



**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)**

ירושלים, כ' אייר תשפ"ה
18 מאי, 2025

**לכבוד
ח"כ יריב לוין
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים**

שלום רב,

הנדון: טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להביא בפניך את התייחסותי לטיוטת החוק שבנדון, לפיה אין לאשר את קידומה במתכונתה הנוכחית. זאת, בשל פגמים תהליכיים שונים; היעדר בשלות של רכיבים מהותיים בהסדר המוצע; והעובדה כי רכיבים משמעותיים בהצעה – המעוררים סוגיות חוקתיות משמעותיות – אינם עומדים באמות המידה הדרושות. כמו כן, לא הוצגו ערובות שיש בהן כדי להבטיח את תפקודו התקין והעצמאי של שוק התקשורת.

אדגיש, מדובר ברפורמת עומק הצפויה לשנות את פניו של שוק השידורים. שינויים אלה קשורים בקשר הדוק להתנהלותה של התקשורת החופשית בישראל שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל. לפיכך, קידומה של הרפורמה מחייב כי בצד הרכיבים המקצועיים והיבטי המדיניות המגולמים בה, יובטחו ערובות מספיקות לשמירה על עקרונות היסוד בדבר חופש הביטוי וחופש העיתונות.

בחודשים האחרונים נעשה מאמץ משמעותי, הכולל מאות שעות עבודה מצד כל הגורמים המעורבים, לרבות דרגי המקצוע הבכירים ביותר במשרד התקשורת ובייעוץ המשפטי לממשלה, בניסיון להשלים בזמן שיא הצעת חוק מקיפה ומורכבת מאין כמותה. ישנם הסדרים מרכזיים לגביהם הושגו הסכמות. ואולם, לגבי חלק מהסדרי הליבה דוגמת אלה הנוגעים לשידורי החדשות; הסדרי התחרות וביטול הבעלויות הצולבות; מדידת נתוני צפייה; וסמכויות דרישת מידע רחבות על ידי מנכ"ל משרד התקשורת, לא מוצה הדיון ולא הושגו הסכמות ביחס להיבטים המשפטיים. לפיכך, הנוסח המוצע כעת אינו מבטיח די הצורך שמירה נאותה על עקרונות חוקתיים ודמוקרטיים.

לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, ניתן היה למצות את הדיון בהם לו היתה מתאפשרת שהות נוספת בטרם תבוא ההצעה לפני ועדת השרים. ואולם, משהוחלט להביאה במתכונת חלקית וחסרה זו, תוצאת הדברים היא שההצעה כוללת הסדרים המאפשרים התערבות פוליטית ויוצרים סיכונים מוגברים למעורבות מסוג זה בעבודת גופי השידורים; התערבות מסחרית ופוליטית בשידורי החדשות; ופוטנציאל להשתלטות של גופים מסחריים חזקים על

מספר במות תקשורת תוך החזקות צולבות, באופן המביא לצמצום מגוון הדעות וחותר תחת עקרון "ריבוי הבמות".

לו תקודם ההצעה במתכונתה הנוכחית, ישנו חשש ממשי שתגרם פגיעה חמורה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, באפשרותם של גופי השידורים למלא את תפקידם בחברה דמוקרטית וכן חשש ממשי לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, שהם חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

הכל כפי שיפורט להלן.

רקע כללי ומתווה להמשך קידום ההצעה

1. טיוטת חוק השידורים נועדה להנהיג רפורמת עומק בתחום שידורי האודיו-ויזואל, ולהתמודד עם פערי אסדרה משמעותיים שנוצרו בשוק בעשורים החולפים והפכו את האסדרה הקיימת לאנכרוניסטית. כך, בין היתר, בשל התפתחויות טכנולוגיות מהירות, התבססות הרשתות החברתיות, ושינויי עומק בהרגלי צריכת מידע ותוכן על ידי הציבור הרחב.
2. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים מפורטים בהרחבה בפרק ב' למסמך שכותרתו "טיוטת חוק" המונח לפני הוועדה, הכולל גם את נוסח החוק המוצע. להלן אתייחס רק לאותם חלקים בהסדר לגביהם לגביו אנו מבקשים להעיר באופן מפורט.
3. ליבת הרפורמה המוצעת היא הנהגת אסדרה המבוססת על עיקרון הנייטרליות הטכנולוגית ביחס לכל ספקי התוכן האודיו-ויזואלי, ללא קשר לתווך הטכנולוגי על גביו מסופק התוכן. האסדרה החדשה צפויה להתמקד בסוגיות תחרותיות והסרת חסמים ולבטל באופן כמעט מלא אסדרה שעניינה תוכן.
4. מרכיב משמעותי נוסף הוא הקמת מאסדר שידורים חדש (רשות השידורים), שיחליף את מועצת הכבלים והלווין ואת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. הרשות החדשה תחיל אסדרה אחידה על כלל השוק, וכמפורט בפרק ב' לטיוטת החוק, השאיפה היא כי תתאפיין ברמת עצמאות ומקצועיות גבוהה, ותתמקד בהיבטים מסחריים ותחרותיים בפעילות השוק.
5. ביחס לשני היבטים מרכזיים אלה, מבקשת ההצעה לצעוד בעקבות המלצותיה של ועדת העל לאסדרת תחום השידורים (להלן: **ועדת פולקמן**)¹ וועדות ציבוריות קודמות, ולקרב את האסדרה הישראלית למגמות עולמיות.
6. התזכיר פורסם להערות הציבור ביולי 2023, אך קידומו התעכב במידה משמעותית בשל פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ומצב החירום השורר בישראל מאז.
7. בחודשים האחרונים נעשה מאמץ גדול מאוד, הכולל מאות שעות עבודה מצד כל הגורמים המעורבים, לרבות דרגי המקצוע הבכירים ביותר במשרד התקשורת ובייעוץ המשפטי לממשלה, בניסיון להשלים בזמן שיא הצעת חוק מקיפה ומורכבת מאין כמותה.

¹ הוועדה לאסדרת-העל בתחום השידורים [דוח המלצות הוועדה](#) (2021) (נצפה לאחרונה: 16.5.2025) (להלן: **דוח הוועדה**).

8. בצד קידום ההסדרים המקצועיים שיאפשרו לממש את תכליות הרפורמה ולממש את מדיניות שר התקשורת בתחום השידורים, נעשה ניסיון לתת דגש משמעותי לשמירת האיזונים החוקתיים המתחייבים, ובפרט שמירה על עקרונות היסוד בדבר חופש הביטוי והעיתונות, המושפעים במישרין ממכלול השינויים המוצעים בתחום השידורים. שיקולים אלה הם חלק בלתי נפרד מעיצובה של אסדרה בתחום השידורים והם צריכים להיבחן בראייה רחבה.
9. נדגיש בהקשר זה כי שוק תקשורת מתפקד, חופשי ומגוון, שבגדרו פועלת גם עיתונות חופשית המספקת לציבור גם חדשות ואקטואליה הוא **ביטוי גרעיני** של הזכות לחופש הביטוי במדינה דמוקרטית וערובה לקיומו של הליך דמוקרטי תקין. הדברים נכונים גם היום, בעיצומן של מהפכות טכנולוגיות אדירות, וחרף השינויים בהרגלי ואופני צריכת התוכן על ידי הציבור הרחב. שוק תכני האודיו-ויזואל, שבו עוסקת ההצעה, עדיין משמש כזירה מרכזית של שיח ציבורי, של החלפת דעות והנגשת מידע לציבור, ובו מתעצב במידה רבה סדר היום הציבורי בנושאים כלכליים, חברתיים ופוליטיים. על כן, יש לוודא כי שינויים המוצעים בתחום זה גובשו לאחר בחינה מעמיקה, ועל מנת להבטיח קיומן של ערובות לשמירה על עקרונות של חופש ביטוי, פלורליזם, עצמאות ואמות מידה של מקצועיות בכל הנוגע להנגשת מידע לציבור.
10. חרף כברת הדרך שנעשתה, והתקדמות ביחס למרכיבים משמעותיים בטיטוט החוק, תהליך העבודה הפנים ממשלתי **טרם הושלם**, כאמור בפתח הדברים. הגם שבראית היעוץ המשפטי לממשלה נדרש להמתין פרק זמן קצר באופן יחסי כדי לנסות להשלים את המלאכה ולהביא בפני ועדת השרים טיטוט חוק מוגמרת, מובאת ההצעה במתכונתה החלקית הנוכחית לדיון בפני ועדת השרים.
11. כפי שיפורט בהמשך הדברים, היעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של טיטוט החוק במתכונתה הנוכחית. בצד קשיים תהליכיים ממשיים, ישנם צמתים חיוניים שבהם הצעת החוק אינה נותנת מענה הולם לאינטרסים הציבוריים ולזכויות החוקתיות הנוגעות בעניין. היקפם ומהותם של ההסדרים החסרים או אלה שלא הושלם לגביהם הליבון המקצועי והמשפטי, אינם מאפשרים ליתן אישור משפטי לקידומה של הצעת החוק בשלב הזה. על כן, כאמור, היעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של טיטוט החוק במתכונתה הנוכחית, וסבור כי יש לאפשר את השלמת השיח המקצועי והמשפטי.

א. קשיים תהליכיים

12. העמידה על כך שטיטוט החוק תובא לוועדת השרים כעת, הגם שתהליך העבודה מול היעוץ המשפטי לממשלה מצוי בעיצומו, ומבלי שניתן מענה מניח את הדעת לחלק מהקשיים המשפטיים שהוצגו, ובלי שקיימת מגבלה למתן פרק זמן נוסף לשם פתרון המחלוקות, ככל שניתן, מביאה לכך שלפני הוועדה מונח נוסח חסר וחלקי במישור התהליכי ומהותי גם יחד.
13. **ראשית**, מפאת דוחק הזמנים, והניסיון להבשיל את ההצעה בזמני שיא, חלק מההסדרים המופיעים כעת בהצעה אינם כתובים באופן שלם, וחסרים בהם רכיבים משמעותיים וחיוניים לצורך בחינתם המקצועית והמשפטית. כך הם למשל הסדרים מרכזיים ומשמעותיים בדבר אחזקות צולבות ומיזוגים ורכישות בשוק השידורים שיוכפף לאסדרה

- החדשה. אלה אינם שלמים ואינם בשלים מקצועית ומשפטית. אין המדובר בהסדרים שוליים, כי אם, כאמור, בהסדרים מרכזיים שהם מעיקריה של האסדרה החדשה אותה מבקשים לקבוע. העדרם מקרין על ההסדר המוצג במסגרת טיוטת החוק בכללותו.
14. שנית, ישנן סוגיות משמעותיות שבחינתן המקצועית והמשפטית טרם הושלמה ולא התקבל לגביהן אישור משפטי. מבלי למצות, ומבלי לגרוע מהסדרים נוספים שלגביהם ישנה התנגדות משפטית לקידום, אלה הם פני הדברים ביחס להסדרי האכיפה המינהליים, הסדרי הביקורת השיפוטית על חלק מהחלטות רשות השידורים, וכן היבטים חוקתיים הנוגעים להסדרים המוצעים בתחום אספקת תכני הספורט.
15. שלישית, נוסח ההצעה אינו כולל דברי הסבר, כמקובל. דברי ההסבר הם חלק בלתי נפרד מהצעת חוק, ונועדו לפרש ולשפוך אור על ההסדרים המוצעים בחוק והעקרונות שבבסיסו, כדי לאפשר לשרים לגבש החלטה מושכלת ביחס להצעה.
16. רביעית, התזכיר פורסם להערות הציבור ביולי 2023. מאז חלפו קרוב לשנתיים במהלכן הוחלט לערוך שינויים הנוגעים למהות ההסדר המוצע בהשוואה להסדר שפורסם להערות הציבור. כמו כן, התרחשו שינויים מסוימים בשוק האודיו-ויזואל שעשויים להיות רלוונטיים להסדר המתגבש.
17. לאור האמור, הועלו בקשות שונות מטעם גורמים שונים שעתידים להיות מושפעים מההסדר, שיש בהן ממש, כי התזכיר יפורסם להערות הציבור פעם נוספת, וכן הועלו טענות כי הדבר מתחייב בנסיבות העניין. משרד התקשורת השיב בשלילה לבקשות אלו ולא פרסם את התזכיר להערות הציבור פעם נוספת.
18. חמישית, בתהליך גיבוש ההצעה נפל פגם המעורר קושי משפטי של ממש בכל הנוגע להכנת דוח הערכת השפעות האסדרה (להלן: דוח RIA) והחובה לקיים לגביו היועצות עם רשות האסדרה.
19. במקרה דנן, הצעת החוק מהווה "אסדרה" כהגדרתה בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"א-2021, שכן על פי ההערכות מדובר באסדרה שעלויות הציות לה עולות על 100 מיליון ש"ח בשנה. לפי סעיף 21 לחוק זה, משרד התקשורת היה מחויב לפנות להיוועץ בעניין ההצעה עם רשות האסדרה, ורשות האסדרה הייתה מצידה מחויבת לייעץ לו. חובה זו נקבעה בחוק במטרה להבטיח קביעת רגולציה מיטבית שמונעת נטל רגולטורי עודף, באמצעות עריכת בקרה של רשות האסדרה על תהליך הערכת השפעות הרגולציה. החוק קובע לרשות האסדרה סד זמנים מקסימלי להשלמת חוות הדעת המייעצת וכן מסמך את הרשות לקבוע אם נפל פגם מהותי בתהליך.
20. דו"ח RIA חלקי ומוגבל פורסם בצד התזכיר בשנת 2023. להבנתנו, בספטמבר 2023 פנה משרד התקשורת להיועצות מקדמית עם רשות האסדרה לגבי דוח זה. לאור פגמים שהתגלו בתהליך, **לבקשת משרד התקשורת** הוקפאה ההיועצות עד לשליחת דוח מתוקן ועדכני.
21. לפי הנמסר ממשרד התקשורת, רק בימים אלה הושלם דו"ח RIA עדכני ומקיף. למיטב הידיעה, זה הועבר אך הבוקר לעיון רשות האסדרה, וממילא לא נערך לגביו הליך ההיועצות המתחייב עם רשות האסדרה. זוהי תוצאה לא תקינה, שכן מבחינה מהותית ועניינית, יש להשלים את הליך ההיועצות עובר להבאת הצעת החוק בפני ועדת השרים לחקיקה.

מכל מקום, בהתאם להוראות חוק עקרונות האסדרה, יש הכרח להשלים את תהליך ההיוועצות לפני הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת. ככל שבתהליך הבקרה תמצא רשות האסדרה כי נפל פגם מהותי בדוח ה-RIA, יהיה צורך להביא את הסוגיה בשנית בפני ועדת השרים לחקיקה.

22. ויודגש, כי שני הפגמים שתוארו לעיל – העדר דברי הסבר והעדר דוח RIA שעבר את ביקורתה של רשות האסדרה – מעצימים זה את זה. התוצאה של שני פגמים אלו היא כי בפני ועדת השרים מונח החוק מבלי שמוצגת לוועדה תשתית מקצועית נדרשת לסוגיות המקצועיות המורכבות הנכללות בגדרי טיטוט החוק.

23. שישית, תהליך הנסחות המתבצע במשרד המשפטים – שהחל ביום 19.2.2025, והתקדם בקצב יוצא דופן בשים לב להיקף ההצעה ומורכבותה – לא הושלם. אמנם אין חובה משפטית או תקנונית להשלים את תהליך הנסחות קודם לדיון בוועדת השרים לחקיקה, אך זהו נוהג מקובל בעבודת הממשלה, שכן יש בהליך זה כדי לטייב ולהבהיר את נוסח ההצעה במידה משמעותית. כך בפרט בהצעת מורכבת וסבוכה, שיש בה כדי להשפיע על אינטרסים וזכויות חוקתיות בעלות חשיבות ניכרת, כדוגמת ההצעה הנדונה, וכאשר שינויים של ממש שייגזרו מעבודת הנסחות ממילא עשויים לדרוש בחינה ואישור של ועדת השרים.

ב. היבטים משפטיים

עצמאות רשות השידורים המוקמת

24. נדבך מרכזי ביותר בהצעה הוא הקמת רשות השידורים שתאסדר את השוק בכללותו, ותחליף את מועצת הכבלים והלווין ואת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו הצפויות להיסגר. השוק החדש צפוי לכלול שחקנים רבים ומגוונים יותר.

25. עיקרון יסוד עליו עמדנו בכל הנוגע להקמת מאסדר השידורים החדש הוא ביסוס עצמאותו המוסדית, מן הדרג הפוליטי ומציבור המפוקחים גם יחד. עיקרון מוכר היטב המעוגן בהרחבה בדירקטיבה האירופית בדבר אסדרת אספקת תכנים אודיו-ויזואליים, AVMSD (Audio Visual Media Services Directive),²

26. גם ועדת פולקמן, שהייתה הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא, נדרשה לנושא בצורה מפורשת:

”בעת עיצוב המבנה של הרגולטור [...] עמדו לנגד עיני הוועדה שתי תכליות [...] הראשונה, עצמאות מהשפעות פוליטיות; והשניה, עצמאות מהגורמים המפוקחים, זאת לטובת קידום האינטרס הציבורי באופן חסר פניות ומימוש מטרות הרגולציה במקצועיות.”³

² Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities. (זמין כאן, נצפה לאחרונה 18.5.2025)

³ דוח המלצות הוועדה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 27.

27. נוכח מאפייניו הייחודיים של שוק השידורים עליהם עמדתי, אין לאפשר השפעה ומעורבות פוליטית בפעילותו של הגוף המפקח על פעילותם של כלי תקשורת. מעורבות כאמור מציבה איום ממשי על חופש הביטוי וחופש העיתונות, שהן אבני יסוד במדינה דמוקרטית.

28. לאחר שיג ושיח ממושכים עם משרד התקשורת בנושא זה, גובש המתווה המופיע עתה בטיטת החוק. מתווה זה נועד להבטיח את עצמאותו ומקצועיותו של מאסדר השידורים המוקם. אעמוד בתמצית על המאפיינים העיקריים שנועדו להקים את הערובות הנדרשות לעצמאות המאסדר החדש:

29. מבנה המועצה ודרך מינוי חבריה: לאחר בחינת מודלים שונים, לרבות בתחום השידורים, ובפרט את ההסדרים הנוגעים למועצת תאגיד השידור הציבורי, הוחלט להקים את המאסדר החדש במתכונת שונה מהמקובלת כיום ביחס למאסדרי שידורים, בדגש על **עיקרון הביזור**. לפי הגיון זה, הכוח יבוזר בין חברי המועצה, שכל אחד מהם יגיע מרקע מוסדי ומקצועי שונה. זאת בניסיון למזער את החשיפה האפשרית של כל אחד מחברי המועצה בעצמו, ושל המועצה בכללותה להשפעות זרות מצד מוקדי כוח חיצוניים למועצה, ולשפר את עמידותה לאתגרים מסוג זה, שהם חלק בלתי נפרד מפעילותו של כל מאסדר, ובפרט בתחום השידורים.

30. לשם כך נקבע כי המועצה תורכב משבעה חברים, מיעוטם (שלושה) עובדי מדינה, ומרביתם (ארבעה) נציגי ציבור. שלושת עובדי המדינה יהיו נציג משרד התקשורת, נציג רשות התחרות שמונה על ידי ראשת הרשות, ונציג רשות האסדרה שמונה על ידי ראש הרשות. בצד הידע והניסיון המקצועי הרלוונטי לעבודת הרשות שיביא כל אחד מהם, הציפיה היא כי עובדי המדינה יביאו עמם למועצה את האתוס ותפיסת האינטרס הציבורי הרחב המאפיינת את השירות הציבורי.

31. ארבעת נציגי הציבור יידרשו לעמוד בדרישות סף ותנאי כשירות רלוונטיים לעבודת הרשות.

32. ועדת האיתור: כדי למנוע ככל הניתן מעורבות פסולה בבחירת נציגי הציבור, מוצע להקים ועדת איתור שתבחר את נציגי הציבור. כדי לשמור על עצמאות הוועדה ומקצועיותה, מוצע כי רוב חבריה יהיו עובדי מדינה בכירים, שרובם אינם מכהנים במשרות אמון, ומגיעים מגופים הנהנים מעצמאות מוסדית גבוהה. זאת, בצד מתן ייצוג מסוים לפרופסיה המקצועית הרלוונטית לתחום שידורי האודיו-ויזואל.

33. כך, מוצע כי בראש ועדת האיתור יעמוד מנכ"ל משרד התקשורת. לצדו יכהנו מנהל רשות האסדרה, או עובד רשות האסדרה שימונה על ידו, בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה; הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר או אחד מסגניו שימונה על ידו; הממונה על התחרות או עובד רשות התחרות שימונה על ידו, בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה; איש אקדמיה שייבחר בידי ראשי החוגים לתקשורת.

34. הסדרים נוספים שנועדו להבטיח את עצמאות הרשות המוקמת הם הקמתה כתאגיד סטטוטורי נפרד מן הממשלה; קביעת תקופת כהונה מוגבלת לחברי המועצה; קביעת עילות מוגבלות ביותר בגינן ניתן לפזר את המועצה או להביא לסיום כהונת החברים בה; קביעת מפורשת של חובת חברי הרשות כמו גם של הרשות כגוף קולגיאלי להפעיל את שיקול דעתם באופן עצמאי; וכן הקביעה כי תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי,

בסעיף תקציב נפרד, וכי הממונה על סעיף תקציב זה, לענין החוק האמור, יהיה מנהל הרשות.

35. נדגיש כי עצמאות רשות השידורים המוקמת היא תנאי מהותי ויסודי לחוקתיות ההסדר כולו. לפיכך, סטייה מעקרונות המודל המוצע והחלפתו בהסדרים שיאפשרו במישרין או בעקיפין מעורבות והשפעה של הדרג הפוליטי על מינוי חברי המועצה ועל תפקודה, מביאה לשמיטת הבסיס המשפטי להסדר כולו.

שינויים באסדרת חדשות

36. ההצעה מבקשת לשנות באופן יסודי את האסדרה הנוהגת בישראל בתחום שידורי החדשות. זאת, על ידי ביטול החיץ הקיים בחוק בין השיקולים המסחריים של הערוץ לבין השיקולים העצמאיים של מערכת החדשות.

37. רכיב אחד בהצעה כרוך בביטול החובה לקבל רישיון לצורך שידורי חדשות, והקלה משמעותית בתנאים לרישום ב"מרשם ספקי החדשות". עוד מוצע לקבוע בנסיבות מסוימות חובת העברה חנימית של שידורי חדשות של ספקי חדשות רשומים. היבט זה של ההצעה, חרף הנטל האסדרתי המסוים שיטיל על חלק מהשחקנים, עולה בקנה אחד עם עקרונות יסוד של חופש ביטוי והפלורליזם, ונועד לאפשר לצרכן הישראלי חשיפה למגוון חדשותי רחב הרבה יותר.

38. בה בעת, חלקה האחר של ההצעה מציע לבטל הסדרים תשתיתיים הנוהגים בישראל מזה עשרות שנים בכל הנוגע לשידורי חדשות מסחריים, ועל כן מציב איום ממשי על אותם העקרונות ממש.

39. מפאת קוצר היריעה נתייחס לדברים ממעוף הציפור. כיום בעלות הרישיון הוותיקות לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השניה, התש"ן-1990, (ערוצים 12 ו-13) חייבות על פי החוק ותנאי רישיון לשדר חדשות באמצעות חברת חדשות שהיא תאגיד עצמאי ונפרד מהתאגיד העסקי שמפעיל את הערוץ המסחרי. החוק קובע כי חברת החדשות "תקיים שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה". החוק והרישיונות מוסיפים וקובעים הסדרים מפורטים בקשר לפעילותה של חברת החדשות, לרבות לענין דרך תקצובה, מבנה הדירקטוריון שלה, אופן מינויו ופיטוריו של מנהל חברת החדשות, המשמש גם כעורך ראשי של החדשות.

40. הסדר כולל וייחודי זה, נועד לייצר חיץ משמעותי ככל הניתן בין השיקולים המסחריים של בעל השליטה בערוץ עצמו לבין השיקולים המקצועיים-עריכתיים של מערכת החדשות (מה שמכונה גם "עצמאות עריכתית" או "אחריות עריכתית"). באופן דומה, ההפרדה התאגידית אמורה לאפשר למערכת החדשות הגנה יחסית גם מפני ניסיונות השפעה מצד הדרג הפוליטי ובעלי אינטרס אחרים.

41. הסדר ייחודי זה מבטא את החשיבות העליונה שמייחס המחוקק לשידורי חדשות ואת תפקידן המרכזי בדמוקרטיה. גם היום, לחדשות המשודרות יש תפקיד מרכזי בעיצוב סדר היום הציבורי, בהעברת מידע ותיווך המציאות לאזרחים, וכן בביקורת על פעילותו של הדרג הנבחר.

"על חשיבותה של עיתונות חופשית במדינה דמוקרטית, דומני כי אין צורך להכביר במילים. עיתונות חופשית משמשת כלי מרכזי בחשיפת מידע על השלטון ועל אחרים ובהבאתו לידיעת הציבור. בסמכותה ובכוחה של התקשורת לחקור את דרכי ניהולן

של רשויות הממשל ושל אחרים, לחשוף דרכי ניהול בלתי נאותות ולבקורן. בשל תפקידים אלו, היו מי שכינו את העיתונות והתקשורת 'הרשות הרביעית' [...] ככזו, התקשורת מהווה גורם מאזן לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים. מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה תדירה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בתהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך [...] לבסוף, גופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. גם בתקופתנו, שבה חלק משמעותי מהשיח האמור נערך ברשת האינטרנט – כוחה של "העיתונות המסורתית" ושל הרדיו והטלוויזיה והיותם **במה** לחלק נרחב של השיח הציבורי, הוא עדיין צורך קיים, ויש לכבדו. תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי וכזוהא היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח [...] העולה מן המקובץ מלמד כי התקשורת הינה גורם מרכזי לשימורם ולקידומם של השיטה הדמוקרטית ושל ערכים דמוקרטיים רבים הקשורים בה."⁴

42. מודל נוסף ורך יותר הקיים אף הוא בחקיקה הישראלית הוא זה המסדיר שידורי חדשות על ידי בעל רישיון זעיר לפי חוק הרשות השנייה. מודל זה, הקבוע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה, קובע שורת מגבלות דומות ברוחן למגבלות שתוארו, מבלי לחייב הפרדה תאגידית בין הגורם המסדר חדשות לבין בעל השליטה המסחרי. כך למשל ישנה חובה להקים מערך חדשות שיפעל באופן נפרד ועצמאי מהמערכת העסקית והשיווקית של הערוץ; למנות עורך ראשי בעל ניסיון שינהל את מערך החדשות באופן עצמאי ויפעל על פי שיקול דעתו המקצועי באשר לתוכן החדשות, לרבות קבלת החלטות בנושא תוכן חדשותי והגנות בעניין מינויו ופיטוריו; ועוד.

43. ההצעה הנוכחית מבקשת לזנוח את שני המודלים הקיימים, הנוקשה והרך, ולהחיל על ספק חדשות רשום שתי חובות בלבד. האחת היא הוראה נורמטיבית הקבועה בחוק והמורה לספק החדשות לספק "תוכני חדשות מדויקים ומהימנים ולא יבוטאו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהליו ובעלי מניותיו". **הוראה זו אינה אכיפה.** השנייה, הוראה המורה לספק החדשות לאמץ תקנון אתיקה שיעסוק בעניינים הבאים: מניעת ניגוד עניינים; מניעת התקשרויות שעשויות להשפיע על טיב הסיקור החדשותי; גילוי נאות הנדרש מטעם מגישים, פרשנים ועיתונאים; מניעת הטעיה בדיווח חדשותי; פנייה לקבלת תגובה לדיווח חדשותי מבעוד מועד; פרסום שמות חשודים ונפגעי עבירה; פרסום תיקוני טעויות בדיווחים חדשותיים והתנצלויות; ביטוי מאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל; אתיקה במסר פרסומי. יודגש כי הסדרי האתיקה עצמם יקבעו על ידי ספק החדשות עצמו, לפי מיטב שיקול דעתו, ויהיו בלתי ניתנים לאכיפה.

44. הנה כי כן, על פי המוצע כעת, **לא יקבעו ערובות מינימליות כלשהן שנועדו להבטיח את מהימנותן ומקצועיותן של החדשות, את עצמאותם של גופים אלו וניתוקם משיקולים מסחריים או פוליטיים.** כך, בין היתר, לא תתחייב עוד הפרדה כלשהי בין הפעילות העסקית לבין הפעילות החדשותית; לא יידרש למנות עורך ראשי או גורם בעל עצמאות יחסית בתוך מערכת החדשות האחראי למהימנות התוכן החדשותי המשודר; ולא יקבעו מגבלות נוקשות על פרסום ושיווק במהלך שידורי החדשות. נזכיר כי הסדרים אלה נועדו לאפשר למערכת החדשות לבצע את תפקידה החיוני במדינה דמוקרטית, ולהביא לציבור תוכן מהימן, מבוסס, המשקף את מגוון הדעות בציבור, וכולל גם תחקירים נוקבים ותוכן

⁴ בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית נ' ראש הממשלה, פסקה 35 לפסק הדין של השופט מלצר (נבו, 23.01.2019).

ביקורתי ביחס לשלטון ולגורמים אחרים בעלי השפעה בחברה ובמשק. זאת ועוד, מוצע להחיל הסדרים אלה באופן מיידי, באופן שיביא לשינוי חד, מהיר וקיצוני ביחס למצב הקיים.

45. **בנסיבות אלו, התיקון המוצע יביא לשינוי מהיר ועמוק במפת אספקת תוכני החדשות בישראל וישפיע על פעילותם של ספקי חדשות ותיקים וחדשים גם יחד. ביטולה של הפרדה בין פעילות עסקית לחדשותית, וויתור על סטנדרטים שעד כה נתפסו חיוניים להתנהלות תקינה של מערכת חדשות, הופכת את מערכת החדשות לפגיעה הרבה יותר להשפעות מסחריות ופוליטיות. חדירתן של השפעות כאמור אל תוך החדשות תפגע במהימנותן ובאיכותן של החדשות ועשויה לשבש ולעוות את תיווך המציאות לציבור במסגרת החדשות, ולפגוע בעיקרון ההשתתפות הדמוקרטי.**

46. אין חולק כי ניתן לבחון שינוי באסדרה הנוהגת ביחס לשידורי חדשות, גם אם מדובר במדיניות ארוכת שנים. ואולם, כאשר מבקשים להנהיג שינוי משמעותי כל כך במנגנון הקשור בקשר ישיר לתפקודה התקין של העיתונות המשודרת בישראל, וכפועל יוצא מכך, של הדמוקרטיה הישראלית, יש לעשות כן בזהירות רבה, על בסיס נימוקים כבדי משקל, ולאחר קיום עבודת מטה משמעותית.

47. חרף טיבו והיקפו של השינוי ופוטנציאל ההשפעה העמוק שלו על שוק התקשורת והחדשות במדינה, משרד התקשורת לא הציג במסגרת דו"ח ה-RIA שפורסם בשנת 2023 או במסגרת אחרת הצדקות סדורות התומכות בשינוי מקיף ומשמעותי כל כך בהיבט זה, ואף לא התייחס להשפעותיו האפשריות על שוק החדשות בישראל ולהגנות שהוא מציע, חלף ההסדר הקיים. **כמו כן, לא הוצעו חלופות אחרות להגנות וערובות למניעת התערבות מסחרית או פוליטית בתכני החדשות כאמור (דו"ח RIA עדכני בן 85 עמודים הועבר הבוקר בשעה עשר).**

48. זאת ועוד. יש לבחון את השינוי המוצע בראייה כוללת. ההצעה הנוכחית מקודמת במקביל לניסיונות חוזרים ונשנים לקדם הצעות חוק פרטיות המבקשות לבטל את השידור הציבורי בכלל, או את שידורי החדשות בו (אחת מהן הייתה אמורה להידון בישיבתה זו של ועדת השרים לחקיקה).

49. שידורי החדשות בתאגיד השידור הציבורי, שהם לדעת רבים ההצדקה העיקרית לקיומו של שידור ציבורי, אמורים להיות "שמורת טבע" שבה מתאפשר שידור חדשות מקצועי שאינו נתון להשפעות מסחריות ופוליטיות. לא ניתן להתעלם מכך שההצעה הנוכחית, העשויה להחליש במידה ניכרת את עצמאותן של מערכות חדשות בגופי השידור המסחריים, מקודמת במקביל לקידומן של הצעות חוק שונות המנסות להפסיק או להצר את צעדיו של שידורי החדשות הציבוריים בטלוויזיה וברדיו. שילובם של הדברים מעלה חשש מעוצמתה המצטברת של הפגיעה בעיתונות המשודרת בישראל, אשר החלשתה המתמשכת פוגעת בחוסנה הדמוקרטי של המדינה.

50. **נוכח כל האמור לעיל, קידום ההצעה הנוכחית במתכונתה זו בכל הנוגע לשידורי החדשות, מעורר חשש ממשי לפגיעה משמעותית בזכויות היסוד לחופש הביטוי, חופש העיתונות, וזכות הציבור לדעת, ואנו מתנגדים לקידומה.** יש לבחון לעומקם של דברים את משמעות ביטול ההפרדה המבנית, השלכותיה על שוק החדשות המקומי בשים לב למאפייניו הייחודיים, ויתרה מכך – לנמק מדוע לא ניתן לאמץ ערובות חלופיות

משמעותיות אחרות, למניעת התערבות מסחרית ופוליטית בתכני החדשות ולהבטחת מהימנותם שידורי חדשות.

מדידת נתוני צפייה

51. הצעת החוק מבקשת להסמיך את מועצת השידורים החדשה כדלקמן: "המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות בדבר פרסום מידע מצרפי על אודות נתוני צפייה בתכנים כאמור שיחולו על ספק רשום, באופן קבוע או בהתייחס לתקופה מסוימת, הכל כפי שקבעה; ואולם, ספק רשום לא יפרסם לפי סעיף זה מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981".

52. לפי המוצע, המועצה תוכל לחייב את ספקי התכנים (למשל ערוצים ופלטפורמות) לפרסם את נתוני הצפייה בהם באופן עתי וקבוע, וכן לקבוע כללים מחייבים לעניין דרך המדידה שבה יחויבו הספקים השונים למדוד את נתוני הצפייה.

53. מדובר בהסדר שלמיטב ידיעתנו, ולא נמסר מידע אחר משרד התקשורת, אין לו אף מקבילה בעולם ושאל אחת מהוועדות הציבוריות שעסקה בעתיד שוק השידורים לא בחנה או כללה המלצה בעניינו. למעשה, עד לרגע זה לא ברור עם איזו בעיה מבקש ההסדר להתמודד ומה ההצדקה ביסודו – שאלות בסיסיות עליהן יש ליתן מענה כל אימת שקובעים אסדרה חדשה.

54. בישראל, כמו בכל העולם נתוני צפייה (רייטינג) משמשים כ"מטבע" באמצעותו מתמחרות משבצות פרסום הנרכשות על ידי מפרסמים המשרדים פרסומות באמצעי שידור אודיו-ויזואליים. לצורך זה בלבד נמדדים הנתונים על ידי גורמים בשוק הפרטי, בשיטות סטטיסטיות שונות, ללא כל מעורבות שלטונית. בישראל פועלת "ועדת המדרוג" המודדת נתוני צפייה באמצעות סקר משקי בית מדגמי, וולונטרי, ללא מעורבות שלטונית כלשהי.

55. ההצעה אמנם אינה מחייבת את העברת המידע לידי רשות השידורים, אך היא מאפשרת לה לחייב את ספקי התכנים לפרסם את נתוני הצפייה בהם לציבור הרחב וכן לקבוע כללים לעניין דרך המדידה. הסדר זה מעורר קשיים שונים. ראשית, הטלת חובה על ספקי התכנים לפרסם נתוני צפייה בתדירות ובמועדים לבחירתה של הרשות, עשויה לעלות כדי ניסיון שלטוני להשפיע על הרגלי הצפייה של הצופים וניסיון להטותם לצפייה בתכנים מסוימים. בכך טמון פוטנציאל לצמצום המגוון התוכני והיקף החשיפה של הציבור לסוגות ולעמדות שונות, גם ביחס לתכנים אקטואליים, ובכלל כן לתכנים שלכתחילה לא הופקו לכתחילה במטרה לזכות בנתוני צפייה גבוהים (דוגמת תעודה או סוגה עילית). הדבר מעורר קושי בלתי מבוטל משמקורו בהחלטה מינהלית של רשות שלטונית.

56. שנית, הסמכות לקבוע את כללי המדידה, וככל הנראה גם לפקח על העמידה בהם היא התערבות משמעותית בשוק הקיים, משום שהיא עשויה להביא לשינוי מיידי בתוצאות המדידה הנוהגת היום. שינוי כאמור יגרור שינוי מיידי בתמחור משבצות הפרסום אצל ספקי התכנים השונים, ובהתאם – בהיקף תקציבי הפרסום המופנים אל כל אחד מהם המשמשים חלק מהבסיס הכלכלי לפעילותם (נזכיר כי הרפורמה מציעה לאפשר גם לפלטפורמות לשדר פרסומות). שינוי מסוג זה עשוי לגרום טלטלה ממשית ולהשפיע על איתנותם של כלי תקשורת מסוימים. כל זאת כשלא ברור לכתחילה אם ישנה בעיה

כלשהי בשיטת המדידה הנוהגת, ומהי הכשירות המוסדית שתהיה לרשות השידורים לעסוק בעניין מקצועי סטטיסטי מובהק זה.

57. שלישית, נתוני הצפייה הם סוד מסחרי של ספקי התכנים, וחיוכם לפרסמם ברבים עולה כדי התערבות בהתנהלות העסקית ופגיעה בחופש העיסוק והתחרות. עד כה לא הציג משרד התקשורת תכלית ראויה להצדיק פגיעה זו.

58. מכל הטעמים האמורים אנו מתנגדים להסדר המוצע, וסבורים כי הוא אינו עומד באמות המידה המשפטיות המתחייבות.

הסדרים בתחום התחרות

59. כיום נוהגות בשוק השידורים מגבלות מחמירות האוסרות על אחזקות צולבות בכלי תקשורת שונים. כך למשל, ומבלי למצות, ערוץ ברודקאסט אינו יכול להיות בעלים של פלטפורמה רב-ערוצית ולהפך, בעל רישיון לשידורי חדשות לא יכול להחזיק בעיתון וכן הלאה. התכלית העומדת ביסודם של ההסדרים האמורים הוא עיקרון "ריבוי הבמות", ומטרתו להבטיח שהציבור יוכל להיחשף למגוון רחב של דעות, עמדות וגישות, שמקורן בגורמים שונים. **ההסדר המוצע בהצעת החוק לא מספק ערובות שביכולתן לשמור על הפלורליזם הדרוש, והוא עלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבורי, להתכווצות של שוק התקשורת ולעסקאות המנוגדות לעקרון "ריבוי הבמות".**

60. בעשורים האחרונים חלו שינויים ממשיים בדפוסי הפעילות של ספקי התכנים, החל ממעבר לפעילות על גבי רשת האינטרנט (OTT) וכלה בביסוס פעילות משמעותי במדיות דיגיטליות (כגון אתרי אינטרנט חדשותיים או יישומונים של ערוצי ברודקאסט). על פי משרד התקשורת, כל אלה הביאו לכך שהאסדרה הקיימת בתחום הבעלויות הצולבות הפכה לארכאית ולא רלוונטית למבנה השוק. כמו כן, לפי משרד התקשורת, הסרת המגבלות האמורות נועדה להקל חסמי כניסה לשוק, לעודד תחרות, ולאפשר צמיחה אורגנית של שחקנים הפועלים במקטעים שונים של שוק השידורים. לפיכך, ההצעה הבסיסית בתזכיר היא לבטל את כלל ההגבלות הקיימות בחלוף שנתיים.

61. עם זאת, כדי להבטיח שמירה על עקרונות של פלורליזם ומגוון דעות וריבוי דעות, ולמנוע התכווצות מהירה של השוק הקיים עקב פתיחת האפשרות למיזוגים ורכישות בין שחקנים קיימים וחדשים, מוצע לקבוע "נקודת בקרה", כך שחלק מהעסקאות יחייבו אישור של רשות השידורים. זו תבחן את העסקה באספקלריה של התחרות הענפית בתוך שוק שידורי האודיו-ויזואל (בהתייחסות עם רשות התחרות). זאת, מבלי לגרוע מהחובה לקבל את אישורה המקביל של רשות התחרות לעסקאות מסוימות, מכוח הדין הקיים.

62. הגם שהתקיימו דיונים רבים בנושא, ההסדרים המופיעים עתה בהצעת החוק (ובעיקר בסעיף 96) גובשו בחופזה, הוצגו לנו אך לאחרונה, והם חסרים, חלקיים ובאופן כללי, אינם בשלים בעליל. נשוב ונדגיש כי אין מדובר בהסדרים שוליים, אלא במאפיין מהותי של האסדרה החדשה אותה מוצע לקבוע, אשר השפעתו על דמותו של שוק השידורים בישראל צפויה להיות מהירה וניכרת. כך למשל, ההסדרים אינם מבחינים בין עסקאות אופקיות ואנכיות, בין מיזוגים אפשריים בין שחקנים מסוגים שונים שלהן יכולות להיות השפעות שונות לחלוטין על שוק האודיו-ויזואל (למשל, הבחנה בין עסקה בין ספק תכנים שאינו ספק חדשות לבין עסקה לרכישת שליטה בספק חדשות) כמו כן, ההצעה לא

מתייחסת לסוגיות תאגידיות בסיסיות כמו רכישת פעילות או נכסים להבדיל מרכישת אמצעי שליטה; וייחוס אחזקות בתוך קבוצת חברות.

63. להסדרים האמורים חשיבות ניכרת בכל הנוגע להבטחת אינטרסים ציבוריים שונים. בנוסף, יש לזכור כי הגבלות בחקיקה על פעילות עסקית, על אחזקות ורכישות, ועל העברת אמצעי שליטה וכדומה, טומנת בחובה מנעד רחב של פגיעות אפשריות בזכויות היסוד לקניין, לחופש העיסוק ולחופש החוזים. הסדרים אלה חייבים להיות מקיפים, מפורטים, מאוזנים, ולעמוד במבחני פסקת ההגבלה. לפיכך, רכיבים אלה כולם מחייבים השלמה משמעותית. בנסיבות אלו, ומבלי למצות את בחינת עמידתם של ההסדרים המוצעים באמות המידה החוקתיות, אנו מתנגדים לקידומם של הסדרים המוצעים.

סמכות מנכ"ל משרד התקשורת לדרוש מידע מרשות השידורים

64. כמוסבר לעיל, אחת מהתכליות העיקריות העומדות בבסיס הדרישה להקמת מאסדר עצמאי בשוק השידורים היא ההכרח לייצר ריחוק בין הדרג הפוליטי לבין השחקנים הפועלים בשוק השידורים. כפי שצינו קודם לכן, השפעה פוליטית ישירה או עקיפה על פעילותם של כלי תקשורת אינה עולה בקנה אחד עם ההגנה הניתנת לתקשורת חופשית במדינה דמוקרטית.

65. כחלק ממכלול ההסדרים בהקשר זה, הוקנתה לרשות השידורים סמכות רחבה לדרוש מהמפוקחים את המידע הדרוש לה לשם ביצוע כל תפקידיה. זהו מודל מקובל בשווקים רבים בהם פועל מאסדר עצמאי.

66. בצד סמכות דרישת המידע שהוקנתה לרשות השידורים, בסעיף 108(ג) מוצע לקבוע כי "המנהל הכללי של משרד התקשורת או עובד שהוא הסמיכו לכך, רשאי לדרוש מהמועצה למסור לו דוחות וסיכומים של מידע הדרושים לשם קידום אסדרה בתחום אספקת תוכני צפייה-ושמע לציבור בישראל". ההצעה מסמיכה את המנכ"ל לדרוש מהרשות למסור לו "דוחות וסיכומים" של מידע על אודות המפוקחים המצויים בידי הרשות. הגדרה רחבה זו, אשר לא מוצע לקבוע לה סייגים ותנאים כלשהם, מאפשרת, הלכה למעשה, למנכ"ל משרד התקשורת לדרוש מידע המצוי בידי הרשות ביחס לגורמים המפוקחים על ידה, בכל עת, מבלי שסמכות דרישת המידע מוגדרת ומתוחמת די הצורך, **ובאופן שפותח פתח משמעותי להתערבות פוליטית בהתנהלות שוק התקשורת והשפעה פוליטית על התנהלותם של גופי התקשורת.**

67. האפשרות כי המידע המסחרי והעסקי הרגיש ביותר של הגורמים המפוקחים ייחשף בפני מנכ"ל משרד התקשורת, המשמש במשרת אמן לשר התקשורת עשויה להביא למעורבות ישירה וממשית של הדרג הפוליטי בעבודה השוטפת של גופי השידורים בניגוד לעקרונות יסוד דמוקרטיים, ובפרט, בשים לב לכך שהוא מנוסח בצורה רחבה וללא מגבלות.

68. משכך, אנו מתנגדים לקידומו של סעיף זה במתכונתו הנוכחית משעה שמשמעותו היא מעורבות פוליטית בעבודת גופי השידורים ופגיעה בעצמאותם המוסדית ובעצמאות הדרושה מפעילות המועצה, העומדת בבסיס הסדר זה.

הסדרי הספורט

69. הצעת החוק כוללת שינויים נרחבים באסדרה הנוגעת לשידורי ספורט. שינויים אלה נועדו להתמודד עם תופעת הבלעדיות בשוק שידורי הספורט המביאה, על פי הנטען, להאמרת

מחירי התכנים; להביא להפסקת "סבסוד צולב" של שידורי ספורט; להוזיל את מחירי תכני הספורט עבור הקהל הצורך אותם; וכן להנגיש באופן רחב ככל הניתן "אירועי ספורט בעל חשיבות ציבורית".

70. אתייחס לשני הסדרים העיקריים המוצעים. האחד נוגע לאירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית. לגבי אלה תוטל חובה על הגורם המחזיק בזכויות השידור לאפשר צפייה חנימית ובאיכות מקובלת באירוע הספורט. השני נוגע לתכני ספורט "בעלי חשיבות מסחרית", שהם ככלל, תכני הספורט הפופולריים ביותר. לגבי אלה שואפת האסדרה לקטוע הסדרי בלעדיות הנוהגים בשוק ומונעים תחרות ביחס לתכנים אלה. לפיכך מוצע כי בעל זכויות שידור מסוג זה הבוחר למכור את זכויות השידור שלו לפחות לספק תכנים אחד, יחוייב להוסיף ולמכור אותם לספקים נוספים שיבקשו זאת בתנאים הוגנים ובלתי מפלים.

71. ביחס להסדרים האמורים מועלים שני סוגים של טענות **משפטיות** (איננו מתייחסים לטענות בדבר היתכנותו הכלכלית והמסחרית של המודל). האחת, כי החובה להנגיש בחינם אירועי ספורט בעלי חשיבות ציבורית עולה כדי "הפקעה" או הטלת מס על בעלי זכויות השידור של אירועים אלה. נטען כי זכויות אלו נקנו לכתחילה בסכומי עתק, ובעקבות האסדרה החדשה יאבדו את שווין. משכך, נטען כי מדובר בפגיעה בלתי מידתית בקנין.

72. טענה שניה נוגעת להסדר בדבר תכני ספורט בעלי חשיבות מסחרית. הגם שהוראת המעבר בהקשר זה מגנה על הסכמים קיימים שנחתמו לפני כניסת החוק לתוקף (גם אם הוקנתה בהם בלעדיות), היא מגבילה את היכולת לממש אופציות להארכת ההסכמים שהוקנו בהסכמים אלה. גם בהקשר זה עולות טענות לפגיעה בזכויות היסוד החוקתיות לקניין ולחופש החוזים.

73. הבחינה החוקתית בהקשרים מסוג זה ממוקדת בעיקרה בסוגיית המידתיות, הבוחנת בין היתר את שאלת עצמת הנזק הנגרם לפרט (בעלי זכויות השידור), אל מול היקף התועלת הציבורית הנובעת מהגשמת האינטרס הציבורי בגינו נפגעת הזכות לכתחילה.

74. היכולת להעריך סוגייה זו מחייבת היכרות עם מידע רב שאינו מצוי בפנינו בשלב זה (כאמור, דוח RIA עדכני הועבר הבוקר בשעה עשר): היקף ההסכמים המסחריים בהקשרים אלה ופרטיהם, מאפייני הזכויות המוקנות, מאפייניהן ומשכן של אופציות שהוקנו, אם הוקנו, שוויה הכלכלי המוארך של הפגיעה בבעלי הזכויות, ועוד. למיטב הבנתנו, מידע זה אף אינו מצוי בידי משרד התקשורת. לפיכך, בשלב זה לא ניתן לקבוע כי ההסדרים המוצעים בתחום הספורט מקיימים את הדרישות החוקתיות.

מיצוי חובת ההשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית גם מבלי לשדר הפקות חדשות

75. הרפורמה כוללת כמה שינויים בנוגע לחובת ההשקעה בהפקות מקור. המרכזי שבהם הוא החלת החובה באופן רחב על כלל השחקנים המפוקחים, כך שתחול גם על שחקנים שהיום, עקב השינויים שחלו בשוק השידורים, מצאו עצמם פטורים מהשקעה בהפקות מקור, הגם שמבחינה מהותית אין סיבה להבחין בינם לבין השחקנים החייבים בהשקעה כאמור. בנוסף, מוצע להחיל את החובה גם על שחקנים בינלאומיים.

76. שינוי נוסף הקשור לאופן מימוש החובה מעורר קושי. עד היום, האסדרה הקיימת בנוגע להפקות מקור מסוגה עילית כוללת חובת שידור הראשוני (אותה ניתן לקיים באופנים שונים), מה שמביא לכך שבסופו של דבר, הפקת מקור ישראלית היא הפקה **חדשה** – תוכן ישראלי חדש שנוצר. מטבע הדברים, הסדר זה, במידה רבה, הוא זה המניע את גלגלי שוק היצירה הישראלי.

77. כעת מוצע לקבוע כי ספק תכנים החייב בהשקעה בהפקות מקור מסוגה עילית יוכל לצאת ידי חובתו גם מבלי לשדר תוכן חדש, אלא רק על ידי השקעה ברכישת זכויות של תכנים קיימים ושידורים (שידורים חוזרים). כך, סעיף 58(א) קובע כי: "ספק תכנים רשום ישקיע בכל שנה סכום כספי השווה ל-6.5% מהכנסתו השנתית האחרונה, לפחות, (בסעיף זה – הסכום הכולל), במימון, בהפקה או ברכישה של הפקות מקומיות מסוגה עילית; 10% מהסכום הכולל, לפחות, ישקיע בתכניות תעודה".

78. מכיוון שפרט לכך לא קיימת כל חובה הנוגעת לשידור ראשוני, משמעות הדבר היא כל חובת ההשקעה ניתנת למיצוי על ידי השקעה ברכישת זכויות שידור קיימות. זאת ועוד, מכיוון שחובת ההשקעה מחושבת כאחוז יחסי מהכנסתו של הספק, ניתן לשער כי לספקים קטנים יותר, יהיה קל ופשוט יותר לצאת ידי חובתם על ידי רכישת זכויות לתכנים קיימים שהם ככלל, זולים יותר.

79. כידוע, ההצדקה לחובת ההשקעה בהפקות מקור נשענת על שתי תכליות. התכלית הציבורית שעניינה יצירת קורפוס יצירה ישראלי, בעברית, התורם לתרבות ולזהות הישראלית, וחושף את הצופה הישראלי למגוון תכני סוגה עילית. תכלית נוספת, השלובה בכך, היא הזרמת מקורות מימון לתעשייה המקומית, שהיא קטנה ומוגבלת, גם מבחינת פוטנציאל הייצוא שלה, בין היתר בגלל הייחודיות השפתית. ועדת פולקמן, שהיתה הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא, התייחסה לכך בהרחבה:

"תעשיית היצירה המקומית היא שוק ייחודי שהיקפו, איכות תוצריו ויכולתו להתקיים לאורך זמן מהווים אינטרס ציבורי. דווקא במציאות שבה מתרבים השחקנים הבין-לאומיים המשקיעים מיליארדים רבים בתוכן זר ומציפים את הצופה הישראלי בהיצע אדיר של תוכן מכל העולם, ישנה חשיבות מיוחדת להביא לצופה הישראלי תוכן הנוצר בישראל ומביא סיפורים מקומיים. מעמדה הייחודי של היצירה המקומית נובע בין השאר בשל התרומה התרבותית הנובעת ממנה ובייחוד מן ההפקות מסוג סוגה עילית, הווה אומר דרמות ויצירות דוקומנטריות. יצירות אלה, שתוכןן מתרחש לרוב בהקשר ישראלי ומשקף את אופייה של ישראל, הן כלי מנשא ליסיפור הישראלי, על כל גווניו ומורכבותו. היצירה המקומית מעוררת ומפתחת את השיח הציבורי, מהווה חלק אינטגרלי מהתרבות הישראלית, וקונה לעצמה מקום של כבוד, הן בארץ הן בעולם. לשם המשך יצירת תוכן מקומי איכותי והפקות סוגה עילית בפרט, נחוצה תעשייה תומכת ורחבה המסוגלת לייצר תוכן זה. התעשייה כוללת את כלל מרכיבי שרשרת הייצור של תוכן מקומי, חברות הפקה, תסריטאים, במאים, צלמים, עובדי במה ורבים נוספים. חשיבותה של שמירה על תעשייה מקומית משגשגת איננה נובעת ממקום של יצירת משרות עבור העוסקים בתחום, אלא מתוך הבנה שעל מנת להבטיח תוכן מקומי איכותי מגוון ועשיר, נחוצה תעשייה המאפשרת לשפע של יוצרים ליזום, להתחרות, לחדש ולייצר תוכן משמעותי ובעל ערך."⁵

80. והנה, ההצעה הנוכחית מבטלת למעשה את הדרישה ליצור סוגה עילית **חדשה**. אמנם היא אינה שוללת את האפשרות לעשות כן, אך מעת שנפתחת בפני השחקנים השונים האפשרות להימנע מהעלות והטירחה הכרוכה בהפקת סוגה עילית חדשה, וביתר שאת

⁵ דוח הוועדה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 57.

בכל הנוגע ליצירה דוקומנטרית, יש לשער כי רבים מהם, ביחס לאחוזים לא מבוטלים מחובת ההשקעה המוטלת עליהם, יבחרו בדרך של שידורים חוזרים.

81. הסדר זה עשוי לפגוע פגיעה קשה בשוק היצירה הישראלי ולקטוע את חלק הארי של מקורות ההכנסה שלו. ספקי התכנים עשויים, בבת אחת או בהדרגה, להפסיק להשקיע בהפקות חדשות, ולקנות אלה מאלה את מלאי היצירות הקיים לטובת שידורים חוזרים. תוצאה כזו פוגעת פגיעה קשה בתכלית החובה, שכן מטרתה היא לשמור את שוק היצירה הישראלי, חי ונושם, מגוון ורלוונטי, המגיב, משקף ומתעד את ההווה הישראלית.

82. משרד התקשורת לא הציג כל תשתית או ניתוח כלכלי התומך בשינוי חד כל כך מן המדיניות הקיימת והמלצות ועדת פולקמן. שינוי זה, עשוי להוביל לפגיעה אנושה בשוק היצירה המקומי, ובכך גם פגיעה קשה בחופש הביטוי והיצירה בישראל.

אכיפה מינהלית

83. לעניין פרק האכיפה (פרק י"ג) והתוספת להצעת החוק, יצוין כי עד כה טרם הועבר נוסח סופי המשקף את השיח שהתקיים בעניין חלקים אלה של הצעת החוק וישנן סוגיות שונות, שטרם הושלם השיח לגביהן. ביחס לחלקן קיימות מחלוקות בין משרד המשפטים למשרד התקשורת (דוגמת הפרות (8) ו-(10) לתוספת, שעניינן פגיעה בתחרות). לאור זאת, גם לגבי הסדרים אלו טרם נשלמה העבודה המקצועית והמשפטית ויש הכרח להמשיך את הליבון והבחינה המשפטית בטרם יינתן האישור המשפטי לגביהם.

סיכום

מכל הטעמים האמורים, הייעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של טיוטת החוק במתכונתה הנוכחית. טיוטת החוק אינה בשלה, לוקה בפגמים תהליכיים, וכוללת הסדרים ליבתיים שאינם נותנים מענה בסיסי לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים ראשונים במעלה ומפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות הנוגעות לעניין. ישנו חשש ממשי כי קידומה במתכונתה זו יגרור פגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, ופגיעה מהירה ועמוקה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

היקפם ומהותם של ההסדרים החסרים או החלקיים שלא הושלם לגביהם הליבון המקצועי והמשפטי הוא רב וניכר ועל כן לא ניתן לקדם את ההצעה במתכונתה זו.

אנו שבים ומבקשים לאפשר את השלמת התהליך ומיצוי השיח טרם הבאת ההצעה בפני ועדת השרים לחקיקה. ניתן יהיה לקדם את השלמת העבודה באופן מהיר ואינטנסיבי, כפי שנעשה עד היום.

בברכה,

מאיר לוין

משנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)