על חשבון הציבור: תזכיר חוק הפצת השידורים משרת אינטרסים פוליטיים

תגובת מכון זולת לתזכיר חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 8), התשפ"ה-2024[1]

ביום 31.12.24 פורסם תזכיר חוק ממשלתי שמטרתו להאריך בחודשיים נוספים את ההסדר שנקבע בהוראת שעה שנחקקה בחודש אוגוסט 2024.[2] ההסדר, שתוקפו היה אמור להסתיים בסוף ינואר 2025, מאפשר את הפצת שידורי הערוצים המסחריים במערך "עידן פלוס" ללא תשלום, על חשבון הציבור, וזאת בשונה מהמצב החוקי הקודם בו הערוצים המסחריים נדרשו לשלם על כך.

מכון זולת מתנגד לחקיקת התזכיר, הן בשל השיטה האנטי-דמוקרטית בה נוקטת הממשלה על מנת לקדמו, והן מכיוון שהוא מאריך הסדר שהינו אנטי-דמוקרטי במהותו. מדובר במתן פטור רטרואקטיבי מדמי הפצה שנועד להיטיב בראש ובראשונה עם ערוץ 14, תוך הטלת הוצאות אלה על התאגיד, וכן בהטבה כלכלית מרחיקת לכת לגופים פרטיים ספציפיים ולבעלי ההון על חשבון הקופה הציבורית.

נבקש להעלות להלן את עיקר התייחסותנו לתזכיר החוק:

הרקע לתזכיר החוק

הכשרה בדיעבד של הוראה לא חוקית

תזכיר החוק הנוכחי מתבסס על הוראת שעה אשר הוצעה כחקיקה פרטית על ידי ח"כ אריאל קלנר מהליכוד. במקור הוראת השעה נועדה להתמודד עם המצב הלא-חוקי שנגרם כתוצאה מהוראת שר התקשורת קרעי שניתנה בחוסר סמכות ב-7.10.23, במסגרתה איפשר לערוץ 14 להפיץ את שידוריו במערך "עידן פלוס" ללא תשלום, זאת על אף חובותיו לרשות השנייה. קרעי טען כי ההוראה ניתנה לצורך ביטחוני, אך טענה זו לא נתמכה על ידי אף גורם מקצועי. במילים אחרות, מדובר בהחלטה שנעשתה על פי שיקולים פוליטיים ולא מקצועיים, כדי להיטיב עם ערוץ 14, תוך העדפתו על פני הערוצים האחרים.

הוראת השעה וכן התזכיר הנוכחי של משרד התקשורת נועדו להסדיר זאת בדיעבד, כאשר המטרה הסופית היא להביא לסגירתו של מערך "עידן פלוס" ולמעבר לשידורים באמצעות יישומון. מדובר בכוונות נכונות ומבורכות, שכן יש בהן כדי להביא להתייעלות, לתועלת ציבורית ולחיסכון, אמנם בשל מורכבותו של המהלך והפגיעה הפוטנציאלית באוכלוסיות קצה בציבור, יש לבצע את המהלך באופן מקצועי, לאחר עבודת מטה מעמיקה – מה שלא נעשה כלל טרם חקיקת הוראת השעה ופרסום התזכיר שבנדון.

---

[1] תזכיר חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 8), התשפ"ה-2024, **מאגר החקיקה – אתר הכנסת.**

[2] חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 - הוראת שעה), התשפ"ד–2024, **מאגר החקיקה – אתר הכנסת.**

הסוואתו של ההסדר הפרסונלי

בנוסח המקורי של הצעת החוק הפרטית של קלנר, הוצע להפחית לסכום מזערי את דמי ההפצה במערך "עידן פלוס" המשולמים על ידי ערוצים זעירים וייעודיים ולהעניק לערוצים אלו חסינות מפני הפסקת הפצת שידוריהם בשל אי תשלום חובות עבר לרשות השנייה. לאור היותו של ערוץ 14 ערוץ זעיר שצבר חוב משמעותי לרשות השנייה בגין אי תשלום דמי ההפצה על שידוריו במערך "עידן פלוס", ניתן היה להסיק כי מדובר בהצעה פרסונלית שנועדה להיטיב עמו במיוחד. לכן, במהלך הליך החקיקה נעשו שינויים בנוסחה של הצעת החוק, שנועדו למנוע טענות על חקיקה פרסונלית בלתי תקינה. כך, התוצר הסופי של ההצעה היה פטור גורף לכלל הערוצים המסחריים מתשלום דמי הפצה, מהלך שנועד להסוות את מטרתה המקורית של ההצעה, אך עדיין היטיב משמעותית עם ערוץ 14.

השלכות כלכליות ופוליטיות על הציבור

המשמעות הכלכלית של הארכת הוראת השעה היא פגיעה ישירה בכספי הציבור. במקום שהערוצים המסחריים יישאו בהוצאות ההפצה שלהם על גבי מערך "עידן פלוס", הציבור הוא שיממן את ההפצה. אין כל מקום להסדר זה, שמעליו 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 הייתה 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. לפיכך, תזכיר החוק מבקש לסייע בראש ובראשונה לערוץ 14 להתחמק מתשלום דמי ההפצה לתקופה של למעלה מ-9 חודשים, ולהמשיך את הכשרתה של ההוראה הבלתי חוקית שניתנה בשעתו על ידי שר התקשורת לשדר את שידוריו של ערוץ 14 באמצעות המערך החל מיום 7.10.23.

חקיקה המיטיבה באופן מיוחד עם כלי תקשורת מסוים פוגעת באופן חמור בערכי הדמוקרטיה ומהווה איום ישיר על חופש העיתונות. מהלך כזה משדר מסר ברור של תלות בין אותו כלי תקשורת לבין המערכת השלטונית, והופך אותו מכלי עצמאי ובלתי תלוי לכלי שרת בידיה של הממשלה. במקום לשמש כלב שמירה של הדמוקרטיה ולבקר את השלטון, התקשורת עלולה להפוך לשופר תעמולתי המשרת אינטרסים פוליטיים צרים. תקשורת שאינה חופשית, אלא נשלטת ומפוקחת, מערערת את יכולתה של הדמוקרטיה להגן על אזרחיה מפני שחיתות, ריכוזיות כוח ופגיעה בזכויות יסוד. כל התערבות כזו היא לא רק חשד לניגוד עניינים, אלא פגיעה ישירה ובלתי נסבלת בתפקידה הבסיסי של התקשורת כעמוד השדרה של משטר דמוקרטי מתפקד.

שיטות הפעולה האנטי-דמוקרטיות של הממשלה

חקיקה ממשלתית המסתמכת על חקיקה פרטית

בדיונים בוועדת הכלכלה על הצעת החוק הפרטית עליה נסמך התזכיר הנוכחי, משרד המשפטים התנגד לחקיקתה, בטענה כי דרך המלך היא חקיקה ממשלתית. לטענתם, אותה חקיקה ממשלתית שנועדה להוות פתרון ארוך טווח רחוקה מלהיות מוכנה, וכעת מעוניינים להעביר בחופזה הסדרים שהיו אמורים להיות מבוססים על תשתית מקצועית ועבודת מטה מעמיקה. מטרתו של מהלך מסוג זה ברורה – עקיפת הדרג המקצועי והדרג המשפטי באמצעות החקיקה הפרטית.

כידוע, על אף התנגדות משרד המשפטים הצעת החוק עברה, אמנם ניסיונו של קרעי להסתמך כעת על ההצעה הפרטית, שנחקקה כהוראת שעה, ולבסס על גביה את התזכיר שבנידון חותרת תחת הליכי מנהל תקינים באופן הבסיסי ביותר. שיטה זו, שבה חקיקה ממשלתית נסמכת על חקיקה פרטית שאושרה כהוראת שעה, מערערת את עקרונות התכנון והמקצועיות שאמורים להנחות את עבודת הרשות המבצעת. במקום להציג פתרונות מבוססים, המתחשבים בהשלכות ארוכות טווח ומבוססים על עבודת מטה מקצועית, ההליך הנוכחי מתבסס על חקיקה זמנית שלא עברה תחת ידיהם של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

התנהלות זו לא רק פוגעת באמון הציבור במוסדות השלטון, אלא גם יוצרת תקדים מסוכן שבו שיקולים פוליטיים ואינטרסים צרים גוברים על שיקולים מקצועיים ודיון ציבורי מושכל. הדבר עלול להוביל לחקיקה פזיזה, שאינה מביאה בחשבון את כלל ההשלכות, ואף מעמיקה את תחושת חוסר השקיפות ושיקול הדעת בתהליכי קבלת ההחלטות במדינה.

שימוש בהוראות שעה זמניות לקיבוע הסדרים בלתי-חוקתיים

הארכת הוראת השעה הזמנית במסגרת תזכיר החוק הנוכחי מעלה שאלות מהותיות על עצם השימוש במנגנון חקיקה זה. בישראל, הזמני הוא לעיתים קרובות הקבוע, והמציאות מוכיחה כי הארכות חוזרות ונשנות של הסדרים זמניים יוצרות נורמליזציה של פגיעות חמורות בזכויות יסוד דמוקרטיות. בדומה לאופן בו הממשלה עושה שימוש במינויים זמניים בשירות הציבורי כדי לעקוף הליכי מינוי ראויים,[3] גם כאן ההליך מאפשר לממשלה לעקוף את הדרישות לתשתית מקצועית וחקיקה מסודרת, תוך קביעת עובדות בשטח לטובת אינטרסים פוליטיים.

במקרה הנוכחי, אין כל דחיפות המצריכה להאריך את הוראת השעה בהליך חפוז ולא שקוף. מדובר בפגיעה בעקרונות המנהל התקין, שכן התהליך מתנהל בצורה עוקפת חקיקה מסודרת ומבוקרת. במקום לדון במסגרת מקצועית ומקיפה על הסדרים ארוכי טווח, הממשלה מנצלת את ההליך הזמני כדי לקבע מדיניות, באופן הפוגע קשות באיזונים ובבלמים שבין הרשות המבצעת למחוקקת.

[3] איתי מק, בישראל אין דבר קבוע יותר מהזמני, **מכון זולת** (17.1.2024).

השימוש בהליכי הוראת שעה אינו אמור לשמש כפתרון קבוע למתווים שנויים במחלוקת, והארכתה, במיוחד בתנאים אלה, צריכה להידחות מכל וכל. חובה לקיים דיון ציבורי ומקצועי על הסדרים שכאלה, תוך הקפדה על שקיפות, שוויון ועמידה על עקרונות הדמוקרטיה הישראלית.

סיכום

מכון זולת מתנגד לחקיקת התזכיר, הן בשל השיטה האנטי-דמוקרטית בה נוקטת הממשלה על מנת לקדמו, והן מכיוון שהסדר 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.

ההארכה של הוראת השעה בתזכיר הממשלתי, כפי שמוצע, אינה רק מהלך טכני או זמני, אלא מהווה צעד נוסף במדרון חלקלק של מערכת הטבות פוליטיות שמחלישות את יסודות הדמוקרטיה בישראל. במקום לחזק את עצמאות התקשורת ולאפשר לה למלא את תפקידה החשוב כמבקרת שלטון, הממשלה בוחרת להעניק סבסוד מיותר והטבות לערוצים המסחריים על חשבון הציבור, דבר שמטיל צל כבד על האינטרסים שמאחורי ההחלטה.

כמו כן, לא ניתן להתעלם מכך שהפגיעה הנוכחית בתקציב התאגיד נעשית על רקע הצעות חוק פרטיות הנידונות בימים אלו בוועדת הכלכלה, שמטרתן לפגוע בשידור הציבורי בישראל ואף להביא לסגירתו. מדובר במגמה המצביעה על ניסיון עקבי לפגוע בתאגיד, אשר מהווה גורם מרכזי בתקשורת חופשית ועצמאית בישראל. חקיקה כזו אינה רק פגיעה בתאגיד עצמו, אלא איום ישיר על עקרונות חופש העיתונות, הפלורליזם והדמוקרטיה. תאגיד שידור ציבורי עצמאי הוא כלי חיוני לשמירה על שיח ביקורתי ומאוזן, וחולשתו או סגירתו תשאיר את שוק התקשורת תלוי באינטרסים מסחריים ופוליטיים בלבד.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד טל הלל