



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)
(משפט ציבורי - חוקתי)
ירושלים, ב' חשון תשפ"ה
3 נובמבר 2024
תיקנו : 803-98-2022-000055
סימוכין : 803-99-2024-050824

לכבוד
ח"כ יריב לוין
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי),
התשפ"ד-2024, מס' פ/4736/25, של חבר הכנסת אביחי אברהם בוארון

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, נבקש להביא בפניך את חוות דעתנו ביחס להצעת החוק
שבנדון, כדלקמן:

1. על פי ההצעה, אופן תקצוב תאגיד השידור הציבורי, המוסדר בחוק השידור הציבורי הישראלי,
התשע"ד-2014 (להלן: **החוק** או **חוק התאגיד**) יתוקן בשני היבטים משמעותיים:

האחד, מקור המימון העיקרי הקבוע של התאגיד – הסכום שמקורו באגרות רישיון רכב מנועי שגובה
משרד התחבורה ומעביר ישירות לתאגיד – יוחלף בתקציב בלתי קבוע שמקורו בתקציב המדינה,
כפי שתקבע **הממשלה** מדי שנה במסגרת חוק התקציב השנתי.

השני, מוצע כי הממשלה היא שתאשר את תקציב ההוצאה השנתי של התאגיד וזאת בניגוד למצב
היום שבו מועצת התאגיד היא הגורם המאשר. הצעת תקציב התאגיד כוללת, בצד פירוט של הוצאות
תפעוליות שונות, פירוט של סכומי ההוצאה הצפויים של התאגיד, לרבות תקרות הוצאה צפויות
בתחום התוכן, דוגמת תקרת הוצאה עבור הפקות תרבות ובידור, שידורי ספורט, אך גם שידורי
חדשות (לרבות בשידורי הרדיו).

2. על פי ההצעה הנוכחית, מועצת התאגיד תעביר לאישור הממשלה את הצעת תקציב של התאגיד,
והממשלה תהיה רשאית, לאחר שנתנה לתאגיד זכות טיעון, "לשנות את לבטל פרט בתקציב
התאגיד". מעת שיאושר התקציב על ידי הממשלה, יחויב התאגיד לפעול בהתאם לתקציב זה וללא
כל חריגה.

לפי דברי ההסבר, מטרת ההצעה היא להביא להשתתפות של התאגיד בנטל התקציבי החריג שמוטל
בימים אלה על אוצר המדינה עקב מלחמת חרבות ברזל, וזאת מהטעם שתאגיד השידור הציבורי
הוא גוף ציבורי ולכן צריך להיות כפוף גם הוא לשינויים בתקציב המדינה.

3. כפי שיפורט להלן, לעמדתנו הצעת החוק פוגעת באופן קשה בעצמאותו של תאגיד השידור הציבורי, שלתפקודו התקין והעצמאי נודע תפקיד מרכזי בדמוקרטיה הישראלית. ההצעה נותנת בידי הממשלה שליטה ישירה בכלי תקשורת מרכזי, ויוצרת תשתית להשפעה פוליטית ישירה על התכנים שישודרו. כל אלה כרוכים בפגיעה חמורה בזכויות החוקתיות לחופש הביטוי וחופש העיתונות, בדגש על חופש הביטוי הפוליטי, המהווים עקרונות יסוד במשטר דמוקרטי. הצעה זו מצטרפת למהלכים נוספים המצויים בשלבים שונים, שמשמעותם היא מתן אפשרות לשלטון להשתלט על אמצעי תקשורת ושוק התקשורת, באופן שסותר ערכים דמוקרטיים בסיסיים ואינו הולם את אופייה הדמוקרטי של המדינה.

4. עצמאותו התקציבית של תאגיד השידור הציבורי ואי תלותו בתקציב המדינה, כמו גם עצמאותה של מועצת התאגיד בקביעת מדיניות השידורים של התאגיד, הן שתי אבני היסוד לעצמאות התאגיד. ההסדרים הקבועים בחוק בהקשר זה נקבעו לאחר דיון מקצועי וציבורי נרחב, הן בוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל, הן בדיונים ארוכים בכנסת. ראו לעניין זה את דברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית שהסדירה את הקמתו של התאגיד:¹

”נוכח תפקידו המיוחדים של תאגיד השידור הציבורי ומרכזיותו בחברה דמוקרטית, יש חשיבות מיוחדת לעצמאותו של תאגיד השידור הציבורי ולמקצועיותו. אם ייקבע תקציב תאגיד השידור הציבורי במסגרת תקציב המדינה, הוא יהיה חשוף להפחתות ולתוספות תקציביות ייעודיות ורוחביות. מצב זה יוצר חשש להגדלה משמעותית של תלותו של התאגיד הממשלה. דוח ועדת לנדס, בהתבסס על המקובל במדינות אירופה, המליץ בין השאר לקבוע מקור תקציבי לתאגיד השידור הציבורי אשר יאפשר שמירה על עצמאותו התקציבית.”

5. על רקע האמור, מובן אפוא, כיצד ההצעה שבפנינו מערערת מן היסוד את עצמאותו התקציבית והכללית של התאגיד. כאמור, על פי ההצעה, חלקו העיקרי של תקציב התאגיד יהיה תלוי בסדרי העדיפויות התקציביים של הממשלה בכל שנה, ובהתאם לכך יהיה נתון לתנודות משמעותיות. כמו כן, הדרישה כי הממשלה היא שתאשר את תקציב התאגיד חותרת תחת אפשרותה של מועצת התאגיד לממש את אחריותה על מדיניות התאגיד המסורה לה בחוק.

6. תוצאת הדברים היא תאגיד שידור ציבורי הסמוך הלכה למעשה על שולחנה של הממשלה, תלוי בשביעות רצונה מתפקודו, ובאישורה למימוש המדיניות והפרויקטים שברצונו להוציא לפועל. מתעורר חשש כבד כי תאגיד השידור יהיה מורתע, יישא עיניו אל השלטון, וימנע מביקורת פוליטית, חברתית ואחרת. התאגיד עלול לחשוש מהצגת תכנים מורכבים, מגוונים, שנויים במחלוקת, הפונים גם לקהלים וציבורים המודרים מהזרם המרכזי של ההווה הישראלית. הדברים אמורים ביתר שאת

¹ דברי ההסבר לסעיף 63 בהצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, ה"ח 869, 732.

דברים דומים מופיעים בדו"ח ועדת לנדס: "לראיית הוועדה, במצב בו תקציב הגוף ייקבע במסגרת תקציב המדינה, הוא יהיה חשוף להפחתות ולתוספות תקציביות ייעודיות ורוחביות ובכך תגדל משמעותית תלותו בממשלה, הוועדה ושואפת להימנע ממצב זה, ככל הניתן. הוועדה ממליצה כי הפתרון לתקצוב הנוסף ייקבע על ידי השר הממונה ושר האוצר בהתאם לעקרונות הבאים: א. שמירה על עצמאות תקציבית של הגוף ומניעת יכולת התערבות של הממשלה בקבלת החלטות השוטפות של הגוף. ב. קביעת מקור תקציבי יציב שאינו תנודתי ברמת ההכנסות משנה לשנה על מנת לייצר למשדר הציבורי יכולת תכנון ארוכת טווח. ג. מסגרת תקציבית קבועה, שלא ניתן יהיה לבצע בה שינויים אלא בחקיקה ראשית ובאישור שר האוצר. על מנת שתקציב זה יהיה קשיח, יימנע גידול מופרז בתקציב המשדר הציבורי או הפחתה שתפגע ביכולתו לעמוד ביעדיו כפי שנקבעו בהמלצות אלה. ד. הרשות לא תעסוק ולא תגבה תקציב זה באופן עצמאי" (הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל [דו"ח הוועדה](#) 88-89 (2014) (נצפה לאחרונה ביום 31.10.2024)).

בכל הנוגע למשדרי החדשות והאקטואליה, הנושאים חשיבות ציבורית ודמוקרטית מיוחדת. תאגיד שידור הפועל תחת אילוצים מעין אלה יתקשה עד מאוד לתפקד באופן עצמאי, וספק רב אם יוכל להוסיף ולקיים את תפקיד הליבה המסור לו בחוק – קיום שידור ציבורי עצמאי, מגוון, איכותי הפונה אל כלל חלקי החברה הישראלית.

7. לתאגיד שידור עצמאי תפקיד מכריע בחברה דמוקרטית. הדברים מקבלים משנה תוקף בחומרתם בכל הנוגע לשידורי החדשות והאקטואליה של התאגיד. בפסק הדין בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (23.1.2019)) עמד בית המשפט על העוגן המרכזי של שידורי החדשות של תאגיד השידור הציבורי:

”עיקר חשיבותו של השידור הציבורי נעוצה ביכולתו לשדר שידורי חדשות ואקטואליה. שידורי החדשות הינם העוגן של השידור הציבורי, ובהם תלויה עיקר חשיבותו של השידור הציבורי”.


ואכן, החשש כי התיקון יביא לכך שהממשלה תוכל להשפיע על היקף התוכן החדשותי המשודר בתאגיד ועל אופיו, הוא חשש יסודי הטמון בהצעת החוק הנושא בחובו חומרה מיוחדת בכל הנוגע להגנה על חופש הביטוי הפוליטי.

8. במישור התכליתי, יצוין, כי על פי דברי ההסבר, ההצעה נועדה לייצר השתתפות של התאגיד בנטל התקציבי עקב מלחמת חרבות ברזל. אין חולק כי בעת הזו הנטל התקציבי המוטל על קופת המדינה הוא חריג ומחייב מענה רוחבי. אולם, כאמור, הנטל התקציבי הנוכחי אינו יכול לשמש כאמתלה לשינוי מבני מקיף ויסודי במבנה השידור הציבורי, תוך העברתו לשליטה פוליטית.

9. בשולי הדברים נבקש להעיר כי מדובר בהצעה המבקשת להטיל את מימון התאגיד על תקציב המדינה. משכך, תמיכה בהצעת החוק בקריאה ראשונה מחייבת פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

10. נוכח כל האמור לעיל, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, עמדתנו היא כי יש להתנגד להצעת החוק, על רקע פגיעתה הקשה בעקרונות יסוד דמוקרטיים, חופש העיתונות וחופש הביטוי ואי עמידתה באמות המידה החוקתיות.

בברכה,


מאיר לור, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)


אביטל סומפולינסקי, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי - חוקתי)

העתיקים:

היועצת המשפטית לממשלה
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, שרון אפק
היועצת המשפטית למשרד התקשורת