

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי זכויות חוקתיות - חופש הביטוי
תאריך: כ"ג אלול התשמ"ג, 1 ספטמבר 1983 עדכון: ב' אדר ב' התשס"ג, 6 מרץ 2003 מספר הנחיה: 3.1201 (21.567)	תשדירי שירות בנושאים שנויים במחלוקת ציבורית - מקרי גבול

## תשדירי שירות בנושאים שנויים במחלוקת ציבורית - מקרי גבול

1. סעיף 3 לנוהל תשדירי שירות בטלויזיה של רשות השידור (מיום 15.1.77) <sup>1</sup> קובע לאמור:

**"משדר שירות לא יכלול:**

- א. ...
- ב. כל דבר שיש בו משום פולמוס או פגיעה בגופים אחרים".

נתעוררה השאלה: מהו משדר (או תשדיר) הכולל דבר שיש בו משום פולמוס.

2. קשה לתת תשובה כוללת ומדויקת לשאלה זו. באופן כללי ניתן לומר כך:

(א) העובדה שהנושא בו עוסק התשדיר שנוי במחלוקת ציבורית, אין בה כשלעצמה כדי לפסול את התשדיר, אם הוא עצמו, בתכנו או בצורתו, אינו מעורר מחלוקת.

(ב) המחלוקת צריכה להיות מהותית ורחבה, כלומר, צריך שתהיה זו מחלוקת רצינית המקיפה חלק ניכר של הציבור, אין די בכך שהתשדיר מעורר מורת רוח מסוימת או שהוא שנוי במחלוקת אצל קבוצה קטנה בציבור. אמנם גם נושא זה יש לבחון בכל מקרה לגופו.

3. תהא אשר תהא התשובה לשאלה מהו, בדרך כלל, תשדיר שיש בו משום פולמוס, עדיין יהיו, כרגיל, מקרי גבול, בהם השאלה אם תשדיר מסוים יש בו משום פולמוס היא עצמה תהיה שנויה במחלוקת. במקרי גבול כאלה רצוי, בדרך כלל, שרשות השידור תכריע לחומרא, כלומר, תפעל כדי שאותם יסודות בתשדיר המעוררים פולמוס, או שיש יסוד להניח שיעוררו פולמוס, יוצאו מן התשדיר.

4. בהקשר זה, יש לזכור כי רשות השידור חייבת, לפי סעיף 2 לחוק רשות השידור, התשכ"ה - 1965, לקיים את השידורים "כשירות ממלכתית". אמנם ברור שרשות השידור, כשירות ממלכתית, רשאית ואף חייבת לשקף גם חילוקי דעות הרווחים בציבור בשאלות חברה ומדיניות. אולם חילוקי הדעות צריכים לבוא לידי ביטוי מפי אישים המציגים איש את דעתו, לה הוא אחראי, ורשות השידור מצדה חייבת רק לשמור על איזון ראוי בהצגת הדעות השונות. אך תשדיר שירות שונה לעניין זה: התשדיר מוגש כשירות לציבור, ולא כבמה להבעת דעות של אדם או של גוף מסוים,

<sup>1</sup> הנוהל תוקן במשך השנים וגם שמו הוחלף, אך תוכן הסעיף המצוטט נותר כשהיה.

יהיה אשר יהיה, ויש בכך כדי להקנות מעמד מיוחד ואף משקל מיוחד לתשדיר, משום כך נאסר הפולמוס דווקא בתשדירי שירות ולא נאסר בכל שידור אחר.

5. הדבר בא לידי ביטוי גם בסעיף 5 לנוהל התשדירים של רשות השידור הקובע לאמור:

**"עיקרו ומגמתו של תשדיר שירות יהיו:  
הדרכה לציבור על-ידי מתן מידע לציבור על התועלת שבשירות ועל  
הדרך להשגתו, והכוונת הציבור, על-ידי הסברה וייעוץ בנושאים  
שבטובת הציבור".**

מכאן, שבדרך כלל תשדיר שירות שיש בו פולמוס, להבדיל מהדרכה, מידע או הכוונה על-ידי הסברה וייעוץ, אינו תואם את הוראות הנוהל בעניין תשדירי שירות. משום כך, וכיוון שהנזק הצפוי מתשדיר שירות כזה, אפילו במקרי גבול, גדול בדרך כלל מן התועלת הטמונה בו, מוטב להקפיד ולהימנע מלשדר תשדיר כזה גם במקרי הגבול.

6. כדאי לציין בהקשר זה, שחוק רשות השידור, התשכ"ה - 1965, קובע בסעיף 4 כי "הרשות תבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור...", ובבג"צ 1/81 שירן, ואח' נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365, 386, נאמר כי "מחובת הרשות - המקיימת את השידורים כרשות ממלכתית (סעיף 2 לחוק הנזכר לעיל) - להקפיד על גישה נייטרלית ועל ההגינות והאיזון". לכן, לו רשות השידור היתה מאפשרת לשדר תשדיר שירות שיש בו הבעת דעה פולמוסית בענייני חברה ומדיניות, להבדיל ממידע או הדרכה, אפשר שהיתה נדרשת לשדר גם תשדיר שירות שיש בו דעה מנוגדת, כדי לקיים את האיזון. יש למנוע הפיכתם של תשדירי שירות למשדירי פולמוס. זהו טעם נוסף להימנעות מתשדירים אלה.

7. מאז נכתבה הנחיה זו לראשונה, פורסמו גם כללים לשידור תשדירים בשידורי הרדיו של רשות השידור. על שידור תשדירים ופרסומות בקול ישראל חלים כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג - 1993. בסעיף 7(2) לכללים נקבע כי פרסומת אסורה לשידור אם, לדעת המנהל הכללי של הרשות, היא כוללת אחד מאלה:

**"... תשדיר בעניין השנוי במחלוקת פוליטית או אידיאולוגית בציבור,  
לרבות בדרך של קריאה לשינוי חקיקה בנושאים אלה".**

8. בנוסף, השתנתה מפת התקשורת בישראל והחלו שידורי ערוצי טלוויזיה ורדיו נוספים. שידור תשדירים בערוצי השידור המסחריים מוסדר בכללי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), התשנ"ד - 1994. שידור התשדירים בערוצי הרדיו, פרט לקול ישראל, מוסדר בכללי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט - 1999. כללים אלה עוסקים בין היתר בהגבלה על הפרסומת וחלים על כל תשדיר, לרבות תשדירי שירות.

לעניין הנחיה זו יצוינו סעיף 11 לכללים בדבר פרסומת בטלוויזיה וסעיף 5 לכללים בדבר פרסום ברדיו, שנוסחם זהה וכתרתם "פרסומת בנושאים השנויים במחלוקת":

**"לא ישדר בעל זכיון תשדיר פרסומות שיש בו העברת מסר בנושא פוליטי, חברתי, ציבורי או כלכלי השנוי במחלוקת בציבור."**

האמור בהנחיה זו רלוונטי בשינויים המחויבים גם לתשדירים המשודרים בערוצים, שהפיקוח על שידוריהם נעשה על-ידי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו.

יוער, כי הפיקוח על שידורי הטלוויזיה בכללים ובלוויין מופקד בידי המועצה לשידורי כבלים ולוויין ומוסדר, בין היתר, בכללי התקשורת (בזק ושידורים)(בעל רשיון לשידורים), התשמ"ח - 1987. הכללים לעניין שידור פרסומות ותשדירי שירות בכלי שידור אלה שונים (בין היתר, חל איסור על שידור פרסומות).

9. בית-המשפט העליון נדרש לעניין בבג"צ 7144/01 נוש שלום נ' רשות השידור, פ"ד נו(2) 887, בית-המשפט העליון ציין כי חופש הביטוי טומן בחובו זכויות נוספות שנועדו לקדמו ולאפשר את מימושו. אחת מהן היא הגישה לאמצעי התקשורת. יחד עם זאת, נקבע כי:

**"מסגרת תשדירי הפרסומות לא נועדה מעצם מהותה וטיבה לשמש במה להשמעת דעות אידיאולוגיות-פוליטיות שנויות במחלוקת. השמעת דעות כאלה במסגרת פרסום בתשלום, מסכלת את השמירה על האיזון בין ההשקפות השונות במסגרת שידורי הרשות".** (שם, עמ' 894)

מקרים דומים, של פסילת תשדירים, הגיעו אף הם לבית-המשפט העליון, אך לא נדונו לגופם של דברים. ראו למשל, בג"צ 5978/01 הסתדרות העובדים הלאומית נ' רשות השידור, ואח' (לא פורסם, פס"ד מיום 25.9.01) ובג"צ 8330/01 התנועה להגינות שלטונית נ' רשות השידור, ואח' (לא פורסם, פס"ד מיום 12.3.02).

10. במאמר מוסגר, תוזכר להלן הפסיקה בנוגע לפרסומות או תשדירים הפוגעים בטעם הטוב וברגשות הציבור (העיקרון מנוסח באופן שונה בכללים של גופי השידור השונים). פסקי דין אלה מתייחסים להיקפו של חופש הביטוי המסחרי ולכן נושקים חלקית לענייננו:

בג"צ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור, ואח', פ"ד מח(2) 1; בג"צ 5118/95 מאיו סימון פרסום שיווק ויחסי ציבור בע"מ נ' הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, ואח', פ"ד מט(5) 751; בג"צ 4644/00 יפאורה תבורי בע"מ נ' הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נד(4) 178.