

15 באוקטובר 2024

לכבוד  
ברוריה מנדלסון, עו"ד  
יועצת משפטית למשרד התקשורת  
mendelsonb@moc.gov.il

לכבוד  
אייל זנדברג, עו"ד  
ראש תחום משפט ציבורי, יעוץ וחקיקה  
eyalz@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: פגיעה חמורה בדמוקרטיה בעקבות הצעת חוק חובת הצגת נתוני צפייה (תשפ"ד-2024)<sup>1</sup>

- אני פונה אליכם מטעם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, ומבקשת להתריע על הסכנות הצפויות לדמוקרטיה הישראלית הטמונות בהצעת החוק שבנדון, אשר עתידה לעלות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 28.10.24.
- ההצעה מבקשת לקבוע הסדר בו לשר התקשורת תהא שליטה על מערכת מדידת הרייטינג של ערוצי השידור בישראל. כמו כן, מוצע לחייב את גופי השידור להעביר לגורמים פוליטיים נתוני צפייה מפולחים, הכוללים מידע רגיש דוגמת גיל, מגזר, מין ומקום המגורים.
- כבר בחודש יולי 2023 התריע מכון זולת בפני משרד התקשורת על הסכנות הצפויות לדמוקרטיה הישראלית ככל שיעברו ההסדרים כפי שהוצעו בתזכיר חוק השידורים שפורסם על ידי משרד התקשורת, אשר נועדו להביא להשתלטות פוליטית של הממשלה על שוק התקשורת הישראלי, ולכגוע בעצמאותה ובמעמדה של התקשורת החופשית בישראל.<sup>2</sup>
- אחד מההסדרים אשר הופיעו בתזכיר חוק השידורים היה הקמתה של מועצה חדשה, אשר תהא כפופה לשר התקשורת ולממשלה, ולה תהיה הסמכות לדרוש מהגופים המשדרים מידע אודות נתוני הצפייה בערוצים השונים בזמן אמת, וכן לאסוף ולעבד מידע בכל דרך שתיקבע על ידה, ולפרסמו. זאת להבדיל מהמצב הנוכחי, בו מפורסמים נתוני הרייטינג על ידי ועדת המדרוג שחבריה הם גופי השידור מחד, והמפרסמים ומשרדי הפרסום מאידך, באופן שנועד להבטיח מדידה ופרסום נתונים שאינם תלויים בשיקולים פוליטיים ואינם נתונים להתערבות ממשלתית. הצעת חוק זו מבקשת לחוקק הסדר דומה להסדר שהוצע בתזכיר הממשלתי, וזאת באמצעות חקיקה פרטית, כחלק מהשיטה בה פועל שר התקשורת קרעי מיום הסרתו של תזכיר השידורים מסדר היום, וזאת על מנת להעביר את הרפורמה אותה תכנן בחלקים, תוך עקיפת הדרג המקצועי והיעוץ המשפטי.

<sup>1</sup> הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024 (פ/4726/25).

<sup>2</sup> עמית שכטר ועדי שי, תכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 – נייר עמדה מטעם מכון זולת, מכון זולת (21.8.2023).

5. להן תיאור קצר של הבעיות המרכזיות הקיימות בהצעת החוק:

5.1 שליטה פוליטית על מדד הרייטינג: ההצעה מעניקה לשר התקשורת שליטה על מדידת הרייטינג, תוך הטלת חובה על גופי השידור להגיש נתונים רגישים לממשלה, מה שמעלה חשש לשימוש פוליטי בנתונים אלו.

5.2 עיוות השיח הציבורי: אחוזי הרייטינג קובעים את חוזקו של ערוץ ואת מידת השפעתו על הציבור. כמו כן, קיימת נטייה לצפות יותר בתוכן שרבים אחרים צופים בו. המשמעות היא שהצעת החוק עלולה ליצור כדור שלג בשליטת הממשלה, האוסף יותר ויותר כח טובת הערוצים שהשלטון מבקש לקדם.

5.3 פגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות: יכולת הממשלה להשפיע על נתוני הצפייה עלולה להוביל להטיות פוליטיות בערוצים שהשלטון מעדיף.

5.4 פגיעה בפרטיות: דרישת הממשלה לקבלת נתוני צפייה מפולחים לפי פרמטרים דמוגרפיים חושפת מידע רגיש על הרגלי הצפייה של האזרחים ועלולה לשמש ככלי לפגיעה בפרטיות ולניצול פוליטי.

6. אנו קוראים לכם להביע את התנגדותכם החריפה להצעת החוק לקראת הדיון הצפוי בהצעה בוועדת השרים לענייני חקיקה, שכן הצעת החוק לא רק פוגעת בזכויות יסוד, אלא גם יוצרת פתח לתלות פוליטית של ערוצי התקשורת בממשלה, ובכך פוגעת בנושאות בעצמאות התקשורת החופשית בישראל.

7. מצורף למכתב זה נייר העמדה שנכתב על ידי מכון זולת לעניין הצעת החוק.

8. נודה לטיפולכם המסור ולהתייחסותכם המהירה.

בכבוד רב,

עינת עובדיה

מנכ"לית מכון זולת



## פוליטיזציה של מדידת הרייטינג בישראל:

### פגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות במסגרת הצעת חוק חובת הצגת נתוני צפייה

מסמך זה מתייחס להצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024 (פ/4726/25),<sup>3</sup> שהוגשה על ידי ח"כ שלום דנינו מהליכוד וצפויה להיות מקודמת בוועדת הכלכלה במהלך מושב החורף הקרוב של הכנסת.

הצעת החוק מבקשת לקבוע מספר הסדרים שמטרתם להשיג מעורבות ושליטה פוליטית על מדידת הרייטינג של ערוצי הטלוויזיה בישראל. על פי ההצעה, שר התקשורת יהיה הגורם שיקבע איזו מערכת תשמש למדידת נתוני הצפייה בערוצי הטלוויזיה בישראל, לצד הטלת חובה על גופי השידור להמציא לדרגים הפוליטיים נתונים רגישים במיוחד שיכלו לשמש בידם לצרכים פוליטיים, וכן להציג לצופים את נתוני הצפייה בזמן אמת, במתכונת שיקבע השר.

אין מדובר בהסדר שנועד לתקן את המצב הקיים ולהשיג שקיפות ואמינות של נתוני הצפייה, אלא בהצעה פסולה שמטרתה למשטר את מדידת הרייטינג תחת כנפי השלטון בישראל. לפיכך, מדובר בהצעה בלתי חוקית, שתוצאתה פגיעה ממשית בעקרונות הדמוקרטיים ובזכויות היסוד לחופש הביטוי וחופש העיתונות מבלי לעמוד במבחני המידתיות הקבועים בפסיקה, וזאת כמפורט להלן:

### הצעת החוק מבקשת להביא לשליטה פוליטית על מדידת הרייטינג של ערוצי הטלוויזיה בישראל

הצעת החוק מבקשת לקבוע מספר הסדרים שמטרתם להשיג מעורבות ושליטה פוליטית על מדידת הרייטינג של ערוצי הטלוויזיה בישראל. על פי ההצעה, שר התקשורת יהיה הגורם שיקבע איזו מערכת תשמש למדידת נתוני הצפייה בערוצי הטלוויזיה בישראל, וזאת בהתבסס על שיקולים שונים ובהם רמת הדיוק של המערכת, נתונים עליהם מתבססת המערכת, יכולת המערכת לפלח אוכלוסייה, ויכולת מדידת נתוני הצפייה באמצעים דיגיטליים שונים (ס' 4 להצעת החוק).

כמו כן, משדרי הטלוויזיה יחויבו למסור דוח חודשי לגופים המפקחים הרלוונטיים,<sup>4</sup> תוך פירוט נתוני הצפייה בערוצי הטלוויזיה, ובהם - מספר הצופים לפי שעה, אמצעי הצפייה שבו נעשה שימוש, וכן פילוח לפי גיל, מגזר, מין ומקום מגורים. הגופים המפקחים ימסרו לשר התקשורת דו"ח שנתי הכולל את כל הנתונים האמורים (ס' 5 להצעת החוק).

בנוסף, כל גוף משדר יחויב להציג לצופים את נתוני הצפייה במהלך שעות השיא, בזמן אמת. שר התקשורת (באישור ועדת הכלכלה) יוסמך לקבוע הוראות לעניין אופן הצגת נתוני הצפייה, זמני השידור של הנתונים ועיצובם של הנתונים שיוצגו לצופים (ס' 3 להצעת החוק).

מדובר במכלול הוראות שמטרתן להקנות שליטה של הדרג הממשלתי על מדידת הרייטינג בישראל,

<sup>3</sup> הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024 (פ/4726/25).

<sup>4</sup> בהתאם לתזכיר חוק השידורים שפרסם משרד התקשורת, ואשר נוסח מעודכן שלו עתיד להתפרסם בקרוב, חלק מגופי הפיקוח יאוחדו לכדי גוף אחד בעל זיקה פוליטית.

ולאפשר לו לקבל לידי מכרה זהב של נתונים ומידע שבו ניתן יהיה לעשות שימוש לצרכים פוליטיים.

### **הצגתה של תשתית עובדתית חלקית ומטעה בדברי ההסבר להצעת החוק**

במסגרת דברי ההסדר להצעת החוק, מוצגת שיטת מדידת הרייטינג הקיימת בישראל - הפיפל-מיטר, כטכנולוגיה ישנה משנות ה-80, השייכת לתקופה של העברת שידורי הטלוויזיה באמצעות גלי הרדיו, ושאינה עוד רלוונטית. על פי דברי ההסדר, שידורים המועברים כיום דרך ממירים של חברות הכבלים והלוויין או דרך חיבור לרשת האינטרנט אינם נלקחים בחשבון במדידת נתוני הצפייה.

דברי ההסבר מפנים לסקירה שנכתבה בשנת 2022 על ידי המרכז למחקר ומידע של הכנסת בנושא מדידת המדרוג בישראל,<sup>5</sup> אולם דווקא מסמך זה עשוי ללמד על מצב דברים שונה מהמתואר בדבר ההסבר בכל הנוגע להיקף ושיטות המדידה המופעלות בישראל:

"המדידה בקרב הפאנל מתבצעת באמצעות מכשירי פיפל-מיטר ובנוסף, נמדדים נתוני הצפייה בדיגיטלי בבתי משתתפי הפאנל באמצעות מד נתב המותקן על גבי רשת האינטרנט הביתית. לפי מנכ"ל ועדת המדרוג הוועדה מודדת גם צפייה נדחית עד 7 ימים; מודדת רק תוכן נצפה (תוכן או פרסומות שמדלגים עליהם לא נכללים בנתוני הצפייה) ומאז 2020 מודדת גם צפייה בדיגיטלית ממסכים שונים – סלולרי, מחשב או טאבלט וכדומה, באמצעות איסוף נתוני הצפייה בנגנים דיגיטליים של ערוצי השידור הנמדדים כיום (9,12,13,24) בקרב כלל הגולשים (ולא רק חברי הפאנל)".

ניתן אפוא ללמוד כי השיטות למדידת הרייטינג התפתחו עם השנים, וכי בניגוד למוצג בהצעת החוק, הן מכסות מזה מספר שנים גם צפייה באמצעי הדיגיטל השונים.

דברי ההסבר אינם מסתפקים בכך, ושוטחים טענות כלפי שיטת המדידה הנוכחית, מבלי לבסס את הטענות ומבלי להצביע על המקור להן. כך, על פי דברי ההסבר: "נאמר לא אחת [מבלי לציין מי האומר] כי נתוני המדרוג אינם שקופים, אינם אמיתיים ולעיתים אף סובלים מעיוותים חמורים אשר נועדו ליצור מצג של הצלחה ועניין ציבורי בתוכניות שונות בטלוויזיה". הצעת החוק אינה מפרטת כאמור מהו הביסוס לטענות האמורות, ומיהם הגורמים שהעלו טענות אלה.

הרעיון המונח בבסיס הצעת החוק הוא אפוא ברור: לגישת הצעת החוק, המדידה הקיימת מיושנת, לא רלוונטית ומשמשת למטרות פסולות ומניפולטיביות, ולפיכך יש להביא לפתרון הדברים בדרך של העברת האחריות למדידת הרייטינג בישראל לאחריות הדרג הפוליטי, על מנת שישמור על שקיפות והגינות בקביעת הכללים למדידת המדרוג.

גם אם היינו מניחים כי הצעת החוק אכן נועדה להביא לתיקון שיטת המדרוג (הנחה שניתן להטיל בה ספק), הרי כפי שנעמוד עתה, אנו סבורים כי מדובר בהצעה בלתי חוקית ופסולה מן היסוד.

### **אין לאפשר לדרג הפוליטי להיות מעורב בנושאי מדידת המדרוג**

<sup>5</sup> רעי גולדשמידט ואלירן זרד, [מדידת צפייה בטלוויזיה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת (3.1.2022).

---

נושא מדידת הרייטינג בישראל אינו חף מבעיות והוא נתון מזה שנים למחלוקות שונות, כאשר במסגרת זו הושמעו טענות מפי גורמים שונים הן כלפי שיטת המדרוג והן כלפי מתכונת הפעילות של הוועדה הישראלית למדרוג. מדובר בנושא המשלב היבטי טכנולוגיה מורכבים ואינטרסים כלכליים, אשר מטבע הדברים קשה להסדירו בצורה מושלמת.

לצד זאת, גם אם אסדרת הנושא אינה פשוטה, אין הדבר יכול לשמש כאמתלה ליישומו של פתרון קיצוני ופסול, כפי שמוצע בהצעת החוק, שבמסגרתו תעבור האחריות למדידת הרייטינג בשידורי הטלוויזיה בישראל לדרג הפוליטי. ככל שייעשה כך, הדבר יהיה משול להסמכת חתול לשמירה על השמנת.

כאמור, ההסדר המוצע מבקש לאפשר לשר התקשורת לקבוע את מתכונת המדידה של נתוני הצפייה, את שיטות המדידה, ואת פרסום תוצאות המדידה, ובכך הוא מהווה פתח מסוכן וממשי למניפולציות הנעשות למטרות פוליטיות, ובכלל כך להטיה מכוונת של מפת הצפייה לטובתם של ערוצים ושידורים שהשלטון חפץ ביקרם.

יש להבין כי אחוזי הרייטינג הם איברים במכפלה שתוצאתה מזמנים העוברים לקופת הגוף המשדר. הם שיקבעו את תוחלתה של תכנית כזו או אחרת, את חוזקו של ערוץ, את מידת השפעתו על הציבור ואף את עצם קיומו. מהלך כזה אף מסוכן ביתר שאת נוכח "אפקט הרשת", לפיו קיימת נטייה לצפות יותר בתוכן שרבים אחרים צופים בו. משמעות הדבר היא שההסדר המוצע עלול ליצור כדור שלג בשליטת הממשלה, האוסף יותר ויותר כח לטובת הערוצים שהשלטון מבקש לקדם.

בנוסף, הכפפת נושא מדידת המדרוג תחת הדרג הפוליטי תביא לתוצאה של משבר אמון ממשי, הן מול הציבור הנחשף לנתונים שמפרסם השלטון, והן מול המפרסמים שאמורים להסתמך על הנתונים כבסיס לחלוקת תקציב הפרסום בין הפלטפורמות השונות.

לא די בכך, הצעת החוק מבקשת להעביר לדרג הפוליטי אוצר בלום של נתונים רגישים ומפולחים אודות הרגלי הצפייה של אזרחי ישראל בפלטפורמות השונות, דבר שיש בו משום כלי רב עוצמה לשימוש לצרכים פוליטיים. אותו מידע שמבקשת הממשלה לקבל מהווה מידע אישי המלמד באופן ישיר על עמדותיהם של הצופים, ביניהן עמדותיהם הפוליטיות. זהו מידע רגיש במיוחד, בעל פוטנציאל ממשי לפגיעה בפרטיות, שאסור לו לעמוד לרשות גורמי השלטון. כך, ההסדר המוצע צפוי שיביא לריכוזיות של המידע בידי הדרג הפוליטי, ויאפשר לו להחליט כיצד לעצב את השיח הציבורי תוך שימוש במידע מדויק ומפולח אודות הרגלי הצפייה של האוכלוסיות השונות.

המסקנה המתבקשת היא כי מדידת המידרוג צריכה להיעשות באופן מקצועי ונטול פניות, ולא באמצעות הדרג הפוליטי או גוף הנמצא תחת שליטה פוליטית. ככל שהכנסת מבקשת לשנות מהמצב הקיים ולהביא לאסדרה שונה של הנושא, יש להקים לצורך כך גוף חיצוני ובלתי תלוי בממשלה או בכל דרג פוליטי אחר, אשר יוכפף לאמות מידה מקצועיות, ויקבל אמון מכלל הגורמים שאמורים להיחשף לנתוניו ולהסתמך עליהם.

## הצעת החוק עלולה לפגוע בזכויות יסוד חוקתיות וככזו היא אינה חוקית

כאמור, הצעת החוק מבקשת להביא לפוליטיזציה של המדרוג, בדרך של שליטה ממשלתית, באופן שיאפשר לבצע הטיות והשפעה על ערוצים וקהלי הצופים. מדובר בכח לא פרופורציונלי אשר יביא לפגיעה בערוצים עצמאיים, בחופש הביטוי, בזכות הציבור לדעת ובחופש העיתונות.

אין צורך להכביר מילים על חשיבותה של תקשורת חופשית ועצמאית במדינה דמוקרטית, ככלי הכרחי לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות. ראוי להפנות לעניין זה לדברים שנאמרו בבג"צ 2996/17 - ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (להלן: "בג"צ התאגיד"), על ידי כב' השופט מלצר:

"...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 וככזאת היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח."

ואכן, בתי המשפט פסקו כי חופש הביטוי מהווה "את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות" וכי מדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה".<sup>6</sup> חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת כרוכים זה בזה, שכן גישתו של הציבור למקורות מידע שונים מהווה תנאי הכרחי למימושו של חופש ביטוי.<sup>7</sup>

זכות הציבור לדעת קשורה קשר הדוק גם למימוש זכותו של האזרח להשתתף בחיים הדמוקרטיים, שהרי הגישה למידע חופשי שמספקת התקשורת היא שמאפשרת לאזרחים לגבש דעה על המתרחש. זרימה חופשית של מידע ומעבר חופשי של רעיונות, לרבות ביקורת על השלטון, הם תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי.<sup>8</sup>

בנסיבות האמורות, הפגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות הטמונה בהסדרים המוצעים בהצעת החוק, לא תעמוד במבחנים הקבועים בדין ובפסיקה לעניין פגיעה בזכויות יסוד, שכן התכלית העומדת בבסיסם מבקשת להשיג שליטה ופוליטיזציה של הליך מדידת הרייטינג. ככזו, מדובר בתכלית פסולה מן היסוד. לצד זאת, גם אם נניח כי הצעת החוק מבקשת להביא לתיקון בעיות בשיטת המדרוג הנוכחית, הרי שנוכח הפגיעה בזכויות היסוד הטמונה בהסדר המוצע, הצעה זו לא תעמוד במבחני

<sup>6</sup> ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פורסם ב"נבו".

<sup>7</sup> בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פורסם ב"נבו".

<sup>8</sup> ע"א 751/10 פלוני נ' דיין, פורסם ב"נבו".

---

המידתיות, לפיהם יש לנקוט באמצעי שפגיעתו בזכות היא המצומצמת ביותר. זהו אינו מצב הדברים כאמור בעניינינו, מקום בו ההסדר המוצע בהצעת החוק מבקש ליישם דווקא את הפתרון הקיצוני והמזיק ביותר, בעל הפגיעה המקסימלית בזכות לחופש הביטוי ולחופש העיתונות. נוכח האמור, הצעת החוק מבקשת לקבוע הסדר בלתי חוקי.

לסיכום, עמדת מכון זולת היא כי הצעת החוק מבקשת להביא לפוליטיזציה של מדידת המדרוג בישראל ולהכפיף את הנושא תחת אחריותו של שר התקשורת. מדובר בכלי פסול ורב עוצמה, אשר יאפשר לבצע מניפולציות הנעשות למטרות פוליטיות, ובכלל כך לגרום להטיה מכוונת של מפת הצפייה לטובתם של ערוצים ושידורים שהשלטון חפץ ביקרם. לפיכך, הצעת החוק מבקשת לקבוע הסדרים בלתי חוקיים, שיש בהם לגרום לפגיעה ממשית בזכויות היסוד לחופש הביטוי וחופש העיתונות, שלא לתכלית ראויה ובאופן בלתי מידתי.

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