

8 ביוני 2025

לכבוד

מר יואל בריס, עו"ד

יושב-ראש מליאת רשות האסדרה

JoelB@pmo.gov.il

שלום רב,

הנדון: פגמים מהותיים במסמך משרד התקשורת: "רכורמת השידורים - חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה"

- פנייה זו נשלחת אליכם מטעם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, על מנת להסב את תשומת לבו של רשות האסדרה לפגמים מהותיים שנפלו בתהליך הערכת השפעות האסדרה שקיים משרד התקשורת, בכל הנוגע לפרסום טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 (להלן: "הצעת חוק השידורים" או "הצעת החוק")¹.
- פגמים אלה עולים באופן מובהק ממסמך הערכת השפעות הרגולציה (RIA) שפרסם משרד התקשורת ביום 4.6.2025, תחת הכותרת "רכורמת השידורים - חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה" (להלן: "מסמך השפעות האסדרה" או "המסמך")².
- בעוד שהצעת החוק מבקשת לקבוע שינויים דרמטיים באסדרת שידורי החדשות בישראל, שעתידיים לגרום לפגיעה מהותית בפעילותה של התקשורת החופשית ובקיומו של משטר דמוקרטי, המסמך אינו מקיים את החובה להצגת חלופות אמיתיות לשינוי המוצע, ואינו מציג ניתוח של השלכותיהן המלאות.
- המסמך בנוסחו הנוכחי מציג אך ורק מראית עין של חלופות לאסדרה המוצעת - חלופות שווא ממש - והכל במטרה לתמוך בהסדר שאינו עולה בקנה אחד עם עקרונות יסוד חוקתיים. הצגת אותן חלופות שווא במסמך, כמוה כסימון המטרה לאחר שהחץ כבר נורה ופגע הישר בלב ליבה של התקשורת החופשית והעצמאית.
- ואם לא די בכך, אזי אותן חלופות שווא המוצגות במסמך, מבקשות להתעלם לחלוטין מהתמונה המלאה של שלל הצעות החקיקה הפוגעניות שמקדמת הממשלה ועומדות כיום על הפרק, במטרה לפגוע גם בשידור הציבורי בישראל. התעלמות משלל הצעות חוק אלה, כמוה כעצימת עיניים מוחלטת להשלכות האמיתיות שיהיו להצעת חוק השידורים על התקשורת החופשית, שהרי לא ניתן לבחון את הצעת חוק השידורים במנותק מהצעות אחרות העוסקות בשוק התקשורת ומקדמות מטרה דומה.

¹ הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025.

² רכורמת השידורים - חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה, משרד התקשורת (4.6.2025).

5. אנו מבקשים כי רשות האסדרה לא תיתן יד למהלך זה, וכי היא תחייב את משרד התקשורת לתקן פעם נוספת את המסמך, ולתת ביטוי מלא והוגן למלוא ההשלכות ההרסניות שיש לאסדרה המוצעת בהצעת חוק השידורים.
6. נעמוד להלן על הדברים.
7. ביום 4.6.2025 פרסם משרד התקשורת באתר האינטרנט שלו את מסמך הערכת השפעות האסדרה. אנו יוצאים מתוך הנחה כי מסמך זה עבר גם להתייחסות רשות האסדרה, במסגרת תהליך ההתייעצות אותו נדרש משרד התקשורת לקיים לפי הוראת סעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 (להלן: "חוק עקרונות האסדרה").
8. המסמך עוסק בהערכת עקרונות האסדרה בקשר עם הצעת חוק השידורים. מדובר בהצעת חוק המבקשת לבצע שינויים קיצוניים באסדרת תחום השידורים בישראל, שיש להם משמעויות דרמטיות המשליכות על עצם קיומה של תקשורת חופשית, על זכויות יסוד חוקתיות של חופש העיתונות וחופש הביטוי, ועל לב ליבו של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל.
9. דברי הפתיחה של המסמך מבקשים להציג מצג כאילו הצעת חוק השידורים מבוססת על מסקנותיה של ועדה ציבורית שעסקה בנושא, וכן על הסכמה בין משרדי הממשלה השונים, לאחר הליך שימוע ציבורי שקיים משרד התקשורת.
10. דברים אלה עומדים בסתירה ממשית למצב הדברים בפועל, בכל הנוגע לחלק המרכזי של הצעת החוק - שינוי מתכונת האסדרה של תכני החדשות והאקטואליה בישראל.
11. בניגוד למצג משרד התקשורת, מתכונת האסדרה המוצעת בהצעת החוק לעניין שידורי החדשות והאקטואליה שונה בתכלית מזו שהומלצה בשעתו על ידי הוועדה לאסדרת-העל בתחום השידורים שדנה בנושא ("וועדת פולקמן").
12. ובנוסף, בניגוד למצג משרד התקשורת, אין הסכמה בין משרדי הממשלה על הצעת החוק, ומשרד המשפטים מתנגד נחרצות, מטעמים משפטיים, למתכונת האסדרה המוצעת בנושא.
13. לעניין זה חשוב להפנות לדברים שהוצגו במכתבו של עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), לעניין שינוי האסדרה של שידורי החדשות והאקטואליה בישראל:³

"...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

³ מאיר לוין, [טיזת חוק התקשורת \(שידורים\)](#), התשפ"ה-2025 (מכתב מיום 18.5.2025).

בחופש הביטוי והעיתונות, שהם חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל" (עמ' 1-2 למכתב).

14. עו"ד לוי הוסיף והתייחס במכתבו גם לחלופות שהוצגו במסמך RIA קודם שהוגש לרשות האסדרה לעניין בחינת הערכת השפעות האסדרה בנוגע להצעת חוק השידורים:

חרף טיבו והיקפו של השינוי ופוטנציאל ההשפעה העמוק שלו על שוק התקשורת והחדשות במדינה, משרד התקשורת לא הציג במסגרת דו"ח ה-RIA שפרסם 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, חלק ההסדר הקיים. כמו כן, לא הוצעו חלופות אחרות להגנות וערובות למניעת התערבות מסחרית או פוליטית בתכני החדשות כאמור" (פסקה 47 למכתב).

עו"ד לוי הוסיף עוד:

"זאת ועוד. יש לבחון את השינוי המוצע בראייה כוללת... 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 (פסקה 48-49 למכתב).

15. מצב דברים זה שעליו הצביע עו"ד לוי לא השתנה כלל במהותם של הדברים, והפגמים שעליהם הצביע עו"ד לוי נותרו בעינם גם במסמך הנוכחי של הערכת השפעות האסדרה.

16. בקליפת אגוז, נבחר כי החלופות המוצגות בפרק 2 למסמך המעודכן, אינן חלופות אמיתיות, אלא מצג שווה המדמה חלופות, שכל מטרתן להביא לתוצאה הרצויה בעיני מנסחי ההצעה. מדובר במצב מובהק שבו נורה החץ, ולאחר מכן סומנה המטרה מסביבו.

17. הדברים יפים וברורים בפרט בכל הנוגע לניתוח המוצג בסעיף 2.4.4 למסמך, שבו מוצגת השוואה שטחית ומעושה בין 3 חלופות לשינוי מתכונת האסדרה על שידורי החדשות והאקטואליה.

18. כבר מעצם הכותרות שניתנו לחלופות, ברורה המטרה הסופית: "חלופה 0 – שימור המצב הקיים (רגולציה מחמירה רק על חלק מהשידור המסורתי)", שאותו מבקשים מנסחי המסמך לשנות; "חלופה 1 – רגולציה "רכה" המתמקדת בכללי שקיפות ואחריות עצמית", כאשר לאמיתו של דבר מדובר בביטול מוחלט של כל מנגנוני ההגנה שנקבעו עד כה לשמירה על עצמאות ואמינות מערכות החדשות; "חלופה 2 – רגולציה מחמירה רוחבית (הרחבת הפיקוח לכל פלטפורמה)", שאותה מבקשים מנסחי ההצעה למנוע.

19. מדובר על השוואה מגמתית וחלולה בין "חלופות שווא", בלי להציג חלופות אחרות, נוספות, שיש בהן למתן את ההשפעות ההרסניות שעלולות להיות לשינוי הקיצוני שאותה מבקשת הצעת החוק לקבוע. כפי שכתב עו"ד לזין במכתבו בהתייחס למסמך ה-RIA הקודם, גם במסמך המעודכן אין התייחסות להשפעותיהן האפשריות של החלופות להסדר הקיים בשוק החדשות בישראל וההגנות שהוא מציע, ולא הוצעו חלופות אחרות, מתונות יותר, להגנות וערובות למניעת התערבות מסחרית או פוליטית בתכני החדשות כאמור.
20. ואם לא די בכך, ואף חמור מכך, אין במסמך התייחסות מהותית לראייה הכוללת שאליה התייחס עו"ד לזין במכתבו, המחייבת את משרד התקשורת לבחון את החלופות העומדות על הפרק גם בשים לב לשטף הצעות החוק שהממשלה מקדמת, במטרה לפגוע בתקשורת החופשית ובכלל כך להפסיק או להצר את שידורי החדשות הציבוריים בטלוויזיה וברדיו.
21. בחינת החלופות במנותק מהתמונה המלאה של שלל הצעות החקיקה העומדות על הפרק, כמוה כעצימת עיניים מוחלטת להשלכות האמיתיות שתהיה להצעת החוק על התקשורת החופשית, על חופש העיתונות וחופש הביטוי, ועל תפקודו של המשטר הדמוקרטי בישראל.
22. לגישתו של מכון זולת, יש להסיר את הצעת חוק השידורים האמורה מסדר היום של מדינה דמוקרטית.
23. לצד זאת, אנו מבינים כי לא ניתן להפנות דרישה מסוג זה לרשות האסדרה, שכן אין זה תפקידה. אולם אנו מבקשים כי הרשות לא תיתן יד למהלך זה של הצגת חלופות שווא מעושות, וכי היא תחייב את משרד התקשורת לתקן פעם נוספת את המסמך, ובכלל כך לתת ביטוי מלא והוגן להשלכות ההרסניות שיש לאסדרה המוצעת בהצעת חוק השידורים.
24. לשם כך, אנו מבקשים כי רשות האסדרה תתייעץ, בין היתר, עם משרד המשפטים לעניין אופן הצגת החלופות במסמך, וכן עם גורמים לא ממשלתיים המתמחים בשוק שידורי החדשות, אשר יוכלו להציג בפני רשות האסדרה את הקשיים באופן הצגת החלופות במסמך ואת המשמעויות האמיתיות שיהיו להן בחיי המעשה.
25. ובכל מקרה, אנו מבקשים כי רשות האסדרה תפעל על פי הוראת סעיף 21(ו) לחוק עקרונות האסדרה, ותפרסם לציבור את חוות דעתה לעניין זה באתר האינטרנט שלה.

בכבוד רב,

עינת עובדיה
מנכ"לית, מכון זולת



רון ריינגולד, עו"ד

מייצג מכון זולת

