תזכיר חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024

מתן הטבות רגולטוריות לערוץ 14

ביום 4.7.24 פורסם להערות הציבור תזכיר חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024 (להלן: "**תזכיר החוק**"),[1] שעניינו הארכת תוקפה של "תקופת מעבר" שבמהלכה נקבעו הקלות רגולטוריות משמעותיות לספקי שידורים הפועלים כ"בעל רישיון זעיר", ובהם ערוץ 14. במסגרת זאת, **מבקש תזכיר החוק להאריך את אותן הקלות בשנה נוספת, מעבר לתקופת מעבר שכבר נקבעה לשש וחצי שנים בתיקונים קודמים לחוק**, וזאת במטרה "לאפשר בינתיים את המשך פעילותם [של בעלי הרישיונות הזעירים] בעת הזו במתכונת בה פעלו עד כה".

ההקלות הרגולטוריות נקבעו עוד בשנת 2018, כ"הגנות ינוקא", במטרה לאפשר לאותם גופים משדרים "להיערך" לאסדרה חדשה שנקבעה בתיקון 44 לחוק הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990 (להלן: "חוק הרשות השניה" או "החוק"), אשר קבעה דווקא הסדרים מקלים יותר בהשוואה לרגולציה החלה על ספקי שידורים אחרים (להלן: "**תיקון 44**").[2]

עמדת מכון זולת היא כי אין מקום להמשיך ולהאריך את תקופת המעבר ואת ההקלות הרגולטוריות שנקבעו במסגרתה. הארכת תקופת המעבר משמעה מתן הטבות שלטוניות פרסונליות שנתפרו למידותיו של ערוץ 14, גם אם ההקלות הקבועות בתקופת המעבר חלות על שלושה ספקי שידורים נוספים. לא היה מקום מלכתחילה להעניק הקלות אלה לערוץ 14 לתקופה של 5 שנים במסגרת תיקון 44, לא היה מקום להאריכן לתקופה נוספת של שנה וחצי בתיקון 48 לחוק,[3] ואין, כאמור לעיל, כל מקום או הצדקה להאריכן עתה בשנה נוספת.

ערוץ 14 אינו ערוץ שנזקק להגנה. מדובר בערוץ ברודקאסט לכל דבר ועניין, המשדר חדשות ותוכניות בענייני היום, וזוכה לחשיפה ונתוני צפיה, אשר פעמים רבות אינם נופלים מערוצי ברודקאסט אחרים. כל זאת - מבלי שחלות עליו חובות רגולטוריות המוטלות על יתר ערוצי הברודקאסט.

מדובר בהסדר בלתי חוקתי, בין היתר בהיותו בלתי שוויוני ופרסונלי, ללא כל הצדקה או תכלית ראויה, אשר פוגע בנורמות היסוד החוקתיות של המשטר הדמוקרטי, ובכלל זה בעצמאות התקשורת החופשית ועצמאות שידורי החדשות.

---

[1] תזכיר חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024.
[2] חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח-2018.
[3] חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 48), התשפ"ג-2023.

נבקש להעלות להלן את עיקר התייחסותנו לתזכיר החוק:

הרקע להפיכתו של ערוץ 14 מערוץ מורשת לערוץ המשדר בעיקר חדשות ועניייני היום

כפי שיפורט להלן, דרכו של ערוץ 14 רצופה בהקלות רגולטוריות ספציפיות ומשמעותיות, אשר ניתנו לו לאורך השנים על ידי המחוקק והרגולטורים, וסללו בפניו את הדרך, תוך הסרת כל מכשול, על מנת שיהפוך לערוץ ברודקאסט משמעותי ומשפיע בחברה הישראלית.

ערוץ 14 קיבל תחילה מהמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין (להלן: "**המועצה**") רישיון לפעול כערוץ ייעודי המשדר תכנים הקשורים למורשת ישראל, כאשר ברישיונו המקורי לא הותר לו לשדר חדשות. בדצמבר 2016 הרחיבה המועצה את הרישיון באופן שאפשר לערוץ לשדר גם חדשות, בהיקף מוגבל.[4] אחד התנאים לכך היה הצטרפות הערוץ למועצת העיתונות ואימוץ תקנון האתיקה שלה. הערוץ עשה כן.

בפברואר 2018 עבר ביוזמת שר התקשורת דאז, תיקון 44, אשר אפשר לרשות השניה להעניק "רישיון זעיר" למי שפעל עד אז תחת "רישיון משדר ערוץ ייעודי". רישיון זעיר ניתן למי שהכנסותיו השנתיות אינן עולות על 80 מיליון ₪, והוא כולל הקלות משמעותיות לעומת רישיונות השידורים האחרים, ובהן: פטור משידורי חדשות, אפשרות לשדר חדשות ללא הקמת חברת חדשות יעודית, וכן הקלות בחובות ההשקעה בהפקות מקומיות, בסוגה עילית ובסרטים ישראליים. בהתאם לתיקון 44, הערוצים הייעודיים שפעלו אז, ובהם ערוץ 14, החלו לפעול תחת רישיונות זעירים, וזכו להקלות ופטורים משמעותיים.

נקדים ונבהיר כי מלכתחילה, מבחן ההכנסות הקבוע בחוק לצורך הגדרתו של "בעל רשיון זעיר" (הכנסות שנתיות של 80 מיליון ₪), נקבע באופן שרירותי ומשיקולים זרים, על מנת לשרת מטרה ספציפית ופרסונלית להכניס את ערוץ 14 לתחולת ההגדרה, ובכך להשאיר את הערוץ מחוץ למגרש הרגולטורי שחל על יתר ערוצי הברודקאסט.

שידורי חדשות תחת הסדרים רגולטורים מקלים ובלתי שוויוניים

תיקון 44 אפשר למעשה לערוץ 14 להסב את עיקר שידוריו מערוץ המשדר תכני מורשת ישראל לערוץ שכמעט כולו חדשות ועניייני היום, ולהפוך, הלכה למעשה לערוץ ברודקאסט לכל דבר ועניין, המתחרה מדי יום בנתוני הצפיה עם ערוצי הברודקאסט – "קשת", "רשת" ו"כאן", וזאת מבלי שחלות עליו מגבלות וחובות רגולטוריות רבות החלות על ערוצי הברודקאסט.

בדרך זו, תחת הרישיון הזעיר, התאפשר לערוץ 14 **לשדר חדשות ללא חובה להקמת חברה ייעודית תחת מגבלות של הפרדה מבנית, ובאופן שבו לא חלות עליו סמכויות פיקוח ואכיפה המוקנות לרשות השנייה על מי שמשדר חדשות באמצעות חברת חדשות**, כגון איסור על החזקת הערוץ על ידי בעלים יחיד, הגבלות על בעלויות צולבות בכלי תקשורת נוספים, חובות של אתיקה בשידורים, ועוד. בנוסף, הרשות השנייה פטרה את הערוץ מהחובה להקים ועדת אתיקה בראשות שופט בדימוס

[4] שעה אחת בשעות צפיית השיא ועוד חצי שעה במהלך היום.

או מחברות במועצת העיתונות ובאימוץ תקנון האתיקה שלה, ובהתאם, ערוץ 14 פרש מחברותו במועצת העיתונות ונמנע מלהמשיך ולקבל על עצמו את תקנון האתיקה של מועצת העיתונות.

כך, בניגוד למועצה, אשר חייבה את הערוץ לקבל על עצמו כללי אתיקה כתנאי לשידורי חדשות, אפשרו המחוקק והרשות השנייה לערוץ 14 לפעול כערוץ חדשות לכל דבר ועניין, אך כזה המשוחרר לחלוטין מכללי אתיקה עיתונאיים בסיסיים. דבר זה אפשר ומאפשר לערוץ, למשל, להפיץ "פייק ניוז" תחת כסות "חדשותית" ומדובר בסכנה של ממש לדמוקרטיה.[5]

מדובר בהחלה ואכיפה סלקטיבית של החוק בחסות המחוקק.

הקלות ינוקא נוספות שנקבעו ב"תקופת מעבר" ארוכה שאף הוארכה על ידי המחוקק

אם לא די בהסדרים המקלים שנקבעו מלכתחילה בכל הנוגע לפעילותו של בעל רישיון זעיר, נקבעה בתיקון 44 שורה של הטבות נוספות, וזאת במהלך "תקופת מעבר" שנקבעה בתחילה ל-5 שנים, עד ליום 25.2.23, ובהמשך הוארכה בתיקון 48 לחוק לתקופה נוספת של שנה וחצי, עד ליום 25.8.24.

מדובר בהסדרים המגלמים הטבות כלכליות משמעותיות, כגון פטור מהוראות הנוגעות לערבויות ובטוחות, פטור מהסדרי בעלות צולבת מסוימים, פטור מסנקציה של אי מתן רישיון בגין הפרות עבר, פטור מתשלום דמי רישיון לרשות השנייה, ופטור מתשלום בעבור הפצת הערוצים על ידי הוט ויס.

בנוסף לכל אלה נקבעו במהלך תקופת המעבר הקלות נוספות ומשמעותיות, שאינן כלכליות, לבעל רישיון זעיר, מחובות הקיימות בחוק הרשות השנייה: האחת - פטור מהאיסור לפיו לא יחזיק אדם ביותר משבעים וארבעה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בבעל הרישיון.[6] השניה - פטור מאיסורים הנוגעים למגבלת בעלות צולבת על תחנות רדיו.[7] אופי הסעיפים האמורים יותר ממרמז כי הם נקבעו באופן ספציפי ופרסונלי לגורמים הקשורים לערוץ 14.

על פי האמור בתזכיר החוק, מטרתו של הסדר "זמני" זה הייתה לאפשר לערוצים "להיערך" לאסדרה החדשה שנקבעה בתיקון מס' 44, בשל היותם גופים בעלי היקף הכנסה מצומצם או בשל ייעודם הציבורי, לפי העניין, ובכך להמשיך לשמור על הפלורליזם והגיוון בתחום שידורי הטלוויזיה בישראל. נשוב ונציין כי מדובר בטיעון בעייתי במיוחד, שכן האסדרה החדשה שנקבעה בתיקון 44 קבעה כללים מקלים במיוחד על הערוצים הזעירים בהשוואה לגופי השידור האחרים, ועל כן לא ברור מדוע עלה הצורך לתת הקלות נוספות לערוצים הזעירים במהלך "תקופת מעבר", על מנת "להיערך", כביכול, לסביבה רגולטורית נוחה ומקלה יותר.

---

[5] בעניין זה ראו עתירה לבית המשפט העליון (בשבתו כבית משפט הגבוה לצדק) כנגד הרשות השניה בשל טענות להיעדר אכיפה ופיקוח כלפי ערוץ 14 (8674/23) ליאורה ניר וזולת – לשוויון וזכויות אדם **נגד** הרשות השניה וערוץ יהודי ישראלי בע"מ).

[6] סעיף 41(ב2)(4) בחוק הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990.

[7] סעיפים 41(ג)(1), 36(ב)(3), 36(ה) בחוק הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990.

הארכה נוספת של תקופת המעבר אינה נדרשת, אינה עונה לתכליות שלשמן נקבעה תקופת המעבר, ויש בה משום הסדר לא שוויוני ולא חוקי

כאמור לעיל, תזכיר החוק מבקש כעת לשוב ולהאריך בשנה נוספת את תוקפן של ההקלות אשר יועדו לחול אך ורק במהלך תקופת מעבר מוגדרת ותחומה, וזאת מתוך שאיפה מוצהרת כי "עד יום זה תושלם החקיקה בעניין אסדרת תחום השידורים". במילים אחרות, כוונת המחוקק היא כי אותן הקלות "זמניות" יוארכו עד שיקבלו תוקף קבוע במסגרת חקיקתו של חוק שידורים חדש.

אלא שערוץ 14, אשר עלה לאוויר כבר בחודש יוני 2014, לא היה זקוק מלכתחילה להקלות ולתקופת היערכות כשעבר לשדר תחת רישיון זעיר; הוא לא נדרש להן כאשר תקופת המעבר הוארכה לשנה וחצי נוספות; וקל וחומר כי אינו לא זקוק להן היום, כאחד מגופי השידור הדומיננטיים בישראל - ערוץ ברודקאסט לכל דבר ועניין, המשדר בעיקר חדשות ותכניות בענייני היום, המתחרה מדי יום בנתוני הצפייה של ערוצי הברודקאסט - "קשת", "רשת" ו"כאן".

לפיכך, אין כל הצדקה להארכת תקופת המעבר באופן המוצע בתזכיר החוק. מדובר, הלכה למעשה, בהטבות שלטוניות ספציפיות ופרסונליות לערוץ 14, שהן בלתי שוויוניות ובלתי חוקתיות, אשר פוגעות בנורמות היסוד החוקתיות של המשטר הדמוקרטי, ובכלל זה בעצמאות התקשורת החופשית ועצמאות שידורי החדשות.

התכלית המוצהרת בתזכיר החוק, להארכת תוקפן הקלות אלה, היא שלא "להכביד ולהקשות על המשך קיומם" וכן "לאפשר בינתיים את המשך פעילותם של הערוצים הזעירים, בעת הזו במתכונת בה פעלו עד כה".

לעניין זה, על אף שתזכיר החוק מציין כי גורמי המקצוע במשרד התקשורת סבורים כי הוראות האסדרה החלות על בעל רישיונות זעירים עלולות להכביד ולהקשות על המשך קיומם של בעלי רישיונות, הרי שלא ניתן לקבל עמדה זאת בכל הנוגע לגוף שידורים במעמדו של ערוץ 14, וממילא לא הובאה בתזכיר החוק תשתית עובדתית שיש בה כדי לתמוך את הדברים.

אין שום תכלית ראויה לפטור את ערוץ 14 מחובות רגולטוריות כלכליות רק משום שהכנסותיו נמוכות מהרף השרירותי אשר נתפר למידותיו, ובכלל זה פטור מתשלום דמי רישיון שנתיים, פטור מדמי הפצה להוט ויס, פטור מחובת הפקדת בטוחות מעבר לערבויות הקיימות. מדובר בהטבות שלטוניות כלכליות שניתנות לערוץ 14, באופן בלתי שוויוני, פרסונלי, על חשבון הציבור ללא כל הצדקה או תכלית ראויה.

ערוץ 14 זוכה, כאמור, להשפעה ולנתוני צפייה כשל ערוצי הברודקאסט האחרים וממצב את עצמו כמתחרה ישיר לערוצים אלו, וספק אם יש מקום להמשיך ולהעניק לו את ההטבות הכלכליות הגלומות בתקופת המעבר. וממילא, מבחן ההכנסות, השרירותי לכשעצמו, כאמור, אינו יכול להיות המבחן יחיד והנכון להחלת רגולציה על פעילותו.

יתירה מכך, באשר להטבות שאינן כלכליות במהותן, הרי שקל וחומר כי אין כל תכלית מוצדקת להמשיך ולקיימן. כאמור, אותן "הגנות ינוקא" כוללות גם פטורים מחובות רגולטוריות רבות שאינן

כלכליות באופיין, ואשר תכליתן, בין היתר, הגנה על הציבור מפני פגיעה בעצמאות בשידורי חדשות, ושמירה מפני ריכוזיות בשוק התקשורת בישראל, כגון האיסור על בעלים יחיד או החזקות צולבות, וכן איסור להענקת רישיון לשידורים למי שהפר בעבר את הוראות רישיונו.

לעניין הפטור מהאיסור להענקת שידורים למי שהפר את תנאי רישיונו, נציין כי ערוץ 14 הינו מפר סדרתי של הוראות הרישיון והחוק, ובכלל זה הוא מפיץ "פייק ניוז", יוצא בקריאות שלא לקיים פסקי דין, פוגע ברגשות הציבור, בכבוד ובשם הטוב, מקדם בשידוריו אינטרסים כלכליים ואישיים, שידוריו אינם מאוזנים, ובהם העדפה פוליטית וערוב עובדות ודעות, עריכה מגמתית ומסלפת, שידור ללא בדיקה, וכוללים תוכן שיווקי בניגוד לכללים.[8]

לכן, אין כל תכלית או הצדקה להמשיך ולהעניק פטור מחובות רגולטוריות שאינן כלכליות החלות על גופי שידור המשדרים חדשות, החיוניות לשמירה על התוכן המונגש לציבור, על נורמות של ציות כלי התקשורת לרגולטור המפקח, על נורמות היסוד החוקתיות של המשטר הדמוקרטי, ובכלל זה תקשורת חופשית ועצמאות שידורי החדשות. משכך, **אין מקום או הצדקה לפטור את ערוץ 14 מחובות אלו, בכל רמת הכנסה.**

יתרה מכך, ערוץ 14 פועל תחת רישיון של "ערוץ זעיר", ומאז המעבר לרשות השנייה פועל במתכונת של "ערוץ זעיר" שאינו "ייעודי" – כלומר בפועל אינו דבק בשידורים בנושא מורשת ישראל. כלומר – רישיון השידורים אשר ניתן לערוץ 14 הינו "גמיש", וככל שהוא זקוק להמשך פטורים כלכליים על חשבון הציבור, על מנת "להתקיים", הרי שרישיונו מאפשר לו לשנות את ייעוד שידוריו, לשידורים בעלי אופי שיאפשר לו "להתקיים". כך למשל "ערוץ המוסיקה" משנה בימים אלו את ייעוד שידוריו לערוץ בריאות ומשפחה. משכך, אין סיבה לפטור את ערוץ 14 מחובותיו הכלכליות על חשבון הציבור.

תכלית היחידה, שאינה ראויה, אשר עומדת מאחורי תזכיר החוק **היא לאפשר לערוץ 14 להמשיך בשידוריו "במתכונת בה פעל עד כה", קרי, לאפשר לו להמשיך לפעול כערוץ ברודקאסט לכל דבר ועניין, בעודו פטור מהחובות הרגולטוריות החלות על יתר ערוצי הברודקאסט המשדרים חדשות ותכניות בענייני היום.**

ובכלל כך, מתכונת זו נועדה לאפשר לבעלי הערוץ, להיות בעלים יחיד בערוץ, להחזיק במקביל בכלי תקשורת נוספים, וליהנות מפטורים כלכליים חסרי תקדים.

נשוב ונציין לעניין זה כי בעלי ערוץ 14 שכאמור פועל במתכונת שאינה "ייעודית" – כלומר אינו דבק בשידורים בנושא מורשת ישראל, מחזיק גם בתחנת רדיו. **זאת, בניגוד להוראות סעיף 41(ג)(1) לחוק הרשות השנייה.** למיטב הבנתנו, רישיון השידורים שניתן לערוץ 14 מלכתחילה מהרשות השנייה היה לשידורי "ערוץ זעיר" **שאינו "ייעודי".**[9] כך שהפטור מהמגבלות על אחזקות ברדיו, הכלולות גם בתזכיר

[8] בעניין זה ראו עתירה לבית המשפט העליון (בשבתו כבית משפט הגבוה לצדק) כנגד הרשות השניה בשל טענות להיעדר אכיפה ופיקוח כלפי ערוץ 14 (8674/23 ליאורה ניר וזולת – לשוויון וזכויות אדם **נגד** הרשות השניה וערוץ יהודי ישראלי בע"מ).

[9] עפ"י כותרתו והעמ' השני בו המפרט את מהות הרישיון, אף שנכלל בו סעיף המפרט את ייעודו (סעיף 2 לרישיון)

בחוק, אינו חל ומעולם לא חל על הערוץ. כך, שמדובר לכאורה בהפרה חמורה, מתמשכת ונוספת של הערוץ את הוראות החוק ותנאי רישיונו. בכל מקרה, גם אם ניתן לערוץ 14 מלכתחילה רישיון לערוץ זעיר "ייעודי" (ולא כך הדבר בהתאם לכותרות הרישיון ומהות הפעילות, כאמור) ולאחר שניצל את הפטור האמור ובעליו רכש אחזקות בתחנת רדיו, ביקש הערוץ לשנות את תנאי הרישיון לערוץ "זעיר" שאינו "ייעודי", על מנת שלא יהיה מוגבל באופי שידוריו, הרי שהדבר מלמד על היחס, המקל והגמיש לו זוכה ערוץ 14 מהרגולטור, באופן פרסונלי, המשנה את תנאי הרישיון והחקיקה, חדשות לבקרים בהתאם לצרכיו הספציפיים של ערוץ 14..

הדברים ברורים ומקבלים משנה תוקף, גם נוכח העובדה כי תזכיר החוק מהווה חוליה נוספת בשרשרת של ניסיונות הנעשים במטרה להעניק הטבות שלטוניות פסולות, בלתי חוקיות ופרסונליות לערוץ 14, על חשבון הציבור, כאשר ניתן לציין לעניין זה את הצעת החוק הפרטית, שהוגשה בעידוד הממשלה - הצעת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד–2024,[10] אשר ביקשה לפטור את ערוץ 14 מדמי ההפצה על גבי מערך "עידן+", ללא תכלית ראויה וללא הצדקה.

סיכום

הארכת "הגנות הינוקא" לערוץ 14, באופן המוצע בתזכיר החוק, מהווה הסדר פרסונלי, פסול, בלתי שוויוני ובלתי חוקתי, הפוגע בנורמות היסוד החוקתיות של המשטר הדמוקרטי, ובכלל זה בעצמאות התקשורת חופשית ועצמאות שידורי החדשות.

בהתאם לאמור בתזכיר החוק, פרק הזמן נקבע "מתוך שאיפה כי עד יום זה תושלם החקיקה בעניין אסדרת תחום השידורים". משמעות הדברים היא כי שאיפתה המוצהרת והמפורשת של הממשלה, והתכלית האמיתית והבלתי חוקתית שעומדת בבסיס תזכיר החוק, הינה להפוך את "הגנות הינוקא" "הזמניות" להוראות קבועות, פרסונליות ופסולות עבור ערוץ 14.

לעניין זה קבע בג"צ כי דבר חקיקה אשר נועד לשרת תכלית פרסונלית מובהקת (קידום האינטרסים הכלכליים והמבניים 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.[11] הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בתיקונים הנעשים במסגרת של חקיקה רגילה.

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

[10] הצעת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד–2024.

[11] בג"ץ 2412/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (ניתן ביום 3.1.2024).