



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי - חוקתי)

ירושלים, כ"ג חשון תשפ"ה
24 נובמבר, 2024

לכבוד
ח"כ יריב לוין
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, מס' פ/176/25 של
חברת הכנסת טלי גוטליב

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, נבקש להביא בפניך את עיקרי חוות דעתנו ביחס להצעת החוק
שבנדון, כדלקמן:

1. **עניינה של ההצעה הוא ביטול השידור הציבורי בישראל.** על פי ההצעה, בתוך שנתיים מיום
כניסת החוק לתוקף, ייסגר תאגיד השידור הישראלי (להלן: **התאגיד**) ויחדל מכל פעילותו.
בהתאמה לכך, חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014, יבוטל. מוצע כי הרשות השניה
לטלוויזיה ורדיו תערוך מכרז למתן רישיון לשידורי טלוויזיה על גבי האפיקים שבהם שידר
התאגיד. אם ייבחר זוכה במכרז זה, הוא יקבל לידיו את כל נכסי התאגיד ויוכל לקיים שידור
מסחרי פרטי באמצעותם. אם לא ייבחר זוכה, ייפסקו לגמרי השידורים על גבי אפיקי התאגיד.
באופן דומה, מוצע להפסיק את שידורי הרדיו של התאגיד, למעט שידור בתדר FM 95.5 (כיום
רשת ב'), שגם לגביו ייערך מכרז למתן רישיון לשידורי רדיו ארציים (כך שזו תהפוך לתחנה
הפרטית הארצית הראשונה).

2. **משמעותה המיידית של ההצעה היא ביטול מלא ומוחלט של השידור הציבורי בישראל ושינוי
יסודי במפת התקשורת הישראלית.** לא ניתן לקבל החלטה על מחיקה משדה התקשורת של
במת ביטוי מרכזית בחופזה, בהצעת חוק פרטית, ללא תשתית מקצועית, ובניגוד לאופן שבו
פעלה הממשלה בנושא בעבר. מדובר בנושא בעל חשיבות ציבורית רבה, שעד כה נבחן במסגרת
עבודת מטה ממשלתית שכללה את פעילותן של שורה של ועדות ציבוריות שמונו על ידי
הממשלה לבחינת הנושא.

3. **בנוסף, מהנסיבות כפי שיתוארו להלן, על רקע מהלכים נוספים המקודמים בעת הזו, עולה
חשש כבד, כי ביסוד ההצעה עומד גם הרצון להפסיק את שידורי התאגיד בשל תכנים
המשודרים בו. עוד יש לזכור כי גם אם המהלכים השונים לא יבשילו לבסוף, בכל אחד מהם**

בפני עצמו, וודאי בהצטברותם, יש משום אפקט מצנן משמעותי וחמור כלפי התאגיד וכלפי גופי התקשורת האחרים בישראל.

4. **מדובר במסר ברור לשוק התקשורת כי ביקורת על השלטון או שידור תכנים שהשלטון אינו מרוצה מהם עלולים להוביל לצעדים נגד גופי התקשורת ולהגבלתם בצעדי בזק, בלא עבודת מטה, בדרך של קידום חקיקה פרטית. נתון זה נושא אף הוא משקל משמעותי בבחינה המשפטית.**

5. חוק השידור הציבורי שנחקק בשנת 2014, אך לפני כעשור, הוא תולדה של הצורך ליתן מענה לכשלים המתמשכים בעבודת רשות השידור, כפי שנבחנו והתבררו בשורת ועדות ציבוריות, שהקימה הממשלה, האחרונה שבהן – הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל (ועדת לנדס)¹. זו ישבה על המדוכה בין השנים 2013-2014, דנה באריכות ובכובד ראש בנושא עתיד השידור הציבורי בישראל כחלק משוק התקשורת בישראל, על מאפייניו המיוחדים, והמליצה להוסיף ולקיימו במתכונת הנוכחית. המלצותיה של הוועדה אומצו על ידי ממשלת ישראל, וזו בחרה לקדם במסגרת הצעת חוק ממשלתית.

6. לאחר חקיקת חוק השידור הציבורי, הושקעו מאמצים כבירים בייסודו ובהקמתו של תאגיד השידור, הנחת התשתיות התפעוליות הנדרשות, הקמת ארכיון דיגיטלי חדשני ונגיש, וגיוס עובדים מתאימים (וזאת לאחר הליך מורכב של גיבוש הסדר מול עובדי רשות השידור, עניין שאף נדון בהליך משפטי בבג"ץ). התאגיד החל לפעול בדיגיטל בשנת 2016, ולשדר בטלוויזיה בשנת 2017. עתה, בחלוף כשבע שנים בלבד מעת שהחל לפעול באופן מלא, ולאחר שהושקעו כל התשומות האמורות בהתאם למדיניות הממשלה, מקודמת הצעת חוק פרטית, ללא עבודת מטה סדורה, כדוגמת הקמת ועדה ציבורית אשר תוכל לבחון את הסוגיה במנותק משיקולים פוליטיים, בהתאם לאופן שפעלה הממשלה בעבר. ניתן לראות אפוא כי כבר במישור ההליכי מתעורר קושי רב, שכן לא הונחה תשתית מקצועית ועובדתית של גורמי המקצוע המצביעה על כשלים בתפקודו של התאגיד (ודאי שלא במידה המצדיקה את סגירתו), תוך הצעה לבטלו כליל, ובכך לגדוע עשרות שנים של שידור ציבורי בישראל.

יצוין, כי במקור, חבר הכנסת שיזם את הצעת החוק שבנדון היה ח"כ ד"ר שלמה קרעי, קודם למינויו לשר התקשורת. ככל ששר התקשורת סבור שנכון לבחון מהלך שכזה, אזי הדרך לפעול היא באמצעות בחינה ממשלתית סדורה של הנושא וקידום עבודת מטה בינמשרדית, לשם בחינת מכלול ההיבטים הנוגעים בדבר. **קידום הצעות חוק פרטיות לא נועד להוות כלי בידי שר לשם עקיפת גורמי המקצוע במשרדו או גורמי ממשלתיים אחרים.**

7. **זאת ועוד**; מעבר לצורך להידרש להצעת החוק מבחינה מקצועית, הרי שגם מבחינה משפטית הצעת החוק מעוררת מורכבות רבה, אשר מחייבת ליבון ודיון שלא ניתן לעשותם בימים בודדים, קודם לדיון בוועדת השרים לשם גיבוש העמדה ממשלתית בנושא.

¹ הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל ["דו"ח הוועדה"](#) (2014) (נצפה לאחרונה 21.11.2024).

בתמצית ייאמר, כי משמעותה המיידית של ההצעה היא ביטול השידור הציבורי בישראל ושינוי יסודי במפת התקשורת הישראלית. יש לזכור כי בעת הזו, שוק התקשורת הישראלי הוא שוק מוגבל בהיקפו, בפרט מבחינת כמות ערוצי הברודקאסט המגוישים לציבור משדרי חדשות ואקטואליה. בנסיבות אלו, מדיניות הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בחקיקת חוק השידור הציבורי, וכפי שנפסק בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (23.1.2019) (להלן: עניין ארגון העיתונאים), היא כי יש חשיבות רבה לקיומו של שידור ציבורי המחויב על פי חוק לספק שידור מקצועי, איכותי, מסוגות שונות, הפונה לקהלים מגוונים, כשהוא חופשי מלחצים פוליטיים ומסחריים. כפי שצוין בעניין ארגון העיתונאים:

"רוב השחקנים במגרש התקשורת, הינם שחקנים פרטיים. העיתונות הכתובה כולה ורובם של ערוצי הטלוויזיה והרדיו בישראל, לרבות מערכות החדשות שלהם, הינם גופים פרטיים. תאגידי שידור פרטיים, אשר אין חולק גם על חשיבותם [...], מתאפיינים, בין היתר, בניסיונם להשיא רווח לבעליהם [...] במציאות שבה שוק התקשורת נשלט על-ידי קבוצה מצומצמת יחסית של בעלי אינטרסים, ישנו חשש כי 'שוק הדעות' יכיל בתוכו מנעד דעות מצומצם בלבד [...] מאחר שגיוונו של שוק הדעות לא יכול להיעשות באמצעות מתן זכות קנויה לכל אזרח להתבטא כרצונו באמצעי התקשורת ההמוניים, התגבשה התפיסה לפיה כדי למלא את חובתה הנ"ל – על המדינה לדאוג לכך שהתקשורת תנסה לשקף בפועל את מגוון הדעות והרעיונות הקיימים בחברה".²

8. לפיכך, בהעדר תשתית מקצועית שיש בה כדי לשנות מהנחות היסוד שאותן אימצה הממשלה אך לפני כעשור, ניתן להוסיף ולהניח כי חשיבות השידור הציבורי במפת השידורים המקומית עומדת בעינה. על פי ההצעה, קול זה יחדל מלהתקיים, שכן גם אם יבחר זוכה במכרז למתן רישיון שידור על גבי התשתית הארגונית של התאגיד, אותו גוף ישדר שידור מסחרי פרטי, הפועל למטרות רווח.

9. הבעייתיות הכרוכה בכך מקבלת משנה תוקף בכל הנוגע להפסקת שידורי החדשות והאקטואליה של התאגיד. משדרי חדשות ואקטואליה הם בבסיס השיח הציבורי וזרימת המידע בחברה דמוקרטית וקשורים בטבורם לעצם קיומו של ההליך הדמוקרטי. על רקע זה הדגיש בית המשפט העליון בעניין ארגון העיתונאים כי חשיבותו העיקרית של השידור הציבורי היא דווקא ביכולתו לשדר שידורי חדשות ואקטואליה מאוזנים וחפים מהשפעות חיצוניות. בהמשך לכך אף נכתב באותו עניין כי "משנוסד שידור ציבורי – אין לבטלו".³

10. גם בעת הנוכחית שבה הציבור צורך חדשות במגוון פלטפורמות לרבות האינטרנט, יש ראיות לכך כי צריכת החדשות בישראל באמצעות ערוצי הטלוויזיה היא גבוהה ביותר ומשמעותית, וכי הטלוויזיה עודנה משמשת כמקור הצריכה העיקרי לחדשות בישראל.⁴ לפיכך, הפסקת שידורי החדשות והאקטואליה של התאגיד היא בעלת השפעה שלילית ברורה על מגוון הדעות בשוק הדעות הישראלי, על חיוניותו, ועל טיבו ואופיו של מגוון המידע האקטואלי המוגש

² פסקה 37 לפסק הדין של המשנה לנשיאה ח' מלצר.

³ שם, פסקה 36.

⁴ הרשות השנייה, סקר דפוסי צריכת חדשות (2022) (זמין כאן) (נצפה לאחרונה 21.11.24).

לציבורי. משאלה הם פני הדברים, עולה חשש כבד כי יהיה בהצעת החוק כדי להביא לפגיעה משמעותית בחופש הביטוי והעיתונות, בדגש על חופש הביטוי הפוליטי.

11. יתרה מכך, ההצעה הנוכחית מצטרפת לשורת מהלכים המקודמים בעת הזו המאיימים על עצמאותו של התאגיד ועל יכולתו למלא את תפקידיו הציבוריים. בנסיבות אלו עולה חשש כבד, כי ביסוד ההצעה עומד גם הרצון להפסיק את שידורי התאגיד בשל תכנים המשודרים בו. עוד יש לזכור כי גם אם המהלכים השונים לא יבשילו לבסוף, בכל אחד מהם בפני עצמו, וודאי בהצטרבותם, יש משום אפקט מצנן משמעותי וחמור כלפי התאגיד וכלפי גופי התקשורת האחרים בישראל.

המסר העולה מן הדברים ברור וחמור – ביקורת על השלטון או שידור תכנים שאינם מיטיבים עם השלטון עלולה להוביל לצעדים נגד גופי התקשורת ולהגבלתם. נתון זה נושא אף הוא משקל משמעותי בבחינה המשפטית, והחשש מתעצם נוכח אופן קידום ההצעה – שלא במסגרת עבודה ממשלתית, בלא עבודת מטה ובהתעלם מעבודתן המקצועית של ועדות שישבו על המדוכה.

12. עוד נעיר כי ההצעה הנוכחית אינה בשלה ומעוררת קשיים משפטיים ומעשיים בהיבטים רבים, בנוסף לקשיים המהותיים שנזכרו לעיל. היא אינה כוללת כל התייחסות לסוגיית העובדים; קובעת הסדרים מורכבים בתחום הקניין הרוחני; וכן מעוררת שאלות מתחום השוויון וחופש העיסוק, נוכח העדיפות שמוצע לתת במסגרתה לזוכה במכרז בדרך של מתן הקלות ועדיפות בנגישות לארכיון התאגיד, מבלי שהוצגה הצדקה לייחודן דווקא לו. מורכבות משמעותית נוספת כרוכה בכך שאין מדובר בהפרטה של חברה ממשלתית, הליך המוסדר בכללותו בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, אלא במהלך ייחודי ותקדימי של העברת נכסיו של תאגיד סטטוטורי לגורם פרטי. על פי ההצעה, לא ברור אם נכסי התאגיד ימכרו ואם תשולם תמורה למדינה עבורם, ואם כן באיזו דרך. היבט זה אף הוא מחייב ליבון והסדרה מפורטים על יסוד עבודה מקצועית מעמיקה. ההתייחסות החסרה עלולה לגרור תקלות חמורות – כלכליות, מנהליות ומשפטיות.

13. מכל הטעמים האמורים, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, עמדתנו היא כי לא ניתן לקדם את הצעת החוק, בשל הפגמים התהליכיים המהותיים ביותר הטמונים בה. לפיכך אף לא ניתן לקבוע כי בעת הזו הצעת החוק עומדת באמות המידה המשפטיות המתחייבות.

בברכה,

מאיר לוין, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)

אביטל סומפולינסקי, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, שרון אפק