



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



26 בינואר 2025
כ"ו בטבת תשפ"ה

לכבוד

שר המשפטים, יו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה
חברי ועדת השרים לענייני חקיקה

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון) – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי, התשפ"ה-2025

1. ביום 20.1.2025 הונחה על שולחן הכנסת הצעת החוק הפרטית שבנדון לדיון מוקדם. מטרת הצעת החוק היא לבטל את מנגנון ועדת האיתור למינוי חברי מועצת תאגיד השידור הישראלי, המעוגנת בחוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014¹. במקום זאת, מבקשת ההצעה להכפיף את מינוי חברי המועצה במישורין לשר התקשורת ולממשלה. אנו מתנגדים להצעת החוק, וזאת מכמה טעמים:

2. ההסדר המוצע מהווה נסיגה מהותית מעקרונות יסוד הנוגעים לשידור הציבורי שעוגנו אגב חקיקת החוק בשנת 2014 ומשמעותו השתלטות פוליטית על השידור הציבורי שתפגע בתאגיד השידור: חוק השידור הציבורי הישראלי במתכונתו הנוכחית, קובע כי בחירת חברי מועצת תאגיד השידור תיעשה באמצעות ועדת איתור בלתי תלויה ועצמאית. על פי סעיף 31 לחוק, ועדת האיתור תמליץ לשר התקשורת על 12 מועמדים, המקבילים למספר חברי המועצה. הרכב ועדת האיתור כולל שלושה חברים: יו"ר הוועדה, שהוא שופט בדימוס הנבחר על ידי שר התקשורת, ושני חברים נוספים הנבחרים על ידי היו"ר. בנוסף, סעיף 14 לחוק מסמך את הוועדה להמליץ על הארכת כהונתם של חברי המועצה. מטרת מנגנון זה היא לייצר חציצה בין הפוליטיקאים לבין חברי המועצה, כדי להבטיח את עצמאות השידור הציבורי ולמנוע השפעה פוליטית על פעולותיה. זאת, בהתאם למסקנות ועדה הציבורית ("ועדת לנדס")², לאמור בדיוני הכנסת, לעמדת הדרג המקצועי ולנוסח החוק עצמו.³

3. ההצעה החדשה מבקשת לבטל את ועדת האיתור ולהעביר את סמכות הבחירה במלואה לשר התקשורת, אשר יביא את המלצותיו לאישור הממשלה. משמעות ההצעה היא הענקת כוח כמעט בלעדי לשר בבחירת ומינוי חברי המועצה. כזכור, מועצת תאגיד השידור, המשמשת כדירקטוריון התאגיד, אחראית על קביעת המדיניות, דרכי העבודה, התקציב ומינוי

¹ חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, ס"ח התשע"ד 2471, עמ' 778.

² הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל, דו"ח הוועדה (2014).

³ דברי הסבר להצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014, ה"ח הממשלה 869 עמ' 706-707, 720: "על בסיס המלצות ועדת לנדס, באה הצעת החוק להקים משדר ציבורי חדש, יעיל ועצמאי. [...] כדי להבטיח את עצמאותה של מועצת השידור הציבורי, מוצע כי תתמנה ועדת איתור" [...] "דרך המינוי של ועדת האיתור והרכבה באים להבטיח את עצמאות הוועדה".

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' יוד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגירי לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פיישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבלום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה
ד"ר שרון טריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמיתו כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון
ברנד מרכוס (1929-2024)
מוזכר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



המנכ"ל. אם המועצה תאויש באנשי שלומו של השר, ייפגע עיקרון העצמאות של התאגיד בכל מישורי פעולתו.

4. מנגנון ועדת האיתור גובש לאחר עשורים רבים בהם מינה הדרג הנבחר את חברי המועצה, והדבר פגע בתפקודה של רשות השידור. הדברים ידועים לכל, ועלו במגוון מחקרים ודוחות. כך למשל בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2011, נכתב:⁴

"הזיקה בין הדרג הממשלתי לבין רשות השידור מובנית בתוך הוראות חוק רשות השידור. קשר זה מגלם בתוכו קשיים מחייביים התנהלות זהירה ורגישה. הממצאים שהועלו בעניין הליכי מינוי חברי המוסדות המנהלים מחייבים בחינה והפקת לקחים בדבר הליכים דומים שיתקיימו בעתיד. ככלל יש ליצור תנאים שירחיקו שיקולים פוליטיים מן ההחלטות המתקבלות בעניין הרשות ויבטיחו את קיומה כערף שידור ציבורי-עצמאי המקבל את החלטותיו לפי שיקולים מקצועיים-ציבוריים בלבד."

5. נוסף על כך, בניסיון להשוות את מנגנון המינוי לזה של הרשות השנייה אין היגיון. ראשית, המנגנון הקיים בחוק הרשות השנייה לא הוכיח את עצמו כמוצלח, שכן הוא סובל מבעיות מבניות משמעותיות, ובהן השפעות פוליטיות וחוסר רציפות ניהולית.⁵ שנית, ממשלות רבות, ובכללן הממשלה הנוכחית, מבקשות לבצע רפורמה מקיפה במסגרת הרגולטורית של שוק השידורים. השר עמל כעת על תכנית לסגירת הרשות השנייה והחלפתה ברשות מאוחדת, תוך יישום מנגנונים מחודשים.⁶ לפיכך, אם קיימת כוונה לבצע שינוי רוחבי, ראוי לעשות זאת תוך התייחסות למסקנות עבודת המטה העדכנית.

6. **עצמאות השידור הציבורי היא עיקרון יסוד בחברה דמוקרטית:** הצורך בשידור ציבורי, כפי שהוא מוכר במדינות המערב הדמוקרטיות, נשען על עיקרון מרכזי: הבטחת תקשורת אמינה ועצמאית. שידור ציבורי נועד לספק תוכן איכותי שמערך התמריצים והכשלים המובנים של התקשורת המסחרית אינו מסוגל להניב. בהקשר זה, בשנת 2024 קבע האיחוד האירופי רגולציה חדשה במסגרת ה-European Media Freedom Act, אשר מעגנת עקרונות מפורשים להבטחת עצמאותם של האורגנים המנהלים את השידור הציבורי, בין היתר באופן מינויים.⁷ ההסדר המוצע בישראל עומד בניגוד מוחלט למגמה זו.

7. עצמאות השידור הציבורי מהווה גם עיקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית, כפי שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון בעניין **ארגון**

⁴מבקר המדינה **רשות השידור - ענייני מינהל וארגון - דו"ח שנתי 2011**, עמ' 405 (2011).

⁵ראו למשל: מבקר המדינה **עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים - דו"ח שנתי 2020**, עמ' 41-23 (מאי 2020), על המעורבות הפוליטית של שר התקשורת נתניהו ושר התקשורת קרא במינוי מועצת הרשות השנייה. מסקנותיו של המבקר היו שהגם שהליך המינוי נעשה בעיקרו בהתאם למתווה שנקבע ולשלבנים המפורטים בו, ניתן משקל נמוך להמלצות הגופים שנקבע בחוק שעומם יש להתייעץ, והרקע הפוליטי של המועמדים היה גורם בהליך בחירת המועמדים על ידי השר (עמ' 23).

⁶דוד ורטהיים, **"קרעי: חוק השידורים יגיע לכנסת בתחילת המושב הקרוב; לא תהיה רשות שנייה, והציבור יצביע בשלט"**, "וואלה", 24.9.2024.

⁷(EU) 2024/O.J. (L 94) 1, art. 5, **Council Regulation 2024/1083**.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



העיתונאים בישראל,⁸ שעסק בהצעה לפיצול תאגיד השידור. בית המשפט הבהיר כי פגיעה בעצמאות אינה מסתכמת בהתערבות בתכנים, אלא משתרעת גם על השפעות תפעוליות ומבניות. בדבריו הנחרצים, קבע בית המשפט: "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 – למאויים של השלטון. התנהלות שכזו פוגעת בחופש העיתונות במובנו הרחב".⁹ בהמשך הדברים הודגש כי "החשש לפגיעה בחופש הביטוי בפעילותם של גופי שידור ציבוריים אינו נוגע רק למקרים של התערבות ישירה, אלא גם לתנאי היסוד המבניים שעניינם הפרדה בין השלטון לבין דפוסי הניהול בתאגיד".¹⁰

8. דברי ההסבר מתארים מצג שווא של המציאות שאינו נתמך בעובדות:

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "גורמים רבים עושים כל שלא ידם למנוע מינוי חברי מועצה חדשים". לא רק שלא ברור מיהם אותם גורמים עלומים, אלא שר התקשורת עצמו הוא זה שנמנע מלאישי את המועצה. בפברואר 2023, בתשובת פרקליטות המדינה לבג"ץ בעתירה על עיכוב במינוי חברי מועצה, הובהר כי השר הוא זה שמבקש לעכב את ההחלטה.¹¹ יודגש כי מדובר היה במועמדות שכבר נבחרו כדין על ידי ועדת איתור הקודמת, וסירובו של השר לא הוסבר ולא נומק. מאז, לא חזרה ועדת האיתור לפעול, לאחר שנתגלו כשלים וקשיים בנסיונות הקמתה גם בנסיבות של נסיונות התערבות אסורה. לאחרונה, ונוכח החשש לשיתוק פעולת מועצת התאגיד בשל סיום כהונת חלק מחבריה, סירב השר להאריך כהונתם של שני חברי מועצה מכהנים. בשל סירובו העיקש, הוגשה עתירה לבג"ץ על ידי הצלחה, ואף הוצא בה צו על תנאי וצו ביניים המאריך את כהונת השניים.¹²

9. בכל מקרה, הצעת החוק לא מצויה בהלימה לטעמים המוצגים בדברי

ההסבר: גם אם כוונת הצעת החוק המוצהרת היא להשלים את חוסרי המועצה, הוראת המעבר המאפשרת החלפת המועצה הנוכחית במלואה חושפת בכך את מטרתה האמיתית. הסעיף מבקש למעשה להעניק לשר שליטה מלאה במינוי כלל חברי המועצה, ולא להבטיח רציפות תפקודית או למלא את השורות החסרות בלבד. התבטאויות שר התקשורת מחזקות חשד זה, שכן הוא הביע רצון מפורש להחליף את כל חברי המועצה בשל אי שביעות רצון מתכנים חדשותיים של השידור הציבורי המבקרים את הממשלה המכהנת, באופן המהווה פגיעה ברורה בעצמאות השידור הציבורי.¹³

⁸בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 23.1.2019).

⁹שם, פסי' 39 לפסק דינו של כבי משנה לנשיאה מלצר.

¹⁰שם, פסי' 3 לפסק דינה של כבי השופטת ברק-ארז.

¹¹שוקי טאוביג, "שהות נוספת", העין השביעית, 6.2.2023; שוקי טאוביג, "שר התקשורת קרעי ממשד לעכב ללא סיבה מינויים בתאגיד", העין השביעית, 20.3.2023; שוקי טאוביג, "עם הראש בקרעי", העין השביעית, 28.5.2023.

¹²בג"ץ 38966-10-24 הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת (6.1.2025).

¹³ראו למשל: עומר כביר, "קרעי (שוב) נגד התאגיד: סיקור הרפורמה המשפטית מוטה ומפר את החוק", כלכליסט, 22.2.2023; גיל משעלי, "השר קרעי במתקפה נוספת על התאגיד: 'שופר של אויבי ישראל'", MAKO, 20.12.2023.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il



10. מדובר בחקיקה פרטית חפוזה, מקום שבו נדרשת חקיקה ממשלתית: ניסיון לקדם שינויים עקרוניים ומבניים בשוק מפקח באמצעות חקיקה פרטית מהווה פגם מהותי. מדובר בהצעת חוק שהשר, כחלק מהממשלה, מבקש לקדם בדרך עקיפה של חקיקה פרטית, כדי לעקוף תהליכי העבודה המלווים חקיקה, ובהם פרסום תזכיר חוק המלווה בדו"ח הערכת השפעות גולציה, וקבלת הערות מהציבור וממשרדי הממשלה, לרבות מהייעוץ המשפטי לממשלה. הצעת החוק מבקשת למעשה לבטל מנגנון סדור שגובש בתהליך מעמיק של קרוב לשנתיים. תחילה במסגרת ועדת לנדס, ולאחר מכן על ידי הדרג המקצועי והנבחר, בהליך של הצעת חוק ממשלתית, תוך קיום דיונים רבים במסגרת ועדה פרלמנטרית ייעודית.

דרך פעולה זו פסולה ויש להתנגד לה. הערה זו חוזרת ביחס לגל הצעות חוק פרטיות בתחום התקשורת המהווה מגמה ברורה ופסולה שיש להצר עליה. הצעות חוק המכילות מורכבות והשלכות משמעותיות על אסדרת שוק כלכלי, חייבות להיתמך על ידי תשתית עובדתית מקיפה, שכוללת הצגה מקצועית של נתונים, הערכת השלכות נרחבות, קבלת הערות מנציגי אקדמיה, שוק וחברה אזרחית, ועירוב הגוף הרגולטורי הרלבנטי - במקרה זה, תאגיד השידור. רק כך ניתן לממש את סמכותה של הכנסת ולאפשר לחבריה לגבש עמדה מלאה על משמעות התיקון והשלכותיו.

11. להמחשת הכשלים המקצועיים המאפיינים את הדרך בה גובשה ונוסחה הצעת החוק, נפנה לסעיף 4 להצעה. במסגרתו, מוצע לתקן את סעיף 15(א)(3) לחוק העיקרי, אך סביר להניח שהכוונה היא לסעיף 15(א)(4). אחרת, התוצאה תהיה שני סעיפים עוקבים וסותרים המתייחסים לאותו עניין.

12. סיכומו של דבר: הצעת החוק שלפנינו היא הצעה בלתי מוצדקת ובלתי מנומקת, שתכליתה אינה ראויה וכל כולה מכוונת לפגוע בתוצאתה המוגמרת של רפורמה מעמיקה ומנומקת; היא פוגעת בעצמאות השידור הציבורי, בניגוד לעקרונות שבחוק, בשיטתנו המשפטית וברגולציית האיחוד האירופי (ויש לזכור שאנו מהווים צד ל-EBU); כתובה בחופזה וללא כל עבודת רקע, ומבטלת במחי יד עבודת מטה ארוכת שנים.

13. הניסיונות החוזרים ונשנים לפגוע בעצמאות של תאגיד השידור הציבורי – באמצעות שליטה בתקציב, במינויים או בתכנים – אינם רק בלתי ראויים, אלא מהווים פגיעה ישירה באינטרס הציבורי הרחב. מדובר בערעור של רפורמה שהביאה תמורה משמעותית לנוף התקשורת הישראלי, ביוזמת שר התקשורת לשעבר מהליכוד, גלעד ארדן, ואשר נחקקה תחת ממשלת נתניהו.

14. נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש.

אלעד מן, עו"ד
רשיון מס' 34720
מנחם בנן, עו"ד
בית נירוס סטודיו קורמן 13
טל: 03-7144488 פקס: 03-7144485

עו"ד אלעד מן
יועמ"ש הצלחה

יעל מיטלמן, עו"ד
90585

עו"ד יעל מיטלמן
עוזרת מחקר,
המכון הישראלי לדמוקרטיה

גבילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
עמיתה בכירה,
המכון הישראלי לדמוקרטיה