

כגיעה בתאגיד במסווה של שקיפות

מסמך זה נכתב על ידי מכון זולת לשוויון וזכויות אדם כתגובה להצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - דיווח שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת) התשפ"ג-2023 ("הצעת החוק").¹ נקדים ונבהיר: לגישתנו, הצעת החוק מבקשת לפגוע בעצמאותו של התאגיד ולאפשר קיומה של השפעה פוליטית על התנהלותו, וזאת בניגוד לתכליות המרכזיות העומדות בבסיס חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 שמכוחו הוקם התאגיד ("החוק" או "חוק התאגיד").²

חוק התאגיד נועד להבטיח, בין היתר, את עצמאות שידורי התאגיד ושחרורו מהתערבויות ומאינטרסים פוליטיים, לצד קביעה של מנגנוני פיקוח ושקיפות החלים על פעילותו של התאגיד. במסגרת זו, החוק קובע מנגנוני ביקורת על פעילותו והתנהלותו התקציבית של התאגיד, ומחייב את התאגיד להגיש לשר התקשורת דוח פעילות ודוח כספי שנתי. שר התקשורת רשאי לבחון את הדוחות, ובמידת הצורך רשאי הוא להורות לתאגיד להגיש דוחות נוספים, וכן להעביר את הדוחות הכספיים שהוגשו לו לביקורת מקצועית של רשות החברות הממשלתיות.

לכן, אין בהצעת החוק כדי להביא להגברת שקיפות פעילות התאגיד - דוחות התאגיד שקופים וגלויים, אינם תחת חיסיון, אינם חסויים לחברי הכנסת כמו גם לציבור הרחב - הם מוגשים לשר התקשורת ומפורסמים ונגישים לציבור, באתר התאגיד.

הצעת החוק מבקשת להוסיף גורם פיקוח נוסף בדמותה של ועדת הכלכלה של הכנסת, ובכך, כאמור לעיל, לאפשר השפעה פוליטית על התאגיד ולפגוע בעצמאותו. הוספת גורם פיקוח פוליטי באופן המוצע, מערערת ופוגעת במנגנוני הפיקוח והשקיפות הקבועים בחוק, ומנוגדת למהותו של החוק, ולמטרות שלשמן הוקם התאגיד - ובכללן הבטחת עצמאות שידוריו, חופש הביטוי ודיווח נטול הטיות, אשר חיוניים לעצם קיומו של משטר דמוקרטי.

עיון בהסדרים החלים על תאגידים ציבוריים אחרים הפועלים בתחומים בהם עוסקת ועדת הכלכלה, מעלה כי לא נקבע בהם מנגנון דומה של פיקוח פוליטי שוטף על פעילותם. הדבר מעלה מעלה אפוא חשש כי מדובר במנגנון שנתפר באופן ייחודי עבור התאגיד, על מנת לפתוח פתח להשפעה פסולה של הפוליטיקאים על שידורי התאגיד ובכך להביא לפגיעה בעקרונות היסוד של מדינת ישראל, ובכללן חופש העיתונאות.

נבקש להעלות להלן את עיקר התייחסותנו להצעת החוק

1. סעיף 13 (א) לחוק התאגיד, קובע כי יושב ראש מועצת התאגיד יגיש לשר התקשורת, עד ל-31 במרץ בכל שנה, את הדוחות הכספיים השנתיים של התאגיד וכן דוחות בדבר פעילותו של

¹ הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - דיווח שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת) התשפ"ג-2023.
² חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014.

התאגיד בשנה החולפת. בהתאם לסעיף 13(ב) לחוק, אם היה לשר יסוד סביר להניח כי הדוחות הכספיים שהוגשו לו אינם משקפים את התנהלות תאגיד, מוקנית הסמכות לשר להעביר את הדוחות האמורים לבדיקה מקצועית של רשות החברות הממשלתיות - גוף כלכלי ומקצועי. רשות החברות רשאית לתת את הערותיה לדוחות. בנוסף, לפי הוראת סעיף 13(ג) לחוק, מוקנית בידי השר הסמכות לדרוש מהתאגיד לערוך דוח נוסף ולקבוע את מועד הגשתו.

2. מההסדרים האמורים עולה כי החוק קובע מנגנון מוגדר, תחום ומאוזן, אשר מחד מחייב את התאגיד להתנהל בשקיפות מול השר ומול הציבור, תוך קביעת האפשרות לקיים ביקורת מקצועית מטעם רשות החברות הממשלתיות בכל הנוגע להתנהלותו הכספית של התאגיד; ומנגד, מרחיק ושומר על התאגיד מהאפשרות להתערבות הדרג הפוליטי בכל הנוגע לפעילותו של התאגיד.

3. הצעת החוק מבקשת, כאמור לעיל, להפר את האיזון האמור, לערער מנגנונים אלה ולהוסיף עליהם מנגנון פיקוח פוליטי מטעם ועדת הכלכלה של הכנסת על התנהלותו השוטפת של התאגיד. ויודגש כי אין כל קשר בין מה שהצעת החוק מבקשת להגשים לבין הגברת שקיפות פעילות התאגיד - דוחות התאגיד שקופים וגלויים, אינם תחת חיסיון, אינם חסויים לחברי הכנסת כמו גם לציבור הרחב - הם מוגשים לשר התקשורת ומפורסמים ונגישים לציבור, באתר התאגיד.

4. הוספת גורם פיקוח פוליטי באופן המוצע, מערערת ופוגעת במנגנוני הפיקוח והשקיפות הקבועים בחוק, ומנוגדת למהותו של החוק, ולמטרות שלשמן הוקם התאגיד - ובכללן הבטחת עצמאות שידוריו, חופש הביטוי ודיווח נטול הטיות, אשר חיוניים לעצם קיומו של משטר דמוקרטי.

5. עיון בהסדרים החלים על תאגידים ציבוריים אחרים הפועלים בתחומים בהם עוסקת ועדת הכלכלה, מעלה כי לא נקבע בהם מנגנון דומה של פיקוח פוליטי שוטף על פעילותם. הדבר מעלה אפוא חשש כי מדובר במנגנון שנתפר באופן ייחודי עבור התאגיד, על מנת לפתוח פתח להשפעה פסולה של הפוליטיקאים על שידורי התאגיד ובכך להביא לפגיעה בעקרונות היסוד של מדינת ישראל, ובכללן חופש העיתונאות.

6. דברי ההסבר להצעת החוק (ההדגשות אינן במקור) מבקשים להסביר את השינוי כך:

"... מאחר שהתאגיד הוקם בחוק, קיימת הצדקה לכך שהמחוקק יפקח על יישומו של חוק זה, לצד הפיקוח של שר התקשורת."

7. אנו סבורים כי הקמתו של התאגיד בחוק נועדה להביא למטרה הפוכה לחלוטין מזו המתוארת בדברי ההסבר, ולשמור על התאגיד מפני התערבות נוספת של הדרג הפוליטי. לגישתנו, הצעת החוק מנוגדת למהותו ולמטרותיו המפורשות של החוק, למטרות שלשמן הוקם התאגיד, וכי לא קיימת כל הצדקה להתערבות מהסוג המוצע על התנהלות התאגיד.

8. הדברים עולים באופן מפורש כבר בדוח ועדת לנדס, עליו מתבסס חוק התאגיד, אשר הכיר בחשיבות המכרעת של מניעת השפעה פוליטית על התאגיד ושידוריו:

"צמצום הזיקה והתלות בין המערכת הפוליטית והממשלתית לבין רבדי הניהול השונים בשידור הציבורי הוא עיקרון יסוד בהמלצות ועדה זו. אם יתקבלו המלצות הוועדה הנוגעות להגברת החופש המקצועי והעיתונאי של השידור הציבורי, יפחת מאוד גם החשש מהשפעה זרה פוליטית על תוכן השידורים".³

9. עקרון יסוד זה נקבע גם בהצעת החוק שקדמה לחקיקת חוק התאגיד, בה נקבע כי:

"על בסיס המלצות ועדת לנדס, באה הצעת החוק להקים תאגיד שידור ציבורי חדש, יעיל ועצמאי. תאגיד השידור הציבורי החדש יפעל לפי פרמטרים מקצועיים, ערכיים וכלכליים של מצוינות, חדשנות והוגנות".

10. בהתאם לעקרונות האמורים, החוק מבקש להבטיח את עצמאותו של התאגיד ואת אי-תלותו בדרג הפוליטי, זאת לאור העקרון כי התקשורת הינה גורם מרכזי לשימורם ולקידומם של השיטה הדמוקרטית ושל ערכים דמוקרטיים רבים הקשורים בה.

11. עקרון זה נקבע גם בבג"צ 17/2996 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה - שם נקבע:

"שידור ציבורי, הכולל חדשות ואקטואליה, חייב להיות עצמאי ומשומר מהתערבויות ומאינטרסים פוליטיים".⁴

בכלל כך, קבע בית המשפט בהליך זה כי:

"שידור ציבורי מבוסס ובלתי תלוי הוא כלי חשוב לקיומו של שוק תקשורת מגוון, תוסס וביקורתי, שאיננו נושא פנים לבעלי שררה, ממון או אינטרס. בהיותו כזה הוא שומר על הדמוקרטיה ועל ההשתתפות של אזרחי המדינה בעיצוב דמותה".⁵

12. בהתאם לפסיקת בג"צ האמורה, החיוניות של שידור ציבורי הוא בהיותו

"מקצועי, אמין ובלתי תלוי בהשפעות פוליטיות או כלכליות, ואשר ימסור לציבור מידע אמין ונטול הטיות בנושאים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים, וישמש "במה ציבורית" לכל מגוון הדעות והרעיונות בחברה... חוסנה של דמוקרטיה מותנה בקיומם של חופש ביטוי לכל ושל שוק דעות משוכלל הנותן ביטוי לכלל הדעות וההשקפות בחברה, ללא שליטה או השפעה כלכלית, פוליטית או אחרת".⁶

³ דין וחשבון - הועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל, מרץ 2014, עמ' 55.

⁴ בג"צ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (23.1.2019).

⁵ שם, עמ' 19-20.

⁶ שם, עמ' 37.

13. בית המשפט הוסיף וקבע בהליך זה כי, חקיקת נורמות נוספות של פיקוח על השידור הציבורי, כפי שנעשה כעת בהצעת החוק, יוצרת "אפקט מצנן" מפני ביטוי, כלומר "צינון" של חופש הביטוי בשל קביעת נורמה של פיקוח נוסף, ועל כן מהווה סכנה של ממש למשטר הדמוקרטי בישראל.⁷

לסיכום, עמדת מכון זולת היא שהצעת חוק זו, המבקשת להוסיף על מנגנוני הפיקוח המקצועיים הקיימים על פעילותו של התאגיד, מנגנון פיקוח פוליטי נוסף - על ידי ועדת הכלכלה של הכנסת, פוגעת בערכי הדמוקרטיה, יוצרת "אפקט מצנן" של חופש הביטוי, ופוגעת ביכולת התאגיד להבטיח דיווח אמין ונטול הטיות. הוספת מנגנון פוליטי על התנהלותו הכלכלית של התאגיד ועל יישומו של החוק, מנוגדת לחוק ולמטרותיו, ולאופן שבו הוקם התאגיד כגוף מקצועי ועצמאי, ובלתי תלוי בהשפעות פוליטיות. כל זאת מבקשת הצעת החוק לעשות באופן שרירותי ופסול - ללא כל ביסוס, נימוק או הצדקה.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד ועו"ד אורי בסט.

⁷ שם, עמ' 34.