

שימור מול דינמיקה: גלגוליו של "מסמך נקדי" ברשות השידור

יחיאל לימור ואינס גבל

של "הקווים האדומים" בתחום האתיקה, יש בו גם ניסיון להתמודד עם סוגיות מעשיות, הנגזרות מהגדרות אלו. מבחינה זו יש דמיון בינו לבין ספרי הנחיות (Style books) של עתונים גדולים בעולם המערבי,² למדריך למפקים בשירות השידור הבריטי (בי.בי.סי),³ לספרי הנחיות של סוכנויות הידיעות הבין לאומיות הגדולות או לתדריך שגובש ביומון חדשות, לפני שנסגר.⁴ למרות שקודים אתיים הם מעצם מהותם אסופת עצות ללא אמצעי כפייה, או הצעות להתנהגות ולא ציוויים⁵ יש במסמך נקדי הנחיות מפורשות של "אל תעשה". זהו אפוא מסמך פנימי של אירגון, המשלב בתוכו הוראות חוק, כללי אתיקה המשותפים למוסד התקשורת כולו והנחיות פנים-אירגוניות התואמות את אופיים של אמצעי התקשורת האלקטרוניים בכלל ואת העובדה שרשות השידור היא רשות ממלכתית-ציבורית בפרט.

קובץ ההנחיות, שנועד במקורו "להטעים ולהבהיר כמה מן הציוויים המקצועיים המייחדים את העבודה של עובד החדשות ברדיו ובטלוויזיה"⁷ ומוכר יותר בשם "מסמך נקדי" נולד, כאמור, בשנת 1972. נקדימון רוגל, שהיה מבכירי רשות השידור, נתבקש על ידי המנכ"ל דאז, שמואל אלמוג, לגבש קוד אתי ומקצועי לרשות. רוגל הכין "דפים לדיון ראשון", מסמך בן 16 עמודים בנושאי "אמינות, הגינות, איוון ומקצועיות בשידורי החדשות וענייני היום של רשות השידור". סעיף 4 ב"דפים" מגדיר את "מטרת הדיון והקביעות שייעשו מכותו":

- להגיע לכלל קביעת נורמות לטיפול מקצועי אמין, הוגן ומאוזן בחדשות וענייני היום.
- להכין ולהפיץ עקד הוראות קבע בנידון, לתורך בו את העובדים, לחייבם בו כחלק בלתי נפרד מכיוצו עבודתם המקצועית ברשות.
- ליצור ולהפעיל באורח מלא וסדיר הליכים של בקרה, תדריך וברור בכל הדרגים, על ידי הממונים הישירים.⁸

הגדרת המטרות לווה במעין הסתייגות והסבר: "כל מי שהתלבט בשאלה הגיע למסקנה הנכונה שאי אפשר להקיף את כל הנושא שמטבעו נוזל הוא ומשתנה תדירות על ידי קודיפיקציה, אלא

בשנת 1972 הופץ בקרב בכירי רשות השידור מסמך פנימי הנושא את הכותרת: "אמינות, הגינות, איוון ומקצועיות בשידורי החדשות וענייני היום דפים לדיון ראשון". בעקבות דפים אלה הובר ברשות השידור קובץ הנחיות שנועד "להטעים ולהבהיר כמה מן הציוויים המקצועיים שמייחדים את העבודה של עובד החדשות ברדיו ובטלוויזיה, הן מבחינת ציונים של כלי התקשורת (בהקבלה אל העתונאות שבכתב), הן מבחינת האופיון של רשות השידור כאירגון שידור ציבורי-ממלכתי הפועל מכוח חוק".

קובץ ההנחיות, שכונה בשם "מסמך נקדי" על שם מחברו נקדימון רוגל היה לאורים ותומים בענייני אתיקה ושמירה על כללי המקצוע ברשות השידור. מאז ראה אור לראשונה בשנת 1972, הוא עודכן שלוש פעמים: בשנת 1979, בשנת 1985 ולאחרונה בשנת 1995. בגירסתו הראשונה היו למסמך 42 סעיפים ואילו בגירסה האחרונה תפח המספר עד ל-161, כלומר כמעט פי ארבעה בהשוואה לנוסח המקורי. הגידול במספר הסעיפים אינו טכני בלבד, הוא משקף גידול מתמיד במספר הנושאים שבהם עוסק המסמך. המחשה לכך אפשר למצוא בעובדה שלמרות שאין הבדל של ממש במספר הסעיפים בין הנוסח של שנת 1979 לזה של שנת 1985, הרי מספר הנושאים שבהם עוסקת הגירסה המאוחרת רחב פי כמה. כמאמר הנוכחי ננסה לבחון את השינויים שחלו במשך השנים במסמך נקדי שהוא מעין תערובת של קוד אתי ומדריך מקצועי ואת הסיבות לשינויים. בדיון כזה יש עניין לא רק כחלק ממחקר היסטורי על התפתחות רשות השידור, או על האתיקה העתונאית בכלל ועל תפקידיה באירגון שידור ציבורי בפרט, אלא גם, ואולי בעיקר, בגלל מיקומה הייחודי של רשות השידור, כגוף ממלכתי-ציבורי, במפת התקשורת בישראל. בעידן שבו נשמעים קולות המהרהרים על חשיבות השידור הציבורי ומערערים על ההצדקה שבהמשך קיומו, יש מקום לבחון כיצד רואה השידור הציבורי עצמו את תפקידו ואת המחוייבויות שלו ומה הן המגבלות שהוא מטיל על עצמו.

"מסמך נקדי"-ארבעה גלגולים

ב"מסמך נקדי" יש, כאמור, שני מרכיבים: קוד אתי ומדריך מקצועי. בצד הגדרות כוללניות, ואולי אפילו תיאורטיות-למחצה,

של יוסף לפיד לתפקידו כמנכ"ל החדש של רשות השידור, נתבקש רוגל לערוך את המסמך ולהתאימו למציאות המשתנה. הנוסח השני (שכותרתו שונתה ל"תדריך חדשות ואקטואליה") היה בן 10 עמודים, אף הם מודפסים במכונת כתיבה, וכלל 72 סעיפים. בשנת 1985 עודכן המסמך פעם נוספת. מספר הסעיפים נצטמצם אמנם באחד, אך מספר הנושאים הכלולים בו גדל במידה רבה. הגירסה האחרונה והערכנית של "מסמך נקדי" היא משנת 1995. הנוסח האחרון, שראה אור בדפוס ובתבנית של ספר, כוללת כאמור 161 סעיפים.

למרות שהמסמך נתפש כמורה נבוכים מחייב ברשות השידור, נמנעו מוסדות הרשות מעיגונו בכללים, שיש להם תוקף משפטי,

שפטור בלא כלום אי אפשר... [גם] אם אי אפשר להגיע לשלמות או לאיטום גמור של כל הפרצות. ברם, עצם ההתעסקות הרצינית והעניינית בהם יש בה הוכחה למגמה המוצהרת של הרשות ושל עובדיה להגיע לרמה גבוהה של מקצועיות, של הגינות ושל אמינות בשידורי החדשות וענייני היום."

לאחר דיונים ב"פורום החדשות" של רשות השידור גובש הנוסח הראשון של "מסמך נקדי", ולאחר אישורו על ידי הוועד המנהל של רשות השידור, הוא הופץ בקרב העובדים. המסמך, שהודפס במכונת כתיבה ושוכפל בסטנסיל ואשר נשא את הכותרת "תדריך לעובדי החדשות והרפורטז'ה רדיו וטלוויזיה ברשות השידור" הקיף 10 עמודים ונכללו בו 42 סעיפים.

שבע שנים מאוחר יותר, בשנת 1979, זמן קצר לאחר כניסתו

נקדימון רוגל (נקדי), אבי "מסמך נקדי", ליד המיקרופון של קול ישראל



כדומה לכללים שנקבעו על ידי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו או המועצה לשידורים בכבלים. כתוצאה מכך נותר המסמך בבחינת קובץ הנחיות פנימי הנחות מבחינה משפטית מכללי האתיקה של אמצעי השידור האחרים.¹⁰

מדוע נולד "מסמך נקדי"?

מדוע נזקקה רשות השידור לגבש לעצמה את "מסמך נקדי"? יש לכך שלושה הסברים – אירגוני, אֶתִי ופוליטי – ששניים מהם עולים מתוך הדפים לדיון ראשון:

א. ההיבט האירגוני. שבע שנים לפני שגובש הנוסח הראשון של המסמך יצא הרדיו, קול ישראל, מחיקו של משרד ראש הממשלה ונהפך, עם אישורו של חוק רשות השידור, לרשות ממלכתית.¹¹ בשנת 1968, עם הקמת הטלוויזיה והכללתה במסגרת רשות השידור, הוחל החוק גם עליה. בשנת 1972 היתה עדיין רשות השידור בשלבים הראשונים של התגבשות כרשות עצמאית. המסגרת האירגונית החדשה חייבה קביעת נוהלי עבודה, התואמים את המציאות שהשתנתה, כולל הבהרת מעמדם ודרך תפקודם של העתונאים, שקודם לכן היו עובדי מדינה ועתה נהפכו לעובדי רשות עצמאית. חינויותם של הכללים הללו גברה משתי סיבות נוספות: האחת, התווספותו בשנת 1968 של מדיום חדש, הטלוויזיה, שדפוסי העבודה בו שונים מאלה שהיו במדיום הישן והמוכר, הרדיו; השנייה ההתרחבות של האירגון והגדלת מסגרות השידור, שעוררו את הצורך בקביעת נורמות מקצועיות ואירגוניות אחידות. המסגרת האירגונית הגדלה והמתרחבת החליפה את "האינטימיות המסגרתית והתפקוד הקטנה, יחסית", אשר "איפשרו תרונן ופיקוח הדוקים וסדירים למדי."¹²

האילוצים האירגוניים לא נעלמו במשך השנים. אדרבה, הם רק החריפו. ערוצי שידור חדשים, הרחבת שעות השידור, יחסי עבודה בעיתיים, חלחול נורמות מקצועיות מאמצעי תקשורת אחרים בארץ וכו', פיתוח דפוסי תוכניים חדשים – כל אלה חייבו את ערכון המסמך והתאמתו לנסיבות החדשות והמשתנות, שהושפעו גם מתהליכים חברתיים ומשינויים טכנולוגיים. כך, מילא המסמך במשך השנים תפקיד כפול. מצד אחד הוא שימש כגורם המשמר את הנורמות האירגוניות והמקצועיות המקובלות, ומצד שני נתן מענה, ולו חלקי, למציאות הדינמית.

ב. ההיבט האתי. סעיף 4 בחוק רשות השידור קובע, שעל הרשות להבטיח כי "בשידורים ינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה." סעיף זה הטיל על הרשות הצעירה חובת התמודדות עם סוגיות מקצועיות, מקצתן לא מוכרות, האופייניות לעיסוק העיתונאי כולו והמצאות את ביטויין בתקנוני אתיקה, כדוגמת תקנון האתיקה של מועצת העתונות בישראל. בהיותה כפופה לחוק ולפיקוח של מבקר המדינה, אין רשות השידור יכולה לקבל את הנחיות מועצת

העתונות כ"כזה ראה וקדש". לפיכך, נוצר הצורך לגבש קוד אתי משלה.

במשך שנים סירבו אגודות העתונאים לקבל לשורותיהן את עובדי קול ישראל בנימוק שהם עובדי מדינה לא עתונאים של ממש. הכפפתם של העתונאים ברשות השידור לקוד אתי נועדה להפכם לעתונאים לכל דבר בעיני עצמם ובעיני הקהילה העתונאית, שכן העתונות הכתובה אימצה כבר קודם לכן תקנון אתיקה.¹³ קוד מקצועי נועד, בין השאר, להנחות את ההתנהגות המקצועית בהתאם לכללים מוסכמים. גיבושו של קוד אתי נועד אפוא ליצור מסגרת נורמטיבית מחייבת של כללי התנהגות מקצועית ברשות השידור.

פן נוסף הכרוך בהיבט האתי נוגע לדימוי של תפקידי העתונאים ברשות השידור ומשולב עם תפקידיהם. האם על עתונאי רשות השידור לפעול כמו עמיתיהם בעתונות הפרטית, שיש המשווים אותם לתנאים העטים על כל סיפור עסיסי, ללא כל התחשבות בזכות הפרטיות, או שהם מחוייבים בכללי התנהגות אחרים בגלל היותם עובדים בשירות שידור ציבורי.¹⁴ ואמנם, במבוא לגירסה הראשונה של המסמך מובהרת התפישה לפיה מוטלת על עובדי רשות השידור אחריות מיוחדת: "הנסיבות המיוחדות שמדינת ישראל שרויה בהן, מצב הביטחון, מעמדנו הבין לאומי, מציאות של עלייה ופיתוח הארץ, על הישגיה ועל קשייה הן המחייבות את עובדי החדשות לזכור, כי קולה של רשות השידור נחשב כקולה של מדינת ישראל." וכן כי "מעמדה הממלכתי והבלבדי של הרשות מחייב את העובד גם לדבוק במגמות החוק, העולות בקנה אחד עם מטרותיה של מדינת ישראל בדור הזה."

ג. ההיבט הפוליטי. אף שהמסד הפוליטי היה זה שהעניק לרשות השידור את עצמאותה, לא היו הפוליטיקאים מוכנים לוותר בקלות על השליטה בערוצי השידור. במשך שנים רבות המשיך הממסד הפוליטי לראות ברשות כלי ממלכתי-ממשלתי ולא כלי ממלכתי-ציבורי, כפי שמתחייב, לפחות לכאורה, מרוח החוק.¹⁵ ומגמה זו נמשכת עד היום. למעשה, ככל שרשות השידור הפגינה עצמאות גדולה יותר, כן גברה הביקורת כלפיה מצד הממסד הפוליטי, שלא היסס לנסות ולהתערב ברשות השידור¹⁶ ואף לפגוע בה, ישירות או בעקיפין. המתח הזה, בין הממסד הפוליטי לבין רשות השידור הממלכתית-ציבורית, אינו אופייני רק לישראל. הוא התרחש ומתרחש באירופה, ויש הרואים בו אחת הסיבות לכך שממשלות אירופיות התירו הקמת ערוצי טלוויזיה מסחריים, שהחלישו מאוד את השידור הציבורי.¹⁷ תמונה דומה מתגלה גם באוסטרליה, כעדותו של קוונטין דמפסטר מרשות השידור האוסטרלית (ABA): "אף אחד מהמנהיגים שלנו לא היה מוכן להכיר בלגיטימיות של שיטת השידור של רשות השידור האוסטרלית שיש בה חקרנות מתונה, לעתים פרובוקטיבית, הפונה אל הציבור העיקרי ומשום שאינם יכולים לשלוט בצורה מוחלטת על הסוכנות הזו, הממומנת מכספי משלם המיסים, התגובה באה

לוח 1:

"מסמך נקדי": תוספות ותיקונים - לפי נושאים
(1979-1985-1995)(*)

סח"כ	נוסח 1995	נוסח 1985	נוסח 1979	
(N) 138 (27)	(N) 98 (11)	(N) 15 (6)	(N) 25 (10)	חדש: תוספת:
80 (16)	57 (4)	6 (5)	17 (7)	חדש: תוספת:
15 (1)	14 (1)	--	1 --	חדש: תוספת:
10 (5)	7 (2)	1 (1)	2 (2)	הנחיות חדש: תוספת:
9 --	4 --	1 --	4 --	חדש: תוספת:
8 (3)	6 (2)	1 --	1 (1)	חדש: תוספת:
5 (2)	5 (1)	-- (1)	-- --	חדש: תוספת:
5 --	2 --	3 --	-- --	חדש: תוספת:
2 (1)	1 (1)	1 --	-- --	חדש: תוספת:
2 --	-- --	2 --	-- --	חדש: תוספת:
1 --	1 --	-- --	-- --	חדש: תוספת:

הזו הוטלה עלי. 19 גיבושו של המסמך וניסוח כללי האתיקה היו אפוא ניסיון מודע של רשות השידור לפתח אמצעי לבלימת לחצים חיצוניים. למעשה, נאלצה רשות השידור לאמץ את הרציונל שמאחורי הקמתן של מועצות עתונות במדינות מערביות רבות ומאחורי גיבושם של קודים אתיים על ידי מועצות כאלה, כלומר להפעיל פיקוח פנימי כדי לבלום פיקוח חיצוני. ואמנם, בחינה של 31 תקנוני אתיקה של אירגוני עיתונאים באירופה מצביעה על כך שאחד התפקידים המרכזיים של תקנונים אלה היא להגן על הישר המקצועי של העיתונאים מפני לחצים חיצוניים. 20 גם מחבר "מסמך נקדי" סבר שהמסמך עשוי לשמש "מגן מקצועי לעורכים, מול התערבות לא עניינית של פוליטיקאים". 21

עם זאת, יש להצביע על הבדל מובהק בין תקנונים של מועצות עתונות, בישראל או באירופה, לבין "מסמך נקדי". הראשונים הם, בדרך כלל, תקנונים של מוסד התקשורת ומחייבים את המשתתפים לקהילה העיתונאית-מקצועית כולה, או לכלל העובדים במדיום מסוים. "מסמך נקדי", לעומת זאת, הוא מסמך פנימי של אירגון, התקף אך ורק לגבי העובדים באירגון זה. עם זאת, יש לזכור כי העובדים העיתונאיים ברשות השידור החברים באיגוד הארצי של העיתונאים בישראל כפופים למעשה לשתי מערכות מקבילות של נורמות אתיות: מצד אחד, הם כפופים להנחיות ולכללים ב"מסמך נקדי" ומצד שני הם כפופים לכללי האתיקה של מועצת העתונות. המחוייבות הראשונה היא מחוייבות אירגונית כפריה מכוח היותם עובדי רשות השידור, ואילו המחוייבות השנייה היא וולונטרית, מתוקף חברותם באיגוד הארצי של עיתונאי ישראל, שהוא אחד משלושת מרכיביה של מועצת העתונות.

השינויים במשך השנים

מטרתנו היתה, כאמור, לבחון את התמורות שעברו כמשך השנים על "מסמך נקדי". בדיקת השינויים בין הנוסחים השונים של המסמך נסמכה על שני פרמטרים. האחד, מספר הסעיפים החדשים הכלולים בכל גירסה, והשני מספר התיקונים ו/או התוספות לסעיפים הקיימים.

בניתוח התוכן של המסמך, על הגירסאות השונות שלו, הוגדרו 10 קטגוריות נושאות. חמש מן הקטגוריות האלה היו כלולות כבר בנוסח המקורי, וחמש אחרות נוספו במשך השנים. כל הסעיפים במסמך מויינו בהתאם לקטגוריות האלה (לוח 1). עם זאת, יש מקרים שסעיף אחד כולל בתוכו, בעת ובעונה אחת, מספר נושאים ועל כן הוא סווג ביותר מקטגוריה אחת (בכל הדוגמאות שיובאו להלן תצויין רק קטגוריה אחת).

ואלה הן 10 הקטגוריות: הנחיות מקצועיות, התייחסות לחוקים, הגבלות והנחיות בענייני לשון, אירועי טירור וביטחון, פוליטיקה ישראלית, שטחים והסכסוך הישראלי-ערבי, יחסים עם אירגוני

(✓) נושא שלא היה כלול בנוסח המקורי משנת 1972.
(* א. המספר הכולל של התוספות והשינויים אינו זהה למספר הסעיפים, משום שסעיף מסוים עשוי להיכלל ביותר מקטגוריה נחת. ב. ההתייחסות היא לנושאים ולא לסעיפים, כי יש ובסעיף מסוים חלו כמה שינויים.

דמות החנקה תקציבית. 18

היחסים המתוחים בין המערכת הפוליטית לרשות השידור הצעירה בלשו מאוד בשנת 1972, ואפשר שהם היו המאיץ העיקרי לגיבוש "מסמך נקדי" ולא ימוצו על ידי רשות השידור. כפי שהעיד גל כך מחבר המסמך, נקדימון רוגל: "בכנסת האשימו [אז] את זטלוויזיה באש"פיום. השלטון, בראשות גולדה מאיר, לא התרגל לעובדה שזו רשות שידור עצמאית. הוועד המנהל הגיע לידי כך שרצה למנות למנכ"ל שמואל אלמוג קומיסר לענייני חדשות. אלמוג התנגד וכאלטרנטיבה הציע לחבר קוד התנהגות. המשימה

לבדוק בדיקה חוזרת גם אם דולים אותה מתוך מסגרת אחרת ברשות השידור, או בגלי צה"ל²²; "המשתמש במקור מידע [שאינו מוכן להזדהות] חייב להגן על אלמוניותו של המקור"; "מישדרי חדשות יש לנסח בלשון תקינה, בהירה ומדוייקת"; בדיווחים על מספרי אנשים בהפגנות ובאירועים "אין לסמוך על דיווחים של בעלי עניין". ב-1985 נוספו 11 תיקונים ותוספות הקובעים בין השאר: הגבלות והנחיות מקצועיות על סיקור הבורסה ונושאים כלכליים²³, הדגשה כי "טיב המקורות קובע ולא מספרם" (לוח 2) וכן כי "אין לעבור עבירה, אפילו לכאורה, לכל צורך שהוא, בכתבה, אלא באישורו של היועץ המשפטי של רשות השידור". התוספת הגדולה והמשמעותית ביותר של סעיפים בתחום זה היתה בנוסח של 1995, שבו נוספו לא פחות מ-61 תיקונים ותוספות. ביניהם: אין לשדר "תחושות במקום מידע"; הגבלת צילום וראיון של קטינים, שזיהויים אינו אסור על פי חוק²⁴; אין להלאות את המאזינים והצופים בפרשנים שאומרים "אי אפשר" וכו'; אין להכין "מארב" למראיינין; אין להתיר למפגין, או לאחד המארגנים בהפגנה להשתמש במיקרופון של השדר כדי לפנות אל הציבור כדי שיצטרף להפגנה וכו'; "אין להודיע מראש על הפגנות

תקשורת אחרים, ענייני דת, הגבלות תפקידיות-אישיות וכן יחסים עם דוברים ואנשי יחסי ציבור.

כיצד מוצאות הקטגוריות השונות את ביטויין בגלגולים השונים של "מסמך נקדי"? עיון בלוח 1 מלמד כי המספר הגדול ביותר של סעיפים חדשים ותיקונים לסעיפים קיימים, הוא בתחום ההנחיות המקצועיות. הכוונה היא לכללי התנהגות עתונאית בעיקר בשני תחומים: איסוף המידע ושידורו. רבים מהכללים האלה הם בכחינת הנחיות של "אין לעשות מה", הנלמדות בכתי ספר מקצועיים לעתונות, ואחרים נגזרים ישירות מהיותה של רשות השידור רשות ממלכתית. המגמה הזו של גידול במספר ההנחיות המקצועיות היא עקבית ונמשכת לאורך כל השנים. לא נמנה את כל התוספות והשינויים שחלו בתחום זה בנוסחים השונים של המסמך ונציין דוגמאות בולטות:

ב-1979 נוספו למסמך, בין השאר, ההנחיות הבאות: אין טעם להביא, בשם חובת האיזון, דברי תגובה הנראים כאיזון ואינם כן. "הכוונה הן לצורה והן לתוכן"; "יש לבחון באמות מידה של ערכיות חדשות" הודעות יחסי ציבור של גופים ומפלגות; "ידיעה מוטעית יש לתקן בהקדם האפשרי"; "ידיעה רגישה במיוחד יש

לוח 2:

שינויים בנוסח "מסמך נקדי": הנושא המקצועי

נוסח 1985 (סעיף 32 - "דיוק ואמינות")	נוסח 1979 (סעיף 32 - "דיוק ואמינות")
יש לקיים בשידורי הרשות רמה גבוהה ומוניטין של אמינות והגינות. דיוק בעובדות, בשמות ובמושגים הוא יסודה הראשון של אמינות. למען מהירות השידור אין לוותר על בדיקת עובדות בכל דרך אפשרית ומן המקור הטוב ביותר שאפשר. <u>טיב המקורות קובע ולא מספרם.</u>	יש לקיים בשידורי הרשות רמה גבוהה ומוניטין של אמינות והגינות. דיוק בעובדות, בשמות ובמושגים הוא יסודה הראשון של אמינות. למען מהירות השידור אין לוותר על בדיקת עובדות בכל דרך אפשרית ומן המקור הטוב ביותר שאפשר.

ייגדרו אחרי כינויים פיקטיביים של סכסוכי עבודה. המספר הגדול ביותר של תוספות וחידושים בנושא זה הם בגירסת 1995, וביניהם: יש להימנע מהדבקת תגיות כמו "נץ", "יונה", "שמאל קיצוני" ו"מין קיצוני"; יש להבחין בין שידורים בעברית לבין שידורים בערבית, שכן בשידורים בערבית יש להשתמש בכינויים ובמונחים המוכרים לצופים ולמאזינים; איסור על בינוי מכשירים ביתיים ואחרים בשמות גנריים וכן "אין עיר בשם 'ירושלים המזרחית'". הביטוי 'מזרח ירושלים' פסול, ומה גם שמשתמשים בו לגבי רובעים ושכונות המצויים גם מצפון או מדרום לבירה.²⁵

* הנושא הפוליטי. בתחום זה כלולות הנחיות שעניינן דיווחים על נושאים מהתחום הפוליטי, או שידור דבריהם של פוליטיקאים. ב-1979 נוספה הבהרה כי יש לציין את רקעו הפוליטי של הפרשן, כאשר יש זיקה בין אמונתו הפוליטית והנושא הנדון. בגירסת 1995 נוספו כמה תיקונים וביניהם התייחסות למונחים "מתחילים" ו"מתיישרים", ובעניין זה נאמר: "אף שמבחינה לשונית צרופה אין הבדל בין השניים... הדרך הנכונה היא להשתמש בכינוי שבעלי הדבר מכנים בו את עצמם או להביא דברים בשם אומנם, כפי שנאמר." סעיף חדש קובע כי "רשות השידור אינה פוסלת שידור רעות והשקפות מכל סוג שהוא."²⁹

* הנושא הדתי. ב-1985 נוסף סעיף הקובע שיש להבהיר מראש למראיין דתי, אם דבריו ישודרו בשבת. ב-1995 נוסף סעיף המדגיש את הצורך בדיוק בשמות של חגים ומועדים, ואילו בסעיף אחר נוסף המשפט: "נבצר מן אדם דתי להגיב על דברים ששודרו עליו בשבת יש לתת לו את זכות התשובה ביום חול".

* טירור וביטחון. הנושא נוסף לראשונה ב-1979, ובין השאר הודגש כי בדיווחים על מעשי טירור יש להימנע "מגרישת זועות" וכי "יש לשמור על טון ענייני ככל האפשר." ב-1985 נקבע כי אין לשדר ידיעות על מספרי נפגעים של האויב, בהסתמך על מקורות של האויב בלבד. ב-1995 נוספו הנחיות לגבי השימוש במונחים כמו "טבח", "הרג", "פיגוע", "פיגוע רצחני" וכו'. כך, כדוגמה, נקבע כי פיגוע כמו זה שאירע בבית ליד הוא בגדר "טבח". סעיפים חדשים נוספים קובעים כי: "במקום שיש ספק, אל לו לכתב לשפוט אם לאירוע רקע פלילי או חבלני. יש למסור את גירסת כוחות הביטחון" וכי "אין לעקוף מחסום של כוחות הביטחון ולהסתכן לשטח שנסגר בפני העיתונאים." סעיף חדש אחר מטיל הגבלות על סיקור פיגועי מיקוח: "אין להשתמש בחומר שנקלט ממערכות קשר מבצעיות בארץ או בחוץ לארץ".

* שטחים והסכסוך הישראלי-ערבי. בגירסת 1985 יש התייחסות ראשונה לסוגיית הסיקור של השטחים המוחזקים ושל אש"ף. אחת התוספות, המעגנת החלטה של הוועד המנהל של רשות השידור, קובעת כי יש להשתמש בשמות יהודה, שומרון ועזה לציון השטחים הנמצאים בשליטת ישראל, וכי אין להשתמש במונחים "גדה" ו"גדה מערבית" "זולת בציטוט ישיר מדברי אחרים."

שלא ברישיון אלא במקרה שברור מראש כי יהיו התנגשויות ומעשי אלימות, שעלולים לפגוע בעוברים ושבים"; "מבחינת האיזון, סכסוך עבודה הוא נושא המחייב להביא בצמוד את תגובת הצדדים העיקריים הנוגעים בדבר"; חובת הזהירות בחשיפת שמו של נאשם באונס, גילוי עריות או אלימות במשפחה, כדי לא לחשוף את שם הקורבן; "בריווח על אסון אויבי יש לציין את שם חברת התעופה, סוג המטוס, מספר הטיסה והקטע בנתיב הטיסה שבו אירע האסון" וכן "אין לצלם לוויה בבית העלמין בניגוד לרצון משפחת הנפטר."²⁵

"אישים" המשתייכים לאש"ף

הנושא השני שבו היו תוספות ושינויים רבים אם כי בהפרש ניכר בהשוואה לנושא הקודם (16 תוספות ושינויים לעומת 96 תוספות ושינויים שעניינם הנחיות מקצועיות) הוא התייחסות לחוקים השונים, שיש להם רלוונטיות לעבודה העיתונאית בכלל ולעבודה ברשות השידור בפרט. בולטת העובדה שכמעט כל הסעיפים החדשים בתחום זה נוספו בנוסח האחרון משנת 1995, וביניהם: איסורי דיווח על ישיבת ועדת השרים לענייני ביטחון ללא אישור הצנזורה,²⁶ חובת השמירה על אנונימיות של קורבן אונס או גילוי עריות; איסור שימוש בהקלטה "שנעשתה בלי הסכמת אף אחד מבעלי השיחה, גם כשהיא נעשתה באקראי, אגב הקלטה גלויה של מישוהו אחר" או איסור לצלם אסירים בבית סוהר או עצורים בבית מעצר בלי רשותם. אפשר שהעיסוק הנרחב בענייני חוק מלמד על ריבוי עבירות או כמעט עבירות בתחום זה, בעיקר בגלל העדר הכשרה מסודרת של העיתונאים ברשות השידור.²⁷ אם כך הוא הדבר, הרי שהמסמך נועד לשמש כחלופה, בבחינת קורס כתוב, אף כי העיתונאים ברשות השידור אינם מחוייבים לעמוד בבחינה המוכיחה כי הם אכן מכירים את תוכנו ובקיאים בכלליו.²⁸ אין באפשרותנו להציג, במסגרת הנוכחית, את מכלול התוספות בכל הנושאים האחרים ובכל אחת מהגורסאות של המסמך. על כן, נסתפק רק בהצגת דוגמאות של נושאים חדשים, שלא היו כלולים בגירסה המקורית, ואשר נוספו למסמך במשך השנים.

* הנושא הלשוני-סמנטי. בתחום זה כלולות הנחיות שעניינן הסגנון, הלשון והמונחים בשידורים. בגירסת 1985 נוסף סעיף הקובע כי "משרדי חדשות יש לנסח בלשון תקינה, בהירה ומדויקת" וכן נוספו הנחיות שעניינן דיווח על פיגועים והתפרעויות. בין השאר נקבע כי יש "להתבסס אך ורק על עובדות שבשטח ולהימנע מתיאורי התרשמות" וכי "כל ידיעה על מעשה שיש בו חשש פיגוע לא תשודר בשימושי לשון שיש בהם כדי להפוך את החשש לוודאות." בגירסת 1985 נקבע שאם המשטרה מסרבת למסור אומדן של מספר משתתפים בהפגנה, "נאמר: 'קטנה', 'גדולה', 'המונית'". סעיף חדש אחר קובע כי "מן הראוי שעובדי רשות השידור לא

* הגבלות אישיות-תפקידיות. בגירסת 1985 נוסף סעיף המבהיר כי "נושא שבו יש לכתב או לצלם מעורבות אישית ותוצאות הכתבה יכולות להשפיע על האינטרסים הפרטיים שלו מעורבותו פוסלת אותו מכיסוי הנושא" והקובע גם הנחיות והגבלות לכתבים המסקרים את הבורסה.³¹

הגברת הריכוזיות

ניתוח התוכן של המסמך, על גלגוליו השונים, מצביע גם על מגמה גוברת והולכת של ריכוזיות ברשות השידור, שפירושה שיותר ויותר פעולות בתחומים השונים של העשייה התקשורתית טעונות אישור של הדרגים הבכירים ביותר (לוח 4). הגברת הריכוזיות משולבת במגמה עקבית נוספת: נטילת הסמכויות מהממונים הזוטרים וריכוזם בידי הממונים הבכירים, ובעיקר המנכ"ל או מנהל המדיום (רדיו או טלוויזיה).

שתי הדוגמאות הבאות מלמדות על כך:

בגירסת 1972 (סעיף 3) נקבע כי "המנכ"ל, או הממונים על החדשות, יכולים להתיר לעובד השירות לשרד דברי פרשנות". בגירסת 1979 (סעיף 13) ניטלה סמכות האישור מהממונים ונקבע כי "לא ישמש עובד הרשות כפרשן אלא באישור המנכ"ל". בגירסת 1972 (סעיף 28) נקבע כי "אסור להשתמש בצידו הקלטה ו/או צילום נסתרים במשדרי החדשות וענייני היום... רק באישור

בגירסה זו גם נקבע שאין לכנות את הדגל של אש"ף בשם "דגל פלשתיני", אלא "דגל אש"ף". ב-1985 קבע המסמך כי כדי להבטיח שרשות השידור לא תשמש במה לתעמולה של "גורמים העוינים" במוצהר את מדינת ישראל ולוחמים נגדה (ואש"ף הוא גורם כזה) "מוטל על מנכ"ל רשות השידור, לפי החלטת הוועד המנהל, "לבדוק כל ראיון יזום מיהודה ושומרון וחבל עזה", ולקבוע אילו ראיונות מותרים לשידור.³⁰ לעומת זאת, ב-1995 קובע המסמך כי ראיונות עם מנהיגים פלסטיניים דינם כדין ראיונות אחרים (לוח 3). המנהיגים הפלסטיניים מכונים בגירסה זו בשם "אישים" בעוד שעשר שנים קודם לכן היתה במסמך הנחיה מרומזת שלא לכנות את ראשי אש"ף בתואר "אישים", בגלל הקונוטציה החיובית של כבוד וחישיבות הטמונה במונח זה.

* יחסים עם אירגוני תקשורת אחרים. ב-1985 יש התייחסות ראשונה לאפשרות של הסדרי שיתוף פעולה עם אירגוני תקשורת אחרים. ב-1995 נקבע כי ההגבלות לגבי שידור תצלומי זוועה ואלימות חלות גם לגבי חומר שמקורו בסוכנויות ידיעות ובשידורי לווין.

* יחסים עם דוברים ואנשי יחסי ציבור. ב-1995 יש התייחסות ראשונה לתופעה של ריבוי דוברים ואנשי יחסי ציבור, ונקבע כי "רשות השידור אינה צינור להעברת תגובות או הכחשות של דוברים, אישים או מוסדות לגבי דברים שפורסמו בעתונות ולא שודרו ברדיו ובטלוויזיה".

לוח 3:

שינויים בנוסח "מסמך נקדי": הנושא הפוליטי

נוסח 1985 (סעיף 19א)	נוסח 1995 (סעיף 37)
יש תלונות שמכנים את ראשי אש"ף "אישים". בעברית המודרנית למונח "אישים" יש קונוטציה של כבוד וחישיבות... במטרה להבטיח כי רשות לא תשמש במה לתעמולה של גורמים העוינים במוצהר את מדינת ישראל ולוחמים נגדה (אש"ף הוא גורם כזה), מטיל הוועד המנהל על מנכ"ל הרשות לבדוק, עפ"י העקרונות המ"ל, כל ראיון יזום מיהודה, שומרון וחבל עזה, ולהתיר לשידור רק ראיונות אשר לדעתו אינם פוגעים בעקרונות אלה.	יש להתייחס לראיונות של האישים האלו [ממלאי תפקידים ברשות הפלסטינית ואישים ערבים] כפי שמתייחסים לכל נושא אחר ברדיו או בטלוויזיה ובלבד שרשות השידור לא תשמש בימה לתעמולה של גורמים העויינים במוצהר את מדינת ישראל ולוחמים נגדה.

ממוסדות (ביניהם: מוסד המשפט, מוסד הכלכלה, המוסד הפוליטי, מוסד החינוך ועוד), המקיימים ביניהם יחסי גומלין, שיש בהם גם משום פיקוח הדדי. יחסי הגומלין האלה הם תלויי עיתוי, תרבות ומסורת פוליטית והם משקפים את האקלים החברתי-תרבותי בחברה מסוימת. אחד המוסדות בחברה הוא מוסד התקשורת.³² יחסי הגומלין בין המוסדות האחרים בחברה לכין מוסד התקשורת מבוססים לא רק על הזרמה הדדית ומתמדת של תשומות ותפוקות, אלא כוללים גם ניסיונות לפקח על מוסד התקשורת. מעמדה המיוחד של רשות השידור כרשות ממלכתית וציבורית, שנהנתה במשך שנים רבות ממנופול בתחום שידורי החדשות והאקטואליה, הגביר מטבע הדברים את הניסיונות לפקח ולהשפיע עליה. הלחצים המוכרים ביותר הם מצד המוסד הפוליטי, אולם גם מוסדות אחרים, וכמוהם גם קבוצות לחץ ובעלי אינטרס, מנסים, כל אחד בדרכו שלו, להשפיע או משפיעים בפועל על מוסד התקשורת בכלל ועל רשות השידור בפרט ולעצב את תוכניהם. כך, כדוגמה, מנצל מוסד הכלכלה את העובדה שהוא מזרים תשומות חיוניות למוסד התקשורת ולאירגוני התקשורת כדי להפעיל עליהם לחצים. גם לתפוקות של מוסד המשפט יש השלכות ישירות על תפקודם של אמצעי התקשורת בכלל ושל רשות השידור בפרט, בהיותה רשות ממלכתית.

המעגל השני הוא זה של מוסד התקשורת המורכב מעשרות וממאות אירגוני תקשורת כמו עתונים, תחנות רדיו, תחנות טלוויזיה וכדומה וכן מאירגוני חברים ומאירגוני עזר.³³ אירגוני החברים

המנכ"ל או מי שיוסמך על ידו." בגירסת 1979 (סעיף 45) שונה נוסח ל"רק באישור המנכ"ל או היועץ המשפטי."

הביטוי הבולט ביותר לריכוזיות הם הסעיפים הרכים שנוספו בנוסחים המאוחרים יותר, ובמיוחד בגירסת 1995, המחייבים אישור של הדרגים הבכירים או היועצות מוקדמת עמם. יש לכך השלכה כפולה: תוך אירגונית וחץ אירגונית. כלפי פנים הדבר עשוי להבטיח האחדת נורמות מקצועיות ושימורן וכן מיסוד של מבנה היררכי קשית וברור. מצד שני, הדבר עלול להחליש את האוטונומיה של הדרגים הנמוכים ואת פיתוח המיומנויות העצמאיות של העתונאים הבודדים. כלפי חוץ, עשויה הגברת הריכוזיות להוות בלם ללחצים, משום שיש בה משום הוכחה לקיומו של "בעל בית" הנושא באחריות והמהווה כתובת ברורה לתלונות.

הסיבות לתוספות ולשינויים

השאלה המסקרנת היא, כמובן, מדוע חל גידול מתמיד במספר הנושאים והסעיפים שבהם עוסק המסמך? הסיבות והגורמים לכך נעוצים בשלושה מישורים, או מעגלים, נפרדים, שאינם מנותקים זה מזה (תרשים 1). המעגל החיצוני הוא החברתי-תרבותי, בתוכו מצוי המעגל השני הכולל את מוסד התקשורת ואילו המעגל השלישי, הפנימי ביותר, הוא של רשות השידור.

המעגל החיצוני כולל, בין השאר, את מערכת המוסדות הפועלים בחברה וכן קבוצות לחץ ובעלי אינטרס. כל חברה מורכבת

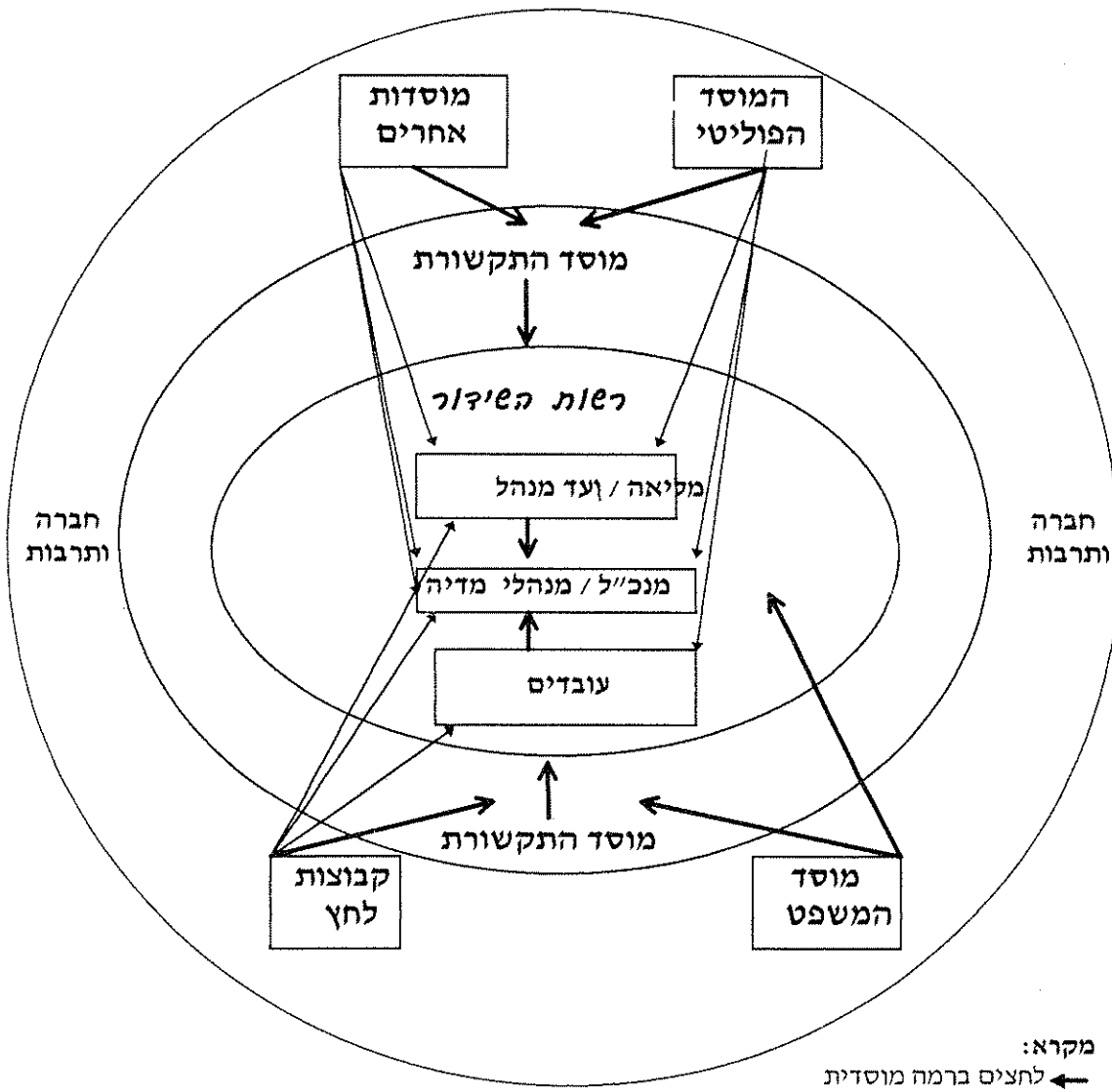
לוח 4: "מסמך נקדי": הגברת הריכוזיות או פעולות הטעונות אישור דרג/ים בכיר/ים (1972-1979-1985-1995)				
גרסה/ רמת ריכוזיות	נוסח 1972	נוסח 1979	נוסח 1985	נוסח 1995
מנכ"ל	3	11	11	17
מנהל מדיום	--	--	2	5
מנהל חטיבת חדשות	2	2	4	7
ממונים	--	4	2	3

המקצועית. החלטות אלה מקרינות גם על רשות השידור ויש להן ביטויים רבים, ישירים ועקיפים, ב"מסמך נקדי", כפי שהן השפיעו על כללי האתיקה שנקבעו על ידי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ועל ידי המועצה לשידורי טלוויזיה בכבלים. ברמה המעשית ניכרת ההשפעה של אינטראקציה ושל תחרות עם אירגוני תקשורת אחרים, הן מודפסים והן משודרים; שכן, נורמות מקצועיות, דפוסי עבודה ותפוקות של מדיום מסוים או של אירגון תקשורת מחלחלים גם למדיה ולאירגונים אחרים.³⁴

מאגדים בתוכם את עובדי התקשורת, או שאלה אירגונים שהוקמו על ידי מוסד התקשורת (כמו מועצת העתונות) ואשר פעילותם קשורה להיפקודם של אנשי התקשורת. אירגוני העזר כוללים סוכנויות ידיעות וצילום, סוכנויות פירסום וחברות לשירותי מידע. ההשפעות של מוסד התקשורת על רשות השידור הן בשתי רמות: נורמטיבית ומעשית. ההשפעה העיקרית ברמה הנורמטיבית מקורה במועצת העתונות, הנתפשת כגוף העליון של מוסד התקשורת בישראל, וליתר דיוק: בהחלטות המתקבלות על ידה בנושא האתיקה

תרשים 1:

שימור מול דינמיקה: לחצים ואילוצים ברשות השידור



מקרא:

← לחצים ברמה מוסדית
← לחצים ברמה ארגונית ואישית

תרשים 2:

רשות השידור: משידור ממוקח לאוטונומיה מקצועית

לחצים מקדמים:
דמוקרטיזציה
נורמות מקצועיות
תחרות עם אמצעי תקשורת אחרים

שידור ממוקח → **רשות השידור** → אוטונומיה מקצועית

לחצים בולמים/רגרסיביים:
המוסד הפוליטי
קבוצות לחץ
מוסדות אחרים
מצב בטחוני (תקשורת מגוייסת)

על התכנים ואף על השדרים.³⁷ בתקופות של איום ביטחוני, מלחמות ופיגועים מתגברת תחושת הלכידות החברתית וגוברת ההתנגדות הציבורית לביקורת על המוסד הפוליטי ועל המערכת הביטחונית. כתוצאה מכך גם נחלשת הנכונות של עתונאים בכלל ושל עובדי השידור הציבורי בפרט למלא את תפקיד "כלב השמירה של הדמוקרטיה".

הסכנה בריבוי סעיפים

שלוש סיבות עיקריות גרמו לניסוחו של "מסמך נקדי" בשנת 1972 ולאיימוצו על ידי רשות השידור. האחת, הצורך בגיבוש מערכת מחייבת של כללים מקצועיים, שתכליתה האחדה של נהלי עבודה באירגון מתפתח וכן הבהרת המבנה ההיררכי של סמכויות ושל קבלת החלטות. השנייה, הרצון להחיל על העתונאים ברשות השידור כללי אתיקה בדומה לאלה המקובלים בעתונות. השלישית, הניסיון לפתח כלי מגן נגד לחצים חיצוניים, ובמיוחד מצד הממסד הפוליטי.

הלחצים והאילוצים שבעטיים נכתב הנוסח הראשון של "מסמך נקדי" לא נעלמו במשך השנים, ומקצתם אף התגברו. רשות השידור המשיכה להתרחב, נוספו ערוצי שידור ושעות שידור, גדל מספר העובדים, אומצו סוגים ודפוסים חדשים של שידור, החריפה התחרות עם אמצעי התקשורת בכלל ועם אמצעי השידור

המעגל השלישי והפנימי ביותר מורכב מרשות השידור עצמה. אפשר לזהות בו שני מעגלי משנה: האחד, של הגופים הציבוריים האחרניים מכוח החוק על ניהולה של רשות השידור, והשני של העובדים העתונאיים ברשות. איש הגופים הציבוריים המליאה והוועד המנהל נעשה על בסיס מפלגתי ופוליטי, ואפילו מוצהר, ונציגי המפלגות בגופים אלה מנסים להפעיל פיקוח על תפקודה השוטף של הרשות. מצד שני, יש חתירה מתמדת של העתונאים ברשות השידור לעצמאות מקצועית ברוח תפישת "האחריות החברתית". תפישה זו החליפה בהדרגה, במשך השנים, את תפישת העתונות המגוייסת, או את דגם "התקשורת המתפתחת",³⁵ שאיפיינו את רשות השידור לא רק בימים שבהם היתה מחלקה במשרד ראש הממשלה, אלא גם בשנים הראשונות לאחר כינונה כרשות עצמאית. הקמת הרשות כגוף ממלכתי-ציבורי בשנת 1965 נועדה לשחרר אותה מלפיתת המערכת הפוליטית וממעמד של שידור ממשלתי בפיקוח ולהציעה אל עבר דגם "האחריות החברתית",³⁶ כלומר פיקוח עצמי של מוסד התקשורת ושל אירגוני התקשורת שפירושו גם אוטונומיה מקצועית. גם אחרי יותר משלושים שנה לא הגיעה עדיין רשות השידור למצב של שידור אוטונומי, משוחרר מלחצים, הפועל בצורה טהורה ברוח "האחריות החברתית". התנועה, מן הרגם הישן של שידור ממשלתי בפיקוח, אל האוטונומיה, מושפעת משורה של לחצים צולבים, שמקצתם מקדמים ואחרים בולמים ואף מיועדים להסיג את רשות השידור לאחור.

הלחצים המקדמים כוללים, בין השאר, תהליכים חברתיים של דמוקרטיזציה, המקריינים גם על מעמדם של אמצעי התקשורת ועל תפקודם, בעיקר בכל הקשור ללגיטימציה של מוסד התקשורת כגורם המבקר את רשויות השלטון. להתגבשות הנורמות המקצועיות במוסד התקשורת שעיקרן החתירה לאוטונומיה של מוסד זה יש השלכה ישירה גם על העתונאים ברשות השידור. ואילו התחרות החריפה בין אמצעי התקשורת השונים, התורמת לשחיטת "פרות קדושות" בכל הקשור לתפקוד העתונאי, מאלצת את השידור הציבורי להתאים עצמו למציאות המשתנה, אם מתוך השלמה עם הנורמות החדשות והפנמתן ואם כדרך להישרדות.

הלחצים הבולמים את ההתקדמות לכיוון דגם "האחריות החברתית" מקורם בעיקר במוסד הפוליטי, שאינו מוכן לשמוט מידי את רסן הפיקוח ההדוק על רשות השידור, הנתפשת ככלי יעיל לשיווק אידיאולוגי ולקידום פוליטי-איש, ובמיוחד בעידן של בחירות מקדימות במפלגות ובחירות ישירות לראשות הממשלה. מוסדות אחרים מנסים, כל אחד בדרכו, להגביל את רשות השידור ולהשפיע על עיצוב פעילותה. קבוצות לחץ שונות חותרות אף הן לבלום את העצמאות של רשות השידור ויש ביניהן המבקשות להטיל עליה פיקוח מסוגים שונים, כולל פיקוח על דפוסי התוכניות,

שגוברים הלחצים לפיקוח על אמצעי התקשורת וכמקרה זה: רשות השידור כך מתגבר הצורך להרחיב את הקוד האתי. הרחבה כזו נועדה לא רק להכשיר את אנשי המקצוע בכללי "עשה ואל תעשה", אלא גם לשמש כהוכחה לגורמים החיצוניים כי רשות השידור מפעילה מנגנון מקיף וקשיח לפיקוח פנימי. ככל שגוברים הלחצים החיצוניים, שמקורם בתנאים הסביבתיים, כן מחויבת רשות השידור, כמו כל אירגון אחר, לפתח טכניקות של האחדת דפוסי עבודה, סטנדרטיזציה מקצועית ושימור הנורמות האירגוניות. השינויים והתוספות שנעשו במשך השנים במסמך הם אפוא ניסיון להתמודד גם עם סוגיה זו.

מצד שני, דווקא ריבוי סעיפים בתקנון האתיקה עלול לגרום לכך כי עובדי רשות השידור לא יאמצו אותם ו/או לא ינהגו לפיהם. או כהגדרתו של ויליאם תומאס, שהיה עורכו של היומון "לוס אנג'לס טיימס", כפי שמביא אותה ג'ון מריל: "כל קוד אתי, שאותו ראיתי בחיי, היה כל כך צפוי. היה ברור שהוא נכתב יותר לצורך יחסי ציבור חיצוניים מאשר לשימוש פנימי."⁴⁰

בפרט, מוסדות אחרים וקבוצות חברתיות נעשו מודעים לאפשרויות להפעלת לחץ על רשות השידור והממסד הפוליטי התמיד בלחציו על רשות השידור. מצד שני, גברו הלחצים ליתר דמוקרטיזציה ברשות, לאימוץ נורמות מקצועיות בדומה לאירגוני תקשורת אחרים וליתר עצמאות של השדרים והעורכים.

בגלל המערכות הצולבות של הלחצים, מחוץ לאירגון ובתוכו, נאלצה רשות השידור לעדכן מדי פעם את "מסמך נקדי", להרחיבו ולהתאימו למציאות משתנה פוליטית, חברתית ומקצועית. בכך אין רשות השידור שונה מאירגוני תקשורת אחרים או מקהילות עתונאיות בעולם ובישראל, שערכנו את תקנוני האתיקה או את ספרי ההנחיות שלהם, בהתאם לתנאים הסביבתיים שהשתנו.³⁸ במלים אחרות, השינויים במסמך ועדכונו אינם פרי יזמה שנועדה למנוע לחצים עתידיים, אלא תגובה בדיעבד ללחצים קיימים.³⁹

קוד אתי נועד, כאמור, לשמש גם כמנגנון פיקוח פנימי כדי למנוע פיקוח חיצוני ופגיעה באוטונומיה של אנשי המקצוע. ככל

לקבוע, באישור השר הממונה, "כללים לניהולה של הרשות ולפיקוח על השידורים, ולביצועם היעיל של תפקידי בתחום זה." אולם, רשות השידור נמנעה מלעגן את "מסמך נקדי" כולו במסגרת של כללים מחייבים. לטענת היועץ המשפטי של רשות השידור "לא ראוי שאתיקה מקצועית תוכתב על ידי שר" (מוסף הארץ, 24.11.95), אם כי ייתכן שההימנעות מיעגון המסמך בכללים נועדה לשחרר את הרשות מן החובה להעמיד לדין כתבים ועורכים המפרים את הכללים האלה (ראה להלן הערה 27). החריג היחיד הם "כללי רשות השידור (מתן אפשרות תגובה לנפגע, תשנ"ד-1997)" המעניקים לבוש חוקי לכללי האתיקה שעניינם קבלת תגובה מראש ממי שעלול להיפגע משידור דברים הנוגעים אליו וכן שידור תגובתו בדיעבד.

11. סעיף 2 בחוק רשות השידור תשכ"ה-1965 קובע כי "הרשות תקיים את השידורים כשירות ממלכתי".
12. נקדימון רוגל, הערה 8 לעיל, עמ' 1.
13. מועצת העתונות בישראל, שהוקמה בשנת 1963, נתפשת כגוף העליון של העתונות בישראל. היא מורכבת מנציגי העתונאים, מנציגי העורכים והמונחים וכן מנציגי ציבור. אחת המטרות שהמועצה הציבה לעצמה היתה "לשקוד על קיום כללי האתיקה המקצועית שיאושרו על ידי המועצה", ואכן המועצה גיבשה תקנון אתיקה האמור לחייב את כלי התקשורת ואת העתונאים העובדים בהם. התקנון הזה עורכן במשך השנים והנוסח האחרון אושר בשנת 1996. נוסח זה מופיע בגיליון זה של "קשר", עמ' 8-5.
14. Abramson, J. "Four Criticisms of Press Ethics", in: J. Lichtenberg (ed.), Democracy and the Mass Media. Cambridge: Cambridge University Press. 1991. pp. 229-268
15. דן כספי ויחיאל לימור, המתווכים אמצעי התקשורת בישראל 1948-1990. תל אביב, 1992, עמ' 101.
16. אחת הדוגמאות המובהקות להתערבות פוליטית ניתנה בשנת 1966, כשנה

1. עובדה ראויה לציון היא כי בראשית שנות ה-80 של המאה ה-20 החל להתפתח מחקר אקדמי מקיף בנושא האתיקה העתונאית, ומספר הפירסומים בנושא זה, בחוץ עשור אחר, היה גדול יותר מזה של כל הפירסומים שראו אור עד אז, מתחילת המאה. יתר על כן: במחצית הראשונה של שנות ה-90 פורסמו יותר ספרים בנושא האתיקה מאשר בכל העשור הקודם (Christians, C.G., "Current Trends in Media Ethics", European Journal of Communication, Vol. 19(4), 1995, p. 545). מגמה זו נמשכת, ומספר הספרים והמאמרים העוסקים באתיקה העתונאית על היבטיה השונים הולך וגדל בהתמדה.
2. לרוגמה: Jordan, L. (ed.) The New York Times Manual of Style and Usage. 1976. New York, Times Books.
3. BBC: Producers' Guidelines. 1993. London: British Broadcasting Corporation.
4. לרוגמה: Goldstein, N. (ed.) The Associated Press Stylebook and Libel Manual. 1994. Reading, M.A.: Addison-Wesley; Macdowall, I.: Reuters Handbook for Journalists. 1992. Oxford: Butterworth-Heinemann.
5. יואל אסתרן, סגנון חדשות מדרך לעתונאי "חדשות". תל אביב, 1992.
6. Pasqua, T. et al. Mass Media in the Information Age. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1990. pp. 263-264
7. תורין לעובדי החדשות והרפורטאז'ה, רדיו וטלוויזיה ברשות השידור. ירושלים: רשות השידור. מרס 1972. עמ' 1.
8. נקדימון רוגל, "אמינות, הגינות, איוון ומקצועיות בשידורי החדשות וענייני היום של רשות השידור, דפים לדין ראשון". רשות השידור: ירושלים (ללא תאריך). עמ' 3. הגדרת המטרות הללו איננה מופיעה ב"מסמך נקדי" עצמו.
9. שם, עמ' 4.
10. סעיף 33 בחוק רשות השידור מסמך את הוועד המנהל של הרשות

- חמורות על שידור ראיונות עמו, על ציטוט הצהרות מפיו ועל ידיעות וכתבות הקשורות בפעילותו. בג"ץ קבע כי המגבלות היו בלתי מוצדקות ומהוות הפליה לרעה לעומת גופים פוליטיים אחרים.
30. הנוסח המופיע בגירסת 1985 של "מסמך נקדי" מעגן החלטת של הוועד המנהל של רשות השידור, שנתקבלה לאחר שבג"ץ פסל החלטה קודמת ונורפת של הוועד המנהל. בהחלטה הראשונה, שנתקבלה ב-19.4.82 קבע הוועד המנהל כי "אין לשדר ראיונות עם אישי ציבור [פולטיניים], המזוהים כמי שרואים באש"ף נציג בלעדי או לגיטימי של הערכים הישבים ביהודה, שומרון ועזה." בעקבות עתירה לבג"ץ נפסלה החלטה הזו (בג"ץ 243/82).
31. ההנחיות בעניין סיקור הבורסה משקפות למעשה הנחיות דומות שנתקבלו על ידי מועצת העתונות עוד במאי 1978 (לפירוט ההנחיות של מועצת העתונות בנושא זה ראה: ג. שטרסמן, דיני תקשורת ואתיקה עתונאית הלכה למעשה, 1986).
32. לדין נרחב בתקשורת המונים כמוסר ראה: דן כספי ויהיאל לימור, תקשורת המונים, כרך ג'. תל אביב. האוניברסיטה הפתוחה. 1996.
33. Caspi, D. & Limor, Y. *The Inoutsiders: The Media in Israel*. Cresskill, NJ: Hampton Press (forthcoming).
34. "מסמך נקדי" איננו מתעלם מההשלכות של דפוסי העבודה באירגוני תקשורת אחרים ושל תפוקותיהם על רשות השידור. כך, למשל, נאמר בסעיף 121 של המסמך (גירסת 1995) כי "הכללים בעניין שידור תמונות זוועה ותמונות של אלימות חלים גם על הומר סוכנויות ושידורי לוויין."
35. על דגם "התקשורת המתפתחת" ראה כספי ולימור, תקשורת המונים (הערה 32 לעיל) וכן: McQuail, D., *Mass Communication Theory*. London: Sage. 1994 (3rd edn.).
36. שם, שם (בשני המקורות שצוינו).
37. יש שפע של דוגמאות מתועדות על ניסיונות של קבוצות לחץ שונות להשפיע על רשות השידור, ביניהן: האגודה "זכות הציבור לדעת" או המועצה לשלום הילד. ניסיונות התערבות/פיקוח מסוג אחר נעשו על ידי גורמים חרדיים, שתבעו לשלב מנחים חרדים ומסורתיים בתוכנית הרדיו "הכל דיבורים".
38. דוגמאות בולטות לשינויים מן הסוג הזה הן: הנוסח החדש של תקנון האתיקה המקצועית של מועצת העתונות בישראל משנת 1996; "עקרונות האתיקה" שאומצו ב-1994 על ידי אירגון עורכי העיתונים בארצות הברית; תקנון האתיקה של מועצת העתונות הגרמנית, שעודכן ב-1994 או תקנון האתיקה של איגוד העיתונאים באוסטרליה משנת 1984 (שהחליף את הנוסח הקודם מ-1944) ואשר עתה מוצע לשנותו פעם נוספת.
39. דוגמה לכך אפשר למצוא בדבריו של נקדימון רוגל: "בעקבות הפיגוע בקו 5 ופיגועים דומים נוצר לחץ מהציבור והבנו את הריגשות בהגדרת אירועים" (מוסף הארץ, 24.11.95).
40. Dennis, E. & Merrill, J. *Media Debates*. New York: Longman. 1991. p. 163.
- בלבד אחרי הקמת רשות השידור, כאשר האחריות על החדשות ברדיו הופקעה מידי מנהל הרדיו, חנוך גבתון, והועברה לידי ממלא מקום יו"ר הרשות, ד"ר בנימין אליאב. צעד זה ננקט משום שבגבתון סירב לנקוט צעדים נגד האחראי על החדשות ברדיו, לאחר שזה סירב "לשפץ" ידיעה על המיכה פוליטית במשה דיין בשורות מפ"ם (אליהו סלפטר יובל אליצור, המיסד, תל אביב. 1973, עמ' 6).
17. Richeri, G. "Television from Service to Business: European Tendencies and the Italian Case", in: P. Drummond & R. Paterson (eds.), *Television in Transition*, London: British Film Institute. 1985. pp. 21-35
18. The Australian Center for Independent Journalism, "The Crisis in Australian Public Broadcasting", University of Technology, Sydney. 1996.
19. מוסף הארץ, 24.11.95.
20. Laitila, T. "Journalistic Codes of Ethics in Europe", *European Journal of Communication*. Vol. 10(4), 1995, pp. 527-544
21. מוסף הארץ, 24.11.95.
22. לענין זה ראוי להשוות את תקנון האתיקה המקצועית של מועצת העתונות בישראל (נוסח חדש משנת 1996) הקובע בסעיף 5' שהעובדה כי ידיעה התפרסמה בעבר לא הפטור את הבא להסתמך עליה בפירסום מבדיקת מהימנות הידיעה."
23. התוספת למסמך משקפת למעשה הנחיה של מועצת העתונות, שניתנה 6 שנים קודם לכן, והקובעת כללים לגבי סיקור הבורסה בעתונות.
24. התוספת למסמך משקפת למעשה הנחיה של מועצת העתונות בנושאי ראינות עם קטינים, שנתקבלה ב-24.6.83.
25. הנוסח החדש משקף לא רק את הכללים שנקבעו על ידי מליאת מועצת העתונות עוד ב-24.12.82, אלא הוא מהווה גם מענה לביקורת על אמצעי השידור ובעיקר הטלוויזיה על שידור תצלומי תקריב של אבלים.
26. בגירסת 1985 נכללה ההתייחסות לוועדת השרים לענייני ביטחון כנספח למסמך ואילו בגירסת 1995 היא מהווה חלק אינטגרלי ממנו.
27. אף שטרם נערך מחקר על עבירות אתיקה, כולל עבירות על החוק, בשידורי הרדיו והטלוויזיה ברשות השידור, אפשר להצביע על מקרים רבים של חריגה מכללי האתיקה. ביטוי לכך אפשר למצוא בכתבה שפורסמה במוסף הארץ, שבה נאמר כי "פורמלית מופר התדריך לעתים קרובות למדי, הן על ידי עובדים והן על ידי מנהלים" (הארץ, 24.11.95).
28. מבדיקה שנערכה באחת הזרועות של רשות השידור התחוויר כי למרות שהמנהלים רואים את המסמך כ"לפיד ההולך לפני המחנה", אין הקפדה על כך שכל עובדי החדשות ובמיוחד העובדים החדשים יקבלו עותק של "מסמך נקדי" והיו חייבים לקראו.
29. הסעיף מעגן הנחיה של רשות השידור שניתנה בעקבות פסק דינו של בית המשפט הגבוה לצדק בעתירתו של ח"כ הרב מאיר כהנא (בג"ץ 399/85). העותר פנה לבג"ץ אחרי שרשות השידור הטילה מגבלות