

מאזן החוסן והביטחון הלאומי
2 - 4 בדצמבר 2002

**התמודדות ישראל בסביבה הבינלאומית החדשה: זירות
התקשורת והמשפט**

- מסמך עבודה -

חברי צוות העבודה:

תת אלוף (מיל.) דוד צור, ראש הצוות
ד"ר עוזי ארד
ד"ר שמואל בר
עו"ד דניאל טאוב
תת אלוף רות ירון
אל"מ (מיל.) ד"ר ערן לרמן
פרופ' נתן לרנר
דני סימן
ניבה פון וייזל
ג'ף כהאן
פרופ' אריה כוכבי
רון פרוסאור
עו"ד עירית קהאן
אל"מ דניאל רייזנר
פרופ' גבי שפר
ד"ר מרטין שרמן

מסמך זה כולל את ממצאי צוות העבודה ואת מסקנותיו. המסמך הוא בבחינת טיוטה לדיון ולהערות, ומשקף את דעתם של חברי הצוות בלבד.

התמודדות ישראל בסביבה הבינלאומית החדשה:

זירות התקשורת והמשפט

בבדיקת מערכת היחסים של מדינת ישראל עם שכנותיה הערביות, יש לבחון את הזירה הבינלאומית, אשר יש לה השפעה רבה על המזה"ת בכלל ועל ישראל בפרט. בחינה זו חשובה לאור העימות עם הפלשתינאים בשנתיים האחרונות אשר אינו עימות מזוין בלבד ומתרחש גם בזירות התקשורת והמשפט.

לסביבה הבינלאומית מספר מרכיבים המקיימים ביניהם זיקות והשפעות הדדיות. בין מרכיבים אלה הוזכרו הזירה התקשורתית אשר צברה עוצמה רבה במהלך שני העשורים האחרונים, תופעת הארגונים הבלתי-ממשלתיים (NGO'S), אשר הגיעה לשיאה בועידת דרבן, ההתפתחויות בתחום המשפט האוניברסלי והאנטישמיות החדשה.

הצוות התמקד בשני מרכיבים:

א. תדמיתה התקשורתית (השלילית) של מדינת ישראל על רקע המאבק עם הפלשתינאים – סיבות ודרכי התמודדות;

ב. מעמדה המשפטי של מדינת ישראל על רקע הנטייה בעולם המערבי לקבל עקרונות של משפט אוניברסאלי והאיום בהעמדה לדין של אישים ישראלים.

שני מרכיבים אלה נמצאים באחריות גופים רשמיים במדינת ישראל. המרכיבים האחרים אמורפים יותר ואין גוף רשמי במדינת ישראל העוסק בהם בתוקף אחריותו.

המלחמה התקשורתית

בדיון במעמדה התקשורתית של מדינת ישראל הודגש כי בעימות בינינו לבין הפלשתינאים "תמרון הדעת" חשוב יותר מ"תמרון ואש" של כוחות צבאיים. התקשורת אינה רק צינור להעברת המידע אלא משמשת במה, תפאורה, שחקנית – לעתים שחקנית ראשית – ושופטת. הודגשו בעיות אלה:

א. אמצעי התקשורת משקפים גם, ואולי בעיקר, את האינטרסים הכלכליים של בעליהם בחו"ל ואת האינטרסים האישיים-מקצועיים של העושים במלאכה בארץ. עובדה זו מקשה מאד על הניסיונות לשכנע עיתונאים ומערכות עיתונים בצדקתנו.

ב. ריבויים, תפוצתם וחודרנותם של אמצעי התקשורת המודרניים - ריבוי הכתבים הזרים בארץ, השימוש במצלמות זעירות לאיסוף מידע בשטח, בטלפונים סלולאריים לדיווח ובאינטרנט להפצה - ביטלו את ההפרדה בין חדשות פנים לחדשות חוץ. למשל, הצהרה של ראש ממשלה או מפקד צבאי שנועדה ל"צורכי פנים" מדי מתורגמת ומופצת בעולם – לעתים קרובות עם השפעות המנוגדות לכוונת הדובר.

ג. חיי המדף של פרטי חדשות מישראל ארוכים יחסית בתקשורת הבינ"ל בהיעדר אירועים אחרים שידחקו אותם מסדר היום.

ד. אמצעי התקשורת במערב שופטים את ישראל לחומרה ופעמים רבות מציגים דברים ללא בדיקה מעמיקה. תופעה זו קשורה, בין היתר, למספרם הרב של כתבים זרים בארץ (350 "נציגים" קבועים), החייבים להצדיק את משכורתם, לתפישת העיתונאים את ישראל כשייכת ל"אתוס" היהודי-נוצרי, המחייב את שיפוטה על פי אמות מידה מחמירות, ולריבוי הכתבים וכוחות העזר הפלשתינאים, אשר המגבלות עליהם משפיעות לרעה על הכתבים הזרים העובדים עמם.

ה. רוב הכתבים הזרים אינם כתבים צבאיים, ואינם תמיד מבינים את השיקולים הצבאיים, כמו סגירת אזורים בזמן לחימה למשל. העובדה שתחום העניין שלהם הוא הומניטארי או פוליטי ולא צבאי, מסיטה אף היא את הדיווח. לרוב הכתבים ידע מועט בשורשי הסכסוך והם שופטים אותו מנקודת הראות של השנים האחרונות ולכל היותר מאז 1967 (ישראל הכובשת את הפלשתינאים).

ו. בכירים ישראלים מגלים נכונות מועטה, לעתים בגלל מגבלות שפה, להתראיין ולהשקיע מאמצים ב"גיוס" העיתונאי הזר. זאת לעומת "הכנסת האורחים" הנדיבה שמעניקים הפלשתינאים לעיתונות הזרה.

ז. תפישת הפלשתינאים כ-underdog – ה"דוד" הנלחם ב"גלית" הישראלי.

ח. היעדר נכונות ישראלית לספק סחורה "אטרקטיבית" – גם בעת פיגועים.

לאור מאפיינים אלה התגבשה דעה שמדינת ישראל לא העניקה תשומת לב ומשאבים מספיקים למאבק התקשורתי וכי יש להתייחס למאבק זה כאל ממד לחימה בפני עצמו (Information Warfare), ולנהל אותו באמצעות כל הכלים – הגלויים הממלכתיים, הממלכתיים

למחצה (NGO's), והחשאיים ("Black Propaganda"). המשתתפים הצביעו על מספר היבטים מרכזיים בדרך הטיפול בסוגייה:

א. על הדרג הבכיר ביותר לקבוע את אסטרטגיית המאבק ולהירתם ליישומה. המאבק צריך להיות מתואם בין כל הגורמים העוסקים במלאכה. הועלו רעיונות שונים באשר לגורם ממלכתי במדינת ישראל אשר צריך לתאם את "לוחמת המידע": משרד החוץ, בשל פרישתו בחו"ל, נגישותו לסדר היום המדיני והתקשורתי בחו"ל ובשל המומחיות שלו בקיום דו-שיח עם זרים. עוד הוזכר גוף במשרד ראש הממשלה (מב"ל) או בעל תפקיד או ועדה ייעודית (דוגמת ועדה ב-cabinet office הבריטי או under-secretary for Public Diplomacy בארה"ב. במקביל הועלו רעיונות להפעלת ארגונים קיימים או להקמת NGO שיהיה מנותק לכאורה מהממשלה.

ב. טקטיקת המאבק צריכה להיות התקפית ולא רק הגנתית. בצד היערכות ניאותה לתגובה מהירה על טענות של הצד השני, יש להיערך למתקפה שתבאיש את ריחו של היריב בפני אותם קהלי יעד שאמצעי התקשורת פונים אליהם. גישה התקפית מחייבת הירתמות גורמים ודיסציפלינות שונות: אקדמיות, מודיעיניות, ומשפטיות. לנושא זה זיקה ישירה לסוגייה המשפטית (ראו בהמשך).

ג. ברמת השטח – טיפול במגמות הפרטניות של אמצעי תקשורת זרים שונים חייב להתבסס על ניתוח מקיף של הסביבה העסקית, קהלי היעד של אמצעי התקשורת והאינטרסים שלו. יש להבהיר להנהלת אמצעי התקשורת כי דיווח בלתי מאוזן עלול לגרום נזק עסקי. במקרים מסוימים ההתמקדות בנטיות האישיות של כתב בארץ יכולה לתרום לשינוי תכנים ומגמות דיווח. במקרים אחרים בהם הקו ממילא מוכתב מהמערכת בחוץ, אין טעם להיאבק על ליבו של הכתב בארץ. הירתמות גורמים שונים כמו משרד החוץ והאקדמיה יכולה לתרום לאבחנה בין מצבים אלה.

ד. "כוחות ומשימות" – הודגש העדר מעורבות כוחות אמינים ובקיאים בשני קצוות: מנהיגים, אותם צריך לערב יותר וכוחות בשטח המעורבים ישירות בעשייה והיכולים להציג תמונה אמינה ומהירה תוך שליטה בפרטים לגבי המתרחש. כן הודגש הצורך לערב קבוצות אקדמאים לאיסוף נתונים ו-NGO קיימים וחדשים להפצת מסרים.

ה. התאמת המסר לזירה מחייבת הכרה עמוקה של ההקשר התרבותי וההיסטורי של קהלי היעד במערב. יש להעביר מסר המתבסס על ההיסטוריה של מדינות קהלי היעד, ולהדגיש שעל פי אמות המידה שלהן אנו נוהגים יותר טוב מאשר הם נהגו בעבר ומאשר הם היו צפויים לנהוג במצבנו. אפשר להשתמש בדוגמאות של אלגיריה, וייטנאם והודו למשל. ואולם, אי אפשר להתבסס רק על תחושה לא נוחה של קהל היעד. יש לאתר את האינטרסים של כל קהל יעד ולהבהיר היכן הם עולים בקנה אחד עם הצלחת המאבק של ישראל.

במישור התכנים של "מלחמת המידע" שררה הסכמה בקרב המשתתפים שההתמקדות באירועים שוטפים אינה מועילה לענייננו, שכן אירועים אלה נוטים להדגיש את המצוקה העכשווית של הפלשתינאים. יש להתייחס לשורשי הסכסוך ולדרכה האסטרטגית המוטעית של ההנהגה שלהם. לשם כך יש להסביר את ההקשר ההיסטורי של 1948 ואת דחיית יוזמות השלום למיניהן. המשתתפים גם הסכימו שיש לחזור ולטפל בהסתה לא רק בקרב הפלשתינאים, אלא גם בעולם הערבי. בהקשר זה הצביעו המשתתפים על מה שנראה כתגובה רופסת של מדינת ישראל הרשמית לסממני אנטישמיות קשים במצרים ("פרש ללא ראש"). המשתתפים הדגישו גם שלא די בהסברה "מסכלת" המכוונת נגד היריב; יש גם להחליט מהו "המוצר הישראלי", ולהבהיר לעולם שזהו מוצר אשר בעוד כמה שנים יהיה לעולם המערבי אינטרס בו. הדגשת המכנים המשותפים לישראל ולעולם המערבי היא הבסיס להגדרת ישראל כ-"front line democracy under fire".

התעוררה מחלקות באשר לשאלה האם יש לחזור לתפישה של mutually exclusive claims. הועלתה דעה שיש לאמץ תפישה "אמריקאית" המחלקת את העולם לטובים ולרעים ולהציב את הפלשתינאים באופן חד-משמעי בצד השני. זאת על ידי הדגשת זכות היתר של היהודים להגדרה עצמית בשל מאפיינים תרבותיים ומאפייני שלטון דמוקרטי לעומת הוודאות שמשטר פלסטיני רק יצטרף לשורת המשטרים החשוכים, המדכאים ומעודדי הטרור הרווחים בעולם הערבי. דעה אחרת גרסה שגישה כזו עלולה להיות בלתי יעילה באירופה ואפילו בארה"ב, שכן היא עלולה להביא למיאוס אמריקאי מכל המעורבים, בבחינת "a plague on both your houses". המצדדים בגישה זו הצביעו על הנטייה

האמריקאית לרצות לראות "אור בקצה המנהרה", ולתאר את המאבק שלנו כ-winnable war.

בשאלה האם יש להדגיש את הממד של עימות עם האיסלאם בסגנון של "מלחמת תרבויות", הובעו דעות שונות. המצדדים גרסו שמאבק זה ממילא הולך ומתעצם, ולכן צריך להציב את ישראל באופן ברור בצד הציוויליזציה המערבית. הגישה השנייה גרסה שיש להימנע ככל שניתן מדימוי של "holy war".

המאבק המשפטי

הוצגה תמונה של התפתחות המשפט הבינלאומי בשנים האחרונות והשפעת התפתחות זו על האינטרסים של מדינת ישראל. שורשי תפיסת המשפט האוניברסאלי נעוצים בפעילות השדולה היהודית אחרי מלחמת העולם השנייה ובאינטרס של בעלות הברית להעניש את האחראים - לא בבחינת "Vae Victis" ("אוי למובסים") בלבד, אלא כמסר אוניברסאלי. ואולם דווקא היעדר מוסד בינלאומי המגלם את המשפט האוניברסאלי בתחום הפשעים נגד האנושות הביא מדינות באירופה לעגן את הזכות לשפוט "פושעים נגד האנושות", גם כאשר לא הייתה למדינה השופטת נגיעה לפושע, או כאשר הפשע לא בוצע בשטחה. עם זאת, כבר עתה רואים פוליטיקאים במדינות אלה, כמו בבלגיה למשל, שעניין זה עלול להסב נזק משמעותי ליחסי החוץ של המדינה. מגמה נוספת שצוינה היא התגבשות המשפט ההומניטארי כשילוב של דיני מלחמה (בעיסוקם בפרופורציות של הפעלת כוח בקרבת אוכלוסיה אזרחית) ודיני זכויות אדם.

למרות ההתפתחויות של השנים האחרונות המכבידות על ישראל בזירת המשפט הבינלאומי, הוסכם בין המשתתפים שיש להיזהר מפסילה כוללת של מעורבות ישראלית בתהליכי גיבוש משפט בינלאומי. התגלעה מחלוקת בין משפטנים בכירים מבין המשתתפים באשר לתועלת או לנזק של אשרור ישראלי של בית הדין הבינלאומי (אמנת רומא). מצד אחד הובעה דעה שיש בכך לשים סייג ליישום הפרוע של משפט אוניברסאלי על ידי מדינות בודדות; מצד אחר נטען שבאקלים הבינלאומי אי אפשר לצפות שגוף השייך לזירה הבינלאומית יהיה אובייקטיבי כלפי ישראל, ולכן שומר נפשו ירחק.

שאלה נכבדה שעלתה היא משמעותה המשפטית של ההגדרה של העימות בינינו לפלשת'ינאים. מדינת ישראל מגדירה את העימות כ"סכסוך מזוין" (Armed Conflict) המאפשר שימוש בכוח צבאי. מדינות אירופה אינן מכירות בהגדרה זו או בראיית הרשות הפלסטינית כישות מדינית עמה אנו מצויים במצב של עימות מזוין. לראייה זו יש משמעות משפטית, שכן בעימות מזוין מבדילים בין "לוחמים חוקיים", החייבים לציית לשורה של כללים, ביניהם כיבוד חיייהם ורכושם של "לא לוחמים", נשיאת נשק בגלוי ולבישת סימני היכר, לבין "לא לוחמים". במצב

אחר, כולל מצב של החזקת שטחים שנכבשו, מעשה אלימות הוא מעשה "פלילי" וצריך לטפל בו על פי עקרונות המשפט הפלילי על ידי מעצר, או ע"י העמדה לדין. כישלונה של ישראל להציג את ראיית של המצב כעימות מזוין פותחת פתח לטיעונים משפטיים שונים, כמו למשל בעניין "חיסולים ממוקדים" המוגדרים על ידי אירופאים כ- "extra-judicial executions".

המשמעות המעשית של התפתחויות אלה מבחינת מדינת ישראל היא שהפלשתינאים, חלק ממדינות ערב, ארגונים באירופה ואף גורמים בתוך ישראל, מכינים "תיקים" נגד אישים ישראליים. בנסיבות אלה מצבים בהם בכירים ישראלים יחששו להגיע למדינה כלשהי בשל הסכמי הסגרה עלולים להפוך שכיחים יותר ויותר. משתתפי הדיון העלו רעיונות שונות באשר לדרך ההתמודדות עם מצב זה. הוסכם כי כמו במאבק התקשורתי, אין די במגננה וצריך לנהל מתקפה.

המשפטנים מבין המשתתפים הביעו אכזבה מכך שקהילות המודיעין והאקדמיה אינן נרתמות לניסיון לאתר בסיס לתביעות נגד גורמים פלשתינאים בחו"ל. משתתפים הצביעו על מספר אירועים בולטים בסוף שנות ה-80 בהם הייתה מעורבות אישית של ערפאת ושל אנשיו הבכירים בטרור במדינות אירופה כמו ספרד, קפריסין ובריטניה. מהדיון עלה שיש מקום להקים קבוצה של אקדמאים, של משפטנים ושל בעלי מקצועות אחרים – שיערכו חריש עמוק כדי למצוא מידע מתאים למתקפה משפטית. גם אם אין במידע זה כדי להרשיע, יתכן שההדגשה כי המשפט האוניברסאלי במתכונת האירופית הוא חרב פיפיות, תמתן את הפעילות נגד ישראל בנושא. פעילות כזו עשויה לסייע גם במיתון הפעילות נגד ישראל כאשר יתברר למדינות אירופה שהכלים של המשפט האוניברסאלי משמשים לא רק נגד ישראל אלא גורמים לבעיות ביחסיהן עם מדינות ערב. הועלו רעיונות לתקוף לא רק דמויות פלשתינאיות בכירות אלא גם דמויות סוריות, מצריות, איראניות וכו'.

סיכום

התחום התקשורתי והתחום המשפטי הם בעלי זיקות והשפעות הדדיות. ההידרדרות בתדמיתה התקשורתית של מדינת ישראל סוללת את הדרך להחלת כללים משפטיים חריגים, על בסיס המשפט האוניברסאלי ההולך ומשתרש. המאבק בשתי זירות אלה חיוני, היות שהמציאות התקשורתית והמציאות המשפטית נוגעות בשאלת עצם זכות קיומה של מדינת ישראל. נראה כי עד כה ישראל ממעטת בנקיטת יוזמה משלה, ולרוב מסתפקת בתגובות על פעולות יריביה. יתר על כן, בשני התחומים, מדינת ישראל אינה ממצה את מלוא משאביה האזרחיים היכולים ומוכנים לתרום למאבק. לא נעשה ניצול ממוסד של אנשי אקדמיה לחיפוש נתונים, רעיונות וטיעונים העשויים לשרת את המאבק התקשורתי והמשפטי. הומלץ

לקבוע גוף מתאם שירכז את המאבק התקשורתי והמשפטי. גוף זה צריך לפעול בהכוונת הדרג המדיני הבכיר ביותר ולדאוג למהירות, אמינות ודיוק התגובה וליישום אסטרטגיה הסברתית ומשפטית שתהיה גם התקפית ולא רק הגנתית.