



המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסטר
נשיא

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר
יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

מר חן ליכטנשטיין
גב' מול מועלם
מר טלי מרידור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'צ'יק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי טילברמן אבליה, קנדה
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופטת דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי גיסין פרט, אסטרטגיה
פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמיהי אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמיהי כהן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון רהט
פרופ' יובל שני

מייסד ונשיא לשעבר
ד"ר אריק כרמון

הנדון: תזכיר הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 8), התשע"ז-2017.

תקשורת חופשית, מגוונת ועצמאית היא מרכיב הכרחי בדמוקרטיה. בתוך כל זה, חובה עלינו לשמור שבעתים על השידור הציבורי. שידור ציבורי במדינה דמוקרטית, כאשר הוא נעשה באופן נכון, מקדם את הדמוקרטיה, מעצים ומחזק אותה, וממלא שליחות חשובה עבור האזרחים במדינה.

רפורמת הסגירה-פתיחה בשידור הציבורי היא רפורמה שיצאה לדרך לאחר הליך חשיבה והיוועצות מסודר ומעמיק, הליך חקיקה בכנסת שכלל שינויים ותיקונים, השקעת כספים אדירה, הסכמות שהושגו בין השותפים השונים (משרדי האוצר והתקשורת וההסתדרות), וגם אחריות כלפי עובדים מתוסכלים שמקום עבודתם אמור להילקח מהם. כל אלה אינם עניינים שאנשים, בכירים ככל שיהיו, יכול לדוש בעקביהם.

חוות הדעת המוצרפת עוסקת בהצעת חוק תיקון מס' 8 לחוק תאגיד השידור הציבורי ומעלה את הטענות הבאים:

1. מבנה תאגיד החדשות המוצע בהצעה זהה אחד לאחד למבנה תאגיד השידור. אם כך הדבר, מדוע יש בו צורך? מהם האיזונים החדשים שהושגו ומצדיקים את החקיקה? מדוע אין צורך לפקח באותו דרך על חדשות ועל שאר תפקידי תאגיד השידור כמו דרמה, הפקה מקורית ועוד? מדוע החדשות וסדר היום בשפה הערבית ובשפות נוספות נותרו בידי תאגיד השידור ולא בידי תאגיד החדשות?
2. הואיל ומדובר בהסדר זהה, נגלית מטרת ההצעה: לפגוע באופן פרסונלי בחברי מועצת תאגיד השידור, במנכ"ל ובמנהל חטיבת החדשות, שמונו כדין. זוהי חקיקה פרסונלית שאיננה ראויה. גם השינויים שנעשו בין התזכיר לבין הצעת החוק אינם מעקרים את ההיבט הפרסונלי החזק של ההסדר
3. המבנה הארגוני החדש – של תאומים סיאמיים המופרדים אך נשארים מחוברים – אינו ישים וייצור בעיות בירוקרטיות ותפקודיות בשני התאגידים, ויוביל לבזבז כספים. הרעיון





המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלפיו הממונה על התקציבים באוצר ומנכ"ל משרד התקשורת ישמשו כ"מנהלי על" במקרה של סכסוכים אינו ישים גם הוא, ויגביר את המעורבות הפוליטית בפעילות השוטפת של התאגיד

4. ההצעה פוגעת בעיקרון יציבות החוק בכך שהיא מאפשרת "זיגזג" חקיקתי ללא צורך

5. ההצעה תיצור קיצוץ של כשליש בתקציב שיוקדש לחדשות וסדר יום בשידור הציבורי

6. ההצעה מכניסה (שוב) אלמנט של תקופת מעבר, וקובעת אותה לזמן של שלושה חודשים – תקופה שניסיון העבר הקרוב מלמד שאיננה ריאלית

בימים אלה מוטל עליכם לקבל החלטות שעשויה להיות להן משמעות היסטורית עבור השידור הציבורי במדינת ישראל. אנא, בעשותכם כן – חישבו על האינטרסים הציבוריים הרחבים ולא על אינטרס אישי או מפלגתי צר. אל תאפשרו שינויים גחמניים ורפורמות שאינן הגיוניות, אינן מעוגנות בתהליכי חשיבה ובהיוועצות ואינן מעשיות. אלה יוצרים תחושה כי מדובר במסע נקם אישי ולא במסע תיקון. חזקה עליכם שאינכם רוצים להיות חלק מכך.

אני קוראת לכם שלא לתת את ידכם לדחיית מועד פתיחת תאגיד השידור הישראלי ולהסכמה למתווה הבעייתי של פיצולו. המטרה של חברות בקואליציה אינה מצדיקה כל אמצעי. הרס התשתית הדמוקרטית של המדינה יהיה נזק היסטורי בלתי הפיך, שאין להשוות אותו לשום הישגי חקיקה או מדיניות נקודתיים כאלה ואחרים.

בברכה חמה

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

ראשת התוכנית לרפורמות במדיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה



הצעת חוק "תאגיד החדשות"

1. הצעת החוק מבקשת לבטל את חטיבת החדשות של תאגיד השידור הציבורי הישראלי ולהעבירה לגוף חדש שיוקם וייקרא "תאגיד החדשות הציבורי". ואולם, "תאגיד החדשות הציבורי" – הוא תמונת מראה, אחד לאחד, לתאגיד השידור הציבורי הישראלי, כפי שעולה מן הטבלה שלהלן.

הנושא	הסעיף בחוק התאגידי	נוסח חוק התאגיד	הסעיף בהצעת חוק תאגיד החדשות	נוסח ההצעה
קנה המידה לפעילות התאגיד	7	(ג) תאגיד השידור הישראלי יספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום, באופן מקצועי, הגון, אחראי, עצמאי, ביקורתי, נטול פניות ואמין, בשקיפות ותוך הפעלת שיקול דעת עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור	82ב	תאגיד החדשות הציבורי יספק את התוכן האמור בסעיף קטן (א), כשירות ציבורי באופן מקצועי, הגון, אחראי, עצמאי, ביקורתי, נטול פניות ואמין, בשקיפות ותוך הפעלת שיקול דעת עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור ובאופן שיפנה למגוון האוכלוסיות והזרמים בחברה הישראלית
		(ב) התוכן שייספק תאגיד השידור הישראלי יהיה עצמאי, יופנה לכלל אזרחי מדינת ישראל ותושביה, ישקף ויתעד את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, את ערכיה ואת מורשת ישראל,		



המכון הישראלי לדמוקרטיה

		וייתן ביטוי הוגן, שיווני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל		
תיאור תפקיד התאגיד	7(א)	תאגיד השידור הישראלי יקיים שידורים ויספק סוגי תוכן שונים באמצעים חזותיים, קוליים וכתובים בטלוויזיה, ברדיו ועל גבי רשת האינטרנט	82ב(א)	תאגיד החדשות הציבורי יספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום לשם שידורו בטלוויזיה, וברדיו וכן על גבי רשת האינטרנט באמצעות תאגיד השידור הישראלי
שם התאגיד		תאגיד השידור הישראלי (בעבר נקרא תאגיד השידור הציבורי)		תאגיד החדשות הציבורי
מקום מושב התאגיד	5	ירושלים (עיקר שידוריו של תאגיד השידור הישראלי ישודרו מירושלים לא יאוחר מיום י"ח בסיון התשע"ח (1 ביוני 2018))	82טז	מקום מושבו של תאגיד החדשות, מועצתו והנהלתו יהיה במתקני תאגיד השידור הישראלי
מועצת התאגיד	9	השר ימנה לתאגיד השידור הישראלי מועצה בת 12 חברים, ובהם לפחות שש נשים ולפחות חבר אחד הנמנה עם האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, לפי המלצות ועדת האיתור	82ג	השר ימנה לתאגיד החדשות הציבורי מועצה בת 10 חברים, ובהם לפחות חמש נשים ולפחות חבר אחד הנמנה עם האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, לפי המלצות ועדת האיתור
דרישת סף מחברי המועצה, תנאי	9(ב), (ג), 10, 14-17	זהים	82ג	זהים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

			23-27	כשירות
זהים	ה82, ד82	זהים	11-23	תפקידי המועצה, מינוי וועדות משנה, הגשת דוחות, סיום תפקיד
זהים	ז82	זהים	29-37	בחירת חברי המועצה באמצעות ועדות איתור, ומינוי וועדת האיתור
זהים	ז82 ז82(ד)	זהים	,38 39-42 44-46	מינוי מנכ"ל, תנאי כשירותו, והעברתו מתפקידו על ידי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המועצה				
תפקידי המנכ"ל	43	זהים, למעט התפקיד של המנכ"ל אשר נמצא בסעיף (2): לשמש העורך הראשי של השידורים, ולהעביר את לוחות השידורים לאישור המועצה; בביצוע תפקידו על פי פסקה זו יפעל המנהל הכללי באופן עצמאי	82ז(ה)	זהים למעט תפקיד העורך הראשי.
מינוי תפקידים מבקרים (רואה חשבון מבקר, יועץ משפטי, ממונה על קבילות הציבור ומבקר פנים)	49, 50, 51, 62	זהים	82ח נקרא "מינוי תפקידים מיוחדים"	זהים, למעט העובדה שכאן יש תפקיד נוסף: (5) עורך ראשי של התוכן החדשותי ושל התוכן בענייני היום שמפיק תאגיד החדשות (להלן - העורך הראשי בתאגיד החדשות), ויחולו לגביו הוראות אלה: (א) לעורך הראשי ימונה אדם בעל ניסיון משמעותי בתחום העיתונות; (ב) תקופת הכהונה של העורך הראשי תהיה ארבע שנים, ואפשר להאריך את כהונתו לתקופת כהונה אחת נוספת; (ג) הוראות סעיף 82 ט(ב) 1 (יחולו לעניין העורך הראשי, ואולם מינויו והעברתו מכהונה טעונים אישור של רוב חבריה המכהנים של מועצת תאגיד החדשות); (ד) בביצוע תפקידו יפעל העורך הראשי באופן



המכון הישראלי לדמוקרטיה

עצמאי;				
כללי שיבוץ זהים	82יג	כללי שיבוץ זהים	70-72	פרסומות, חסויות ותשדירי שירות
הסדרים זהים	82יד	הסדרים זהים, כולל פיקוח האוצר	81	שיא כוח האדם בתאגיד
תאגיד השידור הישראלי יספק לתאגיד החדשות הציבורי את כל הטובין, המקרקעין והשירותים הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידו, בהתאם לדרישותיו וזאת בתשלום ובהסכמה ותוך פטור ממכרז	82טז			שירותים, טובין, ומקרקעין

2. לכן, יש לשאול: היכן הם "האיזונים" החדשים המשתקפים בתאגיד החדשות הציבורי לעומת תאגיד השידור הציבורי? הרי מדובר בדיוק באותו המבנה, אחד לאחד! מדובר בגוף שישב באותו המקום, שכוח האדם שלו ינוהל באותה הדרך, שהמערכת החשבונאית שלו תהיה כמעט אחידה, שמערכת המינוריים בו ומערכת הפיקוח עליו תהיה זהה!

3. **אם זה נראה כמו ברווז, הולך כמו ברווז, ועושה קולות של ברווז, מה זה?**
התשובה המצערת היא שמדובר בניסיון נואל לייצר גוף חדש באמצעות חוק, מתוך מטרה ברורה להפר את החוק ולהחזיר את התרבות הארגונית שלו לכזו שניתן לשלוט בה. בסופו של חשבון, יש כאן ניסיון להקים גוף זהה לתאגיד השידור הקיים. האם יכולה להיות תכלית עניינית להקמת גוף כזה? האם הוא משקף איזונים שונים? **התשובה על כך היא שלילית**, והיא מעוררת כמה שאלות משנה:



4. ראשית, אם יש צורך באיזונים שונים מאלה שבחוק תאגיד השידור, מדוע הם **נדרשים אך ורק לגבי תחום החדשות**? האם אין צורך לפקח על כספי הציבור ככל שמדובר בדרמה, בבידור, בהפקה ישראלית מקורית? מדוע אין שום הסבר מה ההבדל בין השניים מבחינת "האיזונים"?
5. שנית, אם יש צורך באיזונים שונים כשמדובר בתחום החדשות, מדוע הצורך באיזונים אלה חל רק על תחום החדשות בעברית, **בעוד שתחום החדשות וסדר היום בערבית ובשפות אחרות נותר בידי תאגיד השידור**? האם אין צורך באיזונים חדשים כשמדובר בשירות ציבורי האמור לספק חדשות וסדר יום לעשרים אחוז מאזרחי ישראל – דוברי הערבית? האין הסדר זה נגוע בארומה גזענית ולא מוסברת?
6. אנו שבים אם כן לשאלה הבסיסית: מדוע יש צורך, אם כן בהקמת תאגיד נוסף? על כך אין כל תשובה בהצעת החוק.
7. ההבדל הארגוני היחיד בין שני התאגידיים הוא בכך שהצעת החוק מבקשת ליצור **כפל תפקידים: מנכ"ל ועורך ראשי**. נדגיש, כי לא היה זה הנוסח המקורי של הצעת החוק. תזכיר החוק שהונח בפני הממשלה לא כלל כפל תפקידים זה. השינוי נערך, ככל הנראה, בשל הבנת מנסחי ההצעה כי ההצעה היא פרסונלית באופן כה בוטה עד כי לא תוכל לעבור בנוסחה הנוכחי. בכך אעסוק בהרחבה בהמשך. **דברי ההסבר של הצעת החוק אינם מציגים כל הצדקה לצורך בכפל התפקידים, שלא היה קיים בחוק התאגיד, ברשות השידור ובתזכיר תיקון מס. 8 כפי שהופץ אך לפני שבועות אחדים.**
8. נקדים ונאמר: זוהי הצעה רעה מבחינה ארגונית. מצד אחד, העובדה שהמנכ"ל לא יהיה העורך הראשי, ומצד שני, העובדה שהעורך הראשי יוכל לשכור עיתונאים רק באישור המנכ"ל – היא פתח פתוח למתחים ולנסיגות השפעה מכיוונים שונים. היא תיצור בזבז כספים ובירוקרטיה מסורבלת וסופה לקלקל כל אפשרות ליצירת תרבות ארגונית ראויה בגוף החדש. הפיצול בין עורך ראשי ומנהל מקצועי יהפכו את מנכ"ל תאגיד החדשות למנהל המשק, או לחילופין – ייתרו את תפקיד העורך הראשי.
9. **שנית**, נוסף כי גם אם הדגם קיים בארגוני תקשורת פרטיים, כמו עיתונים, הרי שמטרתו ליצור את הקשר בין הבעלים והאינטרסים הכספיים שלו לבין החלק התוכני.



- זהו בדיוק הקשר שאין בו צורך כשמדובר בגוף תקשורת ציבורי, ויתרה מזאת – אותו צינור של השפעה פוליטית שברור לכל שיש צורך לחסום לפי ניסיון העבר.
10. **שלישית**, גם במודל (החדש) של הבי.בי.סי., שהוא מודל שיש בו יותר פיקוח מבעבר, אין הבחנה בין תפקיד המנכ"ל לתפקיד העורך הראשי¹. ראוי שניתן דעתנו על כך. קיצורו של דבר, מנכ"ל ועורך ראשי, בסדר הזה, הוא מה שדרוש לתפקוד נכון של תאגיד.
11. **רביעית**, וחשוב ביותר: סעיף 98ד(ג)(2) להצעה קובע כי אם לא יסכים מנהל חטיבת החדשות למלא את תפקיד העורך הראשי בתאגיד החדשות, ימלא המנכ"ל הזמני של תאגיד החדשות את תפקיד העורך הראשי עד למינוי עורך ראשי במקומו. עובדה זאת כשלעצמה מעידה כאלף עדים על כך שמדובר בתפקיד מיותר ומלאכותי, שכל יצירתו בחטא: כדי לעקוף באופן מגושם את הפרסונליות הבוטה שיש בהצעת החוק, ושנרחיב עליה בהמשך.
12. יתרה מזאת, הצעת **החוק יוצרת ממשקים בעייתיים בין שני התאומים הסיאמיים שהיא מבקשת להפריד בכוח**.
13. **ראשית, תיווצר בירוקרטיה מיותרת**. רכישת שירותים, יחסי גומלין, העברת כספים, ממשקים בין שתי מועצות בתחומים שונים – כל אלה הם בורות כרויים ליצירת מתחים, חוסר התאמה ובזבוז כספי ציבור. האם באמת תאגידים ציבוריים תאומים יכולים לתפקד כאשר יש צורך לפנות אל הממונה על התקציבים באוצר בכל חוסר הסכמה, כאמור בסעיף 82ז(ה) להצעה? תהיה זו טעות קשה והיסטורית להעניק לממונה על התקציבים (ובייחוד למנכ"ל משרד התקשורת) סמכות פוליטית כה רגישה, שיש לה נגיעה הן להיבטים תקציביים הן להיבטים תוכניים.
14. האם באמת יש צורך בכפילות מנהלית של כל כך הרבה בעלי תפקידים – מחברי מועצה, עובר ביועצים משפטיים, מבקרי פנים, נציבי תלונות ציבור ובעלי תפקידים נוספים? מדוע יש צורך שמשלם המיסים יוציא על כך סכומים נוספים (ואם לא יוציא – ותקציב התאגידים יישאר כמו תקציב תאגיד השידור המקורי – ממילא מדובר בסכומים



- שינוכו מתקציבי ההפקה והתוכן שנמסרו לתאגיד, כלומר המוצר הסופי שיגיע לידי האזרחים יהיה בעל ערך פחות)?
15. **שנית, ייווצרו כשלים תוכניים**, בשני היבטים. ההיבט האחד הוא הקושי להבחין בין חדשות וענייני היום לבין תכנים המשיקים להם – החל משידור משחקי ספורט וכלה בתכנים דוקומנטריים. ההיבט האחר הוא הממשק בין חדשות וסדר יום בשפה העברית לבין אלה בשפות האחרות, שלא ניתן להם מענה בהצעה.
16. **שלישית, ייווצרו כשלים בהפעלת כוח האדם**. בהתאם לנתוני תאגיד השידור 2 לא כל 266 העובדים המשיכים היום לחטיבת החדשות בתאגיד השידור עובדים בה במשרה מלאה – וחלקם משויך לתפקידים נוספים בחטיבות הטלוויזיה, הרדיו והדיגיטל. לכן, חלק מהם יצטרכו לעבוד בשני תאגידים במקביל, או לחילופין לבחור היכן הם נשארים, אבל אז תוטל החובה להעסיקם במשרה מלאה. לדבר זה יש עלות תקציבית גבוהה ולא פחות מכך עלות ארגונית לא מבוטלת.
17. כל התמיהות האלה מלמדות שהצעת החוק משקפת פגיעה בשני עקרונות בסיסיים הנוגעים לחקיקה: **עקרון היציבות ועיקרון החקיקה הכללית**.
18. על פי עקרון יציבות החוק, אין לשנות חוקים תכופות ובאופן בלתי צפוי. דרישה זו ליציבות החוק נובעת מעקרונות של צדק והגינות העומדים בבסיסה של המערכת הדמוקרטית. היא מבקשת לאפשר לפרטים לתכנן את מהלכיהם ואת דרך התנהגותם בהסתמך על החוק. כמו כן, חקיקה "מזגזגת" המשנה את פניה לעתים קרובות, מביאה לזילות החוק ופוגעת באמון הציבור בנבחרינו. כמובן, אין הכוונה לקפיאה על השמרים אלא לכך שנכון להימנע מחקיקה שלא קדמה לה הכנה יסודית כדי הצורך.
19. תהליך סגירת רשות השידור ופתיחת התאגיד החדש הוא רפורמה בסדר גודל משמעותי במדינת ישראל. רשות השידור עלתה למשלם המיסים קרוב למיליארד שקל בשנה. בשני העשורים האחרונים, היה צורך ברפורמה והיא אכן נעשתה. גודל הרפורמה הזאת הוא אדיר דווקא משום שהיא כללה עימות חזיתי עם ועדי עובדים ושיקפה חקיקה יסודית יחד עם הבנות שהושגו בעמל רב בין ההסתדרות, עובדי

2 כפי שמוזכרים במכתבו של עו"ד אלעד מן, היועץ המשפטי של תנועת הצלחה ליועצת המשפטית של משרד התקשורת מיום 20 לאפריל 2017.
3 להרחבה ראו "מדריך למחוקק: קווים מנחים למלאכת החקיקה", נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015 בעמודים 67-70.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

הרשות, התאגיד, משרד התקשורת, משרד האוצר וועדת הכלכלה של הכנסת. הרס התהליך הזה, משיקולים פוליטיים צרים ביותר, מתוך חיפזון וחוסר מקצועיות - ללא כל הוכחה לגבי הצורך בחזרה אל עבר שברור לכולם שהיה עבר בעייתי, וללא כל חשיבה מעמיקה על ההיתכנות שבממשק בין שני תאגידים - צריך ללמד לקח שהוא רחב עשרת מונים מהסיפור של השידור הציבורי. הלקח הוא שבמדינת ישראל אי אפשר, פשוט אי אפשר, לתקן שום דבר מקולקל.

20. יתרה מזאת, התפנית והצעידה לאחור הבאים לאחר שהושלם הליך החקיקה והתאגיד החדש נמצא בשלבי הקמה מתקדמים, תוך הסתמכות מוצדקת של אנשים רבים על מצב משפטי חדש שנוצר, הופכת את מעשה החקיקה, את המחוקק ואת הרשות המבצעת – **לבדיחה**. הקמת התאגיד החדש היא מהלך חשוב והיסטורי, על רקע מה שקדם לה. הרס התהליך הזה עלול להביע לקח שמשמעותו שלא כדאי לעשות עסקים עם מדינת ישראל. לא נוכל לאורך זמן לספר לעצמנו סיפור על "סטארט אפ ניישן" ובמקביל לבצע את המתווה המתואר בהצעה. מדובר במהלך שכל משקיע קיים ועתידי בישראל יכיר. הוא ייתן תחושה למשקיעים שלא כדאי לעשות עסקים עם ממשלה שכך, בגחמתיות, משנה את דעותיה.

21. **בעיית החקיקה הפרסונלית:** כפי שראינו קודם, תאגיד החדשות זהה בכל מאפייניו לתאגיד השידור הציבורי. זאת, למעט ההיבט הפרסונלי.

22. ראשית, ההצעה מבקשת למנות מנכ"ל קבוע ומועצה ציבורית נפרדים עבור תאגיד החדשות. אף שמדובר במועצה ובמנכ"ל שימונו באותה הדרך בדיוק שבה מונו מועצת התאגיד והמנכ"ל שלו. **כלומר, מטרת ההצעה שלפנינו היא ליצור תאגיד זהה עם הנהלה שונה, ולהדיר את המועצה והמנכ"ל הקיימים, שמונו כחוק ולפי כל הכללים. כללים אלה, אגב, זהים לכללי המינוי המוצעים בהצעה, כלומר בכללים שמנסחי ההצעה עצמם מודים שהם כללים ראויים...**

23. שנית, הצעת החוק קובעת בצורה הפרסונלית ביותר בסעיף 98ד(ג) כי כל "מי שהיה עובד חטיבת החדשות, יהיה, בכפוף להסכמתו, לעובד תאגיד החדשות הציבורי". ההצעה אף טורחת להדגיש כי כל מי שהיה עובד חטיבת החדשות ישובץ בתאגיד החדשות באותו תפקיד בדיוק שבו שימש בחטיבת החדשות של תאגיד השידור. כולם? לא מדויק. **הסעיף ממשיך ואומר - למעט אדם אחד: מנהל חטיבת החדשות. מנהל**



חטיבת החדשות, ממש כמו מנכ"ל התאגיד וחברי מועצת התאגיד – מודח למעשה מתפקידו, לטובת מנכ"ל זמני חדש שימונה על ידי כונס הנכסים הרשמי, ולאחר מכן לטובת מנכ"ל שימונה ... באותה הדרך בדיוק שבה מונה מנכ"ל תאגיד השידור!

24. אף שבדרך כלל דרכנו היא לבצע אנליזה של החוק ולא פסיכו-אנליזה של המחוקק, אנו מתקשים להתעלם מן הראיונות הרבים שבהם התבטאו ראש הממשלה, יו"ר הקואליציה ואחרים ובהם טענו כי כל כוונתם במהלך היא להדיח את מנהלי התאגיד, מועצת התאגיד ומנהל חטיבת החדשות. **לפיכך, מדובר במקרה בוטה של חקיקה פרסונלית ופגיעה בעיקרון הכללי.**

25. כלליות היא אחד המאפיינים החשובים של כל חוק. כבר בשנת 1956 קבעו שופטי בית המשפט העליון ש"תפקיד המחוקק הוא לקבוע נורמות כלליות ולא לעסוק במקרים בודדים ומסוימים..."⁴. חקיקה פרסונלית מופנית כלפי פרט או כלפי קבוצה של אנשים מסוימים בשמם. לפעמים, כמו במקרה שלנו, של הקמת תאגיד חדשות חדש, החוק כולל איפיון כללי אבל מדובר באיפיון למראית עין, משום שלמעשה ידוע למחוקק כי רק פרט מסוים או פרטים ספורים עונים לאיפיון הזה. חקיקה כזאת, בין שהיא מכוונת לאנשים מסוימים הנמנים במפורש בשמותיהם ובין שמדובר בהגדרה שנדמית כ"כללית" אך מכוונת לאנשים מסוימים, עומדת בסתירה לעיקרון שלטון החוק. היא פוגעת באמון הציבור בכנסת, מבטאת היעדר אחריות וריסון ופירושה שימוש לרעה בכוחה של הכנסת בשל כך שהיא פועלת בצורה שרירותית ועריצה⁵.

26. לו היו באים מנסחי ההצעה וטוענים שהם מבקשים לשנות את דרכי המינוי, לו היו באים מנסחי ההצעה וטוענים שהם מבקשים לפקח על ההנהלה בדרך אחרת – ניתן היה לנהל על כך ויכוח. אך זה לא המקרה. **תחת מסווה של הקמת תאגיד חדשות נפרד, כל שהם מבקשים הוא לייצר הליך מינוי נוסף, ולפגוע, פרסונלית, באנשים שמונו לפי כל דין. דבר זה כשלעצמו עומד בסתירה לעקרונות בסיסיים של חקיקה.**

27. הצעת החוק שונה מתזכיר החוק בכך שהיא מפרידה בין שני תפקידים: תפקיד המנכ"ל ותפקיד העורך הראשי. הפרדה זו כשלעצמה, נועדה לעקוף באופן מגושם את הפגיעה הפרסונלית הקשה שהחוק משקף. סעיף 98ד (ג) שהוזכר כבר

4 ע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ. אלכסנדרוביץ (1957) בעמוד 700.
5 ראו "המדריך למחוקק" בעמודים 61-64.



למעלה, קובע מפורשות כי כל העובדים ישובצו בתפקידים שהיו להם בחטיבת החדשות של תאגיד השידור, למעט מנהל חטיבת החדשות. סעיף 98 ממשיך וקובע בסעיף קטן ו' כי "מנהל חטיבת החדשות בתאגיד השידור הישראלי ישובץ... לתפקיד העורך הראשי בתאגיד החדשות" – אותו תפקיד מיותר כפי שכתבנו למעלה. החוק ממשיך להיות סופר-פרסונלי וקובע כי "במניין תקופת כהונתו כעורך ראשי... תבוא בחשבון התקופה שבה כיהן כמנהל חטיבת החדשות"; וכי "לא הסכים מנהל חטיבת החדשות, בתקופת המעבר, למלא את תפקיד העורך הראשי בתאגיד החדשות, ימלא המנהל הכללי הזמני של תאגיד החדשות את תפקיד העורך הראשי עד למינוי עורך ראשי במקומו". במה מדובר כאן אם לא בחקיקה פרסונלית, שמתייחסת לאדם ספציפי – ברוך שי, המכהן כדין כראש חטיבת החדשות של תאגיד השידור? נזכיר שוב: עצמאות השידור הציבורי איננה נובעת רק מהחוקים והנהלים הקובעים את פעולותיה ומבניה, אלא היא תלויה בתרבות הפוליטית והציבורית ובמקומו של ערך העצמאות שלה. רשות השידור הישראלית הוקמה כמעט בצלמו ובדמותו של שירות המדיה הציבורי הבריטי – הבי. בי. סי., הן מבחינת ההסדרים התפקודיים והן מבחינת המבנה הארגוני. אולם הריסון העצמי המאפיין את הפוליטיקאים הבריטים ושהפך את הבי. בי. סי. ליהלום שבכתר מפת התקשורת הבריטית, לא פעל בישראל. אבן הראשה לכל בעיותיה של רשות השידור היתה הפוליטיזציה שפשתה במינויים, שבתורה חילחלה ויצרה תרבות ארגונית קלוקלת. הניסיון לייצר כאן חקיקה פרסונלית, יחזיר אותנו בדיוק למקור כל הבעיות.



- **התקציב המופנה לחדשות וסדר יום בשידור הציבורי יופחת בכשליש!**
בהתאם לסעיף 3 לתוספת הראשונה בחוק תאגיד השידור הישראלי למימון הפקה של שידורי חדשות השנתית שיוציא תאגיד השידור הישראלי למימון הפקה של שידורי חדשות ותכניות בענייני היום, ברדיו, בטלוויזיה ועל גבי רשת האינטרנט, **תהיה 160 מיליוני שקלים חדשים, לפחות בכל שנה**. לעומת זאת, סעיף 9 להצעת החוק, המבקש לתקן את סעיף 80 לחוק המקורי, קובע כי תקציב תאגיד החדשות יועבר אליו על בסיס חודשי ויעמוד על 11.25 כלומר על 135 מיליון ש"ח בשנה. כלומר, מתקציב של **160 מיליון לפחות**, אנו יורדים לתקציב של **135 מיליון בלבד**. אמנם, בדברי ההסבר נכתב כי חלק מן התקציב נוכה בשל כך ששידורי החדשות בשפות אחרות נשארות בידי תאגיד השידור, אבל – ראשית, לא ברור מה התחשיב לכך, ושנית, כאמור לעיל – לא ברור מדוע שידורי החדשות בעיקר בערבית הופרדו משידורי החדשות בעברית.
- אם נוסיף לכך את כפילויות התפקידים, את הצורך להחזיק מועצה כפולה ובעלי תפקידים נוספים, את הכפילות בין המנכ"ל לבין העורך הראשי, ואת העובדה שתגמולי החסויות ותשדירי הפרסומת לא יועברו אל תאגיד החדשות אלא יושארו בידי תאגיד השידור - נגיע לתחשיב **שלפיו יוקדשו לחדשות ולסדר יום סכומים נמוכים באופן משמעותי מאלה שהוקדשו להם בחוק המקורי**. לכן, ההצהרות על אי פריצת התקציב בהסדר המובע בהצעה הן הצהרות חלולות. גם אם התקציב כולו לא ייפרץ, מכל מקום התוצר שיקבל הציבור יהיה פחות. כדי לסבר את האוזן נזכיר – תקציב חברות החדשות של ערוץ 2 וערוץ 10 עומדים על כ- 90 מיליון שקל בשנה. ההזדמנות להקים חטיבת חדשות חדשה ומתקצבת היטב היא אחד המרכיבים המסעירים של חוק תאגיד השידור הציבורי, וההצעה פוגעת בה בצורה משמעותית.



תקופת המעבר: הצעת החוק בסימן ב' וג' קובעת גם תקופת מעבר של שלושה חודשים ראשונים להקמת תאגיד החדשות, הכוללים מינוי מנכ"ל זמני לתאגיד בידי הכונס הרשמי, שיהיה בתקופת המעבר העורך הראשי של התוכן אם מנהל חטיבת החדשות לא ירצה בכך. אמנם, חלות הגבלות שונות על סמכויותיו לערוך שינויים במבנה תאגיד החדשות ותפקידי העובדים העוברים אליו מחטיבת החדשות בתאגיד השידור הישראלי, ועד למינוי מועצה לתאגיד החדשות ישמש הכונס הרשמי כמפקח על פעולות המנכ"ל, ואולם – **כדאי לזכור כי מדובר בלוח זמנים לא מעשי**. שלושת החודשים שנקבעו למינוי מועצת תאגיד השידור ארכו בסופו של דבר קרוב לשנתיים ימים, בשל עיכובים שחלקם היו מוצדקים ואחרים מכוונים⁶. לכן, גם בהיבט זה יש בהצעה כדי לאחז עיניים. **אם הכוונה לאפשר תחילה מיידית של שידורים, מי שיוכל לעשות זאת בעת הזאת הוא תאגיד השידור וחטיבת החדשות שבתוכו.**

סיכומו של דבר - אם הכוונה היא להרוס את האפשרות לייצר שידור ציבורי איתן ועצמאי בהיבט של שידורי חדשות וסדר יום, יתכבדו מנסחי ההצעה ויאמרו זאת במפורש, ולא יסתתרו מאחורי הסדרים שעשויים אולי להשקיט רוח סוערת של מקבל החלטות כזה או אחר, אך אין בהם ממשות ביצועית.

6 כפי שעולה מן העתירה והדיון בבג"ץ 5819/15 – הצלחה ואחרים נ. שר התקשורת.