הצעת חוק השידורים

ניסיון לפגיעה אנושה בתקשורת החופשית בישראל

מסמך זה עוסק בטיוטת הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025,[1] הצעת חוק ממשלתית המקודמת על ידי משרד התקשורת בראשות השר שלמה קרעי.

מבוא

כבר בפתח הדברים נבהיר כי ככל שהצעת החוק תיושם יהיה בה כדי לפגוע אנושות בתקשורת החופשית בישראל ובזכויות היסוד החוקתיות של חופש העיתונות וחופש הביטוי, שהן תנאי הכרחי לקיומו של משטר דמוקרטי תקין.

עיקר הפגיעה טמון בכך שהצעת החוק מבקשת, בין היתר, לבטל מנגנונים בחוק שנועדו לשמירה על העצמאות ואי-התלות של מערכות החדשות ועל מהימנותם של שידורי החדשות.

ככל שממשלת ישראל תצלח במשימתה להעביר חקיקה מסוג זה, ייפתח פתח רחב להשפעות פוליטיות וכלכליות על שידורי החדשות, וקיים חשש ממשי לפגיעה באמון הציבור בחדשות – אמון שהוא תנאי יסוד לפעולה תקינה של משטר דמוקרטי. חדשות עצמאיות, אמינות ובלתי תלויות בגורמים פוליטיים הן שמאפשרות לאזרחים לגבש עמדות מושכלות באשר למתרחש סביבם, להביע ביקורת ולהשתתף באופן פעיל בשיח הציבורי. פגיעה בשידורי החדשות עלולה להביא לערעור השקיפות הציבורית, לפגוע בחופש העיתונות, ולחבל ביכולתו של הציבור לבחון את פעולות השלטון ולקיים דיאלוג דמוקרטי אפקטיבי.

ניסיון לקידום תיקונים פסולים בחסות שינויים נדרשים באסדרה ארכאית של שוק השידורים

שוק השידורים בישראל משווע זה שנים רבות לרפורמה יסודית. האסדרה הקיימת בתחום מבוססת על מצב עובדתי ותפיסות יסוד שהיו נכונות לשנות ה-90, ומאז לא התעדכנו באופן משמעותי. השינויים שחלו ברבות השנים הם דרמטיים: הטכנולוגיה השתנתה לבלי הכר; רשת האינטרנט התפתחה באופן קיצוני; השתנה האופן שבו אנו מפיצים וצורכים תכנים; ושוק הפרסום שינה פניו עת נכנסו אליו שחקני דיגיטל ורשתות חברתיות. ספק אם היה מי שחזה תמורות כה קיצוניות בשוק השידורים, שחלקן נראו כמדע בדיוני לפני שלושה עשורים.

משרד התקשורת מינה ברבות השנים מספר ועדות ציבוריות שדנו בשינויים הנדרשים באסדרת שוק השידורים, ופרסמו את המלצותיהן. ואולם, יוזמות שננקטו לביצוע שינויים במערכת האסדרה לא הצליחו להגיע לקו הגמר של החקיקה.

[1] מסמך זה מתייחס לנוסח הצעת החוק הכולל תיקונים מסוימים, כפי שהובא לאישור נוסף של ועדת השרים לענייני חקיקה ביום 8.6.2025.

הצעת החוק הנוכחית כוללת התייחסות לחלק מהשינויים שהומלצו בעבר, שיישומם נדרש. כך, בכל הנוגע לסיום פעילותם של הרגולטורים הקיימים והקמת גורם מאסדר חדש; ביסוס האסדרה על תפיסה של ניטרליות טכנולוגית, הבוחנת את מהות השירות ולא את הפלטפורמה הטכנולוגית המשמשת לאספקתו; בחינה מחדש של החובות הנוגעות להפקות מקור; בחינה של מערכת היחסים הכלכלית בין השחקנים בשוק השידורים; ועוד. גם אם הצעת החוק עדיין אינה נותנת מענה מספק בנושאים אלה, הרי שעצם הניסיון לשינוי האסדרה הוא צעד מתבקש.

לצד זאת, ובחסות הצעות ענייניות לעדכון מערכת אסדרת השידורים, **הצעת החוק טומנת בחובה גרעין הרסני**, שבמסגרתו מבקשת הממשלה להביא לפגיעה ממשית בעקרונות יסוד חיוניים לקיומה של תקשורת חופשית במשטר דמוקרטי. **מדובר בעקרונות שמעולם לא הומלצו על ידי הוועדות הציבוריות שקמו בעבר, ומשתלבים היטב בסדר יומה של הממשלה הנוכחית המכוון להביא לפגיעה קשה ורוחבית במערכות הליבה החיוניות לקיומה של דמוקרטיה.**

עיקר הפגיעה טמון בכוונה לבטל את מנגנוני ההגנה שנועדו להגן על עצמאותן ומהימנותן של מערכות החדשות, ולקבוע תחתם כללים ריקים מתוכן שלא ניתן לאכוף ולא ניתן לפקח עליהם. שידורי חדשות בלתי תלויים הם תנאי הכרחי לדמוקרטיה מתפקדת, והמשך קיומם נתון בסכנה אמיתית ככל שתצלח כוונת הממשלה לקדם את הצעת החוק.

הצעת החוק מהווה חוליה נוספת במהלכי הממשלה לפגיעה בתקשורת החופשית

הצעת חוק השידורים לא נוסחה בחלל ריק. היא מהווה חוליה מרכזית בשרשרת ארוכה של מהלכים אחרים שביצעה הממשלה לפגיעה בכללי היסוד הדמוקרטיים, ומצטרפת לשורה של הצעות חוק שהוגשו בתמיכת הממשלה ונועדו לפגוע בתקשורת החופשית ובשידור הציבורי.

מדובר במהלך משולב ומתואם, הנעשה בתנועת מלקחיים. **מהצד האחד, הממשלה מבקשת לפגוע בעצמאות שידורי החדשות המסחריים**, להכפיפם להשפעות פוליטיות וכלכליות ולפטור אותם מחובות אתיות בסיסיות של שידור חדשותי, שבלעדיהן לא תהיה עוד ערובה לעובדות ולדיווח מהימן בשידורי החדשות. זוהי המטרה בהצעת החוק הנוכחית. **מהצד השני מבקשת הממשלה לחסל את השידור הציבורי בישראל**, שהוא יסוד לקיומה של דמוקרטיה מתפקדת, בין היתר באמצעות מספר רב של הצעות חוק.[2]

---

[2] בין היתר הוגשו הצעות החוק הבאות: **הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025** (פ/5585/25),[2] שהגישה ח"כ גלית דיסטל אטבריאן מהליכוד ואושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 29.6.25, ונועדה להביא לסגירת שידורי החדשות של התאגיד; **הצעת חוק להפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022** (פ/176/25),[2] שהגישה ח"כ טלי גוטליב מהליכוד, ונועדה להביא לחיסולו של השידור הציבורי בישראל; **הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024** (פ/4736/25),[2] שהגיש ח"כ אביחי בוארון מהליכוד, ומבקשת לקבוע את תקציבו של התאגיד כחלק מתקציב המדינה ובכך להכפיפו לשליטה פוליטית; **הצעת חוק הפרטת גלי צה"ל, התשפ"ה-2024** (פ/5059/25),[2] שהגיש ח"כ ניסים ואטורי מהליכוד, מבקשת לסגור את שידוריה הציבוריים של תחנת הרדיו גלי צה"ל; ו**הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה-2025** (פ/5389/25),[2] שהגיש ח"כ אושר שקלים מהליכוד, מבקשת

יש אפוא לבחון את הצעת החוק יחד עם כל אותן יוזמות לחיסול השידור הציבורי, ולא ניתן לנתק את מהלכי הממשלה לפגיעה בגופי השידור המסחרי מהיוזמות המקבילות לחיסול השידור הציבורי בישראל.

ככל שיצלחו ניסיונות אלה יחול שינוי קיצוני במפת התקשורת הישראלית, שיביא לחיסולה של התקשורת החופשית – המסחרית והציבורית – ולהכפפת גופי התקשורת להשפעות פוליטיות וכלכליות, הן מצד בעלי ההון המחזיקים בגופי השידורים והן מצד הפוליטיקאים שמבקשים להשפיע ולהתערב בשידורי החדשות. משמעות הדברים היא פגיעה אנושה בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה בישראל ובזכויות היסוד לחופש הביטוי ולחופש העיתונות.

תמצית עמדתו של מכון זולת בנוגע להסדרים המוצעים בחוות הדעת

להלן נעמוד על עיקר ההסדרים הבעייתיים שאותם מבקשת לקדם הצעת החוק:

- **ביטול מנגנוני ההגנה על העצמאות ואי-התלות של שידורי החדשות.** הצעת החוק מבקשת לבטל את המגבלות ודרישות הסף שנועדו להבטיח את עצמאותם של שידורי החדשות ואת ההפרדה בין שיקולים מסחריים ופוליטיים לשיקול החדשותי העניני והאתי. מדובר בהסדר שמטרתו להביא לפגיעה בשידורי החדשות ובפתיחת הסכר להתיר בעלויות צולבות וריכוזיות. הדבר מהווה מצע פורה לקשרי הון-שלטון-תקשורת, מכניס שיקולים זרים, מהווה סכנה לעצמאות החדשות ופוגע באינטרס הציבורי ובזכות למידע מהימן ומדויק שאינו "מידע מטעם".

- **חשש לזיקה פוליטית במינוי נציגי הציבור ברשות האסדרה החדשה.** על פי הצעת החוק, נציגי הציבור במועצת הרשות החדשה שתוקם – המהווים רוב במועצה – ימונו על ידי ועדת איתור המורכבת ברובה מנציגי משרדי הממשלה. הדבר עלול לאפשר שיקולים פוליטיים במינוי הנציגים, ולפתוח פתח להשפעות פוליטיות וכלכליות בעבודת הרשות החדשה. בנוסף, הצעת החוק מבקשת לקבוע כי תקציב הרשות החדשה ייקבע כחלק מתקציב המדינה. יש לשנות מודל זה, ולאמץ מודל דומה לזה הקבוע בחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2014 (להלן: "חוק השידור הציבורי"), שבו פועלת ועדת איתור חיצונית ובלתי תלויה למינוי חברי מועצת הרשות. בנוסף, יש לקבוע את תקציבה של הרשות החדשה כתקציב עצמאי, שסכומו ייקבע מראש בחוק, ולא יהיה חלק מתקציב המדינה.

- **חשש ממשי להפחתה בחובות ההשקעה בהפקות מקומיות.** ההסדר המוצע מעלה חשש לצמצום משמעותי בחובות ההשקעה בהפקות מקומיות. חופש הביטוי והיצירה הם מערכי היסוד של מדינה חופשית ודמוקרטית, וההבנה שאין תרבות ללא מימון ציבורי היא שבבסיס החובה הסטטוטורית להפקות מקומיות. הטענה בדברי ההסבר להצעת החוק כי המנגנון המוצע ישמור על היקף ההשקעות הקיימות ביצירה

לקבוע מנגנון פוליטי למינוי חברי המועצה של התאגיד, ובכך להכפיף את התאגיד לשליטה פוליטית; וכן **הצעת החוק לצמצום הריכוזיות בענף הפרסום במדיה, התשפ"ה-2025** (פ/5389/25), שהגישו ח"כ אביחי בוארון וחברי כנסת נוספים מהליכוד ואושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה ביום 29.6.25, ונועדה להיטיב עם ערוץ 14 ולהחליש גופי שידור מסחריים וציבוריים.

המקומית הוצגה ללא ביסוס או תימוכין, הן לגבי ההשקעות הקיימות והן לגבי צפי ההשקעות שיוזרמו להפקות מקומיות לאחר יישום המנגנון המוצע.

- **פוליטיזציה של נתוני הרייטינג.** הצעת החוק מבקשת להקנות לרשות החדשה סמכות לקבוע הוראות בנושא פרסום נתוני צפייה (רייטינג), באופן המשליך גם על דרך המדידה של הנתונים. בכך תוסמך מועצת הרשות להתערב ולקבוע כללים הן לעניין דרך המדידה של נתוני הצפייה והן לעניין אופן הצגתם לציבור. מדובר בהסדר מסוכן, שעלול לאפשר שליטה במדידה, בשיטות המדידה ובפרסום תוצאות המדידה של הנתונים, ולפתוח פתח להטיה מכוונת של מפת הצפייה לטובתם של ערוצים ושידורים האוהדים את השלטון.

- **סמכויות משרד התקשורת לקבל מידע – התערבות שלטונית בפעילות הרשות שתוקם.** הצעת החוק מבקשת לאפשר למשרד התקשורת לדרוש מהרשות שתוקם מידע בלתי מוגבל הנוגע לשוק השידורים הישראלי. הוראה זו עלולה להוביל להתערבות ישירה בעבודתו של הרגולטור ובהתנהלותם של ספקי השידורים, בניגוד לעיקרון של עצמאות הגוף הרגולטורי מהדרג הפוליטי-ממשלתי.

לסיכום, אין מחלוקת על הצורך באסדרה, ובלבד שתהא עדכנית ותענן את מעמד התקשורת כבעלת יכולת אפקטיבית לשרת אינטרס חברתי ואזרחי רחב, ואת זכות האזרח לחופש ביטוי, מידע ותקשורת, תוך הבנת חיוניותה למרקם החיים הדמוקרטיים. הצעת החוק עומדת בניגוד לכל אלה, ותכליתה לקדם שליטה ממשלתית בשוק השידורים ובתוך כך להכשיר מרחב פרוע ומשתלח, כפוף לשיקול דעת פוליטי.

לא ניתן להפחית בחשיבותה של תקשורת עצמאית. חופש הביטוי הוא זכות אזרח ואדם בסיסית, וחופש העיתונות והתקשורת הם הפועל היוצא של עיקרון זה, והגשמה בין היתר של זכות הציבור לדעת ולקבל מגוון דעות. קיומן של תקשורת ושל עיתונות עצמאיות וחופשיות הוא היסוד לדמוקרטיה. בבג"ץ לאור נאמר: "חופש הביטוי הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה, מאחר שבלעדיו עלול המנגנון הדמוקרטי עצמו לצאת פגום. לא בכדי קבע בית משפט זה כבר לפני שנים רבות כי 'בלא דמוקרטיה אין חופש ביטוי ובלי חופש ביטוי אין דמוקרטיה'".[3]

ההסדרים המוצעים פוגעים פגיעה קשה בערכי הליבה של התקשורת במדינה דמוקרטית, בעצמאותה, בחופש הביטוי ובאינטרס הציבורי. אין בהם כדי לקדם תקשורת עצמאית בעלת יכולת אפקטיבית לבקר את השלטון ואת מוקדי הכוח בחברה, אלא ההפך הוא הנכון: הצעת החוק מציעה לחסל את הסיכוי לכך, ומהווה שלב נוסף ומשלים במהפכה המשטרית. נראה שתכליתה האחת היא להעניק לרשויות השלטון כוח בלתי מוגבל ואחיזה ברשות הרביעית במשטר דמוקרטי – התקשורת החופשית.

אין אלו ימים רגילים. אם בקריאת הצעות חוק בעבר הנחת היסוד הייתה כי השר או הממשלה יעשו שימוש מושכל וענייני בסמכויות המוקנות להם מכוח החוק, הרי שספק רב אם זהו מצב הדברים בהצעת חוק זו. בקריאת ההסדרים המוצעים יש להתייחס לא רק להיבטים הרצויים של האסדרה בראיית הגופים והאינטרס

[3] בג"ץ 14/86 **לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות**, פ"ד מא(1) 421, 433 (1987).

הציבורי, אלא גם, וביתר שאת, יש לבחון את ההסדרים בעדשה נוספת, הבוחנת את מעמד הגוף המוסדר אל מול המאסדר, את האינטרס הציבורי למול השליט, ואת זכויות האדם מפני השררה.

לפיכך, אין מקום לקדם את הצעת החוק בנוסח הנוכחי, ובמקומו יש לקבוע הסדרים שעיקרם חיזוק עצמאותם ומהימנותם של שידורי החדשות והאקטואליה בישראל, חיזוק העצמאות ואי-התלות של רשות האסדרה החדשה שתוקם, הבטחת היקף ההשקעה בהפקות המקומיות, וחיזוק השידור הציבורי בישראל.

נפנה עתה להציג את התייחסותנו להסדרים שנקבעו בהצעה ביתר פירוט. במסגרת זו נעמוד בקצרה על ההסדרים המוצעים ועל המצב המשפטי הקיים, ונציין את עמדת מכון זולת ביחס לכל אחד מהנושאים.

שינוי קיצוני באסדרת שידורי החדשות

הצעת החוק מבקשת לבטל מנגנונים רגולטוריים שנקבעו עד כה בחוק הישראלי, אשר נועדו לשמור על עצמאות ספקי החדשות, מקצועיותם ומהימנותם, ולפתוח בכך פתח רחב להתערבות פוליטית וכלכלית של בעלי אינטרסים בשידורי החדשות בישראל.

מדובר בשינוי קיצוני ביותר אשר צפוי, בכוונת מכוון, לשנות מן היסוד את מפת שידורי החדשות בישראל, לרדד את השיח החדשותי והפוליטי בדמוקרטיה הישראלית, ולפגוע בחשיבות העצומה שיש למערכות החדשות במשטר הדמוקרטי, כ"רשות רביעית" שתפקידה לפקח על מוסדות השלטון ולבקרם, תוך שמירה על כללי אתיקה מקצועיים.

נעמוד להלן על עיקרי ההסדרים בהצעת החוק הנוגעים לשידורי החדשות:

קביעת תנאי סף לא מספקים לרישום ספקי חדשות

ההצעה כוללת מודל של "מרשם ספקי חדשות", שבמסגרתו גופים המבקשים לספק תכני חדשות לציבור בישראל יחויבו להירשם במרשם שינוהל על ידי רשות השידורים שתוקם.

ס' 52 להצעת החוק קובע תנאים מינימליים ולא מספקים לרישום ספק חדשות במרשם. על פי ההצעה, כל מי שיקיים את התנאים הבאים יידרש להירשם כספק חדשות: (1) גוף המעסיק 5 אנשים בעלי תעודת עיתונאי; (2) אספקת תוכניות חדשות בהיקף יומי מצטבר של 40 דקות לפחות, בימים ראשון עד חמישי;[4] (3) הוצאות שנתיות בשל עיסוק בחדשות העולות על שני מיליון ₪.

הוראת סעיף 72 להצעת החוק מחייבת כל ספק תכנים רשום, המתקשר עם מנויים ומשדר תכנים של ספק אחר, לשדר גם את תכני החדשות של עד עשרה ספקי חדשות רשומים שיבקשו זאת, ללא תשלום.[5]

[4] יצוין כי בנוסח הראשון שהוצג לוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 18.5.2025 נקבע תנאי של שידור בהיקף יומי של 60 דקות לפחות. דרישה זו מותנה בהמשך, בנוסח מעודכן שהוצג לוועדת השרים ביום 8.6.2025.

[5] גם הוראה זו שונתה בנוסח המעודכן שהובא לאישורה של ועדת השרים ביום 8.6.2025, ובין היתר נקבע כי החובה להעביר את ערוצי החדשות תוגבל לערוץ אחד של כל ספק חדשות.

הוראות אלה נועדו, לכאורה, להביא להגדלת החשיפה של הציבור הישראלי לשידורי חדשות שונים, במטרה לשמור על מגוון עשיר של ספקי חדשות, וחשיפת הציבור לריבוי דעות מסוגים שונים.

אולם, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, בד בבד עם הגדלת היצע ספקי החדשות הצעת החוק מבקשת לפגוע באופן מהותי בעצמאותן ובמהימנותן של מערכות החדשות. תוצאת הדברים היא שפלטפורמות התוכן יחויבו להעביר גם שידורים של ספקי חדשות קטנים במיוחד, לעיתים קיקיוניים ממש, שחלקם פועלים באמצעות קומץ עיתונאים בלבד, בלי השקעות ממשיות, וללא מחויבות לכללי אתיקה בסיסיים. אין מדובר בפלורליזם, אלא בהרס של שוק החדשות המשודרות בישראל.

מנגנוני ההגנה על מערכות החדשות בחוק הנוכחי

המצב המשפטי הקיים מחייב לקיים מנגנונים מבניים שמטרתם להפריד בין מערכות התוכן המסחרי של ספקי השידורים לבין מערכות החדשות שהם מפעילים, במטרה לשמור על העצמאות ואי-התלות של מערכות החדשות, ולהרחיקן מניסיונות להשפעה פוליטית וכלכלית.

כך, הוראת סעיף 6נא1 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק התקשורת"), אוסרת על פלטפורמות שידורי הכבלים (הוט) והלוויין (יס) להפיק בעצמן שידורי חדשות המיועדים לציבור בישראל. אספקת שירותי חדשות על ידי פלטפורמות אלה צריך שתיעשה לאחר קבלת אישור מועצת הכבלים והלוויין, ובדרך של התקשרות עם מפיק חדשות עצמאי, תוך שמירה על הסדרים להפרדה מבנית בין הפלטפורמה לבין חברת החדשות.

בנוסף, חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990 (להלן: "חוק הרשות השנייה") מחייב את בעלי רישיונות השידורים כדוגמת קשת 12 ורשת 13 לקיים חברת חדשות עצמאית ונפרדת, תוך שמירה על הפרדה מבנית בין בעל הרישיון לבין חברת החדשות, ובכלל כך בנוגע ליישות המשפטית של חברת החדשות, למקום מושבה ולבעלי התפקידים בה.

במסגרת מודל זה, החוק קובע כי מועצת המנהלים של חברת החדשות לא תהיה בשליטה מלאה של בעל הרישיון, וכי 40% מחברי המועצה יהיו נציגי ציבור שימונו על ידי הרשות השנייה. נציגים שימונו על ידי המועצה נדרשים לעמוד, לכל הפחות, בתנאי הכשירות לכהונת יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות הממשלתיות") לצד הגבלות נוספות שתכליתן למנוע ניגוד עניינים.

לצד הסדרים אלה חוק הרשות השנייה מוסיף וקובע הסדרים מפורטים הנוגעים לפעילותה של חברת החדשות, לרבות לעניין תקצובה ואופן מינויו ופיטוריו של מנהל חברת החדשות, המשמש גם כעורך ראשי של החדשות. בנוסף, מערכות החדשות מחויבות למלא אחר כללי אתיקה שנקבעו בתקנות לפי חוק הרשות

השנייה, ואף חויבו על פי תנאי הרישיון שלהן לבחור בין הצטרפות למועצת העיתונות לבין הקמת ועדת אתיקה פנימית שבראשה יעמוד שופט בדימוס.[6]

לצד המודל האמור נקבע בחוק הרשות השנייה גם מודל מרוכך יותר, שנועד לחול על בעלי רישיונות זעירים, כאשר מודל זה נקבע בעיקר במטרה לסייע לפעילותו ולשידוריו של ערוץ 14.

לפי מודל מרוכך זה, בעל רישיון זעיר (כדוגמת ערוץ 14) לא מחויב אמנם לקיים חברה ייעודית לשידורי חדשות ולשמור על עקרונות של הפרדה מבנית, אולם לצד זאת נקבעו הוראות מהותיות שנועדו לשמור על עצמאותה של מערכת החדשות, כגון חובה להקמת מערך חדשות שיפעל באופן נפרד ועצמאי מהמערכת העסקית והשיווקית של הערוץ, חובה למנות עורך ראשי בעל ניסיון אשר יפעל באופן עצמאי במילוי תפקידו, לרבות קבלת החלטות בנושא תוכן חדשותי, קביעת מנגנון מוסדר למינויו ולפיטוריו של העורך הראשי, וחובה למלא אחר הוראות תקנות האתיקה שנקבעו לפי חוק הרשות השנייה.

כל ההסדרים האמורים, הן המודל הקשיח והן המודל המרוכך, נועדו להגן על מערכות החדשות מפני התערבות כלכלית ופוליטית, ולאפשר להן להתנהל מתוך שיקולים מקצועיים ועצמאיים – הכל מתוך הבנת החשיבות העליונה שהמחוקק ייחס לתפקידם המרכזי של שידורי החדשות במשטר דמוקרטי.

הצעת החוק מבטלת את מנגנוני השמירה על עצמאותן של מערכות החדשות

הצעת חוק השידורים מבטלת את המודלים הקיימים ומחילה הוראות ריקות מתוכן, שאין בהן כדי להגן על עצמאותן של מערכות החדשות המשודרות ועל יכולתן לתפקד באופן מקצועי ובלתי תלוי. למעשה, הצעת החוק קובעת אך ורק שתי הוראות מרכזיות, שאינן ישימות או אכיפות כלל ועיקר.

כך, בסעיף 69 להצעת החוק נאמר כי "שידורי החדשות יהיו מדויקים ומהימנים" וכי "לא יבוטאו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהליו ובעלי מניותיו [של בעל הרישיון]". מדובר בהוראה בעלת משמעות הצהרתית בלבד, לפי דברי ההסבר של הצעת החוק עצמה, אשר לא תשמש לצורכי אכיפה או מניעה של גוף כלשהו.

בנוסף, סעיף 70 קובע כי ספק החדשות יאמץ תקנון אתיקה אשר יכלול, בין היתר, התייחסות לנושאים של מניעת ניגוד עניינים; מניעת התקשרויות המשפיעות על טיב הסיקור החדשותי; גילוי נאות של מגישים, פרשנים ועיתונאים; מניעת הטעיה בדיווח החדשותי; ופנייה לקבלת תגובה לדיווח חדשותי. ואולם, על פי ההצעה, תקנון האתיקה שייקבע על ידי ספק החדשות ישמש להתנהלותו הפנימית של ספק החדשות עצמו, ולא ייאכף על ידי הרשות שתוקם, או על ידי גוף חיצוני אחר.

מעבר לשני ההסדרים האמורים, הצעת החוק מבקשת לבטל כל ההגנות שנועדו לשמור על עצמאות מערכות החדשות ועל התנהלותן המקצועית.

[6] סעיף 13.9 לתנאי הרישיון. ראו אתר הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו.

צמצום ניכר של הסדרי הבעלות הצולבת הקיימים כיום בחוק

אם לא די בכך, הצעת החוק מוסיפה ומצמצמת בצורה ניכרת גם את הסדרי הבעלות הצולבת החלים כיום על ספקי התוכן, ובפרט על ספקי החדשות.

מערכת האסדרה קובעת כיום כללי בעלות ובעלות צולבת שמטרתם למנוע ריכוז כוח בידיו של גורם מרכזי בתחום השידורים, ולהגדיל את היצע התכנים והדעות בקרב הציבור הישראלי. כך למשל קובע חוק הרשות השנייה מגבלות על ההחזקות במשדרים המסחריים. בין היתר, נקבע כי גורם יחיד לא יחזיק בבעל רישיון לשידורים בלמעלה מ-74% מאמצעי השליטה, ונקבעו מגבלות על בעלות צולבת בין בעל רישיון לשידורים לבין בעלי זיקה לספקי תוכן אחרים ועיתונים.[7] הגבלות דומות נקבעו גם בחוק התקשורת.[8]

הצעת החוק מבקשת, מחד, לצמצם באופן ניכר את מגבלות הבעלויות הצולבות שיוטלו על ספקי התכנים, ולצד זאת להקנות שיקול דעת רחב למועצה לעניין זה.

ההוראה המרכזית לעניין זה היא סעיף 96, שבו נקבע כי ספק תכנים רשום לא ירכוש אמצעי שליטה בספק תכנים או בספק חדשות רשום בשיעור העולה על 20%, אלא באישור מראש מאת הרשות שתוקם, לאחר שמצאה כי הרכישה אינה עלולה לגרום לפגיעה מהותית בתחרות, ולאחר התייעצות עם הממונה על התחרות. לצד זאת, הצעת החוק מבטלת את המגבלות הנוגעת לבעלות על עיתון או אתר אינטרנט חדשותי.

מדובר בצמצום משמעותי של מגבלות הבעלות בספקי התוכן. יצוין כי תזכיר חוק השידורים הקודם משנת 2023 ביקש לקבוע איסור על החזקות צולבות בין ספק חדשות רשום לבין מי שמחזיק בעיתון יחד עם אתר חדשות אינטרנטי, ולהסמיך את מועצת הרשות לאסור החזקות צולבות מסוימות בין ספק חדשות לבין עיתון או אתר אינטרנט חדשותי, לאחר התייעצות עם רשות התחרות. כאמור לעיל הצעת החוק הנוכחית מבקשת לבטל גם מגבלות אלה.

ההסדרים המוצעים בחוק יובילו לפגיעה אנושה בתקשורת החופשית והעצמאית, ובזכויות היסוד לחופש העיתונות ולחופש הביטוי

לגישתו של מכון זולת הצעת החוק היא צעד מסוכן ולא ראוי, שמטרתו לבטל את המנגנונים המגנים על עצמאות מערכות החדשות ותפקודן התקין. תפקידה של האסדרה בתחום החדשות והאקטואליה הוא הבטחת עצמאותן של מערכות החדשות, נטרול ההשפעה של שיקולים מסחריים ופוליטיים על תוכן חדשותי, ומניעת ריכוזיות ובעלויות צולבות. כל אלה נדרשים מתוך מחויבות לזכות היסוד לחופש המידע, ועל סמך חשיבות שידורי החדשות לגיבוש דעה עצמאית ומבוססת כבסיס למעורבות אזרחית. **ההסדר הקבוע בהצעה חותר תחת כל אלה.**

[7] ראו, בין היתר, הוראות סעיף 41 לחוק הרשות השנייה.
[8] ראו, בין היתר, הוראת סעיף 6חג לחוק התקשורת.

על חשיבותה של תקשורת חופשית ועצמאית במדינה דמוקרטית ככלי הכרחי לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות, נאמרו בבג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה**[9] הדברים הבאים:

> "על חשיבותה של עיתונות חופשית במדינה דמוקרטית, דומני כי אין צורך להכביר מילים. עיתונות חופשית משמשת כלי מרכזי בחשיפת מידע על השלטון ועל אחרים ובהבאתו לידיעת הציבור. בסמכותה ובכוחה של התקשורת לחקור את דרכי ניהולן של רשויות הממשל ושל אחרים, לחשוף דרכי ניהול בלתי נאותות ולבקרן. בשל תפקידים אלה, היו מי שכינו את העיתונות והתקשורת 'הרשות הרביעית' [...] ככזו, 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 [...] העולה מן המקובץ מלמד כי התקשורת הינה גורם מרכזי לשימורם ולקידומם של השיטה הדמוקרטית ושל ערכים דמוקרטים רבים הקשורים בה."

הצעת החוק אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות יסוד אלה, ופותחת פתח רחב לפגיעה ממשית בעצמאותן ובתפקודן של מערכות החדשות. בהיעדר הפרדה בין מערכת החדשות למערכת המסחרית של ספק התכנים, ובהיעדר מנגנונים המבטיחים את עצמאות עורכי החדשות, תהיה מערכת החדשות נתונה להשפעות ישירות, כלכליות ופוליטיות. בהיעדר מנגנון ליישום ולאכיפה של כללי אתיקה בשידורי החדשות, לא תוכל מערכת החדשות לשמר תנאים של מקצועיות ואמינות המידע המשודר על ידה. בהיעדר כללי בעלות צולבת ירוכז כוח עודף של ספקי החדשות בפלטפורמות השונות, ויפחת המגוון של שידורי החדשות המוצע לציבור.

משמעות הדברים היא סלילת דרכם של תאגידים מסחריים, ובכללם בעלי עיתונים, להיות ספקי חדשות במדיה המשודרת, ולצד זאת המהלך יביא גם לפוליטיזציה של שידורי החדשות באמצעות ביטול ההפרדה המבנית הקיימת בין מערכות החדשות לבעלי ההון המחזיקים בספק התכנים, וביטול מגבלות החלות על הרכבה של מועצת המנהלים. זהו צעד דרמטי והרסני שיכפיף את השידורים לשררת השלטון ויעצים את הסיכונים הטמונים ביחסי הון-שלטון-תקשורת.

[9] בג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה**, פס' 35 לפסק הדין של המשנה לנשיאה מלצר (נבו 23.1.19).

זאת ועוד: עוצמתה של הפגיעה הטמונה בהצעת החוק גדולה במיוחד בשל השלב שבו מצויה מפת התקשורת בישראל ובעולם כולו. תחום השידורים בישראל ובעולם עבר בעשורים האחרונים תמורות מהותיות, ובכללן שינויים טכנולוגיים שחוללו מהפכה של ממש באופן שבו מופצים ונצרכים תכני שידורים ובהרגלי הצפייה בתכנים המשודרים. המקורות העיקריים לשינויים הם רשת האינטרנט המאפשרת הפצה רחבה של תכנים, והרשתות החברתיות כדוגמת פייסבוק, X (לשעבר טוויטר), אינסטגרם ועוד. תמורות אלה הביאו לשינוי משמעותי במעמדם של ספקי השידורים המסורתיים, כאשר במקביל אליהם פועלים באינטרנט מתווכי מידע רבים אחרים ללא אסדרה וללא מחויבות אתית החלה על פעילותם.

במציאות הנוכחית, לצד הגיוון שנוצר במקורות לצריכת מידע, מתעורר קושי ממשי להבחין בין מידע מהימן ובדוק למידע לא מבוסס ולעתים אף מופרך ושקרי. מציאות זו מכרסמת באמינות גופי החדשות המפוקחים, ופוגעת בזכות לקבלת מידע אמין וביכולת לעצב השקפת עולם במרחב הדמוקרטי. מצב דברים זה עלול לפגוע בתנאים הבסיסיים לתפקודה של התקשורת כ"רשות רביעית" המפקחת על מנגנוני השלטון, ובהתאם עלולים להיפגע התנאים הבסיסיים הנחוצים לעצם קיומה של הדמוקרטיה.

זהו המצב שאותו מבקשת הצעת החוק להגשים. אם עד היום התקיימה הבחנה בין מקורות המידע הלא מפוקחים, לרוב ברשת האינטרנט, לבין ספקי החדשות הנתונים תחת מערכות האסדרה, הרי שהצעת החוק מבקשת לחסל גם את אותם איים של שידורי חדשות אמינים, מקצועיים ועצמאיים, ולהביא למצב שלא ניתן עוד לסמוך על מהימנות המידע החדשותי המובא בפני הציבור. **זהו מצב חירום לדמוקרטיה הישראלית, אשר עצם קיומה תלוי בתקשורת החופשית, ובשידורי חדשות עצמאיים ומהימנים.**

כיום, יותר מתמיד, עולה הצורך ליישם כיוון הפוך לחלוטין – לשמור מכל משמר על עצמאות מערכות החדשות; להבטיח ביזור מירבי של בעלי ההחזקות במערכות החדשות; ולקיים מערכת של כללי אתיקה אכיפים וברי יישום. בחירתה של הממשלה ללכת בכיוון ההפוך, ולחסל את ההגנות הנדרשות לפעילותן התקינה של ספקי החדשות, היא עדות להעדפת השררה והאנרכיה על פני האינטרס הציבורי וערכי הדמוקרטיה.

בעידן של רשתות חברתיות שבו המסר הפשטני והרדוד הוא שתופס, הוא שמביא קהל וכזה חלחל וכבש גם את ערוצי השידור – מהלך מסוג זה משרת באופן מובהק את הממשלה: צבירת כוח ושררה לטובת השלטון, מתוך הבנה כי ההשתלטות על התקשורת היא הכרחית לצבירת השררה ולהשלמת המהפכה. כך עולה גם מן ההסדר המוצע, שתוצאותיו הן השתלטות השיח הרדוד והמשתלח ופגיעה בוטה במעמדה של התקשורת ובדמוקרטיה.

חשש לפגיעה בעצמאות ואי-התלות של רשות האסדרה החדשה שתוקם

הצעת החוק מבקשת לבטל את הרגולטורים הקיימים בתחום השידורים, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לווין והרשות השנייה, ולהקים תחתם רשות חדשה – הרשות לתקשורת משודרת (להלן: "הרשות החדשה"

או "הרשות לתקשורת משודרת"). רשות זו תוקם במתכונת של תאגיד ציבורי, ותפעל בהתאם לקווי פעולה שתתווה לה המועצה שתוקם לאסדרת תוכני צפייה ושמע (להלן: "המועצה החדשה").

ככלל מדובר בצעד מתבקש, אשר הומלץ זה מכבר על ידי ועדות ציבוריות שהוקמו במהלך העשורים האחרונים. עם זאת, הצעת החוק מבקשת לקבוע מספר הסדרים שאינם שומרים על עצמאות הרשות שתוקם, באופן הפותח פתח משמעותי להשפעות פוליטיות וכלכליות על עבודת הרשות החדשה, ולהתערבות משמעותית בפעילותה.

על פי ההצעה, מועצת הרשות החדשה תורכב מארבעה נציגי ציבור שימנה שר התקשורת לפי המלצת ועדת איתור שתוקם למטרה זו: יו"ר המועצה, נציג שהוא חבר סגל במוסד אקדמי, נציג בעל ניסיון בתחום העיתונות הכתובה או המשודרת, ונציג בעל ניסיון בתחום היצירה. שלושת החברים הנוספים במועצה יהיו עובד רשות האסדרה, עובד רשות התחרות ועובד משרד התקשורת. ועדת האיתור עצמה תורכב מחמישה חברים: מנכ"ל משרד התקשורת, שישמש כיו"ר הוועדה; מנהל רשות האסדרה או אחד מסגניו; הממונה על אגף התקציבים או אחד מסגניו; הממונה על התחרות או אחד מסגניו; וכן איש אקדמיה נוסף.[10] באשר לתקציב הרשות, נקבע כי הוא יהיה חלק מהתקציב השנתי, במסגרת של סעיף תקציב נפרד.[11]

מכון זולת סבור כי אין די במנגנונים האמורים כדי לשמור על עצמאות הרגולטור שיוקם. כאמור לעיל, ביטול הרגולטורים הקיימים והקמת רגולטור שידורים אחוד הוא צעד מתבקש ונכון – ובלבד שיוקם גוף עצמאי בלתי תלוי בשר או בממשלה. תנאי בסיסי לפעילותו של רגולטור זה הוא שמירה על עצמאות פעילותו מפני הדרג הפוליטי, במטרה לאפשר לו להתנהל באופן מקצועי ועצמאי, מבלי לתת דריסת רגל לשיקולים זרים, פוליטיים או כלכליים-מסחריים. על מנת לשמור על עקרונות אלה, בחירת חברי המועצה שהם נציגי הציבור צריך שתיעשה בידי גורם המנותק מזיקה לדרג הממשלתי, ולא בידי ועדת איתור המורכבת כמעט כולה מנציגי הדרג הממשלתי, גם אם חלקם נתפשים כנציגים בעלי מעמד מקצועי ועצמאי מהדרג הפוליטי.

לגישתו של מכון זולת יש לאמץ לעניין זה, לכל הפחות, את המודל שנקבע בחוק השידור הציבורי, שבו ממונה שופט בדימוס כיו"ר ועדת האיתור, והוא ממנה שני חברי ועדה אחרים. מבנה זה נועד להבטיח כי ועדת האיתור תורכב מנציגים שאינם בעלי זיקה פוליטית. רק באופן זה יתקיימו מינויים נטולי זיקות פוליטיות, ויגבר האמון הציבורי בשיקוליו של הרגולטור החדש שיוקם.

גם לעניין תקציב הרשות החדשה יש לאמץ מודל דומה לזה שנקבע בחוק השידור הציבורי. במסגרת זו, יש לקבוע את תקציבה של הרשות החדשה כתקציב עצמאי, שסכומו ייקבע מראש בחוק ולא יהיה חלק מתקציב המדינה. כל מודל אחר יאפשר לדרג הפוליטי להתערב בפעילותה של המועצה, ובכך לפגוע בעצמאותה.

[10] סעיף 23 להצעת החוק.
[11] סעיף 8 להצעת החוק.

שני התיקונים הללו הכרחיים לצורך שמירה על העצמאות ואי-התלות של הרשות החדשה שתוקם, ועל פעילותה התקינה.

צמצום משמעותי של היקף ההשקעה בהפקות מקור ישראליות

על פי המצב המשפטי הקיים, המשדרים המסחריים (רשת וקשת) מחויבים להשקיע שיעור של 15% מהכנסותיהם השנתיות בהפקות מקור ישראליות מסוג "סוגה עילית" (דרמה ותעודה). בנוסף, עליהם להקדיש 40% מלוח השידורים לתוכן מקומי. על הפלטפורמות הרב-ערוציות YES ו-HOT חלה חובה להשקיע שיעור של 8% מהכנסותיהן השנתיות, כאשר עם הזמן, ככל שמנויים עוברים לשירות על גבי אינטרנט, פוחת הסכום שמיועד להפקות המקומיות. נוסף על כך, החקיקה הקיימת מחייבת לבצע חלק מן ההפקות המקומיות באמצעות חברות הפקה חיצוניות, במטרה להבטיח את המשך קיומו של שוק ההפקה והיצירה, ולשמור על ריבוי ומגוון השחקנים הפועלים בשוק זה.

הצעת החוק מצמצמת באופן משמעותי את חובות ההשקעה האמורות. בהתאם להצעה, כל ספק תכנים רשום וספק תכנים בינלאומי (כדוגמת נטפליקס ודיסני) יחויב להשקיע בכל שנת כספים סכום כספי השווה ל-6.5% מהכנסתו השנתית במימון או בהפקה של הפקות מקומיות מסוגה עילית. לפחות 10% מהסכום האמור יושקע בתוכניות תעודה.[12]

לצד זאת, ההצעה קובעת כי הפחתת שיעורי ההשקעה תיעשה באופן מדורג על פני השנים 2026 עד 2032. על פי המתכונת המוצעת, הפלטפורמות הרב-ערוציות הקיימות (הוט ויס) יחויבו בשנת 2026 להשקיע 4% מהכנסותיהן בסוגה עילית, ושיעור זה יעלה בצורה מדורגת עד שנת 2023; קשת ורשת יחויבו בשנת 2026 להשקיע שיעור של 15% מהכנסותיהן בסוגה עילית, ושיעור זה ילך ויפחת עד לשנת 2032; ספקי תוכן חדשים, שלא חלה עליהם עד כה חובת השקעה, יחויבו להשקיע 2% מהכנסותיהם בסוגה עילית, כאשר שיעור זה ילך ויעלה עד לשנת 2023.[13]

על אף שדברי ההסבר להצעה מציינים את הכוונה לשמור על היקף ההשקעה הקיימת בהפקות המקומיות, הדברים נותרו כאמירה כללית בלבד, ולא הוצגו בדברי ההסבר נתונים כלכליים כלשהם שניתן ללמוד מהם מהו סך ההשקעה הקיים כיום בהפקות המקומיות, ומהו הצפי הקיים להשקעות בהפקות המקומיות על פי המודל המוצע בהצעת החוק. בדברי ההסבר אף לא מובהר מדוע לא נקבעה בהצעה חובה להעביר חלק מן ההפקות להפקות חיצוניות, על מנת לשמור על איתנותן של מגוון החברות הפועלות בשוק ההפקה והיצירה. עולה אפוא חשש כי ההסדר המוצע טומן בחובו הפחתה של ממש במשאבים שיופנו להפקות המקור הישראליות, וכי יש בו כדי לפגוע ביצירה ובתרבות הישראליות.

לא ניתן להגזים בחשיבותו של חופש הביטוי האמנותי והתרבותי, זכות בעלת מעמד מיוחד בחשיבה המדינית ובשיטת המשפט הישראלית. ייחודו הוא באפשרו הגשמה עצמית באמצעות מגוון דרכי הביטוי

[12] סעיף 58 להצעת החוק.
[13] סעיף 192 להצעה.

של דעות במובנן הרחב: רגשות, חוויות והתרשמויות, הנוספות על מנעד הביטוי המילולי והרציונלי, אשר חשיבותן בהעשרת השיח החברתי בהיבטים ואמצעי ביטוי מגוונים.

חופש הביטוי הכרחי גם לקיומם של תכני איכות למבוגרים ולילדים, ולסוגה עילית מסוג תעודה ודרמה: תכנים נגישים וזמינים לכלל הציבור שהם חלק מצביון חברתי, אוצר תרבותי והיסטורי וזהות משותפת. חופש הביטוי התרבותי איננו מושג רק בהיעדר מניעה לאיסורו ("זכות שלישית"), אלא בעיקר על ידי עידודו בתקציבים ציבוריים ("זכות חיובית"), שרק נכון הוא כי יגיעו מהמשדרים המציפים את הרשתות בתכנים.

חשיבותן של הפקות מקומיות אינה רק בתרומתן לתרבות ולציבור בישראל, אלא גם מהטעם שחופש הביטוי והיצירה הוא מזכויות האדם הבסיסיות ביותר ומערכי היסוד של מדינה חופשית. הרציונל שבבסיס החובה הסטטוטורית להפקות מקומיות בישראל ובמדינות מערביות נוספות הוא שאין תרבות ללא תמיכת מדינה. מימון ציבורי נועד לתקן כשל שוק במוצרי תוכן איכותי, תכנים שאינם תכנים מסחריים ושעלותם גבוהה יותר, ותכליתו לקדם את האינטרס הציבורי – לטפח ערכים משותפים, להביאם בשפת המקום והמדינה, ללמד ולהעשיר את מורשתה המשותפת ולגבש הווי חברתי התואם את צביונה הייחודי. כך גם בארצות הברית על שלל משאביה, בבריטניה ובסקנדינביה.

ככל שייטען כי הצעת החוק לא תביא לצמצום של שיעורי ההפקות המקומיות, שכן כעת יחויבו בהפקות מקומיות כלל ספקי התוכן כגון פרטנר, סלקום וספקים בינלאומיים כדיסני ונטפליקס – הרי שלא הוצגו נתונים התומכים בטענה. לפיכך, ככל שמנסחי ההצעה סבורים בתום לב כי ההצעה שומרת על שיעורי ההשקעה בהפקות המקור הישראליות, יואילו לא רק לחשוף את הנתונים הכלכליים שעליהם הסתמכו, אלא לצמצם את היקף החובה על הגופים הקיימים רק משנוכחו לדעת שהחלתה על חדשים אכן הובילה לעלייה בהיקפן של ההפקות המקומיות, ובאיזה שיעור. ברם, עד להצגת הנתונים עולה חשש ממשי שמדובר בהסדר שמשמעותו פגיעה אנושה בעולם התוכן והיצירה הטלוויזיונית וניתוק עורק התרבות היחיד הנגיש לכל, זה המצוי בסלון הבית הישראלי, בניגוד מוחלט לאינטרס הציבורי.

פוליטיזציה של נתוני הרייטינג

סעיף 98 להצעת החוק מקנה למועצה סמכות לקבוע הוראות בדבר פרסום מידע מצרפי על נתוני צפייה שיחולו על ספקי תוכן רשומים, וזאת באופן קבוע או בהתייחס לתקופה מסוימת. לשון הסעיף מכוונת כביכול רק להוראות לעניין פרסום נתוני הצפייה, אולם עולה החשש כי הוראה זו תשליך גם על דרך המדידה של הנתונים, ובכך יימצא כי המועצה תוסמך להתערב ולקבוע כללים הן לעניין דרך המדידה של נתוני הצפייה והן לעניין אופן הצגתם לציבור.

מדובר בהסדר קיצוני, אשר למיטב הבנתנו אין לו אח ורע במדינה דמוקרטית אחרת בעולם. דברי ההסבר להצעת חוק אינם שופכים אור מדוע נקבע הסדר זה, ומהי הבעיה שעמה הוא מבקש להתמודד.

להבדיל, במצב הנוכחי מפורסמים נתוני הרייטינג על ידי ועדת המדרוג שחבריה הם גופי השידור מחד, והמפרסמים ומשרדי הפרסום מאידך. על פניו, זהו איזון ראוי ועניייני בין בעלי האינטרסים, מה שמבטיח את אי-תלותם של הליכי מדידה ואופן פרסומם בשיקולים פוליטיים ובהתערבות ממשלתית.

לגישתו של מכון זולת, ההסדר המוצע עלול לאפשר שליטה של הממשלה במדידה, בשיטות המדידה ובפרסום תוצאות המדידה של הנתונים, ובכך מהווה פתח מסוכן להטיה מכוונת של מפת הצפייה לטובתם של ערוצים ושידורים האוהדים את השלטון.

יש להבין כי אחוזי הרייטינג, על שברי האחוזים, הם איברים במכפלה שתוצאתה מזומנים המועברים לקופת הגוף המשדר. הם שיקבעו את תוחלתה של תוכנית כזו או אחרת, הם שיקבעו את חוזקו של הערוץ, את מידת השפעתו על הציבור ואת קיומו. מהלך כזה אף מסוכן שבעתיים נוכח "אפקט הרשת": הנטייה לצפות יותר בתוכן שרבים אחרים צופים בו. ההסדר המוצע עלול ליצור מעין כדור שלג בשליטת הממשלה, האוסף יותר ויותר כוח לטובת הערוצים שהשלטון רוצה ביקרם.

קביעת סמכויות מסוג זה מעלה חשש להתערבות שלטונית משמעותית במערכת היחסים המסחרית שבין השחקנים השונים הפועלים בתחום השידורים, והיא עלולה להביא לשינוי בתוצאות המדידה הנוהגות כיום. מכאן עולה חשש כי המטרה העומדת בבסיס ההצעה היא להיטיב עם ערוצים מסוימים שהשלטון חפץ בייקרם, ולפגוע בערוצים אחרים המשדרים תכנים שאינם עולים בקנה אחד עם רצונה של המערכת הפוליטית. **אין כל מקום לקבוע הסדר מסוג זה במדינה דמוקרטית**.

מנכ"ל משרד התקשורת יוכל לדרוש מידע מרשות השידורים החדשה

סעיף 108(ג) להצעת החוק מקנה סמכות למנכ"ל משרד התקשורת לדרוש ממועצת רשות השידורים למסור לו דוחות וסיכומים של מידע, הדרושים לו לשם קידום אסדרה בתחום אספקת תוכני צפייה ושמע לציבור בישראל.

אחת התכליות המרכזיות בהקמת רשות השידורים החדשה היא שמירה על עצמאותה, והרחקתה הן מהדרג הפוליטי-ממשלתי והן מספקי השידורים הנתונים לפיקוחה. זאת, על מנת למנוע ניסיונות להשפעה פוליטית וכלכלית על התנהלותה של הרשות, ועל פעילותם של ספקי השידורים. ההוראה המוצעת עומדת בסתירה לעקרונות אלה. הוראה זו מאפשרת לדרג הפוליטי-מדיני לדרוש מהרשות מידע הנוגע לכל ספקי השידורים הנתונים לפיקוחה של הרשות. מסירת מידע מסוג זה לדרג הפוליטי עלולה להוביל להתערבות ישירה בעבודתו של הרגולטור ובהתנהלותם של ספקי השידורים.

אין להוראה מסוג זה כל מקום בחברה דמוקרטית ויש לבטלה, או לכל הפחות להגבילה באופן ממשי, תוך קביעת סייגים ברורים להיקף וסוג המידע שמנכ"ל משרד התקשורת יוכל לדרוש מהרשות, באופן שאינו חותר תחת עקרונות היסוד החוקתיים של חופש העיתונות וחופש הביטוי.

סיכום הדברים

"דמוקרטיות אינן מתמוטטות בקול תרועה, אלא בדממה, על ידי היחלשות מתמשכת של מוסדותיהן, ובמיוחד של שומרי הסף, מערכת המשפט והתקשורת והתרופפות הנורמות הפוליטיות".[14] דברים אלה הולמים הן את הכוונות שמאחורי ההסדרים הקבועים בהצעת החוק, והן את תוצאותיה הצפויות אם תהפוך לחוק.

עמדת מכון זולת היא כי יש צורך באסדרה מחודשת: אסדרה שתכליתה היא לבסס תקשורת אפקטיבית הממלאת את תפקידה החיוני בחיים דמוקרטיים, ומקדמת חופש ביטוי ויצירה מקומית, עיתונות חופשית ועצמאית וחופש מידע. על האסדרה המחודשת להתמקד בהאחדת ההסדרים המשפטיים על שחקנים בעלי מאפיינים דומים, ובקידום תחרות אפקטיבית בשידורים תוך הבנת מגבלותיה, כזו המקיימת הפרדה בין השיקול התוכני לשיקול המסחרי ומנותקת מהשפעות זרות, כגון השפעות פוליטיות וכלכליות, המאיימות על הגשמת תכלית זו.

ואולם, הצעת החוק אינה ממלאת אחר היעדים האמורים אלא נועדה לתכלית אחרת, של החלשת התקשורת החופשית והעצמאית והכפפתה ללחצים פוליטיים וכלכליים. ככזאת אין לה מקום במדינה דמוקרטית, ויש להסירה מעל סדר היום של הכנסת.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד

[14] בנג'מין קרטר הט (Benjamin Carter Hett), היסטוריון במכללת האנטר בארה"ב.