

הלשכה המשפטית

20 באפריל 2017

לכבוד
עו"ד ברוריה מנדלסון
מ"מ היועצת המשפטית
משרד התקשורת
רחוב יפו 23
ירושלים 91999
בדוא"ל mishpatit@moc.gov.il
ובפקס: 02-6235695 ו 02-6240029

ח"נ,

הנדון: תזכירים לתיקון חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 –

התייחסות לתיקונים המוצעים וליישום החוק

סימוכין: תזכירים לתיקון חוק השידור הציבורי שפורסם לציבור ביום 10.4.2017 (להלן: "תזכירי החוק")

בשם מרשתי, עמותת הצלחה – התנועה לקידום חברה כלכלית הוגנת (ע"ר) הריני מתכבד לפנות אליך בנושא שבנדון בדברים הבאים:

1. בהמשך לפרסום תזכירי החוק, אשר הופצו ביום להערות הציבור ביום 10.4.2017 מעט לאחר השעה 02:30, מתכבדת "הצלחה" להעביר להתייחסות המשרד וגורמים הרלוונטיים הנוספים, את התייחסותה לתוכן תזכירים אלו. למען הסדר הטוב ולשם הנוחות יכונה להלן תזכיר חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 7), התשע"ז-2017, "תזכיר הדחיה" ותזכיר חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 8), התשע"ז-2017 "תזכיר הפיצול".

אקדמת דברים – פגמים מהותיים בהליך החקיקה כבר בשלב הפצת התזכירים ועוד קודם לו

2. יודגש כי לתזכיר הדחיה, ניתנה לציבור אפשרות להגיב עד ליום 20.4.2017, ולתזכיר הפיצול, ניתנה אפשרות לציבור להגיב עד ליום 1.5.2017. בשים לב למועדי פגרת הפסח ועיתוי הפצת התזכיר, הרי שלמעשה עמדו לציבור יומיים (תמימים!) להגיש את הערותיו לתזכיר הדחיה ואך פחות משבועיים כדי להגיש הערות הנוגעות לתזכיר הפיצול.

3. נזכיר כי תזכיר הפיצול הוא בעל משמעות קרדינלית ומהפכנית על החוק וההסדרים הקבועים בו ויש בו לשנות סדרי עולם ביחס להגיונות החקיקה והאיזונים שנקבעו בה אחרי בחינה ודיונים ארוכים

וממושכים בוועדות ובפורומים מקצועיים, בעבודת מטה ממשלתית ובדיונים בכנסת בהם השתתף גם הציבור.

4. בנסיבות אלו – גם בהתחשב בכך שבאותה תקופת "הדממה ממשלתית" לא יכולים היו גורמי ממשלה ורגולציה אחרים להתייחס לתזכירי החוק, השלכותיהם וניסוחם, הרי שלמעשה לא התקיים כל הליך ממשי של היוועצות ושמיעת הציבור, או של עבודת מטה ראויה בין זרועות הממשלה הרלוונטיות טרם הפצת התזכירים ולאחריה. יש בכך להעיד גם על תכליתם היחידה של תיקונים מוצעים אלו. יאמר כבר כעת כי לעמדת "הצלחה", אין לתכלית פסולה זו דבר וחצי דבר עם עקרונות היסוד הנוגעים להבטחת שידור ציבורי חזק ומקצועי, או עם טובת הציבור.

5. העדר עבודת ההכנה והמטה הראויות במקרה זה – גלויות וברורות לכל. זאת בניגוד למשל לאופן שבו נוהל הליך החקיקה שהביא בסופו של דבר להעמדת חוק השידור הציבור הישראלי על מכונו ב 2014. ניתן ללמוד זאת גם מדברים שעלו מן הדיון וההכרעה בבג"ץ 6133/14 **טניה גורביץ ואח' נ' הכנסת** (26.3.2015) במסגרתו נדונה עתירתם של 71 עובדי "קול ישראל" שברשות השידור (בפירוק), שטענו כי יש להורות על בטלותו של חוק השידור הציבורי, בשל פגמים פרוצדורליים בהליכי חקיקתו ובשל סעיפים בו הנוגעים להסדרת מעמדם של עובדי רשות השידור עקב פירוקה.

6. בית המשפט הנכבד דחה את העתירה, ובהמשך דחה גם עתירה לקיום דיון נוסף על פסק הדין (דנג"ץ 1369/15 **טניה גורביץ נ' הכנסת** (2.8.2015)). באותה הזדמנות בחר בית המשפט לציין את עבודת הוועדה המקצועית שפעלה אגב גיבוש החוק החדש ופעולות נוספות שננקטו אגב הליכי החקיקה והצביעו על היותו סדור ומקצועי.

7. עוד יאמר כבר בתחילה, כי הצורך בשני תזכירי חוק נובע מלוחות הזמנים שנקבעו ביחס ל"יום התחילה" כהגדרתו בחוק, ורצונם של גורמים שונים ובכירים בממשלה להימנע ולו לרגע אחד מהאפשרות של פעולת התאגיד על פי המתווה המקורי שנקבע לפעולתו בחוק. במובן זה – תזכיר הפיצול לא היה בא לעולם, ככל שהיו עומד לממשלה זמן מספיק לשם קידום התכנית הגלומה בתזכיר הפיצול.

8. משכך, קיים צורך להביא את ההתייחסות לשני התזכירים בעת ובעונה אחת, שכן הערות המהות המתייחסות לתזכיר הפיצול, משליכות גם על מידת ההתאמה והצורך שבקידום תזכיר הדחיה. על כן הנכם מתבקשים לראות את מכלול ההערות לתזכיר הפיצול – ככאלה שנמסרו גם ביחס ובקשר לתזכיר הדחיה וכחלק בלתי נפרד מהן.

9. ויודגש – בהעדר צורך, הולמות ונימוק מספק לקידום תזכיר הפיצול כפי שפורסם – הרי שאין מקום לקידום תזכיר הדחיה ואין להשלים את חקיקתו.

10. כפי שנאמר לא פעם על ידי מרשתי, וכפי שצוין בעבר בנוגע לתיקונים קודמים, מייצגים תזכירי החוק הנוכחיים מגמה מדאיגה נוספת באשר לתהליך הקמתו של תאגיד השידור הישראלי ויש בו כדי להדגיש את מגמת "הפיחות הזוחל" (שהפכה למעשה כבר לריצה חסרת מעצורים) שחלה בכוונות המחוקק כפי שבאו לידי ביטוי במקור בכל הנוגע לעצמאות השידור הציבורי וניהולו בידי גורמים מקצועיים בלא התערבות מצד גורמי ממשלה שונים.

תזכיר הדחייה – הערות לעצם התזכיר

11. כפי שפורט בהרחבה על ידי "הצלחה" והעותרים הנוספים בעתירה במסגרת בג"ץ 180/17 **כבל נ' הכנסת** (פס"ד מיום 13.2.2017), הרי שכבר ביחס לתיקון 6 שבא לבטל את סמכותם של שר התקשורת ושר האוצר להקדים את מועד התחילה לאחר הודעת מוכנות מצידו של תאגיד השידור הישראלי, הרי שמדובר בדחיות שאינן במקומן ותכליתן פסולה והן פוגעניות, בזבזניות ומיותרות.

12. עוד יאמר כי גם המדינה טענה אז בנימוקי תשובתה כי **"עם כל ההבנה לקושי המסוים של עובדים השרויים במצב של חוסר ודאות – יש לזכור כי בהתאם למצב החוקי הקיים, יום התחילה, אשר נקבע כבר בתיקון מס' 5 לחוק, יחול בעוד כשלושה חודשים. מועד זה לא שונה בתיקון מס' 6 לחוק"**.

13. יצוין כי גם בית המשפט עצמו, במהלך אותו דיון ובאמרת אגב, בחר לציין כי דחיה במועד זה של יום התחילה, יכולה להיות אירוע בעל משמעות שיביא לבחינת הצורך בהתערבות בית המשפט בהליך החקיקה או בתוצאתו – בהיות הדחיות המתמשכות עדות לכוונתם האמיתית של יוזמי החקיקה שעיקרה סיכול פעולתו המקצועית של התאגיד משיקולייהם האישיים.

14. אם לא די באלו, הרי שבסעיף ד' לתזכיר הדחיה, צוין כי השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה היא בהיקף משוער של 17 מיליוני שקלים חדשים. בזבוז כספי ציבור זה נעשה כשלעצמו לתכלית שאינה ראויה. הוא אף עומד מלבד זאת, הוא עומד בניגוד חריף להתחייבותו הפומבית של שר האוצר, כי ההסדרים החדשים שגובשו, לא יביאו לפריצת המסגרת התקציבית. על אף זאת, משמעות כל יום דחיה על פי הערכת גורמי הממשלה עצמם, היא עלות עודפת של מעל למיליון שקלים חדשים. זאת מעבר לתוספת העלויות ולפגיעות התקציביות הקשות שיפורטו בהערות מרשתי ביחס לתזכיר הפיצול.

15. בשים לב לתהליכים ולסוגיות הנובעות מתזכיר הפיצול, משך הזמן המתבקש בתזכיר הדחיה לצורך דחית שידורי תאגיד השידור הציבורי לשם השלמת החקיקה, הוא בלתי סביר ובלתי ראוי וככל שמדובר במהלך אשר יש לו הצדקה לכאורית (עניין ש"הצלחה" כופרת בו), הרי שהיה מקום לאפשר מסגרת זמן נרחבת ומתאימה יותר כדי לבצעו.

16. כאמור כבר לעיל, בניגוד להליך חקיקה סדור, רצוף דיוניים ועבודת מטה שכלל דיונים אינטנסיביים ורחבי יריעה ומשתתפים בכנסת, מדובר הפעם על חקיקת בזק, שבינה לבין הליך חקיקה ראוי, סדור ומוקפד אין דבר וחצי דבר. זאת רק כשנתיים ומחצה לאחר השלמת הליך החקיקה של החוק החדש ובלא שניתן לתאגיד ולו יום אחד של פעולה במתכונת בה חוקק החוק ואלה כיוון התאגיד את מאמצי מוכנותו.

17. פרק הזמן המבוקש, בשים לב גם לעמדת הממשלה לפיה חוק הפיצול הוא "תזכיר חקיקה נרחב", מעיד על הכשל המהותי שבבסיס תזכירים אלו. ככל שתושלם החקיקה בפרק זמן של שבועיים ביחס לתזכיר "נרחב" זה, הרי שמדובר בהליך חקיקה בלתי ראוי מיסודו וככל שלא יושלם, הרי שאין כל תכלית לדחיה המבוקשת. על כן – ממילא אין לקדם את תזכיר הדחיה ויש לאפשר לתאגיד להתחיל את שידוריו המלאים במועד המעודכן שנקבע ליום התחילה בחוק, הוא 30.4.2017.

תזכיר הפיצול – הערות לעצם התזכיר

משטר של איזונים – האמנם?

18. בראשית הדברים יאמר כי לא ברור כיצד מבקשת הצעת החוק לקדם "איזון נדרש בין עצמאותו של התאגיד מחד לבין הגורם שיפקח על פעילותו של התאגיד הממומן מכספי ציבור". כאמור בדברי ההסבר לתזכיר הפיצול.

19. לשם הדגמת קושי זה נבקש להתייחס אל הסדרים פרטניים וסמכויות הממשלה הקיימות כיום בחוק, כמגבלות על עצמאותו של תאגיד השידור באופן עוגנו בחוק השידור הציבורי הישראלי.¹ זאת אף כדי להדגים את האיזון שהושג במסגרת תהליך חקיקה סדור, מוקפד ולאחר עבודת מטה מקצועית שארכה חודשים רבים ב 2013 ו 2014 בכל הנוגע לעיצוב דמותו החדשה של השידור הציבורי בישראל.

20. למרות השאיפה לעצמאות ניהולית ומקצועית מלאה ביחס לשידור הציבורי, כפי שבאה לידי ביטוי בהגדרת התכליות ובמבנה הממשל התאגידי שנכללו בחוק, המחוקק הציב קווי מתאר פרטניים לאסדרת שידורים ואופן ביצועם. עניין זה בא לידי ביטוי במלוא עוזו בפרק "א לחוק, העוסק בתכני השידורים ומסדיר בין השאר את סוגי ותכני הערוצים שישודרו,² הסדרי הפקה פנימיים וחיצוניים,

¹סקירה זו מבוססת על האמור במאמר "המחוקק כמאסדר: מגבלות ואילוץ חקיקה באסדרת תחום השידורים (מחברים: אסף וינר ואלעד מן)(צפוי להתפרסם ב 2017).

² סעיף 63 לחוק קובע בין השאר כי תאגיד השידור הישראלי יספק תוכן באמצעות טלוויזיה ורדיו ועל גבי רשת האינטרנט. הוא אף קובע מסגרת מינימאלית לשידורי טלוויזיה ובה (1) ערוץ שידורים מרכזי; (2) ערוץ לילדים ולנוער; (3) ערוץ בשפה הערבית. כן הוא קובע כי שידורי הרדיו ייקראו "קול ישראל" ויכללו שידורי חדשות ותכניות בענייני היום, מוסיקה, שידורים בנושא מורשת ישראל, שידורים לילדים ולנוער ושידורים בשפה הערבית ובשפות הרווחות בציבור בישראל, ובכלל זה בשפות הרוסית והאמהרית; וכן כי לפחות מחצית מהשירים המשודרים ברדיו בכל חודש יהיו שירים בשפה העברית.

זכויות יוצרים וחלוקת תפקידים וזכויות בין מפיקים ויוצרים לתאגיד המוקם, איסורים מפורשים בדבר תכנים מסחריים והודעות ופרסומות, נושאי תיעוד וארכיון ועוד.³

21. לא זו בלבד שהמחוקק הקפיד להשאיר בידי קביעות פרטניות ומהותיות רבות הנוגעות להסדרים נקודתיים, אלא שגם בעניינים שנמסרו לכאורה לשיקול דעתו של התאגיד, נשתמרו בידי הממשלה סמכויות המצרות את שיקול הדעת העצמאי והמקצועי של התאגיד. סמכויות ממשלה אלו, הופקדו בעיקר בידי שר התקשורת ולצדו, בנושאים מסיימים – שר האוצר ושר המשפטים.

22. כך למשל נתונות בידי שר התקשורת והממשלה שורה ארוכה של סמכויות: מינוי מועצת התאגיד בהתאם להמלצות ועדת האיתור שמונתה;⁴ הסמכות לאשר את שינוי מספר ערוצי הטלוויזיה או הרדיו שמשדר התאגיד;⁵ קביעת סוגי ומועדי דוחות שעל התאגיד להגיש לו;⁶ העברת יו"ר וחברי מועצה מתפקידם בשל נבצרות, העדר נוכחות או פסלות על פי דין;⁷ מינוי יו"ר ועדת האיתור בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון;⁸ מינוי ממלא מקום יו"ר ועדת איתור וסיום תפקידו של יו"ר הועדה;⁹ בקשה מהיועץ המשפטי לממשלה להגיש תביעה בשם התאגיד;¹⁰ קביעת תקופת בלעדיות, שבמהלכה תהיה לתאגיד השידור הישראלי הזכות הבלעדית לעשות פעולות בהפקות מקומיות קנויות ופעולות שתאגיד השידור הישראלי יהיה רשאי לעשות בהפקות מקומיות קנויות לאחר תקופת הבלעדיות וכן העברת זכויות הקניין הרוחני בהפקות מקומיות קנויות או מתן רישיון לגביהן;¹¹ תחולת חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, בשינויים שיקבע השר בהסכמת שר המשפטים;¹² אופן השימוש בחומר ארכיוני של התאגיד;¹³ הסמכות לאשר מכירת, העברת או שיעבור נכסים של תאגיד השידור;¹⁴ סמכות להורות על שידורן של הודעות מטעם הממשלה וגופי בטחון¹⁵ והסמכות להקדים את יום תחילת שידורי התאגיד (בצוותא עם שר האוצר).¹⁶

³ ראו למשל פרק י"א לחוק העוסק בתוכן השידור הציבורי וכן הוראות סעיפים 63 העוסק בהרכב ערוצי הטלוויזיה, הרדיו והאינטרנט. עוד ראו הוראות סעיף 64 לעניין הפקה ורכישה של תכניות, סעיף 65 לעניין זכויות קנין רוחני בהפקות מקומיות קנויות, סעיף 66 לעניין הפקות בעבור משרד החינוך, סעיף 67 לעניין שימור, תיעוד והנגשה וסעיפים 68 ועד 78 לעניין פרסומות והודעות.
⁴ סעיף 9 לחוק השידור הציבורי.
⁵ סעיף 11 לחוק השידור הציבורי.
⁶ סעיף 13 לחוק השידור הציבורי.
⁷ סעיפים 15 ו 16 לחוק השידור הציבורי.
⁸ סעיף 29 לחוק השידור הציבורי.
⁹ סעיף 34 לחוק השידור הציבורי.
¹⁰ סעיף 61 לחוק השידור הציבורי.
¹¹ סעיף 65 לחוק השידור הציבורי.
¹² סעיף 56 לחוק השידור הציבורי.
¹³ סעיף 67 לחוק השידור הציבורי.
¹⁴ סעיף 79 לחוק השידור הציבורי.
¹⁵ סעיף 86 לחוק השידור הציבורי.
¹⁶ סעיף 92 לחוק השידור הציבורי. סמכות זו בוטלה חלקית בתיקון מס' 6 לחוק.

23. ריבוי סמכויות אלו שהופקדו בידי הדרג הממשלתי, ביצרו את השפעתו הניכרת על עיצוב פעולתו ותפקודו של תאגיד השידור הציבורי, במקביל להצרת שיקול הדעת של הנהלת ומועצת התאגיד בסוגיות שיש בהן ממד לא מבוטל של מקצועיות, מיידיות וניהוליות.

24. בהקשר זה, אין ספק, כי שתי הסמכויות המשמעותיות ביותר שנוגעות לתאגיד ונתרו בידי השר והממשלה נוגעות לעצם קיומה וכהונתה של המועצה והסמכויות להורות על פיזור המועצה אם נתקיימו התנאים המנויים בחוק;¹⁷ וכן הסמכות לאשר כללים שקבעה מועצת התאגיד לניהולו של תאגיד השידור הישראלי ולפיקוח על השידורים, ולביצועם היעיל של תפקידיו לפי החוק.¹⁸ בידי שר התקשורת נותרה כמובן גם הסמכות להתקין תקנות לביצוע חוק השידור הציבורי הישראלי, בהיותו השר הממונה על ביצוע החוק.

25. גם לשר האוצר – על אף השמטות והפחתות שבוצעו במהלך עבודת החקיקה, נותרות סמכויות המגבילות את שיקול הדעת של מועצת התאגיד והנהלתו. כך למשל מורה החוק כי שר האוצר, בהתייעצות עם שרת התקשורת, יקבע כללים ותנאים שלפיהם ישלם תאגיד השידור הישראלי גמול או החזר הוצאות לחבר המועצה, ואת שיעוריהם;¹⁹ יוכל להביא להפסקת כהונתו של המנכ"ל ככל שימצא כי התאגיד חרג משיא כוח האדם או שמצא כי התאגיד הסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות הקשורות לעבודה, בניגוד להוראות לחוק יסודות התקציב;²⁰ לאשר את קביעת המועצה בדבר שיא כח האדם בתאגיד שממנו לא יוכל התאגיד לגייס עוד כח אדם;²¹ לאשר הלוואות שייטול התאגיד מעל ל-20 מיליון שקלים;²² לעכב ואף לבטל העברת תקציבים לתאגיד, בקשר עם יעדי קיום שידוריו מירושלים²³ וכן לקבוע זכויות לגמלאות.²⁴ סמכויות אלו, מעבות את הסמכויות המסורות ממילא כפי שפירטנו לעיל, בידי שר התקשורת ומהדקות את אחיזת הממשלה בפעילות תאגיד השידור, גם בסוגיות מקצועיות ושוטפות.

26. הנה כי כן, החוק שנחקק ב 2014 הביא בחשבון והסדיר באריכות את "האיזון" הנדרש, וכעת, בלא נימוק מספק (או למעשה בלא נימוק כלשהו) מוצע כעת לשנות את ההסדרים האמורים – על דרך פיצול תחומי אחריות התאגיד באופן שאינו ברור כיצד יתרום לאיזון המבוקש, אם בכלל. הכיצד תשרת הקמת תאגיד נוסף בעל משטר פיקוח זהה את התכלית האמורה? רק ליוזמי התיקון פתרונים.

¹⁷ סעיף 28 לחוק השידור הציבורי, המקנה סמכות זו במקרים בהם "המועצה אינה ממלאת את התפקידים והחובות שהוטלו עליה לפי חוק זה, ובכלל זה כמפורט להלן, כך שהתנהלות תאגיד השידור הציבורי נפגעת באופן מובהק ומשמעותי ביותר". בין הדוגמאות שפורטו באותו סעיף צוינו המקרים בהם המועצה לא הגישה הצעת תקציב שנתי מאוזן בהתאם לסעיף 22 לחוק יסודות התקציב; לא קיימה ישיבות בתדירות שנקבעה לפי סעיף 19(א); או שלא מילאה את תפקידיה בכל הנוגע לקיום חובות תאגיד השידור הציבורי לפי סעיף 64.

¹⁸ ראו לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת..

¹⁹ סעיף 23 לחוק השידור הציבורי.

²⁰ סעיף 40 לחוק השידור הציבורי.

²¹ סעיף 81 לחוק השידור הציבורי.

²² סעיף 82 לחוק השידור הציבורי.

²³ סעיף 92 לחוק השידור הציבורי.

²⁴ סעיף 98 לחוק השידור הציבורי.

שיקולים פרסונאליים פסולים בקידום החקיקה

27. עוד יאמר כי עולה החשש שיעקר ההסדר המוצע בא למעשה להוות כסות לחקיקה פרסונאלית ולשיקולים פרסונאליים מובהקים של יוזמי התזכיר.

28. כך, סעיף 15 לתזכיר הפיצול, המבקש להוסיף לחוק העיקרי את סעיף 96א(ה), קובע כי כלל עובדי חטיבת החדשות של תאגיד "כאן" יעברו לשמש בתאגיד החדשות, ובאותם תפקידים, **למעט מנהל חטיבת החדשות בתאגיד השידור הישראלי**. משמעות הדבר, היא שתחת ברירת המחדל ההגיונית ביותר בנסיבות העניין, לפיה מנהל חטיבת החדשות שמינויו הושלם בהתאם למנגנוני המינוי שבחוק והם עתידים להיות משוכפלים גם לתאגיד הנוסף שיוקם יישאר בתפקידו כפי שהוא גם בתאגיד החדש שיוקם, הרי שימונה עורך ראשי לתאגיד החדשות במקומו, תוך שהוא מאבד את מקומו בשני הארגונים גם יחד. מדובר בחקיקה פרסונאלית בוטה, שכולה מכוונת להדיח את מנהל חטיבת החדשות המכהן.

29. בנוסף סעיף 10 לתזכיר הפיצול, המבקש להוסיף לחוק העיקרי את סעיף 82ג(א) ואת סעיף 882ח(א), קובע כי לתאגיד החדשות ימונו מנכ"ל קבוע ומועצה ציבורית נפרדת, גם כאן, מוצאת את ביטוייה מגמת החקיקה הפרסונלית, שמטרתה להדיר את מועצת תאגיד השידור המכהנת בראשות מר גיל עומר, ואת מנכ"ל תאגיד השידור הישראלי, מר אלדד קובלנץ, מעיסוק בשידורי החדשות והאקטואליה בשידור הציבורי – עניין שהן המחוקק והן ועדת לנדס ראו בו את לב ליבה של עשיית השידור הציבורי.

30. מעבר לשני עניינים אלו – הרי במקביל ובלא הסבר המניח את הדעת בדבר בחירת המנגנון האמור, סעיף 13 לתזכיר הפיצול, מבקש להוסיף לחוק העיקרי את סעיף 95ב(א), וקובע כי במשך שלושה חודשים ראשונים לפעולתו של תאגיד החדשות, יפעל התאגיד האמור בלא ממשל תאגידי ראוי (או נכון יותר בלא ממשל תאגידי בכלל), תוך שהנהלה זמנית, שתמונה בידי הכונס הרשמי, תעצב הלכה למעשה ובלא הגבלת סמכויות את דמותו הארגונית, הפרסונלית ותפעיל בתחילה את תאגיד החדשות.

31. בהקשר זה יש להעיר – כפי שיעשה גם בהמשך, שהרי פרק זמן של שלושה חודשים עד למינוי מועצת הקבע של התאגיד ומנכ"ל קבוע, כפי שמציע תזכיר הפיצול, הוא בלתי סביר ובר השגה לחלוטין. ניסיון העבר הקרוב, ביחס לתקופות השלמת המינויים בתאגיד השידור הציבורי – מצביע על טווחי זמן משמעותיים וארוכים יותר וזאת גם בשים לב לעיכובים שונים (תלויי נסיבות ומכוונים) שעלולים להתרחש בהליך המינוי ואף בשל הצורך לאישור המינויים על ידי ועדת המינויים בשירות הממשלתי (ועדת גילאור).

32. לא סוד הם הדברים – שכן הם נדונו במסגרת עתירת מרשתי בבג"ץ 5819/15 **הצלחה ואח' נ' שר התקשורת ואח'** (20.6.2016) שם כוונה העתירה נגד השתהותו הבלתי סבירה של שר התקשורת דאז,

מר נתניהו, מלאשר את מינויים של חברי מועצת תאגיד השידור הציבורי, במטרה לאפשר את תחילת פעולתו של התאגיד האמור במתכונת ראווה של ממשל תאגידי, ותוך יצירת החיץ הנדרש בין הדרג הפוליטי לבין מינויים מקצועיים. בסופו של דבר הושלם מינוי המועצה והיא החלה פועלת רק במאי 2016 – **כמעט שנתיים** לאחר השלמת הליכי החקיקה. הדיון בעתירה הסתיים תוך פסיקת הוצאות לטובת העותרת, משבסופו של דבר פורסמו ההחלטות וסיכום הדיונים ומונו 11 מתוך 12 חברי מועצת התאגיד והובטח מינויו של החבר האחרון במסגרת פסק הדין, וכל זאת נוכח היותה של העתירה תלויה ועומדת בבית משפט נכבד זה.

הקמת תאגיד החדשות – חיץ מלאכותי ושאינו בר ביצוע

33. ביחס להפרדה המוצעת בתזכיר הפיצול, דומה כי יש לשאול תחילה מה ההצדקות העקרוניות לה והאם ניתן לקיימה בפועל – תוך שמירת תכליות החקיקה כולה ובלא לפגוע בעבודת שני התאגידים גם יחד. דומה כי התשובה הנחרצת לעניין זה היא כי אין כל הצדקה לפיצול וכי מהלך זה הוא פוגעני, בזבזני והרסני ביחס לשידור הציבורי כפי שהוא ראוי להתקיים.

34. ראשית יאמר כי אין כל אפשרות, וזאת אף בהסתמך על עמדת גורמי המקצוע בתאגיד ומחוצה לו, ליצור חיץ מלאכותי בין תכני האקטואליה והחדשות שיועברו לכאורה לאחריות תאגיד החדשות הציבורי, לבין שאר תכני השידור הציבורי כפי שהם אמורים להיות מועברים לציבור. עניין זה מוצא את ביטויו בהיבטים מהותיים טכניים גם יחד. נסביר ונפרט.

35. תאגיד השידור הישראלי עוצב בחקיקה ובמעשה הקמתו כמערכת אחודה. תכני השידור המגוונים נוצרים ומונגגשים באגפים שונים של התאגיד אך באשר לכל סוגה וסוגה קיים שיתוף פעולה לאו בר ניתוק בין בעלי תפקידים שונים בתאגיד. ניתוק חטיבת החדשות מתוך התאגיד במהלך השקול "לקצירת איברים", יביא למעשה לניתוק המעשה המשולב שמתקיים בין ענפי התאגיד השונים.

36. כך למשל תתקיים השפעה מיידית על יכולתם של שני התאגידים לעסוק בחלקים שונים תחת אחריותם בלא הצורך להיות תלויים ושלובים זה בזה, לרכוש שירותים זה מזה ולקיים מערך גומלין סבוך ומיותר. הדבר נוגע לתכנים מגוונים כגון תרבות, ספורט, מורשת ושאר תחומי הדעת עליהם מופקד תאגיד השידור הישראלי, כמו גם באשר לשידורים בשפות השונות – אשר לכאורה ישארו באחריותו, אך למעשה קיומם מצריך אף התייחסות לנושאי אקטואליה וחדשות. פיצול מלאכותי זה למעשה אינו קיים ואינו אפשרי דרך המוצעת בתזכיר הפיצול וסופו שיביא לאנדרלמוסיה בשידור הציבורי או לחילופיו לצורך שבגיוס כח אדם מיותר רב לשני התאגידים ולהגדלת ההוצאה הציבורית.

37. זאת ועוד – על אף סיווגים בתחום כוח האדם הקיימים כיום בתאגיד לפיהם משויכים כ 266 עובדים כעובדי חטיבת החדשות בתאגיד השידור הישראלי (לרבות עובדי רשת ב' של שידורי הרדיו), למעשה חלק ממצבת עובדים זו משויך לתפקידים נוספים בחטיבות הטלוויזיה, הרדיו והדיגיטל. כמו כן, מערך

ההנדסה משרת גם את כלל החטיבות, חדשות, רדיו, טלוויזיה ודיגיטל. על פי המידע הרשמי שנמסר למרשתי על ידי התאגיד, עובדים רבים פועלים במסגרת תפקידם גם עבור חטיבת החדשות וגם עבור חטיבת הרדיו והדיגיטל, וביניהם למשל טכנאי רדיו הפועלים לקיום שידורי רשת ב' ולתחנות רדיו לא חדשותיות וכן כתבים, עורכים ובעלי מקצועות עיתונאיים נוספים הפועלים במסגרת חטיבת הדיגיטל והחדשות גם יחד.

38. למעשה, לא ניתן כלל ליצור חלוקה דיכוטומית כמתחייב וכמוצע בתזכיר הפיצול. בנוסף – נושאים כמו הצורך בשידור מתפרץ או בקביעת סדר עדיפויות תלוי אירועים לשידור הציבורי ושינוי לוח המשדרים, לא הוסדרו באופן ראוי ולאחר מחשבה מעמיקה בתזכיר הפיצול, ומשמעות הדבר פגיעה ביכולתו של הציבור לקבל שידור ציבורי ראוי, מעודכן ומקצועי בעיקר בתחומי החדשות והאקטואליה.

היבטים תקציביים וארגוניים נוספים

39. תזכיר הפיצול עוסק גם בביטול ההפקות החיצוניות בהתאם לתיקון החוק שהתיר את הפקתם באמצעות מיקור חוץ לתקופת ביניים ומתוך צורך מקצועי שהוגדר על ידי התאגיד. על אף ש"הצלחה" סברה ועודנה סבורה כי מיקור חוץ של תכני חדשות ואקטואליה הוא עניין שאינו רצוי ביחס לשידור ציבורי, הרי שביטול מערך ההפקה החיצוני זה, כרוך בהשלכות תפעוליות וכלכליות משמעותיות גם יחד.

40. ביטול ההפקות הנוגעות לאקטואליה ולחדשות עלול ליצור בעיית מוכנות קשה ביחס ליכולתו של תאגיד החדשות למלא את תפקידו בטווח הזמן המייד, מעבר לשאר הקשיים, האתגרים והמכשולים העומדים בדרכו בהיבטי ארגון, מבנה ומשאבים. על כן – לא ברור מדוע לא הועבר גם מערך התקשוריות זה לתאגיד החדשות על העלויות הכרוכות בו. בנוסף, ומשקיימות כבר התקשוריות עם צדדים שלישיים שהסתמכו על האמור בחוק ועל הסיכומים והתהליכים שביצעו מול תאגיד השידור הישראלי בהיבט זה, צפויה להתקיים חשיפה משפטית משמעותית שסופה עלול להסתכם בתביעות משמעותיות שעלותן לתאגיד ולמדינה גבוהה ומיותרת. יש בכך גם לשדר מסר נטול הוגנות ויציבות ביחס להתקשוריות זרועות מדינה עם ספקים וצדדים פרטיים בניגוד לעקרונות יסוד של המשפט הציבורי.

41. באשר לסוגיית היקפי כח האדם בתאגיד החדשות ובתאגיד השידור הישראלי יאמר כך: סעיף ד(2) לתזכיר הפיצול קובע שהיקף כח האדם בתאגיד החדשות יהיה זהה היקף כח האדם בחטיבת החדשות כפי שנקבע על ידי המועצה – היינו 266 איש.

42. למעשה שמירה על מצבת כח אדם זו אינה אפשרית בשל הפרדה המלאכותית שיוצר תזכיר הפיצול. הפרדה זו תיצור את הצורך המאולץ שבקליטה של בעלי תפקידים נוספים בשני התאגידים. בנוסף - לא נאמר דבר בתזכיר חוק הפיצול על היקף כח האדם המעודכן בתאגיד השידור הישראלי ולמעשה, אפשר ששיא כח האדם בו יישאר בהיקף גבוה יותר מהמספר עליו הוא עומד כיום, בהפחתת המספר של העובדים שיעברו לתאגיד החדשות.

43. על כל אלו יש לציין את העלות העודפת של בעלי התפקידים והאורגנים הכפולים שיוצר תזכיר הפיצול. בין אלו ניתן למצוא תפקידי ייעוץ משפטי, ביקורת פנים ורואה חשבון מבקר, נציב קבילות ציבור וכפל מועצות. לא ברור מדוע סבורים מנסחי התזכיר כי עלויות נוספות אלו אינן משמעותיות ואין בהעמסתם כדי לפרוץ את מסגרת התקציב הכוללת כפי שנקבעה ביחס לתאגיד האחד.

44. באשר לסעיף ד(5) לתזכיר הפיצול – יוער כי מכלול הממשל התאגידי המוצג בתזכיר הפיצול מביא למצב של תלות בין התאגידים ואין בו ליצור שתי אטמוספירות תאגידיות מנותקות וחסרות זיקה. מכאן אף עולה הכשל הפנימי של ההצדקה הנטענת לתזכיר הפיצול מצד מקדמיו.

45. סעיף 82טז(ו) המוצע במסגרת תזכיר הפיצול, מעניק למעשה לממונה על התקציבים במשרד האוצר, גורם שהוא חיצוני לשני התאגידים, סמכויות הכרעה ובוררות במחלוקות חוזיות וכספיות ביניהם. הסדר זה אינו רצוי ואינו ראוי בלשון המעטה. הוא מחזק ומגביר את מימד השליטה הממשלתי בתקציב התאגידים ובהסדרים המקצועיים בינם לבין עצמם ושקול למעשה למינוי הממונה על אגף התקציבים למנכ"ל על שלהם. דומה כי לא היה צורך כלל להסביר את הפסול שבמנגנון זה ככל שהיה מוצע להעניק לאותו ממונה זכות וטו באשר להחלטות מנהלי התאגיד האחד.

46. יש במנגנון זה כדי להוות פגיעה משמעותית בשיקולים מקצועיים ולהעלות את החשש כי תתקיים הטיה מובנית של הגורם המכריע לטובת כלל ההכרעה של "חסכון תקציבי" לעומת כלל ההכרעה של "מוצר ציבורי ראוי ומקצועי". נוסף על כך, יש לזכור כי הממונה על התקציבים באוצר, שתזכיר הפיצול מייעד לו תפקיד מכריע, הוא אף גורם מסוקר בפרופיל ובתדירות גבוהה על-ידי עיתונאי השידור הציבורי, והדבר מציב אותו בניגוד עניינים מובנה ואינטנסיבי בהקשר זה, בבואו להכריע בין הגוף האמון על שידור חדשות לבין הגוף שעניינו שידורים מסוגים אחרים.

מסגרת התקציב ופגיעה אפקטיבית במימון פעילות החדשות והאקטואליה

47. כאן המקום להרחיב ולהעמיק בהסדרי מימון תאגיד החדשות החדש, בהתאם לאמור בתזכיר הפיצול. סעיף 9 לתזכיר הפיצול קובע כי תקציב תאגיד החדשות יועבר אליו על בסיס חודשי ויעמוד על 11.25 מיליון ש"ח בחודש ו 135 מיליון בשנה.

48. כבר כאן יודגש כי מדובר בתקרת הוצאה ולא ברצפת הוצאה – היינו סכומי מקסימום כוללים. זאת בניגוד להסדרים הקיימים במסגרת החוק הקיים ומבנה התאגיד האחד, לפיהם תקציב חטיבת החדשות יעמוד על **לפחות** 160 מיליון ש"ח (תקציב מינימום) הניתן להרחבה (ראו סעיף 3 לתוספת בחוק).

49. עוד יאמר כי בהתאם להסברים שניתנו, מידת ההפחתה הנוגעת להיקף התקציב הכולל של תאגיד החדשות לעומת זה של חטיבת החדשות בתאגיד האחוד, נובע מהותרת האחריות לשידורי הערבית בידי תאגיד השידור הישראלי. על כן הופחת סכום של 25 מיליון ₪ מתקציב חטיבת החדשות. ראשית נטען כי לא ברור על בסיס אילו עקרונות ומפרטי עלות נערך חישוב ההפחתה של 25 מיליון ₪ לחלק של תכני אקטואליה וחדשות בערבית. שנית יאמר כי קיימת חפיפה בין משאבי ייצור שידורים בערבית, בין תכנים שהם חדשותיים לבין תכנים שאינם כאלה ומשכך, גדל חוסר הבהירות באשר לאופן החישוב האמור.

50. בנוסף יודגש כי תקציבו של תאגיד החדשות בהיקפו המעודכן והמופחת, כולל גם את מלוא הוצאות כח האדם ועלות השירותים הנרכשים מתאגיד השידור הישראלי. משמעות הדבר היא שהוצאות שלא נכללו בבסיס התקציב של חטיבת החדשות קודם לכן, יכללו בתקציבו של תאגיד החדשות. למעשה מדובר בהסתה של מסגרת תקציב אל תאגיד השידור הישראלי במתכונתו החדשה, על חשבון תקציב החדשות. זאת גם בשל התשלום עבור שירותים, גם בשל העובדה שכח אדם שנכלל בחלקים אחרים של תקציב התאגיד יועמס כעת על תקציב החדשות בדרך של גיוס עובדים ו/או תשלום שירותים וגם בשל העובדה שתזכיר הפיצול מונע אפשרות להגדלת תקציב החדשות מהמינימום שנקבע בחוק (כאמור נקבעה תקרה תקציבית ולא נקבע מנגנון עדכון תקציבי).

51. היבט נוסף הוא ההכנסות הנוספות שיש לתאגיד מחסויות, פרסומות וערוצים נוספים. במתווה הפעלה של תאגיד אחוד הכולל חטיבת חדשות, העודף התקציבי הנוצר כתוצאה מאפיקים אלו היה משרת בהכרח גם את חטיבת החדשות ואת תכניה ומאפשר את הגדלת תקציבה.

52. ואולם – במתווה המוצע בתזכיר הפיצול, לא מתקיימים כל תשלומי העברה מהתאגיד לתאגיד החדשות הנוגעים להכנסות אלו. אכן, יש הצדקה בשמירה קפדנית של ההפרדה בין שיקולי פרסומת וחסות ושיקולים מסחריים לבין עבודת תאגיד החדשות כפי שבאה לידי ביטוי גם במקרה של חברות החדשות בערוצים המסחריים. עם זאת, במתווה ההפעלה של תאגיד אחוד, נשמרת הפרדה זו והתאגיד כולו, על כל אגפיו, יוצא נשכר מהרחבת בסיס התקציב.

הסדרים מהותיים הנוגעים להתזכיר

53. עוד לא ברור מנוסח התזכיר, מהו מנגנון שיבוץ הפרסומות והחסויות במסגרת חלונות הזמן המוקנים לשידורי אקטואליה וחדשות, כפי שנהוג היום גם ברשת ב', גם בשידורי האקטואליה והחדשות של רשות השידור וגם בשאר משבצות התוכן. עניין זה לא הוסדר כראוי במסגרת הוראות התזכיר. כך למשל לא נקבע מיהו בעל הסמכות לבצע שיבוץ זה, להסכים עליו עם צדדי ג' ומהם כללי השיבוץ ומי מוסמך לקובעם.

54. עוד בהקשר דומה, לא נקבע מי הוא בעל הסמכות באשר לקביעת ואישור משבצות הזמן הנוגעות לשידורי החדשות והאקטואליה. תזכיר החוק אמנם הגדיר מכסות זמן מינימאליות בזמן צפיית השיא ומחוצה לו

ביחס להיקף שידורי החדשות אך פריסת אותם שידורים ושיבוצם לא הוסדרו כראוי. עניין זה הוא פתח למחלוקת מהותית בין התאגידים וליצירת כאוס משתק בהפעלת השידור הציבורי. כך למשל נותר לשאול מי יקבע את תיעדוף המשימות וסדרי העדיפויות במצבים של אינטרסים מתנגשים בין התאגידים ובזמן אמת.

55. עוד יש לתהות מדוע לא הוצג מנגנון הנוגע לשינויים כפויים בלוח השידורים בשל אירועי אקטואליה ואירועים מהותיים המצריכים דיווח. גם כאן לא ברורה חלוקת התפקידים באשר לתפיסת השידור המתפרץ ואמות המידה לקיומו.

56. החוק אף מאפשר העסקה במסגרת שאינה ישירה ובאמצעות התקשרות חוזית לאספקת שירותים עם עיתונאים. מסגרת זו אינה רצויה מסיבות שונות, עקרוניות ותפעוליות גם יחד ויש לחתור למצב בו אין, למעט מקרים חריגים ומוצדקים, התקשרויות במתווה של פרילאנס במסגרת תאגיד החדשות הציבורי או תאגיד השידור הישראלי.

57. לסיום נביע אף תמיהה על העדר ההאחדה המושגית – בעוד תאגיד החדשות זוכה לתואר "ציבורי" במסגרת התזכיר, נותר תאגיד השידור רק עם התואר "ישראלי" כפי שתוקן שמו ושם החוק במסגרת תיקון 2, שמרשתי סברה שהוא מיותר כבר עם קבלתו. אין זה ראוי ליצור אפליה מושגית בין התאגידים או מדרג ערכי בינם לבין עצמם.

58. מרשתי תודה על קבלת התייחסות המשרד ועמדתו באשר לפנייה זו וכן על התייחסותם של שאר המכותבים לפנייתה והיא שומרת לעצמה כל זכות בקשר עם פנייתה זו והנושאים המוזכרים בה. עוד נבהיר כי אין בפניה זו כדי לגדור את מלוא העניינים המצריכים התייחסות ביחס להליכי חקיקה אלו ותקינותם ומרשתי שומרת לה את הזכות להעלות נקודות נוספות בהינתן הצורך ובהתקדם הליך החקיקה, גם במישור המנהלי וגם במישור החוקתי-מהותי.

59. למען הסדר הטוב והזהירות נבהיר כי יש לראות פניה זו כפניה במסגרת מיצוי הליכים, טרם פניה לערכאות המוסמכות בעניינים הנזכרים בה.

60. למעלה מן הצורך, יצוין כי התייחסות רצינית לכלל הסוגיות שהועלו במכתבנו זה, והטמעת שינויים בתזכירי החוק במידת הצורך בהתאם לסוגיות אלה, איננה מתיישבת עם לוח הזמנים שעליו הודיעה הממשלה, ולפיו בכוונתה לדון ולאשר בישיבתה כבר ביום ראשון הקרוב את תזכיר הדחייה. לוח זמנים כזה אין בו כדי לחזק את האמון בכך שהערות מרשתי, והערות אחרות שהועברו מקרב הציבור לתזכירי החוק, אכן יישקלו בכובד ראש.

בבי"ח ובתודה מראש,

אלעד מן, עורך דין

העתקים : מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
מר משה כחלון, שר האוצר
מר צחי הנגבי, שר התקשורת
מר גיל עומר, יו"ר מועצת תאגיד השידור הישראלי
מר אלדד קובלנץ, מנכ"ל זמני של תאגיד השידור הישראלי
כבי השופט בדימוס, עזרא קמא, יו"ר ועדת האיתור של תאגיד השידור הישראלי
מר שלמה פילבר, מנכ"ל משרד התקשורת
מר שי באב"ד, מנכ"ל משרד האוצר
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת
עו"ד אתי בנדלר, יועמ"ש ועדת הכלכלה של הכנסת
כבי השופט בדימוס, יוסף שפירא, מבקר המדינה