

מגמת צמצום חופש הביטוי ברשות הפלסטינית

ד"ר עידו זלקוביץ*

יולי 2019

בשנים האחרונות ניכרת נסיגה במרחב חופש הביטוי ברשות הפלסטינית. המשך הפיצול בין פת"ח לחמאס, חוסר הוודאות אודות זהות יורשו של אבו מאזן ומבנה מערך הכוח הפוליטי הפלסטיני יצרו אתגרים לא פשוטים בפני הרשות הפלסטינית, אשר חשה כי עליה להגן על יציבותה ולהמשיך את שלטון פת"ח-אש"ף בכל מחיר. קריסתה ופיצולה של המערכת הפוליטית, חוסר תפקודו של הפרלמנט, הנסיגה במצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית והלגיטימציה ההולכת ונשחקת של אבו מאזן עומדים בראש השיח הציבורי הפלסטיני. כדי לבצר את מעמדה, החליטה הרשות הפלסטינית לנקוט צעדי מנע, ובהם גם מהלכים שמגבילים את חופש הביטוי. מאמר זה ינתח את המהלכים האלה ואת הסיבות לנקיטתם, ויצביע על האופן בו הרשות הפלסטינית מנסה לצמצם את חופש הביטוי באופן שלא יוביל להתקוממות ציבורית נרחבת נגדה.

מאפיינים שלטוניים של הרשות הפלסטינית

באופן היסטורי, החברה הפלסטינית פיתחה לאחר 1948 רשתות הישרדות חברתיות, כלכליות ופוליטיות שדרשו רמת תקשורת והידברות גבוהה בין חברותיהן. חוסר הניסיון בגיבוש מבנה מדינתי וחיי הפליטות יצרו סולידאריות פוליטית גבוהה בין חברי הקהילות הפלסטיניות השונות. החיים תחת שלטון ישראלי מאז 1967 ועד חתימת הסכמי אוסלו, יחד עם החשיפה לחיים בחברה הישראלית, השפיעו גם הם על החשיבה הפוליטית של הפלסטינים בגדה המערבית ורצועת עזה. עם הקמת הרשות הפלסטינית ב-1994, היו לה תנאי פתיחה טובים יותר מאשר של מדינות ערב אחרות בכל הנוגע לכינון מנגנון דמוקרטי. בשל העדר מוסדות פוליטיים, שקיומם היה אסור לפי החוק הצבאי הישראלי, התבססה החברה הפלסטינית על תשתית רחבה של ארגוני חברה אזרחית, שהתקיימה לצד מרחב תקשורת מפותח ושעסקה במגוון נושאים פוליטיים, חברתיים וכלכליים.

הרשות הפלסטינית עוצבה על פי מודל של רפובליקה נשיאותית, המזכיר מדינות ערביות כמו מצרים וסוריה. זהו מבנה פוליטי בו הנשיא, שנבחר בבחירות אישיות ולא במסגרת פרלמנטרית, מחזיק סמכויות רבות והוא זה שממנה את הממשלה. ראש הממשלה במודל זה הוא מי שעומד בראש המפלגה הגדולה ביותר מבין המפלגות שהתמודדו לפרלמנט, שהיא על פי רוב מפלגתו של הנשיא. תפקיד הממשלה הוא ליישם את מדיניות מפלגת השלטון, אך הנשיא יכול להגביל את פועלה באמצעות צווים נשיאותיים והפעלת תקנות לשעת חירום. מבנה פוליטי שכזה אינו מייצר מרחב דמוקרטי בו הציבור לוקח חלק משמעותי בקבלת ההחלטות שנוגעות לעתידו.

בתקופת הקמתה, פעלה הרשות הפלסטינית באופן שיבטיח למערכות השלטון כוח פוליטי משמעותי על ידי יצירת מבנה שלטוני ריכוזי. הנשיא הפלסטיני הראשון יאסר ערפאת נחשב לסמל לאומי, נהנה מלגיטימציה רחבה מצד בני עמו, ויכול היה לפעול בכוח על מנת לדכא את האופוזיציה מבית. ערפאת נהנה גם מהעדרה של אופוזיציה פוליטית פנים-פרלמנטרית, שיכלה לאתגר את הרשות הפלסטינית מבחינה חוקתית. זאת, הואיל ותנועת החמאס לא לקחה חלק במבנה הפוליטי הרשמי של הרשות עד לבחירות המקומיות שהתקיימו בשנת 2005. לאחר מכן, ב-2006, התמודדה חמאס בבחירות הכלליות ונטלה בהן את הבכורה באופן דמוקרטי.

* ד"ר עידו זלקוביץ' הוא עמית מדיניות במכון מיתווים וראש תחום לימודי המזרח התיכון במכללה האקדמית עמק יזרעאל.

בתקופת ערפאת לא הופעלה צנזורה רשמית, אך כללי המשחק היו ברורים. צנזורה הופעלה הלכה-למעשה בשלושה אופנים: צנזורה פנימית מצד העיתונאים הפלסטיניים, שהכירו את גבולות הכוח, הפנימו את המציאות התקשורתית במסגרת פועלים, וציתו לקווי הגבול שהציבו להם השלטונות; עורכים בכלי תקשורת שונים שהגבילו חשיפת מידע שהיה עלול לשיטתם לפגוע במעמד האישי או העסקי; גורמי ביטחון מטעם הרשות הפלסטינית, שפיקחו על פרסומים בתקשורת גם ללא קיומו של מוסד צנזורה רשמי או תחת חוק.¹

עם עלייתו לשלטון של אבו מאזן ב-2005, לאחר שזכה בתמיכת האליטה הפוליטית של פת"ח-אש"ף, הוא נאלץ להתמודד עם מציאות פוליטית שונה מזו שהייתה קיימת בעידן ערפאת. אבו מאזן קיבל לידי רשות פלסטינית חבוטה אשר ספגה מכות קשות. הן במובן הפיזי, שכן תשתיות רבות שנבנו בסיוע המדינות התורמות ניזוקו באינתיפאדה השנייה, והן מבחינת מעמדה ותדמיתה הבינלאומית, לאחר המאבק החמוש שניהל הפת"ח לצד ארגוני ההתנגדות האסלאמיים.

נוסף על נזקי האינתיפאדה, אבו מאזן נאלץ להתמודד גם עם אתגר פוליטי משמעותי מבית. כניסתה של חמאס לזירה הפוליטית וזכייתה בבחירות 2006 יצרו, לראשונה בתולדות הרשות הפלסטינית, מצב של ממשלה לעומתית, אותה מובילה מפלגה שאינה חלק מהממסד של אש"ף ושואפת לייצר סדר יום מדיני וחברתי שונה. המאבק עם חמאס הוביל, בסמוך למועד עליית אבו מאזן לשלטון, להתנגשות צבאית ומלחמת אזרחים שהובילו לאובדן השליטה של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה. זה נחשב לאחד מכישלונותיו המנהיגותיים של אבו מאזן, שלמעשה לא ביקר ברצועת עזה מאז נבחר לתפקיד יושב ראש הרשות הפלסטינית.

מינויו של אבו מאזן הוליד בתחילה תקוות רבות, בעיקר בקהילה הבינלאומית, אך גם בקרב הפלסטינים. אבו מאזן ניהל והוביל במשך שנים את המחלקה המדינית של אש"ף, והתקוות היו כי המדינאי שהחליף את איש המלחמה יאפשר ויעודד פלורליזם ברשות הפלסטינית. אך לא כך היו פני הדברים. אובדן השליטה ברצועה, הצורך לייצב את הרשות הפלסטינית והרפורמה המקיפה שערך אבו מאזן במנגנוני הביטחון הפלסטיניים, הובילו אותו לאמץ דפוסי מנהיגות ריכוזיים. בנוסף, אחת הדרכים בהן בחר אבו מאזן להתמודד עם האשמות הציבוריות נגד המנהיגות הפלסטינית בגדה המערבית על הדרדרות המצב הכלכלי הייתה צמצום חופש הביטוי. המחאה על המצב הכלכלי מושפעת גם מהמבוי הסתום בתהליך המדיני מול ישראל, שמונע מהרשות הפלסטינית להציג לדור הפלסטיני הבא אופק של תקווה, בדמות הקמת מדינה פלסטינית עצמאית ומשגשגת.

אסטרטגיית צמצום חופש הביטוי שנוקט אבו מאזן

צמצום חופש הביטוי הוא מהלך אסטרטגי מצד הרשות הפלסטינית. מראשית הקמתה, הצנזורה – גם כשנעשתה באופן בלתי-רשמי – הייתה כלי שבאמצעותו פעלה הרשות הפלסטינית על מנת להחליש את קולות האופוזיציה כנגדה, הן מצד הארגונים האסלאמיסטים והן מכיוון חזיתות השמאל. צמצום חופש הביטוי לא היה מעוגן ראשית בחקיקה. הרשות הפלסטינית, דרך מנגנוני הביטחון שלה פעלה באופן ישיר מול עורכים, עיתונאים ומערכות עיתונים והכתיבה את גבולות חופש הביטוי. במקום יצירת מוסד צנזורה, הרשות הפלסטינית חוקקה את חוק דברי הדפוס וההוצאה לאור שכלל את נושאי הטאבו שבהם אין לעסוק. כיום, בשל השינויים בצריכת התקשורת והפצת המידע, הרשות הפלסטינית ממתאימה את דרכי ההתמודדות שלה על ביקורת לרוח התקופה.

כך, למשל, ב-24 ביוני 2017 חוקקה הרשות הפלסטינית את החוק למניעת פשיעה אלקטרונית.² זהו צעד משלים לחוקי הצנזורה הישנים, שהגבילו את חופש הפעולה של אמצעי התקשורת המסורתיים, ובהם העיתונות המודפסת והספרות הפוליטית. חוק זה תואם את מאפייני התקופה הנוכחית, בה דפי המרשתת מחליפים את כיכר העיר ופוסטים ברשתות החברתיות משפיעים לעתים יותר מכותרות בעיתונות הממסדית. החוק מאפשר לרשות הפלסטינית להטיל קנסות כבדים ולבצע מעצרים נגד מי שמביע עליה ביקורת ברשת, ובכלל זה עיתונאים וחושפי שחיתויות. החוק עלול גם לסמן כמטרה את כל מי שמשתף או מציץ מחדש תוכן שכזה. מי שלשיטתה של הרשות הפלסטינית מפר את הסדר הציבורי ופוגע בביטחון הלאומי ובאינטרס הפלסטיני עלול להיות נידון למאסר ועד 15 שנות עבודת פרך.

¹ נדב קרן, עיתון ושלטון ברשות הפלסטינית: המשטר והעיתונות בשנה הראשונה של הרשות: המקרה של אל-חיאית אל-ג'דידה, (אוניברסיטת תל אביב: מרכז משה דיין, 2010), עמ' 49.

² ראה את נוסח החוק מתורגם לאנגלית באתר של Tamleh – The Arab Center for the Advancement of Social Media של <https://Tamleh.org/2017/08/02/the-full-english-translation-of-the-palestinian-cyber-crime-law/>

החוק למניעת פשיעה אלקטרונית, יחד עם חוקי הדפוס והצנזורה, יצר עבור הרשות הפלסטינית את התשתית שאפשרה לה להתחיל בגלי מעצרים של עיתונאים ופעילי חברה אזרחית שהביעו ביקורת על מדיניותה. גל המעצרים כוון בעיקר נגד פעילים המזוהים עם האופוזיציה השמאלית והארגונים האסלאמיים. בעבר, הרשות הפלסטינית הייתה עוצרת בעיקר עיתונאים שהיו מזוהים עם תנועות החמאס והג'האד האסלאמי, ושסיקרו את הגדה המערבית עבור ערוצי הלוויין האסלאמיסטים מרצועת עזה. ואולם, כיום שירותי הביטחון הפלסטינים גם עוצרים עיתונאים בזמן סיקור הפגנות בשטח נגד הרשות הפלסטינית ומדיניותה כלפי רצועת עזה. כחלק מתהליך המשטור שעוברת הרשות הפלסטינית, שירותי הביטחון שלה מחרימים מעיתונאים אמצעי סיקור כגון מצלמות וטלפונים חכמים תוך כדי פגיעה בחירויות הפרט שלהם. כדי להתמודד עם מציאות זאת, עיתונאים פלסטינים החלו נעזרים בעיתונאים מחו"ל. הם מעבירים להם חומרים שפרסומם עלול לעורר את חמת זעמה של הרשות הפלסטינית.

מציאות זו מעוררת ביקורת על הרשות הפלסטינית, מבית אך גם מבחוץ. ארגוני זכויות אדם בינלאומיים עוקבים בדאגה אחרי צמצום חופש הביטוי, בעיקר אחרי מעצר עיתונאים, ולא חוסכים בביקורת. גם האיחוד האירופי, מהתומכים של הרשות הפלסטינית לאורך השנים, יוצא נגד תהליכים אלו. הרשות הפלסטינית, מצדה, אשררה בשנים האחרונות אמנות בינלאומיות העוסקות בחופש הפרט, וזאת במסגרת מאמצייה הדיפלומטיים לזכות בלגיטימציה בינלאומית כחלק ממאבקה לעצמאות. לכן, עליה לכאורה לגלות רגישות יתרה לגבי תלונות על צמצום מרחב חופש הביטוי ורדיפה אחר עיתונאים.

ואולם, נראה כי הרשות הפלסטינית איננה מתרגשת מהביקורת המופנית כלפיה סביב הצרת חופש ביטוי. עובדה זאת מצביעה, בין היתר, על חולשת החברה האזרחית הפלסטינית, שהוחלשה באופן עקבי מאז הקמת הרשות הפלסטינית ושאינה מצליחה לייצר עם הממשלה הפלסטינית שיח שיקדם הטמעת ערכים דמוקרטיים במרחב הציבורי. החברה האזרחית ממשיכה להיות מוחלשת בשנים האחרונות תחת אבו מאזן, ואף אקדמאים שהקימו מכוני מחקר עצמאיים, דוגמת ד"ר ח'ליל שקאקי שעורך סקרי דעת קהל ברשות הפלסטינית, מתבקשים על ידי הרשות להתיישר בעשייתם הציבורית עם קווי מדיניותה.³ אגודת העיתונאים הפלסטינית, אשר ניסתה למחות כנגד צעדי הרשות הפלסטינית, נחלה כישלון חרוץ. איומיה לא לסקר את פעילות הממשלה לא יצרו מאזן אימה ציבורי מול מקבלי ההחלטות ברשות, אשר המשיכו להפעיל את מלוא כובד משקלם על מנת למנוע סיקור ביקורתי שעלול לפגוע באינטרסים הפוליטיים של הפת"ח.

סיבה עיקרית לכך שהרשות הפלסטינית מסלימה את היחס שלה כלפי מבקריה נעוצה בהמשך הפיצול הפנימי-פלסטיני. בקרב הנהגת הרשות הפלסטינית בגדה המערבית קיים חשש ממשי מפני ניסיון הפיכה פוליטי על ידי תנועת החמאס. על אף העובדה שחמאס נעדרת יכולות צבאיות ממשיות בגדה, היא נהנית מיכולות תקשורתיות מפותחות. המילה הכתובה יכולה לשמש כנשק, והרשות חוששת מניסיונות חמאס לייצר באמצעות התקשורת אווירה ציבורית עוינת כלפיה. יחד עם זאת, אופן פעולתה של הרשות הפלסטינית מייצר עבורה מלכוד. הרי צמצום מרחב חופש הביטוי נועד להגביל את החמאס, אך באותה העת הוא מעורר ביקורת בחברה הפלסטינית על הרשות שעלולה להוביל לחיזוק החמאס.

לרשות החמאס והארגונים האסלאמיים עומדים ערוצי לוויין שהם מפעילים ושדרכם הם משדרים אל הגדה המערבית. מעבר לכך, יש להם גם מספר רב של ביטאונים, עיתונים יומיים וסוכנויות ידיעות שמזוהים עמם ושזוכים לחשיפה נרחבת בגדה המערבית ובעולם הערבי. אמצעים אלה מאפשרים אחיזה חזקה מאוד של החמאס במרחב הווירטואלי. לעמודי הפייסבוק של סוכנויות ידיעות המזוהות עמה, דוגמת שהאב, יש מיליוני עוקבים. בעידן של רשתות חברתיות ושל יכולת העברת מסרים מהירה באמצעות מסרונים, מדובר בכלי יעיל ליצירת כוח פוליטי והשפעה. בתקופה בה המלחמה על התודעה חשובה לא פחות מהיכולת לאכוף מרות בכוח בשטח, חמאס פיתחה יכולות תקשורתיות המשמשות אותה להשגת השפעה פוליטית רחבה, להעברת מסרים לחבריה, וכאמצעי לגיוס והנעה לפעולה.

מדיניות הרשות הפלסטינית כלפי רצועת עזה נועדה להפעיל מנופי לחץ על החמאס באופן שיאפשר את השבת שלטון הרשות לרצועת עזה ללא תנאים מוקדמים ולאחר פירוק הזרוע הצבאית של התנועה. האסטרטגיה שבחרה הרשות הפלסטינית הייתה הטלת סנקציות אזרחיות וכלכליות אשר פגעו בתושבי הרצועה ובמקם ח"י היום-יום. כתוצאה מכך, פרצו גלי מחאה בגדה המערבית, שהשתלבו עם מחאות חברתיות קודמות בעלות גוון כלכלי, ובראשן ההתקוממות החברתית כנגד חוקי הפנסיה והביטוח הלאומי

³ Bernard Avishai, "A Palestinian research center comes under threat in a government crackdown," *The New Yorker*, 3 February 2018.

שהרשות הפלסטינית ניסתה להנהיג. השילוב בין השניים יצר מצב פוליטי נפיץ עבור הרשות הפלסטינית. חמאס, אשר זיהתה את הנכונות של הציבור הפלסטיני לצאת לרחוב ולמחות על המצב הכלכלי, רצתה לקשור בין השניים על מנת להפעיל לחץ אזרחי על הרשות הפלסטינית בתגובה למדיניותה כלפי רצועת עזה.

הרשות הפלסטינית מכירה בעוצמת ההשפעה שהחמאס פיתחה באמצעות התקשורת, ומנסה לפגוע בה. לשם כך, היא פועלת לצמצם את מרחב הפעולה של עיתונאים שמזוהים עם התנועה או ערוציה, עד כדי השמתם במעצר. חמאס, מצדה, פועלת באופן דומה כלפי עיתונאים ברצועת עזה שמזוהים עם כלי תקשורת שתומכים ברשות הפלסטינית. מדיניות רדיפת אנשי התקשורת יצרה מדרון חלקלק שהוביל למדיניות כוללת של השתקת ביקורת וצמצום מרחב חופש הביטוי. בכך יש פגיעה בנשמת אפו של הרעיון הדמוקרטי וביכולת לקיים חברה אזרחית פעילה ומשפיעה.

סיכום

חקיקת חוקים ותקנות המאפשרים את צמצום מרחב חופש הביטוי נראים כמדיניות סדורה של הרשות הפלסטינית, שנועדה לסייע לה לצלוח את האתגרים הפוליטיים העומדים בפניה בשלהי כהונתו של אבו מאזן. בבסיסם של אתגרים אלה ניצבת חוסר הודאות בשאלת יורשו של אבו מאזן ובשאלת המשך קיומה של הרשות הפלסטינית במתכונתה הנוכחית. בשל אי-היציבות הפוליטית השוררת באליטת השלטון, הרשות הפלסטינית פועלת להכיל את מאבקי הכוח פנימיים בתוך הפת"ח בשאלת הירושה, מבלי שיפריעו לסדר הציבורי. במסגרת זאת, פועלת הרשות הפלסטינית גם נגד אתרי חדשות המזוהים עם מוחמד דחלאן ורודפת את תומכיו ברשתות החברתיות.

הרחבת האמצעים המגבילים את חופש הביטוי מראה על החשיבות שמייחסת הרשות הפלסטינית לכלי התקשורת כמעצבי דעת קהל. הקולות העולים מהרחוב ומהכיכרות הווירטואליות מטרידים את הנהגת הרשות, והיא פועלת על מנת להעמיק את השליטה שלה עליהם. מבחינת הרשות הפלסטינית, הצרת חופש הביטוי הוא מהלך אסטרטגי שנועד לייצב את שלטונה לקראת תקופה של טלטלה פוליטית. כלי זה הוכיח את עצמו בעיני הרשות הפלסטינית כיעיל. הפעולה נגד אמצעי תקשורת לעומתיים מייצרת תחושה כי כוחות הביטחון של הרשות חזקים וכי מעמדה יציב. בתקופה שכזו, הרשות הפלסטינית מעוניינת לשמר את עוצמתה הפוליטית ואת שליטתה במוסדות הרשות ובמנגנוני הביטחון. השליטה באמצעי התקשורת ובצינורות העברת המסרים לציבור חשובה לרשות הפלסטינית כדי לייצר נראות של מרחב פוליטי וציבורי שמבוסס על הסכמה והזדהות מלאה של האוכלוסייה עם השלטון. לכן, אמצעי התקשורת של חמאס ושל גורמי אופוזיציה נוספים הם יעד לגיטימי לתקיפה בעיני הרשות, שגם מפקחת אחר כל שיח אלטרנטיבי ואחר מובילי דעת קהל ברשתות החברתיות.

בשל הקיפאון בתהליך המדיני, המשך הפיצול הפנים-פלסטיני ומאבקי הכוח מול חמאס ברצועת עזה, התקיפות בה נוקטת הרשות הפלסטינית כלפי כלי תקשורת וצמצום מרחב חופש הביטוי עוברים בשקט יחסי בגדה המערבית. לעתים מתרחבות ההגבלות מעבר לנושאים פוליטיים, והצנזורה של הרשות מופעלת גם נגד שיח חברתי שנתפס כחורג מהנורמה, בסוגיות שקשורות למשל לקהילה הגאה וזכויות אדם. המבנה הפוליטי והשלטון הריכוזי ברשות הפלסטינית מתנגשים עם רצון חלק ניכר בעם הפלסטיני ליתר דמוקרטיזציה, אך תורמים לביסוס מעמדו של אבו מאזן כשליט חזק ויציב. על מנת לבצר את כוחה בתקופת משבר, הרשות הפלסטינית מוכנה לספוג ביקורת בזירה הבינלאומית ולהצטייר כשלטון הפועל במודע נגד עקרונות הנחשבים מקודשים על ידי משטרים דמוקרטיים. הצרת חופש הביטוי היא חלק מארגז הכלים של הרשות במאבק ההישרדות הפוליטית שהיא מנהלת נגד גורמים פנימיים וחיצוניים, וההתרחקות שלה מהפלורליזם הדמוקרטי היא גם סימן אזהרה עבור מדינת ישראל.

ישות פוליטית חזקה אינה נדרשת לצעדי מגננה סביב שאלת הלגיטימציה השלטונית שלה. ישות פוליטית הנאבקת למען עצמאות ורוצה להשתייך למשפחת העמים חייבת לדבוק באמנות הבינלאומיות עליהן היא חתמה ולכבד את זכויות האדם כערך אוניברסלי. המאבק על דמותו של המרחב הציבורי צפוי לתפוס מקום מרכזי בסדר היום הפלסטיני בעידן שלאחר אבו מאזן. הדבר יציב אתגר משמעותי עבור המנהיג הפלסטיני הבא, שמלבד המשך המאבק הפוליטי מול החמאס יצטרך גם להשיג לגיטימציה מהציבור הפלסטיני, אותו לא יהיה ניתן להשתיק בכוח לאורך זמן.