תזכיר חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות: העדפת אינטרסים של בעלי הון על חשבון הציבור

ביום 3.7.24 פורסם להערות הציבור תזכיר חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7), התשפ"ד-2024 (להלן: "**תזכיר החוק**").[1] עניינו של תזכיר החוק ברפורמה משמעותית באופן שבו יתופעל מערך עידן פלוס. בתזכיר מוצע להעביר את תפעולו של מערך עידן פלוס לידי תאגיד השידור הציבורי "כאן", לקבוע פטור רטרואקטיבי מדמי הפצה החל מיום 6.10.23, להביא לסיום פעילותו של המערך תוך סגירת המרבבים המשמשים אותו, ולהקים תחתיו מערך דומה לשידורים באמצעות יישומון.

הכוונה להעביר את תפעולו של מערך עידן פלוס לידי התאגיד, לפעול לסגירת המרבבים המשמשים אותו וכן המעבר לשידורים באמצעות יישומון, הן כוונות נכונות ומבורכות, שכן יש בהן כדי להביא להתייעלות, לתועלת ציבורית ולחיסכון. **לצד זאת, תזכיר החוק בנוסחו הנוכחי טומן בחובו הוראות פסולות שעניינן, כאמור, מתן פטור רטרואקטיבי לגופי השידור מתשלום דמי הפצה, תוך השתת העלויות על התאגיד. מדובר בהטבה שלטונית כלכלית אשר על כוונתה האמיתית – מתן הטבות כלכליות לערוץ 14 – ניתן ללמוד מהרקע לחקיקתו של התזכיר. הפטור הניתן לגופים המסחריים ניתן ללא הצדקה, כהטבה כלכלית משמעותית ומרחיקת לכת לגופים פרטיים ולבעלי ההון על חשבון הקופה הציבורית.**

כמו כן, תזכיר החוק אינו מכיל מנגנון מפורט ומתאים שיבטיח את הנגשת השידורים באמצעות יישומון לכלל האוכלוסייה, ובפרט לאוכלוסיית הגיל השלישי. במובן זה, התזכיר אינו נותן מענה שלם לצרכי הציבור, דבר שעלול לפגוע בזכויות האזרח בישראל לנגישות מלאה ובלתי אמצעית לתכנים המשודרים.

נבקש להעלות להלן את עיקר התייחסותנו לתזכיר החוק:

הרקע לתזכיר החוק

במקביל לקידומו של תזכיר החוק, אשר כאמור, מבקש להעניק פטור רטרואקטיבי מתשלום דמי הפצה על גבי מערך עידן פלוס לערוצים המשדרים בטכנולוגיית חדות רגילה, מקודמת גם הצעת חוק פרטית של ח"כ אריאל קלנר - הצעת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד–2024 ("**הצעת החוק הפרטית**")[2], אשר מקדמת הסדר דומה לזה המוצע בתזכיר.

בנוסח הראשון שהופץ, ביקשה הצעת החוק הפרטית להפחית את דמי ההפצה המשולמים על ידי ערוצים זעירים וערוצים זעירים ייעודיים לסכום זעום של 15,000 ₪ בשנה, במקום מיליוני ₪ שנקבעו

[1] תזכיר חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7), התשפ"ד-2024.
[2] בשמה הקודם: הצעת החוק להגברת התחרות בשוק השידורים (תיקוני חקיקה), התשפ"ד – 2023.

עד כה על בסיס העלויות הכלכליות של המערך. בהמשך, ועל מנת לנסות לטשטש את האופי הפרסונלי של ההצעה, תוקן הנוסח והורחב, כך שהפטור מתשלום דמי הפצה הוענק גם לערוצים המסחריים הוותיקים המשדרים במערך עידן פלוס בטכנולוגיית SD - "קשת" ו"רשת", **וזאת בדומה לאמור בתזכיר החוק הממשלתי.**

כפי שהצעת החוק הפרטית (על נסחיה וגלגוליה השונים) נועדה במובהק לקבוע הסדר פרסונלי פסול, ולתת הטבות כלכליות מרחיקות לכת, על חשבון הציבור, לגורמים פרטיים ספציפיים, תחת אצטלא של "הגברת תחרות", כך גם ההסדר הדומה שבתזכיר החוק הנוכחי, מהווה הסדר פרסונלי פסול, שכן מקורו באותה כוונה ממש.

מתן פטור רטרואקטיבי מדמי הפצה - הסדר פסול ובלתי חוקתי

גם אם נתעלם מהכוונה המקורית לקבוע הסדר פסול ופרסונלי במטרה לסייע לערוץ 14, הרי שאין כל הצדקה או תכלית ראויה לפטור את כלל הערוצים המסחריים הפרטיים, בכלל ובפרט באופן רטרואקטיבי, מתשלום חובותיהם למדינה עבור דמי ההפצה ולהשית עלויות אלו על הציבור (באמצעות התאגיד), לא במסגרת תזכיר והחוק ולא במסגרת הצעת החוק הפרטית.

אין כל מקום להסדרים אלה, שמעליהם מרחפת אי חוקיות ופגיעה מובהקת באינטרס הציבורי. על כלל הערוצים הפרטיים והמסחריים המופצים על גבי מערך עידן פלוס, אשר נהנים ונתרמים כלכלית מהתפוצה הרחבה, לשלם את עלויות ההפצה הנדרשים להפצתם, הן בעבר והן בעתיד ואין כל הצדקה שהציבור יממן זאת עבורם.

עוד נוסיף כי אין קשר אמיתי בין הפטור הרטרואקטיבי שניתן לאותם ערוצים, לבין הכוונה הנכונה להביא לסגירת מערך עידן פלוס ולחסוך בכספי ציבור. אילו זו היתה המטרה האמיתית של תזכיר החוק, נכון היה לקבוע כי הפטור מתשלום דמי ההפצה יחול לכל המוקדם עם סגירתו של המרבב הראשון ותחילת החיסכון בעלויות המושתות על התאגיד למימון המערך. אולם, אין זו הכוונה האמיתית העומדת בבסיס הסדר זה. לפיכך, מבקש תזכיר החוק להחיל את הפטור מתשלום באופן רטרואקטיבי, ובכך לסייע בראש ובראשונה לערוץ 14 להתחמק מתשלום דמי ההפצה לתקופה של למעלה מ-9 חודשים, ולהכשיר הוראה בלתי חוקית שניתנה בשעתו על ידי שר התקשורת לשדר את שידוריו של ערוץ 14 באמצעות המערך החל מיום 7.10.23.

אנו רואים כי הממשלה וחברי הכנסת פועלים במספר דרכים במקביל, במתכונת של שיטת "מצליח", ועושים כל שביכולתם על מנת להעניק הטבות שלטוניות כלכליות פסולות לערוץ 14. ובכל מקרה, קידום במקביל של מספר הסדרים בנושא פטור מדמי הפצה, מהווה כאוס חקיקתי. משהוגש תזכיר החוק יש להסיר מסדר היום את הליך החקיקה בעניין הצעת החוק הפרטית.

לכן, מדובר בהטבה כלכלית ופרסונלית, שנתפרה למידותיו לצרכיו של ערוץ 14, גם אם הפטור שבתזכיר החוק חל בנוסף על הערוצים המסחריים הוותיקים המשדרים במערך "עידן פלוס" בטכנולוגיית SD - "קשת" ו"רשת" ועל "ערוצים זעירים" נוספים.

המנגנון המוצע בתזכיר החוק להנגשת התכנים באמצעות יישומון אינו מספק על מנת להבטיח נגישות לשידורים לאוכלוסיות מסוימות בחברה הישראלית, ובפרט לאוכלוסיית הגיל השלישי

תזכיר החוק מציע כי יפותח יישומון שישמש כאמצעי ההפצה המחליף את מערך עידן פלוס, אשר יהיה פתוח לשימוש חופשי לכלל הציבור בישראל. אופן הפצה זה יהיה זמין ביחס למכשירים ספציפיים ומתקדמים, התומכים טכנולוגית בשידור תכנים באמצעות יישומון (טלוויזיות חכמות, מחשבים, סמארטפונים ומזרימי תוכן).

בניגוד לאמור בדברי ההסבר להצעת החוק, **מכשירים ספציפיים ומתקדמים אלו עדיין אינם נפוצים ומקובלים בקרב כלל הציבור בישראל, ואופן השימוש בהם אינו נגיש לכלל הציבור בישראל. בפרט כאשר מדובר באוכלוסיית הגיל השלישי.** נציין כי על פי נתוני ועדת המדרוג, הגיל הממוצע של צרכני עידן פלוס הוא קרוב ל-60. כלומר שאוכלוסיית הגיל השלישי מהווה חלק ניכר מצופי עידן פלוס. כמו כן, שימוש ביישומון דורש חיבור לאינטרנט, בעוד **שלא כל בתי האב בישראל מחוברים לרשת האינטרנט.**

מדובר בנושא מהותי ביותר. נגישות כלל הציבור בישראל לשידורים המופצים במסגרת מערך עידן פלוס, בכל מכשיר קצה ("חכם" או "טיפש") **הינה זכות יסוד של האזרח, ועל המדינה להבטיח כי נגישות מלאה ובלתי אמצעית זו תמשיך להתקיים גם לאחר המעבר לשידור באמצעות יישומון.**

בתי המשפט פסקו כי חופש הביטוי מהווה "את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות" וכי מדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה".[3] חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת כרוכים זה בזה. **גישתו של הציבור למקורות מידע שונים מהווה תנאי הכרחי למימושו של חופש ביטוי.**[4]

לזכות הציבור לדעת קשר הדוק גם למימוש זכותו של האזרח לקחת חלק בחברה דמוקרטית, שתקשורת חופשית היא נשמת אפה. שהרי הגישה למידע חופשי שמספקת התקשורת היא שמאפשרת לאזרחים לגבש דעה על המתרחש סביבם. זרימה חופשית של מידע ומעבר חופשי של רעיונות, הם תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי.[5]

אמנם, תזכיר החוק אינו מתעלם מהצורך הבסיסי והחוקתי להנגשת השידורים לכלל הציבור בישראל. משכך, התזכיר מבקש לחייב את התאגיד לסייע במימון מזרימי תכנים (הפועלים על בסיס יישומונים) בהיקף של 3 מיליון שקלים חדשים בכל אחת משתי שנות ההפעלה הראשונות של היישומון, וקובע כי התמיכה תעשה על בסיס מבחנים שוויוניים שיגבש התאגיד ויאשר שר התקשורת.

לצד זאת, עמדת מכון זולת היא כי **הפתרון המוצע, לפיו התאגיד ישא בעלויות מימון מזרימי תכנים לציבור, אינו מפורט, מבוסס או מספק דיו, וממילא לא הובאה בתזכיר החוק תשתית עובדתית,**

---

[3] ע"פ 255/68 **מדינת ישראל נ' בן משה**, פורסם בנבו.
[4] בג"ץ 5771/93 **ציטרין נ' שר המשפטים**, פורסם בנבו.
[5] ע"א 751/10 **פלוני נ' דיין**, פורסם בנבו.

כלכלית או נתוני שוק וחדירה, שיש בהם כדי לתמוך את הדברים ואת הסכומים שהוקצו לכך. קיים ספק האם השתתפות במימון של 3 מיליון שקלים בשנה לרכישת מזרימי תכנים (סכום אשר נדמה כי נקבע באופן שרירותי וללא ביסוס על צרכים כלכליים אמיתיים ונתוני שוק), היא מספיקה להנגשה הנדרשת. כמו כן, אין התייחסות בתזכיר החוק לאופן שבו יונגש אופן השימוש במכשירים מתקדמים אלו לפלח בציבור הישראלי המתקשה בכך (כגון אוכלוסיית הגיל השלישי המהווה חלק ניכר מצופי "עידן פלוס").

משכך, אין בהסדר המוצע כדי להבטיח את זכותם הבסיסית של כלל האזרחים בישראל, לרבות אוכלוסיית הגיל השלישי, לנגישות מלאה ובלתי אמצעית, לכלל השידורים באמצעות היישומון, וכל זאת ללא סייג או מגבלה וללא צורך בידע טכני או הוצאה כספית נוספת.

בנוסף, הצופים כיום בשידורים באמצעות מערך עידן פלוס, יאלצו, עם המעבר ליישומון, לשאת הוצאות נוספות על מנת להצטייד במכשירים ספציפיים ומתקדמים אלו על מנת שיוכלו להמשיך לצפות בערוצים. תזכיר החוק אינו נותן מענה הולם לפגיעה החוקתית בכספם וקניינם של צופים אלו, אשר רכשו ממירים למערך עידן פלוס תוך הסתמכות לגיטימית כי עלות הממיר תהווה את העלות הסופית והמוחלטת שיידרשו להשקיע על מנת לצפות בשידורים.

סיכום

הסדר הפטור הרטרואקטיבי מדמי הפצה, תוך הטלת הוצאות אלה על התאגיד, אינו מוצדק, ומהווה במקורו הסדר פרסונלי שנועד להיטיב על ערוץ 14, והטבה כלכלית משמעותית ומרחיקת לכת לגופים פרטיים ספציפיים ולבעלי ההון על חשבון הקופה הציבורית.

לעניין זה קבע בג"צ כי דבר חקיקה אשר נועד לשרת תכלית פרסונלית מובהקת (בתזכיר זה - קידום האינטרסים הכלכליים הספציפיים של ערוץ 14), מהווה שימוש לרעה בסמכות החקיקה, והינו בלתי חוקי ופסול. הלכה זו נקבעה רק לאחרונה בכל הנוגע לסוגית נבצרות ראש הממשלה שהוסדרה במסגרת של חוק יסוד.[6] הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בתיקונים הנעשים במסגרת של חקיקה רגילה.

כמו כן, תזכיר החוק אינו מכיל מנגנון מפורט שיבטיח את הנגשת השידורים באמצעות יישומון לכלל האוכלוסייה, ובפרט לאוכלוסיית הגיל השלישי ובעלי הממירים הקיימים למערך עידן פלוס. משכך, הוראות אלו בתזכיר עלולות לפגוע בזכות האזרח הבסיסית לנגישות לתוכן המשודר באמצעות כל מכשיר קצה קיים ומקובל ("חכם" או "טיפש") אשר מהוות תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי, ויש בהם כדי לפגוע בביטחון האזרחים.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד ועו"ד אורי בסט.

[6] בגץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (ניתן ביום 3.1.2024).