

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



12.5.2026, כ"ה באייר תשפ"ו

לכבוד,

ח"כ שלמה קרעי	ח"כ חנוך מילביצקי	ח"כ אביחי בוארון	הגב' שלומית ארליך	עוה"ד גלי בהרב-מיארה
שר התקשורת	יו"ר ועדת הכספים	חבר ועדת הכספים	היועצת המשפטית לועדת הכספים	היועצת המשפטית לממשלה
משרד התקשורת	ירושלים	ירושלים	ירושלים	ירושלים

הנדון: הפגיעה החוקתית בחופש הביטוי שעולה מהצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. עניינה של פנייה זו הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024 (להלן: "הצעת החוק"), הבא לתקן את חוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 (להלן: "החוק המקורי").
2. עניינה של הצעת החוק בשינוי שני היבטים מרכזיים בחוק המקורי, כלהלן: הראשון, שינוי מקור המימון העיקרי של תאגיד השידור הציבורי והחלפתו מתקציב קבוע לתקציב בלתי קבוע שמקורו בתקציב המדינה; השני, שינוי הגוף המאשר את תקציב ההוצאה השנתי של התאגיד ממועצת התאגיד, לממשלת ישראל.
3. בדברי ההסבר של החוק המקורי (שאותו יזמה קואליציה בהנהגת רוח"מ הנוכחי מר נתניהו ומפלגת השלטון הנוכחית) ושהקים את תאגיד השידור הציבורי לפני כעשור, ובדיונים סביבו, ניתנה התייחסות רבה לחשיבות העצומה של תקציב עצמאי, והימנעות מתופעות הלוואי השליליות של תקציב רשות השידור דאז (שהיה כלול בתקציב המדינה), שסבלה מניפוח תקציבי, גיובים פוליטיים וכו'.
4. החוק המקורי הסתמך על ועדה מקצועית מייעצת בראשותו של רם לנדס (להלן: "ועדת לנדס"). הוועדה ערכה בחינה מעמיקה של השידור הציבורי בישראל, והמליצה על הקמת תאגיד ציבורי חדש, עצמאי ויעיל, לצד סגירת רשות השידור. בין יתר הוראות החוק, נקבעו הוראות שמבטיחות את עצמאותו של תאגיד השידור ואת אי-תלותו בדרג הפוליטי.
5. הצעת החוק הפרטית שאותה יזם ח"כ בוארון הונחה על שולחן ועדת הכלכלה ביום 15.1.25, לאחר שאושרה בקריאה טרומית ביום 6.11.2024, הצבעה במליאה שבמסגרתה התייחס שר התקשורת, השר קרעי, היוזם של הצעת החוק, למניעים האמיתיים מאחורי הצעת החוק, ושאליהם נתייחס בהמשך.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- בתמצית, יפים הם דבריו של השר משיבת מליאת הכנסת הנ"ל שמסביר את הצעת החוק בהתאם לרציונל האמיתי מאחוריה, קרי סיכול חופש הביטוי בישראל: "הפה שאסר הוא הפה שהתיר".¹
6. מיד לאחר אישורה הטרומי של הצעת החוק, הגישה התנועה נייר עמדה מטעמה המתייחס להצעת החוק, מטרותיה והשלכותיה, ונימקה את התנגדותה. בנוסף, גם הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לוועדת הכלכלה התנגדו להצעה במתכונתה הנוכחית, וכך גם שורה של ארגונים אזרחיים, כולל התנועה.
7. במקביל, קידמה הממשלה וחברי הכנסת של הקואליציה, ביתר שאת בשנים האחרונות, שורה של הצעות חוק בתחום התקשורת המבקשות להצר, שלא לומר לסכל את חופש הביטוי בישראל (חלקם שלא במסגרת הועדות המוסמכות לכך), וביניהן: הפרטת התאגיד או סגירתו, שליטה ממשלתית במועצת התאגיד, סגירת גלי"צ, מניעת התקשוריות ממשלתיות למול עיתון "הארץ" ועוד.
8. הצעת החוק לא קודמה כלל במשך למעלה משנה (וכששני חוקי תקציב מדינה אושרו במהלך אותה תקופה), למרות שלפי דברי ההסבר שלה נועדה לתת מענה לאתגרים התקציביים שנבעו מהמצב המלחמתי הנמשך. ההצעה הועברה לקראת מושבה האחרון של הכנסת הנוכחית, שהחל ב-11.5.26, כחמישה חודשים לפני מועד הבחירות שקבוע לפי חוק ליום 27.10.26, מועדת הכלכלה, שבסמכותה לדון בהצעות חוק העוסקות בתחום התקשורת - לוועדת הכספים, ללא הסבר מניח את הדעת.
9. ערב הדיון בהצעת החוק, הועברה לחברי ועדת הכספים חוות-דעתו המתנגדת של היועץ המשפטי לוועדת הכלכלה, עוה"ד איתי עצמון; וכאמור, גם הייעוץ המשפטי לממשלה הביע את התנגדותו להצעת החוק.²
10. הצעת החוק נידונה היום 12.5.26 בוועדת הכספים (להלן: "הדיון") כשבמסגרת הדיון תיאר שר התקשורת וחה"כ בוארון שיזמו את ההצעה את המניעים האמיתיים מאחוריה, שבעיקרם הם חוסר השליטה בתוכן של הממשלה, חוסר הגיוון (הפוליטי) שיש לשיטתם בשידורים הנוכחיים, ועיתונאים בתאגיד שמתבטאים באופן "לא ממלכתי", ובין היתר, בנימוק נוסף לפיו "המדינה לא צריכה לממן חדשות ואקטואליה בעברית".
11. הדברים הללו שנאמרו בדיון על ידי השר, יו"ר הוועדה, וחה"כ בוארון, במסגרתו הם השתלחו בתאגיד ובעובדיו, סייעו להסיר את המסיכה (כפי שהצהיר בגאווה יו"ר הוועדה) – עבור כל מי שעוד נותר ספק בליבו – מעל המניעים האמיתיים של הצעת החוק. לא דאגה לתקציב או לגירעון, לא דאגה לתושבי הצפון ולא רוממות חופש הביטוי. אלא שליטה פוליטית והתערבות גסה בתקשורת החופשית בישראל, ערב בחירות, אלו הן הסיבות האמיתיות.
12. בעקבות הדיון, התנועה מבקשת לחזור על התנגדותה הנחרצת להצעת החוק,³ גם ובעיקר בשל הפגמים החוקתיים המהותיים שנפלו בה, וגם בשל הפגמים בהליך החקיקה עצמו.

¹ דברי הכנסת, ישיבה מס' 214, 6/11/24, עמ' 253.

² הצעת חוק השידור הציבורי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024, מס' פ/4736/25 (חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה 3.11.2024).

³ עמדת התנועה הכתובה שהובאה בפני ועדת הכלכלה בגלגולה הראשון של הצעת החוק, הובאה גם בפני יו"ר ועדת הכספים וחבריה במועד הדיון ביום 12.5.26 (באמצעות מזכירות הוועדה).



13. כפי שיפורט להלן, ומבלי לחזור על כל האמור בנייר העמדה הנ"ל שהניחה התנועה בפני הוועדה, הצעת החוק פוגעת פגיעה קשה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות, אשר הוכרו בפסיקת בית המשפט העליון כזכויות יסוד בעלות מעמד חוקתי, ואינה עומדת בדרישות פסקת ההגבלה – לא במבחן הקשר הרציונלי, לא במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, ולא במבחן המידתיות במובן הצר.

מהות ההסדר – שינוי משטרי וסיכול חופש הביטוי במסווה תקציבי

14. הצעת החוק אינה מהווה תיקון תקציבי טכני, אלא שינוי מבני עמוק, שבמסגרתו: מבוטל מנגנון התקצוב הייעודי והעצמאי של תאגיד השידור; התאגיד מוכפף לתקציב המדינה השנתי; לממשלה ניתנת סמכות לאשר ואף לשנות את תקציבו של התאגיד; ובסופו של דבר, מדובר בהעברת שליטה אפקטיבית באמצעי מפתח של פעילות התאגיד אל הדרג הפוליטי.

15. המודל הקיים בחוק כעת נבנה במכוון ולאחר כאמור עבודת הכנה מייעצת של ועדת לנדס, כדי:

15.1. להבטיח עצמאות מן הדרג הפוליטי;

15.2. למנוע תלות תקציבית;

15.3. ליצור הפרדה בין מימון לתוכן.

16. הצעת החוק מבקשת להפוך עקרונות אלה על פיהם, לסטות מהעקרונות שהובילו להקמת התאגיד, וזאת ללא תשתית עובדתית, מבלי שהוצגו נתונים רלוונטיים (או בכלל) ומבלי שנערכה עבודת מטה מקצועית (לכל הפחות שתעמוד מול זו של ועדת לנדס שעל בסיסה נחקק החוק המקורי), וללא הצדקה מספקת.

הפגיעה החוקתית – חופש הביטוי וחופש העיתונות

17. שליטה ממשלתית בתקציב גוף שידור ציבורי מהווה, הלכה למעשה, שליטה פוטנציאלית בתוכן השידורים ועל כן עלולה בסבירות גבוהה להוביל לפגיעה עד כדי סיכול חופש הביטוי וחופש העיתונות. בהקשר זה, הפסיקה הכירה בכך ש:

17.1. חופש הביטוי כולל גם את התנאים המאפשרים את מימושו;

17.2. עצמאות כלי תקשורת היא תנאי לקיומו של שיח דמוקרטי חופשי;

17.3. פגיעה עקיפה בחופש הביטוי (למשל באמצעות מנגנון תקציבי) היא פגיעה לכל דבר.

18. הסדר המאפשר לממשלה להשפיע על תקציב התאגיד, ובכך על תעודף תכנים, היקף פעילות, סוגות שידור ויוצרים, פוגע אם כן בליבת חופש הביטוי.

הפער בין התכלית המוצהרת לבין התכלית בפועל

19. בדברי ההסבר להצעת החוק מוצגת תכלית כלכלית כביכול: "ראוי ונדרש מכל הגופים הציבוריים בישראל, להירתם למאמץ המשותף" וכיו"ב. מילים יפות ללא כיסוי, כמאמר השיר.



20. ברם, בדיון הובהר באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי חלק מרכזי מן המוטיבציה להצעה הוא תוכני-אידיאולוגי: נטען כי התאגיד "אינו מוטה רק לטובת השמאל", כי הוא "מסית" ו"מרעיל את אזרחי ישראל" או "חדצדדי" וכי "אנחנו נלחמים והתאגיד ממשיך להוציא כספים נגד המדינה והעם".⁴
21. הדברים כאמור שנשמעו בדיון בוועדה מצביעים על חשש ממשי כי ההסדר התקציבי נועד לשמש כלי להשפעה על תוכן; השיקולים אינם כלכליים וענייניים גרידא; קיימת זיקה ישירה בין ביקורת על תכנים לבין הרצון לשנות את מנגנון התקצוב; בכך מתעורר פגם של שימוש בסמכות חקיקתית לתכלית שאינה זו המוצהרת, באופן המצדיק התערבות שיפוטית.
22. פער זה הוא קריטי מבחינה חוקתית: כאשר נעשה שימוש בסמכות פיסקלית לכאורה ניטרלית לצורך השגת מטרה של השפעה על תוכן, המדובר בשיקול זר שחודר להליך החקיקה ובפגם מהותי בלגיטימיות ההסדר.
23. וממילא, במהלך הדיון הסתבר שגם התכלית המוצהרת, כלומר הידוק חגורה תקציבי בשל הוצאות המלחמה, גם הוא שקרי בבסיסו, שכן מנכ"ל התאגיד, מר גולן יוכפז, בדבריו בוועדה, תיאר איך בזמן אמת פנו נציגי התאגיד בהצעה להיכנס "תחת האלונקה" של הקיצוץ התקציבי במגזר הממשלתי (ודן מול האוצר במנגנון להתאמת תקציב התאגיד לפי גובה הגירעון הממשלתי), וממילא מאות מעובדי התאגיד, כך לדבריו, ספגו קיצוץ בשכרם בדומה לעובדים אחרים במגזר הציבורי.
24. משכך, לא רק שהטחת הרפש במסגרת הדיונים בהצעת החוק בתאגיד ובעובדיו המסורים אינה ראויה, אלא שהיא מהדהדת פעם נוספת את השקר שבבסיס ההצעה כולה לגבי תכליתה האמיתית.

מבחן הקשר הרציונלי שבפסקת ההגבלה – אינו מתקיים

25. גם אם תתקבל הטענה כי התכלית האמיתית של הצעת החוק היא תקציבית-כלכלית, הרי שהאמצעי שנבחר אינו עומד במבחן הקשר הרציונלי לאותה תכלית:
- 25.1. אין קשר הכרחי בין עצמאות תקציבית של התאגיד לבין "בזבוז תקציבי";
- 25.2. ממילא לא הוצגו נתונים המלמדים כי מנגנון התקצוב הקיים כושל, מביא לבזבוז או שכפי שהתבטא יוזם ההצעה חה"כ בוארון בדיון לגבי "כישלון הניסוי" והחזר על ההשקעה (כוונתו להקמת התאגיד כולו והצלחת שידוריו בקרב הקהל);
- 25.3. לא הוסבר מדוע נדרש שינוי קבוע ומבני בחוק המסדיר את תקציב התאגיד (ולא התאמות נקודתיות).
- 25.4. לא הוסבר מדוע דרוש לממשלה הסדר קבוע בבסיס התקציב, ככל שמאמינים שהמטרה היא אכן קיצוץ רוחבי לטובת המאמץ המלחמתי בעת הזו (או בעת הגשת ההצעה במקור); מדוע לא ניתן לקבוע הוראת שעה זמנית או לתחום את המבוקש בהצעת החוק בזמן; ומדוע דרוש לממשלה לאשר גם סעיפים תקציביים ספציפיים לפי בחירתה (כלומר, להשפיע על גורלם של תכנים ספציפיים). כמו

⁴ ציטוטים על סמך תרשומת בזמן הדיון, בטרם פורסם הפרוטוקול המלא.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



כן, לא הוסבר מדוע למרות הצורך להתייעל לכאורה, הופרדו (להבדיל מהמצב הקיים) אישור תוכניות העבודה מאישור התקציב, בעת ששניהם תלויים האחד בשני.

26. יתרה מכך: אם התכלית בפועל, וגם על פי הצהרות יוזמי החוק, השר וחה"כ בוארון, היא פיקוח ושינוי התוכן, הרי שמדובר מלכתחילה באמצעי שאינו רלוונטי לתכלית המוצהרת, וממילא אינו לתכלית ראויה למול חופש הביטוי והעיתונות.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – הצעת החוק אינה עומדת בו

27. אפילו בהנחה שקיימת בעיה תקציבית, קיימים אמצעים חלופיים רבים שפגיעתם פחותה, כגון:
- 27.1. קביעת תקרות תקציב;
 - 27.2. חיזוק מנגנוני פיקוח ובקרה
 - 27.3. התאמות נקודתיות בנוסחת התקצוב;
 - 27.4. ביקורת פרלמנטרית מוגברת;
 - 27.5. וכפי שהוצע על ידי מנכ"ל התאגיד עצמו (כפי דבריו בדיון, לעיל).
28. הבחירה דווקא במודל של כפיפות מלאה לממשלה היא האמצעי הפוגע ביותר, ולכן אינה עומדת בדרישות המידתיות.

מבחן המידתיות במובן הצר – פגיעה העולה על הנדרש

29. הנזק הצפוי מן ההסדר המוצע הוא חמור:
- 29.1. פגיעה בעצמאות השידור הציבורי, ובפרט ערב בחירות;
 - 29.2. יצירת "אפקט מצנן" על עיתונות ביקורתית;
 - 29.3. ערעור האמון הציבורי בגוף השידור.
30. מנגד, התועלת הנטענת (ייעול תקציבי שכלל אינו מגובה בנתונים כמצופה מהצעת חוק המתיימרת לכך) היא שולית ואף ספקולטיבית. במבחן האיזון, הפגיעה בזכויות היסוד כאמור עולה לאין שיעור על התועלת.

לסיכום - יש לעצור את קידום הצעת החוק ולחדול מהניסיונות לפגוע בתאגיד:

31. הצעת החוק מתהדרת במניע לכאורי של דאגה לגירעון התקציבי ושל "נשיאה בנטל" התקציב הממשלתי. זאת בעוד שיוזמי ההצעה, ובראשם שר התקשורת, אינם מנסים לחוקק תיקונים שימנעו למשל מהממשלה להמשיך ולהחזיק עשרות (!) משרדי ממשלה מנופחים ומיותרים; ימנעו חלוקת ג'ובים פוליטיים תוך הנמכת תנאי סף ולעיתים חוסר כשירות רלוונטית כלל במשרדי ממשלה ורשויות ציבוריות שאחראיות לתקציבים של מיליארדים; או ימנעו חלוקת כספים קואליציוניים פסולים (במיליארדי שקלים).
32. יוזמי ההצעה מצביעים בדבריהם בוועדה על תקציב התאגיד כתקציב אקס-טריטוריאלי, יחיד מסוגו, שאינו חב דין וחשבון לאף גורם. זאת, למרות שמלכתחילה בחוק המקורי משנת 2014 תקציב התאגיד נקבע כתקציב נפרד לתקציב המדינה, במיוחד ועל מנת לשמור על עצמאות השידור הציבורי ואי כפיפותו מבחינה

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- תוכנית או קיומית לגחמות הפוליטיקאים (מכל מחנה פוליטי). הרציונל הנ"ל נדון לעומקו על ידי המחוקקים בהתבסס על מסקנות ועדת לנדס.
33. בנסיבות אלה, הצעת החוק פוגעת בליבת חופש הביטוי, אינה עומדת בדרישות פסקת ההגבלה ולוקה בפגמים מהותיים, לרבות חדירתם של שיקולים זרים ללב ליבו של הליך החקיקה, המצדיקים התערבות שיפוטית.
34. אנו קוראים לשר, לוועדה ולממשלה כולה לשקול בכובד ראש את המשמעויות החוקתיות והמשטריות של ההסדר המוצע, ולהימנע מקידומו במתכונתו הנוכחית ובכלל, ולשמור על התאגיד ותקציבו עצמאיים ונקיים מכל השפעה ולחץ פוליטיים, מכל כיוון.
35. ככל שהצעת החוק תקודם, אנו שומרים לעצמנו את הזכות לפנות לערכאות המתאימות.
36. לאור חשיבות ודחיפות הנושא, הינכם מתבקשים להשיב למכתבנו זה בטרם הדיון הבא בהצעת החוק בוועדה.

בכבוד רב,

יניב גולדברג, עו"ד
ראש האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

העתיקים :

היועץ המשפטי לוועדת הכלכלה, עו"ד איתי עצמון.
חברי ועדת הכספים (באמצעות מזכירות הוועדה).