

21 אוגוסט 2023

ד' אלול תשפ"ג

לכבוד
ד"ר חה"כ שלמה קרעי
שר התקשורת
משרד התקשורת

שלום רב,

הנדון: תגובת לובי 99 לתזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג – 2023

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדות להגיש את עמדתנו בנוגע לתזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג – 2023 (להלן: "הצעת החוק").

הצעת החוק, על פי דברי ההסבר וכן על פי הצהרות שר התקשורת מאז שנכנס לתפקיד, נועדה לתקן מצב של אנומליה רגולטורית בכל הנוגע לתחום השידורים, לבטל רגולציה, לפתוח את השוק לתחרות ו"ליישר את מגרש המשחקים". ואולם, הלכה למעשה, הצעת החוק בנוסחה המוצע – מובילה לתוצאות אחרות לגמרי, כאלו שיעמיקן את השליטה הממשלתית ואת שליטת בעלי ההון על כלי התקשורת המספקים תכני צפי ושמע בכלל, ועל התכנים המוצגים לציבור כ"חדשות" בפרט, יובילו לפגיעה קשה בחופש העיתונות ובעצמאותה, בשוק הדעות, בשיח הציבורי ובדמוקרטיה.

הערותינו מתייחסות בעיקרן לסוגיות הבאות:

א. הצעת החוק צריכה להגדיר כמטרה, בנוסף ל"תחרות" ול"מגוון" בתכני הצפי-והשמע, גם הוגנות, מהימנות, עצמאות ואיכות של תכני החדשות. מטרה זו צריכה לעמוד בבסיס האסדרה הנוגעת לתחום החדשות;

ב. המועצה לתקשורת משודרת המוקמת בהצעת החוק תהיה נתונה לשליטה פוליטית מלאה, ולא תוכל להתנהל באופן עצמאי. נקודת מוצא זו משליכה הלאה על בחינת כלל הסמכויות הנתונות למועצה – סמכויות שהינן נרחבות ביותר ונתונות להפעלת שיקול דעת, שבמדינה דמוקרטית, אינן יכולות להיות מצויות בידי מועצה בשליטה פוליטית;

ג. איסורי הבעלויות הצולבות והריכוזיות אינם מספקים, סלקטיביים, ומשמרים שוק ריכוזי. בפרט, איסורי הבעלויות הצולבות נתונות להפעלת שיקול דעת על בסיס שיקולים אמורפיים, באופן שעלול לשרת אינטרסים פוליטיים; איסורים אלו צפויים להתבטל באופן אוטומטי ללא צורך בהוכחת שינוי מספק במצב התחרות השוק; ההצעה מחריגה שחקנים מסוימים מכללי הבעלויות הצולבות, ומתחולת חוק הריכוזיות, באופן שעלול להגביר את מוטת השליטה וכוח המיקוח של בעלי אינטרסים כלכליים;

ד. ביטול ההפרדה התאגידית בין הערוצים לבין חברות החדשות, יוביל להשחתה של תכני החדשות. ההצעה תוביל להגברת השפעה של בעלי השליטה, על התכנים החדשותיים, באופן שישרת את האינטרסים שלהם. זאת, ללא כל התייחסות בדו"ח ה-RIA או בדברי ההסבר להצעת החוק, וללא הצגת כל עבודת מטה; הפרדה זו גם מובילה לביטול האיסור על שילוב תוכן שיווקי, לרבות פרסום סמוי, בתכני החדשות;

ה. שקיפות האחזקות בספקי החדשות היא נדרשת אך לא מספקת. שקיפות זאת עשויה לקדם את היכולת למפות את האינטרסים שמאחורי ספקי החדשות, ואולם, אין כל ערובה לכך שהיא תאפשר לציבור לזהות בזמן אמת מעורבות של אינטרסים כלכליים או הטיה על בסיסם, בתכני החדשות;

- ו. המועצה איננה בעל כישורים מספקים ליתן הוראות בתחום שמירה על התחרות. למועצה סמכויות רבות בתחום זה, כולל הסמכות לסרב לרישום גורם במרשם ספקי החדשות, ואולם תנאי הסף כלל אינם מחייבים מיומנות בתחום דיני התחרות;
- ז. העברת תכני תאגיד השידור הציבורי בחינם לספקי התכנים מהווה סבסוד כפול של הציבור לטובת בעלי ההון תוך החלשת התאגיד;
- ח. הסמכויות לעניין קבלת מידע בנוגע לנתוני הצפייה ומדידת נתוני הצפייה, יובילו לשליטה ממשלתית מסוכנת על נתוני הצפייה, שליטה מסוכנת בייחוד לנוכח היות הממשלה מושא סיקור מרכזי של גופי החדשות;
- ט. סמכויות הפיקוח, מדירות את ציבור הצרכנים – הצעת החוק מבטלת את מוסד נציבות פניות הציבור; הצעת החוק לא מקימה זכות עמידה לארגוני צרכנים בנוגע להפרות של החוק.

מבוא:

”בספר של זינגלס, מקור הכוח העיקרי שחברות יכולות לשתף אתן פעולה הם הפוליטיקאים, וכך נוצר קפיטליזם של מקורבים. במערכת שלנו בישראל, זה יכול להיות גם התחברות לכוחות אחרים, כמו כוחות בעיתונות שיש להם שליטה על כוחות פוליטיים, וגם זה ייתן לך קפיטליזם של מקורבים. זה יכול להגיע בשתיים או שלוש דרכים - דרכים למנוע תחרות. ואם אתה מונע תחרות, אתה מעלה מחירים ובדרך כלל משתק את החלקים החלשים יותר בחברה, שהתלות שלהם במחירים נמוכים יותר של מוצרים ושירותים כשיעור מהכנסתם היא גדולה יותר. זה משהו שאני מעוניין מאוד להימנע ממנו...” (ראש הממשלה בנימין נתניהו, מרץ 2014, דה מרקר)

1. אין צורך להכביר במילים בדבר חשיבותה של עיתונות עצמאית ובלתי-תלויה, אשר כפופה אך ורק לכללי האתיקה העיתונאית. עצמאותם של הגופים המשדרים בתחום החדשות והאקטואליה, וניתוקם המקסימלי מהשפעות חיצוניות של בעלי הון או גורמים פוליטיים, הכרחיים, על מנת לבסס חברה דמוקרטית הניזונה ממידע אובייקטיבי באופן המאפשר לפרטים שבה לגבש את עמדותיהם ותפיסותיהם, ולפקח על עבודתם של נבחר הציבור¹.
2. כך, על מנת להגשים את זכות הציבור לדעת שהינה זכות יסוד, יש להילחם בתופעה במסגרתה כלי התקשורת הפועלים בתחומי החדשות והאקטואליה, פועלים על בסיס אינטרסים סמויים של בעלי השליטה בהם ושל מפרסמים גדולים או למען האינטרסים של גורמי שלטון ופוליטיקאים. תקשורת מקצועית ועצמאית היא תנאי חשוב, אם לא הכרחי, לקיומה של דמוקרטיה.
3. לשם ביסוס עצמאות זו, שצריכה להיות מוגדרת במסגרת מטרות החוק, כחלק מהערכים המוגנים, נדרשים שינוי מבני וגם הוראות רגולציה מסוימות, שיבטיחו את עצמאותם של הגופים המשדרים, בדגש על תחום החדשות והאקטואליה במובנם הרחב, ושימנעו שימוש בכלי התקשורת לצרכים של גורמים בעלי אינטרס, בין אם בעלי הון ובין אם פוליטיקאים תוך פגיעה בעקרונות הבסיסיים ביותר בעבודת העיתונות: מהימנות, סיקור אמת, הגינות, שקיפות, זכות הציבור לדעת ועוד.
4. בענייננו, כפי שנפרט להלן, המנגנונים המוצעים בהצעת החוק רחוקים מלהיות כאלו המאפשרים עצמאות וניתוק של גופי התקשורת בכלל וספקי החדשות בפרט, משליטה פוליטית ומסחרית. כמו כן, ההסדרים

¹ ראו דבריה של כבי' השופטת פרוקציה ביחס לענף החדשות "ענף תקשורת זה אוצר בתוכו כוח השפעה רב על עיצוב דעת הקהל והוא שולט על מקורות מידע חיוניים המזרמים לציבור בתחומים שונים" (ע"מ 6352/01 חדשות ישראל (טי.אי.אן.סי) בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נו(2) 118 (2001)).

המוצעים בעניין הבעלויות הצולבות והריכוזיות בענף – אינם מספקים כלל ועיקר ועלולים להוביל למצב שבו הענף יישלט בידי מספר בעלי הון מעטים שיצברו כוח פוליטי רב.

מטרת החוק – קידום תכני חדשות איכותיים, מהימנים, עצמאיים, הוגנים

5. כלי התקשורת הוגדרו על ידי רבים כ"רשות רביעית", שנועדה לסייע בשמירה על הדמוקרטיה. על מנת לקיים תכלית חשובה זו, אין די בקידום "מגוון", "ריבוי דעות" ו"תחרות", אלא **יש לקדם תוכן מהימן, הוגן ואיכותי** שייסע בקידום זכות הציבור לדעת, השיח הציבורי וחירויות הפרט וזכויות המיעוט, כמו חופש הביטוי, חופש המידע, פלורליזם וסובלנות.
6. עיתונות היא מקצוע שיש להשעין על כללי אתיקה (כפי שאף מבקשת לעגן הצעת החוק בסעיף 43) – ויש להבהיר במטרת החוק כי דרישות בסיסיות אלו בנוגע לתכני החדשות, הינן חלק ממטרות החוק², שמהן נגזרת גם אסדרה שנועדה לקדם מטרות אלו (למשל, אסדרה הנוגעת לתחום הייחודי של אספקת חדשות).
7. משכך, **יש להוסיף לסעיף ה"מטרה", קידום של איכות, עצמאות, מהימנות והוגנות באספקת תכני חדשות.**

פוליטיזציה מסוכנת של הרשות והמועצה לתקשורת משודרת

8. ההחלטה לסגור את הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו ואת מועצת הכבלים והלוויין, ולהקים תחתן מועצה עצמאית אחודה לתחום שידורי הצפי-והשמע, היא החלטה מתבקשת ונדרשת, שעולה בקנה אחד עם שורת המלצות של ועדות שונות בעשורים האחרונים³.
9. ואולם, למעט סעיף הקובע כי "בביצוע תפקידי המועצה ובהפעלת סמכויותיה, יפעלו המועצה וחבריה באופן עצמאי והם יונחו על ידי שיקולים מקצועיים בלבד" – בחינה של מכלול ההיבטים של הקמת ופעילות המועצה, מלמדת כי כמעט אין כל אפשרות שהמועצה לתקשורת משודרת (להלן: "המועצה") תפעל באופן עצמאי.
10. כך, למשל, **דרכי המינוי של המועצה כפי שמוצעות בנוסח הצעת החוק – פוגעות באופן ישיר בעצמאות הנדרשת ממועצה שכזו, עצמאות שהינה הבסיס למתן סמכויות רגולטוריות בתחום העדין והרגיש כל כך – מדיה.**
11. אמנם הצעת החוק בהיבטים מסוימים מצמצמת רגולציה ומפחיתה בסמכויות של המועצה על פני הרשויות הרגולטוריות הקיימות היום, ואולם – **למועצה עדיין נתון שיקול דעת רחב ביותר להפעיל סמכויות משמעותיות ביותר, חלקן "דרקוניות", לרבות:**
 - א. הסמכות לסגור ערוץ או ספק חדשות אחר⁴;
 - ב. הסמכות לאשר/לסרב לבקשה להירשם במרשם ספקי החדשות, בין היתר על סמך שיקולים אמורפיים של "תחרות" ו"גיוון"⁵;
 - ג. סמכות להכריע ביחסים מסחריים בין ספק תכנים לבין ספק חדשות⁶;
 - ד. סמכות להטיל הוראות על גורם מורשה, כדי למנוע חשש לפגיעה משמעותית בתחרות⁷;
 - ה. סמכות לקבוע בכללים או הוראת מינהל הגבלות בדבר החזקה, מבנה תאגידי או הפרדה חשבונאית של ספק תכנים או ספק חדשות⁸;

² לשיטתנו אין די באמור בסעיף 42, שכן מהימנות, עצמאות והוגנות שידורי החדשות צריכים להיות חלק מהערכים המוגנים העומדים בבסיס החוק, שעליהם צריכה להגן הרגולציה, וככאלו, עליהם לחול על כל השרשרת ולא רק על ספקי חדשות.

³ דו"ח מבקר המדינה 70ב, "עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים", 2020, בעמ' 16.

⁴ סעיף 28 להצעת החוק – ביטול רישום במרשם.

⁵ סעיף 37(ב) להצעת החוק.

⁶ סעיף 44 להצעת החוק.

⁷ סעיף 65 להצעת החוק.

⁸ סעיף 66 להצעת החוק.

1. סמכות לאשר מיזוגים מכוח "דוקטרינת החברה הכושלת" אף לגורמים שאינם עומדים בתנאי הסף של הצעת החוק לרישום כספקי חדשות.⁹
2. סמכות כללית לקבל מידע מהגורמים המורשים או גורמים שהם ספק גורמים מורשים¹⁰.
12. **סמכויות אלו, אף שייכתן שהן כשלעצמן נדרשות, לא יכולות להינתן למועצה הנתונה בשליטה פוליטית מלאה, אלא אך ורק למועצה עצמאית שאיננה תלויה בממשלה ובבעלי הון.**
13. על פי הגדרות ה-OECD והאיחוד האירופי, ההיבטים המרכזיים המבטיחים את עצמאות הרגולטור הם היבטים תקציביים, ודרכי המינוי והפיטורין של המועצה.¹¹ כך, למשל, נכתב בהמלצה של האיחוד האירופי-

"...The rules governing regulatory authorities for the broadcasting sector, especially their membership, are a key element of their independence. Therefore, they should be defined so as to protect them against any interference, in particular by political forces or economic interests.

4. For this purpose, specific rules should be defined as regards incompatibilities in order to avoid that:

- regulatory authorities are under the influence of political power;
- members of regulatory authorities exercise functions or hold interests in enterprises or other organisations in the media or related sectors, which might lead to a conflict of interest in connection with membership of the regulatory authority.

5. Furthermore, rules should guarantee that the members of these authorities:

- are appointed in a democratic and transparent manner..."¹²

14. במדינות רבות, רשויות התקשורת מוקמות כתאגיד סטטוטורי, על מנת להגביר את עצמאותן ולהרחיק אותן משליטה פוליטית¹³. אין הדבר מחייב, שכן הבחינה היא מהותית ולא פרוצדורלית, היינו, האם האופן בו עוצבה הרשות, על שלל האספקטים, מאפשר לה עצמאות.¹⁴
15. ואולם, בענייננו, **ישנם מאפיינים רבים שמצביעים על כך שבאופן מהותי – המועצה לא תוכל לפעול בעצמאות הנדרשת מהרגולטור האחראי על תחום המדיה:**

- א. המועצה ממונה באופן פוליטי מובהק (גם ביחס לטיוטת התזכיר הקודמת¹⁵ (להלן: "טיוטת התזכיר"))¹⁶:
- יו"ר המועצה מתמנה ע"י **שר התקשורת**, בהמלצת ועדת איתור ש-4 מ-5 חבריה, ממונה ע"י **גורמים פוליטיים** (מנכ"ל משרד התקשורת; נציג ציבור שימונה ע"י מנכ"ל משרד התקשורת; נציג ציבור שימונה ע"י מנכ"ל משרד החינוך; נציג ציבור שימונה ע"י מנכ"ל משרד המשפטים; נציג נציבות שירות המדינה – כשנציגי הציבור ממונים ללא שצריכים להוכיח עמידה בתנאי סף ממשיים כפי שיפורט להלן¹⁷).
- 3 נציגי ממשלה – נציג משרד התקשורת; נציג משרד האוצר; נציג משרד הכלכלה.
- 2 נציגי ציבור שממונים **באופן ישיר על ידי שר התקשורת.**

⁹ סעיף 39(ג) להצעת החוק.

¹⁰ סעיף 80 להצעת החוק.

¹¹ ראו למשל: Being an Independent Regulator: The Governance of Regulators, OECD Publishing (2016), p. 22.

¹² Recommendation REC (2000 Council of Europe, Committee of Ministers, On the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector), p.23.

¹³ כך למשל, באוסטרליה, איטליה, בריטניה, ניו-זילנד, צרפת, בלגיה, פינלנד – ראו בעניין זה דו"ח מבקר המדינה 70ב, "עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים", 2020, בעמ' 11.

¹⁴ "Structurally, independence can be achieved by establishing the regulatory body as a separate legal entity; however, it seems possible to reach the same by other means as well. Consequently being a separate legal entity cannot be regarded as essential" INDIREG, Independent Regulators Research

¹⁵ טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022, [כאן](#)

¹⁶ בהקשר זה נאמר כי דברי ההסבר לסעיף 4 המוצע, כוללים השוואה לדרכי המינוי של חברי הרשויות הרגולטוריות הקיימות היום, אך לא כוללות השוואה לדרכי המינוי בטיוטת התזכיר – שעשויות היו להבטיח עצמאות רבה יותר של המועצה, אף כי לא מוחלטת.

¹⁷ סעיף 16 להצעת החוק.

- 3 - נציגי ציבור שימונו ע"י ועדת איתור שממונה ע"י גורמים פוליטיים (נציג ציבור שימנה שר התקשורת; נציג ציבור שימנה שר החינוך; נציג ציבור שימנה שר המשפטים – כשאלו ממונים ללא תנאי סף ממשיים כפי שיתואר להלן).
- ב. בוטלו תנאי הסף שנדרשו בטיטוט התזכיר לחברי הוועדה לאיתור נציגי הציבור במועצה ויו"ר המועצה – כך, במקום דרישה לניסיון של 5 שנים לפחות בתחום התקשורת, התרבות או בתפקיד ניהולי או כהונה בתפקיד ציבורי בכיר בתחומים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים¹⁸ – **כל שנדרש כעת הוא "מעמד ומומחיות" בתחומים אלו**¹⁹ – **מונחים גמישים שהלכה למעשה מבטלים כליל את תנאי הסף הנדרשים**, מה שישליך גם על האפשרות של הוועדה לבדיקת מינויים לאשר/לפסול אותם, **ויאפשר לשרים למנות נציגים בהתאם להתאמתם הפוליטית ולא בהתאם למקצועיותם בתחום הרלוונטי**.
- ג. הרכב המועצה לא מחייב ניסיון מקצועי בתחום התקשורת ו/או החדשות – נציגי הציבור הממונים על ידי ועדת האיתור, אינם נדרשים להיות בעלי ניסיון בתחום החדשות או העיתונות²⁰ – תחומי תוכן קריטיים עבור רגולטור מקצועי בתחום האסדרה של תכנים אודיו-ויזואליים²¹.
- ד. לרשות לא מוגדרים תפקידים בצורה ברורה וקוהרנטית – למרות שקיים סעיף שעניינו "הקמת הרשות, תפקידיה וסמכויותיה"²², למעשה תפקידיה לא מוגדרים באופן ברור בפרק העוסק בהקמת הרשות, אלא מפוזרים לאורך הצעת החוק בלי הגדרת תפקידים ומטרות ברורה. זאת, בניגוד לרשויות אחרות שהוקמו בחקיקה בשנים האחרונות²³. דבר זה עשוי לייצר לחצים עליה בהתאם ל"צורך" של השר או הממשלה ולפגוע בעצמאותה.
- ה. סמכות לממשלה לפזר את המועצה על בסיס המלצת השר – הממשלה רשאית על פי נוסח הצעת החוק לפזר את המועצה על פי המלצת השר, אם זה סבור כי המועצה "אינה ממלאת את תפקידיה לפי חוק זה" לאורך זמן באופן שעלול לגרום לפגיעה ממשית בתחום²⁴ – כלומר, מדובר ב"רשימה פתוחה" שמאפשרת לשר ולממשלה להפעיל שיקול דעת רחב, באופן שעלול להגביר את שליטת הממשלה במועצה ולהוות מעין "חרב" מעל לראשה²⁵.

¹⁸ סעיף 15 לטיטוט התזכיר.

¹⁹ סעיף 15 להצעת החוק.

²⁰ למעט שני נציגי ציבור לפי בחירת השר שצריכים להיות "בעלי ניסיון משמעותי" או בתחום היצירה, העריכה והאספקה של תכני צפייה-ושמע, או בתחום החדשות והעיתונות. ראו סעיף 4 לחוק.

²¹ כפי שגם עולה מדברי ההסבר להצעת החוק, בהסבר לפרק ה' שעניינו אספקת חדשות: "לתוכניות אלו חשיבות ציבורית מיוחדת בכל הנוגע לשמירה על הדמוקרטיה ולהשפעה על דעת הקהל כמו גם חשיבות תחרותית מיוחדת מתוך הרגלי הצפייה בישראל וחשיבותה של מהדורת החדשות המרכזית בלב שעות צפיית השיא ("הפריים-טיים"). ההסדרים המוצעים נועדו להגשים מספר תכליות: ראשית, הבטחת ריבוי דעות וגיוון חדשותי; שנית, מניעת ריכוזיות יתר בידי גופים חזקים במשק, והגבלת יכולתם להחזיק בבמות המשפיעות והמעצבות את דעת הקהל; ושלישית, מניעת פגיעה בתחרות בתחום אספקת תכני צפייה-ושמע באמצעות החזקה בלעדית בתכני חדשות."

²² סעיף 22 להצעת החוק.

²³ כך, למשל, רשות האסדרה שהוקמה על פי חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021, מגדיר בסעיף 7 את תפקידיה של הרשות, עוד לפני הפירוט של כלל סמכויותיה.

²⁴ סעיף 13 להצעת החוק.

²⁵ ראו בהקשר זה, את האמור ב- Recommendation REC (2000 Council of Europe, Committee of Ministers, On the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector)

"Finally, precise rules should be defined as regards the possibility to dismiss members of regulatory authorities so as to avoid that dismissal be used as a means of political pressure.. In particular, dismissal should only be possible in case of non-respect of the rules of incompatibility with which they must comply or incapacity to exercise their functions duly noted, without prejudice to the possibility for the person concerned to appeal to the courts against the dismissal. Furthermore, dismissal on the grounds of an offence connected or not with their functions should only be possible in serious instances clearly defined by law, subject to a final sentence by a court."

יצוין כי אף שסעיף דומה היה בטיטוט התזכיר – כאשר המועצה הממונה הינה בשליטה פוליטית מלאה – יש בסעיף זה הוספת נדבך נוסף של שליטה.

1. תקציב המבוסס על תקציב המדינה ולא תקציב עצמאי – במדינות רבות ב-OECD, תקציב רשות התקשורת מבוסס על מימון חוץ ממשלתי, כזה הנגזר למשל מאגרות של השחקנים בשוק²⁶. בענייננו, מוצע להגדיר את תקציב הרשות בסעיף תקציב נפרד בתקציב המדינה, מה שיקנה לממשלה מידה לא מבוטלת של שליטה על פעילות הרשות²⁷.
16. חלף ההצעה המובאת בהצעת החוק, יש לחזור לנוסח של טיוטת התזכיר, וגם על גבו לערוך שינויים כפי שהצענו בתגובתנו לטיוטת התזכיר²⁸ – כך שהרכב הוועדה ודרכי מינוי נציגי הציבור, יהיו עצמאיים באופן המקסימלי. כן יש להבטיח שוועדת האיתור שתוקם לשם איתור מועמדים למועצה ולתפקיד היו"ר, תהא ועדה עצמאית, נטולת זיקה פוליטית, ותוכל להמליץ על מועמדים מקצועיים, ראויים ועצמאיים, בתחומי תוכן נדרשים לרבות בתחום העיתונות, כמו הרכב ועדה הדומה לוועדת המינויים בתאגיד השידור הציבורי, כפי שהצענו בעמדתנו בנוגע לטיוטת התזכיר.
17. עוד, יש לקבוע תנאי סף קשיחים, לשם עמידה על מקצועיותם של חברי ועדת האיתור ושל חברי המועצה.

האיסורים על הבעלויות הצולבות וצמצום הריכוזיות בספקי החדשות, אינם מספקים, סלקטיביים, ומשמרים שוק

ריכוז

18. הצעת החוק מציעה "מדרג" בעניין הבעלויות הצולבות – גורמים מסוימים לא יוכלו כלל להירשם במרשם ספקי החדשות; גורמים מסוימים שרישומם מעורר קושי, רישומם יהיה כפוף להפעלת שיקול דעת; יתר הגורמים אין מניעה לרישומם. כן מפנה ההצעה להוראות חוק הריכוזיות (תוך תיקון החוק) כך שגורם המבקש להירשם במרשם ספקי התכנים, צריך לעמוד בהוראות (המיוחדות) של חוק הריכוזיות.
19. ההצעה בעניין הסדרי הבעלויות הצולבות והריכוזיות, בעייתית מאד ועלולה לפגוע אנושות בשוק שידורי החדשות, וזאת במספר היבטים:
- א. הסמכויות הנרחבות המוקנות למועצה בכל הנוגע לרישום במרשם ספקי החדשות, ולביטול רישום, לא יכולות להינתן למועצה פוליטית – הצעת החוק מקנה למועצה סמכויות מרחיבות מאד, כמו הסמכות להחליט האם לתת לגורם זה או אחר להירשם במרשם ספקי החדשות, תוך הפעלת שיקול דעת על בסיס שיקולי "תחרות" ושל "מגוון" – שהם מאד אמורפיים, גמישים ורחבים. כל החלטה של מועצה בשליטה פוליטית בעניין זה תהא, בצדק, חשודה בהטיה פוליטית ובשיקולים לא ענייניים. השליטה של הממשלה על שוק החדשות הגלומה בהצעה זו, לא תעלה על הדעת במדינה דמוקרטית, בה הממשלה אמורה להיות אחד ממושאי הביקורת והפיקוח המשמעותיים ביותר של גופי החדשות. לכן, כל עוד הרכב המועצה ודרכי המינוי שלה הוא על פי ההצעה, אין לתת למועצה שיקול דעת בעניין זה כלל. חלף זאת, וככל שדרכי מינוי המועצה לא ישונו, יש להכניס את כלל הגורמים המנויים בתוספת השניה, לרשימת הגורמים שלא רשאים להירשם במרשם ספקי החדשות.
- ב. ההצעה הקובעת שאיסורי הבעלויות הצולבות שנותרים על כנם יבוטלו באופן אוטומטי בעוד 10 שנים (סעיף שקיעה) – מסוכנת²⁹. ככלל, סעיף שקיעה הוא דבר שעשוי להיות חיובי לעיתים, שכן ההנחה היא שהשוק משתנה והרגולציה תדרוש עדכונים עתיים. ואולם – הצעת החוק בענייננו מהווה הדוגמה המובהקת ביותר לכך שאנומליה אסדרתית עלולה "להיתקע" במשך שנים ארוכות ולייצר מצב של "מגרש שאינו ישר" – ודווקא בכל הקשור לענף המדיה, בשל הרגישות והקושי של שרי התקשורת לדורותיהם, להתעסק בו. ההצעה באה לפתור מצב של אסדרה עקומה ביותר במשך עשרות שנים, כאשר אינספור ועדות המליצו

²⁶ דו"ח הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, 2013, בעמ' 67.

²⁷ ראו בהקשר זה את האמור ב

²⁸ הערות לובי 99 לשימוע הציבורי לטיוטת התזכיר, כאן, בסעיפים 8-13.

²⁹ בסעיף 39 להצעת החוק.

המלצות שונות, שלא יושמו. לכן, לא ייתכן שההסדרים המוצעים בהצעה יבוטלו אוטומטית בעוד 10 שנים, וישאירו את השוק במצב של זה-רגולציה שבה הגורמים בעלי הכוח, יוכלו לנצל את הוואקום ולצבור כוח נוסף.³⁰

חלף זאת, ניתן לקבוע בחוק מועד להקמת ועדה שתבחן את הצורך בשינוי האסדרה בעניין הבעלויות הצולבות, כך שיהיה בסיס מקצועי לשינוי האסדרה הקבועה בחוק, ככל שיהיה בכך צורך, וככל שתהיה היתכנות.

ג. **ההגדרה של "ספק תכנים בינוני" מוציאה מתחולה קבוצות מדיה גדולות הקיימות היום בשוק** - יש להוריד את רף ההגדרה של "היקף פעילות בינוני" ל-200 מיליון ₪ במקום 300 מיליון ₪. על פי הידוע לנו, קבוצות מדיה גדולות השולטות כיום בלא מעט פלטפורמות במקביל, מצויות מתחת לרף של 300 מיליון ₪ ומשכך לא יידרשו במרשם ספקי התכנים, וכן ספקי חדשות שמעבירים תכני חדשות על גבי אותם ספקי התכנים, לא יידרשו להירשם במרשם ספקי החדשות, דבר החותר תחת הסדרי הבעלויות הצולבות המעטים שנשארו בחוק.

ד. **תנאי הסף לרישום במרשם ספקי החדשות, משמרים את הריכוזיות בשוק** – אם מטרת החוק היא לפתוח השוק לתחרות, ולאפשר גיוון רב יותר, **אין ליתן לגורמים המחזיקים כבר בפלטפורמה כלשהי המספקת חדשות, בוודאי כאלו החולשים על נתחי שוק משמעותיים, להירשם במרשם ספקי החדשות**. "פתיחת השוק" באופן שמעניק הלכה למעשה לבעלי ההון השולטים היום בענף, לקבל פלטפורמות נוספות להעברת תכניהם, לא יועיל במאומה להגברת ה"מגוון" וה"תחרות"³¹.

לכן, יש להוסיף לסעיף 38 להצעת החוק, גורמים נוספים, לרבות כאלו המנויים בתוספת השניה, שעל פי הנוסח המוצע יופעל בעניינם שיקול דעת. כך למשל – יש להוסיף לסעיף זה אדם המחזיק מעל 25% מאמצעי השליטה בספק חדשות אחר או בעל זיקה לספק חדשות אחר; מורשה לשידורי רדיו שנתח השוק שלו מעל 20% מסך ההכנסות מתוכן שיווקי בשידורי רדיו בישראל; כן יש להוסיף להצעה גורם שהוא בעל מונופולין, על פי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 שהיקף ההכנסות הקובע שלו על פי הגדרתו בסעיף 30 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013, הוא מעל 1,000,000,000 ₪³² - זאת, בשל האינטרס הבולט של גוף שהינו בעל מונופולין, לנצל את הבמה התקשורתית שבידיו לצורך הגדלת כוח השוק שלו, ולפגוע בתחרות³³.

עוד נציין כי לשיטתנו, כפי שהצגנו גם בתגובתנו לטיטת התזכיר³⁴, **נכון לבחון את שוק החדשות באופן מצרפי ולבסס מתודולוגיה לבחינת נתחי שוק**, כך שגורם בענף, לרבות עיתון או אתר אינטרנט חדשותי, שמחזיק מעל 5% בשוק החדשות, לא יהא רשאי להירשם במרשם ספקי החדשות³⁵. ואולם, סמכות זו יש ליתן אך ורק למועצה עצמאית, כפי שציינו לעיל.

ה. **החרגת הגורמים המחזיקים כיום בספק חדשות ובאתר אינטרנט, מייצר מצב של שימור המצב המונופוליסטי בשוק החדשות** – הצעת החוק קובעת שגורמים שמחזיקים ערב כניסת החוק לתוקף בספק

³⁰ דוגמא לכך ניתן לראות באישור שנתנה הרשות השניה למיזם הסטרימינג של קשת ו-RGE, אישור שניתן על רקע "האנומליה הקשה הקיימת בחקיקת שוק השידורים המיושנת והחסרה..." (סעיף 74 בהחלטת מועצת הרשות השניה מיום 22.06.2022).

³¹ ראו עמדתנו בנוגע לעמדת רשות התחרות ביחס לטיטת התזכיר, בסעיפים 75-80 לתגובת לובי 99 לטיטת התזכיר, ראו לעיל ה"ש 28.

³² זאת, שכן החשש שהרישיון לאספקת חדשות ינוצל כמנוף לחץ בהתאם לאינטרסים הכלכליים של בעלי השליטה, מתעצם ככל שמדובר בגוף מונופוליסטי בעל מעמד במשק הישראלי. נזכיר בעניין זה, את ההתגייסות של חדשות 12 ל מאבק של בעלת השליטה בקשת, החברה המרכזית למשקאות קלים, נגד מס הסוכר שהוטל על המשקאות הקלים.

³³ לשיטתנו, מדובר בתנאי סף הכרחי גם עבור רישום כספק תכנים, ולא רק כספק חדשות. זאת שכן אחזקה בפלטפורמה להעברת תכנים, עשויה להיות מנוף לחץ משמעותי ביותר על קובעי המדיניות.

³⁴ בסעיפים 41-42 לתגובת לובי 99 לטיטת התזכיר, ראו לעיל ה"ש 28.

³⁵ לשיטתנו הנימוק המופיע בדו"ח ה- RIA לדחיית הצעה זו (בעמ' 13), איננו מספק – זאת, שכן למועצה נתונות סמכויות רבות שעלולות להוביל למצב של הפעלת לחצים מגורמים דומיננטיים בעלי עוצמה בשוק, ולא מדובר בסמכות ייחודית בהקשר זה.

חדשות ובאתר אינטרנט חדשותי, לא יידרשו לקבל אישור מהמועצה לאחזקות הצולבות לאחר שקילת שיקולי תחרות³⁶. מצב זה מוביל לכך שהגורמים המונופוליסטים הקיימים היום בשוק, ימשיכו להחזיק באותן הפלטפורמות לאספקת תכני חדשות, מה שיפגע, הלכה למעשה, באפשרות של שחקנים קטנים יותר להיכנס לשוק.

1. הצעת החוק מחריגה מחוק הריכוזיות חלק מהשחקנים באופן שמעורר חשש לתחולה סלקטיבית – על פי סעיף 37(א), לא יירשם במרשם ספקי החדשות מי שהוא גורם ריכוזי לפי חוק הריכוזיות, אלא בהתאם להוראותיו. ואולם, לפי סעיף 147 להצעת החוק, חוק הריכוזיות יתוקן כך שחלף רשימת הגורמים הקיימת היום בהגדרה "גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה"³⁷ – המכניסה אותם לרשימת הגורמים הריכוזיים, יירשם "גורם מורשה כהגדרתו בחוק השידורים".

המשמעות: אך ורק ספקי תכנים בינוניים וגדולים, ספקי חדשות רשומים (ספקי חדשות המספקים חדשות באמצעות ספקי תכנים בינוניים או גדולים) וערוצים ישראלים רשומים (ערוצים המספקים תוכן לרבות שיווקי באמצעות ספק תכנים בינוני או גדול) – יוגדרו כגורמים בעלי השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה, מה שיחיל עליהם את הוראות חוק הריכוזיות. כך, ספקי חדשות שלא מועברים על גבי ספק תכנים העומד ברף ההכנסות של 300 מיליון ₪ בשנה מאספקת תכני צפייה-ושמע, לא ייחשבו לגורמים ריכוזיים על פי חוק הריכוזיות, והוראותיו כמו גם הסעיף בהצעת החוק, המחיל את הוראות חוק הריכוזיות, לא יחולו עליהם³⁸. זאת, בניגוד להגדרה הקיימת היום בחוק, הכוללת למשל גם בעל רישיון זעיר³⁹.

שינוי ההגדרה לעניין "גורם בעל השפעה בתחום השידורים" בחוק הריכוזיות באמצעות הצעת החוק באופן המוצע, יוביל למצב שבו גורמים המחזיקים במנוף לחץ משמעותי על קובעי המדיניות, מנוף שעשוי לשמש אותם להגברת השבי הרגולטורי ולמינוף האינטרסים הכלכליים שלהם – לא ייחשבו לגורמים ריכוזיים, ולא יחולו עליהם המגבלות החלות על גורמים ריכוזיים. לא זו אף זו, שינוי ההגדרה יביא לכך שגורמים בעלי השפעה ועוצמה במשק, יוכלו להירשם במרשם ספקי החדשות, ולהקים ספק חדשות לצורך מינוף עסקיהם האחרים.

דבר זה עומד בניגוד להיגיון העומד בבסיס ההגדרות המצויות בחוק הריכוזיות היום, כפי שעולה מהמתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית⁴⁰:

"אף החזקה בזכות בתחום התקשורת והשידורים, בפרט כשהיא מאפשרת לשדר שידורי חדשות ואקטואליה, עשויה להגביר את השפעתו של הגורם הריכוזי הזוכה בה כלפי קובעי המדיניות. לפי החוק, גורם שמוגדר כ"בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה", וכל גורם שמשתיך לקבוצת המחזיקים שלו, נחשב לגורם ריכוזי ללא מבחני נתח שוק או היקף פעילות. מכאן, ניתן ללמוד על המשקל הרב שהעניק המחוקק להשפעה שיש לפעילות בתחומים אלו על הריכוזיות הכלל-משקית."

חלף זאת, יש להגדיר כ"גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה" כל ספק חדשות⁴¹, ספק תכנים או ערוץ – ללא תלות בהיקפי הכנסותיו מתוכן שיווקי – כפי שעיתון בתפוצה יומית (שהוא אף לא עובר הליך של רישום), כלול בהגדרה זו.

³⁶ סעיף 111(ג) להצעת החוק בצירוף סעיף 40 להצעת החוק.

³⁷ סעיף 4 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013.

³⁸ כך, למשל, ערוץ 14 שהיום מופיע ברשימת הגורמים הריכוזיים, מכוח היותו בעל רישיון מכוח חוק הרשות השנייה. ראו רשימת הגורמים הריכוזיים באתר רשות התחרות, כאן.

³⁹ כל רישיון לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990 הופך את בעליו לגורם ריכוזי הכלול ברשימת הגורמים הריכוזיים, וכן מהווה תחום תשתית חיונית לפי פרט 3.1 לתוספת, שהקצאתו מחייבת היוועצות בוועדה לצמצום הריכוזיות.

⁴⁰ מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית, אתר ועדת הריכוזיות, בעמ' 9, כאן.

⁴¹ יש להוסיף הגדרה בעניין זה, שכן בניגוד ל"ספק תכנים" ול"ערוץ", אין כל הגדרה ל"ספק חדשות" אלא רק ל"ספק חדשות רשום".

ביטול חברות החדשות יוביל להשחתה של תכני החדשות

20. **ההצעה מבטלת את החובה הקבועה היום בחוק הרשות השנייה להפרדה תאגידיית בין הערוץ המסחרי (= או ספק התכנים), לבין חברת החדשות (= או ספק החדשות).** זאת, ללא כל הסבר, נימוק, השוואה או התייחסות – הן בדברי ההסבר לחוק והן בדו"ח ה-RIA. **ביטול חברות החדשות הוא אחד מהצעדים המשמעותיים ביותר המובאים בהצעת החוק, והעובדה שאין לכך כל התייחסות בהצעה – בעייתית ביותר.**
21. **מכל מקום, אין חולק כי ההפרדה התאגידיית הקיימת היום – לפיה 60% ממניות חברת החדשות יוחזקו בידי בעלי רישיונות לשידורי טלוויזיה (בעלי המניות בערוץ המסחרי) ו-40% מהמניות, יהיו ברשות הרשות השנייה, וכן ימונה דירקטוריון נפרד, שכולל 40% דירקטורים מטעם הציבור – איננה מספקת, ולא מייצרת את "החומה הסינית" המתבקשת בין האינטרסים המסחריים של בעלי השליטה ושל המפרסמים הגדולים, לבין תכני שידורי החדשות.**
22. **דבר זה עולה משורת דוגמאות ארוכה – החל מאופן הסיקור של נושא הגז ושל מס הסוכר בחדשות 12, בערוץ קשת בו יצחק תשובה החזיק 42.22% ומשפחת ורטהיים, שהינה בעלת השליטה בחברה המרכזית למשקאות קלים ("קוקה קולה ישראל") היא בעלת השליטה⁴², ועוד דוגמאות רבות. העובדה שחברות החדשות מוחזקות, באמצעות הערוצים המסחריים, בידי בעלי הון, ותלויות בהן לצורך הישרדותן, מובילה לכך שפעמים רבות הן לא יכולות לבצע סיקור חדשני מקצועי, מהימן ומדויק, ו"להרים מסך" מעל קבוצות האינטרסים הכלכליים והפוליטיים שמשפיעות על סדר היום הציבורי.**
23. **השאלה האם הדרך הנכונה להתמודד עם הכשלים בשיטה הקיימת, היא לבטל כליל את הרגולציה בעניין זה, בטענה כי יש לתת לציבור "להצביע עם השלט" ו"השוק יעשה את שלו".**
24. **טענה זו פעמים רבות אינה עומדת ככל שמדובר במוצר רגיש כמו שידורי חדשות ואקטואליה. זאת, שכן מדובר במוצר ייחודי בעל מאפיינים ייחודיים וקושי ממשי לזהות "בזמן אמת" את הפגמים במוצר. למשל, היכולת לזהות סיקור מוטא בנושא כלשהו בהתאם לאינטרסים המסחריים של בעלי השליטה או המפרסמים, היא מורכבת ודורשת מומחיות, הבנת עומק, שליטה מספיק גבוהה במידע אודות מפת האינטרסים של בעלי השליטה ומייצרת מצב שבו רוב הציבור שייקל בסיקור המוטא – לא ידע בזמן אמת ולעיתים רבות גם לאחר מכן, כי מדובר בסיקור מוטא. זאת, בניגוד למוצר "קלאסי" שהציבור צורך, ויכול ביתר קלות לזהות בזמן אמת שהמוצר תקול, לא מספיק איכותי, יקר מדי וכיוצא ב⁴⁴.**
25. **לא זו אף זו, אף כי "החומה הסינית" פעמים רבות לא הספיקה בשביל למנוע זליגת אינטרסים מסחריים לתכני החדשות, אין לדעת כמה מקרים היא כן הצליחה לבלום, כמה "כתבות מטעם" שכל תכליתן ניצול הבמה התקשורתית לצרכים צרים של בעלי השליטה או המפרסמים, לא פורסמו בעקבות ההפרדה.**
26. **בנוסף – ביטול החובה על שידור חדשות באמצעות חברת חדשות, גם מובילה לביטול האיסור על הכללת תכנים שיווקיים בתכני החדשות, וממירה איסור זה בכללים שתקבע המועצה בנוגע לגילוי בדבר קיומו של תוכן שיווקי⁴⁵. כך, חלף צריכת חדשות, שהינן בעלות ערך רב עבור ציבור הצופים באשר הן מתווכות את המציאות, מבוססות על עובדות ומייצרות בסיס לשיח ולדיון ציבורי בנושאים בעלי חשיבות ציבורית רבה – הציבור יזכה לצורך פרסום שישפיע על תפיסת המציאות, בהתאם לאינטרסים המסחריים של בעלי השליטה ו/או המפרסמים.**

⁴² ראו כתבתו של אורן פרסיקו "סיקור של עשר שניות לחוב של 20 מיליארד" מיום 27.04.2020 באתר "העין השביעית", כאן.

⁴³ ראו כתבתו של אורן פרסיקו "בשירות בעלי הבית, בחדשות 12 הכריזו מלחמה במס על משקאות ממותקים" מיום 04.08.2021 באתר "העין השביעית", כאן.

⁴⁴ ראו בעניין זה את מאמרם של תהילה שורץ אלטשולר ואסף וינר "ריכוזיות בשוק העיתונאי-חדשותי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, בעמ' 91-92.

⁴⁵ סעיף 71 להצעת החוק.

27. מחקרים רבים הצביעו על כך שבאמצעות מניפולציות פשוטות, ניתן להוביל למצב שבו הציבור יתקשה מאד להבחין בקיומו של תוכן שיווקי, גם אם הוא ידווח לציבור⁴⁶.
28. **משכך, ההחלטה לבטל את חברות החדשות, בוודאי ללא קיום מחקר עומק ופרסום נתונים תומכים – איננה מבוססת, משוללת היגיון, ועלולה לאפשר זריסת רגל משמעותית הרבה יותר, והשפעה רבה יותר, של אינטרסים מסחריים וכלכליים, בתוך ועל תכני החדשות.**
29. חלף זאת, וכפי שהצענו בתגובתנו לטיטת התזכיר בהרחבה⁴⁷, ניתן להציע מודל בו חברות החדשות יישארו על כנו (כלומר, תידרש הפרדה תאגידית וכן תהא רגולציה ייעודית לנושא חברות החדשות). **זירקטוריון חברות החדשות יכלול רוב מובהק לזירקטורים שהינם נציגי ציבור, ויתאפשר מקום צר יחסית לנציג של בעל הרישיון לאספקת חדשות, שישמור על האינטרס העסקי-כלכלי שלו בהפעלת חברת החדשות. מודל שכזה יקשה על בעלי השליטה להשפיע על קבלת ההחלטות, והניתוק בינם לבין חברת החדשות, יהיה גדול יותר ומשמעותי יותר. נוסף על כך, ניתן לנקוט עוד צעדים שיגבירו את ההפרדה בין תכני החדשות לבין בעלי השליטה בערוצים, כמו איסור על מינויים צולבים בתאגידים בעלי זיקה אל ספק התכנים או הערוץ המסחרי, ובחברת החדשות, ועוד.**
30. עוד, נכון לשקול את האפשרות לעגן בחקיקה איסור, שסנקציות משמעותיות בצדו, על בעלי העניין בספקי החדשות להתערב באופן כלשהו בעריכת התוכן החדשותי-אקטואלי, או להפעיל לחצים על עיתונאים או עורכים בהיבט של התוכן. איסור שכזה עשוי לסייע במאבק לשמירה על העצמאות העיתונאית.

שקיפות האחזקות בספקי החדשות היא נדרשת אך לא מספקת

31. סעיף 41 להצעת החוק קובע שספק חדשות רשום ידווח למועצה באופן עתי על בעלי העניין המחזיקים בו והתאגידים בהם הוא מחזיק כבעל עניין. הסדר זה, שמחייב את ספקי החדשות לדווח למועצה, ומחייב את הרשות לפרסם את המידע שהועבר אליה – הוא הסדר ראוי שעשוי להגביר את השקיפות על האינטרסים הנוספים של בעלי השליטה בספקי החדשות, אינטרסים שלהם לעיתים קרובות השפעה משמעותית על התכנים.
32. יחד עם זאת, אין די בהסדר זה על מנת להתמודד עם הקושי שהוצג לעיל מביטול ההפרדה התאגידית בין הפלטפורמה המסחרית לבין תכני החדשות – שכן רישום באתר הרשות, לא בהכרח יוביל למצב של מודעות מספקת של הציבור לאחזקות אלו, ושל "מסננת" דרכה הציבור יצרוך את תכני החדשות שלו. ככה, עדיין עלולה להיווצר הטעיה והטיה של התכנים החדשותיים בהתאם לאינטרסים מסחריים, וזאת ללא שהציבור יהא מודע לכך, בוודאי שלא "בזמן אמת".
33. משכך, אנו סבורות שספק חדשות צריך להיות אדם שעיקר עיסוקו אספקת חדשות, וככלל, אין לאפשר לספק חדשות להחזיק אחזקות, בוודאי מהותיות, בתאגידים נוספים – מה שמייצר לו אינטרסים נוספים שלעיתים יעמידו אותו בניגוד עניינים מול חובתו לאספקת שידורי חדשות מהימנים, מאוזנים, מגוונים, עצמאיים וכיוצא"ב. משכך, **מוצע לקבוע כי ספק חדשות לא יוכל להיות בעל עניין בתאגיד שעניינו איננו אספקת חדשות או יצירת תוכן חדשותי.**

המועצה איננה בעל כישורים מספקים ליתן הוראות בתחום שמירה על התחרות

34. הצעת החוק מקנה למועצה אפשרות להתערב מטעמי תחרות במספר היבטים של פעילות הגורמים המורשים – החל מהסמכות שלא לאשר לגורם שהינו אחד מהגורמים המנויים בתוספת השניה להצעת החוק, להירשם

⁴⁶ ראו למשל את מחקר הרשות להגנת הצרכן כפי שהובא בעמדת היועמ"ש במסגרת תביעה ייצוגית שהוגשה נגד ידיעות אינטרנט ותקשורת דיגיטלית בע"מ (ynet) בשל פרסום סמוי (תי"צ 1715-02-15), כאן
⁴⁷ בסעיפים 44-54 לתגובת לובי 99 לטיטת התזכיר, ראו לעיל ה"ש 28.

במרשם ספקי החדשות⁴⁸; דרך האפשרות לתת לגורם מורשה הוראות שעניינן מניעת חשש לפגיעה משמעותית בתחרות⁴⁹; דרך האפשרות להתערב במחירים בין ספק חדשות לספק תכנים, כדי שאלו לא יהיו "מפלים"⁵⁰; דרך האפשרות לאשר רישום ספק חדשות שאינו עומד בתנאי הסף בשל דוקטרינת החברה הכושלת⁵¹; ועוד.

35. ואולם, התנאים הנדרשים לחברי המועצה, כלל אינם מחייבים שבמועצה יהא נציג בעל הכשרה בדיני התחרות⁵², לא כל שכן נציג של רשות התחרות⁵³. לא זו אף זו, מרבית הסמכויות השונות הניתנות למועצה בענייני תחרות, כלל אינן מחייבות היוועצות עם רשות התחרות, וזאת למרות שלחברי המועצה אין כל הכשרה בדיני התחרות.

36. בנוסף, במקרה של הפרת העקרון הבסיסי העומד, בין היתר, בבסיס הצעת החוק, של קידום התחרות בין ספקי התכנים והגורמים המורשים – מי שעלול להיפגע הוא לא רק ספק תכנים/ גורם מורשה אחר, אלא גם צרכני התכנים. משכך, במקום בו המועצה סבורה כי ספק תכנים/גורם מורשה פועל באופן שעלול לפגוע באופן משמעותי בתחרות, ושוקלת להטיל עליו הוראות לפי סעיף 65 להצעת החוק – **יש ליתן זכות טיעון, מעבר לאותו הגורם עצמו, גם לארגוני צרכנים.**

מתן תכני תאגיד השידור הציבורי בחינם לספקי תכנים – סבסוד כפול של הציבור לטובת בעלי ההון תוך החלשת התאגיד

37. הצעת החוק קובעת שתאגיד השידור הציבורי יידרש לספק את תכנים על פי דרישה, בחינם, לכל ספק תכנים רשום⁵⁴. על פי דברי ההסבר לחוק, "זאת, בשים לב לכך שפעילותו ממומנת בידי תקציב ממשלתי המועבר לו מכוח חוק השידור הציבורי, ואין הצדקה לחייב את הציבור לשלם על תכניו פעמיים: האחת - במימון תקציבו, והשנייה - בתשלום בעבור תכני ה-VoD שלו".

38. ואולם – למעשה, החוק מקדם את המצב ההפוך – **בו הקופה הציבורית תרפד את ניסיהם של ספקי התכנים, בחינם – כך שתכנים עליהם שילם הציבור באמצעות תקציב המדינה, ושאותם הוא רשאי לצרוך בחינם באמצעות הפלטפורמות השונות של תאגיד השידור הציבורי, יועברו חינם אין כסף אל ספקי התכנים, אותם יוכלו לשדר לציבור, ולגבות עבורם תשלום!**

39. אין כל סיבה שהציבור ישלם פעמיים עבור תכנים אלו – פעם אחת עבור הפקתם במסגרת תקציב תאגיד השידור הציבורי, ופעם שניה עבור צפייה בתכנים אלו. במצב שבו ספקי התכנים מחויבים בתשלום לתאגיד עבור תכנים אלו – הכסף חוזר אל הציבור – אל קופת תאגיד השידור הציבורי, וכול לשמש להפקת תכנים איכותיים נוספים עבור הציבור.

40. לא זו אף זו, הסעיף האמור יפגע בהכנסות התאגיד ממכירת תכניו הנדחים, מה שעלול לפגוע בעבודתו ובעצמאותו, שהינה כל כך נדרשת, בוודאי על רקע אותם שינויים הנוגעים להגברת השליטה של בעלי ההון על תכני החדשות, המוצעת בהצעת החוק.

41. עוד נוסף במאמר מוסגר, כי גם הביטול של החובה להשקיע 50% מההשקעה ביצירה ישראלית באמצעות הפקות מקומיות קנויות⁵⁵ – עשויה להעצים את כוחם של ספקי התכנים, בעלי הפלטפורמות, בענף, לצמצם את המגוון וכמובן לפגוע באיכות התכנים.

⁴⁸ סעיף 37(ב) להצעת החוק.

⁴⁹ סעיף 65 להצעת החוק.

⁵⁰ סעיף 44 להצעת החוק.

⁵¹ סעיף 39(ג) להצעת החוק.

⁵² אלא, זו רק אחת מהאפשרויות המנויות בסעיף 4(א)4(4) לנציגי ציבור.

⁵³ לפי סעיף 4(א)2 להצעת החוק, נדרש נציג ממשלה שהינו עובד משרד הכלכלה, אולם אין כל הכרח כי יהא מדובר בנציג של רשות התחרות.

⁵⁴ סעיף 61 להצעת החוק.

⁵⁵ חובה המעוגנת היום בסעיף 60 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990.

מידע לעניין נתוני צפייה ומדידת נתוני צפייה – שליטה ממשלתית מסוכנת על נתוני הצפייה

42. סעיף 81 מקנה למועצה את הסמכות לדרוש מידע הנוגע לאמידת נתוני צפייה, ואף ליצור ממשק קבוע עבור כך. עוד מאפשרת הרשות לעבד ולפרסם מידע שנאסף על ידי בעניין זה לאחר שעובד בשיטות סטטיסטיות מקובלות.
43. אמנם, המצב הקיים היום בו מי ששולט באיסוף ועיבוד הנתונים הם השחקנים בשוק (בעיקר הגדולים שבהם), הוא מצב בעייתי, שעלול להוביל להטיה בהתאם לאינטרסים שלהם. ואולם, מצב זה איננו ייחודי אלא רווח במרבית העולם⁵⁶.
44. מתן אפשרות למועצה, בוודאי כזו שהינה מועצה בשליטה פוליטית, כפי שתואר בהרחבה מעלה, לשלוט בעיבוד וניתוח של נתוני הרייטינג – דבר שלו משמעות גדולה הן בשל "אפקט הרשת" המוביל לכך שאנשים נוטים לצפות בתכנים שיותר אנשים צופים בהם והן בשל המשמעות הישירה של נתונים אלו על "עוגת הפרסום" וכגזרת, על אילו שחקנים ייחשבו לספקי תכנים בינוניים וגדולים שמחייבים רישום במרשם ושעליהם תחול רגולציה לרבות בעניין אספקת חדשות וחובות השקעה בהפקות מקור – היא בלתי מתקבלת על הדעת.
45. אין לאפשר לממשלה – שהיא באופן מתבקש, מושא סיקור מרכזי בתחום התוכן החדשותי עיתונאי, לשלוט במדידת נתוני הצפייה ועיבודם, אלא יש להשאיר פרקטיקה זו בידי גורמים חיצוניים לממשלה. יש למצוא דרך אחרת כדי להתמודד עם הכשלים שקיימים בשיטה הקיימת.

הערות לעניין סמכויות הפיקוח

46. **ככל שאופי המועצה ישתנה בהתאם להערותינו, כך שזו אכן תהא עצמאית, ואך ורק במקרה זה – יש להגביר את מנגנוני הפיקוח על קיום החוק.**
- א. בנוסף לכל הוראות הפיקוח הקבועות בהצעת החוק, אנו סבורות שפעמים רבות הצרכנים יכולים להיות המפקחים הטובים ביותר ושמים לב להפרות של החוק והכללים. לפיכך, ועל מנת לסייע בפיקוח אפקטיבי על קיום הוראות החוק, **יש לעגן מנגנון לפיו ייבחנו פניות הציבור בנוגע להפרות לכאורה של הוראות החוק והכללים שייכתבו על בסיסן.**
- ב. על מנת שהחוק יקום יש לייצר מערך תמריצים לפיו ההפסד על הפרתו, יהיה גבוה מהתועלת שיכול להפיק מההפרה. בענייננו מדובר בגופי תקשורת רבי עוצמה, שכל שהינם גדולים יותר ותפוצתם רחבה יותר, האינטרס שלהם להפר את הוראות החוק, גדל, שכן תוצאות ההפרה מניבות להם רווח שלעיתים קרובות עולה על ההפסד שמתגלם בקנס שמושת עליהם (וגם זה, בהנחה שהם נתפסים ושלאחר מיצוי הליכי השימוע, אכן מוטל עליהם קנס). לשיטתנו, המודל המוצע בהצעת החוק – הכולל מנגנון של התחייבות להימנע מהפרה, התראה מינהלית וכיוצ"ב, אינו מהווה מערך תמריצים כזה.
- משכך, אנו סבורות כי החשיבות שהוראות המהותיות הנוגעות לחובת הרישום כספק תכנים וכספק חדשות, מחייבת שהפרתן תוגדר גם כעבירה פלילית. כמובן שעל פי עקרון השיוויון של המשפט הפלילי, לעיתים קרובות יימצא כי ההליך אותו יש לנקוט הוא הליך מינהלי, ואולם ההיתכנות כי יינקט הליך פלילי נגד התאגיד המפר ונגד בעלי מניותיו ונושאי המשרה בו, עשויה להרתיע מהפרת החוק. לצד עונש המאסר יש לקבוע לעניין הפרת סעיפים אלו, **יש לקבוע קנס בגובה עד שמונה אחוז ממחזור ההכנסות של המפר, בדומה לסעיף העיצום הכספי הקבוע בחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988.**
- ג. מאחר שלעיתים קרובות הנפגעים העיקריים מהפרת ההוראות הם ציבור צרכני התכנים הצפי והשמע, יש ליתן להם זכות טיעון בכל הנוגע לכוונת חיוב של הרשות, בין היתר בנוגע לגובה העיצום הכספי שיוטל. לשם

⁵⁶ ראו בעניין זה מחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת "מדידת צפייה בטלוויזיה" מיום 03.01.2022 באתר הכנסת, בעמ' 44-45, [כאן](#)

כך, יש לפרסם את כוונת הרשות להטיל עיצום כספי⁵⁷, וליתן לארגוני צרכנים שהות להגיש עמדותיהם בעניין. כמו כן, יש לאפשר לארגוני צרכנים גם לשטוח טענותיהם בפני הרשות במקרה בו נמסרה כוונת חיוב⁵⁸.

ד. אנו סבורות כי אין כל עילה שלא להטיל עיצום כספי או התראה מינהלית על הפרה של הוראות החוק, ואין כל תועלת ב"התחייבות להימנע מהפרה" שמשמעותה היא – התחייבות לקיים את החוק. סעיף 100 הקובע שתיקבע "תקופת התחייבות" בה יתחייב אדם לא להפר את החוק – הוא נטול כל היגיון. אם זהו החוק, יש לדרוש קיומו כלשונו מההתחלה ולאורך כל תקופת פעילות, ולא לתקופה מוגבלת. משכך לעמדתנו יש לבטל את כל סימן ג' ולא לאפשר לספקי התכנים והגורמים המורשים להפר את החוק ולא לשאת, כבר מההפרה הראשונה, בתוצאות.

ה. יש לאפשר לארגוני צרכנים ולציבור הנפגע מהתנהלות ספקי התכנים או גורמים מורשים, לעתור כנגד החלטת המועצה בעניין הטלת עיצום כספי או קבלת כתב התחייבות להימנע מהפרה. רק כך, תהיה לציבור אפשרות להגן על זכויותיו כצרכן תכנים. לשם כך, יש לפרסם את עצם הכוונה להטיל עיצום כספי ולא רק את עצם הטלתו. כמו כן, יש לפרסם את עצם קבלת כתב התחייבות להימנע מהפרה, ככל שסימן זה לא יבוטל.

סיכום

47. הצעת החוק, מבוססת על טיוטת התזכיר שאף היא לא חפה מבעיות כפי שפירטנו באריכות בעמדה שהגשנו בזמנו למשרד התקשורת. ואולם, הצעת החוק הזו הופכת על פיה את העקרונות והמודלים שעמדו בבסיס טיוטת התזכיר, הנוגעים לאופי המועצה ולעצאמותה; לתכליות האסדרה; למודל ההפעלה בשוק החדשות; ועוד – באופן שמייצר הצעת חוק מסוכנת, שעלולה להגביר את השליטה של גורמים פוליטיים ושל גורמים מסחריים, על שוק החדשות ודרכו על שוק הדעות.

48. לא זו אף זו, "פתיחת השוק" באופן שמעניק הלכה למעשה לבעלי ההון השולטים היום בענף, לקבל פלטפורמות נוספות להעברת תכניהם, לא יועיל במאומה להגברת ה"מגוון" וה"תחרות".

49. אנו נעביר הערות פרטניות לנוסחי הסעיפים השונים, ככל שהצעת החוק תקודם.



מנכ"לית

בברכה,



מנהלת תחום ממשלה

⁵⁷ סעיף 88 להצעת החוק.
⁵⁸ סעיף 89 להצעת החוק.