בבית המשפט העליון בירושלים **בג"ץ 26-06-**
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק
נחתם: 16 ביולי 2026

בעניין שבין:

זולת - לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר 58067937)
ע"י ב"כ עו"ד רונן ריינגולד ו/או אורי י. בסט
ריינגולד בסט משרד עורכי דין
רח' ראול ולנברג 6, תל אביב 6971905
טל': 03-3734530; פקס: 03-3734533
דוא"ל: office@rblegal.co.il **העותרת**

- נ ג ד -

לבין:

1. הכנסת
2. הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)
3. ועדת הכנסת
ע"י הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן-גוריון ירושלים 91950
טל': 02-6408638; פקס: 02-6753495
דוא"ל: hdept@knesset.gov.il

4. שר התקשורת, ד"ר שלמה קרעי
5. ממשלת ישראל ה-37
6. ועדת השרים לענייני חקיקה
7. משרד התקשורת
8. רשות האסדרה
9. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שד' וולפסון 2 קריית בן-גוריון ירושלים 9149001
טל': 073-3925590; פקס 02-6467011
דוא"ל: hcj-dep@justice.gov.il **המשיבים**

עתירה למתן צו על-תנאי ובקשה לדיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על-תנאי, המופנה כלפי המשיבים, והמורה להם להתייצב וליתן טעם, כמפורט להלן, ולאחר מתן תשובתם להופכו לצו מוחלט:

א. מדוע לא יורה בית המשפט, כי חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, שהתקבל בכנסת בקריאה שלישית ביום 16.7.2026, בטל בשל פגיעתו בזכויות יסוד חוקתיות, ובהן חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה; ובשל פגמים היורדים לשורש הליך חקיקתו של החוק.

ב. כל סעד אחר במישור החוקתי והמינהלי שבית המשפט הנכבד יראה לנכון וראוי בנסיבות העניין.

בקשה לקיום דיון דחוף

1. בהינתן טיבו של החוק נושא העתירה, השלכותיו על תחום שידורי החדשות, ועוצמת הפגיעה הנטענת בזכויות היסוד לחופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון דחוף, וכן לקבוע לוח זמנים מזורז להגשת תגובות המשיבים.

2. אין מדובר בעתירה בעלת השלכות מופשטות או תיאורטיות בלבד. עם כניסתו של החוק לתוקף, עלולים להתחיל להתעצב בשוק שידורי החדשות הסדרים, ציפיות, זכויות הפצה, חובות נשיאה, מנגנוני הבלטה ומציאות רגולטורית חדשה, אשר כולם נשענים על ההסדר החוקתי הפגום שעליו מצביעה העתירה. ככל שיחלוף הזמן, כך עלולה הפגיעה להעמיק ולהשתרש, וכך יגבר הקושי המעשי להשיב את המצב לקדמותו או לרפא את הפגם החוקתי באופן אפקטיבי.

3. **השלב הראשון** שקובע החוק לעניין שינוי אסדרת שידורי החדשות **יחול כבר עם פרסומו של החוק**, והוא נוגע לכך ששידוריו של ערוץ החדשות I24NEWS, אשר עד היום הופצו רק באמצעות האינטרנט, יעמדו להפצה רחבה גם בפלטפורמות השידורים הרב-ערוציות בכבלים ובלוויין. זהו המהלך האופרטיבי הראשון שנקבע בחוק לשינוי אסדרת שידורי החדשות בישראל, והוא צפוי לחול כבר במועד פרסום החוק. משום כך, מתבקש כי הדיון בהוראות החוק יתקיים בדחיפות, בטרם ייווצרו בשטח מציאות הפצה חדשה והשלכות מעשיות שעשויות להקשות על בירור אפקטיבי של העתירה ועל מתן סעד ממשי.

4. **חודשים ספורים בלבד לאחר מכן**, ביום 1.1.2027, עתידות להיכנס לתוקף הוראות החוק המטילות על פלטפורמות שידורים רב-ערוציות חובה להעביר, ללא תמורה, עד עשרה ערוצי חדשות של ספקי חדשות חדשים, אף שהחוק אינו מחיל על אותם ספקים מערכת אסדרה ייעודית לשמירה על מהימנות המידע, עצמאות המערכת החדשותית או עמידה בכללי אתיקה מקצועיים (המועד האמור נקבע בסעיף 138(ב)(2) לחוק)[1]. לצד זאת, החוק קובע מנגנוני הבלטה בממשקי הצפייה, באופן שמעניק לאותם ערוצים לא רק נגישות אלא גם בולטות מואצת. במצב דברים זה, ובהינתן שהחוק עצמו יוצר תשתית מיידית להרחבה ולהעמקה של הפצת שידורי חדשות נטולי ערובות מוסדיות בסיסיות, קיים צורך ממשי בהכרעה שיפוטית מוקדמת, בטרם תשתרש בפועל מציאות שוק וצריכת חדשות חדשה שתכביד על האפשרות להושיט סעד אפקטיבי.

5. בנסיבות אלה, בירור מהיר של העתירה דרוש לשם הגנה על האינטרס הציבורי הרחב בקיומם של שידורי חדשות עצמאיים, מקצועיים ומהימנים. תחום החדשות הוא תחום שבו ממד הזמן הוא בעל משמעות מיוחדת: החלטות הנוגעות להפצתם של ערוצי חדשות ולתנאים המוסדיים שבהם מיוצר ומופץ מידע חדשותי, עשויות לחולל השפעות מיידיות ומשמעותיות שקשה יהיה להשיבן לאחור לאחר מעשה. משכך, דחיית בירור העתירה עלולה לאפשר את ביסוסה של מציאות רגולטורית ומסחרית באופן שיפגע ביעילות הסעד השיפוטי. לפיכך, ולשם שמירה על אפשרות למתן סעד אפקטיבי, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון במועד מוקדם ככל הניתן ולהורות על לוחות זמנים קצרים ומותאמים להגשת תגובות המשיבים.

[1] יובהר כי בהתאם להוראת סעיף 84(ב) לחוק, הפצת שידוריהם של ספקי חדשות חדשים כפופה לקביעת כללים חריגים ביותר (באישור ועדת הכלכלה) לפיהם תכני הצפיה של אותם ספקים לא יכללו תוכני המרת דת ותכנים פוגעניים בעלי אופי מיני או אלים.

תמצית העתירה

6. עתירה זו עניינה באחד המהלכים החקיקתיים החמורים ביותר שננקטו בשנים האחרונות ביחס לתקשורת החופשית בישראל: חקיקתו של חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, המשנה מן היסוד את התנאים המוסדיים לקיומה של עיתונות משודרת עצמאית, מקצועית ומהימנה בישראל.

7. העתירה אינה מכוונת נגד עצם הצורך להתאים את דיני השידורים לעידן האינטרנט. צורך זה הוא ממשי, מובן ואף מתבקש. **ואולם, חוק השידורים מעורר קשיים חוקתיים ניכרים, ואף דרמטיים, בשורה של היבטים המוסדרים בו. עתירה זו מתמקדת בהסדר שנקבע ביחס לשידורי החדשות: הסרתן של הערובות שנועדו להבטיח את עצמאותן של מערכות החדשות ואת מהימנותו של המידע החדשותי המשודר, דווקא בעת שבה חשיבותן של ערובות אלה מתעצמת. בכך מצוי הקושי החוקתי המרכזי שמעורר החוק, ובכך מתמקדת גם עתירה זו.**

8. שידורי חדשות אינם עוד "מוצר תוכן" בשוק מסחרי רגיל. הם אחד ממנגנוני היסוד שבלעדיהם דמוקרטיה חדלה מלתפקד כדמוקרטיה מהותית. באמצעותם נחשף הציבור לפעולת השלטון, למוקדי כוח ציבוריים וכלכליים, למחלוקות פוליטיות וחברתיות, ולאירועים בעלי חשיבות ציבורית. בלא חדשות עצמאיות, מקצועיות ומהימנות, אין לציבור אפשרות ממשית לדעת; בלא זכות הציבור לדעת, אין חופש ביטוי פוליטי אפקטיבי; ובלא חופש ביטוי פוליטי וחופש עיתונות, הדמוקרטיה נותרת קליפה פורמלית בלבד.

9. בשל חשיבותם המיוחדת של שידורי החדשות, הדין הישראלי הכיר במשך שנים בכך שהם מחייבים אסדרה ייעודית ומוגברת. חוק הרשות השנייה עיגן שורה של מנגנונים שנועדו להבטיח את עצמאותן של מערכות החדשות ואת מהימנותם של שידורי החדשות: הפרדה תאגידית באמצעות חברת חדשות נפרדת; הגנה על עצמאותו של העורך הראשי; ייצוג ציבורי במוסדות חברת החדשות; תקציב מינימלי לפעילות חדשות; וחובה לשדר חדשות מדויקות, מהימנות ומאוזנות, שאינן משקפות את עמדותיהם הפרטיות של בעלי השליטה, המנהלים או העובדים. גם מקום שבו נקבעו הקלות לגופים קטנים יותר, נשמרו ערובות מסוימות להפרדה בין השיקול המקצועי החדשותי לבין האינטרסים העסקיים והפוליטיים.

10. **חוק השידורים החדש הופך עיקרון זה על ראשו. תחת התאמה של מנגנוני ההגנה לעידן הדיגיטלי, החוק מבטל הלכה למעשה את התפיסה שלפיה שידורי חדשות מחייבים אסדרה ייעודית שתגן על עצמאותם ועל מהימנותם. ספק חדשות חדש נדרש לעמוד בתנאים מינימליים בלבד: להירשם כספק תכנים רשום, לעמוד בתנאי סף מצומצמים, ולהוציא סכום שנתי זניח של שני מיליון שקלים בלבד על פעילותו החדשותית. מכאן ואילך, הוא רשאי להפיץ לציבור בישראל שידורי חדשות, כהגדרתם הרחבה בחוק, בלא שחלה עליו חובה ממשית כלשהי בדבר מהימנות המידע, עצמאות המערכת, הפרדה מן המערכת העסקית, אימוץ כללי אתיקה, או הגנה מפני השפעות פוליטיות ומסחריות.**

11. החוק אינו מסתפק בכך. לצד פירוק מנגנוני ההגנה, הוא מעניק לספקי החדשות החדשים יתרונות הפצה רבי עוצמה. החוק מטיל על פלטפורמות שידורים רב-ערוציות חובה להפיץ, ללא תמורה, עד עשרה ערוצי חדשות של ספקים חדשים; וקובע הוראות שנועדו להבטיח את הבלטתם בממשקי הצפייה. **במילים פשוטות: החוק אינו רק מאפשר שידורי חדשות נטולי ערובות בסיסיות לעצמאות ולמהימנות; הוא גם מבטיח להם תפוצה, נגישות ובולטות.**

12. **זהו הגרעין הקשה של הפגם החוקתי. אין מדובר ב"הפחתת רגולציה" במובנה הנייטרלי או הטכני. אין מדובר רק בפתיחת שוק או בעידוד תחרות. מדובר במהלך שבו המחוקק מסיר באופן גורף את**

ההגנות המוסדיות דווקא מן התחום הרגיש ביותר של השיח הציבורי - תחום החדשות - ובאותה נשימה יצירת מנגנוני הפצה שיבטיחו את הגעתם הרחבה של שידורים אלה לציבור. התוצאה הצפויה היא הצפה של המרחב הציבורי בתכנים חדשותיים שאינם כפופים לערובות מינימליות של עצמאות, מקצועיות ומהימנות.

13. הדברים חמורים במיוחד משום שהחוק נחקק דווקא בעידן שבו מהימנות המידע הציבורי נתונה תחת מתקפה. רשתות חברתיות, תיווך אלגוריתמי של מידע, "בועות מידע", דיסאינפורמציה וקיטוב חברתי אינם תופעות שוליים. הם חלק מן המציאות שבתוכה מתפקדת הדמוקרטיה הישראלית. דווקא בשל כך, תפקידם של גופי חדשות מקצועיים, עצמאיים ומהימנים נעשה חשוב יותר, ולא פחות. במציאות שבה הציבור מתקשה יותר ויותר להבחין בין מידע מבוסס לבין מידע מטעה או כוזב, המחוקק אינו רשאי לנטוש את התנאים המוסדיים המאפשרים קיומו של מידע חדשותי אמין.

14. האבסורד החקיקתי מתחדד עוד יותר לנוכח ההחלטה לפצל את הוראות החוק שקיבלה הוועדה הפרלמנטרית המיוחדת שדנה בהצעת החוק, ולהסיר מסדר היום של הוועדה הוראות מהותיות שעמדו לדיון בהצעת החוק. הצעת החוק הממשלתית, שגם היא עוררה כשלעצמה קשיים חוקתיים כבדי משקל, ולא עמדה באמות מידה חוקתיות במדינה דמוקרטית, כללה לפחות הסדרי מינימום ביחס לספקי חדשות: מרשם ספקי חדשות; חובה הצהרתית לספק חדשות מדויקות ומהימנות; חובת אימוץ ופרסום של תקנון אתיקה; איסור על שידורים אסורים; וחובות גילוי מסוימות. ואולם, בשל אילוצי זמן, מחלוקות פנים-ממשלתיות וקשיים חוקתיים, פוצלו מן החוק דווקא ההוראות שעסקו באסדרת החדשות. **כך נותר החוק עם ההטבות, ההפצה הרחבה וההבלטה לספקי החדשות - אך בלי ההגנות, בלי החובות ובלי מנגנוני האסדרה**.

15. קשה להעלות על הדעת המחשה בוטה יותר לפגם שביסוד המהלך. בדברי ההסבר לפיצול הובהר במפורש כי אסדרת החדשות נוגעת "בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית - חופש הביטוי וחופש העיתונות", וכי נדרשת ביחס אליה מלאכת חקיקה נפרדת, רגישה ומעמיקה. ואולם המסקנה המעשית לא הייתה הקפאה של ההסדרים הנוגעים לחדשות עד להשלמת אותה מלאכה, אלא דווקא ההפך: **ההגנות הוצאו, ולצד זאת בחר המחוקק להקנות כוח, מעמד ותפוצה לשחקני חדשות חדשים. כך נחקק חוק המכיר בחשיבות החוקתית של התחום - ואז מפקיר אותו**.

16. על כן, חוק השידורים פוגע פגיעה קשה, ישירה וממשית בחופש הביטוי, בחופש הביטוי הפוליטי, בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת. הפגיעה אינה מתמצה בזכויותיהם של גופי תקשורת, עורכים או עיתונאים. הנפגע הישיר והמרכזי הוא הציבור בישראל. הציבור הוא הנזקק למידע חדשותי אמין כדי להבין את המציאות; הציבור הוא הנזקק לעיתונות חופשית כדי לפקח על השלטון; והציבור הוא הנזקק למערכות חדשות עצמאיות כדי להשתתף באופן מושכל בהליך הדמוקרטי. כאשר המחוקק מסיר את הערובות המגינות על עצמאות ומהימנות השידור החדשותי, הוא פוגע בליבת זכותו של הציבור לדעת.

17. פגיעה זו אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה. ההסדר אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית; הוא אינו נועד לתכלית ראויה ככל שהדבר נוגע לשידורי חדשות; והוא חורג באופן קיצוני מדרישת המידתיות. גם אם קיימת תכלית כללית ראויה של עדכון שוק השידורים והתאמתו לעידן האינטרנט, אין כל קשר רציונלי בין תכלית זו לבין ביטול הערובות שנועדו לשמור על עצמאותן ומהימנותן של מערכות החדשות. אפשר היה לפתוח את השוק לתחרות בלי להסיר ולפרק את מנגנוני ההגנה; אפשר היה להתנות הפצה והבלטה בעמידה בכללים בסיסיים להבטחת מהימנות המידע

ועצמאות המערכת; ואפשר היה להותיר את הדין הקיים על כנו עד להשלמת אסדרת החדשות. המחוקק בחר, תחת כל אלה, באפשרות הפוגענית והמסוכנת ביותר.

18. חומרת ההסדר מתעצמת לנוכח תכליתו הסובייקטיבית של החוק, כפי שנחשפה בגלוי בדיוני הוועדה. שם נאמר במפורש מפי שר התקשורת כי החוק כלל אינו נועד להגן על מהימנות המידע, וכי "השוק" הוא שיסדיר את מהימנות שידורי החדשות. אין מדובר במעידה לשונית או באמירה אגבית, אלא בהצהרת כוונות ועמדה עקרונית שהוצגה כהצדקה להסדר המוצע. עמדה זו חושפת את הרציונל העומד ביסוד ההסדר: ויתור מודע על הגנה רגולטורית על מהימנות המידע החדשותי ועל עצמאותן של מערכות החדשות. תכלית כזו אינה יכולה להיחשב תכלית ראויה במשטר דמוקרטי.

19. אל הפגם החוקתי מצטרפים פגמים מהותיים וחמורים ביותר בהליך החקיקה. הצעת החוק קודמה בממשלה בלא אישורה של היועצת המשפטית לממשלה, בניגוד לסדרי העבודה המחייבים ביחס להצעות חוק ממשלתיות; רשות האסדרה קבעה כי נפל פגם מהותי בהערכת השפעות האסדרה בנושא מהימנות החדשות; המשנים ליועצת המשפטית לממשלה התריעו מפני פגיעה ממשית בחופש הביטוי, בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת; ואף על פי כן ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה את קידום ההצעה. מדובר במהלך חריג ותקדימי, שבו חקיקה ממשלתית רחבת היקף, הנוגעת בליבת התקשורת החופשית, קודמה חרף פגמים מקצועיים, משפטיים וחוקתיים יסודיים שלא רופאו.

20. גם בכנסת לא נרפאו הפגמים - הם הועמקו. תחת דיון בוועדת הכלכלה המוסמכת והמקצועית, הוקמה ועדה מיוחדת, וזאת חרף אזהרתה של היועצת המשפטית לכנסת כי עצם הקמתה מעוררת פגם בהליך החקיקה ופוגעת בכנסת, בסמכויות הפיקוח שלה ובכוחה מול הממשלה. דיוני הוועדה התנהלו בקצב מואץ, לעיתים דורסני, תוך הפרות חוזרות של מתווה דיוני שקבעה היועצת המשפטית לכנסת, תוך דחיקת הייעוץ המשפטי לוועדה, ותוך האצת החקיקה על רקע האפשרות לפיזור הכנסת.

21. ובסופו של דבר, דווקא הסוגיה הרגישה ביותר מבחינה חוקתית - אסדרת שידורי החדשות - לא זכתה לכל דיון מהותי. זו אינה תקלה שולית. זהו כשל מהותי היורד לשורש ההליך. החוק מעגן הסדרים אופרטיביים רבי משמעות ביחס להפצת חדשות, להבלטתן ולמעמדן בשוק, אך הכנסת לא קיימה דיון פרלמנטרי ממצה בשאלה אילו חובות, אילו מגבלות ואילו ערובות יחולו על אותם שידורי חדשות. הליבה החוקתית של ההסדר נותרה למעשה בלתי נדונה.

22. העתירה שלפנינו אינה מבקשת לשמר רגולציה ישנה רק משום שהיא קיימת. היא גם אינה מבקשת לחסום רפורמה נדרשת בשוק השידורים. היא מבקשת למנוע מן המחוקק להשתמש בצורך אמיתי בעדכון דיני השידורים ככסות לפירוקן של הערובות המוסדיות שעליהן נשענת עיתונות חדשותית חופשית, עצמאית ומהימנה. חוק השידורים, במתכונתו הנוכחית, אינו מתקן את שוק השידורים - הוא מסכן את התנאים הבסיסיים ביותר לקיומו של שיח ציבורי דמוקרטי בישראל.

23. מטעמים אלה, יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על-תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תשובת המשיבים, להורות על בטלותו של החוק.

24. **העתירה מוגשת בסמוך לאחר קבלת החוק בקריאה שלישית בשל דחיפותה וחשיבות הנושא הציבורי על הפרק**:

בטרם נעמוד על הצדדים לעתירה, יובהר כי נוכח דחיפותה של הסוגיה וחשיבותה הציבורית והחוקתית המיוחדת, מוגשת עתירה זו בסמוך לאחר קבלתו של החוק בקריאה שלישית, בטרם פורסם החוק ברשומות.

5

מאחר שהחוק הובא לקריאה שלישית בנוסח פגום ובלתי בשל, הן מבחינה מהותית והן מבחינת אופן ניסוחו - והנסיבות לכך יפורטו בהרחבה בהמשך העתירה - העותרת לוקחת בחשבון כי קיימת אפשרות שיהיו שינויי מספור או נוסח בפרסום שברשומות, לרבות ביחס לסעיפים שעליהם מתבססת העתירה.

ככל שיחול שינוי בין הנוסח שאושר לקריאה שלישית בכנסת לבין הנוסח שיפורסם ברשומות בסופו של יום, העותרת שומרת על זכותה לתקן את מספרי הסעיפים ונוסחיהם בהתאם.

<u>הצדדים</u>

25. **העותרת**, **זולת - לשוויון וזכויות-אדם**, היא עמותה רשומה שהוקמה בשנת 2020 למען חיזוק זכויות האדם והאזרח בישראל, ולקידום מדיניות של שוויון וזכויות אדם. העמותה פועלת כמכון למחקרי מדיניות העוסק בניתוח והנגשת מידע בזירה הפרלמנטרית, חברתית וחינוכית בנושאים הנוגעים להגנה על זכויות אדם וערכי יסוד דמוקרטיים.

26. **המשיבה 1** היא **כנסת ישראל**, אשר קיבלה ביום 16.7.2026 בקריאה שלישית את חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026.

27. **המשיבה 2** היא **הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ/1898)** (להלן: **הוועדה המיוחדת**), אשר הוקמה כוועדה מיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025, לפי החלטה שקיבלה ועדת הכנסת ביום 1.12.2025; זאת, על אף הסתייגות שהביעה היועצת המשפטית של הכנסת, שבה עמדה על פגמים שנפלו בעצם הקמת הוועדה.

28. **המשיבה 3** היא **ועדת הכנסת**, אשר קיבלה החלטות פגומות הנוגעות להליכי חקיקתו של חוק השידורים, כפי שיפורט בהמשך העתירה, וזאת בניגוד לעמדתה המשפטית של היועצת המשפטית לכנסת.

29. **המשיב 4**, **שר התקשורת**, ממונה על ביצועו של החוק, ומי שפעל לקידום חקיקתו של חוק השידורים בדיוני הוועדה המיוחדת.

30. **המשיבה 5** היא **ממשלת ישראל ה-37**, אשר בשמה ומטעמה קודמה הצעת החוק שעמדה בבסיס חוק השידורים.

31. **המשיבה 6** היא **ועדת השרים לענייני חקיקה של ממשלת ישראל**, הפועלת מטעם הממשלה לבחינת וקידום הצעות חוק, שלפי אישורה קודמה הצעת החוק שעמדה בבסיס חוק השידורים.

32. **המשיב 7**, **משרד התקשורת** (להלן: **משרד התקשורת** או **המשרד**), הוא המשרד הממשלתי הכפוף לסמכותו של שר התקשורת, אשר פעל, תחת שר התקשורת, לקידום החקיקה של חוק השידורים בדיוני הוועדה המיוחדת.

33. **המשיבה 8**, היא **רשות האסדרה**; רשות זו הוקמה מכוח חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 לצורך שיפור הרגולציה בישראל. רשות האסדרה בחנה את תהליכי העבודה שהביאו לגיבוש הצעת החוק שעמדה בבסיס חוק השידורים.

34. **המשיבה 9**, היא **היועצת המשפטית לממשלה**. היועצת המשפטית לממשלה עומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והשירות המשפטי הציבורי, והיא הפרשנית המוסמכת של החוק כלפי

גופי המדינה, בכפוף לביקורת שיפוטית. היא זו שפעלה, באמצעות משניה ושלוחיה, להנחות את משיבי הממשלה אודות קידום את הליכי החקיקה הממשלתיים בעניין נשוא העתירה.

תשתית עובדתית

(א) רקע: אסדרת שוק השידורים בישראל, בקליפת אגוז

35. בטרם נפנה לעמוד על הפגמים שנפלו בחקיקת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 (להלן: **חוק השידורים או החוק**), יתואר בקצרה הרקע לחקיקת החוק ועיקרי מערכת האסדרה שקדמה לו.

(א)(1) רגולציה אנכרוניסטית הנשענת על מודלים ישנים

36. שוק השידורים בישראל הוסדר במשך שנים באמצעות מערך רגולטורי שעוצב בטרם עידן האינטרנט במתכונתו הנוכחית. עיקרם של כללי האסדרה נקבע בתקופה שבה שידורי הטלוויזיה והרדיו הופצו באמצעות תשתיות ייעודיות בלבד - כבלים, לוויין או תדרי שידור.

37. ניתן לחלק את שוק השידורים בישראל, באופן גס אך מועיל, לשני סוגים מרכזיים של שחקנים: **פלטפורמות להפצת שידורים רב-ערוציים**, כגון הוט ויס, **וערוצי ברודקאסט**, כגון הערוצים 12, 13 ו-14. **פלטפורמות ההפצה** מספקות למנויים ערוצי טלוויזיה ותכנים נוספים, ופעלו שנים רבות באמצעות תשתית ייעודית כגון כבלים או לוויין. פלטפורמת הפצה נוספת היא מערך "עידן+", המופעל כשירות ציבורי בידי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ומשמש להפצה אלחוטית של שידורים. השידורים מסופקים ללא תמורה, למעט תשלום לרכישת ממיר לקליטה. **ערוצי הברודקאסט** הם הערוצים המסחריים המפיקים ומשדרים תכנים, ובכלל זה חדשות ותוכניות בידור.

38. מערכת האסדרה בשוק השידורים נשענה על שלושה חוקים מרכזיים, בהתאם לחלוקה בין השחקנים המסורתיים בשוק:

חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: **חוק התקשורת**) קובע אסדרה על פלטפורמות ההפצה הרב-ערוציות - "הוט" ו"יס". מכוחו פועלת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין כמאסדר על אותן פלטפורמות.

חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990 (להלן: **חוק הרשות השנייה**) קובע אסדרה על הערוצים המסחריים. מכוחו פועלת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, כמאסדר על שידורי ערוצים אלה.

חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012, מסדיר בעיקרו את פעילותה של פלטפורמת "עידן+". במהלך השנים תוקן חוק זה במטרה להסדיר גם קשרים טכנולוגיים וכלכליים בין ערוצי ברודקאסט מסוימים לבין פלטפורמות להפצת שידורים רב-ערוציים הפועלות על גבי רשת האינטרנט.

39. עד לפני כעשור, הפצתם של ערוצי הברודקאסט לציבור הייתה תלויה בפלטפורמות המסורתיות - הוט ויס - ובמערך "עידן+". מערכת האסדרה קבעה כללים שנועדו לשמר את האיזון הכלכלי בין השחקנים בשוק: בעוד שערוצי הברודקאסט נהנו בעיקר מהכנסות מפרסומות, נאסר על פלטפורמות ההפצה, הוט ויס, לשדר פרסומות, ומקור הכנסותיהן נבע בעיקר מדמי מנוי; ערוצי הברודקאסט נדרשו להפיק שידורי חדשות ולשאת באחריות למתן שירות חדשותי לציבור, בעוד שעל פלטפורמות ההפצה הרב-

ערוציות נאסר לעסוק בהפקת חדשות; בנוסף, פלטפורמות ההפצה נדרשו להפיץ את שידוריהם של ערוצי הברודקאסט, מבלי שאף אחד מן הצדדים חויב בתשלום בגין הפצה זו.

(א)(2) מציאות חדשה של הפצת שידורים בעידן האינטרנט

40. מזה למעלה מעשור מתחוללת בעולם מהפכה טכנולוגית ששינתה מן היסוד את האופן שבו מידע ותוכן אודיו-ויזואלי מופצים ונצרכים. התפתחות רשת האינטרנט מאפשרת העברה של כמויות עצומות של תוכן וידאו ישירות לצופה באמצעות רשת האינטרנט הפתוחה, ללא צורך בתשתית שידור ייעודית. טכנולוגיה זו להפצת שידורים באמצעות האינטרנט מכונה OTT (Over the Top).

41. התפתחויות אלה הביאו לירידה משמעותית בחסמי הכניסה לשוק השידורים. כיום יכולים גופים רבים - מקומיים ובינלאומיים - להציע שירותי תוכן ישירות לציבור, ללא תלות בפלטפורמות ההפצה המסורתיות. כפועל יוצא, אין עוד הכרח בשימוש בממירים או בציוד ייעודי דומה לצורך קבלת שירותי תוכן, ובהתאם פחת גם הצורך בהקצאת אפיקי שידור ייעודיים לצורך אספקת השידורים.

42. תמורות אלה הובילו לכך שלצד פלטפורמות ההפצה הרב-ערוציות המסורתיות הופיעו פלטפורמות נוספות, הפועלות על גבי רשת האינטרנט ומספקות שידורים לציבור בישראל, מבלי שהן כפופות למערכת האסדרה של תחום השידורים. בין פלטפורמות אלה ניתן למנות שירותים מקומיים כגון סלקום TV, פרטנר TV, ו-Free TV. על פי פרסומים שונים, פלטפורמות אלה משרתות יחד כיום לכל הפחות מאות אלפי מנויים בישראל.

43. לצד הפלטפורמות האינטרנטיות המקומיות, חדרו לישראל גם תאגידי תוכן בינלאומיים גדולים, המספקים אף הם שירותי תוכן לציבור הישראלי על גבי רשת האינטרנט, ובהם Netflix, Disney+, Apple TV ו-Prime Video.

44. בסוף שנת 2024 הושק בישראל גם ערוץ חדשות אינטרנטי בעברית - i24NEWS. ערוץ זה משודר, ללא אסדרה, באמצעות פלטפורמות הפצה אינטרנטיות וכערוץ נפרד הזמין לצפייה בכל "טלוויזיה חכמה" המחוברת לרשת האינטרנט.

45. התפתחויות אלה יצרו פער רגולטורי ממשי. בעוד שמערכת האסדרה חלה בעיקר על ספקי שידורים הפועלים בטכנולוגיות המסורתיות - כגון כבלים ולוויין - ועל ערוצי הברודקאסט הוותיקים, היא אינה חלה, ברובה, על ספקים הפועלים על גבי רשת האינטרנט. מצב דברים זה יצר אסדרה בלתי שוויונית, שבה שחקנים מסוימים כפופים לחובות רגולטוריות נרחבות, בעוד ששחקנים אחרים, המספקים שירותים דומים ולעיתים אף זהים, אינם כפופים לכללי האסדרה.

46. מצב דברים זה מעורר קושי ממשי, לא רק במישור התחרותי, אלא גם במישור הציבורי-דמוקרטי, שכן יש בו כדי לפגוע בהסדרים בסיסיים שנועדו להבטחת קיומה תקשורת חופשית, עצמאית ומגוונת, ולשמירה על מהימנות המידע החדשותי המובא בפני הציבור.

(א)(3) חשש ממשי לפגיעה במהימנות המידע המופץ לציבור בעידן הדיגיטלי

47. מהפכת האינטרנט לא שינתה רק את אופן הפצת התכנים, אלא גם את האופן שבו הציבור צורך מידע. רשת האינטרנט מאפשרת כיום לכל גורם להפיץ מידע ותוכן ללא חסמי כניסה משמעותיים. מציאות

זו תרמה לגיוון רחב של מקורות המידע, אך בה בעת יצרה גם אתגרים חדשים וסיכון ממשי למהימנותו ולמגוון המידע הנצרך בידי הציבור.

48. תמורות אלה יוצרות קושי הולך וגובר להבחין בין מידע מהימן ומבוסס לבין מידע מטעה או כוזב. קושי זה מתחדד במיוחד על רקע פעילותן של רשתות חברתיות, כגון פייסבוק ו-X (לשעבר טוויטר), המבוססות על אלגוריתמים שמטרתם להתאים את התוכן להעדפות המשתמשים. אלגוריתמים אלה נוטים לחשוף משתמשים בעיקר לתכנים התואמים את עמדותיהם הקודמות - תופעה המכונה לעיתים "בועת מידע". כתוצאה מכך מצטמצמת החשיפה לנקודות מבט שונות, וגובר הסיכון להפצת מידע בלתי מבוסס, ואף מידע כוזב המופץ במכוון, להקצנה ולקיטוב חברתי, ולהעמקת הקושי של הציבור להבין את מורכבותן של סוגיות פוליטיות וחברתיות.

49. תמורות מדאיגות אלה מחדדות ביתר שאת את חשיבותם של ספקי השידורים האודיו-ויזואליים הפועלים בעידן הדיגיטלי כגופים שתפקידם שנועדו להביא בפני הציבור מידע אמין, מגוון ומבוסס. בד בבד, תהליכים אלה מציבים אתגרים מורכבים בפני גופי האסדרה בתחום השידורים, ומעוררים שאלות כבדות משקל באשר למתכונת האסדרה הראויה במציאות הדיגיטלית החדשה - במטרה להבטיח קיומה של תקשורת חופשית, עצמאית ומגוונת, מתוך הכרה בחיוניותה למרקם החיים הדמוקרטיים.

50. **<u>לסיכום</u>**, שוק השידורים בישראל הוסדר במשך עשרות שנים באמצעות מסגרת רגולטורית שהותאמה בעיקרה לעידן שקדם לרשת האינטרנט, והתבססה על הפצת תכנים באמצעות פלטפורמות ייעודיות (בעיקר כבלים ולוויין). בהתאם לכך הוסדרו השחקנים השונים ונקבעו ביניהם איזונים רגולטוריים שנועדו לשמר תחרות, להבטיח הפקת חדשות ולמנוע ריכוז כוח בשוק. ואולם, בעשור האחרון חוללה התפתחות האינטרנט ומהפכת ה־OTT שינוי יסודי באופן הפצתם וצריכתם של תכני אודיו־ויזואל. לצד השחקנים המסורתיים נכנסו לשוק פלטפורמות אינטרנטיות מקומיות ובינלאומיות, וכן ערוצי חדשות הפועלים ישירות ברשת, בלי להיות כפופים ברובם למערכת האסדרה הקיימת. מצב זה יצר פער רגולטורי משמעותי, במסגרתו שחקנים מסוימים כפופים לחובות נרחבות בעוד אחרים פועלים ללא פיקוח דומה, אף שהם מספקים שירותים דומים. במקביל, התרחבות השימוש ברשתות החברתיות ובאלגוריתמים להתאמת תוכן הגבירה את הסיכון להפצת מידע מטעה, להעמקת קיטוב חברתי ולפגיעה ביכולתו של הציבור להיחשף למידע מגוון ומהימן. על רקע זה התחדדה ההכרה בצורך לעדכן את אסדרת השידורים כך שתתאים למציאות הדיגיטלית החדשה, תוך שמירה על תקשורת חופשית, עצמאית, מגוונת ומהימנה כחלק בלתי נפרד מהמשטר הדמוקרטי.

(ב) <u>אסדרה חדשה הקובעת רפורמה בתחום השידורים בישראל</u>

51. בטרם נפנה לעמוד על הפגמים שנפלו באסדרת החדשות בחוק השידורים, נעמוד בתמצית על עיקרי הנושאים המוסדרים בחוק.

נוסח החוק שעבר בקריאה שלישית בכנסת ביום 16.7.2026 מצ"ב **<u>כנספח ע/1</u>** לעתירה.

52. חוק השידורים קובע רפורמה המבקשת לשנות מן היסוד את פניו של שוק השידורים בישראל. רפורמה זו נועדה להתמודד עם התמורות הטכנולוגיות והחברתיות שחלו בעידן האינטרנט, כפי שתוארו לעיל, ומתוך מטרה להחליף את מערכת האסדרה הקיימת, אשר הפכה עם השנים למיושנת ואינה מותאמת

עוד למציאות הנוכחית. מדובר בשינויים בעלי השפעה רחבה ועמוקה על התקשורת החופשית בישראל ועל אופייה הדמוקרטי של המדינה.

53. חקיקת החוק באה בהמשך לשורה של עבודות מטה והמלצות שגובשו לאורך השנים לצורך בחינת האסדרה הקיימת וגיבוש רפורמה בתחום. בין אלה ניתן למנות, בין היתר, את דו"ח הוועדה המייעצת להסדרת הרגולציה על שוק השידורים משנת 2016[2] ואת דו"ח הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים מיולי 2021.[3] בהמשך לכך הופצו שני תזכירי חקיקה שנועדו ליישם רפורמה בתחום השידורים: הראשון באוגוסט 2022,[4] והשני ביולי 2023.[5]

54. בבסיסו, מבקש החוק לקבוע אסדרה המבוססת על עקרון הנייטרליות הטכנולוגית ביחס לאספקת תכני צפייה ושמע - תכנים אודיו-ויזואליים - לציבור בישראל, בלא תלות בתווך הטכנולוגי שבאמצעותו מסופק התוכן. במסגרת זו מבקש החוק להחיל את כללי האסדרה גם על ספקי תכנים אודיו-ויזואליים שפעלו עד כה על גבי רשת האינטרנט, מחוץ למסגרת הפיקוח הרגולטורי. לשינוי זה חשיבות ממשית, בין היתר לצורך הרחבת היקף חובת ההשקעה בהפקת יצירה מקומית, הנגזרת מהכנסותיהם של ספקי התכנים המפוקחים.

55. ואולם, תכלית זו מוגשמת בחוק באופן חלקי בלבד. זאת, משום שהחוק מחריג מתחולתו ספקי תכנים בינלאומיים, כדוגמת נטפליקס, HBO, דיסני ואמזון, ובכך מצמצם את היקף ההשקעות שיזרמו להפקות המקומיות בישראל. החרגה זו מעוררת קושי של ממש, ובכלל זה קשיים חוקתיים הנוגעים לפגיעה בעקרון השוויון.

56. רכיב מרכזי נוסף של החוק הוא הקמתו של מאסדר שידורים חדש - הרשות לתקשורת משודרת (להלן: **הרשות לתקשורת משודרת או הרשות החדשה**) - אשר תפעל כרגולטור אחיד לכלל שוק השידורים בישראל. גם בהסדר זה נפלו פגמים מהותיים: המודל שנקבע בחוק להקמת הרשות החדשה אינו כולל ערובות מספקות להבטחת עצמאותה של מועצת הרשות, אשר תעמוד בראש הגוף החדש, ואף אינו מעגן מנגנוני איזון ובלימה מספקים ביחס לריכוז הסמכויות הנרחב בידי המועצה ובידי יושב-הראש העומד בראשה.

57. אשר לכללי האסדרה שיחולו על ספקי תכנים בישראל, החוק מעגן חובת רישום לספקי תכנים העומדים בקריטריונים שנקבעו בו; מטיל חובות השקעה בהפקות מקומיות; מסדיר היבטים כלכליים וטכנולוגיים הנוגעים ליחסים בין הספקים השונים הפועלים בשוק השידורים, ובפרט בין פלטפורמות רב-ערוציות לבין ערוצים; וכן קובע חובות רגולטוריות נוספות.

58. חוק השידורים נחקק במתכונת חסרה וחלקית. מפאת קוצר הזמן, שנבע מן הכוונה לפיזור הכנסת, פוצלו מן החוק חלקים רבים בנושאים מהותיים, ובהם: אסדרה בנושא שידורי פרסומות; קביעת כללים להעברת מסרים בשעת חירום; וכן כלל ההוראות הנוגעות לסמכויות הפיקוח והאכיפה של רשות השידורים. כתוצאה מכך, החוק נחקק מבלי שהושלמה הסדרתן של סוגיות יסוד הנוגעות לפעילותו של שוק השידורים, ובהיעדר מנגנוני פיקוח ואכיפה שנועדו לאפשר לאכוף את ההסדרים שנקבעו בו.

---

[2] דו"ח הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים (פילבר), נובמבר 2016.
[3] דו"ח הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים, יולי 2021.
[4] התזכיר הופץ תחת השם טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022.
[5] תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023.

59. חלק נוסף, מהותי ומרכזי, שפוצל מן החוק עוסק בכללי האסדרה שיחולו על ספקי שידורי חדשות. קוצר הזמן ומחלוקות עמוקות שנתגלעו בין משרדי הממשלה באשר לעמידתו של פרק החדשות באמות מידה חוקתיות, הביאו להוצאתו מן החוק של פרק האסדרה שתחול על משדרי החדשות. בכך נוצר מודל חקיקה קיצוני וחריג, המבטל חובות שנקבעו עד כה לשם שמירה על עצמאותן ומקצועיותן של מערכות החדשות האודיו-ויזואליות בישראל, ועל מהימנות המידע החדשותי המסופק לציבור באמצעותן.

60. מדובר במערכת אסדרה הפוגעת פגיעה הרסנית בזכויות היסוד לחופש הביטוי, ובכלל זה בחופש הביטוי הפוליטי, וכן בחופש העיתונות. כפועל יוצא, היא גורמת לפגיעה ממשית בליבת המשטר הדמוקרטי בישראל.

(ג) <u>אסדרת שידורי החדשות במערכת האסדרה שקדמה לחוק השידורים</u>

61. האסדרה הקיימת על שידורי החדשות בישראל כוללת שורה של הסדרים שנועדו לשמור על עצמאותן של מערכות החדשות המשודרות ועל מהימנותם של שידורי החדשות. הסדרים אלה נשענים על ההכרה בחשיבותם של שידורי חדשות אמינים כתנאי למימוש הזכות החוקתית לחופש הביטוי ולחופש העיתונות, וכן להבטחת קיומם של עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בישראל.

<u>(ג)(1) חובות לאסדרת שידורי החדשות של הערוצים המסחריים הוותיקים - קשת 12 ו-רשת 13</u>

62. חוק הרשות השנייה קובע שורה ארוכה של חובות שנועדו להבטיח את עצמאותם ואת מהימנותם של שידורי החדשות המשודרים בערוצים המסחריים. הוראות אלה מרוכזות בעיקר בסימן ד׳ לפרק ד׳ לחוק הרשות השנייה, שכותרתו ״שידורי חדשות בטלוויזיה וחברת החדשות״, וכן בתוספת השנייה לחוק.

63. לפי הוראות אלה, הערוצים המסחריים הוותיקים - קשת 12 ורשת 13 - מחויבים להפיק את שידורי החדשות באמצעות חברת חדשות ייעודית (להלן: **חברת החדשות**), שפעילותה מופרדת מן התאגיד המסחרי המפעיל את הערוץ. חברת החדשות פועלת מכוח רישיון ייעודי לשידורי חדשות, המוענק לה בידי הרשות השנייה (ראו סעיף 63א לחוק הרשות השנייה).

64. עיקרון היסוד שלפיו נדרשת חברת החדשות לפעול קבוע בסעיף 64 לחוק הרשות השנייה, ולפיו: ״**חברת החדשות תקיים שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה**״.

65. החוק קובע שורה של הסדרים נוספים שנועדו להבטיח את עצמאותה העריכתית של חברת החדשות ולמנוע השפעה פוליטית או כלכלית על פעילותה.

66. בכלל זה נקבע כי הרשות השנייה תהיה בעלת החזקות מיעוט בחברת החדשות ותמנה נציגי ציבור מטעמה למועצת המנהלים של החברה - בשיעור של 40% מחברי המועצה - ומביניהם ייבחר יושב-ראש המועצה (סעיף 67 לחוק הרשות השנייה). נציגים אלה נדרשים לעמוד, לכל הפחות, בתנאי הכשירות לכהונת יושב-ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל״ה-1975, וזאת לצד מגבלות נוספות החלות עליהם ועל יתר חברי מועצת המנהלים, שתכליתן העיקרית היא מניעת ניגודי עניינים (סעיף 67 לחוק הרשות השנייה).

67. חוק הרשות השנייה מוסיף ומעגן גם את עצמאותו של מנהל חברת החדשות, המשמש כעורך הראשי של שידורי החדשות. מועצת המנהלים היא הממנה את מנהל חברת החדשות, על פי המלצת נציגי הערוץ בחברה, וברוב של שבעים וחמישה אחוזים מחברי מועצת המנהלים, במטרה להגביל את כוחם של בעלי השליטה בערוץ המסחרי ולאפשר זכות וטו אפקטיבית לנציגי הציבור. פיטוריו של מנהל חברת החדשות מותנים באותה המתכונת (סעיפים 69-68 לחוק הרשות השנייה).

68. התוספת השנייה לחוק הרשות השנייה מחייבת את חברת החדשות להוציא סכום מינימלי של עשרות מיליוני שקלים לצורך תפעולה השוטף (הסכום עומד כיום על כ-80 מיליון ₪), וזאת כדי להבטיח כי יעמדו לרשותה משאבים מספקים לקיום פעילותה, וכדי לחסום אפשרות להפעלת לחצים כלכליים מצד בעלי השליטה בערוץ המסחרי.

69. הוראות סימן ג' לפרק ט' לחוק הרשות השנייה מוסיפות ומקימות חובה למנות נציב תלונות שתפקידו לברר תלונות המוגשות בידי הציבור בנוגע לשידורים. בכלל זה מוסמך נציב התלונות לברר גם תלונות הנוגעות לשידורי חברות החדשות, מקום שבו השידורים מנוגדים להוראות חוק הרשות השנייה, לתקנות או לכללים שנקבעו מכוחו, או שיש בהם פסול אחר על פי דין.

70. כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלויזיה ורדיו), התשנ"ד-1994, קובעים כללי אתיקה החלים על שידורי הערוצים, ובכלל זה על שידורי החדשות של חברת החדשות. הרשות השנייה היא הגוף המוסמך לפקח על יישומם של כללים אלה.

71. נוסף על כך, חוק הרשות השנייה מוסיף וקובע מגבלות על החזקות בערוצים המסחריים. בין היתר, נקבע כי גורם יחיד לא יחזיק ביותר מ-74% מאמצעי השליטה בערוץ מסחרי, וכן הוטלו מגבלות על בעלויות צולבות, הנוגעות הן לספקי תכנים אחרים והן לעיתונים. הסדרים אלה נועדו לצמצם את השפעתם של בעלי הון על מגוון המידע המובא בפני הציבור, ולהבטיח ריבוי במות שיאפשרו ביטוי למגוון רחב של תכנים ודעות (סע' 41 לחוק הרשות השנייה).

<u>(ג)(2) מודל אסדרה מרוכך שחל על שידורי החדשות של בעל רישיון זעיר</u>

72. לצד החובות המחמירות החלות על הערוצים המסחריים הוותיקים - קשת 12 ורשת 13 - קובע חוק הרשות השנייה מסלול אסדרה מרוכך שחל על ספקי שידורים הפועלים במסגרת של "רישיון זעיר", אשר הכנסותיהם משידורים נמוכות מסך של 80 מיליון ש"ח. הקלות אלה נקבעו במסגרת תיקון 44 לחוק הרשות השנייה,[6] שנכנס לתוקף בשנת 2018, במטרה להקל בעיקר על פעילותו ושידוריו של ערוץ 14, גם אם ההקלות יכול שיחולו על שידוריהם של ספקי שידורים אחרים. הוראות המסלול המרוכך קבועות בעיקרן בפרק ד', סימן ח': הוראות לעניין בעלי רישיונות זעירים לשידורי טלוויזיה (סע' 71ו עד 71יג לחוק הרשות השנייה).

73. לפי מסלול האסדרה המרוכך, בעל רישיון זעיר אינו מחויב לשדר חדשות. אם בחר לשדר חדשות, חלות עליו הקלות רבות, שהמרכזיות בהן: פטור מהחובה לשדר חדשות באמצעות חברת חדשות נפרדת; פטור מהחובה להשקיע סכומים קצובים לתפעול חברת חדשות - סכומים העומדים, כאמור, על עשרות מיליוני ש"ח; ופטור מהחובה לקבוע את מושבו של מערך החדשות בירושלים (סעיף 71ח לחוק הרשות השנייה).

[6] חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח-2018; ס"ח 2695, 25.2.2018.

74. לצד ההקלות, בעל רישיון זעיר נדרש לעמוד בחובות מסוימות ומצומצמות, הנוגעות לשמירה על עצמאות ומהימנות שידורי החדשות. עיקרן נקבע בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה.

75. כך, בין היתר, בעל רישיון זעיר נדרש להקים מערך חדשות שיפעל באופן נפרד ועצמאי מן המערכת העסקית והשיווקית של הערוץ (סעיף 2 לתוספת השלישית); מינויו של עורך החדשות או העברתו מתפקיד ייעשו ברוב של 75% לפחות מחברי הדירקטוריון של החברה ובהסכמת לפחות אחד משני דירקטורים בלתי תלויים שימונו לפי סעיף 7 לתוספת (סעיף 3 לתוספת השלישית); עורך החדשות מחויב לנהל את מערך החדשות באופן עצמאי ולפעול על פי שיקול דעתו המקצועי באשר לתוכן החדשות, לרבות קבלת החלטות בנושא תוכן חדשותי, בהתחשב בתקציבו (סעיף 4 לתוספת השלישית), והוא מופקד גם על ההיבטים האתיים בשידורי החדשות, כפי שהם מוסדרים בכללי האתיקה לפי חוק הרשות השנייה ובתקנון האתיקה של בעל הרישיון, ככל שקיים כזה (סעיף 5 לתוספת השלישית); נוסף על כך, נדרש בעל הרישיון למנות ועדת משנה לענייני חדשות מטעם הדירקטוריון (סעיף 8 לתוספת השלישית) ולקבוע בתקנון החברה הוראות לעניין ניהול מערך החדשות (סעיף 10 לתוספת השלישית).[7]

76. בהתאם להסדר החל על בעלי רישיונות זעירים, ההקלות האמורות יפקעו בתום השנה הקלנדרית שלאחר השנה שבה יעלה בעל הרישיון הזעיר על רף ההכנסות של 80 מיליון ש"ח ויחדל לעמוד בהגדרת "בעל רישיון זעיר".

<u>(ג)(3) איסור על שידור חדשות בידי פלטפורמות רב ערוציות - הוט ויס</u>

77. להשלמת התמונה יצוין כי ככלל, חוק התקשורת אוסר על פלטפורמות השידורים הרב-ערוציות הפועלות באמצעות כבלים ולוויין - הוט ויס - לשדר שידורי חדשות. לצד זאת, החוק מקנה למועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין סמכות להתיר להן לשדר חדשות, בכפוף למגבלות מחמירות, ובהן חובה להתקשר עם מפיק עצמאי לאספקת שידורי החדשות, הפועל במסגרת חברה נפרדת, מכוח רישיון ייעודי שיוענק לו לשם כך, ותחת מגבלות שונות ובהן כאלה הנוגעות לאיסור על בעלות צולבת (סעיף 2כ6 לחוק התקשורת).

78. סמכות זו להתיר שידורי חדשות לפלטפורמות הרב-ערוציות לא הופעלה מעולם.[8]

79. **<u>לסיכום</u>**, עד לחקיקת חוק השידורים הוסדרה פעילותם של גופי החדשות בישראל באמצעות מערכת רגולטורית שנועדה להבטיח את עצמאותם, מקצועיותם ומהימנותם של שידורי החדשות. על הערוצים המסחריים הוותיקים, קשת 12 ורשת 13, חלו חובות מחמירות, ובהן הפקת החדשות באמצעות חברת חדשות נפרדת ובעלת רישיון ייעודי, הגבלות על השפעת בעלי השליטה, חובת השקעה משמעותית במערך החדשות, פיקוח אתי ומנגנון לבירור תלונות הציבור. לצד זאת, נקבע מסלול אסדרה מקל

---

[7] הוראות התקנון יעסקו, בין היתר בנושאים אלה: דירקטוריון החברה ימנה עורך חדשות ומנהל מערך חדשות ויפעל להבטחת עצמאות מערך החדשות ועובדיו, הכפופים לו באופן ישיר, בהפקה ובעריכה של החדשות, מהימנות שידורי החדשות ורמת ההפקה הנאותה שלהם ולשמירת כללי האתיקה לפי חוק הרשות השנייה; עורך החדשות יקפיד על כך שבשידורי החדשות לא ישוקפו עמדותיהם של בעל הרישיון, מנהליו, בעלי מניותיו או עובדיו; בעל הרישיון ישקיע תקציב שנתי נפרד וייעודי בכל שנה להפקה ולעריכה של החדשות, לשם הבטחתן של עצמאותו של מערך החדשות ועובדיו בהפקה ובעריכה של החדשות, מהימנות שידוריו ורמת ההפקה הנאותה שלהם, התקציב ישמש את מערך החדשות בלבד; בעל הרישיון יפעל להעברת תקציב החדשות למערך החדשות במועדים ובסכומים שייקבעו מראש; מערך החדשות של בעל הרישיון יהיה עצמאי מבחינה כלכלית, באופן שפעילות מערך החדשות תנוהל, חשבונאית, בנפרד מפעילות שידורי הערוץ האחרים (סע' 10 לתוספת השלישית).

[8] להשלמת התמונה, יצויין כי בהתאם להוראות סעיף 3כ6 לחוק התקשורת, ניתן רישיון לקבוצת I24 בשליטת פטרק דרהי, שהוא גם בעל השליטה בקבוצת הוט, לשידור "ערוץ חדשות בין-לאומי" המשדר שידורי חדשות המיועדים בעיקרם לשידור מחוץ לישראל, בשפה שאינה עברית ושאינם מלווים בכתוביות בעברית.

לבעלי "רישיון זעיר", ובראשם ערוץ 14, אשר פטר אותם מחלק מן החובות הכבדות, אך עדיין חייב אותם במנגנונים בסיסיים שנועדו להבטיח עצמאות מקצועית והפרדה בין מערך החדשות לבין האינטרסים העסקיים של הערוץ. במקביל, נאסר על פלטפורמות השידורים הרב־ערוציות, הוט ויס, לשדר חדשות בעצמן, אלא בכפוף להסדרים מחמירים ומורכבים שמעולם לא הופעלו בפועל. מכלול הסדרים אלה ביטא את תפיסת המחוקק שלפיה לשידורי חדשות תפקיד ציבורי ודמוקרטי ייחודי, המצדיק מנגנוני הגנה ייעודיים שנועדו לצמצם השפעות פוליטיות וכלכליות על התוכן החדשותי ולהבטיח לציבור מידע אמין, מגוון ועצמאי.

(ד) <u>חוק השידורים קובע מודל קיצוני לאסדרת החדשות ללא ערובות כלשהן לשמירה על עצמאות מערכות החדשות ועל מהימנות המידע החדשותי</u>

80. חוק השידורים משנה מן היסוד את אסדרת שידורי החדשות בישראל, וקובע מודל קיצוני המבטל חובות ונורמות שנועדו לשמור על עצמאותן ומקצועיותן של מערכות החדשות האודיו-ויזואליות בישראל ועל מהימנות המידע החדשותי המסופק באמצעותן.

<u>(ד)(1) פטור מאסדרת שידורי חדשות על ידי ספקים חדשים</u>

81. על פי האסדרה החדשה שנקבעה בחוק, ספקי חדשות **חדשים, שלא חסו תחת האסדרה הקבועה לפי חוק הרשות השנייה** (להלן: **ספק חדשות חדש**), פטורים מכללי אסדרה שנועדו לשמור על מהימנות המידע החדשותי ועל אתיקה עיתונאית. החוק אף אינו קובע נורמות לשמירה על עצמאות מערכת החדשות מפני לחצים פוליטיים ומסחריים. יתר על כן, החוק נמנע מלהחיל עליהם אפילו חובה הצהרתית, ולו מן השפה ולחוץ, לשמירה על מהימנות המידע המשודר על ידם, כדוגמת הוראות דומות הקבועות בחוק הרשות השנייה.

82. הלכה למעשה, ספק שידורי חדשות חדש נדרש לעמוד בתנאים מינימליים בלבד לשם הפצת שידוריו בישראל. בתמצית, עליו להירשם כספק תכנים רשום לפי הוראות פרק ג' לחוק, שעניינו מרשם ספקי תכנים; לעמוד בתנאי סף מצומצמים ביותר לשם הרישום, שעיקרם קבוע בסעיף 53 לחוק השידורים; ולשאת בהוצאות שנתיות זניחות במונחי שוק שידורי החדשות, העומדות על שני מיליון ש"ח בלבד.

83. עם קיום תנאים אלה, בא ספק תכני החדשות בגדרה של ההגדרה "ספק תכנים פתוחים" (סעיף 1 לחוק השידורים), והוא מורשה להפיץ שידורי חדשות לציבור בישראל:

> **"ספק תכנים פתוחים" - כל אחד מאלה:**
>
> **(1) ספק תכנים רשום המספק ערוץ הכולל תוכנית חדשות המיועדת בעיקרה לציבור בישראל ואשר הוצאותיו השנתיות עולות על שני מיליון שקלים חדשים; [...]"**

המונח "חדשות" מוגדר בסעיף 1 לחוק בלשון רחבה במיוחד:

> **"חדשות" - איסוף, תיעוד, סיקור ודיווח לציבור על אודות אירועים בעלי ערך ציבורי בישראל, שהתרחשו או צפויים להתרחש בישראל או מחוץ לישראל במועד קרוב למועד הסיקור והדיווח כאמור, ולמעט סיקור ודיווח שעניינו אירועי תרבות, בידור או ספורט בלבד;"**

84. כפי שיובהר להלן, מקבץ הוראות זה מאפשר לספקי שידורי חדשות חדשים - בין אם מדובר בגורמים זעירים, כמעט קיקיוניים, ובין אם בספקים בעלי עוצמה כלכלית ממשית, כדוגמת הפלטפורמות הרב-

ערוציות הוט ויס - לשדר שידורי חדשות לפי חוק השידורים, מבלי שתחול עליהם כל אסדרה ייעודית הנוגעת למהימנותם ולעצמאותם של שידורי החדשות.

85. לצד ביטול חובות האסדרה שנועדו לשמור על עצמאותם ועל מהימנותם של שידורי החדשות, נקבעו בחוק הסדרים שנועדו לחזק את פעילותם של ספקי החדשות החדשים ולהבטיח תפוצה רחבה לשידוריהם.

86. סעיף 84 לחוק השידורים מחייב פלטפורמות שידורים רב-ערוציים (המכונות בסעיף: ספק חייב בהעברה) להפיץ, ללא תמורה, ערוצי חדשות של ספקים חדשים הנכנסים להגדרת "ספק תכנים פתוחים". לפי הוראות סעיף 84(י) לחוק, ספק תכנים המתקשר עם מנויים בתשלום ומספק תכנים של ספק תכנים אחר בזמן אמת, יחויב להפיץ עד עשרה ערוצי חדשות של ספקי חדשות חדשים שביקשו זאת.

87. בהתאם למודל זה, פלטפורמות שידורים רב-ערוציים, כדוגמת "הוט" ו"יס", מחויבות להפיץ את שידורי החדשות של אותם ספקי חדשות ללא כל תמורה.

88. סעיף 85(א) לחוק השידורים מוסיף וקובע מנגנון נוסף לחיזוק מעמדם של ספקי החדשות החדשים: ספקי הפלטפורמות הרב-ערוציות מחויבים להבליט את ערוצי החדשות החדשים בממשק הצפייה שלהם, באופן דומה ליתר התכנים הפתוחים המופצים על ידם. בכלל כך, ככל שנעשה בממשק שימוש באפיקים מספריים, חלה חובה להציג את כלל השידורים הפתוחים ברצף של אפיקים פתוחים.

89. הוראות אלה נועדו להבטיח כי ערוצי החדשות של הספקים החדשים יקבלו בולטות דומה לזו של ערוצים דומים אחרים.

90. סעיף 84(ב) לחוק מוסיף שכבת הגנה נוספת לספקי החדשות החדשים, ומסמיך את מועצת רשות השידורים "לקבוע בכללים תנאים לעניין מספרי אפיקים עוקבים או לעניין אופי ההבלטה בממשק הצפייה שבהם יסופקו התכנים של ערוץ, אם מצאה כי הדבר נחוץ כדי למנוע הענקת יתרון בלתי הוגן לערוצים מסוימים כלפי ערוצים אחרים".

91. סעיף 89 לחוק השידורים מוסיף ומסמיך את מועצת רשות השידורים לקבוע בכללים הוראות שיחולו על פלטפורמות רב-ערוציות בדבר פרסום נתונים הנוגעים להיקף הצפייה (רייטינג) בתכנים של ספקי תכנים פתוחים, לרבות תכני חדשות, באופן קבוע או ביחס לתקופה מסוימת. מדובר בהוראה חריגה וקיצונית, המבקשת להתערב ולהשפיע על מדידת נתוני הצפייה בישראל, במטרה להשפיע על הפניית משאבי פרסום לערוצים השונים. שילובו של כוח זה, שניתן למועצת הרשות החדשה, עם הסרת ההגנות על עצמאותן של מערכות החדשות, יוצר חשש ממשי להשפעה כלכלית ופוליטית על אופיים של התכנים המשודרים בחדשות.

92. להשלמת התמונה יצוין כי בשלב האחרון של דיוני הוועדה נקבעה הוראה חריגה ביותר לפיה פלטפורמות-רב ערוציות לא ישדרו תכני צפייה ושמע של ספקי תכנים פתוחים, הכוללים תכני המרת דת או תכנים פוגעניים אלימים או מיניים. עוד נקבע כי שידוריהם של ספקי חדשות חדשים לא יופצו על ידי הפלטפורמות הרב-ערוציות עד לקביעת כללים שיבטיחו כי שידוריהם אינם כוללים תכנים כאמור (סעיף 84(ב) לחוק השידורים).

93. **מן האמור עולה כי לצד הסרתן הכמעט מלאה של הערובות למהימנותם ולעצמאותם של שידורי החדשות של ספקי החדשות החדשים, המחוקק הוסיף מנגנון חריג של התערבות בתוכן, המגיע לכדי צנזורה ממש, כתנאי להפצתם של משדרי החדשות החדשים בישראל.**

15

94. **כך נוצר הסדר בלתי חוקתי, אשר מצד אחד מפקיר את ההגנות המוסדיות הנדרשות לשידורי חדשות חופשיים ועצמאיים, ובה בעת פותח פתח להתערבות שלטונית חסרת תקדים בתוכנם של השידורים**.

95. עוד הוראה שנקבעה בשלבים האחרונים לדיוני הוועדה היא הוראה פרסונלית מובהקת, שנועדה לאפשר, החל מיום פרסום החוק, לערוץ החדשות בעברית I24NEWS, אשר שודר עד כה על גבי האינטרנט בלבד, לשדר גם על גבי תשתיות הכבלים והלוויין (סעיף 149(ב) לחוק השידורים).

<u>(ד)(2) צמצום משמעותי של אסדרת שידורי החדשות גם ביחס לספקי החדשות הוותיקים</u>

96. האסדרה על שידורי החדשות צומצמה בחוק באופן משמעותי גם בנוגע לספקי החדשות הוותיקים הכפופים לחוק הרשות השנייה - חדשות ערוץ 12 וחדשות ערוץ 13.

97. לגבי ספקים אלה נקבע כי הם יעברו לפעול תחת המודל המרוכך של "ערוץ זעיר", ובכלל כך ללא החובה לשדר חדשות תחת הפרדה תאגידית, וללא החובה להשקיע סכומי מינימום בשידורי החדשות (סעיף 98(3) לחוק השידורים).

98. יצוין כי מהלך זה נעשה בדרך של תיקון עקיף להגדרה "בעל רישיון זעיר" בסעיף 71ו לחוק הרשות השנייה. במסגרת תיקון זה, נקבע כי במקום רף ההכנסות של 80 מיליון ₪, שנקבע כרף העליון שעד אליו יכול ספק שידורים לפעול תחת המודל המרוכך, נקבע רף הכנסות של שני מיליארד ש"ח.

99. תיקון זה לא רק שהופך ספקי החדשות הוותיקים - חדשות ערוץ 12 וחדשות ערוץ 13 - לבעלי רישיון זעיר הפועל תחת מודל האסדרה המרוכך, אלא שמבטיח גם את המשך פעילותו של ערוץ 14 (אשר ככל הנראה עמד לעבור את רף ההכנסות של 80 מיליון ₪) תחת המודל המרוכך לאסדרת חדשות.

100. **לסיכום**, חוק השידורים קובע הסדרים קיצוניים הפוטרים ספקי חדשות חדשים מכל חובה שנועדה לשמור על עצמאות שידורי החדשות ועל מהימנותם, ומצמצמים את החובות החלות על ספקי החדשות הוותיקים. לצד זאת, החוק קובע הסדרים שנועדו לאפשר הפצה רחבה ובולטות של שידורי החדשות החדשים באמצעות הטלת חובת הפצה על ספקי תכנים אחרים.

101. **מדובר במקבץ הוראות שיש בו, בכוונת מכוון, כדי לרסק כל ערובה לעצמאותם ולמהימנותם של שידורי החדשות בישראל**. מודל קיצוני זה צפוי לשנות מן היסוד את מפת שידורי החדשות בישראל, לרדד את השיח החדשותי והפוליטי בדמוקרטיה הישראלית, לחשוף את מערכות החדשות ללחצים פוליטיים ומסחריים, ולפגוע בתפקידן החיוני של מערכות החדשות במשטר הדמוקרטי כ"רשות רביעית", שתפקידה לפקח על מוסדות השלטון ולבקרם תוך שמירה על כללי אתיקה מקצועיים.

<u>(ד)(3) מודל אסדרה קיצוני אף מזה שהוצע בהצעת החוק הממשלתית</u>

102. האסדרה שקובע חוק השידורים ביחס לספקי חדשות חדשים קיצונית אף בהשוואה להסדרים שנקבעו מלכתחילה בהצעת החוק הממשלתית, ואשר לבסוף פוצלו מנוסח החוק שהתקבל.

הצעת החוק מצ"ב כ**<u>נספח ע/2</u>** לעתירה.

103. ככלל, גם הצעת החוק ביקשה לקבוע מודל אסדרה מצמצם ביותר, הזונח חובות להבטחת מהימנות שידורי החדשות ואת עצמאותן של מערכות החדשות, ומעורר כשלעצמו קשיים חוקתיים כבדי משקל.

104. ואולם, לצד זאת, כללה הצעת החוק מספר הסדרי מינימום, ובהם: הקמת מרשם לספקי חדשות וקביעת תנאי סף לרישומם ולפעילותם (סעיפים 52–55 להצעת החוק); קביעה הצהרתית שלפיה ספק

חדשות "יספק תוכני חדשות מדויקים ומהימנים ולא יבוטאו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהליו ובעלי מניותיו" (סעיף 69 להצעת החוק); חיוב ספקי החדשות לאמץ תקנון אתיקה ולפרסמו באתר האינטרנט, אף אם מדובר בהסדר הצהרתי בלבד שאינו מלווה במנגנון אכיפה רגולטורי (סעיף 69 להצעת החוק; וכן חובות דיווח שונות, ובהן חובת גילוי בדבר בעלי העניין בספק החדשות (סעיף 73 להצעת החוק).

105. הסדרים אלה, לצד הסדרים מהותיים נוספים,[9] נזנחו במסגרת החלטה לפיצול הוראות שקיבלה הוועדה המיוחדת ביום 25.5.2026, על אף התנגדותה של יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק, והבהרותיה לעניין פגמים שנפלו בהחלטת הפיצול.

106. הרקע לפיצול והפגמים המהותיים שנפלו בו יוצגו בהמשך העתירה, במסגרת החלק העוסק בפגמים שנפלו בהליך החקיקה. בשלב זה די להבהיר כי פיצול החוק, שאותו יזם שר התקשורת יחד עם יו"ר הוועדה המיוחדת, נעשה על רקע אילוצי הזמן שנוצרו לקראת פיזור הכנסת ובצל מחלוקות עמוקות שהתעוררו בין משרד התקשורת למשרד המשפטים בשאלת עמידתו של פרק אסדרת החדשות בעקרונות יסוד חוקתיים.

107. האירוניה הנשקפת מדברי ההסבר שעמדו כבסיס להחלטת הפיצול והוכנו בידי משרד התקשורת, כפי שנמסרו לחברי הוועדה שעות ספורות לפני קבלת ההחלטה, מדברת - ואף זועקת - בעד עצמה:

> **"מוצע לפצל את נושא תכני החדשות מהצעת החוק המקורית <u>וזאת לאור הרגישות הציבורית של חופש העיתונות והחדשות וקיומן של מחלוקות מהותיות בנוגע לאסדרה הרצויה בתחום זה</u>. כינון "מרשם ספקי חדשות" אשר מסדיר מי הם הגופים אשר רשאים לפעול בשוק וכן האסדרה אשר תחול על אותם גופים, נוגעת בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית - חופש הביטוי וחופש העיתונות. כיוון שנושא זה שנוי במחלוקת פנים-ממשלתית ובחששות ציבוריים כבדי משקל, נדרשת מלאכת חקיקה נפרדת הדורשת פרק זמן נוסף. משכך, מוצע לפצל את הנושאים הקשורים באסדרת תחום החדשות ובכלל זאת את הסעיפים הבאים:..."**

דברי הסבר להצעת הפיצול מיום 25.5.2026 מצ"ב כ**<u>נספח ע/3</u>** לעתירה; נוסח ההחלטה לפיצול שהופץ לחברי הוועדה המיוחדת ביום 24.5.2026 מצ"ב כ**<u>נספח ע/4</u>** לעתירה; נוסח קודם של מכתב ההסבר לעניין מהלך הפיצול שהופץ ביום 17.5.2026 מצ"ב כ**<u>נספח ע/5</u>** לעתירה.

108. כך יוצא, כי על רקע הצהרה בדבר "ההכרה ברגישות הציבורית של חופש העיתונות והחדשות", ומתוך ידיעה כי אסדרת משדרי החדשות בישראל "נוגעת בציפור נפשה של הדמוקרטיה הישראלית - חופש הביטוי וחופש העיתונות", בחר המחוקק לזנוח את ההגנות שנקבעו בחקיקה הישראלית על עצמאותן של מערכות החדשות ועל מהימנותם של שידורי החדשות, ולגרום לפגיעה אנושה בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי, חופש הביטוי הפוליטי, חופש העיתונות, זכות הציבור לדעת, ועקב כך - פגיעה קשה וממשית בדמוקרטיה הישראלית.

109. **<u>לסיכום</u>**, חוק השידורים משנה מן היסוד את אסדרת שידורי החדשות בישראל באמצעות הסרת המנגנונים שנועדו להבטיח את עצמאותן, מקצועיותן ומהימנותן של מערכות החדשות. החוק פוטר ספקי חדשות חדשים מחובות רגולטוריות הנוגעות לאתיקה עיתונאית, לעצמאות מערכת החדשות או למהימנות המידע המשודר, ומאפשר להם לשדר חדשות בכפוף לתנאי סף מינימליים בלבד. במקביל,

---

[9] הסדרים כגון כללים לעניין מסר פרסומי (סע' 90 להצעת החוק); הסמכת המועצה לקבוע הוראות צרכניות (סע' 92 להצעת החוק); הוראות לעניין העברת מסרי חירום (סע' 93 להצעת החוק); וכלל הוראות החוק המקימות את סמכויות הפיקוח של המועצה על אספקת השידורים לפי החוק.

הוא מעניק להם יתרונות משמעותיים באמצעות חובת הפצה על גבי פלטפורמות רב־ערוציות והבטחת בולטות בממשקי הצפייה. לצד זאת, החוק מצמצם באופן ניכר גם את החובות החלות על ספקי החדשות הוותיקים, ובהם חדשות 12 וחדשות 13, באמצעות העברתם למודל אסדרה מרוכך שיועד בעבר לערוצים זעירים. בכך מבטל החוק כמעט כל ערובה מוסדית שנועדה להגן על עצמאותן של מערכות החדשות מפני לחצים פוליטיים וכלכליים.

110. עד כאן התיאור העובדתי של הוראות חוק השידורים החדש. התיאור העובדתי של הליכי חקיקת החוק מוטמעים להלן בפרק המשפטי, מטעמי יעילות ופשטות. מכאן נעבור לפירוט הטיעון המשפטי.

<u>הטיעון המשפטי</u>

111. זו תהיה דרך הילוכנו בפרק הטיעון המשפטי:

ראשית, נעמוד על כך שחקיקתו של חוק השידורים לא נעשתה בחלל ריק, אלא כחלק ממהלך רחב ומתמשך לפגיעה בתקשורת החופשית בישראל - מן הצד האחד, החלשת שידורי החדשות המסחריים באמצעות הסרת הערובות לעצמאותם ולמהימנותם; ומן הצד האחר, פגיעה בשידור הציבורי - באופן היוצר יחד שינוי עומק מסוכן במפת התקשורת הישראלית;

שנית, נעמוד על הזכויות החוקתיות הנפגעות מן החוק: חופש הביטוי, ובפרט חופש הביטוי הפוליטי; חופש העיתונות; וזכות הציבור לדעת - כולן זכויות המצויות בליבת המשטר הדמוקרטי, וכולן תלויות בקיומה של עיתונות חדשותית עצמאית, מקצועית ומהימנה;

שלישית, נראה כי הפגיעה בזכויות אלה אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה, שכן החוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, לא נועד לתכלית ראויה בכל הנוגע לשידורי החדשות, ואף אינו מידתי: אין קשר רציונלי בין פתיחת שוק השידורים לבין ביטול הערובות למהימנות החדשות; קיימים אמצעים פוגעניים פחות, לרבות המודל המרוכך הקיים בדין לבעלי רישיון זעיר; ומאזן הנזק והתועלת נוטה בבירור נגד ההסדר, שכן התועלת הנטענת בפתיחת השוק אינה יכולה להצדיק את הפגיעה בתנאים הבסיסיים לקיומו של שיח ציבורי מושכל;

רביעית, נעמוד על הפגמים החמורים שנפלו בהליך החקיקה מתחילתו ועד סופו: קידום הצעת חוק ממשלתית בלא אישור היועצת המשפטית לממשלה וחרף קביעה של רשות האסדרה בדבר פגם מהותי בנושא מהימנות החדשות; הקמת ועדה מיוחדת לדיון בחוק תחת ועדת הכלכלה המוסמכת והמקצועית; קידום הליך חקיקה חפוז, בלתי בשל ורווי מחלוקות פנים-ממשלתיות שלא לובנו; הפרות חוזרות של מתווה דיוני שקבעה היועצת המשפטית לכנסת; החלטת הפיצול שהוציאה מן החוק את ההוראות שנועדו להסדיר את שידורי החדשות, אך הותירה על כנם את ההסדרים המעניקים לספקי חדשות חדשים תפוצה, הבלטה ומעמד בשוק; קבלת החלטות פגומות בוועדת הכנסת בסוגיית "נושא חדש", אשר אפשרו את המשך קידומם של הסדרים מהותיים מבלי להשיבם לדיון מחודש בוועדה המיוחדת; ולבסוף, גם החלטה להביא נוסח פגום לדיון על הסתייגויות והצבעה בדיוני הוועדה המיוחדת לקראת קריאה שניה ושלישית במליאה.

חמישית, נראה כי צבר פגמים זה פגע פגיעה קשה בזכות ההשתתפות של חברי הכנסת, מנע דיון מהותי בסוגיה החוקתית הרגישה ביותר בחוק, ויצר הסדר חריג שבו ספקי חדשות זוכים לזכויות הפצה נרחבות מבלי שחלה עליהם אסדרה ייעודית כלשהי בתחום החדשות;

ושישית, נפרט מהם הסעדים החוקתיים הראויים והמתאימים בנסיבות העניין. מטעמים אלה, וכפי שיפורט להלן, דינו של חוק השידורים - בטלות.

(א) <u>מבוא: חקיקת החוק נעשית כחלק ממתקפה כוללת על התקשורת החופשית בישראל</u>

112. חקיקתו של חוק השידורים לא נעשתה בחלל ריק. החוק מהווה חוליה מרכזית בשרשרת של מהלכים שמקדמת הממשלה שיש בהם לפגוע בכללי היסוד של המשטר הדמוקרטי. בתוך כך, היא מצטרפת לשורה של יוזמות חקיקה שקודמו בתמיכת הממשלה ואשר נועדו לפגוע בתקשורת החופשית ובשידור הציבורי, לצד מהלכים רחבים יותר שנגעו לאדני היסוד המשפטיים של המשטר בישראל, ואשר זכו לכינוי "ההפיכה המשטרית".

113. מדובר במהלך משולב ומתואם הפועל כתנועת מלקחיים:

114. מן הצד האחד, הממשלה מבקשת לפגוע בעצמאותם של שידורי החדשות המסחריים, להכפיפם להשפעות פוליטיות וכלכליות, ולפטור אותם מחובות אתיות בסיסיות המתחייבות משידור חדשותי. לשיטת העותרת, בלא חובות אלה לא תיוותר עוד ערובה מספקת למהימנות הדיווח החדשותי ולעיגונו בעובדות. תכלית זו היא שעומדת ביסוד חוק השידורים נושא העתירה.

115. מן הצד האחר, מבקשת הממשלה לפגוע אנושות בשידור הציבורי בישראל ולבטל מנגנוני יסוד להבטחת תקשורת עצמאית, מקצועית ובלתי תלויה בשיקולים מסחריים או פוליטיים - בין היתר באמצעות סגירתה של תחנת הרדיו גלי צה"ל[10] ובאמצעות שורה של הצעות חוק שנועדו לפגוע בשידורי תאגיד השידור הציבורי הישראלי "כאן".[11]

116. 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.

117. משמעותם של מהלכים אלה היא פגיעה קשה ועמוקה בזכויות היסוד לחופש הביטוי ולחופש העיתונות - זכויות הנטועות בליבת המשטר הדמוקרטי בישראל.

---

[10] עניין זה נדון בבג"ץ 61683-12-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'.**

[11] בין היתר הוגשו הצעות החוק הבאות: **הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025** (פ/5585/25),[11] שהגישה ח"כ גלית דיסטל אטבריאן מהליכוד. ההצעה אושרה 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),[11] 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),[11] שהגיש ח"כ אביחי בוארון מהליכוד, ומבקשת לקבוע את תקציבו של התאגיד כחלק מתקציב המדינה ובכך להכפיפו לשליטה פוליטית; ההצעה עברה לקריאה ראשונה; **הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה-2025** (פ/5389/25),[11] שהגיש ח"כ אושר שקלים מהליכוד, מבקשת 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.

(ב) יש להורות על בטלות חוק השידורים בשל פגיעה בחופש הביטוי שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

118. אסדרת שידורי החדשות שנקבעה בחוק השידורים פוגעת פגיעה קשה, ישירה וממשית בזכויות יסוד חוקתיות מן המעלה הראשונה, החיוניות לקיומו של משטר דמוקרטי תקין: חופש הביטוי, ובכללו חופש הביטוי הפוליטי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת.

119. פגיעה זו אינה מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בין היתר, ההסדר אינו נועד לתכלית ראויה, ואף אינו עומד במבחני המידתיות הנדרשים לשם הצדקת פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות.

120. משכך, דינו של חוק השידורים להתבטל, בהיותו הסדר בלתי חוקתי הפוגע פגיעה עמוקה בליבתן של זכויות היסוד וביסודותיו של המשטר הדמוקרטי.

(ב)(1) הזכויות החוקתיות הנפגעות

(ב)(1)(1) חופש הביטוי כזכות יסוד חוקתית הנגזרת מכבוד האדם

121. בית המשפט העליון הכיר זה מכבר בכך שחופש הביטוי הוא זכות חוקתית הנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, למשל, נפסק בעע"א 4463/94 **גולן נ' שירות בתי הסוהר**, פ"ד נ(4) 136, 153 (1996):

> **"...אמנם חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו נוקב בשמו של חופש הביטוי ואינו מגדירו, בלשון מפורשת, כזכות יסוד. אך אין בכך כלום: אף ללא הוראה מפורשת כלול חופש הביטוי בכבוד האדם כמשמעו בסעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד. שכן, מהו כבוד האדם ללא החירות היסודית הנתונה לאדם לשמוע את דברי זולתו ולהשמיע את דבריו שלו; לפתח את אישיותו, לגבש את השקפת עולמו ולהגשים את עצמו?!"**

122. על מעמדו הרם של חופש הביטוי ועל מקומו המרכזי במשטר הדמוקרטי עמד גם כבוד השופט רובינשטיין בדנ"א 2121/12 **פלוני נ' דיין-אורבך** (פורסם בנבו):

> **"...חופש הביטוי הוא מהערכים המרכזיים והחשובים ביותר במשטר הדמוקרטי. הוא הוגדר כ'זכות עילאית' (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז(2) 871, 878 (1953)) וכ"ציפור נפשה" של הדמוקרטיה (ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)). כך לפני חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחרותו, וכך גם לאחריו (ראו, מני רבים, עניין סנש בעמ' 828-830, בפסקה 9 לפסק דינו של הנשיא ברק; עניין בן גביר, בפסקה 13 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). כשלעצמי הזדמן לי לציין, כי "חופש הביטוי הוא זכות עילאית, העומדת לאדם כחברה דמוקרטית כדי ליתן חרות לרוח האנוש, כדי להיאבק בעריצות ובסתימת פיות, כדי לאפשר שיח ציבורי בשוק הדעות, כדי לסייע לחרות לגבור על הרודנות ועל הטוטליטריזם" (רע"פ 10462/03 הנזכר, בעמ' 90). בראש וראשונה חשיבותו בביקורת השלטון, כמובן".**

123. לעניין ההכרה בחופש הביטוי כזכות מוגנת הנגזרת מן הזכות לכבוד, ראו גם, למשל, ע"א 4534/02 **רשת שוקן בע"מ נ' הרציקוביץ'**, פ"ד נח(3) 558, 565 (2004); בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת** (פורסם בנבו); ע"א 3322/16 **איי די איי חברה לביטוח בע"מ נ' לשכת סוכני ביטוח בישראל** (פורסם בנבו).

20

124. אכן, חופש הביטוי הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה, ובלעדיו עלול להיפגע עצם תפקודו התקין של המנגנון הדמוקרטי. לא בכדי נפסק כי "בלא דמוקרטיה אין חופש ביטוי ובלי חופש ביטוי אין דמוקרטיה" (בג"ץ 14/86 **לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות**, פ"ד מא(1) 421, 433 (1987)).

<u>(ב)(1)(2) זכות הציבור לדעת כנגזרת מרכזית של חופש הביטוי</u>

125. זכות הציבור לדעת היא אחד מענפיו המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי. כך נפסק, למשל, בבג"ץ 5771/93 **ציטרין נ' שר המשפטים** (פורסם בנבו):

"זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזריו המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי, שכמאמרו של השופט אגרנט (בבג"צ 73/53, 87 חברת "קול העם" בע"מ ואח' נ' שר הפנים [3], בעמ' 878), מהווה "זכות עילאית" בשיטתנו. אכן, בלא היכולת להחליף דעות, להפיץ ידיעות ולקבלן, אין חופש הביטוי יכול להתממש (ראה: בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי ואח' [4], דברי השופט לנדוי בעמ' 2415; בג"צ 14/86לאור ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות ואח' [5], דברי השופט ברק בעמ' 433). וכשם שהשמירה על חופש הביטוי מהווה ערובה ראשונה במעלה לקיומו של התהליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות יסוד אחרות (בג"צ 73/53, 87[3], שם; ודברי השופט שמגר בע"א 723/74 הוצאת עתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' חברת החשמל לישראל בע"מ ואח' [6], בעמ' 295), כך אף כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי".

126. בית המשפט העליון עמד על הקשר בין הזכות לחופש הביטוי, זכות הציבור לדעת ואמצעי התקשורת ההמוניים, המשמשים במה מרכזית למימוש זכויות יסוד אלה. כך, למשל, נקבע בבג"ץ 3472/92 **ברנד נ' שר התקשורת** (פורסם בנבו):

"...חופש הביטוי משמעותו לא רק חופש הפרט "להשמיע את אשר עם לבו", אלא גם "לשמוע מה שיש לאחרים להשמיע" (ד"נ 9/77 חברת החשמל לישראל בע"מ ואח' נ' עיתון "הארץ" בע"מ ואח' [2], בעמ' 343). מכאן גם הזכות לקבל מידע (בג"צ 399/85 כהנא ואח' נ' הוועד המנהל של רשות השידור ואח' [3]), שכנגדה עומדת חובת השלטון לספק מידע (בג"צ 243/82 זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור ואח' [4], בעמ' 757) הזכות לדעת היא לא רק זכותו של הציבור, היא גם זכותו של היחיד (בג"צ 1601/90- 0416; בשג"צ 1890/90 שליט ואח' נ' פרס ואח' [5], בעמ' 365).

חופש הביטוי בהקשר לאמצעי התקשורת ההמוניים - ובאופן ספציפי בהקשר לשידורי טלוויזיה - נדון אצלנו בבג"צ 399/85 [3] הנ"ל. שם התעוררה השאלה מנקודת המבט של הזכות להשמיע, אך הדברים שנאמרו שם מפי השופט ברק יפים גם מנקודת המבט האחרת - של הזכות לשמוע, שכן "החירויות והזכויות המרכיבות את חופש הביטוי חלות גם לעניין שידורי הרדיו והטלוויזיה" (שם, בעמ' 268).

תפקידה של הטלוויזיה אינו רק לשמש דובר אלא גם לשמש במה לדעות שונות ומגוונות, כפי שמורה סעיף 4 של החוק, על סעיפי המשנה שלו שכבר צוטטו לעיל. כבמה היא המכשיר רב העוצמה והיעיל ביותר להפצת דעות שונות ומגוונות:

..."הקול היוצא מתיבת הטלוויזיה נשמע מסוף העולם ועד סופו, ולית אתר דפנו מיניה" (השופט אלון (כתוארו אז) בע"א 7/79 הוצאת ספרים "החיים" נ' רשות השידור ואח' [6], בעמ' 369).

"בעידן המודרני ניתן להחליף דעות, לשכנע ולהשתכנע, רק אם אמצעי התקשורת ההמוניים (הרדיו והטלוויזיה) ... שמוצא פיהם ומראה פניהם מרתקים קהל המונים, והשפעתם על דעתם ועל טעמם מי ישורנה (מ"מ הנשיא ח' כהן בע"א 7/79

הנ"ל, בעמ' 368), ישמשו במה המקיימת את חופש הביטוי" (השופט ברק בבג"צ 399/85 [3] הנ"ל, בעמ' 268).

"התהליך הדמוקרטי מותנה, כאמור באפשרות לקיים ליבון גלוי של הדעות, העומדות על סדר יומה של המדינה, ולהחליף דעות עליהן בצורה חופשית... בבירור ובליבון האמורים ממלאים כלי התקשורת ההמוניים תפקיד בעל חשיבות ראשונה במעלה. הם המאפשרים פירסום משמעותי ברבים של מידע, על כל תחומי החיים, מה שהופך אותו לנחלת הכול, והם כלי מרכזי להסברת תורות והשקפות ולוויכוח הציבורי הפתוח עליהם" (הנשיא שמגר בבג"צ 372/84 קלופפר נוה ואח' נ' שר החינוך והתרבות ואח' [7], בעמ' 238-239).

"זכותו של הכלל היא, כי תישמר חירות הביטוי בכלי התקשורת - הרדיו והטלוויזיה - וכי כלים אלה יופעלו בדרך ובאופן שיש בהם כדי לקיים חירות זו הלכה למעשה. הזכות הנשמרת, כאמור לעיל, היא בעיקרה זכותו של הציבור הרחב, היינו, של המאזינים והצופים, לא רק של המבקשים לשדר את התכנית... כי גם גלי האתר הם רכוש הצבור ולא רכושו של פרט זה או אחר." (השופט שמגר (כתוארו אז) בבג"צ 1/81 שירן ואח' נ' רשות השידור ואח' [8], בעמ' 378)."

<u>(ב)(1)(3) חופש העיתונות נגזר מעיקרון חופש הביטוי והוא מהווה תנאי הכרחי למשטר דמוקרטי, לממשל תקין והוגן ולהגשמת חירויות האדם, ובכלל כך זכות הציבור לדעת</u>

127. חופש העיתונות, הנגזר מחופש הביטוי, הוא אבן יסוד במשטר הדמוקרטי וכלי מרכזי למימושו. הוא משמש מנגנון חיוני של בדיקה, ביקורת ופיקוח על רשויות השלטון, וממלא תפקיד מכריע בהבאת מידע אקטואלי לידיעת הציבור ובהצפת סוגיות בעלות חשיבות ציבורית. חופש העיתונות אינו מבטא רק את זכותו של העיתונאי לפרסם ולהשמיע, אלא גם - ובעיקר - את זכותו של הציבור לקבל מידע אמין, מדויק ורלוונטי.

128. בית משפט נכבד זה עמד פעמים רבות על חשיבותה של תקשורת חופשית ככלי מרכזי בחשיפת מידע על רשויות השלטון ועל גורמים רבי-עוצמה אחרים, ובהבאתו לידיעת הציבור, עד כי הוכרה לא אחת כ"רשות הרביעית" במשטר הדמוקרטי. ראו, למשל, את דבריו של כבוד השופט מלצר בבג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו):

"על חשיבותה של עיתונות חופשית במדינה דמוקרטית, דומני כי אין צורך להכביר במילים. 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 אלו, 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 והשמעת 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 דמוקרטיים רבים הקשורים בה" (פסקה 35 לפסק הדין, כב' השופט מלצר)

129. נוכח תפקידה המרכזי של העיתונות החופשית, הוכרה זו בפסיקה כ"נייר לקמוס של הדמוקרטיה": "יש עיתונות חופשית - יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית - אין דמוקרטיה". כך, בין היתר, עמדה על הדברים כבוד השופטת ארבל בדנ"א 2121/12 **פלוני נ' דיין-אורבך** (פורסם בנבו):

"עיקרון חופש העיתונות, הנגזר מעיקרון חופש הביטוי, הוא מן העקרונות הנפילים במשפטנו, בהשאלה מביטויו של המשנה לנשיא מ' חשין (רע"פ 5877/99 יאנוס נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 97, 109 (2004)). ואכן, חופש העיתונות הוכר בפסיקת בית משפט זה כבעל חשיבות ממדרגה ראשונה:

"עיתונות חופשית הינה "תנאי הכרחי למשטר ייצוגי, לממשל תקין והוגן, לחירויות האדם. בפועל היא יכולה לשמש נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית - יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית - אין דמוקרטיה." (דנ"א קראוס, בעמ' 53). לעיתונות החופשית תפקיד קריטי בחברה הדמוקרטית המודרנית. תפקידה מתבטא, בין היתר, בהיותה גורם בדיקה, ביקורת ופיקוח חיצוני על פועלן של רשויות המדינה השונות (ראו גם גיא פסח "הבסיס העיוני של עיקרון חופש הביטוי ומעמדה המשפטי של העיתונות" משפטים לא(4) 895, 935 (תשס"א)). לעיתונות תפקיד חשוב בהבעת ביקורת על מעשי השלטון ובחשיפת תופעות שליליות והבאתן לידיעת הציבור. העיתונות היא הזירה הציבורית שבה מתאפשר שוק דעות יעיל. יש לה תפקיד מפתח בהבאת מידע אקטואלי לעיני הציבור ובהעלאת המודעות לסוגיות בעלות חשיבות ציבורית. תפקיד זה משקף לא רק את זכותו של העיתונאי להשמיע אלא - בעיקר - את זכות הפרט לקבל מידע" (ע"א 751/10 פלוני נ' דיין-אורבך, [פורסם בנבו] פסקה 80 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (8.2.12))." (פסקה 3)

130. על משמעותו הציבורית והחברתית של חופש העיתונות עמד גם כבוד הנשיא גרוניס בדנ"א 2121/12 **פלוני נ' דיין-אורבך** (פורסם בנבו):

"...חופש העיתונות מגלם בתוכו לא רק את זכותו של העיתונאי, אלא גם את זכותו של כל פרט ופרט בחברה ליהנות מפירותיה של עבודת העיתונות ואת אינטרס הציבור בעצם קיומה. על האינטרס החברתי בדבר קיומם של עיתונות חופשית וסיקור פתוח כבר נכתב כי: 'אינטרס זה אינו של העיתונאים, של רשתות הטלוויזיה והרדיו, של העיתונים או של סוכנויות הידיעות בלבד; זהו אינטרס ציבורי כללי, המשרת בין היתר - נוסף על ההגשמה העצמית של המבקשים להתבטא - גם את גילוי האמת, את ההליך הדמוקרטי ואת היציבות החברתית'" (פסקה 52).

131. ראו גם את דבריה של כבוד השופטת דפנה ברק-ארז בבג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו):

"...כיצד יוכלו אזרחים לגבש דעות ואף להצביע אם התהליך של זרימת המידע אליהם הוא חסר או מוטה? חופש הביטוי, במובן זה, ועמו גם חופש העיתונות, הם אמצעים מרכזיים להכרה והערכה של עמדות. הם מאפשרים שיח ציבורי עשיר ופתוח, ומקדמים במובן הרחב את תכליותיו של המשטר הדמוקרטי, המבוסס על עקרונות של השתתפות ושקיפות (להרחבה, ראו: ראם שגב חופש הביטוי - הצדקות וסייגים 124-148 (2008); אהרן ברק כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה 717-715 (2014); ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל 440-441 (2016))"

132. בגדרי חופש הביטוי וחופש העיתונות טמונה גם זכותו החוקתית של הפרט לקבל מידע איכותי, אמין, מדויק, מוסמך, מקיף ורחב מכלי התקשורת. ראו, למשל, את הדברים שהביא כבוד השופט סולברג ברע"א 6557/20 **ערוץ 10 החדש בע"מ נ' שרת התרבות והספורט - ח"כ מירי רגב** (פורסם בנבו):

"חופש העיתונות [הוא] זכות כמו זכויות רבות יסודיות אחרות, וגם חירות כחירויות אחרות; והיא איננה זכות של העתונות ואיננה זכות של עתונאי. היא זכות של כל אחד ואחד מאתנו. היא זכות הפרט. זכותי היא לקבל בצינורות האפשריים והמקובלים והחוקיים את האינפורמציה הטובה והמדויקת והמוסמכת והמקיפה והרבה ביותר, וזכותי היא להביא לאחרים בצינורות המקובלים והחוקיים והאפשריים [ה]אלה את כל מה שאני יכול להביא לידיעתם, על מנת שיידעו הם ויכירו מה דעתי על הענינים העומדים על סדר יומה של הציבוריות. זוהי זכות ביטוי, זכות דיבור, לא רק זכות הביטוי והדיבור הפעיל - אלא גם זכות הביטוי והדיבור הסביל" (חיים כהן "חופש הביטוי וזכויות הפרט" ספר השנה של העיתונאים 189, 189 (יהודה גוטהלף, ישראל אבן-נור ואהרון קלאוס עורכים 1958) (ההדגשה הוספה – נ' ס'))".

(ב)(1)(4) חופש הביטוי הפוליטי ראוי וזוכה להגנה מרבית כחלק מחופש הביטוי וחופש העיתונות

133. כחלק מהמעמד החוקתי שלו זוכה הזכות לחופש הביטוי, הזכות לחופש ביטוי פוליטי נהנית מהגנה חוקתית רחבה במיוחד ויש לה משמעות מיוחדת במשטר הדמוקרטי. הביטוי הפוליטי קשור קשר הדוק לחופש העיתונות ובפרט לשידורי החדשות, שתכליתו בראש ובראשונה היא העברת עובדות ועמדות לציבור בעניינים הנוגעים לזירה הפוליטית-משטרית.

134. במובן זה, הזכות לחופש הביטוי הפוליטי וזכות הציבור לדעת קשורות בקשר הדוק, בשל החשיבות הקיימת לאפשר לאזרחים לקבל מידע אמין, לגבש דעות מושכלות ולהשתתף באופן פעיל וביקורתי בהליך הדמוקרטי.

135. ראו את הדברים שנאמרו לעניין מעמדה של זכות הביטוי הפוליטי על ידי כב' הנשיאה נאור בבג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" בע"מ נגד היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו):

"אכן, נקבע בפסיקתנו כי חופש הביטוי הפוליטי הוא בגרעין הזכות לחופש הביטוי (פרשת שינוי פסקה 3 לפסק דינו של השופט ריבלין). "חופש הביטוי הפוליטי ראוי להגנה מירבית, הן משום שנודעת לו חשיבות יתירה מבחינה חברתית, כיסוד מוסד של המשטר הדמוקרטי, והן משום שהוא חשוף יותר מכל צורה אחרת של ביטוי להתנכלות מצד השלטון" (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עירית באר שבע, פ"ד נג(3) 289, 303 (1999)) (להלן - פרשת זקין). אכן, חופש הביטוי "מקבל משמעות מיוחדת לעניין הביטוי הפוליטי בכלל ולעניין הביטוי הפוליטי במסגרת מאבק בחירות בפרט... אחד הטעמים העיקריים להצדקת חופש הביטוי הוא בקיומו של המשטר הדמוקרטי. בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את נשמתה. בלא דמוקרטיה, אין חיות לחופש הביטוי... חופש הביטוי מבטיח החלפת דעות בין בני הציבור, ובכך מאפשר גיבוש עמדה באשר לנושאים העומדים על סדר היום הלאומי" (פרשת זוילי, 702; ראו גם בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 15 לפסק דינה של השופטת חיות ([פורסם בנבו], מיום 1.2.2006) (להלן – פרשת בשארה)). "מבין סוגי הביטויים השונים, ההגנה הניתנת לחופש הביטוי הפוליטי - שהוא תנאי הכרחי לקיומו של הליך דמוקרטי - היא רחבה במיוחד" (בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז(2) 157, 164 (2003) (להלן - פרשת אינדור))."

24

(ב)(2) חוק השידורים פוגע בזכויות חוקתיות ואינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה

(ב)(2)(1) חוק השידורים פוגע בזכות לחופש הביטוי, לרבות חופש הביטוי הפוליטי, ובכך נפגעים גם חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת

136. חוק השידורים פוגע פגיעה ישירה, קשה וממשית בזכות היסוד החוקתית לחופש הביטוי. פגיעה זו נובעת מכך שהחוק מסיר, הלכה למעשה, את הערובות הנורמטיביות שנועדו להבטיח כי שידורי החדשות בישראל יופקו וישודרו באופן עצמאי, מקצועי ומהימן, תוך צמצום הסיכון להתערבות פוליטית ומסחרית בתוכנם. מדובר בפגיעה בתנאים המוסדיים ההכרחיים לקיומו של מרחב ביטוי חופשי, פתוח ואמין, שבלעדיו חופש הביטוי אינו יכול להתממש הלכה למעשה.

137. הפגיעה הנגרמת מכוח החוק חמורה במיוחד בכל הנוגע לחופש הביטוי הפוליטי, המצוי בגרעינה הקשה של הזכות החוקתית לחופש הביטוי. שידורי חדשות ואקטואליה הם הזירה המרכזית שבאמצעותה נחשף הציבור למידע, לניתוח, לביקורת ולמחלוקות הנוגעים להפעלת הכוח השלטוני, למדיניות ציבורית ולסוגיות המצויות בלב ההליך הדמוקרטי. משחוק השידורים מבטל או מרוקן מתוכן מנגנונים שנועדו להבטיח עצמאות מערכתית ולצמצם השפעות זרות על התוכן החדשותי, הוא יוצר סיכון ממשי לכך שהשיח הפוליטי שיובא בפני הציבור יהיה מוטה, חלקי, מוכוון אינטרסים או בלתי מהימן. במצב דברים זה נפגעת יכולתם של אזרחיות ואזרחים לגבש עמדה פוליטית חופשית ומושכלת.

138. בד בבד, חוק השידורים פוגע פגיעה עמוקה גם בחופש העיתונות. חופש העיתונות אינו מתמצה בהיעדר איסור פורמלי לפרסם, אלא מחייב קיומם של תנאים משפטיים ומוסדיים המאפשרים לעיתונאים ולעורכים לפעול מתוך עצמאות מקצועית, ללא תלות פסולה בבעלי שליטה, במפרסמים או בגורמים פוליטיים. בהסרת החובות שנועדו להבטיח הפרדה מבנית, עצמאות עריכתית, אחריות מקצועית ומהימנות שידורים, החוק מחליש באופן מהותי את יכולתה של העיתונות המשודרת למלא את תפקידה כרשות מפקחת, מבקרת וחושפת. בכך נפגע אחד המנגנונים המרכזיים שבאמצעותם משטר דמוקרטי מבטיח פיקוח אפקטיבי על השלטון ועל מוקדי כוח אחרים.

139. מן הפגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות נגזרת גם פגיעה קשה בזכות הציבור לדעת. זכות זו אינה מסתפקת בעצם קיומם של ערוצים או בריבוי פלטפורמות שידור, אלא מחייבת נגישות למידע חדשותי אמין, מקצועי, מגוון ורלוונטי, המאפשר לציבור להבין את המציאות הציבורית ולקבל החלטות מושכלות. חוק השידורים אמנם מרחיב את אפשרויות ההפצה של שידורי חדשות, אך הוא עושה כן מבלי לעגן ערובה בסיסית למהימנות המידע ולשמירה על עצמאות הגורמים המשדרים. תוצאה זו אינה מחזקת את זכות הציבור לדעת, אלא מרוקנת אותה מתוכן, שכן אין דינה של חשיפה למידע בלתי מהימן, מוטה או אינטרסנטי כדין מימושה של הזכות החוקתית לקבל מידע.

140. הנה כי כן, חוק השידורים פוגע במארג שלם של זכויות יסוד חוקתיות השלובות זו בזו: חופש הביטוי, ובמיוחד חופש הביטוי הפוליטי; חופש העיתונות; וזכות הציבור לדעת. אין מדובר בפגיעה שולית, עקיפה או ספקולטיבית, אלא בפגיעה הנוגעת לליבת ההליך הדמוקרטי עצמו, הנשען על קיומו של שוק דעות המבוסס על מידע עצמאי, מקצועי ומהימן. בהסרת ההגנות המוסדיות שנועדו להבטיח את עצמאות שידורי החדשות ואת מהימנות התוכן החדשותי, החוק יוצר תשתית נורמטיבית העלולה להביא לעיוות השיח הציבורי, לפגיעה ביכולתו של הציבור לפקח על השלטון ולשיבוש התנאים הנדרשים להשתתפות דמוקרטית מושכלת.

<u>(ב)(2)(2) תנאי פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - כללי</u>

141. לאחר שהוכח כי הוראות חוק השידורים פוגעות פגיעה ממשית בזכויות יסוד חוקתיות - חופש הביטוי, חופש הביטוי הפוליטי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת - נעמוד עתה על התנאים שנקבעו בפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר רק בהתקיימם ניתן להצדיק פגיעה בזכויות יסוד מן המעלה הראשונה.

142. פגיעה בזכות יסוד חוקתית יכולה לעמוד רק אם מתקיימים תנאי פסקת ההגבלה הקבועים בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי:

> **"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".**

143. פסקת ההגבלה מציבה ארבעה תנאים מצטברים, אשר כולם חייבים להתקיים על מנת שפגיעה בזכות המוגנת לפי חוקי היסוד תיחשב כדין: (1) הפגיעה צריכה להיעשות בחוק, או מכוח חוק ובהסמכה מפורשת בו; (2) על החוק הפוגע להלום את ערכיה של מדינת ישראל; (3) תכליתו של החוק הפוגע צריכה להיות ראויה; ו-(4) הפגיעה בזכות המוגנת צריכה להיות במידה שאינה עולה על הנדרש (ראו, למשל, בג"ץ 4947/03 **עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו); בג"ץ 5304/15 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו)).

144. כפי שיובהר להלן, בחינה חוקתית של חוק השידורים על פי תנאיה של פסקת ההגבלה מובילה למסקנה כי הפגיעה הקשה בזכויות היסוד לחופש הביטוי, חופש הביטוי הפוליטי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת אינה עומדת בדרישותיה: בנסיבות העניין מתעורר קושי ממשי באשר לעמידת החוק בדרישת החוקיות במובנה המהותי; החוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית; הוא אינו נועד לתכלית ראויה, ואף אינו עומד במבחני המידתיות. משכך, מדובר בפגיעה חוקתית שאינה כדין.

145. נעמוד להלן על כל אחד מרכיביה של פסקת ההגבלה.

<u>(ב)(2)(3) הפגיעה לא נעשית בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל</u>

146. **"בחוק, או מכוח חוק ובהסמכה מפורשת בו"**: התנאי הראשון שבפסקת ההגבלה מחייב כי הפגיעה בזכות החוקתית תיעשה "בחוק, או מכוח חוק ובהסמכה מפורשת בו". דרישה זו אינה מתמצה אך בקיומו הפורמלי של דבר חקיקה, אלא מחייבת כי הפגיעה בזכות תעוגן בהסדר חקיקתי תקין, ברור וסדור, שנחקק בהליך העומד באמות המידה החוקתיות הנדרשות.

147. בנסיבות העניין, שבהן החוק התקבל לאחר הליך חקיקה רווי פגמים חמורים ומהותיים, המתוארים בהרחבה לעיל, מתעורר ספק ממשי אם אמנם מתקיימת דרישת החוקיות במובנה המהותי. מקום שבו הליך החקיקה עצמו נפגם באופן היורד לשורש העניין, ונפגעת יכולתם של חברי הכנסת לקיים דיון פרלמנטרי תקין, מושכל וממצה, נחלש עד מאוד הבסיס להכרה בחוק כמי שמקיים את דרישת "בחוק" כמשמעה בפסקת ההגבלה. לעניין זה ראו את הפרק בעתירה שדן בהרחבה בפגמים שנפלו בהליך החקיקה.

148. **"ההולם את ערכיה של מדינת ישראל"**: התנאי השני מחייב כי הנורמה הפוגעת תהלום את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בהקשר זה, נבחנת התאמתו של ההסדר הפוגע לערכי

היסוד של השיטה, ובראשם ההגנה על כבוד האדם, חירותו, עקרונות המשטר הדמוקרטי, חופש הביטוי, חופש העיתונות והבטחת קיומו של שיח ציבורי חופשי, פתוח ומבוסס מידע מהימן.

149. כפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי לעתירה, חוק השידורים ניצב בסתירה חריפה לעקרונות היסוד של השיטה הדמוקרטית ולזכויות האדם החוקתיות. החוק גורם פגיעה קשה בחופש הביטוי בדרגת החומרה הגבוהה ביותר, ובכלל זה בחופש הביטוי הפוליטי, בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת, תוך ערעור התנאים המוסדיים הדרושים לקיומו של שיח דמוקרטי חופשי. משכך, אין הוא הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, וממילא אינו מקיים את דרישתה של פסקת ההגבלה בהיבט זה.

<u>(ב)(2)(4) "לתכלית ראויה" - בבסיס אסדרת החדשות בשידורים עומדת תכלית פסולה</u>

150. נבקש להתייחס לתכלית הפסולה המונחת ביסוד ההסדרים הקבועים בחוק, המבטלים את החובות שנועדו להבטיח את מהימנות המידע החדשותי ואת עצמאותם של משדרי החדשות.

151. התנאי השלישי בפסקת ההגבלה מחייב כי הפגיעה בזכות חוקתית תיעשה לתכלית ראויה. כפי שנפסק בבג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה**, תכלית ראויה כאשר היא מיועדת להגן על זכויות אדם או לשרת מטרות ציבוריות חשובות במסגרת חברתית המבקשת לשמור על זכויות אלה ולקדמן:

> **"על-פי פיסקת ההגבלה, חוק הפוגע בזכות חוקתית צריך להיות לתכלית ראויה. כבר נקבע בפסיקתנו כי תכלית היא ראויה אם נועדה להגן על זכויות אדם, לרבות על-ידי קביעת איזון סביר והוגן בין זכויות של פרטים בעלי אינטרסים מנוגדים באופן המוביל לפשרה סבירה בתחום הענקת הזכויות האופטימליות לכל פרט ופרט. זאת ועוד, תכלית תימצא ראויה אם היא משרתת מטרות ציבוריות חשובות למדינה ולחברה במטרה לקיים תשתית לחיים בצוותא ולמסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדמן".**

152. כעת נעבור לבחון את חוק השידורים במשקפי התכלית הראויה, הלכה למעשה.

<u>(ב)(2)(4)(1) הצעת החוק אינה רואה בשמירה על מהימנות המידע ועל עצמאות מערכת החדשות תכלית העומדת ביסוד האסדרה שנקבעה בה</u>

153. כפי שפורט לעיל, חוק השידורים נועד בעיקרו ליישם רפורמה מקיפה בתחום השידורים האודיו-ויזואליים בישראל ולהתאימו לעידן האינטרנט. שינוי זה נועד לתת מענה לצורך באסדרת ספקי תכנים אודיו-ויזואליים שפעלו על גבי רשת האינטרנט ללא פיקוח, אף שסיפקו שירותים דומים, ולעיתים אף זהים, לאלה המסופקים בידי גופי תקשורת מפוקחים.

154. הצעת החוק מלמדת כי התכליות המרכזיות שביסודה הן קידום הפלורליזם ושוק דעות מגוון, קידום התרבות והשפה העברית וטיפול בכשלי שוק. לפי הנטען בהצעה, לשם הגשמת תכליות אלה, ובשים לב לתמורות שחלו בשוק, לשינוי שחל במודלים כלכליים ולכניסתם של שחקנים חדשים, ניתן ואף ראוי להפחית מחובות האסדרה ולהסתמך על מנגנוני השוק (סעיף 1 לדברי ההסבר להצעת החוק; נספח ע/2 לעתירה):

> **"בשל כך, ניתן לצמצם חלקים גדולים מהרגולציה, ולעבור ממשטר שבו הפיקוח מתבצע בעיקרו על ידי המאסדר למשטר שבו חלק גדול מהפיקוח מתבצע על ידי מנגנון השוק. <u>תישאר רגולציה ממוקדת שנועדה להגשים תכליות ציבוריות של</u>**

27

**<u>פלורליזם ושוק דעות מגוון, קידום התרבות והשפה הישראלית וטיפול בכשלי שוק.</u>
הרגולציה תותאם לשוק שעובר שינויים טכנולוגיים תכופים, בין היתר באמצעות התייחסות זהה ככל האפשר לכל הגופים** השונים הפועלים בשוק".

155. תפיסה זו משתקפת היטב במודל המוצע בהצעת החוק, שלפיו תיקבע רשימה מצומצמת וממוקדת של חובות רגולטוריות אשר, לשיטת מנסחי ההצעה, נדרשות לשם שמירה על האינטרס הציבורי (סעיף 2 לדברי ההסבר, עמ' 43 להצעת החוק):

> **"(2) לשם שמירה על האינטרס הציבורי מוצע להחיל רשימה מצומצמת וממוקדת של חובות על השחקנים המשמעותיים הפועלים בשוק זה - גופים ישראליים המספקים מגוון תכני צפייה ושמע בתפוצה רחבה לציבור בישראל. בין חובות אלה מוצע לכלול חובת רישום, חובת השקעה בהפקות מקומיות (כמפורט בפסקה (6) להלן), חובות הפצה של תכני תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת, חובות בתחום תכני הספורט וחובות בתחום הצרכנות."**

156. נוסף על כך, תפיסת צמצום האסדרה באה לידי ביטוי מובהק גם ביחס לשידורי החדשות. הצעת החוק אינה רואה במהימנות שידורי החדשות או בעצמאות מערכות החדשות תכליות הראויות להגנה רגולטורית. תחת זאת, היבט השמירה על מהימנות המידע מטופל באמצעות חובה מינימלית בלבד לפרסם תקנון אתיקה עצמי, המשמש כמסמך הצהרתי גרידא ואינו נאכף בידי מאסדר השידורים או בידי כל גוף אחר.

157. כך הובהר בדברי ההסבר להצעת החוק (עמ' 43 להצעת החוק):

> **"(4) לשם שמירה על כללי אתיקה נאותים מחד גיסא, ומתוך הרצון לצמצם מעורבות רגולטורית בתוכן השידורים מאידך גיסא, מוצע לחייב ספקים רשומים בפרסום תקנון אתיקה שיגבשו בהתאם לעקרונות שמפורטים בחוק זה.**
>
> **(5) בשל החשיבות הציבורית של תכני החדשות, מוצע לקבוע הסדרים פרטניים בכל הנוגע לאספקת תכנים כאמור לציבור. מוצע כי אלה יכללו חובת רישום ייעודית, יועברו בחינם על גבי ספק תכנים רשום, ישודרו ברצף אפיקים ויחויבו בגילוי בעלי העניין בהם. עם צמצום ההגבלות לעניין בעלויות צולבות מוצע אף לקבוע כללים ייעודיים להגבלת רישום במרשם ספקי החדשות."**

158. ראו גם את דברי ההסבר לעניין אופיו ההצהרתי והבלתי אכיף של תקנון האתיקה (עמ' 77 להצעת החוק):

> **"מוצע לכונן הסדר אתיקה לכל ספק רשום, בין שהוא ספק תכנים רשום ובין שהוא ספק חדשות רשום, המבוסס על תקנון שכל ספק רשום יידרש לגבש ולאמץ ולא יהיה נתון לאכיפה של הרשות או המועצה..."**

159. הנה כי כן, פגיעה בעצמאותן של מערכות החדשות ובמהימנות המידע החדשותי אינה תוצר לוואי בלתי מכוון של החקיקה, אלא תוצאה ישירה של תפיסת היסוד שעמדה בבסיסה. מנסחי החוק לא ביקשו לאזן בין הצורך בהתאמת האסדרה לעידן האינטרנט לבין הצורך בשמירה על עצמאותם של גופי החדשות ועל אמינות המידע המובא בפני הציבור; תחת זאת, הם בחרו שלא לראות בערכים אלה תכליות רגולטוריות כלל. בהתאם לכך, הוסרו מן החוק מנגנוני ההגנה שנועדו להבטיח עצמאות מערכתית, אחריות מקצועית ומהימנות מידע, מבלי שהועמדו תחתיהם הסדרים חלופיים בעלי אפקט דומה.

160. בכך אימץ החוק תפיסה שלפיה מנגנוני השוק לבדם מסוגלים להבטיח את האינטרסים הציבוריים הכרוכים בשידורי חדשות. ואולם, תפיסה זו מתעלמת מן ההכרה רבת השנים במשפט הישראלי

ובשיטות משפט דמוקרטיות נוספות, שלפיה לשידורי חדשות תפקיד חוקתי וציבורי ייחודי, המצדיק קיומן של ערובות מוסדיות שנועדו להגן עליהם מפני לחצים פוליטיים, מסחריים ואחרים. משכך, כבר ברמת התכלית הסובייקטיבית של החוק מתגלה כי המחוקק זנח שיקול ציבורי וחוקתי מרכזי, הנוגע להבטחת חופש העיתונות, זכות הציבור לדעת ויכולתו של הציבור לקבל מידע מהימן ומגוון.

<u>(ב)(2)(4)(2) מסמך הערכת השפעות הרגולציה בראי תכליתו האובייקטיבית של החוק</u>

161. מסמך "חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה" מחודש יולי 2025, שעמד ביסוד הצעת החוק ואשר הוגש בידי משרד התקשורת לרשות האסדרה כחלק מהליך ההיוועצות עמה, מלמד אף הוא על הרקע הרעיוני שעמד בבסיס ההצעה.

חלקים רלוונטיים מתוך מסמך "חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה" מחודש יולי 2025 מצ"ב כ**<u>נספח ע/6</u>** לעתירה.

162. כנקודת מוצא, המסמך רואה בהבטחת מהימנות שידורי החדשות ובעצמאות העריכה חלק ממטרות האסדרה שתחול על שוק החדשות; זאת, לצד תכליות נוספות של מניעת ריכוזיות ובעלות צולבת עודפת, עידוד התחרות בענף ערוצי החדשות בטלוויזיה, ושמירה על חופש הביטוי והגיוון הדמוקרטי (סע' 2.2 למסמך). בכלל כך, המסמך עומד על החשיבות שיש לתכני חדשות ואקטואליה, ועל תרומתם להשכלת הציבור, להשתתפות מושכלת בשיח הדמוקרטי ולפיקוח ציבורי על השלטון (סע' 2.1.2 למסמך).

163. בין הבעיות שהמסמך מציג ביחס לשידורי החדשות, הוא עומד על שתי בעיות מרכזיות הנוגעות לשמירה על מהימנות המידע: האחת, כשל מובנה בתחום החדשות, הנובע מא-סימטריה בין המשדר לצופה ומתמריצים נוספים בענף, המתבטא בכך שהציבור מתקשה להבחין בזמן אמת - ובמידת מה גם לאחר מכן - האם התוכן שהוצג בפניו הוא מדויק או שמא לוקה בחסר, בהטיה או אף בדיסאינפורמציה; והשנייה, החשש מפני חדירה של השפעות זרות או אינטרסים הנוגעים לבעלי המניות או למפרסמים בערוץ, באופן שעלול להשפיע על התכנים המשודרים, או שאינם משודרים, בערוץ. המסמך מכיר בכך שמדובר בבעיות מבניות, וככאלה הן עלולות להתעורר גם מקום שבו מתקיימת תחרות עזה בשוק ובו פועלים ערוצי חדשות רבים.

164. המסמך מציג ניתוח של חלופות שונות, תוך שקלול הפרמטרים שנבחנו, לרבות השפעתם של גורמים אחרים כחלק מ"שוק הדעות" הרחב - כגון עיתונות מודפסת, שידורי רדיו, אתרי חדשות ורשתות חברתיות - עלויות האסדרה הכרוכות בכל אחת מן החלופות וכן פרמטרים נוספים. הנחה מרכזית שעמדה בבסיס הניתוח הייתה כי "לא קיים פתרון טוב" לבעיית א-סימטריית המידע. לבסוף, הציע המשרד לבטל את מודל האסדרה הקיים ולאמץ תחתיו חלופה של רגולציה "רכה" ומינימלית, שבמסגרתה תובטח מהימנות החדשות אך ורק בדרך של אחריות עצמית, תוך הסתפקות בפרסום קוד אתיקה ובחובת שקיפות ביחס לבעלי עניין ולמפרסמים (סע' 2.4.3 למסמך, עמ' 62-59 למסמך).

165. כפי שיפורט בחלק בעתירה העוסק בפגמים שנפלו בהליך החקיקה, רשות האסדרה מצאה פגם מהותי בניתוח שביצע משרד התקשורת לעניין מהימנות שידורי החדשות, וזאת גם לאחר תכתובת ענפה שהוחלפה בין משרד התקשורת לרשות האסדרה. בהקשר זה נקדים ונעמוד על הדברים שנקבעו בחוות הדעת של רשות האסדרה, כפי שהוגשה למליאת רשות האסדרה בחודש ספטמבר 2025 (עמ' 5 לחוות הדעת):

"אנו סבורים, כי על אף הפירוט הנוסף וההצעות לתוספות באסדרה לגופה, אשר אפשר שהן משפרות את ההצעה לגופה (ולעניין זה לא נביע את עמדתנו שכן נושא זה אינו רלוונטי לכאן, כמפורט בהמשך הדברים), <u>עדיין לא התבצע התהליך הנדרש לבחינת השפעות האסדרה המוצעת על סוגיית המהימנות ועל כן הפגם המהותי ביחס לסעיף זה, נותר בעינו</u>.

... <u>גם לאחר התיקונים הנוספים, עדיין חסר ניתוח באשר לאופן שבו האסדרה החדשה צפויה לתת מענה לגורמי השורש של הבעיה</u>. כך למשל, המשרד מפרט במסמך את מגבלותיה של האסדרה הקיימת בכל הנוגע לשמירה על העצמאות העיתונאית. אולם הוא אינו מנתח ומפרט האם וכיצד האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר לקשיים שהוצפו - האם האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר להשפעה העקיפה של בעלי המניות על גופי החדשות? האם היא תיתן מענה לחשש מפני זליגה של האינטרסים של מנהלי ועובדי חברת החדשות? [...]"

חלקים רלוונטיים מתוך חוות הדעת של רשות האסדרה שהוגשה למליאת רשות האסדרה בחודש ספטמבר 2025 מצ"ב כ<u>**נספח ע/7**</u> לעתירה.

166. לסיכום, מן הבחינה שנערכה מול רשות האסדרה עולה כי משרד התקשורת הכיר בחשיבות ההגנה על מהימנות המידע החדשותי ועל עצמאות מערכות החדשות. ואולם, חרף הכרה זו, הוא בחר להסיר את מרבית מנגנוני ההגנה שנועדו להבטיח ערכים אלה ולאמץ מודל אסדרה מצומצם המבוסס על רגולציה עצמית. זאת, מבלי שהוצגה תשתית עובדתית או מקצועית מספקת המצביעה על כך שההסדר החלופי מסוגל להתמודד עם הכשלים המבניים שאותם זיהה המשרד עצמו, ומבלי שניתן מענה משכנע לביקורת שהעלתה רשות האסדרה בעניין זה.

<u>(ב)(2)(4)(3) מדיניות מכוונת לאימוץ מודל קיצוני להסרת החובות להבטחת מהימנות שידורי החדשות ועצמאות מערכות החדשות</u>

167. מקור מרכזי נוסף המלמד על התכלית העומדת ביסוד מודל אסדרת שידורי החדשות בחוק מצוי בדיוני הוועדה. מן האמירות הברורות שהושמעו בוועדה בידי שר התקשורת, אשר עיצב את החוק לפי תפיסת עולמו, עולה תכלית ברורה ופשוטה: ויתור מכוון על כל ערובה לשמירה על מהימנותם של שידורי החדשות ועל עצמאות מערכות החדשות.

168. במהלך הדיונים חזר שר התקשורת שוב ושוב על התכלית המרכזית שלגישתו עומדת ביסוד החוק, שלפיה האסדרה תימנע מעיסוק בתוכן המשודר בידי ספקי השידורים - למעט חריג מצומצם שהוצע לעניין קביעת שידורים אסורים, כגון תוכן פורנוגרפי והסתה לאלימות - ובהתאמה, לא יוקנו לרשות שתוקם סמכויות אכיפה בהיבט זה.

169. הדברים שנאמרו בישיבת הוועדה מיום 10.12.2025, בהתייחס לשאלות שהופנו לשר התקשורת בסוגיית השמירה על מהימנות שידורי החדשות, מדברים בעד עצמם (עמ' 50 לפרוטוקול הוועדה):

"שר התקשורת שלמה קרעי:

נקודת המוצא שלך, רונן, שהחוק נועד להגן על מהימנות המידע היא הטעות בעיניי היסודית בכל הנאום שנתת, <u>כי אנחנו לא רוצים להגן על מהימנות המידע, אנחנו לא רוצים שהממשלה תגן על מהימנות המידע</u>. אנחנו מאמינים, וזו המדיניות שלי וזה מה שקורה למשל בארה"ב, מי שמגן על מהימנות המידע, כמו שקורה בשוק התקשורת הכתובה והאינטרנט, ואני חושב שרבים מאזרחי ישראל צורכים את

הידיעות שלהם דווקא מאתרי החדשות באינטרנט, זה קורה בלי פיקוח, בלי דירקטורים של הממשלה, בלי התערבות של המדינה.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

השוק.

שר התקשורת שלמה קרעי:

השוק מסדיר את עצמו. השוק גורם לזה. ברגע שיהיה יותר תחרות ויותר מגוון כבר ערוצי תקשורת יבקרו אחד את השני, יהיו כאן ביקורות של ערוץ אחד כלפי חברו וכלפי בעלי המניות של חברו.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

זו מגמה שכבר מתחילה.

שר התקשורת שלמה קרעי:

וזה יילך ויגבר כאשר באמת נפתח את השוק הזה לתחרות אמיתית. דיברת על הבעלויות הצולבות, בעיניי הבעלויות הצולבות הן לא הגנות על חופש העיתונות, הן הגנות על המונופול. המניעה משחקנים שיש להם את הניסיון ואת היכולת, כמו כאלו מהעיתונות הכתובה שלא יכולים להקים ערוץ טלוויזיה או מהרדיו, זה הגנה יותר על המונופולים הקיימים בתקשורת המשודרת, ולכן אנחנו מבטלים את רוב המגבלות ומשאירים הגנת ינוקא לשחקנים קטנים שהם ייכנסו ראשונים."

בעצם מה שאתה אומר, אנחנו רוצים מעורבות ממשלתית סלאש פקידותית בתכנים, כמו שקורה היום - - -"

יובהר כי שר התקשורת חזר על דברים דומים לאורך כלל הדיונים שקיימה הוועדה המיוחדת.

חלקים רלוונטיים מתוך פרוטוקול הוועדה המיוחדת מיום 10.12.2025 מצ"ב כ**נספח ע/8** לעתירה.

170. גם יו"ר הוועדה המיוחדת, ח"כ דיסטל-אטבריאן, השמיעה עמדה דומה בדיוני הוועדה. כך, בין היתר, נאמר על ידה בדיון הוועדה מיום 10.12.2025 (עמ' 49 לפרוטוקול הוועדה; נספח 8 לעתירה):

"היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

לפני שאני אתן לשר לענות קונקרטית על כל הדברים, אני רוצה לדבר ממעוף הציפור ברמה הפילוסופית. אנחנו מדברים על שוק דעות, הבסיס שלו הוא סובייקטיבי. אין ולא תהיה לעולם חציצה, אין ולא תהיה לעולם שליטה על מהימנות.

דיברתי על זה אתמול, אני חוזרת על זה היום, לדעתי כולנו מנהלים פה דיון קצת עקר כי הטכנולוגיות בעודנו יושבים פה התקדמה עוד מאה שנה. תכלס בסוף אנחנו מדברים על משהו שהוא הרבה יותר גדול מהוועדה הזאת והרבה יותר גדול מהתקשורת, וזה באמת עידן שבו הפרספציה של מה נכון או מה לא, מה מציאות ומה שקר, מה וירטואלי ומה אמיתי, אנחנו באמת עומדים בפני, כמו שאמרתי אתמול, בפני עידן של פוסט אמת."

171. משקלול הדברים עולה כי התכלית האמיתית והברורה העומדת ביסוד מודל אסדרת החדשות בחוק השידורים מבוססת על תפיסת עולמו של הדרג המיניסטריאלי, שלפיה אין מקום להגן על מהימנות שידורי החדשות, וכי התחרות בשוק היא שתיצור את מנגנון הביקורת על מהימנות המידע החדשותי המשודר.

31

172. כפי שנעמוד בחלק המשפטי של העתירה, מודל זה, המונח ביסוד ההסדר על תוצאותיו הקשות בשוק שידורי החדשות, אינו עומד באמות מידה חוקתיות, ודינו להיפסל.

<u>(ב)(2)(4)(4) דיון ומסקנה: תכליתו של חוק השידורים - בלתי ראויה</u>

173. בענייננו, התשתית העובדתית מצביעה על כך שההסדר הנדון אינו מקדם תכלית ראויה בכל הנוגע לאסדרת שידורי החדשות. תחת קביעת ערובות בסיסיות לשמירה על עצמאות מערכות החדשות ועל מהימנות המידע, החוק מסיר הגנות קיימות ומותיר את תחום החדשות כמעט ללא מסגרת נורמטיבית ייעודית. תוצאה זו פוגעת בחופש הביטוי, בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת, ואינה משרתת אינטרס ציבורי ראוי.

174. לעניין בחינת התכלית של חוק נקבע בפסיקה כי ככלל יש ליתן העדפה לתכליתו האובייקטיבית, הנלמדת מערכי היסוד של השיטה וממקומו של ההסדר במארג הנורמטיבי, על פני התכלית הסובייקטיבית, הניבטת פעמים רבות מתהליך החקיקה עצמו. ראו לעניין זה בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה**, פ"ד נז(1) 235, 265 (2003)(פסקה 16 לפסק הדין של כב' השופטת ביניש):

> **"ככלל, בדיקת תכליתו של דבר חקיקה על-פי פיסקת ההגבלה אינה מתמקדת בבדיקת מניעי המחוקק, הגם שקיימת לכאורה חפיפה מסוימת בין התכלית לבין המניע, אלא מתמקדת היא בתכלית האובייקטיבית של החוק."**

175. אולם, מקום שבו קיימת תשתית ברורה המלמדת על בחירה מודעת להסיר הגנות מוסדיות חיוניות מתחום רגיש כליבת השיח הדמוקרטי, לא ניתן להתעלם מן התכלית הסובייקטיבית שעמדה ביסוד המהלך, ויש ליתן לה עדיפות על פני זו האובייקטיבית. ראו לעניין זה את דבריו של כב' השופט סולברג בבג"ץ 3390/16 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' הכנסת ואח'** (פורסם בנבו):

> **"...כידוע, במסגרת תורת הפרשנות התכליתית - שבנתיבותיה אנו צועדים בבית משפט זה - נדרש לשקול ולאזן בין תכליתה הסובייקטיבית של נורמה משפטית לבין תכליתה האובייקטיבית. את תמצית גישתו של פרופ' ברק על היחס בין תכליות אלו בקשר לנורמה חוקתית - וזאת בשונה מן היחס ביניהן בקשר לדבר חקיקה רגיל - ניתן לסכם במילותיו- שלו, בעמ' 171 לספרו הנ"ל: "בפרשנות דברי חקיקה רגילים, בהתנגשות בין התכלית הסובייקטיבית לתכלית האובייקטיבית, יד התכלית הסובייקטיבית על העליונה, ובלבד שהיא מוצאת ביטוי ראוי אמין..."**

176. בנסיבות הקיצוניות דנן, יש ליתן משקל מכריע לתכלית הסובייקטיבית שעמדה ביסוד החוק, המכוונת במודע להסרת ההגנות על מהימנות שידורי החדשות ועצמאות מערכות החדשות. זאת, בפרט כאשר קיימת תשתית ברורה, ישירה ועקבית המלמדת כי יוזמי החוק ביקשו במודע להסיר את אותן הגנות. אין הצדקה לטשטש מציאות זו באמצעות ייחוס תכליות כלליות ומופשטות של פלורליזם, תחרות או התאמה טכנולוגית. אין מדובר בחסר מקרי או בשתיקה נורמטיבית, אלא בבחירה מודעת ומוצהרת לסגת מההגנות שנועדו להבטיח תקשורת חדשותית עצמאית ומהימנה.

177. כפי שפורט לעיל, כבר מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי מנסחיה לא ראו בשמירה על מהימנות המידע החדשותי או על עצמאות מערכות החדשות תכלית רגולטורית מרכזית. תחת זאת הודגשו תכליות של צמצום רגולציה, הסתמכות על מנגנוני שוק והותרת סוגיות האתיקה במישור הצהרתי ודל. בכך יש כדי ללמד כי ההסדר לא נועד להבטיח את התנאים המוסדיים לקיומה של עיתונות חדשותית חופשית ועצמאית (ראו לעיל סעיפים 154-159 לעתירה).

178. מסקנה זו מתחזקת גם נוכח מסמך הערכת השפעות הרגולציה וההתנהלות מול רשות האסדרה. מן המסמכים שהוצגו עולה כי משרד התקשורת הכיר בקיומם של קשיים מבניים הנוגעים למהימנות החדשות ולעצמאות העריכה, אך לא ביסס כיצד ההסדר החדש נותן להם מענה מספק. גם רשות האסדרה עמדה במפורש על החסר המהותי בניתוח זה. בנסיבות אלה, קשה לראות בהסדר כזה הסדר שנועד לקדם תכלית ראויה (ראו לעיל סעיפים 166-161 לעתירה).

179. לכך מצטרפות האמירות המפורשות שנשמעו בדיוני הוועדה מפי שר התקשורת, הגורם הממשלתי שקידם את החוק, שלפיהן אין מקום להגן רגולטורית על מהימנות המידע החדשותי וכי השוק הוא שאמור להסדיר את הסוגיה. אמירות אלה אינן שוליות; הן מלמדות במישרין על הרציונל שעמד ביסוד ההסדר, והוא ויתור מודע על קביעת ערובות מוסדיות לשמירה על עצמאות שידורי החדשות ועל מהימנותם (ראו לעיל סעיפים 171-167 לעתירה).

180. בנסיבות אלה, אין לאפשר לתכליות כלליות ואובייקטיביות כדי "להציל" את ההסדר הקבוע בחוק השידורים. אדרבא, עקרונות היסוד של השיטה הדמוקרטית - חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת - אינם מתיישבים עם הסרה גורפת של ההגנות המוסדיות מעל שידורי החדשות. להפך: הם מחייבים זהירות מיוחדת והעמדת מנגנוני הגנה הולמים דווקא בתחום זה.

181. המסקנה היא כי ההסדר אינו משרת תכלית ראויה כמשמעה בפסקת ההגבלה. תחת קידום אינטרס ציבורי ההולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, הוא חושף את שידורי החדשות להשפעות פוליטיות ומסחריות בלתי מרוסנות ופוגע בתנאים ההכרחיים לקיומו של שיח ציבורי חופשי, עצמאי ומהימן.

182. סיכומו של דבר, לחוק אין תכלית ראויה, ומשכך דינו להיפסל.

<u>(ב)(2)(5) "במידה שלא עולה על הנדרש" - דרישת המידתיות בחוק אינה מתקיימת</u>

183. גם אם יונח, לצורך הדיון בלבד, כי חוק השידורים צולח את משוכת התנאי השלישי ונועד לתכלית ראויה, עדיין עליו לעמוד בתנאי הרביעי - תנאי המידתיות - המחייב כי הפגיעה בזכות היסוד לא תהיה "במידה העולה על הנדרש". בבג"ץ 5975/12 **חטיבת מפיצי הסיגריות במכונות אוטומטיות נ' משרד הבריאות** (פורסם בנבו), קבע כב' הנשיא גרוניס כי:

> **"התנאי האחרון, תנאי המידתיות, פורש בפסיקה ככולל שלושה מבחני משנה: קשר רציונלי בין האמצעי החקיקתי לבין מטרת החקיקה; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, לפיו נבחנת האפשרות להשיג את המטרה החקיקתית באמצעים פוגעניים פחות; ומבחן המידתיות במובן הצר, המשווה את התועלת הצומחת מן ההסדר לפגיעה הנובעת ממנו".**

184. כפי שיפורט להלן, בענייננו אין מתקיים אף אחד ממבחני המשנה של דרישת המידתיות.

<u>(ב)(2)(5)(1) מבחן הקשר הרציונלי</u>

185. על פי מבחן זה, נדרשת התאמה ענינית בין האמצעי שנבחר בחקיקה לבין התכלית שאותה מבקש החוק להגשים. על האמצעי החקיקתי להיות ענייני ולהוביל באופן רציונלי להגשמת מטרת החקיקה. ממילא, אין האמצעי יכול להיות שרירותי, בלתי סביר או בלתי הוגן (ראו: בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה** (פורסם בנבו)). כפי שיובהר להלן, דרישה זו אינה מתקיימת בענייננו.

186. אף אם נניח כי תכליותיו המוצהרות של חוק השידורים הן קידום פלורליזם, הגברת התחרות והתאמת האסדרה לעידן האינטרנט, הרי שהאמצעי שנבחר ביחס לשידורי החדשות אינו מקדם תכליות אלה באופן ענייני וסביר. תחת עיצובו של מודל עדכני שירחיב את השוק תוך שמירה על ערובות מינימליות לעצמאות מקצועית ולמהימנות המידע, בחר החוק לבטל הגנות מוסדיות קיימות ולהותיר את תחום שידורי החדשות של ספקים חדשים כמעט בלא אסדרה ייעודית. בכך נוצר פער מהותי בין התכלית הנטענת של אסדרה מודרנית ומאוזנת לבין האמצעי שנבחר בפועל, אשר מסיר את מערכת ההגנה הרגולטורית דווקא מן התחום הרגיש ביותר מבחינת חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת.

187. היעדר ההתאמה מתחדד עוד יותר נוכח העובדה שהחוק אינו מסתפק בהסרת ההגנות, אלא מעניק לספקי חדשות חדשים, הפועלים ללא כללים בסיסיים לשמירה על מהימנות שידוריהם, יתרונות הפצה מובהקים: חובת העברה על גבי פלטפורמות רב-ערוציות והוראות בדבר הבלטה בממשק הצפייה. במילים אחרות, המחוקק יצר הסדר אשר מחד גיסא פוטר שחקנים חדשים כמעט מכל חובה ייעודית הנוגעת למהימנות החדשות ולעצמאות מערכת החדשות, ומאידך גיסא מבטיח להם תפוצה, נגישות ובולטות. אמצעי כזה אינו מקדם באופן רציונלי שוק דעות חופשי ומגוון; אדרבה, הוא עלול להעצים הפצה של תכנים חדשותיים נטולי ערובות בסיסיות, ובכך לפגוע באינטרס הציבורי שהחוק מתיימר לשרת.

188. מסקנה זו מתחזקת גם לנוכח התשתית העובדתית שעמדה ביסוד החקיקה. ממסמך הערכת השפעות הרגולציה, מן ההתכתבות עם רשות האסדרה ומדיוני הוועדה עולה כי משרד התקשורת הכיר בקיומם של קשיים מבניים בתחום מהימנות החדשות ועצמאות העריכה, אך לא ביסס כיצד ההסדר החדש נותן להם מענה טוב יותר מן ההסדר הקיים. רשות האסדרה אף קבעה במפורש כי בהיבט זה נותר פגם מהותי. לכך מצטרפות האמירות המפורשות של מקדמי החוק, שלפיהן אין כלל רצון להגן רגולטורית על מהימנות המידע וכי, לשיטתם, השוק הוא שיסדיר את הסוגיה. בנסיבות אלה, משאין ביסוס לכך שהאמצעי שנבחר פותר את הבעיה שעל הפרק או מקדם באופן ענייני את תכלית החוק, אין לומר כי מתקיים מבחן הקשר הרציונלי.

<u>(ב)(2)(5)(2) מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה</u>

189. מבחן זה בוחן אם ניתן היה להגשים את תכלית החוק באמצעות אמצעי אחר שפגיעתו בזכות האדם קטנה יותר. גם מבחן זה אינו מתקיים בענייננו.

190. גם אם נניח כי תכלית החוק היא להתאים את האסדרה לעידן האינטרנט, להגביר את התחרות ולהרחיב את מגוון השחקנים בשוק השידורים, לא הייתה כל הצדקה לעשות כן באמצעות הסרה כמעט מלאה של הערובות שנועדו להבטיח את עצמאות מערכות החדשות ואת מהימנות המידע המשודר.

191. אשר לתכליתו הסובייקטיבית, האמיתית, של החוק - הסרת מנגנונים מבניים שנועדו לשמירה על מהימנות המידע ועצמאות מערכות החדשות - הרי שגם הצעת החוק הממשלתית עצמה כללה מנגנוני מינימום: חובת רישום ייעודית לספקי חדשות; חובה הצהרתית לספק חדשות מדויקים ומהימנים; חובת אימוץ ופרסום של תקנון אתיקה; וחובות גילוי בדבר בעלי עניין. יובהר כי לגישת העותרת גם מנגנוני מינימום אלה לא היו עומדים באמות מידה חוקתיות. ואולם, משהתקבלה החלטה לזנוח גם אותם, מתברר בהכרח כי לא נבחר האמצעי שפגיעתו פחותה, אלא דווקא אמצעי קיצוני ופוגעני בהרבה.

192. זאת ועוד. כבר הראינו כי חוק הרשות השנייה מכיר במודל רגולטורי מרוכך, שנועד לבעלי רישיונות זעירים, שבמסגרתו ניתנו הקלות ממשיות, אך תוך שימורן של ערובות מסוימות לעצמאות מערכת החדשות, לשיקול דעתו של עורך החדשות ולהפרדה מסוימת בין המערכת החדשותית לבין האינטרסים העסקיים של הערוץ. גם כאן, יובהר כי אין הטענה היא שמנגנונים אלה עומדים בהכרח בדרישת המידתיות, אלא כי בדין הקיים עצמו ניתן לזהות אמצעים מתונים ופוגעניים פחות מאלה שנקבעו בחוק השידורים - אמצעים שנזנחו לטובת ביטול כמעט מוחלט של האסדרה.

193. כשל נוסף במבחן זה נעוץ בכך שחוק השידורים אינו מסתפק בהסרת חובות האסדרה, אלא משלב בין ביטול ההגנות המהותיות לבין הענקת יתרונות הפצה והבלטה מובהקים לספקי חדשות חדשים. כעולה מן העתירה, החוק מאפשר לספקי חדשות לעמוד בתנאי סף מינימליים בלבד, ובה בעת מעניק להם זכות להיות מופצים בלא תמורה על גבי פלטפורמות רב-ערוציות וחובת הבלטה בממשקי הצפייה. גם בהיבט זה ניתן היה לנקוט אמצעי שפגיעתו פחותה: להתנות את הזכאות להטבות הפצה אלה בעמידה בערובות בסיסיות של עצמאות, שקיפות, אתיקה ומהימנות; או למצער לדחות את תחולתן של הטבות ההפצה עד להשלמת האסדרה הייעודית בתחום שידורי החדשות. תחת זאת, נבחר ההסדר הפוגעני ביותר - כזה המעצים את תפוצת השידורים דווקא במקום שבו בוטלו מנגנוני ההגנה. בכך לא זו בלבד שלא נבחר אמצעי שפגיעתו פחותה, אלא שנבחר הסדר המחמיר את עוצמת הפגיעה בזכויות היסוד.

194. לבסוף, אי-העמידה במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה מתחדדת גם על רקע התשתית העובדתית והתהליכית שעמדה ביסוד החקיקה. מן העתירה עולה כי גם במסגרת ההליך הממשלתי עצמו הוצפו קשיים כבדי משקל באשר לפגיעה האפשרית בחופש הביטוי, בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת; כי רשות האסדרה קבעה שנפל פגם מהותי בניתוח השפעות האסדרה על סוגיית מהימנות החדשות; וכי הייעוץ המשפטי לממשלה התריע שיש לשוב למסלול של עבודת מטה תקינה ולהשלים בחינה מקצועית ומשפטית של החלופות האפשריות (ראו לעניין זה את הפרק בעתירה שעוסק בפגמים שנפלו בהליך החקיקה).

195. בנסיבות אלה, אמצעי שפגיעתו פחותה היה מחייב, לכל הפחות, הותרת ההסדרים הקיימים על כנם עד להשלמת עבודת המטה, או קידום הסדר ביניים מצומצם וזהיר. במקום זאת, קודמה חקיקה חסרה, חלקית וקיצונית, שהסירה הגנות קיימות בטרם גובש להן תחליף ראוי. מכאן שהפגם אינו נעוץ רק בתוכן ההסדר שנבחר, אלא גם בעצם ההחלטה לבחור במהלך הפוגעני ביותר מבלי שנערכה בחינה ממצה של חלופות מתונות יותר.

<u>(ב)(2)(5)(3) מבחן המידתיות במובן הצר</u>

196. בגדרו של מבחן זה נבחנת התועלת הציבורית הצומחת מן ההסדר אל מול עוצמת הפגיעה בזכות החוקתית. זהו מבחן המצריך קיומו של יחס סביר בין הנזק הנגרם לזכות היסוד לבין היתרון החברתי שהחוק מבקש להשיג (ראו: בג"ץ 4947/03 **עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו)). כפי שיפורט, גם מבחן זה אינו מתקיים בענייננו.

197. גם אם נניח כי החוק עשוי לתרום במידה מסוימת לפתיחת השוק, להרחבת התחרות או להנגשה רחבה יותר של תכנים חדשותיים, הרי שמדובר בתועלת נטענת שהיא מוגבלת, ספקולטיבית וחלקית; מנגד, הפגיעה הנגרמת היא עמוקה, ממשית ורחבת היקף. החוק אינו מסתפק בצמצום רגולטורי נקודתי, אלא מסיר מן התחום הרגיש ביותר של השיח הציבורי את ההגנות המוסדיות שנועדו להבטיח עצמאות מערכתית, שיקול דעת מקצועי ומהימנות מידע. בנסיבות אלה, אין יחס סביר בין התועלת החברתית

הנטענת לבין עוצמת הפגיעה בזכויות היסוד לחופש הביטוי, לחופש העיתונות ולזכות הציבור לדעת. נהפוך הוא: מדובר בהסדר שבו הנזק החוקתי והציבורי עולה לאין שיעור על כל יתרון אפשרי שהחוק עשוי להצמיח.

198. הציבור הוא הנפגע הישיר והמרכזי מן ההסדר שנקבע בחוק השידורים. הפגיעה אינה מתמצה בזכויותיהם של גופי שידור, עיתונאים או עורכים, אלא מכוונת כלפי הציבור כולו, אשר תלוי בקיומם של שידורי חדשות עצמאיים, מקצועיים ומהימנים כדי להבין את המציאות, לבקר את השלטון, לגבש עמדה פוליטית מושכלת ולהשתתף השתתפות אפקטיבית בהליך הדמוקרטי. בכך נפגע לא רק האינטרס של צרכני התקשורת, אלא גם עצם תקינותו של המשטר הדמוקרטי, הנשען על שוק דעות חופשי המבוסס על מידע אמין ועל עיתונות המסוגלת למלא את תפקידה כרשות מפקחת וביקורתית.

199. משכך, מאזן העלות-תועלת החוקתי מוביל למסקנה ברורה: גם התנאי השלישי של מבחן המידתיות אינו מתקיים, ודין ההסדר להיפסל אף מטעם זה.

<u>(ב)(3) דינו של החוק בטלות בשל פגיעתו בזכויות יסוד שלא בהתאם לפסקת ההגבלה - סיכום</u>

200. אסדרת שידורי החדשות בחוק השידורים אינה מקיימת את התנאים הקבועים בפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כפי שהראינו לעיל, החוק פוגע במארג שלם של זכויות יסוד חוקתיות השלובות זו בזו: חופש הביטוי, ובמרכזו חופש הביטוי הפוליטי; חופש העיתונות; וזכות הציבור לדעת. אין מדובר בפגיעה עקיפה, שולית או ספקולטיבית. שידורי חדשות הם אחת הזירות המרכזיות שבהן נמסר לציבור מידע על פעולת השלטון, על מוקדי כוח ציבוריים וכלכליים, ועל סוגיות המצויות בלב השיח הדמוקרטי. מקום שבו מוסרות מן התחום הזה הערובות המוסדיות שנועדו להבטיח עצמאות מערכתית, שיקול דעת עיתונאי מקצועי ומהימנות מידע, נפגעים התנאים הבסיסיים המאפשרים לציבור לדעת, לבקר, לגבש עמדה ולהשתתף באופן מושכל בהליך הדמוקרטי.

201. פגיעה זו אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. במישור התכלית, החוק אינו מבקש להגן על מהימנות המידע החדשותי או על עצמאות מערכות החדשות, אלא מבטא בחירה מודעת להסיר את ההגנות שנקבעו בדין הקיים ולהותיר את תחום החדשות כמעט ללא מסגרת נורמטיבית ייעודית. תכליות כלליות של עדכון אסדרתי, התאמה לעידן האינטרנט, פלורליזם או תחרות אינן יכולות להצדיק הסדר המוותר דווקא על התנאים המוסדיים הבסיסיים הדרושים לקיומם של חופש ביטוי, חופש עיתונות וזכות הציבור לדעת. כאשר החוק חושף את שידורי החדשות להשפעות פוליטיות ומסחריות בלתי מרוסנות, ומותיר את שאלת מהימנות המידע ל"כוחות השוק", אין מדובר בתכלית ראויה כמשמעה בפסקת ההגבלה.

202. אף דרישת המידתיות אינה מתקיימת. אין קשר רציונלי בין תכליותיו המוצהרות של החוק לבין האמצעי שנבחר ביחס לשידורי החדשות: פתיחת שוק השידורים לתחרות אינה מחייבת ביטול של ערובות בסיסיות למהימנות ולעצמאות, ובוודאי שאינה מצדיקה הענקת תפוצה, הבלטה ומעמד לספקי חדשות חדשים ללא אסדרה ייעודית כלשהי. ניתן היה להשיג כל תכלית לגיטימית באמצעים פוגעניים פחות - לרבות החלת מודל מרוכך יותר או הותרת הדין הקיים על כנו עד להשלמת אסדרה ייעודית בתחום החדשות. ולבסוף, במאזן החוקתי הכולל, התועלת הנטענת בפתיחת השוק ובהרחבת מספר המשדרים אינה שקולה לנזק הכבד הנגרם לזכות הציבור לקבל מידע חדשותי עצמאי, מקצועי ומהימן. משכך, הפגיעה בזכויות היסוד אינה כדין, ודינו של ההסדר - בטלות.

<u>(ג) בחקיקת החוק נפלו פגמים מהותיים היורדים לשורש הליך החקיקה מתחילתו ועד סופו</u>

203. ההליך לחקיקת חוק השידורים היה עמוס בפגמים חמורים, קיצוניים ממש, היורדים לשורש ההליך, מתחילתו עד סופו.

204. פגמים אלה נפלו לכל אורך מעשה החקיקה. משלב גיבושה של הצעת החוק הממשלתית והחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר להניחה על שולחן הכנסת ללא אישור היועצת המשפטית לממשלה; בעצם הקמתה של וועדה מיוחדת לדיון בהצעת החוק, תחת הסמכת ועדת הכלכלה לדון בחוק; ולכל אורך הדיונים שקיימה הוועדה המיוחדת בהצעת החוק, כאשר בשיאו הקיצוני של ההליך אף לא התקיים דיון מהותי בנושא השלכותיו של משטר אסדרת שידורי החדשות שנקבע בחוק.

205. כל אחד מן הפגמים האמורים יורד לשורש הליך החקיקה, ומקים כשלעצמו עילה לביטול החוק. מקל וחומר, משקלם המצטבר של פגמים אלה מגיע לכדי מסה קריטית של פגיעה, שיש בה כדי לערער את אדני היסוד של הליך החקיקה במשטר דמוקרטי.

206. ככזה, מדובר בהליך חקיקה חריג ופסול, אשר אינו עומד באמות מידה חוקתיות כפי שנקבעו בפסיקת בית המשפט נכבד זה. נעמוד על הדברים שלב שלב.

<u>(ג)(1) פגמים היורדים לשורש ההליך בשלב גיבוש הצעת החוק הממשלתית</u>

207. הפגמים שנפלו בשלב גיבושה הממשלתי של הצעת החוק אינם מתמצים במחלוקת מקצועית רגילה באשר לתוכנה הרצוי של האסדרה. עניינם בכשל יסודי בהליך גיבוש ההצעה, אשר קודם אף שגורמי המקצוע המוסמכים קבעו כי לא הושלמה עבודת המטה הנדרשת, כי לא נבחנה כראוי השפעתם של הסדרים מרכזיים הכלולים בה, וכי חלק מן ההסדרים מעוררים חשש ממשי לפגיעה בזכויות יסוד חוקתיות.

208. הפגמים שנפלו בשלב הגיבוש של הצעת החוק ניכרו כבר במכתבו מיום 18.5.2025 של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה דאז (כלכלי-פיסקאלי), עו"ד מאיר לוין, לקראת העלאת הצעת החוק לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה. עו"ד לוין הציג במכתבו שורה של פגמים שבהם לקתה הצעת החוק, אשר מנעו, לגישתו, את קידומה.

מכתבו של עו"ד מאיר לוין מיום 18.5.2025 מצ"ב כ**<u>נספח ע/9</u>** לעתירה.

209. מכתבו של עו"ד לוין מעלה, בין היתר, כי חלק מההסדרים המרכזיים בהצעת החוק נעדרו רכיבים חיוניים ולא היו בשלים מקצועית ומשפטית; כי לא הושלמה בחינתן המקצועית והמשפטית של סוגיות משמעותיות ולא התקבל לגביהן אישור משפטי; וכי דוח הערכת השפעות האסדרה (RIA) שהוכן כבסיס להסדרים בהצעת החוק, לקראת התייעצות עם רשות האסדרה, מעורר נפלו פגמים משפטיים ממשיים (סע' 18-13 למכתב).

210. פגם מרכזי שעליו עמד עו"ד לוין במכתבו נגע למתכונת המוצעת לעניין אסדרת שידורי החדשות. בנושא זה הבהיר עו"ד לוין כי ההצעה מעוררת חשש ממשי לפגיעה משמעותית בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת (סע' 50 למכתב):

> **"<u>נוכח כל האמור לעיל, קידום ההצעה הנוכחית במתכונתה זו בכל הנוגע לשידורי החדשות, מעורר חשש ממשי לפגיעה משמעותית בזכויות היסוד לחופש הביטוי, חופש העיתונות, וזכות הציבור לדעת, ואנו מתנגדים לקידומה</u>. יש לבחון לעומקם של דברים את משמעות ביטול ההפרדה המבנית, השלכותיה על שוק החדשות המקומי**

בשים לב למאפייניו הייחודיים, ויתרה מכך - לנמק מדוע לא ניתן לאמץ ערובות חלופיות משמעותיות אחרות, למניעת התערבות מסחרית ופוליטית בתכני החדשות ולהבטחת מהימנותם של שידורי החדשות."

211. לסיכום הדברים, הבהיר עו"ד לוין עמדתו כי **אין לקדם את הצעת החוק כל עוד היא מעלה חשש לפגיעה בלתי מידתית בזכויות החוקתיות של חופש הביטוי וחופש העיתונות ובתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל** (עמ' 15 למכתב):

"<u>מכל הטעמים האמורים, הייעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של טיוטת החוק במתכונתה הנוכחית</u>. טיוטת החוק אינה בשלה, לוקה בפגמים תהליכיים, וכוללת הסדרים ליבתיים שאינם נותנים מענה בסיסי לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים ראשונים במעלה ומפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות הנוגעות לעניין. ישנו חשש ממשי כי קידומה במתכונתה זו יגרור פגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, ופגיעה מהירה ועמוקה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, שהיא חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

היקפם ומהותם של ההסדרים החסרים או החלקיים שלא הושלם לגביהם הליבון המקצועי והמשפטי הוא רב וניכר ועל כן לא ניתן לקדם את ההצעה במתכונתה זו..."

להשלמת התמונה, מכתב המענה של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 27.5.2025, מצ"ב **<u>כנספח ע/10</u>** לעתירה.

212. חלק מהפגמים שאליהם התייחס, כאמור, עו"ד לוין, עסקו בהליך ההיוועצות שמשרד התקשורת קיים עם רשות האסדרה, לפי חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 (להלן: "**חוק עקרונות האסדרה**"). נקדים ונבהיר כי התכתובות הקשורות להליך מלמדות על מסכת אירועים בעייתית במיוחד שעמדה בתהליך הגיבוש של החוק.

213. בתמצית, במסגרת הליך ההיוועצות מצאה רשות האסדרה מספר פגמים מהותיים בדוח הערכת השפעות האסדרה (RIA) שמשרד התקשורת הכין כבסיס לגיבוש ההסדרים בהצעת החוק. פגמים אלה נגעו, בין היתר, לחלקים הנוגעים לשמירה על מהימנות שידורי החדשות, לאסדרת הבעלויות הצולבות ולהסדרים נוספים העוסקים בקשרים המסחריים בין ספקי התכנים.

חלקים רלוונטיים מתוך מסמך "חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה" (RIA) שהכין משרד התקשורת בחודש יולי 2025 צורפו כנספח ע/6 לעתירה.

214. במהלך החודשים אוגוסט וספטמבר 2025, הוחלפו בין משרד התקשורת ורשות האסדרה מסמכים נוספים, במסגרתם ביקש משרד התקשורת להסיר את הקביעה בדבר פגמים מהותיים שנפלו בתהליך.

215. ואכן, לקראת דיון בהצעת החוק שנקבע ליום 21.9.2025 בוועדת השרים לענייני חקיקה, מצאה רשות האסדרה כי **חלק** מהפגמים המהותיים הוסרו, **אולם לצד זאת נקבע כי הפגם המהותי לעניין אסדרת מהימנות שידורי החדשות נותר בעינו**. יו"ר רשות האסדרה, עו"ד באריס, עמד על הדברים במכתב מיום 21.9.2025 לוועדת השרים לענייני חקיקה:

"בחוות הדעת של הרשות, מצאה הרשות כי נפלו פגמים לאורך כל תהליך גיבוש הרגולציה שביצע משרד התקשורת, וארבעה מהם אף עולים לכדי פגמים מהותיים שנפלו ביחס לשני פרקים של האסדרה - פרק אסדרת שידורי חדשות ואקטואליה ופרק אסדרת הקשרים המסחריים, הכל כמפורט בחוות דעתנו.

בסופו של הליך ושיח, העביר משרד התקשורת ביום 27.8.2025 התייחסות מפורטת נוספת, שנבחנה על ידי רשות האסדרה ולגביה נכתבה התייחסות משלימה של

הרשות. במסגרת ההתייחסות הנוספת, הציע משרד התקשורת הבהרות ותיקונים שהציע להכניס לתזכיר החוק.

לאחר ששמעה את עמדת נציגי המשרד בעל-פה ולאחר שבחנה את ההתייחסות הנוספת של משרד התקשורת, ובכפוף לתיקונים שהוצעו בפרקים השונים, חוות דעת הרשות היא, כאמור, כי <u>אין בהתייחסות הנוספת ובהצעות לתיקונים שהעביר משרד התקשורת בנושא זה כדי לשנות מעמדתה המקצועית של הרשות כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך המשרד. במילים אחרות, בהליך גיבוש הרגולציה נפלו פגמים שונים ובהם פגם מהותי בנושא מהימנות החדשות.</u>

מליאת הרשות אישרה את עמדתה המקצועית של הרשות ביום 17 בספטמבר 2025.

<u>סוף דבר, חוות דעת הרשות היא כי בתהליך גיבוש הרגולציה שערך משרד התקשורת נפלו פגמים שונים, ובהם פגם מהותי אחד בנושא מהימנות החדשות.</u>"

מכתבו של עו"ד באריס לוועדת השרים לענייני חקיקה מיום 21.9.2025 מצ"ב **<u>כנספח ע/11</u>** לעתירה.

216. על הפגם המהותי שנמצא לעניין אסדרת מהימנות שידורי החדשות, תוך התייחסות גם להיבט השמירה על העצמאות העיתונאית, ניתן ללמוד מחוות הדעת של רשות האסדרה, כפי שהוגשה למליאת רשות האסדרה בחודש ספטמבר 2025 (עמ' 5 לחוות הדעת):

"אנו סבורים, כי על אף הפירוט הנוסף וההצעות לתוספות באסדרה לגופה, אשר אפשר שהן משפרות את ההצעה לגופה (ולעניין זה לא נביע את עמדתנו שכן נושא זה אינו רלוונטי לכאן, כמפורט בהמשך הדברים), <u>עדיין לא התבצע התהליך הנדרש לבחינת השפעות האסדרה המוצעת על סוגיית המהימנות ועל כן הפגם המהותי ביחס לסעיף זה, נותר בעינו</u>.

ראשית, טרם בוצע ניתוח מסודר ומקיף של כלל רכיבי האסדרה הקיימת. האסדרה הקיימת במישור המהימנות מורכבת מרכיבים רבים ושונים, המסמכים שהוצגו מתייחסים בפירוט ובהעמקה לחלק ממרכיבים אלה (כגון איסור הבעלויות הצולבות והחובה להקים חברת חדשות נפרדת), אך אינם מתייחסים לרכיבים אחרים (למשל מינוי דח"צים בדירקטוריון; איסור על בעל תפקיד לכהן ביותר מחברת חדשות אחת; קביעת הליך מינוי לעורך ראשי; חיוב למימון מינימאלי; איסור על שידור פרסומות ועוד). ללא בחינת רכיבי האסדרה השונים לגופם, לא ניתן לדעת מה תהיה המשמעות של ביטולם וממילא גם קשה להעריך את מידת האפקטיביות שלהם.

שנית, גם לאחר התיקונים הנוספים, עדיין חסר ניתוח באשר לאופן שבו האסדרה החדשה צפויה לתת מענה לגורמי השורש של הבעיה. <u>כך למשל, המשרד מפרט במסמך את מגבלותיה של האסדרה הקיימת בכל הנוגע לשמירה על העצמאות העיתונאית. אולם הוא אינו מנתח ומפרט האם וכיצד האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר לקשיים שהוצפו - האם האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר להשפעה העקיפה של בעלי המניות על גופי החדשות? האם היא תיתן מענה לחשש מפני זליגה של האינטרסים של מנהלי ועובדי חברת החדשות?</u> [...]"

חלקים רלוונטיים מחוות הדעת של רשות האסדרה מחודש ספטמבר 2025, אליה מצורפים מסמכים נוספים שהוחלפו קודם לכן בין רשות האסדרה למשרד התקשורת צורפו כנספח ע/7 לעתירה.

לשם השלמת התמונה: פנייתה של העותרת לרשות האסדרה מיום 8.6.2025 בדבר פגמים מהותיים שנפלו בתהליך לגיבוש הצעת החוק, מצ"ב **<u>כנספח ע/12</u>** לעתירה.

217. בהקשר זה יצוין כי נציגי רשות האסדרה זומנו לשאת דברים גם במספר דיונים שקיימה הוועדה המיוחדת שדנה בהצעת החוק בכנסת. דיונים אלה שיקפו מחלוקת עמוקה בין רשות האסדרה למשרד

התקשורת, **שבמסגרתה רשות האסדרה אף חזרה בה מקביעתה הקודמת בדבר צמצום מספר פגמים מהותיים שנפלו בתהליך, וקבעה כי לצד הפגם המהותי בנושא מהימנות שידורי החדשות נפל בתהליך לפחות פגם מהותי אחד נוסף בגיבוש ההסדר לעניין בעלויות צולבות**.

חלקים רלוונטיים ממכתבים שנשלחו במסגרת זו בידי רשות האסדרה ומשרד התקשורת לוועדה המיוחדת, מצ"ב **כנספח ע/13** לעתירה.

218. עוד נציין, את דבריה של גב' שירי נוימן, סמנכ"ל ברשות האסדרה, אשר עמדה בישיבת הוועדה המיוחדת מיום 16.12.2025 על גישתה של רשות האסדרה לעניין הפגם המהותי שנפל בנושא גיבוש האסדרה על מהימנות שידורי החדשות (עמ' 94 לפרוטוקול):

"...ולכן אנחנו מצאנו, שוב, רק על בחינה של התהליך, לא של ההסדר לגופו, שבהקשר הזה ראוי שתיעשה עבודת מטה נוספת. עלתה פה לאורך הדיון השאלה של אז איך כן נכון לטפל במהימנות, ומהו הפתרון שכן נכון לנקוט בו. אנחנו לא יודעים, אנחנו לא נכנסים בנעלי הרגולטור. מה שאנחנו אומרים זה שעל בסיס הניתוח שקיים, גם הרגולטור לא יודע להגיד שהחלופה שהוא מציע היא החלופה הכי טובה, שבאמת תשפר את המצב הקיים"

חלקים רלוונטיים מפרוטוקול הדיון בוועדה המיוחדת מיום 16.12.2025 מצ"ב **כנספח ע/14** לעתירה.

219. בטרם עלתה הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, הובאה בפניה גם עמדתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפוליסקי, במכתב מיום 21.9.2025 שנמסר לשר המשפטים. עו"ד סומפולינסקי עמדה במכתב על הפגמים הקשים - ההליכיים והמהותיים - שנפלו במלאכת הגיבוש של הצעת החוק (סע' 35-33 למכתב):

"33. הצעת החוק טומנת בחובה סיכונים לפגיעה ממשית בחופש הביטוי והעיתונות, בין היתר בשל החשש למעורבות פוליטית בעבודת גופי שידורים בכלל, וגופים המשדרים חדשות בפרט. ההצעה אינה מציעה ערובות נאותות להבטחת עקרונות יסוד חוקתיים ודמוקרטיים המכירים בתפקידה החיוני של תקשורת חופשית בצביונה הדמוקרטי של מדינה. לכן קידומה של ההצעה מעורר קשיים משפטיים וחוקתיים ניכרים, ומחייב בחינה חוזרת של הסדרים אלה על מנת להעמידם באמות המידה הנדרשות.

34. גם בהיבט התהליכי ההצעה לוקה בליקויים קשים. כאמור, מליאת רשות האסדרה קבעה, לאחר תהליך מקצועי ממושך, כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת ההשפעות על האסדרה (RIA) בכל הנוגע להסדרי אסדרת מהימנות החדשות, וכן פגמים נוספים ביחס לחלקים אחרים בהצעה. קידום הצעת חוק ממשלתית אשר נקבע לגביה כי בגיבושה נפל פגם מהותי - ובמיוחד כאשר מדובר בהסדר הנוגע באופן ישיר למהימנות שידורי החדשות במדינה דמוקרטית - הוא חסר תקדים. העובדה שמשרד התקשורת מיהר לקדם את ההצעה עוד בטרם פורסמה החלטת מליאת רשות האסדרה מעוררת קושי נוסף.

35. טרם קידום הצעת החוק יש לשקול בכובד ראש ובנפש חפצה את עצת רשות האסדרה, המלמדת כי מן הראוי לתקן את הפגם המהותי שנפל בתהליך הערכת השפעות האסדרה של רכיב מהימנות השידורים בפרק החדשות. זאת, במיוחד בשים לב לכך שמדובר באסדרה של רכיב משמעותי ורגיש במיוחד כמוסבר לעיל. לצורך כך, חברי ועדת השרים לחקיקה נדרשים בין היתר לקבל את כלל המסמכים הרלבנטיים - ובפרט חוות דעתה של רשות האסדרה המפרטת את הפגמים המהותיים שנפלו בתהליך - זמן סביר טרם התכנסות הוועדה. לאור האמור, הצעת החוק לוקה בפגמים מהותיים ותהליכיים קשים, ונדרש להחזירה למסלול של

עבודה ממשלתית תקינה, ולהשלים את העבודה המקצועית והמשפטית לגבי חלקים מהותיים הכלולים בה. על כן, אנחנו מתנגדים לקידומה."

מכתבה של עו"ד סומפולינסקי מיום 21.9.2025 מצ"ב **כנספח ע/15** לעתירה.

220. על אף הפגמים המהותיים שנפלו בתהליך גיבוש הצעת החוק, כפי שהוצגו לוועדת השרים לענייני חקיקה בידי יו"ר רשות האסדרה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (וקודם לכן, כאמור, גם בידי המשנה ליועצת המשפטית (משפט כלכלי), עו"ד לוין במכתבו מיום 18.5.2025; נספח ע/9 לעתירה), ביום 21.9.2025 קיבלה ועדת השרים החלטה לאשרר החלטה קודמת מיום 29.5.2025 - להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת להצבעה בקריאה ראשונה.

ההחלטה הובאה בזו הלשון:

"לאשרר את החלטת הממשלה מס' 3087(חק/1918) מיום 29.5.2025, ולאשר פה אחד וללא התניות את הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025, בנוסח הסופי המוצע כעת בפני ועדת השרים (מצ"ב דפים.....), זאת לאור התייחסות משרד התקשורת להערות רשות האסדרה ועל אף הסתייגותה של רשות האסדרה בדבר פגם מהותי אחד בפרק החדשות, אשר שר התקשורת הסביר כי מדובר בנושא שהינו בליבת מדיניות השר.

ועדת השרים מנחה את מחלקת רשומות במשרד המשפטים להניח את החוק על שולחן הכנסת בתוך שבוע מהיום לטובת הצבעה בקריאה ראשונה."

החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 21.9.2025 מצ"ב **כנספח ע/16** לעתירה.

221. הצעת החוק (נספח ע/2 לעתירה) הונחה על שולחנה של הכנסת ביום 21.10.2025. משההצעה לא זכתה לאישור היועצת המשפטית הממשלה בטרם הנחתה על שולחן הכנסת, ובשל הפגמים המהותיים והתהליכיים שנפלו בה, נוספה להצעת החוק, לראשונה, באופן חריג ביותר, הערת שוליים, שאינה שולית כלל ועיקר, שתוכנה מדבר בעד עצמו:

"יובהר כי הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשל כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות."

222. **לסיכום**, ההליך הפנים-ממשלתי לגיבוש הצעת החוק לקה בפגם יסודי היורד לשורש ההליך. הצעת החוק קודמה חרף קביעות חוזרות ונשנות של רשות האסדרה ושל הייעוץ המשפטי לממשלה, שלפיהן לא הושלמה עבודת המטה הנדרשת ולא הונחה תשתית מספקת להצדקת הסדרים מרכזיים הכלולים בה, ובפרט ההסדרים הנוגעים לאסדרת שידורי החדשות. במצב דברים זה, לא ניתן לראות בהצעה תוצר של הליך מנהלי תקין המבוסס על בחינה מקצועית מושכלת, אלא מהלך חקיקה שקודם תוך התעלמות עקבית מאזהרותיהם של הגורמים המקצועיים המוסמכים, אף שאלה התריעו מפני פגיעה אפשרית בזכויות יסוד ובערכי יסוד דמוקרטיים.

223. נקדים ונבהיר כי במסגרת תגובה מקדמית שהגישה המדינה לעתירה שהוגשה בהתייחס לתהליכים האמורים (בג"ץ 47996-10-25, הצלחה - לקידום חברה הוגנת ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'), הבהירה המדינה עמדתה כי נוכח צבר הנסיבות החריג, ובהינתן פגמים מהותיים שנפלו בהליך הגיבוש הממשלתי של הצעת החוק ואשר נמשכו גם בהליך החקיקה בכנסת, יש מקום להקדים את הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה, אף שזה טרם הושלם.

<u>(ג)(2) פגמים היורדים לשורש הליך החקיקה בכנסת</u>

224. גם בהליך החקיקה של חוק השידורים נפל צבר פגמים מהותיים, מן החריגים והחמורים ביותר שנראו בהליכי חקיקה בכנסת. חריגותו של ההליך אינה נובעת מפגם נקודתי או ממחדל דיוני יחיד, אלא מן ההצטברות יוצאת הדופן - הן בכמות הפגמים והן במהותם - אשר יצרה אי-תקינות עמוקה ומתמשכת לכל אורך הליך החקיקה. רבים מפגמים אלה יורדים, כל אחד כשלעצמו, לשורש החקיקה; וקל וחומר כי משקלם המצטבר מגיע לכדי מסה קריטית, שיש בה כדי לפגוע בליבת היסוד של תהליך החקיקה הדמוקרטי ולהצדיק את פסילתו של החוק.

225. נקדים ונציין כי כבר בתחילתו של ההליך, נוכח הערת השוליים החריגה שהופיעה בהצעת החוק, מצאה לנכון יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק, לפנות לחברי וחברות הכנסת במכתב ביום 3.11.2025, בו עמדה על קיומה של חובה מוגברת בנסיבות העניין לפרוס בפני חברי הוועדה המוסמכת את כלל הנתונים והמידע שיידרשו לצורך הליך החקיקה, מידע הנוגע להליך המקדים ולעבודת המטה שנערכו בממשלה בכלל, ובמשרד התקשורת בפרט:

> **"2. למיטב ידיעתי, הערה מסוג זה או דומה לה, מעולם לא נכללה בחוברת הצעות החוק שפרסם המדפיס הממשלתי. [...]**
>
> **5. מובן כי אין בהערת השוליים כדי לגרוע מהחובה המוטלת על נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ועל אנשי המקצוע הרלוונטיים, ובכללם נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ונציגי משרד התקשורת, לפרוס בפני הוועדה המוסמכת את ההסבר להסדרי הצעת החוק, את עמדתם ואת כלל הנתונים והמידע הנדרשים לה, לרבות לעניין ההליך המקדים ועבודת המטה שנערכו בממשלה ובפרט במשרד התקשורת. <u>בנסיבות אלה, חובה זו אף הופכת לחובה מוגברת, בין היתר גם לנוכח היקפה הנרחב של הצעת החוק הממשלתית ומשמעויותיה</u>."**

מכתבה של יועמ"ש הכנסת מיום 3.11.2025 מצ"ב כ**<u>נספח ע/17</u>**.

<u>(ג)(2)(1) פגם בעצם הקמת הוועדה המיוחדת לדיון בחוק השידורים</u>

226. בסמוך לאחר הנחת הצעת החוק, יזם שר התקשורת דיון בוועדת הכנסת, שמטרתו להסמיך וועדה מיוחדת לדיון בהצעת החוק, תחת וועדת הכלכלה שדנה בהצעות מסוג זה דבר שבשגרה. קידום המהלך נעשה, בין היתר, על רקע הכוונה לעקוף ביקורת פרלמנטרית שהשמיע יו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ דוד ביטן, בהתייחס להצעות חוק שהוגשו במטרה לפגוע בתקשורת החופשית בישראל.

227. לקראת הדיון בוועדת הכנסת, פנתה העותרת במכתב מיום 30.11.2025 ליועמ"ש הכנסת, עו"ד אפיק, וביקשה כי תפעל למניעת הקמתה של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק.

מכתבה של העותרת מיום 30.11.2025 מצ"ב **<u>כנספח ע/18</u>** לעתירה.

228. ביום 30.11.2025, לקראת הדיון בוועדת הכנסת, פרסמה יועמ"ש הכנסת עמדה כתובה בדבר הפגמים הטמונים לגישתה בכוונה להקים את הוועדה המיוחדת:

> **"14. כבר עתה אוסיף נדבך לעמדתי ואציין כי הכנת הצעת החוק הזו בוועדה לא מוסמכת, תוך עקיפת ועדת הכלכלה, תהווה פגם בהליך החקיקה וכאמור גם פגם בהחלטת ועדת הכנסת" [...]**
>
> **18. העברת תחום ענין מרכזי של ועדה קבועה לוועדה לענין מסוים (כלומר: הקמת ועדה שתעסוק הלכה למעשה כמעט בכל תחום התקשורת) במהלכה של כהונת כנסת**

לשם עקיפת הוועדה המוסמכת תהווה תקדים מסוכן, תגביר לאין ערוך את הפגיעה בתקינות הליך החקיקה, במקצועיות ועדת הכלכלה כמו גם במקצועיות הוועדה שתדון בהצעת החוק, וכן בסמכויות החקיקה והפיקוח של ועדת הכלכלה. ההשלכות לכך בטווח הארוך עלולות להביא לפגיעה בעבודת הכנסת, במקצועיותה ובכוחה מול הממשלה". [...]

22. הקושי שבהעברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה לוועדה לענין מסוים, מתגבר נוכח עמדות שר התקשורת ביחס ליו"ר ועדת הכלכלה, כפי שפירט במכתבו ליו"ר ועדת הכנסת מיום 24/2/25. ממכתב זה עולה שבקשת השר להעברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה נובעת בין השאר מחוסר שביעות רצון של השר מעמדותיו ומהתנהלותו של יושב ראש ועדת הכלכלה. [...]"

העמדה של יועמ"ש הכנסת מיום 30.11.2025 מצ"ב כ**נספח ע/19** לעתירה.

229. באשר לחשש כי הקמת הוועדה המיוחדת נעשית לצורך הכפפתה לעמדותיו של שר התקשורת, הבהירה עו"ד אפיק עמדתה כלהלן:

"25. ככל שתוקם ועדה שמטרתה, על פני הדברים, תהא לעבוד בהלימה מלאה לשר התקשורת ולמדיניותו, הדבר יפגע אנושות בסמכויות הפיקוח של הכנסת בכלל ושל ועדת הכלכלה בפרט, ויחליש את כוחן ואת סמכויותיהן בעבודת החקיקה, ובפרט מול הממשלה. בנוסף, גם העבודה המנהלית-מקצועית של הכנסת עלולה להיפגע בשל הקמת ועדה לענין מסוים כאמור, שכן לא יעמדו לרשות אותה ועדה המומחיות והניסיון שצברו חברי הוועדה הקבועה והצוות המקצועי המלווה אותה."

230. עו"ד אפיק הוסיפה ועמדה על הפגמים הטמונים בהקמת הוועדה המיוחדת גם בדיון שקיימה ועדת הכנסת בנושא ביום 1.12.2025 (עמ' 95 לפרוטוקול ישיבת וועדת הכספים מיום 1.12.2025):

"יש פגם בעצם הקמת הוועדה. הפגם הזה מתחיל מהחלטת ועדה הכנסת, הפגם הזה נמצא בהחלטת ועדת הכנסת על הקמת הוועדה לעניין מסוים. והפגם הזה הוא גם פגם בהליך החקיקה שיהיה בוועדה לעניין מסוים. התשובה פה היא זהה גם לחברת הכנסת שלי טל מירון וגם לחברת הכנסת טלי גוטליב. עלו כאן שאלות, מה יעשה הייעוץ המשפטי כשנגיע לבג"ץ. חלק מחברי הכנסת השתמשו במונחים "מדובר פה בפגם שורשי". אני מחדדת. בעיניי, לו הוקמה ועדת תקשורת ולו הוועדה לעניין מסוים תגלוש ותהפוך לוועדת תקשורת אז, בעיניי, קרוב הדבר יהיה יותר לפגם שורשי.

הפגם שאני רואה לנגד עיניי כרגע - ושוב, זו תשובה זהה גם לשלי [ח"כ שלי טל-מרון; הח"מ] וגם לטלי [ח"כ טלי גוטליב; הח"מ] בעניין הזה – כשאני מתבססת על הפסיקה. חוות הדעת שלי לא עסקה בפסיקה, היא קודם כל עסקה בבית הזה, בעניינים הפנימיים שלו. אני חושבת שזה פגם להקים את הוועדה הזאת בשל הפגיעה בבית הזה, הפגיעה בכנסת, הפגיעה ביושבי-ראש ועדות, הפגיעה בסמכויות הוועדות, הפגיעה בסמכויות הפיקוח, החלשה של הוועדות מול הממשלה. זה העיקר של חוות הדעת שלי."

חלקים רלוונטיים מפרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת מיום 1.12.2025 מצ"ב **כנספח ע/20** לעתירה.

231. על אף הפגמים הקשים עליהם הצביעה יועמ"ש הכנסת, ועדת הכנסת בחרה להתעלם מעמדתה המשפטית, וקיבלה החלטה על הקמת הוועדה המיוחדת בראשות ח"כ גלית דיסטל-אטבריאן, שמטרה לדון בהצעת החוק.

<u>(ג)(2)(2) פגמים הולכים ומצטברים בהליך החקיקה של חוק השידורים</u>

232. לצד הפגמים הקשים בגיבוש הצעת החוק במקטע הטיפול הממשלתי; ולצד הפגם הקשה שבעצם הקמתה של הוועדה המיוחדת, האופן שבו הוקמה והאופן שבו פעלה, דבקו בטיפול בהצעת החוק פגמים חמורים נוספים, הולכים ומצטברים אלה על אלה, במהלך תקופת חקיקתה של הצעת החוק עד לקבלת החוק במליאת הכנסת. להלן נפרט פגמים מצטברים אלה.

<u>(ג)(2)(2)(1) העדר בשלות מהותית ותהליכית של הצעת החוק</u>

233. כבר בסמוך לאחר תחילת דיוניה של הוועדה המיוחדת התברר כי הצעת החוק אינה בשלה לדיון, הן בהיבט המהותי הנוגע לעמידת חלק מרכזי מהאסדרה המוצעת באמות מידה חוקתיות, והן ברמה התהליכית, הנוגעת למחלוקות הנעוצות בין גורמי הממשלה ולרמת הבשלות של ניסוח ההסדרים בהצעת החוק.

234. על אף שהצעת החוק הוגשה במסלול של הצעת חוק ממשלתית, וככזו עליה לשקף עמדה ממשלתית ברורה וסדורה, התברר כי מצב הדברים שונה, וכי בין משרד התקשורת ומשרד המשפטים נטועה מחלוקת עמוקה באשר לרבים מן ההסדרים שנקבעו בהצעה. בכלל כך, התברר כי הדיון הפנים-ממשלתי לגבי רבים מן ההסדרים לא מוצה, ובאשר לחלקים מסוימים אף לא החל. חלק מן הפרקים בהצעת החוק אף לא עברו עבודת ניסוח פנים ממשלתית, באופן שהקשה על הבנת מהות ההסדרים והתכליות העומדות בבסיסם.

235. בישיבות הוועדה המיוחדת מהתאריכים 22.12.2025 ו-23.12.2025, עמדה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד סומפולינסקי, על הפגמים שנפלו בהצעת החוק, הן לעניין הליקויים שחלו בשלב המנהלי של גיבוש הבקשה, דרך הפגם שנפל בהקמת הוועדה המיוחדת ועד לפגמים שנגזרו מכך בישיבותיה של הוועדה המיוחדת עצמה.

חלקים רלוונטיים מפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מיום 22.12.2025 מצ"ב **<u>כנספח ע/21</u>** לעתירה; ומפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת מיום 23.12.2025 מצ"ב **<u>כנספח ע/22</u>** לעתירה.

236. בשל רוחב היריעה, ומאחר שעו"ד סומפולינסקי העלתה את הדברים גם במכתב שיצוטט בהמשך, נסתפק בציטוט הבהרה שהשמיעה לעניין זה בדיוני הוועדה, לפיה צבר הפגמים שנפלו בתהליך הגיעו, כבר בשלב זה, לכדי **מניעה משפטית** לקידום התהליך (פרוטוקול הוועדה מיום 22.12.2026, עמ' 70):

"אביטל סומפולינסקי:

אני רוצה לומר שקודם כל הייתה כאן דריסה מוחלטת של כל התהליכים הממשלתיים באופן חסר תקדים ולכן גם לא ניתן אישור היועצת המשפטית לממשלה להצעת החוק הזאת. אם מנכ"ל המשרד לא הבין שהדבר הזה עולה לכדי מניעה משפטית והוא לא שמע את זה, אז הנה אני אומרת את זה. יש מניעה משפטית."

237. כאמור, עו"ד סומפולינסקי העלתה את עמדתה בדבר הפגמים בתהליך גיבוש הצעת החוק ובתהליך החקיקה עד לאותו שלב, גם במכתבה מיום 6.1.2026 למנכ"ל משרד התקשורת. בפתח הדברים מביעה עו"ד סומפולינסקי עמדתה כי המפתח לתיקון הפגמים טמון בהחזרת העבודה על הצעת החוק למסלול הפנים-ממשלתי:

"בטרם אתייחס לגופו של עניין, אבקש לשוב ולהזכיר, כי המפתח ליציאה מן המבוי הסתום שאליו נקלע הליך החקיקה, ונקלעה גם הכנסת שלא בטובתה, מצוי בידיו של שר התקשורת. ברצותו, יוכל השר להביא להשהיית הליכי החקיקה בכנסת, לגביהם חיוותה גם היועצת המשפטית לכנסת דעתה כי נפל בהם פגם עוד בטרם החלו, ולרפא את הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי בדרך של חזרה אל מתווה העבודה הממשלתי התקין והמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (להלן: הנחיית היועצת).

ואולם גם היום אין נכונות לחזרה לסדרי העבודה התקינים והמקובלים ולרפא את הפגמים שנפלו בהליך. למעשה, שר התקשורת חזר בוועדה על תפישתו לפיה החלטת ועדת השרים לקדם את הצעת החוק היא בגדר "סוף פסוק" ולתפישתו ניתן כבר אישור משפטי להצעת החוק (ראה דבריו בדיון בוועדה המיוחדת ביום 4.1.2026)"

מכתבה של עו"ד סומפולינסקי מיום 6.1.2026 מצ"ב **<u>כנספח ע/23</u>** לעתירה; להשלמת התמונה ראו גם את מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 6.1.2026, שנשלח במענה למכתבה של עו"ד סומפולינסקי; מצ"ב **<u>כנספח ע/24</u>** לעתירה.

238. לעניין היעדר הבשלות של הצעת החוק, עמדה עו"ד סומפולינסקי על הדברים הבאים (סע' 6-5 למכתב):

"5. ראשית, השילוב בין היקף הנושאים והסוגיות שאינם בשלים מהותית והליכית (ובכלל כך סוגיות משפטיות מובהקות שכלל לא התקיים בהן דיון משפטי ממשי), לבין כובד משקלן של סוגיות משפטיות וחוקתיות שהן בליבת ההצעה שטרם הוכרעו, הוא חסר תקדים. תוצאת הדברים היא כי הצעת החוק הנדונה לפני הוועדה המיוחדת היא חלקית, חסרה, ואינה בשלה מבחינה משפטית-מקצועית, כפי שממחישים שוב ושוב הדיונים שהתקיימו בכנסת עד כה.

6. שנית, בניגוד למתחייב, הצעת החוק לא אושרה על-ידי היועצת המשפטית לממשלה שאף הצביעה על קשיים משפטיים משמעותיים הכרוכים בה. עובדה חריגה ותקדימית זו, שמשמעותה היא כי הצעת החוק קודמה תוך הפרה של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה. חומרת הדבר מקבלת משנה בתוקף בשים לב למורכבותה של ההצעה, לעובדה שהיא עוסקת בסוגיות כבדות משקל אשר יש בהן כדי להשליך על דמותה של התקשורת החופשית במדינת ישראל, ולהשליך על שחקנים רבים בשוק השידורים. בנסיבות אלה נדרש להקפיד ביתר שאת על תהליכי עבודה תקינים, ובכלל כך כיבוד הנחיות היועצת המשפטית לממשלה."

239. לעניין הרבדים השונים שבהם ניכר חוסר בשלותה של הצעת החוק נכתבו על ידי עו"ד סומפולינסקי הדברים הבאים (סע' 72 למכתב):

"חוסר בשלותה של ההצעה ניכר בהיבטים שונים. <u>ראשית</u>, ברובד הבסיסי ביותר, חלקים רבים בהצעה אינם מנוסחים כדבעי, אינם בהירים דיו, וההצעה אינה מאורגנת באופן ברור, כפי שכבר העיר הייעוץ המשפטי לוועדה. הדבר מקשה על קריאת הסעיפים, על הבנתם בהקשר רחב ועל קיום דיון ממצה לגוף העניין; <u>שנית</u>, נוכח המבוי הסתום אליו נקלעה ההצעה, הייעוץ המשפטי של המשרד, שהוא מומחה התוכן העיקרי הבקי בפרטי ההצעה ורזיה, אינו יכול להציג את ההסדרים באופן שלם וסדור בפני חברי הכנסת; <u>שלישית</u>, לא אחת הוצהר על ידיכם כי ישנם נושאים בהם נוסח ההצעה המונח עתה על שולחן הוועדה אינו משקף את העמדה המוצגת בנושאים שונים שאינם שוליים כלל ועיקר. כך למשל צוין לגבי שאלת תחולת האסדרה על אתרי אינטרנט חדשותיים – שאלה מרכזית ובעלת השפעה ברורה על חופש הביטוי לכל הדעות, כמו גם ביחס סוגיית העיצומים הכספיים, שהיא כזכור סוגייה משפטית מובהקת שהדיון בה עמנו כלל לא החל. כמו כן, השר הצהיר שהצעת החוק אינה אמורה לחול על אתרי אינטרנט שיש בהם שידורי אודיו-

ויזואל, בעוד הצעת החוק בוודאי קובעת תחולה כאמור; <u>רביעית</u>, ברור כי הממשלה אינה ערוכה מבחינה מקצועית להצגת עמדה מגובשת בסוגיות מהותיות שונות שהתעוררו. הדבר התחדד בדיון שהתקיים בישיבת הוועדה שעסקה בהרחבה בשאלה אם די בהסדרים המוסדיים הקיימים כדי להבטיח את עצמאותה המוסדית של רשות השידורים החדשה, סוגיה שאין חולק כי יורדת לשורשו של עניין. חברי הכנסת הציגו שאלות משמעותיות ביחס לכוונה המוצגת להקים את רשות השידורים החדשה כתאגיד סטטוטורי ולא כיחידת סמך ובבחירה במודל הריכוזי יותר שבו יו"ר המועצה משמש גם כמנהלה הכללי. הממשלה לא הייתה ערוכה להשיב באופן מקיף ומפורט בעניין, והשאלה הופנתה, בלית ברירה, אל הייעוץ המשפטי של הכנסת. לא זוהי הדרך הראויה לנהל דיון בהצעת חוק ממשלתית משמעותית כל כך. צפוי כי הדבר יחזור על עצמו במעלה הדרך, ככל שיתרבו הנושאים ויעמיק הדיון, וכל עוד תסרבו מלשוב אל הליך העבודה הפנים ממשלתי המתחייב."

240. המכתב מוסיף ועומד גם על הפגמים שנפלו עד לאותה עת בהתנהלות הוועדה המיוחדת, זאת בפרט על רקע הקושי להציג בפני חברי הכנסת, בצורה סדורה ושיטתית, את ההסדר המוצע בכללותו - על חוזקותיו ועל חולשותיו - להסבירו כראוי, ולהתייחס בצורה שלמה להיבטים המשפטיים השונים של הצעת החוק (סע' 8 למכתב):

"לבסוף, האופן שבו מתנהלים כעת דיוני הוועדה המיוחדת, ובפרט מעת שהסתיימו דיוני הפתיחה והחל הדיון בסעיפים קונקרטיים, מדגיש את החסרים המהותיים בהצעה ואת הקשיים המהותיים וההליכים שנפלו בקידומה. ניהול הדיונים במתכונת הנוכחית מפורר את תהליך הגיבוש הממשלתי של ההסדרים, שלא בטובת העניין, ואינו מאפשר לייעוץ המשפטי לממשלה ולייעוץ המשפטי למשרד התקשורת להציג בפני הכנסת בצורה סדורה ושיטתית, את ההסדר המוצע בכללותו - על חוזקותיו ועל חולשותיו - להסבירו כראוי, ולהתייחס בצורה שלמה להיבטים המשפטיים השונים. אנו - בייעוץ המשפטי לממשלה ובייעוץ המשפטי למשרד התקשורת - עושים כמיטב יכולתנו לא להציב את הוועדה בפני שוקת שבורה, ומנסים, בנסיבות החריגות שנוצרו, להציג התייחסות קונקרטית לגופם של סעיפים ולהציג ככל הניתן את השיקולים הצריכים לעניין. ברם, ההחלטה "לשבור את הכלים" ולקדם את ההצעה מבלי שניתן האישור המשפטי המתחייב, אינה מאפשרת לנו ליתן את המעטפת המקצועית והמשפטית הנדרשת להצעה, ופוגעת, הלכה למעשה, ביכולת האפקטיבית לקדם את הצעת החוק..."

<u>(ג)(2)(2)(2) הפרות מתמשכות של החלטת יועמ"ש הכנסת בדבר מתווה לקיום דיוני הוועדה</u>

241. על רקע הפגמים הקשים שהתגלעו בתהליך החקיקה, ובמטרה לנסות לגבש מתכונת שתאפשר את המשך דיוני הוועדה בהצעת החוק, ביום 11.1.2026 פרסמה יועמ"ש הכנסת, עו"ד אפיק, החלטה בדבר מתווה דיוני להמשך דיוני הוועדה המיוחדת, על מנת לאפשר מסגרת זמן הולמת להמשך שיח פנים-ממשלתי במקביל לדיוני הוועדה ומבלי שעבודת הכנסת תיעצר (להלן: **החלטת המתווה**).

החלטת המתווה מיום 11.1.2026 מצ"ב **<u>כנספח ע/25</u>** לעתירה.

242. בתמצית, החלטת המתווה קבעה כלהלן:

- הוועדה תוסיף לקיים **<u>שני</u> דיונים בשבוע לכל היותר**, על מנת ליתן לגורמים הרלוונטיים בממשלה את הזמן הראוי לליבון הנושאים שנותרו במחלוקת, ובאופן שיאפשר לחברי הוועדה ללמוד את ההסדרים המוצעים ולשקול הערות שנשמעות במהלך הדיונים;

- בשלב הראשון, דיוני הוועדה יעסקו **אך ורק** בנושאים שבהם התרשמה יועמ"ש הכנסת כי התקיימה לגביהם עבודת מטה ממשלתית והם בשלים ברובם, כאשר במקביל לדיונים אלה, יוכלו משרדי הממשלה לפעול ליצירת הבנות ביניהם בנושאי המחלוקת;
- נושאים בהם התגלעו מחלוקות פנים-ממשלתיות משמעותיות יידונו רק בשלבים המאוחרים לדיוני הוועדה. בכלל כך צוינו הנושאים הבאים: ביטול ההפרדה המבנית של חברת החדשות, הסדרי תחרות וביטול הבעלויות הצולבות, מדידת נתוני צפייה, סמכות דרישת מידע של מנכ"ל משרד התקשורת ואמצעי האכיפה המינהלית שייקבעו בחוק.

243. כבר בסמוך לאחר קבלת החלטת המתווה, התעוררו מצד חלק מחברי הכנסת טענות בדבר הקושי לקיים פיקוח פרלמנטרי תקין גם אם תיושם החלטת המתווה. כך, במכתב מיום 20.1.2026, עומדים מספר חברי ועדה (חה"כ גינזבורג, טל-מירון, רייטן-מרום וסובה) על הקשיים העומדים נוכח מידע חסר או חלקי המוצג בפני הוועדה. בנסיבות אלה ביקשו חברי הכנסת להשהות את הדיונים, להשיב את ההצעה למסלול חקיקה תקין, ולאפשר לממשלה להשלים את עבודת המטה ולהציג בפני הוועדה תשתית מלאה, סדורה וקוהרנטית.

המכתב מיום 20.1.2026 מצ"ב כ**<u>נספח ע/26</u>** לעתירה.

244. במכתב מיום 17.2.2026 עמדה יועמ"ש הכנסת על החשיבות הטמונה בקיום החלטת המתווה לצורך הגשמת עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, על החשש הקיים מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים אותם מבקש השר לקדם, ועל החשש מפני מעורבות והשפעת יתר של השר על עבודת הוועדה המיוחדת. מכתב זה נשלח בנסיבות בהן יו"ר הוועדה דחתה הצעות שהעלו נציגי הייעוץ המשפטי לוועדה לחלופות לנוסח בסוגיות מהותיות הנוגעות להקמת הרשות המאסדרת (פרק ב' לחוק השידורים).

בנסיבות אלה, הבהירה יועמ"ש הכנסת, בין היתר, את החשיבות לקיים שני דיונים בשבוע בלבד. נעמוד על הדברים כלשונם מפאת חשיבותם הרבה:

> **"8. במכתבי מיום 30.11.25, ציינתי כי ישנה חומרה מיוחדת הנובעת מכך שיו"ר הוועדה המיוחדת הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו, <u>וזאת נוכח החשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה ועל היקף המעורבות שלו בהליך החקיקה של הצעת החוק. כמו כן, עמדתי על כך שאילו הוועדה המיוחדת תקבל את החלטותיה לפי עמדת השר ותו לא, הדבר יפגע אנושות בסמכויות הפיקוח של הכנסת ושל ועדת הכלכלה בפרט, יחליש את כוחן מול הממשלה, וככל הנראה יהווה גם פגם בהליך החקיקה</u>.**
>
> **9. באשר למתווה הדיוני שהצעתי במכתבי מיום 11.1.26, נראה כי הוא אינו מיושם במלואו וכי גורמי הממשלה אינם מתכנסים לליבון המחלוקות ביניהם. <u>לצד זאת, החשש מפני האצת הליך החקיקה ומעורבות יתר של השר בהתייחס להצעת החוק ולדיוני הוועדה כמתואר לעיל, נותר בעינו</u>. לפיכך, <u>עמדתי היא כי בשלב זה הוועדה תקיים שני דיונים בשבוע בלבד, בהתאם לסדר הפרקים המופיע במתווה הדיוני. זאת, כדי לאפשר היערכות נאותה לדיונים, ובמקביל גם ליתן פרק זמן מספיק לעבודה על מתן תשובות ומענים ביחס לשאלות שהתעוררו בדיוני הוועדה</u>. עמדה זו נמסרה גם ליו"ר הוועדה.**
>
> **כמו כן, כמובן שלשם הקפדה על הליך חקיקה תקין נדרש להקדיש לכל פרק בהצעת החוק זמן מספיק, שיאפשר לבחון באופן ראוי, מוקפד ונאות, את ההסדרים השונים המוצעים בגדרו, ובפרט בשים לב לכך שמדובר בהצעת חוק מורכבת ומסועפת, בתחום רגיש במיוחד, המצריכה לימוד וליבון מעמיק. יש להקפיד על מימוש עקרון**

ההשתתפות של חברי הכנסת ועל יכולתם לגבש עמדה מושכלת על נושאי הצעת החוק, המבוססת על מידע ונתונים כמו גם על עמדות גורמי המקצוע הרלוונטיים."

מכתבה של יועמ"ש הכנסת מיום 17.2.2026 מצ"ב כ**נספח ע/27** לעתירה.

245. אולם, על אף ההבהרות והאזהרות שניתנו בידי יועמ"ש הכנסת במכתביה האמורים, ככל שהתקדמו דיוני הוועדה, וביתר שאת לאחר שהתעוררה האפשרות לפיזורה של הכנסת, הלכה ונפרמה החלטת המתווה, כאשר בשבועות האחרונים לעבודת הוועדה החלטת המתווה התאיינה לחלוטין, וזכתה להתעלמות מצד יו"ר הוועדה המיוחדת ושר התקשורת. זאת, תוך פגיעה ממשית בדיוני הוועדה ובזכות ההשתתפות של חברי הכנסת.

246. הפרות אלה באו לידי ביטוי בקצב הדיונים שהלך וגבר, שהגיע ל-3 ואף ל-4 ישיבות בשבוע; בשעות הישיבות הארוכות שנוהלו, אשר רבות מהן הגיעו לשעות הלילה המאוחרות; ובעצם הדיון בנושאים בעלי רגישות חוקתית, שהמשיכו לעמוד בלב המחלוקת בין משרד התקשורת לייעוץ המשפטי לממשלה (כגון אסדרת חדשות ונתוני צפייה), בעוד שנושאים מהותיים אחרים שהגיעו מלכתחילה בשלים לשולחן הוועדה, כלל לא נדונו ולבסוף פוצלו מהחוק.

העתק ממספר זימונים שנשלחו לישיבות הועדה המיוחדת מצ"ב כ**נספח ע/28** לעתירה.

בנוסף, ראו לעניין זה את מכתבה של העותרת ליועמ"ש הכנסת מיום 10.5.2026; מצ"ב כ**נספח ע/29** לעתירה (למען שלמות התמונה יובהר כי הדיון שנקבע ליום 14.5.2025 בוטל בשל ציון יום ירושלים).

247. עקב הקצב המואץ של ניהול ישיבות הוועדה, וחוסר הסדר שבו התאפיינו הדיונים, הבהירו נציגי הייעוץ המשפטי של הוועדה, פעם אחר פעם, כי לא הספיקו להיערך לנושאים שונים שעלו לדיון בישיבות הוועדה, תוך הבהרה כי בנסיבות העניין יינתן ייעוץ משפטי בהיבטים מצומצמים בלבד, או שלא יינתן ייעוץ משפטי בכלל.

248. נעמוד להלן על מקצת האירועים שהתרחשו והתכתובות שהוחלפו עקב פגמים שנפלו בניהול ישיבות הוועדה, תוך הפרה של החלטת המתווה.

249. ביום 31.3.2026 פנו נציגי הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת במכתב ליו"ר הוועדה המיוחדת, והלינו על לוח הזמנים שאותו ביקשה יו"ר הוועדה לגבש להמשך דיוני הוועדה (סע' 3-2 למכתב):

"...נציין כי לאורך דיוני הוועדה עמדנו מספר פעמים על הצורך לקבוע ימי דיונים באופן שיאפשר היערכות נאותה להם ובמקביל גם ליתן פרק זמן מספיק לעבודה על מתן תשובות ומענים ביחס לעניינים שהתעוררו בדיוני הוועדה ולשאלות שנשאלו על ידי חברי הוועדה. דברים ברוח זו נמסרו גם מספר פעמים במסגרת מכתבי מענה ששלחה היועצת המשפטית לכנסת לחברי כנסת, שפנו אליה בעניין התנהלות הוועדה, במסגרתם היא עמדה על החשש מפני האצת הליך החקיקה באופן שמטיל צל כבד על יכולת הוועדה להוציא תחת ידיה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעת חוק כה מקיפה ומורכבת.

אנו סבורים כי לוח הזמנים המוצע במכתבך אינו משקף את האמור לעיל, בין היתר, נוכח סמיכות הדיונים המוצעים והיקף הנושאים הרחב המוצע להיכלל בהם. כמו כן, לוח הזמנים המוצע אינו מאפשר לנו להתכונן כיאות לדיוני הוועדה וללמוד נושאים חדשים ובמקביל גם לגבש עמדות ביחס לסוגיות מורכבות ורבות שטרם הוכרעו ביחס לפרקים שכבר נדונו..."

מכתב הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת מיום 31.3.2026 מצ"ב **כנספח ע/30** לעתירה.

250. במכתב מיום 12.4.2026, שנשלח, בין היתר, במענה לטענות שעלו מפי יו"ר הוועדה לעניין קצב העבודה של נציגי הייעוץ המשפטי לוועדה, הבהירה יועמ"ש הכנסת את עמדתה לעניין הבעייתיות הנוצרת עקב הגברת קצב ישיבות הוועדה ונוכח הנושאים שעלו לדיון בוועדה המיוחדת (סע' 3 למכתב):

"3. ...ככל שדיוני הוועדה המיוחדת הולכים ומתקדמים, רק מתעוררות עוד ועוד בעיות, סתירות ותמיהות, שרובן ככולן אינן זוכות למענה סדור והכרעה במסגרת הדיונים. ישנן גם סוגיות בלתי פתורות שעורר משרד התקשורת עצמו ביחס לסעיפים מסוימים בהצעת החוק, שעל חלקם אף הוחלט לדלג, ואשר מעוררים ספק רב באשר לרלוונטיות של התוכנית הכלכלית שגיבש משרד התקשורת ביחס להצעת החוק, ומעוררים גם שאלות משפטיות מורכבות. כל אלה ועוד, מוסיפים למורכבות הקיימת ממילא, ומשליכים גם הם על היכולת לגבש עמדה סדורה וברורה ביחס להצעת החוק על כל המשתמע מכך."

מכתבה של יועמ"ש הכנסת, עו"ד אפיק, מיום 12.4.2026 **<u>כנספח ע/31</u>** לעתירה.

251. נוכח חשש שריחף מעל דיוני הוועדה כי שר התקשורת הוא שמכתיב בפועל את קבלת ההחלטות, כמו גם את קצב הדיונים ואופי ההתנהלות, באופן הפוגע בעקרון הפרדת הרשויות, מצאה לנכון עו"ד אפיק להוסיף ולהתריע כלהלן (סע' 10 למכתב):

"לסיום אציין, כי בחוות דעתי מיום 30.11.25, עמדתי על כך שחומרה מיוחדת בהקמת הוועדה המיוחדת נוגעת למצב דברים שבו יו"ר הוועדה המיוחדת הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו (כפי שאכן נקבע לבסוף בפועל), וזאת נוכח החשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה המיוחדת ועל היקף מעורבותו בהליך החקיקה של הצעת החוק. בתוך כך גם הדגשתי כי אם הוועדה המיוחדת תקבל את החלטותיה על פי עמדת השר, הדבר יפגע באופן קשה בסמכויות הפיקוח של הכנסת ושל ועדת הכלכלה, יביא להחלשת כוחן מול הממשלה, ואף עשוי לעלות כדי פגם בהליך החקיקה. אני ערה לדברים שכתבת במכתבך, כי "ההכרעה בדבר סדרי עבודת הוועדה מתקבלת על ידי יו"ר הוועדה בלבד, בהתאם לסמכותה", אך ראיתי לנכון לשוב ולהזכיר את עמדתי בעניין, ולעמוד פעם נוספת על החובה לשמור באופן מוקפד על ההפרדה בין הממשלה לכנסת בכל הנוגע לעבודה על הצעת החוק, וזאת לשם הבטחת תקינות הליך החקיקה, וכדי להימנע מפגיעה בכנסת ובסמכותה כגורם מפקח על הממשלה".

252. לאחר אמירות קשות שהטיחה יו"ר הוועדה בנציגי הייעוץ המשפטי לוועדה בישיבה מיום 12.4.2025 - ובכלל זה האמירה שלפיה "דעותיכם אינן רלוונטיות לשולחן הזה" - פנתה ביום 15.4.2025 יועמ"ש הכנסת, עו"ד אפיק, במכתב נוסף ליו"ר הוועדה, ובו הבהירה, בין היתר, את הדברים הבאים (סעיף 20 למכתב):

"...אכן, הדברים שהטחת ביועצים המשפטיים היו פוגעניים. אין מקום להשתלח בעובדי כנסת על ביצוע עבודתם. אך כמפורט לעיל, לדברים לא היה בסיס עובדתי. אמנם זו לא הפעם הראשונה שאת מטיחה בהם האשמות מסוג זה, <u>ואולם הפעם, לראשונה, הודעת שתשללי מהם את היכולת להשיב לשאלות חברי הכנסת כנדרש</u>. יצוין כי כאשר לאחר מכן עלו בוועדה טענות ביחס לתקינות ההליך, אף הצעת לשר: "יש לך משפטן? תבקש ממשפטן שיבדוק את התקנון של הכנסת". ככל שתחליטי שלא למנוע מחברי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה למלא את תפקידם ולא תישלל מהם האפשרות להשיב על שאלות חברי הכנסת, הצוות יוסיף ללוות את דיוני הוועדה כפי שעשה עד כה, במקצועיות ועניינית.

מכתבה של יועמ"ש הכנסת מיום 15.4.2026 מצ"ב כ**<u>נספח ע/32</u>** לעתירה.

253. נוכח צבר הפגמים הקשים שנפלו בהתנהלותה של הוועדה, ובכלל כך זירוז הליכי החקיקה והחשש מפני השפעתו של שר התקשורת על תהליך החקיקה, הבהירה עו"ד אפיק את עמדתה כי **הבטחת הליך חקיקה תקין מחייבת לדון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה ולא בוועדה המיוחדת** (סע' 23-21 למכתב):

> **"21. לצערי, הפגמים שעלו בדיון שהתקיים אתמול הם חוליה נוספת בשרשרת של פגמים שנפלו בהתנהלות הוועדה המיוחדת מיום הקמתה ואשר עליהם עמדתי במספר מכתבים שהוצאתי בעניין. למעשה, מדובר בהתממשות החששות שעליהם עמדתי בחוות דעתי וכן בדיון שקיימה ועדת הכנסת בעניין הזה ביום 1.12.2025. בין החששות שמניתי נכללו: חשש מפני זירוז הליכי החקיקה; חשש מפני השפעת יתר של שר התקשורת על דיוני ועדה שכזו, כשבהקשר זה ציינתי בדיון הנ"ל כי אם תוקם ועדה מיוחדת שכל תכליתה תהא העברת רפורמה as is, הדבר יהפוך לפגם היורד לשורש הליך החקיקה; חשש מפני החלשת כוחה וסמכויותיה של הכנסת בהיבטי הפיקוח על עבודת הממשלה; וחשש מפני פגיעה אפשרית בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת.**
>
> **22. <u>כפי שציינתי בחוות הדעת, תנאי בסיסי ומקדמי לריפוי הפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי ובעצם הקמת הוועדה המיוחדת, הוא בראש ובראשונה קיומו של הליך חקיקה ברמת נאותות גבוהה במיוחד. כל עוד התנאי הבסיסי להליך חקיקה ראוי אינו מתקיים, לא ניתן גם כמובן להציע אבני דרך לריפוי הפגמים.</u>**
>
> **23. <u>נוכח כל אלה, וכפי שהדברים הולכים ומתבהרים מדיון לדיון, אין לי אלא לחזור על עמדתי כי לשם הבטחת הליך חקיקה תקין יש לדון בהצעת החוק כולה בוועדה הקבועה והמוסמכת לכך – ועדת הכלכלה.</u>"**

254. גם עמדתה האמורה של יועמ"ש הכנסת זכתה לביטול והתעלמות, ודיוני הוועדה המיוחדת הלכו ונמשכו, תוך הפרה הולכת ונמשכת של החלטת המתווה.

<u>(ג)(2)(2)(3) פגמים בקבלת ההחלטה לפיצול חלקים נרחבים בחוק השידורים</u>

255. ביום 25.5.2026 קיבלה הוועדה המיוחדת החלטה לפצל חלקים נרחבים מחוק השידורים, שכללו: הוראות לעניין אסדרת שידורי החדשות; הוראות לאסדרת מסרים פרסומיים (סע' 90 להצעת החוק); הסמכת המועצה לקבוע כללים לעניים הגנה על קטינים (סע' 91 להצעת החוק); הסמכת המועצה לקבוע הוראות צרכניות (סע' 92 להצעת החוק); הוראות לעניין העברת מסרי חירום (סע' 93 להצעת החוק); ואת כלל ההוראות לעניין סמכויות הפיקוח האכיפה של הרשות לתקשורת משודרת.

פרוטוקול דיון הוועדה המיוחדת מיום 25.5.2026 מצ"ב כ**<u>נספח ע/33</u>** לעתירה.

256. החלטת הפיצול התקבלה בעיקרה על רקע החשש לפיזור הקרב של הכנסת והכניסה לתקופת בחירות, ומתוך רצון להאיץ ביתר שאת את ניהול ההליך הפרלמנטרי ולחוקק את חוק השידורים במתכונת חלקית בלבד.

257. לעניין זה, כבר במכתבה מיום 12.4.2026 (נספח ע/31 לעתירה), עמדה יועמ"ש הכנסת על הקושי הטמון במהלך של פיצול הוראות החוק, תוך הבהרה כי קושי זה מתחדד במיוחד מקום שבו הפיצול נועד, ולו בעיקרו, להאיץ את הליך החקיקה (סעיף 9 למכתב):

> **"אציין עוד, כי ככל שחולף הזמן, ועם התקדמות דיוני הוועדה המיוחדת, הולך ומתברר כי קיים קושי רב בפיצול הצעת החוק, וזאת בשים לב למבנה המורכב שלה, לקשר שמתקיים בין הסעיפים והפרקים השונים, כאשר ברור כי הכרעה לגבי פרקים מסוימים, משליכה במישרין גם על אחרים. אמנם, בפנייתך מושא מכתבי**

זה ציינת כי סוגיית הפיצול תיבחן בהתאם להתקדמות הדיונים, אך ראיתי לנכון לשקף לך את עמדתי ביחס לסוגיה זו כבר עתה, בפרט משום שבשלב מוקדם יותר של הליך החקיקה הייתי נכונה לבחון פיצול. עם זאת, ככל שמתבררת המורכבות והשפעת הסעיפים והנושאים זה על זה, אני סבורה עתה שהליך של פיצול הצעת החוק הוא בעייתי, וכי בעייתיות זו אף תתגבר אם עיקר מטרת הפיצול היא האצה נוספת של הליך החקיקה."

258. החלטת הפיצול התקבלה על בסיס דברי הסבר שהופצו לחברי הוועדה בבוקר הדיון (הנוסח צורף כנספח ע/3 לעתירה), נוסח להחלטה שהופץ יומיים קודם לכן, בליל יום ה-23.5.2026 (הנוסח צורף כנספח ע/4 לעתירה) ונוסח קודם של מכתב הסבר לעניין מהלך הפיצול שהופץ ביום 17.5.2026 (הנוסח צורף כנספח ע/5 לעתירה).

259. בטרם התקבלה ההחלטה, חזרה יועמ"ש הכנסת והבהירה לחברי הוועדה את עמדתה המשפטית לעניין פגמים קשים הטמונים במהלך המתוכנן לפיצול החקיקה, והתריעה מפני קבלת ההחלטה לאישורו ויישומו של המהלך.

260. בכלל כך, הבהירה עו"ד אפיק את עמדתה כי הפיצול המוצע אינו עומד בדרישה לביסוסו של "עיקרון מסדר" המעמיד את החלקים הנותרים בחוק העומד בפני עצמו, אלא בחוק חסר ובעל הגיון פנימי במבנהו. לעניין זה הדגישה עו"ד אפיק את עמדתה כי פיצול החלק הנוגע לסמכויות הפיקוח והאכיפה של רשות השידורים, הוא כשלעצמו מותיר את החוק חסר משמעות.

נעמוד להלן על מקצת הדברים שאמרה יועמ"ש הכנסת (עמ' 42-40 לפרוטוקול הדיון מיום 25.5.2026; נספח 33):

"...פיצול הצעת חוק, בהתאם לתקנון הכנסת, נעשה כשיש עיקרון מסדר, שמסביר מדוע נדרש הפיצול. <u>העיקרון המסדר הזה, אני כבר אגיד ספוילר, הוא לא רק כי אנחנו לא מספיקים לעשות עכשיו, ונקרא סעיפים שנקרע, בעי"ן, סעיפים מתוך ההצעה שלא נגיע אליהם או שהם מורכבים לנו מדי כרגע לדון בהם, ואנחנו חייבים להעביר משהו מהר מהר כי זה מה שצריך. זה לא הליך תקין</u>. הליך תקין זה לדון בסוגיות, למצוא עיקרון מסדר לפיצול, עיקרון מסדר לפיצול צריך להיות עיקרון נושאי. למשל, אם נסתכל על מקומות שמפצלים, מפצלים בין הוראת שעה להוראת קבע, מפצלים נושא גדול לעומת נושאים משניים, אבל יש היגיון מסדר, שאומר שבסוף נשארים שני הסדרים שאפשר להתבונן בכל אחד מהם ולומר: ההסדר הזה עומד בפני עצמו. אפשר לחוקק אותו כחוק ולא יקרה כלום, זה יהיה בסדר, החוק יעמוד כחוק עצמאי שעומד בפני עצמו [...]

<u>...אני לא מכירה מצב של פיצול, שנעשה רק כדי לקרוע מתוך החוק כל מיני סעיפים ולהגיד אוקיי, מה שנשאר נעביר, אחר כך נראה, מישהו יתמודד עם זה מתישהו, אם בכלל</u>. ההצעה הזאת כרגע הורידה למעשה את פרק האכיפה במלואו. המשמעות היא, כפי שנאמר כאן לדעתי על ידי גורמים מתוך תחום התקשורת עצמו, נדמה לי ששמעתי אפילו את יוליה שמואלוב אומרת שזה יותיר את החוק חסר משמעות. זאת אומרת, כאשר מוציאים פרק אכיפה, שהוא בעצם - איך מיישמים חוק? <u>חוק צרי [הטעות במקור; הח"מ] הוא צריך לעמוד בפני עצמו, להיות עצמאי וגם שאפשר יהיה לאכוף אותו. אז אם מורידים את פרק האכיפה למתי שהוא, לאחר כך, רק בגלל שיש לחץ להעביר את זה עכשיו, זה דבר שהוא בעיניי בעייתי מאוד</u> [...]

...בסופו של דבר בעיניי הקושי המאוד מאוד גדול זה, וזאת הסיבה, בגלל שאנחנו בסופו של דבר כבר בחודש מרס לא מצאנו היגיון מסדר לפיצול שאפשר לעמוד מאחוריו, למרות שכן הייתה לי, כמו שאמרתי, בספר בראשית, הייתה לי נכונות לבחון את הרעיון הזה. זה ממש לא ניתן לומר, כפי שאולי נאמר כאן שמדובר בפיצול שהוא על דעתנו, אלא להפך. <u>משלא מצאנו היגיון מסדר והבנו, ואני חושבת שגם</u>

<u>הדיונים האחרונים לימדו אותנו, שההיגיון המסדר היחיד שיש כאן זה הזמן - רוצים להעביר מהר מהר מהר, יאללה יאללה, וכשרוצים להעביר מהר מהר מהר, יאללה יאללה, אני חושבת שזה דברים שכבר קרו בהצעות חוק אחרות, וזה בנוסף לכך שאני חושבת שגם הפיצול הזה בסוף מפקיע סמכויות באופן מסוים מהוועדה הזאת.</u>"

261. ואולם, גם עמדתה המשפטית לעניין פיצול החוק זכתה להתעלמות מצד יו"ר הוועדה, ח"כ דיסטל-אטבריאן. זמן קצר לאחר מכן התקיימה הצבעה בנושא, שבסיומה התקבלה ההחלטה על פיצול החוק. ביום 27.5.2026 קיבלה הוועדה המיוחדת החלטה נוספת בנושא הפיצול לאחר רביזיה שהוגשה בנדון; נושא הפיצול הועבר להצבעה במליאת הכנסת, וזו קיבלה החלטה לאימוץ הפיצול ביום 1.5.2026.

<u>(ג)(2)(2)(4) פגם חמור בשלב ההסתייגויות וההצבעה על חוק השידורים בוועדה המיוחדת</u>

262. פגם נוסף, חמור ויוצא דופן אף הוא, נפל בשלב הסופי והרגיש ביותר של עבודת הוועדה המיוחדת - שלב הגשת ההסתייגויות וההצבעות על נוסח החוק. דווקא בשלב זה, שבו נדרשת הקפדה מוגברת על בהירות הנוסח, על שלמותו ועל יכולתם של חברי הכנסת והייעוץ המשפטי לבחון את ההסדרים המוצעים בטרם הצבעה, התנהל ההליך באופן פגום, חפוז וחסר תקדים.

263. ביום 9.6.2026, יומיים בלבד לפני מועד ישיבת ההסתייגויות וההצבעות שנקבעה ליום 11.6.2026, הופץ לחברי הכנסת נוסח של הצעת החוק שהוכן בידי משרד התקשורת. נוסח זה לא היה נוסח בשל, סדור ומוכן לעבודה פרלמנטרית תקינה: הוא היה רווי טעויות, חסרים ואי-התאמות, כלל הוראות שלא נוסחו כראוי, ואף סבל מליקויי מספור בסיסיים. בנסיבות אלה, חברי הכנסת נדרשו להכין הסתייגויות ולהתכונן להצבעות על בסיס טקסט חסר, מבולבל ובלתי אמין מבחינה נוסחית.

נוסח הצעת החוק שהופץ ביום 9.6.2026 מצ"ב כ**<u>נספח ע/34</u>** לעתירה.

264. חומרת הדברים התחדדה עוד יותר בהודעת דוא"ל חריגה שנשלחה באותו יום לחברי הוועדה בידי עו"ד פנחס גורט, נציג הייעוץ המשפטי לוועדה. בהודעה זו הובהר, בלשון שאינה משתמעת לשתי פנים, כי הייעוץ המשפטי לוועדה לא השלים את הבדיקה המשפטית הנדרשת של הנוסח בטרם הפצתו, וכי בנסיבות אלה אין הוא יכול לסמוך את ידיו על נוסח ההצעה שהופץ לצורך הגשת הסתייגויות. מדובר באמירה חריגה ביותר, המלמדת כי ההליך הגיע לשלב מתקדם ומכריע בלא שהתקיימו תנאי המינימום הנדרשים לבחינה משפטית ולפרוצדורה פרלמנטרית תקינה.

הודעת הדוא"ל של עו"ד גורט מיום 9.6.2026 מצ"ב **<u>כנספח ע/36</u>** לעתירה.

265. הדברים שעלו מהודעתו של עו"ד גורט מלמדים על כשל עמוק ומתמשך באופן ניהולו של שלב זה. מן ההודעה עולה כי על רקע דרישתם של שר התקשורת ויו"ר הוועדה להאיץ את ההליך בשל החשש מפיזור הכנסת, הועבר נוסח חלקי ובלתי בדוק למשרד התקשורת לשם הפצתו, אף שהובהר במפורש כי מדובר במצב חריג, בעייתי ותקדימי. עוד עולה כי הייעוץ המשפטי לוועדה לא השלים אפילו מעבר ראשוני על כלל הצעת החוק, לא התאפשר לו לוודא שהערותיו הוטמעו בנוסח הסופי, והוא אף לא ידע אם הנוסח שהופץ עבר את בחינת הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת. משכך, הובהר כי אין באפשרות הייעוץ המשפטי לוועדה לאשר את הנוסח - לא ביחס לחלקים שעליהם עבר באופן חלקי, ובוודאי לא ביחס לחלקים שעליהם לא עבר כלל:

"...אתמול בערב, לאחר שעות עבודה רבות נוספות שלנו על הנוסח כאמור, ולאחר שנדרשנו לשלב בו גם את הסעיפים הנוגעים לספק תכנים בעל חשיבות מסחרית,

שהוועדה דנה בהם יום קודם לכן, התבקשנו על ידי השר ויו"ר הוועדה להעביר את הנוסח למשרד התקשורת. זאת בשל החשש שעמדו עליו השר ויו"ר הוועדה שהכנסת תתפזר בשבוע הבא. הבהרנו לשר וליו"ר הוועדה כי מדובר במעבר בסיסי והכרחי, לשם מניעת תקלות חקיקתיות ולצורך עמידה בסטנדרט הבסיסי המקובל ביחס להצעות חוק המועברות לחברי הוועדה לצורך כתיבת הסתייגויות. עוד אמרנו, כי הפצת נוסח להסתייגויות על ידי משרד התקשורת, וכן מבלי שהייעוץ המשפטי לוועדה השלים, אף לא מעבר ראשוני על ההצעה המלאה, הוא מצב דברים חריג בעייתי ותקדימי ביותר. בנסיבות אלה, הבהרנו כי לא נוכל לסמוך את ידינו על הנוסח שיופץ, ואף לא על החלקים שעליהם עברנו, אם לא יתאפשר לנו לוודא שכלל ההערות והתיקונים שהצענו אכן הוטמעו בנוסח הסופי לפני הפצתו. על אף כל זאת, השר ויו"ר הוועדה עמדו על דרישתם להעברת הנוסח החלקי בלילה (בהקשר זה נציין כי המעבר הראשוני שלנו על הצעת החוק היה עד לפרק היישומון, ובאופן ספציפי – עד לסעיף שסומן כ-107א) [...]

כפי שהובהר בהודעת מנהלת הוועדה שנשלחה לחברי הוועדה הבוקר – יו"ר הוועדה החליטה לבסוף להפיץ את נוסח הצעת החוק כפי שגובש על ידי משרד התקשורת (ויצוין כי ככל הידוע לנו אין מדובר בנוסח שעבר תחת ידי הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת) וזאת למרות שלא סיימנו להשלים את המעבר הראשוני שלנו על כלל סעיפי הצעת החוק, ואף מבלי שהתאפשר לנו לעבור על הנוסח הסופי כדי לוודא שההערות והתיקונים החלקיים שהספקנו לשלוח, אכן הוטמעו [...]

הפועל היוצא מכל האמור לעיל - איננו יכולים לסמוך את ידינו על הנוסח המלא שנשלח מטעם משרד התקשורת והופץ הבוקר לחברי הוועדה לקראת דיוני ההסתייגויות וההצבעות. זאת ביחס לכלל הצעת החוק; הן ביחס לחלק שעליו עברנו באופן ראשוני אך לא ניתנה לנו אפשרות להתייחס להטמעת ההערות והתיקונים שסברנו כי נדרשים, וביתר שאת ביחס לחלק שעליו כלל לא עברנו, ולו באופן ראשוני. הדברים אמורים בפרט ביחס להצעת החוק דנן, שהגיעה לכנסת מבלי שהושלם לגביה ההליך הפנים-ממשלתי, וכתוצאה מכך גם ללא השלמת עבודת הנסחות במשרד המשפטים כנדרש ביחס להצעות חוק ממשלתיות; ולאור הקשיים שנבעו מאופן ניהול דיוני הוועדה, והפגמים שנפלו בניהול הליך החקיקה בוועדה, שעליהם עמדה היועצת המשפטית לכנסת במספר הזדמנויות, ואליהם התייחסנו גם אנחנו לא אחת, במרוצת הדיונים."

266. גם יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק, מצאה לנכון להתייחס עוד באותו יום לפגמים החמורים שנפלו בהפצת הנוסח לקראת שלב ההסתייגויות וההצבעות, וזאת בהודעת ווטסאפ שנשלחה לחברי הוועדה. ההודעה נוקטת בלשון חמורה וברורה שאינה משתמעת לשני פנים. בשל חשיבות נצטט את לשון ההודעה במלואה:

"אבהיר את העובדות שהיו בשיחה עם הצוות ואתי שהיו"ר מתייחסת אליה וכן בשיחות הרבות שהתקיימו לאחר מכן עם הצוות:

1- בשיחה המוקדמת אליה מתייחסת היו"ר- לא ידענו מה יהיה טיב הנוסח שיועבר אלינו על ידי משרד התקשורת. הובטח שנעשה מאמץ לעבור עליו מהר.

2- בפועל הנוסח שהגיע היה לקוי מאוד, לא עבר את היעוץ למשרד, חסר נסחות בסיסית ולא נכללו בו הכרעות רבות שהתקבלו בוועדה.

3- משכך הוא דרש עבודה מאומצת כפולה ומכופלת ממה שבכלל ניתן היה לשער. כפי שנכתב במייל מטעם היעוץ לוועדה- הצוות עבד על הנוסח עד שישי בצהרים והעביר את מה שהספיק. כשראה השר את כמות החוסרים וההערות הנכונות של היעוץ לוועדה סוכם שעבודתם על הנוסח תימשך לעוד יום אחד.

4- מעולם לא הונח להסתייגויות נוסח שיעוץ משפטי לוועדה לא עבר עליו; מעולם גם לא הונח נוסח שיעוץ משפטי של משרד לא עבר עליו. מעולם לא הונח גם נוסח שנפלו ממנו סעיפים ויש בו חסרים רבים כמו שהיו וישנם בנוסח שהופץ הבוקר באופן חריג וחסר תקדים שכבר עמדנו עליו.

5- בכל דיוני ההצבעות בהליכי החקיקה בכנסת, ככל שהתגלעו בעיות בנוסח טרם ההצבעה עליו או במהלכה- הוספו שעות להגשת הסתייגויות ו/או לדיון עליהן. הדבר שוקף והובהר ליו"ר הוועדה ולשר לכל אורך השיחות הרבות שהתקיימו עימם. כך חובה לנהוג אף כאן ולא ניתן להיתלות בהאשמות ליעוץ המשפטי שנאלץ לעבוד על נוסח חסר ועתיר פגמים שנשלח על ידי שר התקשורת ומנכלו."

מאחר שהודעת הווטסאפ לא נשלחה במקור למי מנציגי העותרת, היא אינה יכולה להמציא העתק צילומי מקבוצת הווטסאפ שבה היא נשלחה.

267. חומרתו של הפגם לא נעצרה בכך. בלילה שבין 10.6.2026 ל-11.6.2026, שעות ספורות בלבד לפני הישיבה שנקבעה לבוקר המחרת, שלח שר התקשורת מכתב ליו"ר הוועדה המיוחדת ובו שורה ארוכה של תיקונים נוספים להצעת החוק - למעלה מחמישה-עשר תיקונים במספר. לא היה מדובר בתיקוני ליטוש, אלא בשינויים מהותיים שחלקם נוגעים לליבת ההסדרים הרגישים ביותר בהצעת החוק, ובכלל זה היחסים הכלכליים בין פלטפורמות לערוצים, מעמדו של ערוץ החדשות i24NEWS, אסדרת שידורי ספורט, הסדרי בעלויות צולבות, וכן מגבלות תוכן הנוגעות לתכני המרת דת ולתכנים פוגעניים, אלימים או מיניים.

מכתבו של שר התקשורת ליו"ר הוועדה המיוחדת מיום 11.6.2026 (נשלח לאחר חצות) מצ"ב כ**<u>נספח ע/36</u>** לעתירה.

268. בנסיבות אלה, תחת לפתוח בשלב ההסתייגויות וההצבעות על נוסח החוק, הדיון בבוקר יום 11.6.2026 הוסט לדיון בתיקונים המאוחרים שהציע השר. ואולם גם דיון זה לא התנהל באופן שאפשר בחינה פרלמנטרית ממשית. לאחר שנדונו שלושה תיקונים בלבד - ואף הם נקראו יחד - החליטה יו"ר הוועדה, מטעמי האצה, לאפשר את קריאתם של יתר התיקונים במקשה אחת. כתוצאה מכך, לא התקיים דיון ענייני ונפרד ברבים מן השינויים המוצעים, לא ניתנה אפשרות מספקת לעמוד על משמעותו של כל תיקון ותיקון, ולא נותר זמן של ממש לשמוע את הערותיהם של נציגי הייעוץ המשפטי לוועדה ביחס לחלק ניכר מן התיקונים. הליך כזה שולל, הלכה למעשה, את האפשרות לקיים דיון ממצה, לבחון חלופות, או לגבש עמדה מושכלת ביחס לשינויים שהובאו להצבעה.

ראו לעניין זה מכתב מיום 11.6.2026 של חה"כ רייטן-מרום, טל-מרון, גינזבורג וסובה ליועמ"ש הכנסת; מצ"ב **<u>כנספח ע/37</u>** לעתירה.

269. הנה כי כן, בשלב המכריע של ההסתייגויות וההצבעות הובא בפני חברי הוועדה נוסח פגום, חסר ובלתי בדוק של הצעת החוק, אשר הופץ בלא שהושלמה לגביו עבודת הייעוץ המשפטי הנדרשת; ולאחר מכן, נוספו לו ברגע האחרון תיקונים מהותיים ורבים, שחלקם נוגעים בלב ההסדרים הרגישים ביותר בחוק, מבלי שניתנה אפשרות ממשית לקיים בהם דיון ענייני, מסודר וממצה. בכך נפגעה באופן חמור זכותם של חברי הכנסת להשתתף השתתפות אפקטיבית בהליך החקיקה, נפגעה יכולתה של הוועדה למלא את תפקידה הפרלמנטרי כראוי, ונשללה האפשרות להצביע על נוסח יציב, סדור ובשל. מדובר אפוא בפגם חמור נוסף, בעל משקל עצמאי ומצטבר, היורד לשורש הליך החקיקה.

<u>(ג)(2)(2)(5) פגם חמור בהחלטות ועדת הכנסת: דחיית עמדת יועמ"ש הכנסת בעניין "נושאים חדשים"</u>

270. פגם חמור נוסף שנפל בהליך החקיקה נוגע להחלטות שהתקבלו בישיבת ועדת הכנסת מיום 6.7.2026. ישיבה זו עסקה בטענות שהעלו חברי הוועדה המיוחדת, במסגרת ההצבעות על סעיפי הצעת החוק לקראת הנחתה על שולחן המליאה לקריאה השנייה והשלישית, שלפיהן יש לראות בחלק מסעיפי הצעת החוק משום "נושא חדש", כמשמעותו בסעיף 85(ב) לתקנון הכנסת.

חלקים רלוונטיים מפרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת מיום 6.7.2026 מצ"ב **<u>כנספח ע/38</u>** לעתירה.

271. כפי שיובהר להלן, חרף חוות דעתה המשפטית הברורה של היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, שלפיה לפחות חלק מן הטענות האמורות מבוססות היטב, בחרו חברי ועדת הכנסת להתעלם מעמדתה ולקבל החלטה שאפשרה את המשך הליך החקיקה, מבלי להשיב את הסעיפים הרלוונטיים לדיון מחודש בוועדה המיוחדת, כפי שמתחייב מקום שבו מדובר ב"נושא חדש".

272. באשר לסעיפים 98א להצעת החוק (איסור אספקת חומר תועבה; סעיף 99 בנוסח החוק) ו-98ב להצעת החוק (הגנה על קטינים; סעיף 100 לחוק), קבעה יועמ"ש הכנסת כי יש לראותם כ"נושא חדש", לאחר שסעיפים אלה פוצלו קודם לכן מן הצעת החוק - במסגרת הליך שכאמור לעיל היה רצוף פגמים כשלעצמו (עמ' 5-4 לפרוטוקול):

> **"ביחס לסעיפים אלה, שיצאו בפיצול, מכיוון שהם לא היו הכרחיים לפי החלטת הפיצול של הוועדה עצמה, החזרתם בדלת האחורית, תוך כדי דיוני הוועדה, היא בהחלט נושא חדש. היא נושא חדש בשני מובנים: מובן אחד, מכיוון שהוועדה הוציאה אותם, אני גם אומר שטרם הפיצול הייעוץ המשפטי לוועדה, ביחס לשני הסעיפים שזה אתה נדונו, 98א, איסור אספקת חומר תועבה והגנה על קטינים, הייעוץ המשפטי לוועדה הבהיר, שמרגע שהסעיפים האלה יפוצלו, לא ניתן יהיה להוסיף ביחס אליהם מנגנון.**
>
> **אנחנו בייעוץ המשפטי של הכנסת ובייעוץ המשפטי של הוועדה, חשבנו שמדובר בשני סעיפים מאוד חשובים, שהם חלק מהסמכויות שצריכות להיות בהחלט לרשות, ושהם חלק מהצרכים שלשמם נועד החוק הזה. אף על פי כן בעת הפיצול השר הודיע שבכוונתו לפצל את הסעיפים האלה. הם לא הכרחיים, לא ניתן היה לדון בהם לפי השיטה של הפיצול שנעשתה בשל קוצר זמן, ולכן מבחינתי הסעיפים האלה הם סעיפים של נושא חדש.**
>
> **החלק השלישי של נושא חדש - אמרתי שיהיו לעמדה שלי שלושה חלקים - לא נושא חדש, נושא חדש בשל פיצול פלוס הנמקה מתוך הפיצול, ובפרט ביחס לשני הסעיפים האלה. אני אומרת, אנחנו הצבנו תמרור אדום בזמן אמת על זה שככל שמוציאים את הסעיפים האלה לא ניתן יהיה אחר כך בדלת האחורית להכליל איזשהו תיקון אחר ביחס אליהם והם בעצם, שניהם הוחזרו. אנחנו חושבים שאלה סעיפים מאוד חשובים, ושלא היה מקום להוציא אותם. אנחנו הצבענו על זה טרם הפיצול, אבל הם בהחלט עונים על ההגדרה של נושא חדש.**
>
> **החלק השלישי של הדברים שלי יתייחס בהמשך לנושא חדש, שהוא בעיניי מעבר לנושא חדש. הוא נושא חדש שהוא כבר סוג של פגם בהליך. לא הגענו אליו, רק בגלל שנתתי הקדמה. סעיף 98א, איסור אספקת חומר תועבה, סעיף 98ב, הגנה על קטינים, שניהם נושא חדש. סעיף 5א, אתם טענתם לגביו נושא חדש. הוא לא כולו נושא חדש בעיניי, רק הפסקה שעוסקת באיסור אספקת חומרי תועבה ובהגנה על קטינים, משום שכל הנושא הזה למעשה פוצל בהיותו לא הכרחי להסדרה, ולכן החזרתו בדלת האחורית היא דבר שאיננו מקובל בהליך חקיקה, וזה בהחלט נושא חדש."**

273. עמדה משפטית דומה הובעה גם ביחס לסעיף 164 להצעת החוק (תיקונים עקיפים לחוק הרשות השנייה; סעיף 107 לחוק), העוסק, בין היתר, בהפיכת ספקי החדשות הוותיקים - ערוץ 12 וערוץ 13 - לבעלי רישיונות זעירים, ובכך משנה באופן מהותי את כללי האסדרה שיחולו על שידורי החדשות של אותם ערוצים. בהקשר זה עמדה יועמ"ש הכנסת על הפגם המהותי הכרוך במהלך זה (עמ' 11 לפרוטוקול):

"בהקדמה שלי אמרתי שאני אחלק את דבריי לשלושה. מבין שלוש העמדות שלי ביחס לנושא חדש, אנחנו עכשיו למעשה בסעיף שהוא גם נושא חדש וגם פגם מהסיבות שאני אעמוד עליהן עכשיו.

ראשית, הנושא הזה באמת פוצל. כל נושא החדשות פוצל, והפיצול של נושא החדשות נעשה מתוך כל שלושת הטעמים לפיצול. אחד, בשל הפגמים בהליך הפנים ממשלתי וחוסר דיון, בשל מורכבות מאוד גבוהה של הנושא הזה, זה אולי הנושא הכי מורכב שהיה בהצעת החוק הזאת, ומפאת קוצר זמן על הנושא הזה, בשל קוצר הזמן לא התקיים דיון. כפי שאמר חבר הכנסת גינזבורג, מדובר בנושא מאוד דרמטי, משמעותי. הוא מייצר שוני עצום בתחום החדשות. לאחר הפיצול הוא הפך לנושא חדש. אי קיום הדיון לגביו והכנסתו בדלת האחורית מהווה ממש בעיניי חריגה מהסמכויות של הוועדה, שלמעשה הכניסה את כל נושא החדשות, שגם לפי המתווה הדיוני המקורי שלי היה צריך להישאר מחוץ לדיונים, ולסוף לצורך הגעה להסכמות פנים ממשלתיות. השינוי בתיקון שנעשה הוא גם, וזה הדבר השלישי, הוא דרמטי אפילו ביחס לכחול שאומנם פוצל, זאת אומרת שבסופו של דבר מדובר פה גם בנושא חדש, שהוא הרבה מעבר לטענת נושא חדש רגילה. יש טענת נושא חדש ויש טענה של נושא חדש, שהיא כבר הופכת להיות פגם בהליך. היא לא סתם נושא חדש שזה לא היה בכחול. זה נושא חדש שעונה על כל הבעיות האלה. זה עניין מאוד דרמטי. לא התקיים עליו גם דיון בוועדה, שזה פגם בפני עצמו, להכניס דבר כל כך משמעותי, וזה שונה מאוד גם מהכחול, וממילא כל ההסדר שהיה בכחול פוצל, ולכן לא ברור בכלל איך לוועדה יש סמכות להחזיר אותו בדרך הזאת."

274. יועמ"ש הכנסת הביעה עמדות דומות גם ביחס לסעיפים נוספים בהצעת החוק, ובהם סעיף 145 (תיקון עקיף לחוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005; סעיף 106 לחוק), סעיף 149 (תיקון עקיף לחוק ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003; סעיף 110 לחוק), וכן סעיפים נוספים.

275. לסיכום, גם בהקשר זה מדובר בפגם מהותי בהליך החקיקה: ועדת הכנסת אפשרה את המשך קידומו של החוק חרף עמדתה המשפטית המפורשת של יועמ"ש הכנסת, שלפיה חלק מן ההוראות שהושבו להצעת החוק לאחר הפיצול - ובהן הוראות מהותיות הנוגעות לאסדרת החדשות - מהוות "נושא חדש", ובחלקן אף עולות כדי פגם בהליך. בכך נמנע דיון פרלמנטרי תקין וממצה בסוגיות רגישות ומהותיות, ונפגעה זכותם של חברי הכנסת להשתתף השתתפות אפקטיבית בהליך החקיקה.

<u>(ג)(2)(2)(6) פגם חמור בזכות ההשתתפות של חברי הוועדה בחקיקת משטר האסדרה שיחול על ספקי חדשות</u>

276. פגם קיצוני במיוחד שנפל בהליך החקיקה נוגע לאסדרה שתחול על ספקי החדשות, החדשים והוותיקים כאחד. מדובר באחד הנושאים הרגישים והמהותיים ביותר שנכללו בהצעת החוק, וקשה להפריז בעוצמת השלכותיו על זכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי, לחופש העיתונות ולזכות הציבור לדעת.

277. מודל האסדרה שהוצג בהצעת החוק לעניין שידורי החדשות נדון באופן כללי במסגרת מספר דיוני פתיחה שעסקו בנושאים השונים הכלולים בהצעת החוק. בגדר דיונים אלה הציגו מנכ"ל משרד התקשורת ושר התקשורת גם את התפיסה העקרונית ואת ההנחות שעמדו, לשיטתם, ביסוד אסדרת שידורי החדשות, ולאחר מכן ניתנה לחברי הוועדה ולמשתתפים נוספים האפשרות להביע עמדה ראשונית, להעיר הערות ולהפנות שאלות למציגי הממשלה.

278. על רקע אופיים המקדמי של דיוני הפתיחה, הבהירה יו"ר הוועדה כי אין לראות בהם משום דיון ממצה בהסדרים הקונקרטיים, אלא משום הצגה כללית וראשונית בלבד של הסוגיות שעל הפרק. לדבריה, בשלב זה מדובר ב"עמדת פתיחה" שיש בה כדי "לרפרר מעל החוק" בלבד, בעוד שהדיון המהותי, המפורט והאינטנסיבי בכל אחד מן הפרקים וההסדרים המוצעים ייערך בהמשך הליך החקיקה. כך נאמר לעניין זה בישיבת הוועדה מיום 16.12.2025 (עמ' 35-34):

"יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

גלית, אפשר להבין מה סדרי הדיון?

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

אני אסביר פעם אחרונה. זה הדיון האחרון <u>שמהווה דיון פתיחה</u>. בדיון הזה הכוונה המקורית הייתה שיגיעו לכאן כמה שיותר אנשי ציבור, כמה שיותר גופים, רשת, קשת, הרשות השנייה, המועצה של הכבלים והלוויין, ארגון היוצרים והעיתונאים, שהם באמת יבואו וייתנו איזושהי עמדת פתיחה לגבי חוק שאנחנו הולכים לקראת שבועות ארוכים לחוקק אותו.

<u>משהו שהוא באמת, אני לא רוצה להגיד אווירה, אבל משהו שמרפרף מעל החוק</u>. כדי לתת לכולם להביע את דעתם, זה היה נראה לי נכון וראוי לאפשר לזה שבוע של דיוני פתיחה אינטנסיביים. מה שקורה הוא, שהסיפור הזה מאבד שליטה.

נעמה לזימי (העבודה):

זה לא מאבד שליטה, זה פשוט מורכב.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

מכיוון שכולכם בוערים ובצדק, וכולכם שואלים שאלות ובצדק, אני רק אומרת, בואו ננהל את זה כדיון פתיחה שבו ניתן את מירב הבמה לאורחים שמגיעים לפה פעם אחר פעם ולא מצליחים לדבר, <u>ואחר כך פרק-פרק, נשב פה עד אמצע הלילה על כל פרק אם צריך, עד שהכול יידון</u>."

חלקים רלוונטיים מפרוטוקול הוועדה מיום 16.12.2025 צורפו כנספח ע/14 לעתירה.

279. דברים דומים הבהירה יו"ר הוועדה גם בדיון שעסק בפגמים המהותיים שעליהם הצביעה רשות האסדרה בתהליך גיבוש הצעת החוק, ובפרט באשר למודל האסדרה שנוגע לשמירה על מהימנות שידורי החדשות. גם בהקשר זה ציינה יו"ר הוועדה כי הנושא טרם מוצה, וכי הוא יידון בהמשך הליך החקיקה, כאשר הוועדה תגיע לפרק העוסק באסדרת שידורי החדשות (פרוטוקול הוועדה מיום 22.12.2025, עמ' 35-34):

"היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

אני מכניסה מילה. הפגמים המהותיים ככל שיהיו יידונו בכל פרק. זה לא שאני באה ואומרת שמטשטשים את כל הטענות של רשות האסדרה ולא מתייחסים אליהן והם

לא רלוונטיים לחקיקה. אני אומרת הפוך. <u>הרי בכל פרק ופרק אנחנו יודעים מה הפגמים המהותיים שהם הציגו לגבי המהימנות, לגבי כל נושא אנחנו יודעים ומכירים את זה. הדברים האלה יידונו</u>. אני לא רואה שום סיבה לכפילויות, לזה שנשב כאן שבוע, שבועיים, חודש, חודשיים ונדון על מה שקדם לחוק כאשר ממילא יש גופים שידונו בזה ולהם גם יש סמכות להכריע ולכם לא. כרגע התפקיד שלנו הוא לחוקק.

אני אומר עוד דבר שלי [הכוונה לח"כ שלי טל-מירון; הח"מ] ואני אחזור לך את הזמן הזה. זה באמת חוק חשוב, זה באמת חוק היסטורי, אנחנו באמת עושים כאן דברים חשובים מאוד. בואו נתחיל לדון בחוק. <u>הבהרתי אלף פעמים שכל הדעות יישמעו, כל הדעות יישקל עת נגיע לחוק</u>..."

חלקים רלוונטיים מפרוטוקול הוועדה מיום 22.12.2025 צורפו כנספח ע/21 לעתירה.

280. ואולם, על רקע ההחלטה לדחיית הדיונים על אסדרת החדשות לשלבי החקיקה המאוחרים (שמעולם לא הגיעו), ובשל החלטת הפיצול שהוציאה מהחוק את הסעיפים העוסקים באסדרת שידורי החדשות ובשמירה על מהימנות המידע החדשותי, **הוועדה לא קיימה לבסוף דיון מהותי בכללי האסדרה החלים על שידורי החדשות**.

281. בד בבד, הוועדה המיוחדת דנה בהסדרים שנועדו להבטיח תפוצה רחבה לשידורי החדשות של ספקים חדשים באמצעות הטלת חובה על פלטפורמות השידורים הרב-ערוציים להפיץ ולהבליט את שידורי החדשות של אותם ספקים ללא תמורה (סע' 85-84 לחוק השידורים).

282. מצב דברים זה יצר פגם חמור ומהותי, ואף אבסורד של ממש: חוק השידורים מעגן את מעמדם של ספקי חדשות חדשים ומבטיח את ההפצה והבולטות של שידוריהם, מבלי להחיל עליהם אסדרה כלשהי, אף לא את מודל המינימום לאסדרת שידורי חדשות שנכלל בהצעת החוק.

283. **כך נקבע בפועל, הלכה למעשה, מודל הפוטר את ספקי החדשות החדשים ממערכת אסדרה כלשהי הנוגעת למהימנות השידורים ולעצמאות המשדרים, וזאת מבלי שהוועדה המיוחדת קיימה בנושא דיון מהותי**.

284. בנסיבות אלה, עלתה טענה מפי משתתפים רבים בדיוני הוועדה כי הוועדה מעגנת, הלכה למעשה, את מעמדם של ספקי החדשות מבלי לקיים דיון מהותי בנושא. אולם, על אף חומרת הפגם שנוצר בנסיבות העניין, טענות אלה לא זכו למענה ענייני, ונדחו הלכה למעשה בהתעלמות מצד יו"ר הוועדה ושר התקשורת.

ראו לעניין זה את מכתבה של העותרת ליועמ"ש הכנסת מיום 11.5.2026; מצ"ב **<u>כנספח ע/39</u>** לעתירה.

285. לעניין זה, ראוי להפנות לדבריה של נציגת הייעוץ המשפטי לוועדה, עו"ד מצדה מצלאוי, אשר עמדה על פגם חמור זה במהלך הדיון מיום 28.5.2026, שעסק בתיקון עקיף לחוק הרשות השנייה בעניין הפחתת חובות האסדרה החלות על ספקי החדשות הקיימים - ערוצים 12 ו-13. במסגרת זו הבהירה עו"ד מצלאוי ליו"ר הוועדה כי משעה שהוחלט לפצל מן החוק את ההוראות הנוגעות לאסדרת שידורי החדשות, ממילא לא התקיים דיון בסוגיות החוקתיות היסודיות הכרוכות במודל אסדרת החדשות. נוכח חשיבות הדברים והשלכתם על עוצמת הפגם שנפל בהליך החקיקה, ראוי להביאם כלשונם (עמודים 67-66 לפרוטוקול מיום 28.5.2026):

"מצדה מצלאוי:

השאלות שעולות פה לגבי מה זה הפרדה מבנית, מהימנות החדשות, אלה שאלות שלא נדונו עד היום בוועדה.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

מצדה.

מצדה מצלאוי:

את יכולה אחרי זה גם לא להסכים איתי.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

אני זוכרת את הנאומים שלי, אחרי כל מה שנאמר פה, אלף פעמים.

מצדה מצלאוי:

את יכולה לא להסכים איתי וזה בסדר. הוועדה החליטה לפצל את נושא החדשות, מהימנות החדשות, מרשם החדשות, בין היתר, בגלל שעלו פה טענות על כך שמדובר בסעיפים מאוד מורכבים, שהיו שנויים במחלוקת בתוך הממשלה, שלא הושלם לגביהם השיח ולכן, הוחלט לפצל את הסעיפים האלה. לכן, לא דנו בזה, כי הוועדה החליטה לא לדון בזה.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

בנושא הזה, דנו. זו עובדה מוגמרת.

שר התקשורת שלמה קרעי:

מצדה, כל הדיונים הראשונים היו כמעט רק על זה.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

כמעט שבועיים בדיונים הראשונים. היא אומרת שלא דנו, אני אומרת שדנו. הלאה.

[...]

מצדה מצלאוי:

בתחילת הדרך היו פה דיונים מאוד כלליים, לפני שהתחלנו לדון בסעיפים לגופם, שדנו באופן כללי על הרפורמה ועל ההסדרים ועל נושא ההפרדה באופן כללי. משעה שהוועדה החליטה לדלג על נושא החדשות ומרשם החדשות ולפצל את החלק הזה מהצעת החוק, הוועדה החליטה שהיא לא דנה בנושא הזה כי הוא מורכב. בדיוק הנושאים של האלה של ההפרדה המבנית ומהימנות החדשות, שאנחנו עכשיו דנים אם להכניס את זה, או לבטל את זה או לא לבטל את זה.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

אני לא מסכימה איתך, אבל אני אביע את זה אחר כך.

מצדה מצלאוי:

אפשר לא להסכים. אבל זה מה שנעשה בפועל, כי דילגנו על הדברים האלה והם פוצלו. יש כאן תיקון עקיף, שדרכו מכניסים את הדיון של מהימנות החדשות וביטול ההפרדה המבנית ולמעשה, מכניסים אותו דרך הדלת האחורית. הנושא הזה של ההפרדה המבנית, זה נושא שלם, מורכב, סבוך, ארוך, שבדיוק בגללו הוועדה החליטה לפצל ולדלג על הסעיפים האלה, לבוא ולהגיד שזה נדון שעות ארוכות, בעיניי, זה לא נכון.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

הנקודה ברורה.

מצדה מצלאוי:

הוועדה בסוף תחליט מה שתחליט, אבל בעיניי, צריך לדייק בהקשר הזה.

היו"ר גלית דיסטל אטבריאן:

כיו"ר הוועדה, אני רוצה לציין לפרוטוקול, שבשלושת השבועות הראשונים שבהם הקדשנו ממעוף הציפור תשומת לב לכל החוק, הנושא הזה קיבל לפחות ארבעה ימי דיונים רציפים. אנחנו דנו בו, החברות האזרחיות אמרו את דעתן, גורמי המקצוע אמרו את דעתם, אני אמרתי את דעתי, דנו שעות רבות.

זה שאת אומרת שמכיוון שהחלטנו לפצל, לא היה דיון פורמלי, שרשום בסדר היום, מקבלת. דה-פקטו, אחד הנושאים שדנו בו הכי הרבה, היה זה. לכן, לתחושתי ולפי העובדות, התקיים פה דיון מהותי שעות רבות ולעומק וכל אחד מהנוכחים בחדר דיברו לא פעם ולא פעמיים ולא פסחתי על אף אחד מהנוכחים בחדר. "

חלקים רלוונטיים מפרוטוקול הדיון של הוועדה המיוחדת מיום 28.5.2026 מצ"ב **כנספח ע/40** לעתירה.

286. כפי שניתן ללמוד מחילופי הדברים בפרוטוקול, עמדתה של עו"ד מצלאוי נדחתה למעשה על בסיס הטענה כי עצם קיומם של דיוני הפתיחה ממלא את החסר שנוצר עקב היעדרו של דיון קונקרטי ומובנה בפרק אסדרת החדשות. ואולם, טענה זו אינה יכולה לעמוד. יו"ר הוועדה עצמה הבהירה בזמן אמת כי דיוני הפתיחה אינם מיועדים למצות את הדיון בהסדרים הקונקרטיים, אלא לשמש מסגרת כללית וראשונית בלבד - "משהו שמרפרף מעל החוק". ממילא, לא ניתן לייחס לדיונים אלה מעמד של דיון פרלמנטרי מהותי בהסדרים שנקבעו בפועל, ובוודאי לא בהשלכותיהם החוקתיות הכבדות של הסדרי אסדרת שידורי החדשות. משכך, ההסתמכות בדיעבד על דיוני הפתיחה כתחליף לדיון המהותי שנמנע, אינה אלא ניסיון לטשטש את הפגם החמור והחריג שנוצר בפועל בהליך החקיקה.

287. מכאן ואילך, יו"ר הוועדה ושר התקשורת התייחסו לכלל הדיונים שהתקיימו בנושא אסדרת החדשות כאילו מיצו את הסוגיה, או למצער כאילו כל שנותר הוא עניין "נוסחי" בלבד. ואולם, בפועל לא התקיים מעולם דיון פרלמנטרי בשאלות היסוד החוקתיות שמעורר ההסדר שנקבע בחוק ביחס לשידורי החדשות: מה משמעות ביטולן של הערובות המוסדיות שנועדו להבטיח עצמאות מערכתית ומהימנות מידע; כיצד מתיישב מהלך זה עם ההגנה החוקתית על חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת; ומהן ההשלכות של הענקת תפוצה, הבלטה ומעמד לספקי חדשות חדשים, בלא קביעת מסגרת אסדרה ייעודית שתחול עליהם. בנסיבות אלה, הוצא מן הדיון הפרלמנטרי דווקא הגרעין החוקתי הרגיש ביותר של החוק.

288. תוצאת הדברים החמורה היא כי סוגיית שידורי החדשות - מן הסוגיות החשובות, הרגישות והעקרוניות ביותר שנקבעו במסגרת חוק השידורים - לא זכתה לכל דיון מהותי במסגרת דיוני הוועדה בהשלכותיה החוקתיות. זאת, אף שהחוק מעגן הסדרים פוזיטיביים להבטחת הפצת שידוריהם של ספקי חדשות חדשים ולהבלטתם, מבלי שתחול עליהם אסדרה ייעודית בתחום החדשות, ואף שהוא מקנה הקלות משמעותיות לספקי החדשות הקיימים. בכך נוצר כשל פרלמנטרי מהותי: הכנסת קידמה ואישרה הסדרים המשנים מן היסוד את התנאים המוסדיים שבהם יופקו ויופצו שידורי חדשות בישראל, מבלי שקיימה דיון ממשי בשאלה אם הסדרים אלה פוגעים בליבת חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, ואם כן - האם פגיעה זו עומדת באמות המידה החוקתיות הנדרשות. בנסיבות אלה, גם בעניין זה, אין מדובר בחסר דיוני שולי או בתקלה טכנית, אלא בפגם קיצוני היורד לשורש הליך החקיקה.

289. **<u>סיכומו של דבר</u>**, הפגמים היורדים לשורש הליך החקיקה בכנסת מצטברים לכדי תמונה חריגה בחומרתה של הליך חקיקה שנוהל תוך פגיעה מתמשכת בעקרונות היסוד של ההליך הפרלמנטרי התקין. תחילתם בהחלטה להעביר את הדיון בהצעת החוק מוועדת הכלכלה לוועדת התקשורת המיוחדת, חרף התנגדותה המפורשת של היועצת המשפטית לכנסת, והמשכם בקידומה של הצעת חוק שלא הייתה בשלה מבחינה מקצועית, משפטית ונוסחית, כאשר מחלוקות מהותיות טרם הוכרעו, עבודת המטה לא הושלמה והיועצת המשפטית לממשלה לא נתנה את אישורה לקידום ההצעה. חרף התרעות חוזרות ונשנות מצד גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, הייעוץ המשפטי לכנסת ורשות האסדרה, המשיכה הוועדה לקדם את החוק.

290. לכך נוספו פגמים חמורים בניהול עבודת הוועדה, ובהם הפרות חוזרות של המתווה שקבעה היועצת המשפטית לכנסת, האצה ניכרת של הליך החקיקה, דיונים חפוזים בנושאים מורכבים, קשיים ממשיים של חברי הכנסת והייעוץ המשפטי להיערך לדיונים, ופיצול חלקים מרכזיים מן החוק חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לכנסת.

291. הפגמים הגיעו לשיאם בשלב הסופי של החקיקה, כאשר נוסח החוק הופץ כשהוא חסר וטרם הושלמה בחינתו המשפטית, הייעוץ המשפטי של הוועדה הסתייג ממנו באופן חריג, וברגע האחרון נוספו לו תיקונים מהותיים רבים מבלי שניתן היה לקיים לגביהם דיון פרלמנטרי ממשי. בתוך כך, אחד הנושאים המרכזיים והרגישים ביותר, אסדרת שידורי החדשות והבטחת מהימנותם, כלל לא נדון לגופו. הצטברותם של פגמים אלה עולה כדי פגיעה ממשית בעקרונות ההשתתפות, השקיפות, הפיקוח הפרלמנטרי וקבלת ההחלטות המושכלת, שהם מאבני היסוד של הליך החקיקה הדמוקרטי.

<u>(ג)(3) סיכום הפגמים היורדים לשורש הליך החקיקה - והמצדיקים את ביטולו</u>

292. העותרת תטען כי נוסף על הטעמים החוקתיים שבגינם יש להורות על בטלותו של חוק השידורים, דינו של החוק להתבטל גם מחמת שורת פגמים מהותיים שנפלו לכל אורך הליך חקיקתו, כמפורט לעיל.

293. כל אחד מהפגמים האמורים נוגע בשורש הליך החקיקה, ומבסס כשלעצמו עילה לפסילת החוק. קל וחומר כי צבר הפגמים מגיע לכדי מסה קריטית היוצרת פגיעה חמורה במיוחד, שיש בה לערער את אדני היסוד של הליך החקיקה במשטר דמוקרטי.

294. נעמוד תחילה על התשתית המשפטית המצדיקה את ביטול החוק מחמת הפגמים שנפלו בשלב המעשה המינהלי של גיבוש הצעת החוק; לאחר מכן נפנה לביסוס המשפטי לביטולו של חוק השידורים בשל הפגמים שנפלו בהליך החקיקה הפרלמנטרי בכנסת.

<u>(ג)(3)(1) המישור המינהלי - לבית המשפט מוקנית סמכות להורות על ביטול חוק בשל מניעה משפטית על חקיקתו במקטע הטיפול הממשלתי</u>

295. לבית המשפט הנכבד מסורה הסמכות לקיים ביקורת שיפוטית על החלטותיה של הרשות המבצעת, ובכלל זה על החלטתה של ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את הנחתה של הצעת חוק על שולחן הכנסת. כך נפסק כי פעולתה המינהלית של הממשלה, אף בהקשר של גיבוש והכנה של הצעת חוק ממשלתית, כפופה ככלל לכללי המשפט המינהלי ולביקורתו של בית משפט נכבד זה. ראו לעניין זה את דברי כב' המשנה לנשיאה נ' הנדל בבג"ץ 2337/21 <u>התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה</u> (22.2.2022):

> **"...לעמדתה העקרונית של העותרת בדבר תחולת כללי המשפט המינהלי על שלבי הכנתה וגיבושה של הצעת חוק ממשלתית, שורשים עמוקים בפסיקה. זה מכבר נקבע כי "הכנת הצעת חוק התקציב והבאתו לפני הכנסת נעשות על-ידי הממשלה על-פי סעיף 3 (ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה, ולא יכול להיות ספק, כי ככל שמדובר בפעולתה המינהלית של הממשלה, הרי זו נתונה, כיתר פעולותיה המינהליות, לביקורתו של בית-משפט זה" (בג"ץ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזים נ' מדינת ישראל, פ"ד לח (2) 273, 276-275 (1984)). כך לגבי הצעת חוק התקציב, וכך לגבי כל הצעת חוק ממשלתית אחרת (בג"ץ 6133/14 גורביץ נ' כנסת ישראל (26.3.2015)). בין היתר, המשמעות היא כי "ככל סמכות המוקנית למינהל", חזקה כי על מלאכת גיבוש והכנת החקיקה "להתבצע על ידי בעל הסמכות בלבד".**

296. לצד זאת, הפסיקה עמדה על כך שהיקף הביקורת השיפוטית על החלטה מסוג זה - הנוגעת לשלב גיבושה של הצעת חוק - הוא מצומצם. הטעם לכך הוא שאין מדובר בהחלטה מינהלית "רגילה", אלא בהחלטה השזורה בטבורה של מלאכת החקיקה הפרלמנטרית. זהירות זו נגזרת מעקרון הפרדת הרשויות, מן ההכרה כי אין זה מתפקידו של בית המשפט להתערב בנקל בשלבים המוקדמים של הליך החקיקה, וכן מן הטעם המעשי שלפיו הליך חקיקה תקין בכנסת עשוי לרפא, או למצער למתן, פגם שנפל בשלב הממשלתי של הכנת הצעת החוק. ראו לעניין זה את דבריו של כב' המשנה לנשיאה נ' הנדל בבג"ץ 2337/21 <u>התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה</u>, פסקאות 13-11 לפסק הדין.

297. ואולם, נוכח עוצמתם והצטברותם של הפגמים שנפלו כבר בשלב גיבושה של הצעת החוק הממשלתית, ובהינתן כי מדובר בפגמים מהותיים הנוגעים לליבת התקינות של ההליך הממשלתי שקדם לחקיקה, תטען העותרת כי קיים בענייננו בסיס משפטי ממשי להתערבותו של בית המשפט הנכבד גם במישור זה, עד כדי קביעה כי פגמים אלה משליכים על תוקפו של החוק שהתקבל לבסוף.

298. בנסיבות החריגות שבהן קודמה הצעת החוק חרף מניעה משפטית, מבלי שהושלמה עבודת המטה הנדרשת ומבלי שהונחה התשתית המקצועית והמשפטית המתחייבת להצעת חוק ממשלתית מסוג זה, אין לראות בפגמים שנפלו בשלב הממשלתי כפגמים שנבלעו מאליהם בהמשך הליך החקיקה בכנסת. נהפוך הוא: מדובר בפגמים היורדים לשורש ההליך, אשר בנסיבות העניין מקימים עילה עצמאית ומשלימה לביטול החוק.

299. העותרת תטען כי החלטתה של ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את הנחתה של הצעת החוק על שולחן הכנסת, מבלי שההצעה קיבלה את אישורה של היועצת המשפטית לממשלה ומבלי שתוקנו הפגמים המהותיים שנפלו במסמך "חוות דעת כלכלית והערכת השפעות הרגולציה" (מסמך ה-RIA; נספח ע/6 לעתירה), לוקה בפגם חמור היורד לשורש ההליך. הדברים מקבלים משנה תוקף שעה שהליך החקיקה לא זו בלבד שלא ריפא את הפגמים שעליהם הצביעו נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ורשות האסדרה, אלא הוסיף עליהם פגמים חמורים נוספים.

300. הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות, מתווה את סדרי העבודה המחייבים של הממשלה בהקשר זה.

נוסח של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005 מצ"ב כ**<u>נספח ע/41</u>** לעתירה.

301. בהתייחס לשלב גיבושה של טיוטת חוק בממשלה, עובר להנחתה על שולחן הכנסת, קובעת הנחיית היועצת כלהלן:

> **"אחד מתפקידי היועץ המשפטי לממשלה הוא ייעוץ וסיוע לממשלה בכלל ולשר המשפטים בפרט בהכנת חקיקה המוגשת על ידי הממשלה לכנסת ובחינת השתלבותה, כחוק, במשפט החל בישראל. לפיכך, לייעוץ וחקיקה תפקיד מרכזי בעיצוב החקיקה בישראל. היא נושאת, מטעם היועץ המשפטי לממשלה, באחריות המשפטית האמורה ביחס לתהליכי החקיקה המתנהלים בממשלה בכל המדרג הנורמטיבי לשם התאמתם למסגרת החוקתית והחוקית הקיימת. במסגרת זו היא נושאת באחריות לתקינותם של הליכי החקיקה וכן לבהירותם של דברי החקיקה ואיכותם. על המשרד היוזם לקיים שיח בלב פתוח ונפש חפצה עם ייעוץ וחקיקה ולתת משקל ראוי לעמדות ייעוץ וחקיקה בנושאים שבאחריותה". (ר' בסעיף 45 להנחיית היועצת)**
>
> **"בסיום גיבוש הטיוטה המעודכנת לאחר הטמעת ההערות שהתקבלו, יבחן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הנוגע בדבר, אם קיימת מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה או שאין מניעה משפטית, ואם נותרו הערות נוספות של ייעוץ וחקיקה שהוא מבקש לרשום כהסתייגות. מניעה משפטית לעניין הצעת חוק משמעה כי לא ניתן לקדם את החקיקה במסגרת המשפטית של הדין בישראל. משמעות הקביעה כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק היא כי אין להגישה לוועדת השרים לענייני חקיקה". (ר' בסעיפים 49-51 להנחיית היועצת).**

302. מקום שבו הגורם המוסמך והמחייב את הרשות המבצעת - היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה - קובע כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת חוק, כפי שאירע בענייננו, הרי שעצם המשך קידומו של הליך החקיקה בניגוד לקביעה זו מהווה פעולה שלא כדין.

303. מסקנה זו נשענת על כלל יסוד מושרש, שעליו חזר בית המשפט הנכבד, ואשר עומד גם בבסיס עמדתה העקבית של המדינה לאורך השנים: הממשלה, כמו גם ועדה מוועדותיה, אינן מוסמכות לפעול בניגוד לקביעתה המשפטית המחייבת של היועצת המשפטית לממשלה, שהיא הפרשנית המוסמכת של הדין עבור כלל גופי הרשות המבצעת. לעניין זה ראו: דנג"ץ 3660/17 **התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים**, פסקה 45 לפס"ד כב' הנשיאה מ' נאור (26.10.2017).

304. עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, ובייחוד קביעתה כי אין מקום או אפשרות לבצע פעולה מינהלית מסוימת בידי מי מאורגני הרשות המבצעת, מחייבת את הממשלה כל עוד לא נקבע אחרת בידי בית המשפט. משנקבע כי על פעולה מסוימת של הממשלה, או של אורגן מטעמה, חלה מניעה משפטית - משמעות הדבר היא כי אין היא מוסמכת לפעול בניגוד לכך.

305. הממשלה אמנם רשאית לחלוק על עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה ולבקש להביא את הסוגיה להכרעתו של בית משפט נכבד זה, אך אין היא רשאית לנהוג בפועל על פי עמדתה שלה, מקום שבו זו עומדת בניגוד לעמדה המשפטית המחייבת, בטרם הוכרעה המחלוקת בידי בית המשפט.

306. בעניינו, מכתבו של עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), מיום 18.5.2025 (נספח ע/9 לעתירה), ומכתבה של עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי), מיום 21.9.2025 (נספח ע/15 לעתירה), אשר עמדו לנגד עיניה של ועדת השרים לענייני חקיקה - הצביעו על פגמים קשים, הליכיים ומהותיים כאחד, שנפלו במלאכת גיבושה של הצעת החוק. מפאת חשיבות הדברים, נחזור על עיקרי האמור במכתבה של עו"ד סומפולינסקי (סעיפים 35-33 למכתב):

> **"33. <u>הצעת החוק טומנת בחובה סיכונים לפגיעה ממשית בחופש הביטוי והעיתונות, בין היתר בשל החשש למעורבות פוליטית בעבודת גופי שידורים בכלל, וגופים המשדרים חדשות בפרט. ההצעה אינה מציעה ערובות נאותות להבטחת עקרונות יסוד חוקתיים ודמוקרטיים המכירים בתפקידה החיוני של תקשורת חופשית בצביונה הדמוקרטי של מדינה. לכן קידומה של ההצעה מעורר קשיים משפטיים וחוקתיים ניכרים, ומחייב בחינה חוזרת של הסדרים אלה על מנת להעמידם באמות המידה הנדרשות</u>.**
>
> **34. גם בהיבט התהליכי ההצעה לוקה בליקויים קשים. כאמור, מליאת רשות האסדרה קבעה, לאחר תהליך מקצועי ממושך, כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת ההשפעות על האסדרה (RIA) בכל הנוגע להסדרי אסדרת מהימנות החדשות, וכן פגמים נוספים ביחס לחלקים אחרים בהצעה. <u>קידום הצעת חוק ממשלתית אשר נקבע לגביה כי בגיבושה נפל פגם מהותי - ובמיוחד כאשר מדובר בהסדר הנוגע באופן ישיר למהימנות שידורי החדשות במדינה דמוקרטית - הוא חסר תקדים</u>. העובדה שמשרד התקשורת מיהר לקדם את ההצעה עוד בטרם פורסמה החלטת מליאת רשות האסדרה מעוררת קושי נוסף.**
>
> **35. טרם קידום הצעת החוק יש לשקול בכובד ראש ובנפש חפצה את עצת רשות האסדרה, המלמדת כי מן הראוי לתקן את הפגם המהותי שנפל בתהליך הערכת השפעות האסדרה של רכיב מהימנות השידורים בפרק החדשות. זאת, במיוחד בשים לב לכך שמדובר באסדרה של רכיב משמעותי ורגיש במיוחד כמוסבר לעיל. לצורך כך, חברי ועדת השרים לחקיקה נדרשים בין היתר לקבל את כלל המסמכים הרלבנטיים - ובפרט חוות דעתה של רשות האסדרה המפרטת את הפגמים המהותיים שנפלו בתהליך - זמן סביר טרם התכנסות הוועדה. לאור האמור, הצעת החוק לוקה בפגמים מהותיים ותהליכיים קשים, ונדרש להחזירה למסלול של עבודה ממשלתית תקינה, ולהשלים את העבודה המקצועית והמשפטית לגבי חלקים מהותיים הכלולים בה. על כן, אנחנו מתנגדים לקידומה."**

307. זאת ועוד: גם רשות האסדרה הצביעה, נכון למועד שבו דנה ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת החוק, על קיומו של פגם מהותי שלא רופא, הנוגע לסוגיה חוקתית רגישה במיוחד של מהימנות המידע החדשותי.

308. כפי שפורט בהרחבה לעיל, מאז נשלחו מכתביהם של עו"ד לוין ועו"ד סומפולינסקי, ומאז הובאה עמדתה של רשות האסדרה לפני ועדת השרים, לא זו בלבד שהפגמים שעליהם הצביעו לא תוקנו, אלא שהם אף הועמקו בהמשך הדרך, ונוספו להם פגמים חמורים נוספים לאורך הליך החקיקה.

309. לאור כל האמור, בשים לב לחומרת הפגמים שנפלו בהליכי קבלת ההחלטות בממשלה, ובשים לב לקיצוניותו של המהלך הממשלתי שננקט, יש לראות בהחלטה לקדם את הצעת החוק גם פעולה שנעשתה בחוסר סמכות, ומשכך - ככזו הנעדרת תוקף משפטי.

<u>(ג)(3)(2) המישור החוקתי - לבית המשפט סמכות לפסול חוק בשל פגמים היורדים לשורש הליך חקיקתו בכנסת</u>

310. בית משפט נכבד זה קבע בפסיקתו העקבית כי מסורה לו הסמכות להצהיר על בטלותו של חוק שנפלו בו פגמים היורדים לשורש הליך החקיקה; זאת, מקום שבו מדובר בפגמים שמשמעותם שלילת עקרונות הצדק הדיוני העומדים ביסודו של הליך החקיקה, ואשר יש בהם משום פגיעה בערכי היסוד של הפעולה הפרלמנטרית במשטר הדמוקרטי.

311. בפסק הדין בבג"ץ 10042/16 **צחי קוונטינסקי ואח' נ' כנסת ישראל ואח'** (6.8.2017) (להלן: **עניין קוונטינסקי**), עמד כב' השופט סולברג על ההצדקה להפעלת ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה:

> **"...ההצדקה העיקרית לביקורת שיפוטית על הליך החקיקה נעוצה בעקרון שלטון החוק, אשר "מופנה הן לפרטים והן לזרועות השלטון, והוא חל גם על בית הנבחרים עצמו, בחינת 'שלטון החוק במחוקק'" (בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197, פסקה 7 (1982)). "הכול חייבים בכיבוד חוקיה של הכנסת, ובראש ובראשונה חייבת הכנסת עצמה בכיבוד חוקיה שלה. הכנסת היא 'בית הנבחרים של המדינה' (סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת) ומשמשת היא בפעולתה דוגמה לכל אזרחי המדינה ורשויותיה. כשם שדורשת היא מהם לכבד את חוקיה שלה, כן חייבת היא לדרוש מעצמה לכבד את חוקיה שלה. לשם כך דרושה ביקורת שיפוטית, שכן בלא דיין אין דין" (עניין סיעת "כך", בעמוד 157) [...]**
>
> **...נדבך מהותי בעבודתה של הכנסת - וממנו נגזר הצורך בביקורת שיפוטית על הליך החקיקה - הוא תפקידה בפיקוח על פעילות הממשלה: "אחד מתפקידיה העיקריים של הכנסת - בצד מעשה החקיקה - הוא בפיקוח ובבקרה על מעשה הרשות המבצעת" (עניין סיעת כ"ך, בעמוד 164). תפקיד זה בא לידי ביטוי מובהק בפועלן של ועדות הכנסת: "ועדות הכנסת השונות שהקמתן ופעילותן מעוגנים בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, ממלאות תפקיד מרכזי וחשוב בהליך החקיקה ומהוות כלי פיקוח מרכזי של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת [...] במסגרת ועדות אלה ניתנת לחבריהן ובכלל זה לחברי האופוזיציה האפשרות לדרוש, לחקור ולקבל הבהרות מן הגורמים הרלוונטיים בממשלה לגבי דבר החקיקה העומד על הפרק" (בג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, [פורסם בנבו] פסקה 13 (17.8.2016)) (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת). על כן, נדרשת הרשות השופטת להבטיח כי הכנסת אכן ממלאת את תפקידה זה בנאמנות ובאחריות, בין היתר באמצעות קיומו של הליך חקיקה תקין ופורה. דברים אלו נכונים ביתר שאת בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, שבה מחזיקה הרשות המבצעת ברוב מקרב חברי הרשות המחוקקת; כפועל יוצא מכך, בדרך כלל 'שולטת' הממשלה בכנסת הלכה למעשה. במצב דברים זה גוברת החשיבות שבפיקוח על תקינותו של הליך החקיקה; [...]**

312. כב' השופט סולברג הוסיף ועמד בעניין קוונטינסקי על המבחנים והשיקולים שנקבעו לבחינת פגמים שנפלו בהליכי חקיקה:

> **"..."השאלה מהו 'פגם היורד לשורש ההליך' אינה נקבעת על-פי סיווגו של הפגם כפגם מסוג חריגה מסמכות או כהפרה פורמאלית של סעיף מסוים בתקנון הכנסת, אלא על-פי עוצמת הפגיעה שפגם זה פוגע 'בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי' או בערכים הבסיסיים של משטרנו החוקתי המונחים ביסוד הליך החקיקה [...] לא באמצעות מבחנים טכניים ופורמאליים יובטחו האיפוק והריסון השיפוטי המתחייבים בביקורת על הליכי החקיקה, כי אם באמצעות הפרשנות שניתן למושג 'פגם היורד לשורש ההליך', המגבילה אותו רק לפגמים קשים ונדירים שיש בהם**

65

פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי" (שם, בעמודים 41-42; ההדגשה הוספה – נ' ס').

עם זאת, נקבע בפסק הדין כי אין בעצם השימוש בחוק ההסדרים כדי להביא לפסילתו של חוק: "על בית-המשפט לבחון בכל מקרה לגופו אם נפל בהליכי החקיקה 'פגם היורד לשורש ההליך' אשר יצדיק התערבות שיפוטית, ורק פגם שיש בו פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי יצדיק התערבות שיפוטית בהליך החקיקה" (שם, בעמוד 42; ההדגשה הוספה – נ' ס'). בהמשך נדרש בית המשפט בפירוט למהותם של עקרונות היסוד האמורים, וקבע כי "עם עקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי ניתן למנות את עקרון הכרעת הרוב; את עקרון השוויון הפורמאלי (שלפיו 'קול אחד לכל אחד' מחברי-הכנסת); את עקרון הפומביות; את עקרון ההשתתפות (שלפיו לכל חבר-כנסת יש זכות להשתתף בהליך החקיקה)" (שם, בעמוד 43; ההדגשה הוספה – נ' ס')..."

<u>(ג)(3)(3) התוצאה: יש להורות על בטלותו של חוק השידורים בשל רצף של פגמים מהותיים וקיצוניים היורדים לשורש הליך החקיקה</u>

313. בענייננו, הפגמים שנפלו בהליך החקיקה בכנסת מצטברים לכדי פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של ההליך הפרלמנטרי. נסיבות העניין מלמדות בבירור כי מדובר בפגמים ששללו מחברי הכנסת ומן הוועדה המיוחדת שדנה בהצעת החוק את התנאים הבסיסיים הדרושים לשם קיומו של הליך חקיקה תקין, מושכל ואפקטיבי.

314. ראשית, עצם הקמתה של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק, חלף העברת הדיון לוועדת הכלכלה המוסמכת לכך, יצרה פגם מבני מהותי. כפי שתואר לעיל, מהלך זה נעשה חרף עמדתה המפורשת של היועצת המשפטית לכנסת, אשר התריעה כי מדובר במהלך פגום העוקף את הוועדה הקבועה והמוסמכת, מחליש את מנגנוני הפיקוח של הכנסת ופוגע בעצמאות עבודת החקיקה מול הממשלה. בנסיבות אלה, כבר נקודת המוצא של ההליך הפרלמנטרי הייתה פגומה מיסודה.

315. שנית, הצעת החוק נדונה בכנסת כשהיא אינה בשלה מבחינה מקצועית, משפטית ונוסחית. הצעת חוק ממשלתית אמורה לשקף עמדה ממשלתית סדורה; ואולם כאן הונחה על שולחן הכנסת הצעה חלקית, חסרה, בלתי בשלה ולעיתים אף בלתי ברורה, כאשר ביחס להסדרים מרכזיים לא הושלמה עבודת המטה הפנים-ממשלתית ולא הוצגה עמדה ממשלתית מגובשת. מצב דברים זה שלל מחברי הכנסת את היכולת להבין באופן מלא את ההסדרים המוצעים, לבחון את תכליותיהם ואת השלכותיהם, ולקיים דיון מושכל בעניינם.

316. שלישית, המתווה הדיוני שנקבע בידי היועצת המשפטית לכנסת, כתנאי לקיומו של הליך פרלמנטרי תקין ובמטרה לרכך את הפגמים שנפלו בהליך, לא יושם בפועל, ובהמשך אף נזנח כליל וזכה להתעלמות מוחלטת מצד יו"ר הוועדה המיוחדת. במקום לקיים דיון מדורג, סדור ומתון, התקיימו דיונים תכופים, מואצים וממושכים, לעיתים שלוש וארבע ישיבות בשבוע, בשעות ארוכות ולעיתים עד שעות הלילה. קצב זה פגע באופן ממשי ביכולתם של חברי הכנסת להתכונן לדיונים, ללמוד את החומרים, לעקוב אחר שינויי הנוסח ולהשתתף השתתפות אפקטיבית בהליך החקיקה.

317. רביעית, הפגיעה בעקרון ההשתתפות הוחמרה בשל כך שגם הייעוץ המשפטי לוועדה התקשה להיערך לדיונים, והבהיר פעם אחר פעם כי לא עלה בידו לגבש עמדה מלאה או להעניק ליווי משפטי מספק לנושאים שעלו לדיון. כאשר אפילו הייעוץ המשפטי של הוועדה אינו מספיק לבחון את הסדרי החוק

בזמן אמת, ואינו יכול להסביר את מהותם לחברי הכנסת החברים בוועדה, ברי כי נפגעת פגיעה ממשית יכולתם של חברי הכנסת לקבל את המידע והסיוע הנחוצים להם לצורך חקיקה תקינה.

318. חמישית, לאורך דיוני הוועדה עלה חשש ממשי להשפעת יתר של שר התקשורת על עבודת הוועדה, על קצב דיוניה ועל תוכנם. חשש זה הוצף במפורש בידי יועמ"ש הכנסת, אשר התריעה כי אם הוועדה המיוחדת תפעל, הלכה למעשה, לפי עמדת השר ותו לא, יהא בכך כדי לפגוע בהפרדה המתחייבת בין עבודת הממשלה לעבודת הכנסת ולהחליש את כוח הפיקוח של הרשות המחוקקת. זהו פגם מהותי נוסף, הנוגע לליבת ההליך הפרלמנטרי במשטר דמוקרטי.

319. שישית, ההחלטה לפצל חלקים נרחבים ומהותיים מן החוק התקבלה אף היא בהליך פגום, הן מבחינה דיונית הן מבחינה מהותית. מבחינה עובדתית, הפיצול אושר ביום 25.5.2026 על רקע החשש מפיזור קרב של הכנסת והכניסה האפשרית לתקופת בחירות, ומתוך רצון מוצהר להאיץ את החקיקה ולהביא לאישורו של חוק חלקי בלבד. על אף שהאפשרות לפיצול עמדה על הפרק שבועות רבים לפני קבלת ההחלטה, חומרי הרקע המרכזיים לקראת ההחלטה לא הונחו בפני חברי הוועדה במועד שאפשר לימוד של ממש: נוסח ההחלטה עצמה הופץ רק בליל 23.5.2026, ודברי ההסבר המלאים הופצו לחברי הוועדה רק בבוקר יום הדיון עצמו. זאת, אף שהיועצת המשפטית לכנסת התריעה כי ככל שמטרת הפיצול היא האצה נוספת של הליך החקיקה, הרי שמדובר במהלך בעייתי במיוחד.

320. עוד הבהירה יועמ"ש הכנסת כי הפיצול המוצע אינו מותיר אחריו חוק בעל עיקרון מסדר, היגיון פנימי ומבנה קוהרנטי, ובפרט משום שהותרת החוק ללא מכלול הוראות הפיקוח והאכיפה מרוקנת חלקים מרכזיים ממנו מתוכן מעשי. חרף אזהרות אלה, הוועדה אימצה את הפיצול, ובכך פגעה פגיעה ממשית ביכולתם של חברי הכנסת לעיין בתשתית שהונחה לפניהם, להבין את משמעות השמטת הפרקים שפוצלו, ולבחון אם החוק שנותר אכן עומד בפני עצמו. התוצאה הייתה חקיקה מזורזת, חסרה ומקוטעת, שפגעה בעת ובעונה אחת בעקרון ההשתתפות, באיכות הפיקוח הפרלמנטרי ובדרישה לקיומו של דיון מושכל ורציני בחוק בעל מסגרת נורמטיבית שלמה.

321. שביעית, פגם חמור נוסף נפל בשלב ההסתייגויות וההצבעות על נוסח החוק בוועדה המיוחדת. כפי שתואר לעיל, לקראת ישיבת ההסתייגויות הופץ לחברי הכנסת נוסח פגום, חסר ובלתי בדוק של הצעת החוק, מבלי שהושלמה לגביו עבודת הייעוץ המשפטי הנדרשת, ואף תוך הבהרה מפורשת מצד הייעוץ המשפטי לוועדה כי אין באפשרותו לסמוך את ידיו על הנוסח שהופץ. לכך נוספה העובדה שבלילה שלפני הישיבה הוגשו תיקונים מהותיים ורבים נוספים מטעם שר התקשורת, אשר נדונו למחרת בחופזה, בחלקם במקשה אחת, מבלי שניתנה לחברי הכנסת ולייעוץ המשפטי אפשרות ממשית ללמוד אותם, לבחון את השלכותיהם או לקיים בהם דיון ענייני וממצה. בכך נפגעה באופן קשה זכותם של חברי הכנסת להשתתף השתתפות אפקטיבית בהליך החקיקה, ונשללה האפשרות להצביע על נוסח יציב, סדור ובשל - פגם נוסף היורד לשורש הליך החקיקה.

322. שמינית, פגם מהותי נוסף נפל בהחלטת ועדת הכנסת מיום 6.7.2026, אשר אפשרה את המשך קידומו של החוק חרף עמדתה המשפטית המפורשת של היועצת המשפטית לכנסת שלפיה חלק מן ההוראות שהושבו להצעת החוק לאחר הפיצול מהוות "נושא חדש", ובחלקן אף עולות כדי פגם בהליך עצמו. כך במיוחד ביחס להוראות שעניינן איסור אספקת חומר תועבה והגנה על קטינים, וכן ביחס לתיקון העקיף שעסק בשינוי משטר האסדרה החל על ספקי החדשות הוותיקים, ובהם חדשות 12 ו-13 - תיקון שהוגדר על ידי יועמ"ש הכנסת לא רק כ"נושא חדש", אלא כמהלך דרמטי שלא נדון כדבעי בוועדה ואשר הוחזר "בדלת האחורית" לאחר פיצולו. חרף אזהרות אלה, ועדת הכנסת בחרה להתעלם מן

העמדה המשפטית המחייבת מבחינת תקינות ההליך הפרלמנטרי, ובכך מנעה את השבתם של הסעיפים לדיון מחודש בוועדה המיוחדת, שללה מחברי הכנסת הזדמנות ממשית לבחון את ההסדרים הרלוונטיים לגופם, ופגעה פגיעה נוספת בעקרונות ההשתתפות, הפיקוח והדיון המושכל בהליך החקיקה.

323. תשיעית, הפגם החמור והקיצוני ביותר נוגע להליך החקיקה של ההוראות שעסקו באסדרת שידורי החדשות. מדובר בליבת העתירה ובאחד הנושאים הרגישים והחוקתיים ביותר שבהצעת החוק, הנוגע במישרין לחופש הביטוי, לחופש העיתונות ולזכות הציבור לדעת. חרף זאת, הוועדה לא קיימה בסופו של דבר דיון מהותי בהסדרים אלה.

324. אכן, בתחילת הדרך הוצג הנושא באופן כללי בלבד במסגרת דיוני פתיחה, ויו"ר הוועדה עצמה הבהירה כי אין מדובר בדיון ממצה וכי הדיון המפורט והמהותי ייערך בהמשך, כשיגיע תורה של אסדרת החדשות. אלא שדיון כזה לא התקיים מעולם. תחת זאת, הדיון נדחה שוב ושוב, ולבסוף פוצלו מן החוק ההוראות שעסקו באסדרת החדשות ובשמירה על מהימנות המידע החדשותי.

325. התוצאה היא חריגה וקיצונית: הוועדה המיוחדת דנה ואישרה הסדרים המבטיחים תפוצה, הפצה והבלטה לספקי חדשות חדשים, אך לא קיימה כל דיון מהותי בשאלה אילו חובות אסדרה יחולו על אותם ספקי חדשות, אילו ערובות יבטיחו את עצמאותם, ואילו מנגנונים ישמרו על מהימנות המידע המשודר לציבור. במילים אחרות, הכנסת חוקקה הסדרים בעלי השלכה ישירה ומכרעת על שוק החדשות, מבלי לקיים דיון מהותי בליבת ההסדר עצמו.

326. בכך נפגע עקרון ההשתתפות בעוצמתו המרבית. לא ניתנה לחברי הכנסת הזדמנות ממשית לשקול את ההסדרים הנוגעים לאסדרת החדשות, להעיר עליהם, לבחון חלופות או להכריע לגביהם לאחר דיון פרלמנטרי ממצה. לא פחות מכך, נפגע גם עקרון הפיקוח של הכנסת על הממשלה, שכן אחד הנושאים הרגישים והטעונים ביותר בהצעת החוק עבר, הלכה למעשה, ללא בחינה פרלמנטרית ממשית.

327. פגם זה מקבל משנה חומרה נוכח העובדה שהשמטת הדיון המהותי בנושא אסדרת החדשות לא הייתה תוצאה של תקלה מקרית, אלא פרי רצף של החלטות מודעות, שבמסגרתן הוחלט לדון במעמדם של ספקי החדשות החדשים מבלי לדון בהשלכותיה של האסדרה שתחול עליהם.

328. **זהו פגם היורד לשורש ההליך כולו. כאשר הסוגיה החוקתית הרגישה ביותר בהצעת החוק עוברת מבלי שנערך בה דיון מהותי, נשמט הבסיס לטענה כי התקיים הליך חקיקה פרלמנטרי תקין במובנו המהותי**.

329. לכך מצטרף כוחם המצטבר של כלל הפגמים שתוארו לעיל: הקמת ועדה מיוחדת חלף הוועדה המוסמכת; דיון בהצעה בלתי בשלה; הפרת המתווה הדיוני; פגיעה ממשית ביכולת ההשתתפות של חברי הכנסת; קושי של הייעוץ המשפטי ללוות את ההליך; חשש להשפעת יתר של השר; והחלטת פיצול פגומה.

העותרת תטען כי כל אחד מן הפגמים הללו, כשהוא נבחן לעצמו, מקים פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה, במובנם לפי עניין קוונטינסקי; ולמצער, כך הוא ביחס לחלק מן הפגמים המרכזיים, ובראשם הכשל הקיצוני שנפל בכך שלא התקיים כל דיון מהותי בהסדרי אסדרת שידורי החדשות, אף שמדובר בליבת החוק ובאחת הסוגיות הרגישות והחוקתיות ביותר שנכללו בו. קל וחומר כי משקלם המצטבר של כלל הפגמים מעביר את עניינו אל מעבר לרף שנקבע בעניין קוונטינסקי, ומלמד על פגיעה חריגה, קשה וניכרת בעקרונות היסוד של החקיקה הפרלמנטרית.

330. משכך, ענייננו נמנה עם אותם מקרים נדירים וחריגים המצדיקים התערבות שיפוטית בהליך החקיקה. אין מדובר במחלוקת על איכות החקיקה, אלא בהליך שנשללו בו התנאים המינימליים הדרושים לקיום דיון פרלמנטרי תקין, ובפרט ביחס לאסדרת החדשות. בנסיבות אלה, הפגמים שנפלו בהליך החקיקה בכנסת עולים כדי פגמים היורדים לשורש ההליך, כמשמעם בפסיקה, ומצדיקים כשלעצמם את בטלות החוק.

(ד) הסעד החוקתי המתבקש

331. לאחר שהראינו כי **חוק השידורים פוגע שלא כדין בזכויות יסוד חוקתיות**, ובהן חופש הביטוי, חופש הביטוי הפוליטי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת; ולאחר שהראינו כי **בהליך חקיקתו נפלו פגמים חמורים היורדים לשורש ההליך**, נותר לעמוד על הסעד החוקתי המתבקש. נקודת המוצא לעניין זה פשוטה: מקום שבו נפגעה זכות חוקתית שלא כדין, אין די בהכרזה עיונית על הפגיעה. על בית המשפט הנכבד ליתן סעד אפקטיבי, שיש בו כדי לרפא את הפגיעה, למנוע את המשכה, ולהשיב את המצב החוקתי למסלולו התקין. כפי שנפסק בבג"ץ 781/15 **ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים**, משהגיע בית המשפט למסקנה כי חוק פוגע בזכות חוקתית שלא כדין, עליו לקבוע את הסעד החוקתי המתאים, בהתאם לעיקרון היסודי שלפיו "מקום בו הזכות - שם הסעד".

332. הסעד המתבקש בעתירה זו הוא בטלותו של חוק השידורים. זאת, משום שהפגמים שעליהם הצביעה העותרת אינם מצומצמים לפגם טכני או נקודתי בלבד. הפגיעה החוקתית נוגעת לליבת ההסדר שנקבע בחוק ביחס לשידורי חדשות; והפגמים ההליכיים שנפלו בחקיקה משתרעים על פני כל שלבי המהלך - החל בגיבוש הצעת החוק הממשלתית, עבור דרך הקמת הוועדה המיוחדת והפרות המתווה הדיוני, וכלה בהחלטת הפיצול שהותירה את ההטבות והזכויות הניתנות לספקי חדשות חדשים, אך הוציאה מן החוק את ההוראות שנועדו להסדיר את תחום החדשות ולהגן על מהימנותו.

333. סיכומו של דבר: משעה שהחוק במתכונתו הנוכחית אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה, **הסעד החוקתי הראוי הוא בטלותו של חוק השידורים**.

סוף דבר

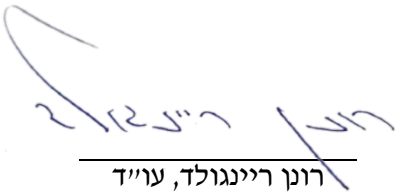
334. על-יסוד כל המקובץ לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על-תנאי כמבוקש ברישא של עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיבים ושמיעת טיעונים, להופכו למוחלט.

335. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה דנן כמבוקש לעיל.

336. כמו כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת בהגשת עתירתה ובשכ"ט עו"ד בתוספת מע"מ כחוק.

337. עתירה זו נתמכת בתצהיר מטעם המנהלת הכללית של העותרת.

היום, 16 ביולי 2026
ב' אב תשפ"ו



רונן ריינגולד, עו"ד
(מ.ר. 23869)

אורי י. בסט, עו"ד
(מ.ר. 37016)

ב"כ העותרת

70

בבית המשפט העליון בירושלים
<u>בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק</u>

<u>העותרות</u>: **זולת - לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר 58067937)**

- נ ג ד -

<u>המשיבים</u>: **הכנסת ואח'**

<u>תצהיר נלווה לעתירה לבג"ץ</u>

אני הח"מ, עינת עובדיה, ת.ז. 043553312, מצהירה בזאת כלהלן:

1. הנני משמשת בתפקיד מנכ"ל העותרת 1.
2. אני עושה תצהירי זה לשם תמיכה בעתירה לבג"ץ נגד הכנסת ואח', שהסעד המבוקש בה הוא מתן הוראה כי חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, שהתקבל בכנסת בקריאה שלישית ביום 16 ביולי 2026, בטל בשל פגיעתו בזכויות יסוד חוקתיות, ובהן חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה; ובשל פגמים היורדים לשורש הליך חקיקתו של החוק
3. העובדות המפורטות בעתירה נכונות למיטב ידיעתי.
4. הטענות המשפטיות נכונות על-פי ייעוץ משפטי שקיבלתי.
5. הנני מצהירה כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

_____

עינת עובדיה

<u>אישור</u>

אני הח"מ, עו"ד אורי בסט, מ.ר. 37016, מאשר בזה כי ביום 16/07/2026 הופיעה בפני גב' עינת עובדיה, ת.ז. 04355312, המוכרת לי אישית, ולאחר שהזהרתיה כי עליה לומר את האמת שאם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתמה בפני על תצהירה.

_____

אורי בסט, עו"ד

ייפוי כח

הח"מ זולת - לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר 58067937) ממנה בזה את עוה"ד רונן ריינגולד (מ.ר. 23869) ו/או אורי בסט (מ.ר. 37016), מרחוב ראול ולנברג 6, תל אביב, להיות באי כוחי לצורך הגשה וניהול עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק כנגד - הכנסת, הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), שר התקשורת ד"ר שלמה קרעי, ממשלת ישראל ה- 37, ועדת השרים לענייני חקיקה, משרד התקשורת, רשות האסדרה והיועצת המשפטית לממשלה (להלן: "העניין").

מבלי לפגוע בכלליות המינוי הנ"ל, יהיו באי כוחנו רשאים לפעול בשמנו ובמקומנו בכל הפעולות הבאות, כולן ומקצתן, בכל הנוגע לעניין הנ"ל ו/או הנובע ממנו, כדלקמן:

1. לחתום ולהגיש כל תביעה, תביעה שכנגד, כתב הגנה ו/או כל הליך משפטי אחר, ובלא לגרוע מכלליות האמור לחתום ולהגיש כל בקשה, התנגדות, בקשה למתן רשות ערעור, ערעור, הודעה, טענה, תובענה, תגובה ו/או כל הליך אחר ללא יוצא מן הכלל, ומבלי לפגוע בכלליות האמור גם להודות ו/או לכפור במשפטים פליליים.
2. להופיע בשמנו ולייצגנו בפני כל בתי המשפט בכל דרגותיהם, בפני כל בתי הדין בכל דרגותיהם, בפני כל המוסדות ממשלתיים והאחרים, בפני כל הטריבונלים השיפוטיים והלא שיפוטיים, בפני ועדות וועדות ערר למיניהן, ובלא לפגוע בכלליות האמור להופיע ולייצגנו בפני כל אדם או גוף.
3. לקבל כל החלטה בכל הנוגע או הנובע מהעניין הנ"ל לפי שקול דעתו של בא כוחי, למסור את העניין כולו או חלקו ו/או כל עניין אחר הנוגע ו/או הנובע מהעניין הנ"ל לבוררות ולחתום על שטר בוררות כפי שבא כוחי ימצא לנכון, ובלא לגרוע מכלליות האמור להתפשר ולחתום על הסכם ו/או פשרה בערכאה שיפוטית, בפני כל אדם או גוף או מחוצה להם.
4. לחתום על ו/או לשלוח התראות נוטריוניות או אחרות, לדרוש הכרזת פשיטת רגל, או פירוק גוף משפטי ולעשות את כל הפעולות הנוגעות והנובעות מכך.
5. לבקש ולקבל חוות דעת מכל גוף שהוא, ובלא לפגוע בכלליות האמור לבקש ולקבל חוות דעת רפואית מכל רופא ו/או מוסד רפואי ו/או כל אדם וגוף אחר.
6. לגבות את סכום התביעה כולו או מקצתו /או כל סכום אחר בכל הנוגע ו/או הנובע מהעניין הנ"ל לרבות הוצאות ושכר טרחת עו"ד, לקבל כל מסמך וחפץ ולתת קבלות ושחרורים כפי שבא כחי ימצא לנכון.
7. להוציא לפועל כל פס"ד או החלטה או צו, לדרוש עיקולים, צווי מכירה ומימוש נכסים, פקודות מאסר, עיכוב יציאה מן הארץ ו/או כל פעולה אחרת במסגרת הוצאה לפועל, ובלא לגרוע מכלליות האמור לעשות את כל הפעולות המותרות על פי חוק ההוצאה לפועל.
8. לעיין בכל מידע ו/או מסמך הנוגע ו/או הנובע מהעניין האמור.
9. לחתום בשמנו ובמקומנו על כל הסכם, בקשה, הצהרה, שטר ומסמך אחר, ולבצע בשמי כל עסקה ודיספוזיציה המותרת על פי דין, וליתן בהקשר לכך הצהרות, קבלות ואישורים ומסמכים, ולקבל כל סכום כסף ו/או מסמך שאנו רשאים לקבלו על פי דין.
10. להופיע בשמנו ולייצגנו בפני רשם המקרקעין, רשם החברות, רשם השותפויות, רשם האגודות השיתופיות, רשם המשכונות, ובפני כל רשם אחר, ולחתום בשמי ובמקומי על כל בקשה, הצהרה וכל מסמך אחר בפני כל רשם שהוא, ובלא לגרוע מכלליות האמור לטפל ולבצע כל פעולה בכל הקשור לרישום נכס, רישום גוף משפטי ו/או מחיקתו ו/או לבצע כל פעולה אחרת הנוגעת לגוף משפטי או נכס.
11. לטפל בשמנו ולייצגנו בכל הקשור לרישום פטנט, סימני מסחר, זכויות יוצרים ובכל הקשור בזכויות קניין רוחני המוכרות על פי דין.
12. לנקוט בכל הפעולות ולחתום על כל מסמך בלי יוצא מן הכלל כפי שבא כוחנו ימצא לנכון ומתאים, ובלא לגרוע מכלליות האמור לנהל את העניין הנ"ל לפי ראות עיניו ובהתאם לשיקול דעתו של בא כוחי ולנקוט בכל הצעדים כפי שימצא לנכון. הננו מאשרים מראש את פעולותיו ומעשיו של בא כוחנו בהתאם ליפוי כח זה.
13. להעביר יפוי כח זה על כל הסמכויות שבו או חלק מהן לעו"ד אחר עם זכות העברה לאחרים, לפטרו ולמנות אחרים במקומו.
14. המלים הבאות ביפוי כח זה ביחיד תכלולנה את הרבים, בזכר תכלולנה נקבה, ולהפך.

ולראיה באתי על החתום, היום _1_ בחודש יולי בשנת 2026.

חתימה:

זולת לשוויון וזכויות-אדם
(ע"ר מס' 58067937)
זולת - לשוויון וזכויות-אדם

הנני מאשר את חתימה/ות מרשי/י הנ"ל: אורי בסט, עו"ד