

המטרה: רשות תקשורת עם קשרים לדרג הפוליטי

פרק ב להצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 – מבנה הרשות לתקשורת משודרת

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד

מסמך זה עוסק בפרק ב' להצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025¹, שעניינו הקמת הרשות לתקשורת משודרת והמועצה לאסדרת תוכני צפייה ושמע, והסמכויות שיוענקו להן. לגישת מכון זולת, ההסדרים בהצעת החוק מעניקים השפעה וסמכויות לגורמים הקשורים לדרג הממשלתי, באופן שפוגע פגיעה ממשית בעצמאות הרשות והמועצה העתידות לקום מכוח ההצעה.

פער בין הרטוריקה בדברי ההסבר לבין הסדרי הצעת החוק

הצעת החוק מבקשת לבטל את הרגולטורים הקיימים בתחום השידורים, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין והרשות השנייה, ולהקים תחתם רשות חדשה – הרשות לתקשורת משודרת (להלן: "הרשות החדשה" או "הרשות לתקשורת משודרת"). על פי ההצעה, רשות זו תוקם במתכונת של תאגיד ציבורי, ותפעל בהתאם לקווי פעולה שתתווה לה המועצה שתוקם לאסדרת תוכני צפייה ושמע (להלן: "המועצה").

על פי המטרה המוצהרת של הצעת החוק, הרשות החדשה נועדה להיות "בלתי תלויה" ובעלת "יכולות מקצועיות", והיא קמה "מתוך שאיפה לעצמאות בפעילותה"². כך גם הובהר על ידי שר התקשורת במספר דיונים שהתקיימו עד כה בוועדה המיוחדת להכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, תוך הדגשה כי המטרה היא "להרחיק את הפוליטיקה מעולם התוכן".

ככל שזו אכן המטרה העומדת בבסיס הצעת החוק, הרי שההסדרים המוצעים בה לא יביאו להשגתה. לא רק שהצעת החוק אינה מנתקת גורמים בעלי זיקה לדרג הממשלתי מהרשות, אלא להיפך – היא נותנת להם דריסת רגל רחבה, מעניקה להם השפעה ממשית הן על בחירת חברי המועצה והן על פעילותה של המועצה, ומקנה בידם סמכויות נרחבות ומהותיות בתחום אסדרת השידורים בישראל.

¹ הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025, אתר הכנסת – מאגר החקיקה.

² עמוד 43 לדברי ההסבר של הצעת החוק.

המודל העצמאי של חוק התאגיד

ככל שמנסחי ההצעה היו מבקשים לקבוע מודל של רשות בלתי תלויה בעלת עצמאות בפעילותה, נכון היה להחליף את המודל המוצע במודל הקיים בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן: "חוק התאגיד")³, שחל על המבנה והסמכויות של תאגיד כאן ושל מועצת התאגיד.

ההשוואה למודל שנקבע בחוק התאגיד מלמדת עד כמה הצעת החוק רחוקה מליישם מודל של רשות עצמאית ובלתי תלויה.

על פי ההסדרים בחוק התאגיד, כל חברי מועצת התאגיד נבחרים על ידי ועדת איתור עצמאית ובלתי תלויה. שר התקשורת ממנה שופט בדימוס שיכהן כיו"ר ועדת האיתור, ובכך מסתכם תפקידו של השר. יו"ר ועדת האיתור הוא שממנה את שני החברים הנוספים של הוועדה, ולאחר בחירתם ועדת האיתור מקבלת החלטות עצמאיות לעניין בחירת כל חברי המועצה.⁴

מודל זה נועד להשיג עצמאות מירבית בבחירת חברי המועצה. הוא מצמצם את תפקידו של שר התקשורת אך ורק לבחירת יו"ר ועדת האיתור, ומנתק את השר מהליך הבחירה של חברי המועצה עצמם, ובהתאם – מפעילותה של מועצת התאגיד.

ההסדרים בהצעת החוק מאפשרים זיקה הדוקה לדרג השלטוני והפוליטי

המודל המוצע בהצעת החוק שונה לחלוטין, ומבקש לתת דריסת רגל ממשית לנציגי מוסדות השלטון, ובראשם – לנציגי משרד התקשורת.

על פי הצעת החוק, חברי מועצת הרשות ייבחרו על ידי ועדת איתור. לכאורה, מדובר בצעד המקדם את הרשות לקראת עצמאות, אולם חברי ועדת האיתור יהיו ברובם נציגים של הדרג הממשלתי: מנכ"ל משרד התקשורת, המשמש 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.⁵

אפשר לטעון כי מנכ"ל משרד התקשורת – המכהן כידוע במשרת אמון מטעם שר התקשורת – מהווה קול אחד בלבד מתוך חמישה חברים. ואולם, בפועל כהונתו כיו"ר ועדת האיתור מקנה לו שליטה על סדר היום שלה, ובכלל כך על הצגת המועמדים שיעמדו לבחירה כחברי מועצה. עולה כי כבר בשלב זה, ההצעה מבקשת להקנות למשרד התקשורת השפעה ממשית ועודפת על בחירת חברי המועצה.

הדברים יפים גם באשר לשלושת חברי ועדת האיתור הנוספים שהם נציגים של מוסדות הממשלה (רשות האסדרה, רשות התחרות ואגף תקציבים). על מנת לשמור על עצמאות ואי תלות של המועצה

³ חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014, אתר הכנסת – מאגר החקיקה.

⁴ המינוי הפורמלי של חברי המועצה נעשה אמנם על ידי שר התקשורת, אולם הדבר נעשה לפי בחירת ועדת האיתור, ולשר אין שיקול דעת בדבר זהות הנציגים שייבחרו לכהן כחברי מועצה.

⁵ סעיף 23 להצעת החוק.

החדשה, בחירת חברי המועצה 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.

השפעת הדרג הממשלתי על התאגיד החדש הולכת ומתגברת גם במבנה המוצע של המועצה עצמה. על פי ההצעה, מועצת הרשות החדשה תורכב מארבעה נציגי ציבור שימונו לפי המלצת ועדת איתור, ובהם: 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 עובדי רשות האסדרה, עובדי רשות התחרות ועובדי משרד התקשורת.

עולה כי כל ארבעת נציגי הציבור במועצה נבחרים על ידי ועדת איתור בעלת זיקה הדוקה לדרג הממשלתי, כשאליהם נוסף עובד של משרד התקשורת שמן הסתם ייצג את האינטרס של שולחו. סיכום הדברים הוא כי לפחות חמישה מתוך שבעת חברי המועצה נבחרים או ממונים תוך מעורבות מהותית של הדרג הממשלתי. אין מדובר אפוא במבנה שנועד לאפשר למועצת הרשות עצמאות ואי תלות, אלא מבנה שמבקש להקנות לדרג הממשלתי דריסת רגל עמוקה במועצה.

אופיה זה של המועצה, כגוף בעל זיקה הדוקה לדרג הממשלתי, אינו עולה בקנה אחד עם סמכויות רחבות שהצעת החוק מבקשת להעניק לה בכל הנוגע לאסדרת פעילותם של השחקנים השונים הפועלים בתחום השידורים בישראל, ובראש ובראשונה סמכויות רחבות לביטול רישום של ספקי תוכן וסמכויות להטלת עיצומים כספיים בשיעור משמעותי.

לסיכום, המסקנה המתבקשת היא כי הצעת החוק אינה מבקשת להקים רשות עצמאית, אלא רשות המאפשרת השפעה פוליטית. לנישת מכוון זולת אין ליישם את המודל בהצעת החוק, ויש להחליפו במודל המאפשר עצמאות ואי תלות של הרשות המפקחת – כדוגמת המודל שנקבע בחוק התאגיד.