

ד' אלול תשפ"ג
21 אוגוסט 2023

לכבוד
ברוריה מנדלסון, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד התקשורת

שלום רב,

הנדון: הערות לתזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג - 2023 שפורסם להערות הציבור

בשם המרכז הרפורמי לדת ומדינה, הזרוע הציבורית והמשפטית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, הריני לפנות אליכם, כדלקמן:

1. בפתח הדברים נבקש להעיר כי תזכיר חוק התקשורת כפי שהוצג להערות הציבור משנה את הפיקוח והרגולציה על כל מערך גופי התקשורת בישראל ובתוכם שידורי הכבלים, הלוויין ושידורי הרדיו באופן שהופך את שר התקשורת לבעל שליטה ישירה ובלעדית בכלי התקשורת המרכזיים הפועלים בישראל. נוסחו של החוק מייצר, הלכה למעשה, פוליטיזציה של כל גופי התקשורת בישראל אשר יוכפפו לדרג הפוליטי ויאבדו מעצמאותם ומהחופש העיתונאי לו הם זוכים כיום.
2. כידוע, עיתונות ותקשורת חופשית משליטת הממשלה והדרג הפוליטי, הנם מסימני ההיכר של מדינות דמוקרטיות נאורות וליברליות. מדינות דמוקרטיות בעולם שומרות על עצמאות גופי וכלי התקשורת שלהם ונמנעות משליטה בלעדית של הממשלה בהם. זאת על מנת לשמור על החופש והחירות העיתונאית, על זכות הציבור לדעת וזכות הציבור לנגישות למידע מהימן בזמן אמת. שכן, בלעדי כלי תקשורת עצמאיים החופשיים להעביר ביקורת ומידע אמין בזמן אמת על המתרחש לציבור, נמנעת מהציבור היכולת להתחקות אחר האמת, לבקר את פעולות השלטון ולגבש עמדה עצמאית וביקורתית ביחס לממשלה ופעולותיה.
3. תזכיר החוק, יאפשר בפועל, שליטה בלעדית של שר התקשורת תוך פיקוח על כלל ערוצי הטלוויזיה והרדיו המסחריים באופן שיאפשר שליטה פוליטית בלעדית וישירה בהם. זהו אובדן סממן חשוב ומובהק של מדינה דמוקרטית. יתירה מכך, אין גוף מקצועי ומיומן היושב לצד המועצה על מנת לספק לה חוות דעת מקצועיות ולסייע בהחלטות מקצועיות, כשם שקיים היום במועצת הכבלים והלוויין.
4. בתכלית תזכיר החוק עומד ניסיון נפסד לשלוט ולהשפיע על דעת הקהל תוך פיקוח הדוק על גופי השידור באופן שיאפשר לרשות החדשה לשלוט במידע, בנתונים ובתכנים.
5. העובדה כי תזכיר החוק יהפוך את הגוף החדש - הרשות והמועצה לתקשורת משודרת - ליחידת סמך פנים ממשלתית של משרד התקשורת וכל התנהלותה תהיה בשליטתו הבלעדית של משרד התקשורת, אף היא מייצרת ריכוזיות בעייתית בשל מבנה המועצה והיותה נתונה למרותם של שרי הממשלה הממנים את היושבים במועצה.

6. לא זו אף זו, תזכיר החוק מעלה חשש כי בעל גופי החדשות יכפה לשדר שידורי חדשות מאוזנים לכאורה תוך התערבות בוטה בשיקולים עיתונאיים ובתכני השידור. כך, בכסות של גיוון דעות וחדשות מאוזנות, יוכל הרגולטור לכפות על ערוץ חדשות להעלות לשידור פרשן כזה או אחר בשם גיוון הדעות, הגם שערוץ החדשות אינו מעוניין בכך. זאת בניגוד למצב כיום בו ישנו חופש פעולה עיתונאי בו מועצת הרשות השנייה מתערבת לעיתים נדירות בלבד בתוכן המשודר וזאת רק על רקע שידורים פוגעניים.

7. בהערותנו אנו מבקשות להתייחס בהרחבה לשלושה היבטים של החוק החדש:

- א. ביטול איסורים רגולטוריים לעניין "שידורים אסורים"
- ב. אתיקה בחדשות וההצעה לאימוץ תקנון עצמאי חלף אסדרה חיצונית של אתיקה בחדשות
- ג. פוליטיזציה של המועצה והרשות לתקשורת משודרת באופן בחירת חברי המועצה והיו"ר

א. ביטול איסורים רגולטוריים לעניין "שידורים אסורים"

8. בדברי ההסבר לתזכיר החוק נכתב כי על פי התזכיר יבוטלו: "האיסורים הרגולטוריים לעניין שידורים אסורים" - שידורים אלה נאסרו לפי דינים אחרים ויאכפו באמצעותם ולא באמצעות החוק המוצע."

9. כלומר, האיסורים הרגולטוריים הקבועים כיום בדברי החקיקה המאסדרים את פעילותם של כלי התקשורת השונים הפועלים בישראל תחת פיקוח מועצת הרשות השנייה או תחת מועצת הכבלים והלוויין, אינם כלולים בתזכיר החוק, אף שמן הראוי היה כי תזכיר חוק המאסדר את כלל השידורים, יקבע נורמות אחידות באשר לשידורים אסורים.

10. כך למשל חוק כללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים), תשמ"ח-1987 החל על שידורי כבלים ולוויין קובע תחת פרק ב' שידורים אסורים בסעיפים 2 ו-3 לחוק, בין היתר, כלדקמן:

שידורים אסורים

"בעל זכיון לא ישדר שידורים... שיש בהם הסתה גזענית או לאומנית...."

...

קיום הוראות דין

"בקיום שידורים ימלא בעל זכיון אחר הוראות כל דין, ובלי לגרוע מכלליות האמור, ינקוט בעל זכיון בכל האמצעים הדרושים להבטיח כי בתכנם של שידורים לא יהיה משום -

(1) השפלת אדם או קבוצת בני אדם בשל לאום, מוצא ודת;

(2) ביזוי אדם בשל מעשים, התנהגות או תכונות המיוחסות לו;

(3) הסתה לאפליה מטעמים של גזע, מוצא, דת, לאום ומין.

11. נוסף על האמור בחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982 החל אף הוא על שידורי כבלים ולוויין סעיף 6. כה, מפרט מהם שידורים אסורים ביחס לתכני פורנוגרפיה, ואלימות מינית והאיסור על שידורם.

12. חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990 (להלן: "חוק הרשות השניה") החל על ערוצי השידור (11,12,13,14) מפרט בסעיף 46 אודות שידורים אסורים:

שידורים אסורים (תיקון מס' 33) תשע"א-2011

46. (א) מורשה לשידורים לא ישדר שידורים שיש בהם –

- (1) עבירה פלילית או עוולה אזרחית לפי כל דין;
- (2) הסתה לגזענות, לאפליה או לפגיעה ממשית באדם או בקבוצת בני-אדם, על רקע השתייכותם לדת, גזע, לאום, מין, עדה, אורח-חיים או מוצא;

(תיקון מס' 45) תשע"ח-2018

(א2) חומר תועבה, כמשמעותו בחוק העונשין, ובכלל זה מיסדרים שעניינם אחד מאלה:

- (1) הצגת יחסי מין שיש בהם אלימות, התעלוות, ביזוי, השפלה או ניצול;
 - (2) הצגת יחסי מין עם קטין או עם אדם הנחזה לקטין;
 - (3) הצגת אדם או איבר מאיבריו כחפץ זמין לשימוש מיני;
- והכול כשהמיסדרים המנויים בפסקאות משנה (1) עד (3) אינם, באופן מובהק, בעלי ערך אמנותי, מדעי, חדשותי, חינוכי או הסברתי, המצדיק, בנסיבות העניין, את שידורם;

13. לשיטתנו יש לכלול בתזכיר החוק את כלל האיסורים המפורטים לעיל, שכן תכלית תזכיר החוק הנה לאסדר את כלל שידורי התקשורת בישראל ומן הראוי שהחוק המאסדר את הרגולציה, יכלול בתוכו איסורים נורמטיביים מהותיים וחשובים אלו, בוודאי לאור ביטול חוק הרשות השניה (סעיף 113 לתזכיר החוק) המותר חלל נורמטיבי ביחס לשידורים אסורים.

14. מן הראוי שחוק המבקש לאסדר את כלל שידורי התקשורת יאסור באופן גורף ואחיד על שידורים שיש בהם משום הסתה גזענית או הסתה לאומנית כמו גם הסתה לאפליה מטעמי גזע, מוצא, דת, לאום ומין והשפלת בני אדם או קבוצת בני אדם על רקע מוצא דת או לאום. כמו כן בוודאי שיש לאסור על שידורים בהם יש אלימות מינית, יחסי מין עם קטינים ופורנוגרפיה. קשה להלום ששר התקשורת בחר להתעלם במפגיע מאיסורים אלו. הגם שהאיסורים מופיעים בדברי חקיקה אחרים הרי שהם אינם חלים באחידות על כלל הגופים ולשיטתנו הם מהותיים להסדרת הפעילות של גופי תקשורת, ומן הראוי להכניס איסורים אלו לחוק המוצע כקריאת כיוון והבעת שאט נפש מתופעות פסולות אלו שאין מקומם בשידורי טלויזיה.

15. על כן יש להוסיף לחוק פרק נרחב של שידורים אסורים המקבץ בתוכו את כלל האיסורים שנמנו לעיל שיחולו באופן אחיד וברור על כלל גופי התקשורת המשדרים.

ב. אתיקה בחדשות וההצעה לאימוץ תקנון עצמאי חלף אסדרה חיצונית של אתיקה בחדשות

16. בדברי ההסבר לתזכיר החוק מוצע לכוון את משטר האתיקה בחדשות, באמצעות אימוץ תקנון עצמי ובכפוף לפרסומו ולא על דרך של אסדרה חיצונית מכוח הדין. זאת חרף העובדה שתזכיר החוק מכיר לכאורה בחשיבות של אתיקה בשידורי חדשות. בתזכיר החוק נכתב בין היתר כי: "ספק חדשות יספק תכני חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, ולא יבוטאו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהליו ובעלי מניותיו... מוצע לקבוע רשימה של נושאים בהם יעסוק תקנון האתיקה הנוגעים לטיב וסטנדרט מקובל לעבודה עיתונאית ללא הטיה לא עניינית של הסיקור". לרשימת הנושאים נוספה גם החובה לקבוע הסדר לעניין ביטוי מאוזן למגוון הדעות בציבור, **הסדר זה אינו יוצר חובה אסדרתית לסיקור מאוזן** אלא מחייב את ספק החדשות לבחון את האופן בו ינתן ביטוי כאמור ולקבוע את האיזון שהוא מוצא לנכון.

17. יוצא אפוא כי תזכיר החוק אינו קובע סטנדרט אחיד קבוע ושקוף לכלל הגופים ומשאיר זאת לפתחם של ערוצי השידור. יתירה מכך, מציע תזכיר החוק תקנון אתיקה מצומצם ביותר שיעסוק בין היתר במניעת ניגוד עניינים, מניעת התקשרויות שעשויות להשפיע על טיב הסיקור התקשורתי, גילוי נאות הנדרש מטעם מגישים, פרשנים ועיתונאים, מניעת הטעיה בדיווח חדשותי וביטוי מאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל. אין מחלוקת על כך שמדובר בנושאים חשובים שראוי לענגם בתקנון. עם זאת העובדה שכל גוף חדשות **רשאי לאמץ תקנון אתיקה ואינו מחויב לכללי אתיקה אחידים ברורים שקופים ושוויוניים שחלים על כל גופי התקשורת הנו בעייתי ולא ראוי**.

18. אין להשאיר בידי גופי התקשורת עצמם את החירות לאמץ תקנון כזה או אחר ועל הרגולטור לקבוע קריטריונים ברורים ואחידים לאתיקה עיתונאית מקצועית. בדברי ההסבר אף נכתב כי:

"מוצע לכוון הסדר אתיקה בחדשות המבוסס על תקנון שכל ספק חדשות רשום יידרש לגבש ולאמץ. מוצע לקבוע רשימה של נושאים בהם יעסוק תקנון האתיקה הנוגעים לטיב וסטנדרט מקובל לעבודה עיתונאית ללא הטיה לא עניינית של הסיקור. לרשימת הנושאים נוספה גם החובה לקבוע הסדר לעניין ביטוי מאוזן למגוון הדעות בציבור, הסדר זה אינו יוצר חובה אסדרתית לסיקור מאוזן אלא מחייב את ספק החדשות לבחון את האופן בו ינתן ביטוי כאמור ולקבוע את האיזון שהוא מוצא לנכון. בסעיף קטן (ב) מוצע לחייב את ספק החדשות לפרסם לציבור את התקנון וכן להמציא אותו לרשות שתפרסם אותו. פרסום התקנון יאפשר לציבור להעריך את סטנדרט האתיקה המוצהר של כל ספק חדשות ואף עשוי לשמש אותו כדי לזהות במקרים מסוימים חריגה מכללי האתיקה שקבע ספק החדשות לעצמו."

19. יוצא אפוא כי בתזכיר החוק אין אסדרה אמיתית ומהותית של אתיקה עיתונאית שכן הנושא הושאר לפתחו של כל גוף תקשורת שיגבש לעצמו את תקנון האתיקה. לא זו אף זו, תזכיר החוק אף אינו מציין כיצד יפעל הרגולטור- הוא שר התקשורת ומשרד התקשורת, במקרה של הפרת תקנון האתיקה. ולא בכדי.

20. ללא מנגנון אכיפה אפקטיבי ומרתיע וללא קווי יסוד ברורים אחידים ושוויוניים המוטלים על ידי הרגולטור על כלל גופי התקשורת- אין משמעות לאתיקה עיתונאית וסעיפיה נותרים ריקים מתוכן אמיתי והנם בבחינת יציאה ידי חובה. **בכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים), תשמ"ח-1987** ישנה התייחסות נרחבת לאחריות בעל זיכיון לגבי אתיקה בשידורים בסעיף 6 האוסר בין היתר על ציון-

מוצאו של אדם, דתו, גזעו או לאומיותו וכן השקפתו הפוליטית, השתייכותו הארגונית או העדפותיו המיניות של האדם, אלא אם כן יש בפרטים אלה משום נגיעה ישירה וחיונית לנושא המישר, לתוכנו ולהבנתו- במהלך מישר. נושא זה שהנו מהותי לאתיקה עיתונאית נשאר ללא התייחסות בתזכיר החוק.

21. בתקנון האתיקה המקצועית של העיתונות של מועצת העיתונות והתקשורת¹ שאושר בספטמבר 2020 מונים שורה ארוכה של עקרונות יסוד לשמירה על אתיקה עיתונאית ובהם **שמירה על חופש העיתונות, נאמנות לאמת ולזכות הציבור לדעת, הבטחת כל התנאים המאפשרים חופש עיתונות על ידי בעלי אמצעי התקשורת**, נאמנות לבדיקת עובדות, לשלמות המידע, מהימנות מקורות המידע, שקיפות במתן חוות דעת עיתונאית אישית, שמירה על כבודו ושמו הטוב של אדם, שמירה על פרטיות, דיווח חדשותי מאוזן השומר ברגישות וחמלה על קורבנות ונפגעים המעורבים בארועי אלימות, מלחמה, אסונות ותאונות, כמו גם על בני משפחותיהם.

22. בנוסף המסמך מתייחס באופן רחב ומקיף לנושא אפליה גזענות ותיג והתחייבות שלא לפרסם דברי הסתה או עידוד לגזענות. כך גם חל איסור לציין אפיוני גזע, מוצא, צבע עור, עדה, לאומיות, דת, מגדר, וזהות מגדרית, עיסוק, העדפה מינית מחלה או מוגבלות גופנית או נפשית, מקום מגורים, אמונה או השקפה פוליטית ומעמד חברתי- כלכלי- אלא אם הם נוגעים עניינית לנושא השידור. כמו כן חלה חובה אתית שלא להדיר או להפלות בשידור על בסיס אפיונים אלו.

23. יוצא אפוא כי כלל הנושאים המהותיים לאתיקה עיתונאית שהנם מעמודי התווך של עיתונות איכותית בעלת יושרה מקצועית החיוניים לעבודה עיתונאית מקצועית וחופשית במדינה דמוקרטית – נעדרים כליל מתזכיר החוק.

24. לשיטתנו על הרגולטור **לקבוע תקנון אתיקה אחיד שקוף ושוויוני לכלל גופי התקשורת המשדרים** הכולל בתוכו את כלל הנושאים שהובאו לעיל כמו גם מנגנון פיקוח ואכיפה אפקטיבי הכולל בתוכו קנסות וענישה משמעותיים להפרות אתיקה עיתונאית. החוק המוצע הכולל הפנייה לחקיקה חיצונית לחוק הזה תייצר דיסהרמוניה חקיקתית שכן כל אחד מדברי החקיקה שהובאו לעיל חלים על גוף שידור אחר ודרוש חוק אחיד הקובע סטנדרט נורמטיבי אחיד באשר לאתיקה בשידורים.

ג. הרכב המועצה החדש שיפקח על השידורים

25. תזכיר החוק קובע כי במסגרת ביטול הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין תקום מועצה המונה 9 חברים בלבד, בראשם יעמוד יו"ר, עובד מדינה שימונה ישירות על ידי שר התקשורת ללא חובת מכרז אלא דרך ועדת איתור. מתוך 9 חברי המועצה -3 הנם עובדי מדינה שייבחרו ישירות על ידי שר התקשורת, שר האוצר ושר הכלכלה. מתוך 5 נציגי הציבור בוועדה- 2 נציגי ציבור שיכהנו במועצה יבחרו ישירות על ידי השר ושלושה נציגי ציבור ימונו דרך ועדת איתור המורכבת אף היא מנציגי שר התקשורת החינוך והמשפטים. יוצא אפוא כי רוב הרכבה של המועצה הוא פוליטי ללא איזון אמיתי בין עובדי מדינה לנציגי הציבור. מספר חברי המועצה הנו מצומצם אף הוא ביחס ל 13 חברי המועצה המכהנים כיום במועצת

¹ <http://www.moaza.co.il/BRPortal/br/P102.jsp?arc=26627>

הכבלים והלוויין. מן הראוי שהגוף החדש המוקם המאגד תחתיו מספר גדול של גופי שידורים- ימנה לפחות 13 נציגים כפי שמונה המועצה לכבלים ולוויין.

26. לא זו אף זו, הגם שהיום גופי הרגולציה נשלטים באופן ישיר או עקיף על ידי הדרג הפוליטי, הרי שבמקום לשנות זאת כחלק מהרפורמה בהתאם להמלצת ועדות מקצועיות קודמות שייעצו על שינוי גופי הרגולציה (וכפי שנעשה בתאגיד השידור הציבורי בו חברי המועצה נבחרים על ידי ועדת איתור בראשות שופט בדימוס) הרי שהחוק החדש אך מחריף ומעמיק את הפוליטיזציה של הרשות החדשה באמצעות מינוי חברי המועצה על ידי הדרג הפוליטי.

27. במסגרת תזכיר החוק -לרשות הסמכות לדרוש מגופי השידור כל מידע שברצותה לקבל. כמו כן יינתנו לרשות סמכויות פיקוח ואכיפה מנהליים לרבות האפשרות להשית קנסות בגובה מיליוני ₪ על גופי השידור. האופי הפוליטי של המועצה הנשלטת לחלוטין בידי הדרגים הפוליטיים עלול לייצר מצב בו גופי התקשורת יחששו להעביר ביקורת על הממשלה ופעולותיה בשל חשש מקנסות שיושגו עליהם על ידי המועצה שהנה זרועה הארוכה של הממשלה בפועל המייצגת אינטרס פוליטי צר חלף אינטרס ציבורי רחב.

28. העובדה כי מתוך נציגי הציבור- 2 נציגים הנם מינויים ישירים של השר שיבחרו בהליך עוקף מכרז ללא ועדת איתור- פירושה שליטה מוחלטת של הדרג הפוליטי בהרכב המועצה, שכן כל החברים בגוף החדש הם מינויים ישירים של פוליטיקאים ולפיכך אין משמעות אמיתית לנציגי ציבור כאשר רובם נבחר על ידי הדרג הפוליטי.

29. מן הראוי היה שהמועצה תורכב באופן מאוזן ושווה מנציגי ציבור עצמאיים שיבחרו במכרז פומבי ועובדי מדינה שנבחרים על ידי הדרג הפוליטי בכדי ליצור איזון אינטרסים ולייצג באופן שוויוני את רוב הציבור.

30. נוסף על האמור, אין בתזכיר החוק מנהלת אסדרת שידורים לציבור- שתפקידה להיות הגוף המקצועי שמייצע למועצה, מסייע לה בביצוע תפקידה ובהוצאת החלטותיה אל הפועל. זאת בניגוד למצב היום במועצת הכבלים והלוויין בו לצד המועצה ישנו גוף מקצועי מייצע בדמות מנהלת אסדרת שידורים. גם ברשות השנייה המועצה מורכבת מאנשי מקצוע ומתמנה בהמלצת אנשי מקצוע מתחום התרבות והרוח ובהם סופרים, אמנים, אנשי אקדמיה וכיוב' הממליצים על הרכב המועצה. העדרו של גוף מקצועי שכזה בחוק החדש מייצר רשות לא מקצועית, ריכוזית, פוליטית במהותה שאין דבר שיבטיח את האינטרס הציבורי בפעולתה. מצב כזה יהפוך את התקשורת לתקשורת מגויסת המשמשת שופר לשלטון באופן שלא הולם מדינה דמוקרטית.

31. יוצא אפוא כי ללא קביעת מנגנון ותקנון המאסדר שידורים אסורים ואתיקה עיתונאית, וללא גוף מקצועי הפועל לצד המועצה החדשה, ללא מועצה עם מספר חברים רחב המונה מספר שווה של נציגי ציבור ועובדי מדינה, גופי התקשורת יפעלו ללא רגולציה אמיתית ומהותית תוך שהם ישלטו באופן בלעדי על ידי הממשלה ויאבדו כל צביון וזכר של עיתונות עצמאית וחופשית.

32. תזכיר החוק מייצר מועצה קטנה ריכוזית ופוליטית במהותה שאין לה גוף מקצועי מייצע אמיתי ומן הצד השני משאיר פרצות גדולות בכל הנוגע לאתיקה עיתונאית ושידורים אסורים בבחינת "איש הישר בעיניו

יעשה" בהיבטים אלו. בכך טמונות סכנות אמתיות ומוחשיות לחופש העיתונות והתקשורת בישראל ועל כן יש לתקן את התזכיר לפי הערותינו שהובאו בהרחבה לעיל.

בכבוד רב,



מירי נחמיאס-יסף, עו"ד