

13 בינואר, 2025

לכבוד
עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת
הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קרית בן גוריון
ירושלים 9195916

באמצעות הדוא"ל mishpatit@knesset.gov.il + פקס

שלום רב,

הנדון: הליכי חקיקה בניגוד לתקנון הכנסת ומסלול עוקף עבודת ממשלה תקינה ופגיעה בחופש העיתונות

סימוכין: ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת ביום רביעי הקרוב, 15.1.2025, בשעה 09:00

בשם מרשנו, ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל, הרינו מתכבדים לפנות אליך בהתייחס לנדון, כדלקמן:

1. ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל, מייצג את רוב העוסקים במקצוע העיתונות בארץ, בכל כלי התקשורת - הממוסדת והעצמאית - בכל המקצועות, עיתונאים שכירים ופריילנסרים כאחד. ארגון העיתונאים הוא הארגון היציג של עיתונאים ברוב כלי התקשורת, וככזה עוסק בנושאים של תעסוקה, ובמקביל הארגון פועל במגוון זירות למען חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת.

2. בשנה החולפת, וביתר שאת במרוצת החודשים האחרונים, מוגשות ביוזמת שר התקשורת, ח"כ ד"ר שלמה קרעי (להלן: "שר התקשורת"), שורה של הצעות חוק בנושאים הקשורים לשוק התקשורת וכלי תקשורת, במה שנראה כמו תוכנית רוחבית לפגיעה בכלי תקשורת, לרבות מסחריים ויצירת אפקט מצנן על חופש העיתונות, כעולה מניירות עמדה שהגיש מרשנו בהתייחס לכל אחת ואחת מהן.

3. אם לא די באמור, למעשה, מדובר בהצעות חוק ממשלתיות ב"תחפוש" של הצעות חוק פרטיות, אך מבלי שתתקיים עבודת מטה מסודרת בעניין.

4. הצעות החוק כאמור מונחות כהצעות חוק פרטיות חרף העובדה - שאינה שנויה במחלוקת - ולפיה, שר התקשורת הוא זה העומד מאחורי הצעות החוק הפרטיות וזאת בכוונת מכוון, לצורך מסלול שעוקף את דרך עבודת הממשלה התקינה¹ כפי ששר התקשורת עצמו מצהיר, ובתוך כך, במסלול הסותר את הוראותיו המפורשות של תקנון הכנסת.

¹ ר' לעניין זה למשל, נוהל היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005, 5.3.2018 ("טיפול בהצעות חוק ממשלתיות") (להלן: "נוהל היועצת המשפטית לממשלה").

5. ביום רביעי הקרוב, 15.1.2025, קבועה ישיבה מיוחדת של ועדת הכלכלה שעניינה "דיון כללי" בהצעות חוק פרטיות² אותן מקדם כאמור שר התקשורת, בניגוד לדיון, בבחינת קביעת עובדות בשטח ובהתנהלות פגומה היורדת לשורש הליך החקיקה. מדובר בצבר הצעות חוק שאינן קשורות זו בזו, וחלקן אף סותרות אחת את השניה. המכנה המשותף של רובן הוא צמצום ופגיעה בתקשורת החופשית בישראל. בהתנהלותו כאמור, שר התקשורת אף מביא את ועדת הכלכלה וחבריה להפר את תקנון הכנסת שעה שהוא מניח בפניה הצעות חוק פרטיות בדרך פסולה, מה שהופך את הדיון הקרוב בעניין לפגום ומטיל צל כבד על עבודת הכנסת.

6. כאמור, התנהלותו של שר התקשורת כאמור אינה מקרית אלא מדיניות מוצהרת ומכוונת כפי שהוא אינו מסתיר אותה בשורת התבטאויות מצידו ובכלל זה, הצהרותיו ולפיהן הוא "מציע" הצעות חוק שהוא יוזם לחברי כנסת וזאת על מנת להגישן בפורמט של הצעות חוק פרטיות מתוך מטרה להימנע מעבודת ממשלה תקינה. כך למשל, בלשון שר התקשורת עוד מיום 17.11.2024 ברשת X (טוויטר לשעבר):

"שמרתי עד היום על המידע הזה כי אני מאמין שהמעשים ידברו בסופו של תהליך, אבל מכיוון שיש כאלו שלא מפסיקים להסית, גם לכם מגיע לדעת את האמת.

יש הרבה מן האמת בפוסט הזה. תודה שרי. קחו למשל את חוק הרדיו שאני מקדם שייתן לגלי ישראל אפשרות לשדר בכל הארץ. ברדיוגו נילחם בחוק הזה, נפגש עם חברי כנסת לפני שבועיים, ודאג לחסום את הקידום שלו בגלל אינטרסים קטנים שלו ושל חבריו, ואחר כך בדמעות תנין בוכה ברדיו על זה ש'שר התקשורת לא נותן לגלי ישראל לשדר בצפון'. שקרן מדופלם.

אגב, לגבי התאגיד, בניגוד לאחרים, אני תומך חד משמעית בהפרטת התאגיד ועד שזה יקרה בעמידה בדרישות החוק של איזון ומגוון בשידוריו. זה תהליך מורכב ואני פועל בו בכמה זירות:

1. מועצת התאגיד הולכת הביתה השבוע ובינתיים יצחק עמית מקפיא את מינוי המועצה החדשה. אבל ננצח בסוף. לא תהיה להם ברירה.

2. שני חוקים שקדמתי ועברו בטרומית, אחד של חה"כ קלנר לפיקוח על תקציב התאגיד ואחד של חה"כ בוארון להעברת התקציב לתקציב המדינה כולל החלטת ועדת שרים להקטין למינימום את תקציב החדשות והאקטואליה. ממתנינים לדיון בוועדת הכלכלה.

3. החלטת ממשלה שהעברתי לפני שבועיים לקיצוץ 15% בתקציב התאגיד כבר בתקציב 2025. ממתין למשרד האוצר שיעביר טיוטה של החוק לחוק ההסדרים.

4. נתתי למספר חברי כנסת את החוק שלי להפרטת התאגיד אבל עד כה לא העלו אותו לוועדת שרים לחקיקה. אולי גם זה יקרה בקרוב. תלחצו גם עליהם. תמיכתו מובטחת.

יש הרבה גורמים שעוצרים מהלכים בנוגע להפרטת התאגיד בכלל והחדשות והאקטואליה שלו בפרט, אני אומנם שר התקשורת אבל צריך חקיקה בכנסת. בלעדיה,

² הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022; הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון-תקציב השידור הישראלי), התשפ"ד – 2024; הצעת חוק חובת הצגה נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד – 2024; הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון-הנגשת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד-2024; הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון-דיווח שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת), התשפ"ג-2023. הצעת החוק בעניין הנגשת רדיו השפה הערבית בכל רחבי הארץ המובאת גם בסדר היום של ועדת הכלכלה היא חריגה לאמור ואינה מובאת ביוזמתו של שר התקשורת (הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון-הנגשת רדיו בשפה הערבית בכל הארץ), התשפ"ד-2024).

הייעוץ המשפטי לממשלה כבר כתב לתאגיד שאין לי שום סמכות להתערב. שלחתי כמה וכמה מכתבים על הטייה והסתה ולא עזר כלום.

בנוסף, גם את החוק להפרטת גל"צ נתתי למספר חברי כנסת ועד כה לא העלו אותו. אני מקווה ששר הבטחון החדש יוביל יחד איתי סוף סוף את סגירת התחנה הצבאית הפוליטית והמיותרת הזו. שוק חופשי ותחרותי. אין שום מקום לחדשות ואקטואליה במימון ציבורי.

7. אני מקווה שיו"ר ועדת הכלכלה חה"כ ביטן וחברי הכנסת יצטרפו אליי ויחד נשים לזה סוף ונפתח את השוק לתחרות אמיתית. תזכרו שאני כאן לשרת את הציבור. אני מחוייב רק לציבור. מי שמכיר את החלק שלי בהפלת הממשלה הקודמת יודע זאת היטב. וכל אלו שרק מסיתים נגדי כל היום משרתים אינטרסים כלכליים קטנים ותו לא. יחד בעז"ה נצליח. לא יעזור לאף אחד. משמאל או מכאילו ימין. בסופו של דבר, אני מאמין שבעזרת השם ננצח במאבק הזה. אבל זה תהליך ארוך וחייבים התגייסות של כולם. והכי חשוב, תתעלמו מאינטרסנטים כמו בדווגו. הוא לא באמת ימין" ³

8. מדובר בהתנהלות פסולה, על אחת כמה וכמה עת מדובר במצבור של הצעות חוק פרטיות שעניינן פגיעה ושינוי בהוראות יסוד הנוגעות במסד של הדמוקרטיה הישראלית – חופש הביטוי וחופש העיתונות הנגזר ממנו.

9. הכשלים בהתנהלות הכנסת ואופן קידום הליכי החקיקה כאמור אינה מנת חלקה של ישיבת ועדת הכלכלה הקרובה שבסימוכין אלה מדובר בנדבך נוסף של התנהלות פגומה מצד שר התקשורת, החוזר ופועל בדרך זו, באופן שיטתי, ומביא את הכנסת להפר את הדין, שוב ושוב.

10. לא בכדי שר התקשורת נוקט בדרך עקלקלה. הדבר נעשה כדי לחמוק מבחינה סדורה ומעמיקה של השלכות הצעות החוק כפי שנעשה ברגיל בהצעת חוק ממשלתית, ועל מנת לחמוק מהצורך לגבש עמדה ממשלתית ⁴

11. תקנון הכנסת מתייחס לשלבים שנוגעים להצעות חוק פרטיות והוא כולל איזונים שתכליתם להבטיח את איכות החקיקה שיוצאת מידי המחוקק ⁵.

12. דרך הגשת הצעת חוק פרטית, אישורה והנחתה על שולחן הכנסת מעוגנת בסעיף 75 לתקנון הכנסת ולפיו, "חבר כנסת שאינו שר או סגן שר רשאי להגיש הצעת חוק פרטית; ההצעה תנוסח כחוק ויצורפו לה דברי הסבר" ⁶

13. כמו כן וכאמור, הליך גיבושה של הצעת חוק פרטית אינו כפוף להוראות החלות על הצעות חוק ממשלתיות, כגון נוהל היועצת המשפטית לממשלה המחייבות ביצוע עבודת מטה מקדימה במשרד הרלוונטי, עריכת תזכיר חוק ופרסומו לציבור, ואישור הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה.

³ https://x.com/shlomo_karhi/status/1858083265288061204?t=PRpS828fCilePFoNcsPP9w&s=19

⁴ ר' למשל בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח', ניתן ביום 1.1.2024.

⁵ בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח', ניתן ביום 2.1.2025 (להלן: "עניין בן גביר").

⁶ ר' סעיף 75(א) לתקנון הכנסת. ההדגשה אינה במקור, הח"מ.

14. רק לאחרונה חזר ועמד בית המשפט העליון על הפרקטיקה הפסולה בשימוש של הצעות חוק פרטיות כמנגנון עוקף לעבודת הממשלה:

"השימוש שעושה הרוב הקואליציוני באופן שיטתי בהצעות חוק פרטיות על מנת להימנע מהמנגנונים המאזנים שנקבעו בתקנון – מעורר קושי משמעותי" ⁷ וכן, "... ניסיון לעקוף את המגבלה הקבועה בתקנון הכנסת, ובמקביל גם את מנגנוני הביקורת השונים שחלים על קידומה של הצעת חוק ממשלתית, בהתאם להנחיית היועצת בנושא. יש לשוב ולהדגיש את המובן מאליו: הצעות חוק פרטיות לא נועדו לשמש עבור הממשלה "ערוץ עוקף" מהמנגנונים שחלים על הצעות חוק ממשלתיות. ואולם, נוכח התוצאה שאליה הגעתי, כמו גם נוסחו של הצו על-תנאי, לא ראיתי לטעת מסמרות בנפקויות של הקשיים האמורים" ⁸

15. לפיכך, יש להורות על הפסקת קידום הליכי החקיקה כאמור הפסולים מיסודם, הפוגעים בעבודת הכנסת, מעמדה, תקנון הכנסת ואמון הציבור ברשות המחוקקת – ובתוך כך, הכל כאמצעי פסול להביא לפגיעה בחופש העיתונות, בכלי התקשורת ובעובדי ענף התקשורת.

16. להתייחסותך הדחופה נודה.

בכבוד רב,


אמיר בשה, עו"ד

העתיקים:

ח"כ ד"ר שלמה קרעי, שר התקשורת
ח"כ דוד ביטן, יו"ר ועדת כלכלה
גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
אלירן חיאט, יו"ר ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל
מיכל גרא מרגליות, מנכ"לית ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל
ענת סרגוסטי, אחראית חופש העיתונות בארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל

⁷ עניין בן גביר, סעיף 70 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

⁸ עניין בן גביר, סעיף 71 לפסק דינו של השופט פוגלמן.