הכפפת מועצת התאגיד לממשלה: צעד נוסף לשליטה פוליטית בשידור הציבורי

מסמך זה מתייחס להצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה - 2025 (פ/5389/25),[1] אשר הוגשה על ידי חבר הכנסת אושר שקלים מהליכוד (להלן, "הצעת החוק"). הצעת החוק מבקשת לבטל את מנגנון ועדת האיתור למינוי חברי מועצת תאגיד, הקבוע בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן, "חוק התאגיד"), ולהחליפו במנגנון המכפיף ישירות את הליך המינוי של חברי מועצת התאגיד תחת שר התקשורת והממשלה.

מכון זולת מתנגד להסדר זה, שמטרתו לפגוע בעצמאות התאגיד ולהביא לשליטה פוליטית בתכני השידור הציבורי. על פי פסיקת בג"צ, שידור ציבורי המנותק מהשפעות פוליטיות וכלכליות חיוני להבטחת אקלים אמיתי של חופש ביטוי. לפיכך, הכפפת התאגיד לשליטה פוליטית תביא לפגיעה ממשית בחופש הביטוי ובחופש העיתונות.

דברי ההסבר להצעת החוק מתיימרים להציג את ההסדר המוצע בו ככזה שנועד לאפשר את המשך פעילותה של המועצה, בטענה כי היא מנועה מלהתכנס ולמלא את תפקידיה - אלא שמדובר במצג שווא. לא רק שהמועצה אינה מנועה כיום להתכנס ולמלא את תפקידיה על פי חוק התאגיד, ויש לה קורום המאפשר לה לפעול כדין, כפי שיפורט בהמשך מסמך זה, שר התקשורת עצמו הוא שתרם לפגיעה בפעילותה של ועדת האיתור למינוי חברי מועצה.

כמו כן, אין מדובר בהצעה העומדת בפני עצמה, אלא חלק ממכלול הצעות חוק המוגשות במתכונת של הצעות חוק פרטיות, ובפועל מקודמות על ידי הממשלה, המבקשות לפגוע בשידור הציבורי בישראל. הדברים נעשים בריש גלי, כאשר עם מינויו של שר התקשורת שלמה קרעי, שבו ועלו התבטאויותיו לפיהן: "לא צריך להיות שידור ציבורי"[2] וכי "שידור ציבורי זה דבר פסול",[3] תוך קריאה לסגירת התאגיד.

ביטול מנגנון מינוי מועצת התאגיד הקיים והחלפתו במנגנון פוליטי

<u>החוק הקיים</u>: חוק התאגיד הנוכחי מבטיח את עצמאות מועצת התאגיד באמצעות ועדת איתור עצמאית, שבראשה עומד שופט בדימוס המתמנה על ידי שר התקשורת. ועדת האיתור ממליצה לשר על מועמדים לתפקידי חברי המועצה, ושר התקשורת מחויב למנותם בהתאם להמלצותיה בלבד. מנגנון זה נועד להבטיח שקיפות ועצמאות המועצה מפני השפעות פוליטיות.[4]

<u>ההסדר המוצע</u>: הצעת החוק מבקשת לבטל את מנגנון פעילותה של ועדת האיתור, ותחת זאת לקבוע כי הממשלה היא שתמנה את כלל חברי מועצת התאגיד, לפי המלצת שר התקשורת. על הרכב המועצה

[1] הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, אתר הכנסת – מאגר החקיקה.
[2] רפאלה גויכמן, קרעי הגיש הצעת חוק להפרטת התאגיד: "לא צריך להיות שידור ציבורי" הארץ (6.12.2022).
[3] מערכת ICE, קרעי מכריז מלחמה נגד התאגיד: "אין ג'יוון, זה נכשל", (ICE (9.1.2023).
[4] הקמתה ומתכונת פעילותה של וועדת האיתור מוסדרת בהוראות פרק ד' לחוק התאגיד.

ותקופת כהונתם של חברי המועצה יחולו הוראות סעיפים 7 עד 9 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התשן-1990 (להלן, "חוק הרשות השנייה"). עוד נקבע כי שר התקשורת יהיה רשאי להעביר מכהונה חבר מועצה שנעדר משלוש ישיבות רצופות או מיותר ממחצית הישיבות בשנה אחת, לאחר התייעצות עם יו"ר המועצה,[5] וכי מועצת התאגיד המכהנת כולה תחדל מלכהן עם מינויה של מועצה חדשה בהתאם להסדרים המוצעים בהצעת החוק.

מצג השווא באשר ליכולת תפקודה של מועצת התאגיד

לפי דברי ההסבר להצעת החוק, מועצת תאגיד השידור אינה יכולה לפעול בשל היעדר חברים, מה שמוביל לפעילות ללא פיקוח ראוי. בנוסף, נטען כי גורמים מונעים מהשר למנות חברי מועצה חדשים, וכי נדרש פתרון חקיקתי.

כפי שנעמוד להלן, מדובר במצג שווא. שכן כיום המועצה מונה שבעה חברים כנדרש בזכות צו ביניים של בג"ץ, שהורה על הארכת כהונתם של שני חברי מועצה, עד להכרעה בעתירה או עד ששר התקשורת ימנה חברי מועצה חדשים במקום חברי המועצה האמורים.[6]

דומה כי לא בכדי הצעת החוק מתעלמת מהחלטתו האמורה של בג"צ. שר התקשורת עצמו הבהיר את עמדתו כי "צו הביניים הזה ניתן בחוסר סמכות ובניגוד לחוק", והוסיף וטען כי: "קיימת מניעה חוקתית לקיימו מחמת פגיעה חמורה בהפרדת הרשויות וביסודות הדמוקרטיה".[7] מבלי להקל ראש בנזק שאמירות מסוג גורמות להליך הדמוקרטי התקין, הרי שאין לדברים בסיס בדין, ומובן כי יש לראות בהחלטת בג"צ כמצב החוקי והמחייב.

מצג השווא בדברי ההסבר מתעלם גם מהעובדה ששר התקשורת עצמו תרם לפגיעה בפעילות ועדת האיתור, כאשר מינה את השופט בדימוס משה דרורי כיו"ר ועדת האיתור באופן שנפסל בשל פגמים מהותיים. מינוי זה הוביל לעיכוב של כחודשיים בתפקוד המועצה, עד להחלטת בג"ץ בנושא בעקבות עתירה שהוגשה על ידי מכון זולת, תנועת רגולציה הוגנת ואגודת יהודי אתיופיה כנגד המינוי.[8] השופט דרורי התפטר בעקבות העתירה, ולאחר שמשרד המשפטים קבע כי נפלו פגמים בהליכי המינוי.[9]

לאחר התפטרותו של השופט דרורי, לא עמדה, ועדיין לא עומדת, מניעה בפני שר התקשורת למנות אדם אחר לתפקיד יו"ר ועדת האיתור. שר התקשורת אף נמנע מלשעות שימוש בסמכותו למינוי יו"ר

---

[5] יצוין כי סמכות דומה נתונה לשר כבר כיום בהוראת סעיף 15(א)(4) לחוק הקיים, וסביר כי הצעה זו מתבססת על טעות.
[6] בג"צ 38966-10-24 **הצלחה לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת ואח'**. במסגרת העתירה, התבקש בג"צ להאריך את כהונתם של שני חברי מועצה, גב' מיכל רפאלי כדורי ומר מנחם ששון, וזאת לאחר שתקופת כהונתם הראשונה הסתיימה מבלי שלמועצה היה קוורום נדרש, ולאחר שיו"ר ועדת האיתור התפטר מתפקידו ולא ניתן היה למנות חברי מועצה חדשים. צו הבינים ניתן ביום 6.1.2024. בנוסף לצו הביניים האמור, ניתן באותו מועד גם צו על תנאי, המורה לשר התקשורת להשיב ולנמק מדוע לא יפעל לחידוש כהונתם של שני חברי המועצה שבהם עסקה העתירה, וכן - ככל שהשר מעוניין בבחירת חברים אחרים תחתם, מדוע לא ימנה יו"ר ועדת איתור בהקדם האפשרי, ולא יאוחר משלושה חודשים מתום כהונתו של יו"ר ועדת האיתור הקודם.
[7] אמירות אלה פורסמו על ידי שר התקשורת ברשת X (לשעבר טוויטר) ביום 6.1.2025.
[8] בעקבות עתירת זולת: השופט בדימוס דרורי התפטר מראשות ועדת האיתור למועצת התאגיד, **מכון זולת** (28.11.2024).
[9] סיום כהונתם של חברי המועצה גב' מיכל רפאלי כדורי ומר מנחם ששון חל ביום 19.11.2024, והחל מאותו מועד ועד למתן צו הביניים, המועצה היתה מנועה מלהתכנס ולמלא תפקידיה ללא קוורום נדרש.

זמני למועצת התאגיד מבין חברי המועצה המכהנים, ועולה החשש כי אינו חפץ ביקרו של איש מהם. התנהלות זו מעלה החשש כי שר התקשורת מנסה להיתלות בשיתוק ובמניעות שהוא עצמו מנסה לייצר, וזאת במטרה להשתלט פוליטית על התאגיד באמצעות הצעת החוק. וכן מהווה אינדיקציה נוספת לכך שהצעת החוק הנוכחית היא ניסיון פסול לעקוף את החלטת בג"ץ, שבלם את ניסיונות ההשתלטות הקודמים על התאגיד.

פגיעה בעצמאות התאגיד ובאי התלות של חברי המועצה

המנגנון הקיים כיום בחוק התאגיד למינוי חברי המועצה, נועד להבטיח את עצמאות מועצת התאגיד ולנטרל ככל הניתן השפעה פוליטית על פעילותה. תכלית זו הובהרה מפורשות בדברי ההסבר להצעת החוק בחוק התאגיד:

> "כדי להבטיח את עצמאותה של מועצת השידור הציבורי, מוצע כי תתמנה ועדת איתור. בראש הוועדה יכהן שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית משפט מחוזי, ותפקידה יהיה לאתר ולהמליץ לשר על המועמדים שיכהנו כחברי מועצה".[10]

לשמירת עצמאות פעילותה של מועצת התאגיד יש חשיבות רבה נוכח תפקידיה הרבים, כמי שאחראית, בין היתר, לקביעת מדיניות, לאישור התקציב, לאישור לוחות השידורים ולמינוי מנכ"ל התאגיד.

הצעת החוק נועדה לשנות את מתכונת המינוי של חברי המועצה, שכן היא מבקשת לבטל את החיץ בין הדרג הממנה לבין חברי המועצה, ולאפשר שליטה מוחלטת של שר התקשורת והממשלה על בחירת חברי המועצה. משמעו של הסדר זו הוא הכפפת התאגיד ומועצת התאגיד תחת הדרג הפוליטי. מדובר במהלך פסול, העומד בסתירה לתכלית העומדות בבסיסו של חוק התאגיד - שמירה על עצמאות התאגיד מפני התערבות והשפעות פוליטיות של הדרג הממשלתי בפעילות התאגיד ובשידוריו.

יובהר: אין מדובר בחששות בעלמא לפגיעה בעצמאות התאגיד. שר התקשורת עמד בהזדמנויות רבות על כוונתו המפורשת לפגוע בתאגיד ובשידור הציבורי, ובכלל כך בראיון שקיים שר התקשורת לעיתון מקור ראשון, שם שטח את עמדתו ותפיסת עולמו לעניין מקומו וחשיבותו של השידור הציבורי. כך, השר הבהיר בכתבה כי אין לשיטתו מקום בישראל לשידור ציבורי:

> "...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."[11]

[10] הצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, עמ' הצעות חוק הממשלה - 869 , כ"ו באייר התשע"ד, 26.5.2014, עמ' 706.
[11] הכתבה פורסמה במקור ראשון ביום 20.9.2024 תחת הכותרת "פריצה לשידור".

ואם לא די בכל זאת, שר התקשורת הוסיף ומבהיר 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.

סיכום

הצעת החוק מבקשת לפגוע בעצמאות התאגיד, בדרך של ביטול הליך המינוי העצמאי של חברי המועצה והחלת מודל שבו הממשלה תמנה אותם באופן ישיר. אין צורך להכביר במילים על חשיבותה של תקשורת חופשית ועצמאית במדינה דמוקרטית, ככלי הכרחי לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות. הדברים נכונים ביתר שאת לשידור הציבורי, כאשר עיקר חשיבותו נעוצה ביכולתו לשדר שידורי חדשות ואקטואליה.

לאור האמור, מכון זולת מתנגד להצעת החוק, שאם תאושר תביא לפגיעה ממשית בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות, ולפגיעה ממשית במרקם הדמוקרטי בישראל. פגיעות אלה נעשות לתכלית פסולה של חיזוק השליטה הפוליטית בתאגיד ובשידור הציבורי, לרבות חשש משמעותי להתערבות פוליטית בשידורים, וככאלה אינן עומדות במבחני המידתיות שנקבעו בפסיקה.

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