ביטול חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026

עמדת מכון זולת

כתיבה: עו"ד טל הלל ובנצי סיקורה

ייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד

חוק השידורים מבקש לשנות מהיסוד את אסדרת שוק השידורים בישראל. החוק פוגע בעצמאותם של גופי התקשורת, מחליש את מנגנוני ההגנה על חופש העיתונות ומגביר את השפעתם של גורמים פוליטיים וכלכליים על התוכן המשודר. החוק משתלב בשורת מהלכים שקידמה הממשלה לעיצוב מחדש של שוק התקשורת בישראל, ובהם פגיעה בשידור הציבורי וחיזוק האחיזה הפוליטית בגופי התקשורת ובמנגנוני הפיקוח עליהם, באופן המאיים על יכולתה של התקשורת למלא את תפקידה כגורם ביקורתי שאינו תלוי בשלטון.

מסמך זה מתאר בקצרה את תמצית הפגמים המהותיים והפרוצדורליים שנפלו בהליך החקיקה של חוק השידורים. נקדים ונבהיר כי הפגמים המהותיים מעוררים קשיים חוקתיים כבדי משקל, שיש בהם כדי לפגוע בעצם התהליך הדמוקרטי בישראל. לצד זאת, לאורך הליך החקיקה כולו נפלו פגמים פרוצדורליים קשים וחריגים, היורדים לשורש הליך החקיקה, באופן שאינו מאפשר לתקנם בתיקונים נקודתיים.

לנוכח מסגרת הזמנים שנוצרה, אין אפשרות מעשית לקיים הליך מורכב וממושך של דיון מחודש בחוק בכללותו, אשר יהיה בו כדי לרפא את מכלול הפגמים שנפלו בו. בנסיבות אלה, נדרש לבטל את החוק כולו.

נעמוד תחילה על הפגמים המהותיים בחוק, ולאחר מכן נתאר את עיקר הפגמים הפרוצדורליים שנפלו בהליך.

הקשיים המהותיים בהסדרים המרכזיים בחוק

- **ביטול ההפרדה המבנית והחלשת עצמאות מערכות החדשות:** המצב המשפטי הקיים מחייב קיום של מנגנונים מבניים שמטרתם להפריד בין ספקי שידורים מסחריים לבין מערכות החדשות שהם מפעילים, כדי לשמר עצמאות ואי-תלות של חברות החדשות, ולהרחיקן מניסיונות השפעה פוליטיים וכלכליים. כך, חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990, מחייב בעלי רישיונות שידורים כדוגמת קשת 12 ורשת 13 לקיים חברת חדשות עצמאית ונפרדת בעלת הפרדה מבנית מהגוף התאגידי, באופן היוצר חיץ בין בעלי הערוץ למערכת החדשות. חוק השידורים ביטל הלכה למעשה את חובת ההפרדה המבנית, בתיקון עקיף לחוק הרשות השנייה. חוק הרשות השנייה קובע מסלול אסדרה מקל לערוצים בעלי "רישיון זעיר", שהכנסותיהם משידורים אינן עולות על 80 מיליון ש"ח בשנה. אחת ההקלות המרכזיות במסלול זה היא ביטול חובת ההפרדה המבנית של חברות החדשות בערוץ. הנהנה העיקרי מהקלות אלו בשנים האחרונות הוא ערוץ 14. במהלך 2026

קבעה הרשות השנייה כי הכנסותיו חצו את רף ה-80 מיליון ₪ ולכן כבר אינו נחשב לערוץ זעיר. כדי לשמר את ההטבות לערוץ 14, חוק השידורים שינה את ההסדר הקיים בתיקון חוק הרשות השנייה, וקבע כי תקרת ההכנסות המזכה ברישיון זעיר תעלה מ-80 מיליון ש"ח לשני מיליארד ש"ח. באופן זה כלל הערוצים המסחריים הפועלים היום נהנים מהמסלול המקל.

- **הקמת רגולטור (נוסף) בעל זיקה פוליטית:** החוק נועד להחליף את הרגולטורים הקיימים שמפקחים על השידורים (מועצת הכבלים והלוויין והרשות השנייה) ברשות חדשה המרכזת תחתיה סמכויות רחבות הנוגעות לתוכן, רישום, בעלויות, הפצה ונתוני צפייה, שחברי המועצה שלה ייבחרו באמצעות ועדת איתור בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, הכפוף לשר ונחשב למינוי פוליטי מובהק. בפועל, החוק מעגן עיוות ויוצר שלושה רגולטורים. הוא מותיר את הרשות השנייה על מנת שתפקח על ספקי החדשות, ומותיר גם את מועצת הכבלים והלווין. כך, במקום לייצר מנגנון המנתק את הרשות מהשפעה פוליטית (כפי שנעשה בחוק תאגיד השידור הציבורי, לדוגמא), מנגנון המינוי של מועצת הרשות החדשה מחזק את כוחו של שר התקשורת ושליטתו בה.

- **צמצום מגבלות הבעלויות הצולבות:** החוק מצמצם את מגבלות הבעלויות הצולבות החלות על ספקי התכנים, ומקנה לרשות החדשה שתוקם שיקול דעת רחב באישור עסקאות מסוג זה. סעיף 82 לחוק מאפשר לספק תכנים רשום, או בעל זיקה בו, לרכוש השפעה ניכרת (25%) בספק שידורים או בגורם הפועל בתחום העיתונות הכתובה בכפוף לאישור הרשות החדשה שתוקם, לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות. ההסדר מרחיב את אפשרויות הריכוז והשליטה הצולבת בשוק המדיה, ועלול להגביר את הפגיעה בעצמאות המערכת החדשותית ובמגוון הקולות במרחב הציבורי.

- **יצירת מנגנון צנזורה פוליטי בתוך מערך ההפצה:** באישון לילה, רגע לפני ההצבעה הסופית על נוסח החוק ובעקבות לחץ פוליטי של המפלגות החרדיות, צורפו מעל 15 תיקוני נוסח מהותיים של שר התקשורת, שלא זכו לדיון מקצועי בוועדה. התיקון החמור ביותר הוא סעיף 84(ב) שקובע כי פלטפורמות השידורים הרב-ערוציים, המחויבות להעביר את שידוריהם של ספקים מסוימים כגון ספקי חדשות, שידורי כאן ושידורי ערוץ הכנסת, לא יפיצו "תוכני המרת דת ותכנים פוגעניים בעלי אופי מיני או אלים". הרשות החדשה, בעלת זיקה פוליטית ישירה, היא שתקבע כללים מחייבים למונחים העמומים הללו, וועדת הכלכלה היא שתאשר אותם. כלומר, בעוד שהחוק מסיר חובות של מקצועיות, עצמאות, מהימנות ואתיקה, במקביל הוא מייצר מערך צנזורה ושליטה פוליטית ישירה על תוכן שישודר.

- **אסדרת חדשות חסרה:** כדי להשלים את חקיקת החוק לפני פיזור הכנסת, פוצלו ממנו הסדרים שנועדו לחול על שידורי החדשות. הצעת החוק המקורית הייתה מלכתחילה חסרה ולא נתנה מענה לצורך בהגנה על עצמאות ומהימנות שידורי החדשות. לאחר הפיצול, לא נותרה אף מראית העין שנכללה בהצעת החוק. כך, החוק מסתפק בקביעת תנאי סף מינימליים לספקי חדשות חדשים:

רישום כספק תכנים, עמידה בדרישות מצומצמות והוצאה שנתית של שני מיליון שקלים לפחות על פעילות חדשותית, ובמקביל, מעניק להם הטבות משמעותיות. לדוגמא, הוא מחייב פלטפורמות שידור רב-ערוציות להפיץ ללא תמורה עד עשרה ערוצי חדשות של ספקים חדשים, ומורה להבליט את שידוריהם בממשקי הצפייה. כל זאת, מבלי להטיל עליהם חובות להבטיח את מהימנות המידע ואת עצמאות המערכת העיתונאית והפרדתה מהאינטרסים העסקיים של בעלי הערוץ, או לאמץ כללי אתיקה. התוצאה היא שהחוק לא רק מאפשר הפצת שידורי "חדשות" ללא הגנות בסיסיות על עצמאותם ומהימנותם, אלא אף מבטיח להם תפוצה רחבה ובולטות, מה שעלול לייצר מערך הפצה של פייק ניוז ודיסאינפורמציה ישירות לתוך הסלון של כל בית בישראל.

- **פוליטיזציה של נתוני הצפייה:** החוק מקנה לרשות החדשה שתוקם סמכות לקביעת הוראות בנושא פרסום נתוני צפייה, באופן שעלול להשליך גם על דרך המדידה של הנתונים. נתוני הצפייה (רייטינג), הם המצביעים על מספר הצופים בערוץ או בתוכנית ועל שיעורם מכלל קהל היעד. ובכך משפיעים על הכנסותיהם מפרסום ועל מעמדם בשוק התקשורת. סעיף 89 לחוק מסמיך את המועצה לקבוע כללים בדבר פרסום מידע מצרפי על נתוני הצפייה, וניסוחו הרחב מעלה חשש כי יאפשר למועצת הרשות החדשה להתערב בדרך המדידה של הנתונים ובאופן הצגתם לציבור.

- **פגיעה בהפקות מקור:** בחוק נקבע כי על ספקי התכנים המפוקחים תחול חובת השקעה בשיעור של 6.5% מהכנסותיהם. על פי נוסח הצעת החוק המקורי, חובה זו אמורה הייתה לחול גם על ספקים בינלאומיים הפועלים בישראל, שרמת הכנסתם עולה על 40 מיליון שקלים (כדוגמת נטפליקס ודיסני). בנוסח הסופי בוטלה החובה על ספקים בינלאומיים. על פי ההערכה שנמסרה על ידי משרד התקשורת, שיעור ההשקעה שקבוע בנוסח החוק צפוי להביא להשקעת סכום כולל של כ-300 מיליון שקלים, סכום הנמוך בשיעור ניכר מזה שהושקע על ידי הפלטפורמות האמורות (רב-ערוציות וערוצים מסחריים) לפני כעשור.

עיקרי הפגמים בהליך החקיקה: מהצעת החוק הממשלתית ועד לפיצול בוועדה המיוחדת

1. תשתית מקצועית ורגולטורית לקויה, תוך עקיפת הייעוץ המשפטי לממשלה

- **תשתית מקצועית ורגולטורית לקויה.** במכתב ממאי 2025 התריע המשנה ליועמ"ש לממשלה דאז, עו"ד מאיר לוין, כי חלק מההסדרים אינם בשלים מקצועית ומשפטית וכי לא הושלמה בחינה של סוגיות מרכזיות, חלקן בעלות השלכות חוקתיות. רשות האסדרה מצאה פגמים בהערכת השפעות האסדרה (RIA) של משרד התקשורת, בעיקר בבחינת מהימנות שידורי החדשות ובעלויות צולבות. גם לאחר השלמות שנערכו על ידי משרד התקשורת, הרשות עמדה בספטמבר 2025 על כך שנותר פגם מהותי בתהליך ההערכה.

- **הצעת חוק ממשלתית ללא אישור היועצת המשפטית לממשלה.** חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, ועדת השרים אישרה בספטמבר 2025 את קידום ההצעה, והיא הונחה

בכנסת. באופן חסר תקדים, להצעה צורפה הערת שוליים שלפיה לא התקבל אישור היועצת המשפטית לממשלה כנדרש בהנחיה 2.3005. במקביל, המשנה ליועמ"ש, עו"ד אביטל סומפולינסקי, התריעה במכתב שכתבה לשר המשפטים מפני קשיים חוקתיים ותהליכיים וקראה להשיב את ההצעה למסלול עבודה ממשלתי תקין.

2. הקמת מסלול עוקף ועדת כלכלה ודריסת עצמאות הכנסת

- **הקמת הוועדה המיוחדת במקום ועדת הכלכלה.** הכנסת העבירה את החוק לדיון בוועדה מיוחדת בראשות ח"כ גלית דיסטל-אטבריאן, לאחר שח"כ דוד ביטן, יו"ר ועדת הכלכלה שאמונה על ענייני התקשורת, עמד על קשיים בהצעות חוק אחרות ששר התקשורת קרעי ביקש לקדם, ועמד על כך שהצעת החוק תידון באופן מקצועי וממצה ולא בלוח זמנים המואץ שדרש השר. בחוות דעת מנובמבר 2025 התריעה היועמ"ש לכנסת, עו"ד שגית אפיק, מפניה המהלך, והזהירה כי עקיפת ועדת הכלכלה עלולה לפגוע במקצועיות ההליך, בסמכויות הפיקוח של הכנסת ובעצמאותה מול השר, וכי החשש חריף במיוחד נוכח השתייכות יו"ר הוועדה לסיעת השר.
- **הוועדה נדרשה לגבש הסדרים שהממשלה לא השלימה.** בדיוני דצמבר 2025 התברר כי בין משרד התקשורת למשרד המשפטים נותרו מחלוקות מהותיות עמוקות, לצד פרקים שלא נוסחו באופן מספק, כאשר חלק מהנושאים לא עברו דיון משפטי ממשי. סוגיות דוגמת תחולת החוק על אתרי חדשות, אכיפה מנהלית ועצמאות הרגולטור הוצגו ללא תשתית והכרעות מלאות. בכך נפגעה יכולת חברי הכנסת והייעוץ המשפטי של הוועדה לבחון את התמונה המלאה ולהציע שינויים מושכלים.

3. דחיקת הייעוץ המשפטי של הכנסת והחלשת הפיקוח הפרלמנטרי

- **חריגה מהמתווה הדיוני שנקבע להגנה על איכות החקיקה.** נוכח העובדה כי הצעת החוק הוגשה בצורה חסרת בשלות, ונוכח מחלוקות שהתגלעו בין משרדי הממשלה, בינואר 2026 קבעה יועמ"ש הכנסת מתווה של עד שני דיונים בשבוע, תחילה בנושאים בשלים, תוך הותרת סוגיות שנותרו במחלוקת להמשך, כדי לאפשר עבודה פנים-ממשלתית שתיעשה במקביל. לאחר זמן קצר יו"ר הועדה דיסטל-אטבריאן החלה להתעלם ממתווה זה, וקבעה שלושה ואף ארבעה דיונים בשבוע, חלקם עד שעות הלילה, בהם נידונו סוגיות מורכבות ללא זמן הכנה מספק. במכתבים נוספים התריעה היועמ"ש כי המתווה אינו מיושם ועמדה על כך כי הייעוץ המשפטי מתקשה להעניק ליווי מלא לסוגיות העולות לדיון בוועדה.
- **פגיעה בעצמאות הדיון הפרלמנטרי.** במהלך הדיונים שבה יועמ"ש הכנסת והזהירה מפני השפעת יתר של שר התקשורת על קצב העבודה ועל ההכרעות בוועדה. בעקבות התבטאויות

של יו"ר הוועדה כלפי צוות הייעוץ המשפטי, נדרשה היועמ"ש להבהיר כי יש לאפשר לצוות להשיב לשאלות חברי הכנסת ולמלא את תפקידו.

4. פיצול החוק משיקולים פוליטיים והותרתו ללא מנגנוני פיקוח ואכיפה

- **פיצול מהיר שהותיר חוק חסר.** במאי 2026 החליטו יו"ר הוועדה ושר התקשורת לפצל מההצעה פרקים נרחבים, ובהם אסדרת חדשות, חובות בנוגע לפרסומות, הגנה על קטינים, זכויות צרכניות, מסרי חירום וכלל סמכויות הפיקוח והאכיפה של הרשות. יועמ"ש הכנסת הזהירה כי הפיצול אינו נסמך על עיקרון נושאי מסדר אלא על הרצון להספיק לחוקק לפני פיזור הכנסת, ועמדה על כך שהוצאת פרק האכיפה מערערת את יכולתו של החוק לעמוד כהסדר עצמאי.
- **אסדרת החדשות לא נבחנה לגופה.** אף על פי שמדובר בליבת החוק, הוועדה לא קיימה דיון מהותי וממצה במודל אסדרת החדשות ובהשלכותיו על חופש העיתונות, עצמאות מערכות החדשות ומהימנות המידע. בפועל, נותרו בחוק הסדרים להבטחת הפצה והבלטה של ספקי חדשות, מבלי שנקבעו נורמות שיש בהן כדי להגן על עצמאות ומהימנות השידורים, אשר פוצלו ביוזמת שר התקשורת ויו"ר הוועדה.

5. מחטף חקיקתי והצבעה על נוסח שלא נבדק

- **הסתייגויות והצבעות על נוסח לא בשל.** ביוני 2026 הופץ לחברי הוועדה נוסח שהכין משרד התקשורת, יומיים לפני דיון ההסתייגויות. לפי הודעות הייעוץ המשפטי לוועדה ויועמ"ש הכנסת, הנוסח היה לקוי וחסר, לא נבדק במלואו בידי הייעוץ המשפטי ולא שיקף הכרעות שהתקבלו. הייעוץ המשפטי הודיע שאינו יכול לסמוך את ידיו על הנוסח לצורך הגשת הסתייגויות והצבעה.
- **שינויים מהותיים ברגע האחרון.** בלילה שבין 10 ל-11 ביוני, בסמוך להעלאת החוק להצבעה בוועדה לקריאה שנייה ושלישית, שלח השר למעלה מ-15 תיקונים נוספים, שחלקם עסקו בבעלויות צולבות, ביחסים בין פלטפורמות לערוצים, בשידורי ספורט ובנושאים רגישים נוספים. מרביתם הוצגו ברצף ולא נדונו בנפרד באופן שאפשר בחינה מקצועית ופרלמנטרית מלאה.
- **"נושא חדש" והחזרת הוראות שפוצלו.** ב-6.7.26, רגע לפני שהסתיימו הדיונים בוועדה לקראת קריאה שנייה ושלישית, דחתה ועדת הכנסת טענות ל"נושא חדש", חרף עמדת יועמ"ש הכנסת כי הוראות מסוימות הוחזרו אחרי הפיצול בדרך שאינה תקינה. בין היתר נידונו הוראות הגנה על קטינים ואיסור אספקת חומר תועבה, ותיקון מהותי הנוגע למעמד ספקי החדשות הוותיקים. היועמ"ש הדגישה כי "מדובר בנושא חדש, שהוא הרבה מעבר לטענת נושא חדש רגילה. יש טענת נושא חדש ויש טענה של נושא חדש, שהיא כבר הופכת להיות פגם בהליך".