁵ החל בשנות השמונים התחזקה בארצות-הברית גישה המצדדת בהתערבות מינימלית בתחום התקשורת, ומאבקם של אמצעי התקשורת נגד התערבות תוכנית זכה בהצלחה. גישה זו היא נגזרת של רוח כללית של ניאור-קפיטליזם שהשתררה שם, הדוחפת לכיוון של דה-

123 Red Lion Broadcasting Co., Inc. v. FCC, 395 U.S. 367 (1969) (להלן: פרשת *Red Lion*).
 124 שם, בעמ' 390. יש לציין שכאשר בית-המשפט מדבר על האינטרס הציבורי, הוא מתכוון לאינטרס של הציבור כצופים וכמאזינים, ולא לאינטרס של הציבור לגשת אל השיח ולהתבטא.
 125 *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241, 258 (1974).

רגולציה בטענה שהשוק החופשי פועל היטב, ושהתערבות המדינה אינה דרושה, למעט במקרים של כשל שוק. דוקטרינת ההגינות בוטלה בארצות-הברית בשנת 1987, ופוליטיקאים ניסו לצמצם גם את ההגבלות המבניות שמטרתן למנוע ריכוזיות בבעלות באמצעי תקשורת. בית-המשפט אומנם מרשה להטיל הגבלות מבניות, אך אין הוא מחייב הטלת הגבלות כאלה, כך שהמחוקק רשאי ויכול לצמצמן. הטענה ששימשה להצדקת צעדים אלה הייתה שההתפתחות הטכנולוגית פתרה את הבעיה של נדירות התדרים, ולכן אין עוד צורך בהתערבות.

אך נראה שלא התרחשו שינויים מהותיים המצדיקים את שינוי המדיניות המתואר לעבר דה-רגולציה. ההתפתחות הטכנולוגית פתרה אומנם את בעיית נדירותם של התדרים האלקטרומגנטיים ואף הביאה לעולם את האינטרנט, אך הבעיות של העדר מגוון מספיק בשיח נובעות כאמור מגורמים נוספים, כגון העלות הגבוהה של הפעלת אמצעי תקשורת, ריכוזיות הבעלות והעדר הכדאיות העסקית בפנייה לקבוצות קטנות. בתקופה הנדונה התרחשו תהליכים של גידול בריכוזיות הבעלות¹²⁶ ושינוי באופי הבעלים, שכתוצאה מהם הבעלות מצויה יותר ויותר בידי קונגלומרטים, אשר לעיתים קרובות אינם שומרים על הפרדה בין שיקולי עריכה לבין שיקולים עסקיים.

שינוי הגישה בארצות-הברית בתחום מדיניות התקשורת אינו מוצדק אפוא מבחינה עניינית, ומבטא כאמור את האקלים הניאור-קפיטליסטי שהשתרר שם. הוא קשור גם לעוצמה הפוליטית של הקונגלומרטים שבבעלותם אמצעי תקשורת. בשנים האחרונות התקיים בארצות-הברית מאבק ציבורי נגד צמצום נוסף של ההגבלות המוטלות על ריכוזיות הבעלות.¹²⁷ בדיקת המצב בישראל, שהוצגה לעיל בחלק ג2, הראתה שגם בישראל אין מקום לטענה שההתפתחות הטכנולוגית יצרה מצב שבו השוק מספק את המגוון הדרוש בשיח הציבורי ואין צורך בהתערבות.

הגישה האמריקאית העכשווית נוטה לשים דגש בעצמאות העריכתית של אמצעי תקשורת, תוך התעלמות מכך שבמקרים רבים האינטרס הנוגד קשור אף הוא לתחום הביטוי. בעוד שבפרשת *Red Lion* ראה בית-המשפט גם את האינטרס הציבורי בקיום שיח מגוון, פסיקות שסטו מאותה הלכה הדגישו את הסכנות הכרוכות בהתערבות תוכנית של המדינה בכל הקשור לאמצעי תקשורת, והתעלמו במידה רבה מהנזקים הכרוכים באי-התערבות. אכן, כדי לקבוע אם יש מקום לביטול התערבויות תוכניות דוגמת אלה שקיימות אצלנו – דוקטרינת ההגינות והדרישה לשיח מגוון קבוצות – צריך לשקול את היתרונות והחסרונות של התערבויות תוכניות כאלה לעומת היתרונות והחסרונות הגלומים בחלופה, קרי, בהימנעות מהתערבות תוכנית. עמדתי לעיל על הבעיות הכרוכות בהתערבות תוכנית, אולם טענתי גם כי דומה שצעדים של התערבות מבנית לא יספיקו להבטחת מגוון של תכנים

BAGDIKIAN, לעיל ה"ש 35.

McCHESNEY, לעיל ה"ש 27, פרק 7.

ודעות באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים. על-כן מתעוררת השאלה אם לא ראוי בכל-זאת לאפשר התערבות תוכנית. אעמוד עתה על שני שיקולים שממתנים את החששות לגבי התערבויות תוכניות, ולאחר-מכן אצביע על צעדים אחדים שניתן לנקוט כדי לנטרל או לצמצם את הבעיות הכרוכות בהתערבויות כאלה.

השיקול הראשון הוא שדוקטרינת ההגינות והדרישה להציג מגוון של תכנים אינן מרשות לממשל להתערב בשוק הדעות בדרך של הכתבת הופעתן של דעות מסוימות. תומס אמרסון הציע הבחנה בין התערבות תוכנית ברמת המקרו לבין התערבות ברמת המיקרו. התערבות מהסוג הראשון היא כזו שבה המדינה דורשת דרישות כלליות, ניטרליות. למשל, היא מנסה להבטיח שבאמצעי תקשורת יוקדש מינימום מסוים של זמן לדיון בסוגיות ציבוריות או שאמצעי התקשורת יציגו מגוון של דעות. בהתערבות ברמת המיקרו, לעומת זאת, המדינה מנסה להכתיב תכנים מסוימים – למשל, שאירוע בין-לאומי מסוים ייסקר מפרספקטיבה שנוחה לממשלה. כאשר מדובר בהתערבות ברמת המקרו, החשש שמדובר בניסיון לעצב את שוק הדעות בדרכים שנוחות לממשלה קטן מזה שמתעורר לנוכח התערבות ברמת המיקרו, ולכן ההתערבות מהסוג הראשון צריכה להיחשב לגיטימית יותר.¹²⁸ באופן דומה הדגיש ברון כי דוקטרינת ההגינות מתירה לממשלה רק התערבות שמטרתה להרחיב את הדיון הציבורי, להבדיל מהרשאה לדרוש הצגת דעות מסוימות.¹²⁹ השיקול השני הוא שבשנים האחרונות התרחש, כפי שהוסבר לעיל, תהליך של הרס המחיצה שבין עריכה לבעלות. בעלים של אמצעי תקשורת מפעילים לחצים – אשר עיתונאים ועורכים מתקשים לעמוד בהם – לקבוע תכנים לפי שיקוליהם העסקיים, תוך חריגה מנורמות מקצועיות המחייבות הצגת מגוון של דעות וקולות. לכן דומה שההתערבויות התוכניות הנדונות עשויות למלא תפקיד חיובי של הגנה על יכולתם של עורכים ועיתונאים לספק מגוון. בית-המשפט בארצות-הברית הדגיש את חשיבותה של שמירת העצמאות העריכתית, ועמד על כך שהתערבות תוכנית, דוגמת דוקטרינת ההגינות, מאיימת על יכולתם של עורכים ועיתונאים לפעול באופן בלתי-תלוי ברגולטור של המדינה. אך במציאות הקיימת האיום על עצמאותם של עורכים ועיתונאים מגיע לא רק מכיוונו של

Thomas I. Emerson, *The Affirmative Side of the First Amendment*, 15 GA. L. REV. 795, 128 (1981) 803–804. באופן דומה, בפסיקה הישראלית הייתה נכונות לאשר חקיקה הדורשת מאמצעי תקשורת מסוימים להציג מגוון של דעות הרווחות בקרב הציבור, וזאת בנימוק שאמצעי התקשורת הללו אינם רק "דובר", אלא גם "במה" שעליה מתנהל השיח הציבורי. ראו בג"ץ 399/85 כהנא נ' הועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, ס' 12 לפסק-דינו של השופט ברק (1987).

Jerome A. Barron, *An Emerging First Amendment Right of Access to the Media*, 37 GEO. 129 WASH. L. REV. 487, 507 (1969) (ברון מאפיין את דוקטרינת ההגינות כ-"a governmentally-sponsored process for stimulating the interchange of ideas" "the government contributes substantively to the information process").

הרגולטור, אלא גם – ואולי בעיקר – מכיוונם של הבעלים, הלוחצים להציג תכנים בהתאם לשיקולי רווח.

להלן כמה צעדים שניתן לנקוט כדי לצמצם את הבעיות הכרוכות בהתערבויות התוכניות הנדונות:¹³⁰

1. ככל שמדובר בדרישה להציג מגוון של תכנים הפונים לקבוצות-יעד שונות, לפני הצבת הדרישות הספציפיות בחקיקה חייב להיערך דיון מושכל כדי לקבוע מה יהיו הדרישות. דיון כזה מחייב עיסוק בשאלות מקדמיות סבוכות לגבי זכויותיהן של קבוצות שונות. נוסף על כך ראוי להשתמש בסקרים כדי לקבוע אילו קבוצות קיימות, מה גודלן, ואילו נושאים מעניינים את חבריהן.
2. כפי שהוסבר לעיל, השימוש במונחים עמומים מאפשר אכיפה בִּירנית של הכללים בדרך שמשרתת את טובת הממשל, ולא את טובת הציבור, ועלול גם לגרום לכך שהרגולטור יאכוף אותם רק במקרים שבהם אין כל ספק שהם הופרו. על-כן יש לנסח את הדרישות התוכניות בצורה מפורטת ככל האפשר, ולהשתדל להציב דרישות כמותיות (דוגמת הדרישה שחמישה אחוזים לפחות מכלל השידורים השבועיים של זכייני יהיו בערבית).¹³¹ כך, למשל, דומה שקשה מאוד ואולי בלתי-אפשרי להגדיר את הדרישה של דוקטרינת ההגינות להציג דעות בדרך "מאוזנת". לכן אפשר אולי לוותר עליה, ובלבד שהדרישה להציג מגוון של דעות תישמר.
3. על-מנת למנוע את הממשל מלהשתמש בדרישות התוכניות לשם התנכלות לאמצעי תקשורת, יש לאסור על כל גורם בממשל להגיש תלונה על אי-עמידה בדרישות, וכן לאסור על גורמים כאלה להביא לידי כך שמישהו אחר יגיש תלונה כזו.
4. האכיפה צריכה להתבסס על בחינה מצטברת לאורך תקופה מסוימת של מידת עמידתו של אמצעי התקשורת בדרישות, להבדיל מהתייחסות למקרים ספציפיים של הפרת הדרישות.
5. רצוי שאופן תפקודו של הרגולטור באכיפת הדרישות התוכניות יבחן מדי תקופה על-ידי מבקרים, ושכית-המשפט יתרום כאן את חלקו.
6. מטרתו של חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, היא למנוע עובדי ציבור שפרשו מתפקידם מלנצל את הקשרים האישיים שיצרו במהלך כהונתם בתפקיד. חוק זה מיועד למנוע את האפקטים השליליים של תופעת "הדלת המסתובבת".¹³²

130 להצעות של צעדים שניתן לנקוט כדי להתגבר על ניצול לרעה של דוקטרינת ההגינות ראו Magarian, לעיל ה"ש 93.

131 ראו, למשל, ס' 9-10 לכללי האתיקה של הרשות השנייה, לעיל ה"ש 94, אשר מנסים להסדיר באופן מפורט את זכות התגובה.

132 שוורץ-אלטשולר, לעיל ה"ש 121, בעמ' 64-70.

7. רצוי שהדרישות התוכניות הנדרונות לא יחולו על כל אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים, אלא רק על אלה מביניהם המשתייכים לתחום התקשורת המשודרת. במדינות רבות אכן קיימת הבחנה רגולטיבית כזו, וחובות מסוימות החלות על אמצעי תקשורת משודרת אינן מוחלות על אמצעי תקשורת אחרים. אף שמבחינת הרציונל שביסוד הדברים יש מקום להחיל את החובות הנדרונות גם על אמצעי תקשורת כלל-חברתיים אחרים, הבחנה כזו היא פתרון מוצלח, שכן היא מאפשרת התמודדות עם שני הגורמים שאנו מוטרדים מהשפעתם על השיח הציבורי – הממשל והגורמים הפרטיים השולטים באמצעי התקשורת. מחד גיסא, הדרישות התוכניות שיופנו אל אמצעי התקשורת המשודרת יתרמו להבטחת האינטרס הציבורי בשיח מגוון, אשר לא יתממש במידה הנאותה אם נאפשר לגורמי השוק הללו לפעול ללא כל התערבות. מאידך גיסא, החששות מכך שהסמכת הממשל להתערב באופן תוכני בפעולתם של אמצעי התקשורת תגרום לעיוותים בשוק הדעות יצטמצמו, מאחר שהדרישות הללו לא יחולו על אמצעי תקשורת אחרים.¹³³

• תיווך לעומת התבטאות ישירה

אחד החסרונות של שתי ההתערבויות התוכניות שנדונו בסעיף הקודם הוא שבשני המקרים מדובר בתחליף להתבטאות ישירה, שכן ההתבטאות מתווכת על-ידי אמצעי התקשורת. תחליף זה אינו מושלם, ולוקה בכמה בעיות. ראשית, יש תמריץ כלכלי לא לעמוד בדרישות, להתעלם מדעות חריגות או מרגיזות, ולהיות מכוון לרוב. אכיפה אפקטיבית מבטלת בעיה זו, אך ראינו שגם בארצות-הברית וגם בישראל האכיפה נוטה להיות ברמה נמוכה.¹³⁴ שנית, יש הטיות של עורכים ורגולטורים, אשר באים מקרב האליטה ולכן אינם מדמיינים קיומן של סוגיות מסוימות או דעות מסוימות. צריכים להיות אפיקים שיציפו את ה"שטח" כלפי מעלה. נימוקו של Friedrich Hayek בעד שוק חופשי ונגד כלכלה ריכוזית היה שקשה לממשלה לדעת על המתרחש, היכן קיימות בעיות ומהם הצרכים.¹³⁵ אכן, רצוי שבשיח הציבורי תהיה זרימה מלמטה כלפי מעלה. שלישית, גם אם אמצעי התקשורת ממלאים את החובה להציג מגוון של תכנים ודעות, קיימת סכנה שהטיות של עורכים יגרמו למסירת נקודות-המבט שהם אינם אוהבים בדרך טובה פחות מזו שבה בעלי הדעות עצמן היו מבטאים אותן. לכן יש לציבור אינטרס לשמוע דברים לא רק דרך תיווך של אמצעי התקשורת, אשר ההטיות בהם הן בלתי-נמנעות, אלא גם באופן ישיר מפי בעלי הדעות. מצב

133 שיקול זה הוצג לראשונה על-ידי בולינג'ר. ראו: LEE C. BOLLINGER, IMAGES OF A FREE PRESS 116–120 (1991). ראו גם ברק, לעיל ה"ש 21, בעמ' 202–203.

134 ראו לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 119–121.

135 לדיון בגישתו של Hayek ראו: Russell Hardin, *Representing Ignorance*, 21 SOC. PHIL. & POL'Y 76, 85–87 (2004).

שבו כל השיח אינו ישיר, אלא עובר דרך תיווכם של מספר לא־גדול של אמצעי תקשורת, נותן להם כוח גדול מדי.

אמצעי תקשורת קבוצתיים אינם דיבור ישיר ממש, אבל הם נותנים מענה מסוים לבעיה זו. אפשר לצפות שאמצעי תקשורת קבוצתיים ישקפו בצורה אותנטית יותר את האינטרסים ונקודת־המבט של מי שנמנים עם הקבוצה. אך כאמור, בשל בעיות של היתכנות כלכלית, לא יקומו אמצעי תקשורת קבוצתיים כאשר מדובר בקבוצות קטנות או לא־אטרקטיביות מבחינת המפרסמים. לכן יש מקום לשקול הענקת זכות גישה לקבוצות אל אמצעי התקשורת הכלל־חברתיים, וכן חיוב של אמצעי התקשורת הללו לקבל פרסומות פוליטיות במחיר סביר.¹³⁶ שני האמצעים הללו הם בגדר התערבות תוכנית.

זכות גישה של קבוצות אל אמצעי תקשורת קיימת כאמור בצרפת ובאיטליה,¹³⁷ אך מדובר בגישה אל אמצעי תקשורת ציבוריים. הסברתי לעיל שלנוכח מגמת ההפרטה בתקשורת, חשיבותם של אלה הולכת וקטנה. לכן יש לשקול מתן זכות גישה לקבוצות גם אל אמצעי תקשורת פרטיים כלל־חברתיים. הדבר מחייב מתן תשובות לשאלות קשות, כגון מיהן הקבוצות הזכאיות לייצוג, מי הגורמים שיורשו לייצג את הקבוצות הללו, ומה יהיה ביטוייה הקונקרטי של זכות הגישה הזו. כמו־כן יש להחליט איזה גוף יהיה מוסמך לתת תשובות לשאלות אלה, ובעניין זה צריך להנחות אותנו החשש שאותו גוף עלול לנצל לרעה את סמכותו לשם התערבות בשוק הדעות. באיטליה ההחלטות באשר לגישה לערוצים הציבוריים מסורות לוועדה של הפרלמנט המפקחת על התקשורת המשודרת, וההחלטות של גוף פוליטי זה נתפסות כבלתי־חשופות לביקורת שיפוטית.¹³⁸ אפשר לתהות אם לא עדיף שההחלטות יימסרו לגוף לא־פוליטי שיורכב מאנשי ציבור בעלי הבנה בנוגע למצב החברתי ואשר החלטותיו יהיו חשופות לביקורת שיפוטית.¹³⁹

באשר להטלת חובה על אמצעי תקשורת כלל־חברתיים לקבל פרסומות פוליטיות במחיר סביר, בית־המשפט בארצות־הברית קבע כי אין להטיל חובה כזו, מפני שהדבר

136 יש להדגיש כי החשש שקבוצות קטנות לא יוכלו לקיים אמצעי תקשורת משלהן אינו הסיבה היחידה שבעטייה ראוי לשקול שימוש באמצעים הללו. סיבה נוספת היא החשיבות של קיום מרחב ציבורי תקשורתי שבו יתקיים שיח בין הקבוצות השונות, כפי שהוסבר לעיל בחלק ג1. הבאת הקולות של קבוצות מיעוט אל אמצעי התקשורת הכלל־חברתיים, אשר אליהם קבוצות הרוב קשובה, מקשה התעלמות מהאינטרסים שלהם, תורמת להרגשתם כי הם זוכים בכבוד, ומעודדת שיח בין־קבוצתי אשר מפחית עוינות בין הקבוצות ותורם ליציבות החברתית. אין מקום להפנות דרישות כאלה אל אמצעי התקשורת הקבוצתיים, שכן הדבר יפגע ביכולתם לשמש פורום קבוצתי.

137 CRAUFURD SMITH, לעיל ה"ש 44, בעמ' 213–214.

138 שם, בעמ' 214.

139 ס' 7(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו קובע כי חברי מועצת הרשות השנייה יהיו "אנשי ציבור בעלי רקע תרבותי הולם, נסיון וידע בתחומי התמחותם ונסיון והבנה למצב החברתי בישראל".

יצמצם את יכולתם של עורכים בעלי אחריות לשלוט בתכנים. הוא סבר כי יש לסמוך יותר על העורכים, שהינם מנוסים ומקצועיים, מאשר על פרשנים מטעם עצמם שקנו זמן שידור. בית-המשפט חשב כי האפשרות שעורכים ינצלו לרעה את עצמאותם העריכתית אינה סיבה טובה מספיק לחייב אמצעי תקשורת לקבל פרסומת פוליטית.¹⁴⁰

אולם ההנמקה של בית-המשפט האמריקאי אינה משכנעת. כפי שהסברתי זה עתה, העורכים נמנים עם אליטה, ולכן מתקשים לזהות את מה שמעניין קבוצות שונות ואת קיומן של דעות מסוימות. יתר על כן, יש סכנה שההטיה שלהם נגד דעות מסוימות תגרום לכך שהם לא יציגו אותן כלל או יציגו אותן בדרך טובה פחות מזו שבה יציגו אותן בעלי הדעות עצמם. התייחסות לנושאים המעניינים קבוצות קטנות או הבאת דעות חריגות אינן עלולות בקנה אחד עם שאיפתם של בעלים של אמצעי תקשורת כלל-חברתיים למקסם רווחים, וכפי שכבר הוסבר, בעשורים האחרונים עורכים מתקשים לעמוד בפני הלחצים של בעלים לקבוע תכנים לפי שיקולים עסקיים.

חשש נוסף מפני פרסומת פוליטית, אשר מילא תפקיד מרכזי בהחלטתו של בית-המשפט בפרשת "המפקד הלאומי" להכשיר את הגבלתה של פרסומת כזו, הוא שנתיב זה של גישה אל השיח יפגע בשוויון ההזדמנויות להשתתף בשיח הציבורי, מפני שהעשירים יוכלו לנצל נתיב זה הרבה יותר מהעניים. שיקול זה הוא חשוב, כמובן, אך ראוי להביא בחשבון גם את השיקול שפרסומת פוליטית מאפשרת דיבור ישיר של בעלי הדעות, ללא תיוכום של עורכים בעלי הטיות. פתרון המביא בחשבון את שני השיקולים עשוי להיות קביעת תקרה אחידה של הוצאות שנתיות בעבור פרסומת פוליטית שאדם רשאי להוציא.¹⁴¹

• סיכום הדיון בהגברת המגוון באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים

התמונה המצטיירת מהדיון בהגברת המגוון באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים היא זו: חלק מהצעדים האפשריים להגברת המגוון מהווים התערבות מבנית, בעוד צעדים אחרים מהווים התערבות תוכנית. התערבות תוכנית היא בעייתית יותר מהתערבות מבנית, אך נראה כי אי-אפשר להסתפק בהתערבויות מבניות. לכן יש לשקול אם אין מקום בכל-זאת להתערבויות תוכניות. התערבות תוכנית פוגעת בעצמאות העריכתית של אמצעי התקשורת, והשאלה היא אם חופש העיתונות מחייב עצמאות מוחלטת של אמצעי התקשורת בקביעת

140 CBS, Inc. v. Democratic Nat'l Comm., 412 U.S. 94 (1973). גם השופט לוי, בפרשת "המפקד הלאומי", מוטרד מכך שהכלי של פרסומות פוליטיות יפגע באיכות השיח. חששו הוא שהשיח הפוליטי יקבל מאפיינים של השיח הפרסומי. ראו לעיל ה"ש 1, ס' 2-3 לפסק-דינו של השופט לוי.

141 אני ער לכך שקביעת תקרה כזו מעוררת קשיים. למשל, האם סכום התקרה לא יהיה גבוה מהסכום שאדם עני יכול להרשות לעצמו להוציא? אכן, הגדרה מדויקת של ההסדר שיאפשר פרסומת פוליטית אינה משימה פשוטה, אך הדיון בפרטיו של הסדר כזה אינו אפשרי כאן בשל קוצר היריעה.

התכנים. התערבות תוכנית של הממשל בקביעת התכנים התקשורתיים מסכנת את יכולתם של אמצעי התקשורת לשמש "כלב-השמירה" של האזרחים כנגד הרשויות. אכן, המונחים העמומים שבהם נעשה שימוש בכללים הקובעים את דוקטרינת ההגינות ואת החובה להציג מגוון של תכנים לקהלי-יעד שונים מעוררים חשש מפני אכיפה בריבנית שלהם באופן שישירת את טובת הממשל, ולא את טובת הציבור. הדרישות התוכניות הללו מהוות תנאי לחידוש הזיכיון של אמצעי התקשורת, מה שיוצר תלות של אמצעי התקשורת ברגולטור ובממשל הממונה. התוצאה עלולה להיות אמצעי תקשורת שנוהרים מלהרגיז את הממשל ונוקטים צנזורה עצמית. אולם נוסף על התפקיד של "כלב-השמירה", אמצעי התקשורת מתפקדים כאתר שבו מתנהל רוב השיח הציבורי במדינה דמוקרטית. אך בגלל שיקולי רווח אמצעי תקשורת פרטיים נוטים להתעלם מקבוצות קטנות ומדעות חריגות, ואינם מציגים מגוון מספיק של תכנים ודעות. הדילמה המתעוררת היא אם יש מקום להפנות דרישות תוכניות במטרה להגביר את המגוון, לנוכח הפגיעה הפוטנציאלית של דרישות כאלה ביכולתם של אמצעי התקשורת למלא את תפקיד "כלב-השמירה".

בפרשת *Red Lion* הביא בית-המשפט האמריקאי בחשבון את שני השיקולים: מחד גיסא, את השיקול של שמירת אי-תלותם של אמצעי התקשורת; ומאידך גיסא, את השיקול שנדירותו של משאב התדרים יוצרת "צוואר בקבוק" שתוצאתו היא העדר מגוון מספיק בתכנים. בית-המשפט הגיע למסקנה כי יש להעדיף את השיקול השני, ואישר את החלת דוקטרינת ההגינות, תוך פגיעה בעצמאות העריכתית, לשם השגת היעד של שיח ציבורי מגוון באמצעי התקשורת. בשנות השמונים השתררה בארצות-הברית רוח ניאו-קפיטליסטית, ולכן טענותיהם של אמצעי התקשורת נגד התערבות תוכנית זכו בהצלחה. דוקטרינת ההגינות בוטלה שם בשנת 1987, בנימוק שההתפתחות הטכנולוגית פתרה את הבעיה של נדירות התדרים. אולם נדירותו של משאב התדרים היא נימוק צר מדי, והעדר מגוון מספיק באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים נובע מסיבות נוספות, כמפורט בחלק ב של המאמר, אשר ממשיכות להיות רלוונטיות למרות הפתרון שנמצא לבעיית נדירותם של התדרים בתחום הטלוויזיה ולמרות צמיחתה של רשת האינטרנט. אל מול החששות המשמעותיים מהתערבות תוכנית הדרושת מאמצעי תקשורת להציג מגוון של דעות ותכנים, אפשר להצביע על שני שיקולים נגדיים: (א) התערבות כזו היא ברמת המקור, ולא ברמת המיקרו – היא אינה מאפשרת לממשל להכתיב את הופעתן של דעות מסוימות, וכל מטרתה היא להרחיב את הדיון הציבורי; (ב) במציאות העכשווית האיום על עצמאותם של עורכים ועיתונאים מגיע לא רק מכיוונו של הרגולטור, אלא גם – ואולי בעיקר – מכיוונום של הבעלים, אשר לוחצים עליהם להציג תכנים בהתאם לשיקולי רווח. לכן ההתערבויות התוכניות הנדונות עשויות למלא תפקיד חיובי של הגנה על יכולתם של עורכים ועיתונאים לספק מגוון.

עמדתי על צעדים שניתן לנקוט כדי לצמצם את הבעיות הכרוכות בדרישות של דוקטרינת ההגינות ובהטלת החובה להציג מגוון של תכנים לקהלי-יעד שונים, כגון ניסוח הדרישות בצורה מפורטת תוך הצבת סטנדרטים כמותיים, הטלת איסור על גורמי ממשל להגיש תלונה על אי-עמידה בדרישות, בחינת אופן תפקודו של הרגולטור באכיפת

הדרישות, והחלת הדרישות לא על כל אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים, אלא רק על אלה מביניהם המשתייכים לתחום התקשורת המשודרת. לאחר-מכן דנתי בשתי התערבויות תוכניות נוספות שמטרתן להגביר את המגוון באמצעי תקשורת כלל-חברתיים: זכות גישה לקבוצות וחיוב אמצעי תקשורת כלל-חברתיים לקבל פרסומות פוליטיות במחיר סביר. חשיבותן של התערבויות אלה טמונה בכך שהן מאפשרות התבטאות ישירה של אזרחים, להבדיל מהתבטאות המתווכת על-ידי עורכים של אמצעי תקשורת.

ד. סיכום

אף שבספרות ובפסיקה הושם דגש באינטרס של הציבור לשמוע את מירב המידע והדעות, חשוב לתת את הדעת גם ליכולתם של אזרחים ושל קבוצות אזרחים להשתתף בשיח הציבורי בדמוקרטיה. מאחר שהערכים של שלטון עצמי קולקטיבי ושוויון עומדים ביסודה של צורת המשטר הדמוקרטית, ומאחר שההחלטות על מדיניות וחקיקה מושפעות ממה שנאמר בשיח הציבורי, אפשר להציע עיקרון המחייב קיום הזדמנות שווה לאזרחים לנסות להשפיע על שיח זה.

אולם קיימת בעיה מעשית לתת זכות לדוברים להתבטא באמצעי התקשורת, שהם האתר המרכזי שבו מתנהל השיח הציבורי בדמוקרטיה מודרנית ועל-כן המקום שבו ההתבטאויות הן אפקטיביות. לכן בדרך-כלל מוותרים על כך, ובמקום זאת מאמצים כיעד של מדיניות תקשורת את השאיפה שמגוון העמדות הקיימות בקרב הציבור יובאו על-ידי אמצעי התקשורת. שיקולים של תיאוריה דמוקרטית מובילים למסקנה שהצגת המגוון הרצוי מחייבת שני דברים: (א) קיום של אמצעי תקשורת קבוצתיים; (ב) קיום של אמצעי תקשורת כלל-חברתיים אשר מציגים את מגוון נקודות-המבט הקיימות בקרב הציבור ומשקפים את הקבוצות השונות.

אולם בגלל שיקולים כלכליים יש לצפות שבהעדר התערבות של המדינה, לא יספק השוק את המגוון הדרוש, בשני מובניו. במובן האחד, אמצעי תקשורת שקהל-היעד שלהם הוא קבוצות קטנות או קבוצות שאינן אטרקטיביות מבחינת המפרסמים יתקשו לשרוד מבחינה כלכלית. ובמובן האחר, התכנים באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים ייטו להיות מכוונים אל העדפות הרוב או אל טעמיהם של המגזרים שמעניינים את המפרסמים. נקודות-המבט של קבוצות מיעוט לא יופיעו מספיק, ואמצעי התקשורת הללו ייטו לא לעסוק בבעיותיהן. אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים יימנעו מהצגת דעות שאינן מקובלות על רוב הציבור מחשש להבריח קוראים או צופים. בגלל השתייכותם של הבעלים של אמצעי התקשורת או של המפרסמים המממנים אותם לאלוהיית הכלכליות, הם יהיו מוטים נגד דעות שאינן תואמות את התפיסות ו/או האינטרסים של אליטות אלה.

המהפכה הטכנולוגית של העשורים האחרונים, אשר הביאה לעולם את הטלוויזיה הרב-ערוצית ואת רשת האינטרנט, אינה משנה את פני הדברים באופן מהותי. אף שבהשוואה לעבר יש כיום בישראל הרבה יותר אמצעי תקשורת, קיימות עדיין בעיות של מגוון.

מתקיימים אומנם אמצעי תקשורת קבוצתיים, אך זאת רק כאשר מדובר בקבוצות גדולות יחסית. באשר למגוון מבחינת התכנים והגשתם באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים, המחקרים לגבי ערוצים 2 ו-10 מלמדים כי הם מכוונים אל הרוב ומתעלמים מקבוצות מיעוט.

במאמר זה נסקרו אמצעי התערבות שונים העשויים לסייע בהגדלת המגוון. ככל שמדובר באמצעי תקשורת קבוצתיים שיש בסיס כלכלי לקיומם, אין מקום להציב מחסומים להקמתם, כפי שקורה כיום בתחומי הרדיו והטלוויזיה. הרשיונות להפעלת ערוצי רדיו וטלוויזיה צריכים להינתן על בסיס קבוצתי-זהותי. הגבלות שמטרתן למנוע בעלות מרוכזת באמצעי תקשורת מגדילות את הסיכוי להופעת אמצעי תקשורת קטנים, ובין היתר קבוצתיים. החקיקה הקיימת בישראל משתמשת בסטנדרט המקובל בידי ההגבלים העסקיים, שהוא כלכלי. אך בכך אין כדי להבטיח ריבוי קולות בשוק הדעות. נראה שיש מקום להחמיר ולאסור כליל החזקות צולבות באמצעי תקשורת העוסקים בחדשות ובאקטואליה.

ככל שמדובר באמצעי תקשורת שקהל-היעד שלהם הוא קבוצות קטנות או קבוצות לא-אטרקטיביות מבחינת המפרסמים, נראה שהפתרון של סבסוד אינו מעשי במציאות הקיימת בישראל, ולכן הם לא יוכלו להתקיים. עקב כך מתחדד הצורך להבטיח מגוון בתוך אמצעי התקשורת הכלל-חברתיים.

ככל שמדובר בנסיונות להבטיח מגוון באמצעי התקשורת הכלל-חברתיים, אמצעים אחדים של התערבות מבנית נראים לא-מציאותיים (למשל, מתן סובסידיות לאמצעי תקשורת המעסיקים עיתונאים הנמנים עם קבוצות מיעוט), ואילו אמצעים מבניים אחרים יוצרים התערבות מסיבית (דוגמת ההצעה שהחלטות על מינוי עורכים ופיטוריהם יתקבלו על-ידי העיתונאים, ולא הבעלים). לכן צריך לשקול צעדים של התערבות תוכנית.

התערבות תוכנית מעוררת חששות כבדים לפגיעה ביכולתם של אמצעי התקשורת לבקר את הממשל. עמימותם של המונחים שבהם נעשה שימוש בדרישות התוכניות הקיימות במשפט הישראלי מאפשרת לרגולטור אכיפה ברירנית בהתאם ללחצים של הממשל הממונה עליו או הימנעות מאכיפת הכללים נגד אמצעי התקשורת המפוקחים על-ידי אם הוא שבו בידיהם. בעיה נוספת היא שעמידה בדרישות התוכניות הנדונות מהווה תנאי לחידוש הזיכיון, ועל-כן אמצעי תקשורת עלולים להימנע מהצגת תכנים שאינם נוחים לממשל הממונה על הרגולטור.

מאידך גיסא, יש לזכור כי מדובר בדרישה להרחיב את השיח, ולא בהסמכת הממשל להכתיב את הופעתן של דעות מסוימות. כמו-כן חשוב להבין כי הממשל אינו הגורם היחיד המאיים על אופיו של השיח הציבורי. איום משמעותי מגיע מכיוון הבעלים של אמצעי התקשורת, אשר לוחצים על עיתונאים ועורכים – במידה רבה של הצלחה – לקבוע תכנים בהתאם לשיקולי רווח. חלק מהבעיות הכרוכות בהתערבויות התוכניות שנדונו כאן ניתן לפתור על-ידי נקיטת צעדים כגון הגדרה מפורטת וכמותית של הדרישות או החלתן רק על חלק מאמצעי התקשורת הכלל-חברתיים.

אף שלהענקת זכות גישה לקבוצות ולהטלת חובה על אמצעי תקשורת לקבל פרסומות פוליטיות יש היבטים בעייתיים, התערבויות כאלה הן חשובות מפני שהן מאפשרות התבטאות ישירה של אזרחים, להבדיל מהתבטאות המתווכת על-ידי עורכים של אמצעי תקשורת.

לבסוף, למרות החששות המוצדקים מפני התערבויות תוכניות, אין מקום לקבוע כי הללו יותרו רק לגבי אמצעי תקשורת אלקטרוניים ציבוריים, שכן בשל מגמת ההפרטה, שיעור ההיחשפות לאמצעי התקשורת הללו הוא נמוך.