"מה שווה התאגיד אם אנחנו לא שולטים בו?"

הצעת החוק שמבקשת להביא לשליטת ממשלתית בתקציב התאגיד

מסמך זה מתייחס להצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024 (פ/4736/25),[1] שהוגשה על ידי ח"כ אביחי בוארון מהליכוד וצפויה להיות מקודמת בוועדת הכלכלה במהלך מושב החורף הקרוב של הכנסת.

חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 ("**חוק התאגיד**") קובע כי עיקר התקציב השנתי של תאגיד השידור הציבורי הישראלי ("**התאגיד**") יהיה קבוע ומובטח מראש, שלא כחלק מתקציב המדינה, ומסמיך את מועצת התאגיד כגורם המאשר של התקציב השנתי. הסדר זה נועד לשמור על עצמאותו של התאגיד ולקיים הפרדה בין התאגיד לבין הדרג הפוליטי-ממשלתי, במטרה למנוע השפעה פוליטית על פעילות התאגיד ועל שידוריו.

הצעת החוק מבקשת להפוך הסדר זה על פיו, ולהביא לחיסול התאגיד במתכונתו הנוכחית. על פי ההצעה, הממשלה היא שתאשר את תקציב התאגיד כחלק מתקציב המדינה, ובכך תובטח שליטה ממשלתית-פוליטית, הלכה למעשה, בפעילותו של התאגיד ובשידוריו. מדובר בהצעה פסולה ובלתי חוקית העומדת בניגוד לתכליות בבסיס חוק התאגיד, אשר תביא לפגיעה ממשית בעקרונות דמוקרטיים ובזכויות היסוד לחופש הביטוי וחופש העיתונות, וזאת כמפורט להלן:

המנגנון הקיים לקביעת תקציב התאגיד נועד לשמור על עצמאותו של התאגיד ולקיים הפרדה בין התאגיד לדרג הפוליטי

חוק התאגיד קובע כי התקציב השנתי של התאגיד יורכב מסכום קבוע הנדרש לצורך פעילותו של התאגיד (650 מיליון ₪ בתוספת הצמדה למדד), בתוספת ההכנסות המותרות לתאגיד לפי החוק, הנובעות בעיקר משידור פרסומות וחסויות בשידוריו. לעניין זה נקבע כי הסכום השנתי אותו זכאי התאגיד לקבל, לא ייחשב להכנסות המדינה, וכי העברתו לתאגיד לא תימנה בחוק התקציב השנתי (ס' 80 לחוק התאגיד).

הסדר זה נועד להבטיח כי לתאגיד יעמוד תקציב ראוי ומספק לצורך ביצוע פעולותיו על פי החוק, תוך שמירה על עצמאות התאגיד והפרדה בינו לבין הדרג הפוליטי-ממשלתי, במטרה למנוע השפעה פוליטית על פעילות התאגיד ושידוריו.

התכלית שלשמה נועד ההסדר האמור הובהרה בהצעת החוק שקדמה לחקיקת חוק התאגיד:[2]

"נוכח תפקידיו המיוחדים של תאגיד השידור הציבורי ומרכזיותו בחברה דמוקרטית, יש חשיבות מיוחדת לעצמאותו של תאגיד השידור הציבורי ולמקצועיותו. אם ייקבע תקציב תאגיד השידור הציבורי

[1] הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024.
[2] עמ' 732 להצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014; הצעות חוק הממשלה - 869, כ"ו באייר התשע"ד, 26.5.2014.

במסגרת תקציב המדינה, הוא יהיה חשוף להפחתות ולתוספות תקציביות ייעודיות ורוחביות. מצב זה יוצר חשש להגדלה משמעותית של תלותו של התאגיד בממשלה."

הרצון לשמירה על עצמאות התאגיד וניתוקו מאינטרסים פוליטיים באים לידי ביטוי גם בהליכים לאישור התקציב, כפי שנקבעו בחוק התאגיד. כך, החוק מסמיך את המנהל הכללי של התאגיד להכין הצעת תקציב שנתי מאוזן לתאגיד ולהביאה לאישור מועצת התאגיד (ס' 43(3) לחוק התאגיד), וכי המועצה היא הגוף המוסמך לאשר את תקציב התאגיד, לאחר שנוכחה כי התקציב המוצע מאוזן (ס' 11(6)).

בנוסף, כחלק מהתכלית לשמירת עצמאות התאגיד, סמכויותיו של שר התקשורת לעניין תקציב התאגיד מצומצמות ביותר, ומתמצות אך ורק בפיקוח שלאחר מעשה על פעילות התאגיד. כך, על פי סעיף 13(א) לחוק התאגיד, נדרש יו"ר מועצת התאגיד להגיש בכל שנה לשר את הדוחות הכספיים של התאגיד וכן דו"ח פעילות לעניין השנה הקודמת. ככל שיש לשר יסוד סביר להניח כי הדוחות הכספיים אינם משקפים את פעילות התאגיד, הוא רשאי להעבירם לבדיקת רשות החברות הממשלתיות, והיא מצידה רשאית להעיר הערותיה ולעשות שימוש בסמכויותיה ככל שמצאה לנכון (ס' 33(ב)). שר התקשורת רשאי אף לחייב את התאגיד בעריכת דוח נוסף ולקבוע את מועד הגשתו (ס' 33(ג)).[3]

כמו כן, הצורך בשמירה על עצמאות התאגיד עולה במפורש גם מהוראת סעיף 7 לחוק התאגיד, שם נקבע כי התוכן שיספק תאגיד השידור הישראלי יהיה עצמאי.

מכלול ההוראות והסמכויות הקבועות בחוק התאגיד, מלמד אפוא על ההפרדה שהחוק ציווה לקיים בין התאגיד לדרג הממשלתי-פוליטי בכל הנוגע לאישור תקציב התאגיד, ועל המנגנון שהוקם לשמירה על עצמאות התאגיד בביצוע פעילותו.

הצעת החוק חותרת תחת התכליות של חוק התאגיד ומבקשת להכפיף את התאגיד לשיקולים פוליטיים

כפי שיובהר להלן, הצעת החוק מבקשת לבטל את ההפרדה שהחוק ביקש לקיים בין התאגיד לדרג הממשלתי-פוליטי, ובכך לפגוע אנושות בעצמאותו של התאגיד, ולהכפיף הלכה למעשה את התאגיד לשליטה ולשיקולים פוליטיים של שר התקשורת ושל הממשלה. המשמעות היא חיסולו של התאגיד במתכונתו הנוכחית.

ראשית, ההצעה מבקשת לתקן את סעיף 80 לחוק התאגיד, ולקבוע כי עיקרו של התקציב השנתי של התאגיד ימומן מתקציב המדינה, כאשר חלק זה ייקבע בחוק התקציב השנתי (ס' 80(ד) להצעת התיקון). בנוסף, ההצעה מבקשת לקבוע כי תקציב התאגיד יאושר על ידי הממשלה, במקום המועצה, וכי הממשלה תהיה רשאית לשנות או לבטל כל פרט בתקציב התאגיד לאחר שתינתן לתאגיד הזדמנות להשמיע את דבריו.

[3] עוד נציין כי על פי ס' 28 לחוק התאגיד, ככל ששר התקשורת נוכח כי המועצה אינה ממלאת את התפקידים והחובות שהוטלו עליה לפי חוק זה, ובכלל זה לעניין החובה להגיש תקציב מאוזן, וכי התנהלות תאגיד השידור הישראלי נפגעת באופן מובהק ומשמעותי ביותר, רשאי השר לפנות לממשלה בבקשה בכתב, כדי שתתרה במועצה בהודעה מנומקת בכתב, כי אם בתוך תקופה שקבעה לא תמלא המועצה את חובותיה, הממשלה תפזר את התאגיד.

ההסדר המוצע טומן בחובו את חיסול ההפרדה שהחוק ביקש לקיים בין הדרג הפוליטי לפעילותו של התאגיד, ומאפשר לממשלה להתערב באופן ישיר בפעילותו של התאגיד, ובכלל כך בתכנים המשודרים על ידו. ככל שתעבור הצעת החוק, הממשלה היא שתאשר בכל שנה את תקציבו של התאגיד, ובמסגרת זו תהיה רשאית לשנות כאוות נפשה כל פרט בתקציב.

על פי דברי ההסבר, הצעת החוק מוגשת על רקע קיצוצים רוחביים שבוצעו בתקציבי משרדי הממשלה, עקב ההוצאות שגרמה מלחמת חרבות ברזל. לצד זאת מצוינת תכלית נוספת, עקרונית, לפיה נכון שתקציבו השנתי של התאגיד יהווה חלק מתקציב המדינה והשינויים המתבצעים בו מעת לעת.

שתי התכליות האמורות עומדות בסתירה מהותית לתכלית המרכזית שעמדה בבסיס הקמת התאגיד. בכל הנוגע לכוונה לקצץ בתקציב התאגיד כחלק מהקיצוצים שנעשו עקב המצב המלחמתי, נציין כי תקציב התאגיד נקבע בחוק לאחר בחינת היקף המשאבים הנדרשים לתאגיד לשם ביצוע הפעולות שאותן הוא מחויב לבצע על פי החוק. מתכונת ייעודית זו של קביעת התקציב, נועדה אפוא להבטיח לתאגיד תקציב המאפשר לו לקיים את פעילותו, ולמנוע מהממשלה לקצץ מהתקציב באופן שעלול לפגוע במילוי חובות התאגיד על פי החוק.

בכל הנוגע לעמדה לפיה תקציב התאגיד ימומן מתקציב המדינה, מדובר במהלך פסול, העומד בסתירה מוחלטת לתכליות העומדות בבסיסו של חוק התאגיד - שמירה על עצמאות התאגיד מפני התערבות והשפעות פוליטיות של הדרג הממשלתי בפעילות התאגיד ובשידוריו.

אין מדובר בחששות בעלמא לפגיעה בעצמאות התאגיד, אלא בכוונה גלויה ומוצהרת להשגת מטרה זו בדיוק. על הפגיעה שעתידה להיגרם לתאגיד ככל שתעבור הצעת החוק, ניתן ללמוד, בין היתר, מראיון שקיים שר התקשורת רק לאחרונה לעיתון מקור ראשון,[4] שם שוטח השר את עמדתו ותפיסת עולמו לעניין מקומו וחשיבותו של השידור הציבורי.

ראשית, השר הבהיר בכתבה כי אין לשיטתו מקום בישראל לשידור ציבורי:

"אכן, השאיפה שלי הייתה להפריט את התאגיד. אני לא חושב שיש מקום לשידור ציבורי, בטח לא של חדשות ואקטואליה. אתה רואה היום שהקול של התאגיד בתחום הזה הוא בדיוק כמו של ערוץ 12 וערוץ 13. אני לא מדבר על יצירה ישראלית, הפקות מקור - זה דבר שהמדינה בוודאי יכולה לתמוך בו, אף שכמובן צריך לגוון יותר, להשמיע קולות נוספים, לתת יותר מקום לפריפריה. אבל בכל מה שנוגע לחדשות ולאקטואליה, צריך להפריט."

בהמשך הסביר שר התקשורת את עמדתו לפיה יש צורך בקיצוץ תקציב התאגיד, ואת השקפתו כי פעילותו של התאגיד צריך שתוכתב על ידי הדרג הפוליטי:

"היום התקציב של התאגיד והחלוקה הפנימית שלו קבועים בחוק; לפי החוק החדש, תקציב התאגיד יובא לאישור הממשלה והכנסת כמו כל תקציב, וגם סדרי העדיפויות בנוגע לחלוקה הפנימית

[4] הכתבה פורסמה במקור ראשון ביום 20.9.2024 תחת הכותרת "פריצה לשידור".

יוכתבו בידי נבחרי הציבור. אולי נצמצם את ההוצאה על חדשות ואקטואליה. אלה 200 מיליון שקלים שמשלמים על שידורים שהרייטינג שלהם אפסי." [5]

אם לא די בכך, שר התקשורת הוסיף והבהיר את השקפת עולמו בדבר הצורך הקיים בהתערבות הדרג הפוליטי בגוף התכנים שמשדר התאגיד, כגון הסדרה 'היהודים באים', וזאת תחת עקרונות של "פגיעה קשה ברגשות של ציבור ישראלי גדול" וייצוג "מגוון הדעות בציבור הישראלי" (תוך התעלמות מהסתירה הברורה העומדת בין שני העקרונות האמורים):

"יש גם הפקות, כמו הסדרה 'היהודים באים', שפוגעות פגיעה קשה ברגשות של ציבור ישראלי גדול. אם זה היה מכסף פרטי – לא אכפת לי, תגיד מה שאתה רוצה, כל עוד זה עומד בגבולות חופש הביטוי. אבל כאן האנשים שנפגעים מהשידור גם מממנים אותו בכספי ציבור. אז הציפייה הראשונה שלי ממועצת התאגיד החדשה היא שתהיה מגוונת ותייצג את מגוון הדעות בציבור הישראלי, כמו שהחוק דורש. וכמובן, המטרה היא שהדבר הזה יבוא לידי ביטוי בשידורי התאגיד."

דומה כי הדברים ממחישים באופן ברור את הסכנה המשמעותית הטמונה בהצעת החוק לעצמאותו של התאגיד, ואת אופי והיקף ההשפעה והשליטה שאותו מבקש הדרג הפוליטי לקיים בכל הנוגע לפעילותו של התאגיד ושידוריו, ככל שיחוקקו הסדרים מהסוג המוצע בהצעת החוק.

ההסדרים המוצעים בהצעת החוק פוגעים בחופש הביטוי ובחופש העיתונות

אין צורך להכביר מילים על חשיבותה של תקשורת חופשית ועצמאית במדינה דמוקרטית, ככלי הכרחי לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות. ראוי להפנות לעניין זה לדברים שנאמרו בבג"צ 2996/17 - **ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה** (להלן: "**בג"צ התאגיד**"), על ידי כב' השופט מלצר:

"...התקשורת מהווה גורם מאזן לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים. מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה תדירה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בתהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך [...] לבסוף, גופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. גם בתקופתנו, שבה חלק משמעותי מהשיח האמור נערך ברשת האינטרנט – כוחה של "העיתונות המסורתית" ושל הרדיו והטלוויזיה והיותם במה לחלק נרחב של השיח הציבורי, הוא עדיין צורך קיים, ויש לכבדו. תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי וככזאת היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח."

הדברים נכונים ביתר שאת לשידור הציבורי בישראל, כאשר עיקר חשיבותו נעוצה ביכולתו לשדר שידורי חדשות ואקטואליה. כך נאמר לעניין זה בעניין בג"צ התאגיד:

[5] יובהר כי דבריו של השר מכוונים לתזכיר הצעת חוק השידורים שאותו מתכוונת הממשלה לפרסם, ולא להצעת החוק נשוא עמדה זו. לצד זאת, העקרונות המוצעים בהצעת החוק הפרטית ובדבריו של השר זהים.

" ... שידור ציבורי, הכולל חדשות ואקטואליה, חייב להיות עצמאי ומשוחרר מהתערבויות ומאינטרסים פוליטיים וכלל זה משקף, בין השאר, זכות של הציבור [...] 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.

[...] נקל להבין כי התערבות שלטונית בגופי התקשורת, גם אם היא נעשית ברמה "המוסדית", מתוך מטרה "להתאים" את מבנהו של שוק התקשורת, כך שיתיישב עם אינטרסים של צד כזה או אחר במפה הפוליטית, מהווה למעשה, הכפפה אסורה של התקשורת, שאמורה להיות עצמאית – למאוויים של השלטון. התנהלות שכזו פוגעת בחופש העיתונות במובנו הרחב."

על הקשר בין תקשורת חופשית לשמירה על זכות היסוד לחופש הביטוי, עמד גם כב' השופט מזוז בעניין בג"צ התאגיד:

"שידור ציבורי הוא חיוני להבטחת אקלים אמיתי של חופש ביטוי. בחוקות רבות מעוגנת הזכות של הציבור לקבל מידע, ולא רק הזכות לחלוק מידע - כחלק מהזכות לחופש ביטוי. שידור ציבורי בלתי תלוי משמש גם כ"כלב שמירה" של הדמוקרטיה לחשיפת שחיתות ברשויות השלטון, ועל כן חיונית עצמאותו. כדי להבטיח מילוי תפקידיו אלה נדרשת כאמור אי תלות מהשפעות פוליטיות וכלכליות."

עולה אפוא כי עצמאותו של התאגיד הכרחית לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות, ולשמירה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל. לפיכך, **עמדת מכון זולת היא כי יש בפגיעה בעצמאות התאגיד הטמונה בהצעת החוק, ובניסיון להכפפתו של התאגיד למעורבות ישירה של הדרג הפוליטי, משום פגיעה בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי, חופש העיתונות, ובמרקם הדמוקרטי בישראל. פגיעות אלה נעשות לתכלית פסולה של שליטה והתערבות בפעילות התאגיד ושידוריו, ואינן עומדות במבחני המידתיות שנקבעו בפסיקה.**

על כן, ככל שהצעת החוק תקודם ותהפוך לחוק, יהיה בכך משום הסדר בלתי חוקי, אשר ספק אם יוכל לעמוד במבחנים שהתוותה הפסיקה לעניין פגיעה בזכות יסוד, ובכלל כך את מבחן התכלית הראויה ומבחן המידתיות של הפגיעה בזכות היסוד.

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