

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - מינויים בשירות הציבורי
תאריך: י"ט טבת התשנ"ב, 26 דצמבר 1991 עדכון: ל' אב תש"ס, 31 אוגוסט 2000 מספר הנחיה: 1.1550 (21.231)	כינון הועד המנהל של רשות השידור ומליאתה

הערה [התשס"ב-2002]:

הנחיה זו היא ביסודה חוות-דעת, שניתנה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה (י' חריש) בשעתו; היא מדגישה את חשיבותו של מינהל תקין בתחום המינויים בשירות הציבורי.

לאחר מתן פסקי-דין אלה הנחה היועץ המשפטי לממשלה, א' רובינשטיין, את השרים הנוגעים בדבר בעניין הרכבתן של מליאת רשות השידור ומועצת הרשות השניה. הנחיה זו מצורפת כהמשך לחוות-הדעת הראשונה בנושא.

לדיון נרחב בסוגיית חובת ההתייעצות ראו גם בג"צ 5933/98 פורום היוצרים הדוקומנטריים, ואח' נ' נשיא המדינה, ואח', פ"ד נד(3) 496 ובג"צ 3073/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל, ואח' נ' שר החינוך והתרבות, ואח', פ"ד נד(3) 529, וכן הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לגבי חובת התייעצות מכוח חוק (1.0002).

כינון הועד המנהל של רשות השידור ומליאתה

להלן פירוט השיקולים העיקריים שלאורם צריך שתיעשה מלאכת כינון הועד המנהל רשות השידור (להלן - הרשות) ומליאתה.

1. סעיף 7 (א) לחוק רשות השידור, התשכ"ה - 1965 (להלן - "החוק") קובע, בין השאר, לעניין הרכב המליאה, לאמור:

"הרכב 7. (א) לרשות תהיה מליאה של שלושים ואחד חברים שימנה נשיא המליאה המדינה והם:

(1) שלושים אנשי ציבור שהמליצה עליהם הממשלה לאחר התייעצות עם הארגונים היציגים של הסופרים, המורים והאומנים בישראל, עם מוסדות ההשכלה הגבוהה והאקדמיה ללשון העברית ועם גופים ציבוריים אחרים שיש להם זיקה לענייני שידור, ובלבד שלא יהיו ביניהם יותר מארבעה עובדי המדינה...

(2) ...

(ב)

(ג) לא יתמנה לחבר המליאה, ולא ישמש חבר המליאה, מי שקשור עם הרשות בהסכם של עסקה מסחרית או קבלנית, או מי שיש לו שליטה בתאגיד הקשור כאמור...

(ד) לא יתמנה לחבר המליאה, ולא ישמש חבר המליאה, עובד הרשות. בין אם הוא עובד קבוע בתקן הרשות ובין אם הוא עובד על פי חוזה מיוחד".

עוד יש לזכור את סעיף 4 לחוק הקובע כי:

"הרשות תבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות

דעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה. (ההדגשות שלי - י. ח').

2. סעיף 7 דלעיל קובע איפוא חובת בהתייעצות של הממשלה עם הארגונים והגופים המנויים בסעיף-קטן (א)(1) שבו. אין חובת ההתייעצות מתקיימת כהלכתה, אלא אם ההתייעצות היא התייעצות של ממש (ראו: בג"צ 512/81 המכון לארכיאולוגיה של האוניברסיטה העברית, ירושלים, ואח' נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לה(4) 533, 540; ע"פ 22/89 עזבה נ' מדינת ישראל, פ"ד מג(2) 592, 597). כך מתחייב אף מעצם הדיבור "התייעץ" כמשמעו בלשון העברית - ראו ערך "התייעץ", המילון החדש לאברהם אבן שושן, כרך י"מ, בעמ' 973 - "נועץ, טיכס עצה, דן ושקל עם אחרים איך לנהוג בעניין מסוים". על כן יש להקפיד על אלה:

(א) יש להחליף עם הארגונים והגופים, מבעוד מועד, מידע לגבי מועמדים אפשריים בתחום שבו הארגונים והגופים פועלים, לפני העניין, וזאת כדי לאפשר לאותם ארגונים וגופים לעוף דבר באשר למינוי, ולתת להם הזדמנות נאותה לכך.

(ב) יש להטות אוזן קשבת לעצה ולשמעה מתוך פתיחות, הגם שאין חובה לקבלה כמות שהיא. יש לשקול את חוות הדעת של הגופים המייעצים בכובד ראש, ולגופו של עניין, וללא דעה קדומה, היינו, לשקלה בטרם גובשה דעה סופית לגבי המועמדים המומלצים, ותוך נכונות לשנות דעה לאור עצות שתתקבלנה.

(ג) אין להחליט בדבר המועמדים המומלצים לפני קבלת חוות דעתם של כל אותם גופים וארגונים. החלטה כאמור לפני ההתייעצות ובטרם חיוו הגופים והארגונים את דעתם, פסולה היא, כשם שפסילה מראש של עצות הגופים ומועמדיהם, פסולה אף היא.

(ד) נימוקים ענייניים ומפורטים הם אלה הצריכים להיות מונחים ביסודה של כל החלטה בדבר מועמד, בין לחיוב בין לשלילה.

3. ועוד הוראות בסעיף 7 דלעיל לגבי הרכב המליאה: לא יומלצו יותר מארבעה עובדי מדינה (7)(א)(1)); יומלץ נציג אחד של הסוכנות היהודית (7)(א)(2)); אסור למנות למליאה מי שקשור עם הרשות בהסכם או שיש לו שליטה בתאגיד הקשור כאמור (7)(ג)); אין למנות עובד הרשות כחבר המליאה (7)(ד)). כן מצינו בחוק הוראות לגבי הרכב הוועד המנהל: לא יהיו בוועד המנהל כולו יותר משני עובדי מדינה (סעיף 14(א)); חבר הוועד המנהל לא יעשה עסקה עם הרשות ולא יועסק על ידה (סעיף 15).

4. יש להקפיד כי לא יומלץ כחבר הוועד המנהל, או כחבר המליאה מועמד אשר לגביו יש אפשרות כי יהיה נתון במצב של ניגוד בין האינטרסים בפעולותיו כחבר אחד מגופים אלה לבין האינטרס שלו עצמו, או אינטרס אחר כלשהו. הלכה פסוקה היא כי העיקרון בדבר האיסור על ניגוד עניינים אינו אך עניין מוסרי שבין אדם לבין עצמו, אלא הנו עקרון משפטי המשתרע על כל תחומי

המשפט. הוא חל הן על חברי מליאת הרשות והן על חברי הוועד מנהל. שלושת השיקולים העומדים ביסוסו של העיקרון הם:

(א) חובת האמון שחבר הוועד המנהל של הרשות וחבר מליאתה חב לציבור במילוי תפקידו. מחובת אמון זו נגזרת חובתו של עובד הציבור שלא להימצא במצב שבו קיים חשש כי יהיה ניגוד בין חובתו לציבור במילוי תפקידיו האמורים לבין אינטרסים אחרים.

(ב) השיקול השני מקורו במידות של הגינות, תום לב וצדק טבעי. פעולת חבר הוועד המנהל של הרשות וחבר מליאתה תוך מצב של ניגוד אינטרסים אינה יכולה לעלות בקנה אחד עם חובת ההגינות ותום הלב, הצריכה לא בלבד להתמלא אלא אף להיראות.

(ג) השיקול השלישי מקורו במידות של מינהל תקין. מינהל תקין מחייב, מחד גיסא, שממלא תפקיד ברשות יעמיד לנגד עיניו את טובת התפקיד ולא טובה אחרת כלשהי, שלו או של אחרים, ומאידך עשוי הציבור לחשוב ששיקולים זרים לתפקיד הציבורי-ממלכתי הם המניעים את נושאי התפקיד ברשות, והדבר עשוי לפגוע באמונו של הציבור במערכת השלטונית. (השוו': בג"צ 595/89 שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, ואח', פ"ד מד(1) 409, 414).

פנים הרבה למצב של ניגוד עניינים. יקצר המצע מלמנות ולפרט כל מצב ומצב של ניגוד עניינים העשוי לקלקל את שורת המינהל התקין מבחינת התפקוד ולפגוע בדמותו של אדם, או גוף, נושא תפקיד, בעיני הבריות. לשם המחשה גרידא, בעניין דנן, היינו כינון גופי רשות השידור. נאמר, כי למשל, מי שמקיים מגע תדיר עם רשות השידור בתוקף תפקידו כדובר, כיועץ, או כאיש יחסי ציבור של אדם, או של גוף מסוים, ברי כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים אם ימונה כחבר מוסדות רשות השידור. המודבר ברשות שתפקידה לתת שידורים כשירות ממלכתי, ולפיכך יש להבטיח ולוודא כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור. והכל באורח מאוזן, אחראי והגון, כפי שמתחייב מכלי של תקשורת, שהוא נכס של הציבור בכללותו ונועד לשמשו ולשרתו (ראו סעיפים 2, 3 ו-4 לחוק וכן: בג"צ 1/81 שירן ואח' נ' רשות השידור ואח', פ"ד לה(3) 365, 373, 378 ו-380). ומכאן איפוא שהמועמדים לכהן במוסדותיה של רשות השידור חייבים לשקוד ולהבטיח את קיומם של העקרונות האמורים ולשעות אך אל שיקולי העניין. לנוכח השיקולים העומדים ביסודו של הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים, ובהתחשב בתפקידי הוועד המנהל והמליאה ובפעולותיהם כמפורט בחוק (ראו: סעיפים 13, 18, 19, 20א ו-21), אין איפוא למנות כחברים במוסדות רשות השידור ממלאי תפקידים "תקשורתיים", להלכה או למעשה, כגון אלו שפורטו לעיל. מטבע הדברים, אלה חייבים בנאמנות לאינטרסים "התקשורתיים" המיוחדים של שולחיהם ומעסיקיהם ובקידום אינטרסים אלה, ועל כן יהיו נקלעים אל מצבים שבהם אינטרסים אלה יעמדו בניגוד לחובתם במילוי תפקידם ברשות השידור - להבטיח כי הרשות תקיים את השידורים באופן ממלכתי ובהתאם לתכליות החוק.

5. לסיום, ראוי לחזור ולהדגיש בנפרד את העיקרון המונח ביסודה של הסוגיה דנן: הרכב מוסדות הרשות צריך שישקף את מגוון תפקידיה של הרשות באמצעות השידורים, לפי התכליות שנקבעו

בחוק, והכל - לשם מתן ביטוי להשקפות ולדעות השונות הרווחות בציבור, תוך מתן מידע מלא ורב-גוני ושמירת ההגינות והאיזון בין הדעות השונות, כפי שמתחייב, כאמור, מכלי תקשורת שהוא נכס של הציבור בכללותו ושנועד לשרתו (ראה בג"צ 1/81 שירן דלעיל, שם).

חשוב להטעים כי אל ידמה איש מציע נציג בלבד, כי החברות במוסדות רשות השידור היא כעין נתח של שררה וכל כיוצא בזה. לא כי. נתח של כעין עבדות היא - שקידה מתמדת על מילוי תכליות רשות השידור כפי שהותוו בחוק; שקידה על עקרונות ממלכתיים ומידות ציבוריות יאות, יום יום ושעה שעה, לגבי כל השידורים היוצאים מן הכלי המתקרא רשות השידור אל גלי האתר לבוא אל אוזניהם ואל ליבותיהם של כל יחידי הציבור.

הרכבתן של מליאת רשות השידור ומועצת הרשות השניה

(בעקבות בג"צ 5933/98 ובג"צ 3073/99)

1. מסרם העיקרי של פסקי דינו של בית המשפט העליון בבג"צ 5933/98 פורום היוצרים הדוקומנטריים, ואח' נ' נשיא המדינה, ואח', פ"ד נד(3) 496, ובבג"צ 3073/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל, ואח' נ' שר החינוך והתרבות, ואח', פ"ד נד(3) 529, הוא כי משנפגמו באורח חמור מינויי מליאת רשות השידור ומועצת הרשות השניה, תוך שהופרה חובת התייעצות בגופים שונים כנדרש, בהתאמה, בחוק רשות השידור, התשכ"ה - 1965 ובחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן - 1990, יש למנות מליאה ומועצה אחרות תחת הקיימות. המועד שנקבע לכך הוא ארבעה חודשים מיום פסקי הדין.

2. לעת הזאת, קמה ומתייצבת החובה למלא אחר ההליכים הנדרשים בשני החוקים ככל משפטם וחוקתם, ומי שנכווה ברותחין מן הדין כי ינשוב בצוננין. בית המשפט העליון (מפי השופט חשין) התווה את עיקרי הדין וההלכה בסוגיית הליכי התייעצות, במיוחד בפסק הדין בעניין פורום היוצרים הדוקומנטריים שעסק ברשות השידור, וממנו פינה ויתד גם לרשות השניה, כנאמר בתאומי פסק הדין התנועה למען איכות השלטון בישראל. ראו במיוחד עמ' 510]ב[- 521]ג[בפסק הדין בעניין פורום היוצרים הדוקומנטריים ועמ' 538]ג[- 544]א[בפסק הדין התנועה למען איכות השלטון.

3. בקליפת אגוז, כדברי בית המשפט (פסק--דין פורום היוצרים הדוקומנטריים, בעמ' 518]ג[):

"העקרונות השליטים בהליך של התייעצות רבים ושונים הם, אך לאמיתם של דברים ניתן לצמצמם ולרכזם כולם בעקרון-על אחד... עקרון-הבריה - הוא זה, שמשמעה של התייעצות הוא כפשוטה; לא יותר אך גם לא פחות: התייעצות חייבת שתהא התייעצות-של-אמת, התייעצות של אדם המבקש באמת-ובתמים לשמוע לעצתו של הזולת כדי שידע מה דרך ילך בה; ההתייעצות חייבת שתהא התייעצות ממשית, התייעצות בלב פתוח ובנפש חפצה, התייעצות ברצון טוב ובנפש קולטת; במלה אחת: התייעצות, פשוטה כמשמעה, חייבת שתהא התייעצות בתום-לב".

4. הנה הראשית והנה האחרית להליך ההתייעצות. ועתה רובצת לפתח החובה לקיימה. התהליך ייעשה בשים לב להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מ - 1991, שצוטטה בשני פסקי הדין (המובאת לעיל).

5. באשר לגופים שבהם יש להיוועץ, חלקם מנויים בסעיף 7(א)(1) לחוק רשות השידור וחלקם בסעיף 7(א) לחוק הרשות השניה. באשר ל"גופים ציבוריים אחרים", הנזכרים רק בתור שכאלה, הדעת נותנת כי הפניה תהיה לגופים בעלי מעמד והיקף, שייראו כמייצגים בתחומם. בין השאר מוצע להפנות תשומת לבם של הגופים השונים להוראות סעיף 3 לחוק רשות השידור, המפרט את תפקידיה, ולסעיף 7 לחוק הרשות השניה שעניינו שיקוף "מגוון הדעות הרווחות בציבור" (ראו פסקה 7 להלן); ועוד, מוצע לבקש מכל גוף להעביר שמות אחדים של מומלצים ולא שם אחד בלבד.

6. גם אם אין מצויים בתקופת בחירות, שאז יש להיזהר שבעתיים במינויים בשירות הציבורי, עניין שבשגרה הוא שהחברה בישראל מצויה בתקופה רגישה במציאות הממשלית. רגישותה של התקופה מתבטאת גם בנושאים שעל סדר היום הציבורי, ואף כי נושאים רגישים לא נחסכו מעמנו בכל עת, מתגבה תמרור הרגישות כשעל הפרק נושאים כמו עתידה של ירושלים וגבולות הארץ, וניתנים סימנים באופיה של החברה הישראלית בתחומי דת ומדינה, ועוד כיוצא באלה. כלי השידור ששתי הרשויות מופקדות עליהם ממלאים תפקיד קריטי בשיח הציבורי ובתהודתו של שוק הרעיונות, וכל המכביר מלים אך למותר.

פשיטא הוא כי ההקפדה על הענייניות והשקיפות והדקדוק בהנחיות המחייבות כאמור בפסקי הדין, חיוניים גם לעת הזאת ביתר שאת.

7. היועצות במפלגות

(1) פסקאות 39 - 41 לפסק-הדין בעניין פורום היוצרים הדוקומנטריים (עמ' 525 - 526) הוכתרו "אמרת אגב", ועניין ההיועצות במפלגות. בית המשפט נמנע מהכרעה בשאלה אם היועצות זו, שנהגה במקרה הנדון לעניין מליאת רשות השידור ואף במקרי עבר, היתה כשלעצמה אסורה, ופסולה מעיקרה. אך אין לטעות נוכח ההימנעות מהכרעה ושימוש בלשון "יכול הטוען שיטען...". בית המשפט הציב שאלה שאין צורך בבינה יתרה כדי להניח, שהיא אשר תהא יתד לעתירות בימים יבואו. הנחת יסוד ראויה להידרשות לנקודה זו היא, כדברי בית המשפט (שם, עמ' 526):

"הדעת נותנת, כך יאמר, כי משנמנו ... גופי תרבות וגופים ציבוריים אחרים כגופים מייעצים במינוי חברים למליאת רשות השידור, ביקש החוק לעשות את רשות השידור - שלא כפי שהיתה קודם לכן - גוף נייטרלי מבחינה פוליטית, גוף נעדר זיקה למפלגות הפוליטיות..." (וראו דברי הכנסת הנזכרים שם, המשמיעים את תקוות המחוקק).

ואין שוני לעניין זה, כמובן, בין רשות השידור לרשות השניה. עצתנו אמונה היא כי שיטת המינוי לפי מכסות מפלגתיות תרד מעל הפרק, ותחתיה תבוא ההיועצות הסטטוטורית. השרים בתוך עמם וממשלתם ומשפטם הם יושבים ויידעו, כי כדי שימלאו כראוי את תפקידיהם חלה חובה זו. ככל שהמדובר בסעיף 3 לחוק רשות השידור, מילוי תפקידי הרשות שבו, ובהם "לשקף את חיי המדינה... לחזק את הקשר עם המורשת היהודית... לשקף את חייהם ונכסי תרבותם של כל שבטי העם... לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית...", משמיע בוודאי גיוון ציבורי בהרכב המליאה. ובאשר לרשות השניה, כבר אמר המחוקק דברו מפורשות בסעיף 7 לחוק כי על הרכב המועצה לשקף "במידת האפשר, את מיגוון הדעות הרווחות בציבור...".

(2) אכן, "מגוון הדעות הרווחות בציבור" עשוי לכלול את הדעות הפוליטיות, ורצון הבוחר המשתקף במבנה הכנסת למפלגותיה הוא אחת האינדיקציות המשמעותיות לכך; ואולם

שיקול הדעת בנושאים אלה אינו יכול להיעשות כמעין מקח וממכר מפלגתי. ראוי איפוא שהשרים העוסקים במלאכה ישוו לנגד עיניהם "מבט על", שבו לא יינעלו אלי שיג ושיח מפלגתי אלא יתנו לבם בראש וראשונה למיהותם ולאיכותם של המתמנים, כמובן אחר קיום קפדני של חובת ההיוועצות. אותו "מבט על" יאפשר גם, לאחר גיבושה הראשוני של הרשימה בעקבות ההיוועצות, לבדוק אם אכן משקפת היא את המגוון הדרוש; אחריות השרים והממשלה היא להבטיח תמונה כוללת של ייצוג וגיוון, ולשמה עליהם לבחון את הרשימה שגובשה, ולפי הצורך להוסיף או לגרוע, ואף אין מניעה כי יקיימו בשלב זה דיאלוג עם גורמים במערכת הציבורית (השוו, בשינויים המחויבים, לרבות המגמה לדח-פוליטיזציה של רשויות השידור, פ"ד 121/86 סיעת ש"ס נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(3)462, בעמ' 466). ואם בסופו של יום, בהרמה זו של הרף, מתוך הוגנות, לעבר גיוון ואיכות, יהיה כדי לתרום לשיפור - דיינו.

(3) יצוין, כי היוועצות מפלגתית אפשר שתתעורר בשלב שבו הוכנה טנטטיבית רשימת המועמדים הראשונית שלדעת השר משקפת את המגוון הדרוש, לאחר היוועצות כדין בגופים שלגביהם הדבר הוא בחינת חובה. זהו השלב שבו אין מניעה לכאורה להידרש לפניית מפלגה המבקשת לעיין בה ולהביע דעתה. כלומר, לצורך בחינה האם הרשימה הראשונית משקפת את מגוון הדעות הרווחות בציבור אין מניעה משמיעת עמדתם של כלל הגורמים המייצגים במישור הפוליטי. ואם זאת, יודגש כי שמיעת עמדתם אינה מה שנהג בעבר, בחינת "עסקה", אלא כשמה, שמיעה, בשכל טוב ופתיחות דעת, במגמה שהרשימה הסופית תהווה ייצוג מיטבי של מגוון הדעות בציבור. המנחה הוא אותו "מבט על", המאפשר להוסיף או לגרוע מן הרשימה הראשונית לפי הצורך. כדי שלא לפגוע במועמדים העלולים להיגרע מן הרשימה, יש להודיע מראש לכל מקבליה, כי המדובר ברשימה ראשונית, ושייתכנו שינויים.

8. הליך שייפרש כספר הפתוח, במילוי מצוות המחוקק ופסיקת בית המשפט, הוא הראוי והנכון, וממילא הוא שיעמוד בביקורת שיפוטית וציבורית. פשיטא כי בהצעת ההחלטה שתובא לממשלה יש לפרט את ההליך שננקט.