



הערות ציבור לתזכיר חוק התקשורת (שידורים)

התשפ"ג 2023

התנועה למען איכות השלטון

האגף הכלכלי

אוגוסט 2023

תקציר מנהלים

בבואנו לדון בתזכיר חוק השידורים עלינו לבחון את הרפורמה המתוכננת בתחום התקשורת כחלק מרפורמה משטרית כוללת המשרתת שינוי שיטת המשטר בישראל, תוך החלשת המוסדות הדמוקרטיים, הרסנים והבלמים בה. **התנועה סבורה כי יש בתזכיר החוק סעיפים העולים כדי פגיעה בעצמאות הרגולטור החדש (המועצה לתקשורת משודרת) – וכך מכפיף בפועל את התקשורת לשיקולים פוליטיים.** זאת כפי שיתואר בקצרה כאן ובפירוט במסמך להלן:

ראשית, אופן המינוי הפוליטי של חברי המועצה לתקשורת משודרת, לצד היות המועצה יחידה פנים משרדית, פוגמים בעצמאות הרגולטור. בשינוי המוצע המועצה צפויה להיות בפועל מעין גוף פוליטי, אשר אמון על כל תחום התקשורת בישראל וזאת בניגוד להמלצות הוועדות המקצועיות והנהוג במדינות העולם. שנית, מתן סמכויות פיקוח ואכיפה נרחבות למועצה לתקשורת משודרת, כמוצע, עלולים לגרום ל"אפקט מצנן" משמעותי ולפגיעה בחופש הביטוי וחופש העיתונות. כך, קיים חשש ממשי שגופי התקשורת ימנעו מלבקר את השלטון, מחשש כי סמכויות המועצה תופעלנה כנגדם. שלישית, אסדרת תחום ספקי חדשות אשר לכאורה מהווה מהלך להסרת חסמים ולפתיחת השוק, יותיר בידי המועצה שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל באשר לרישום ספקי החדשות. באין קריטריונים ברורים לרישום או להתוויית שיקול הדעת בניהול המרשם, תוכל המועצה להגביל את רישומם של ספקים מתוך מניעים פוליטיים. כמו כן, קיים חשש להשפעת הדרג הפוליטי על הסיקור העיתונאי. רביעית, בעניין ועדת המדרוג, בהיעדר הצדקה ברורה ליצירת מדד על ידי המדינה ולא על ידי גוף חיצוני, עולה חשש כי התזכיר המוצע לא יניב כל תועלת, במקרה הטוב, או יגרום נזק משמעותי, במקרה הרע. חמישית, השינויים המוצעים ביחס לתאגיד השידור הציבורי מפריס את תנאי היסוד המבניים שבאים להבטיח הפרדה בין השלטון לבין תאגיד השידור הציבורי. כמו כן, השפעת הדרג הפוליטי על ניהול התאגיד דרך תקציב המדינה עשויה להוות התערבות עקיפה המובילה לפגיעה בחופש הביטוי ולפגיעה בחופש העיתונות והיכולת לבקר את השלטון ופעולותיו.

בנוסף לאמור לעיל, **קשה להתעלם מקווי הדמיון בין תזכיר החוק המוצע לבין הרפורמה בתקשורת ההונגרית מאז עלייתו של אורבן לשלטון.** בשנים האחרונות חלה פגיעה חמורה במדד חופש התקשורת בהונגריה, וזאת בקשר ישיר למהלכים בהונגריה שתרמו להפיכתה מדמוקרטיה ל"אוטוקרטיה אלקטורלית". התנועה סבורה כי ישראל אינה חסינה משחיקה כזו. כמו כן, שינויי החקיקה בפולין שפגעו בעצמאות התקשורת הציבורית, תרמו להחלטה על הורדת המדינה בדירוג האשראי. על כן, התזכיר המוצע עלול אף לייצר פגיעה כלכלית ולהוביל להורדת דירוג האשראי של ישראל.

לפיכך, התנועה ממליצה להבטיח **שמירה על עצמאות המועצה החדשה** באמצעות שינוי אופן המינוי של חברי המועצה ובמקביל הקמת המועצה כתאגיד סטוטורי בעל עצמאות מנהלית ותקציבית. כמו כן, לקבוע קריטריונים ברורים בחקיקה שיבטיחו מקצועיות וניטרליות בניהול מרשם ספקי החדשות. ולבסוף, להבטיח עצמאות תקציבית לתאגיד השידור הציבורי.

והכל כמפורט להלן.

תוכן עניינים

- א. חשיבות התקשורת במדינה דמוקרטית 4
- ב. הרפורמה במשרד התקשורת כחלק מהליך ההפיכה המשטרית 5
- ג. השינוי המוצע יגרום לפוליטיזציה של התקשורת ויפגע בעצמאותה לצד יצירת אפקט מצנן ופגיעה בחופש הביטוי 5
- ג.1. המועצה לתקשורת משודרת - פרק ב' לתזכיר החוק (ס' 3-4, 15-16) 5
- ג.2. מתן סמכויות פיקוח ואכיפה של המועצה על גופי תקשורת 8
- ג.3. ספקי חדשות - פרק ה' לתזכיר החוק 9
- ג.4. וועדת המדרוג - פרק יא' לתזכיר החוק (סעיפים 80-81) 10
- ג.5. תאגיד השידור - פרק ח' לתזכיר החוק 11
- ד. השינוי המוצע בהשוואה לרפורמה בתקשורת בהונגריה 13
- ה. סיכום והמלצות 15
- ה.1. עצמאות "המועצה לתקשורת משודרת" 15
- ה.2. הספקת חדשות 16
- ה.3. הבטחת עצמאות תקציבית לתאגיד השידור הציבורי 16

א. חשיבות התקשורת במדינה דמוקרטית

"עיתונות חופשית היא לא רק תוצאה הכרחית של דמוקרטיה, אלא היא גם תנאי הכרחי לדמוקרטיה. היא 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..."¹

(ההדגשות במסמך אינן במקור)

1. אחד מתפקידיה העיקריים של התקשורת במדינה דמוקרטית, ובכך כוחה והשפעתה על הדמוקרטיה, הוא תפקידה כמתווך, כחוט המקשר בין החברה לבין נבחריה ומקבלי ההחלטות בשלטון. בדמוקרטיה, שלב ליבה הוא שלטון העם והיכולת של העם לבחור את נציגיו, תקשורת איכותית למעשה היא תנאי הכרחי למימוש זכותו הבסיסית לבחירה חופשית ומודעת. אנו ניזונים מידי רגע בידיעות ועדכונים על אודות המתרחש במדינה דרך כלי התקשורת. התקשורת, אם כן, היא "צינור" מידע חשוב ביותר לאזרחים ולשלטון במדינה דמוקרטית, ועלינו לוודא כי הוא מהימן ואיכותי.
2. כלי התקשורת בכלל, והעיתונות החוקרת בפרט, מהווים כלי ביקורת חיוני על השלטון ומוסדותיו. לדיווח מהימן, סיקור הוגן ותחקירים החושפים ליקויים, אי-סדרים ושחיתות יש השפעה נרחבת על החיים הציבוריים – הן על הגופים שנחשפו לביקורת, שבזכותה הליקויים שנחשפו בהם יתוקנו, והן על הציבור שנעשה מודע של הציבור ויכול לבחור בהתאם.
3. עם זאת, תפקידה של התקשורת כ"כלב שמירה" של הדמוקרטיה, ויכולתה (וחובתה) לחשוף את הליקויים בשלטון, מעמידים אותה באופן מובנה כמושא לביקורת מצד בעלי כוח ובסיכון להתערבות שיקולים זרים – פוליטיים או כלכליים.
4. שוק התקשורת בישראל הוא מהקטנים בעולם, וכמות צרכני התקשורת והשחקנים בזירה התקשורתית מועטה באופן יחסי (בעיקר בשל השוק דובר העברית המצומצם). עם זאת מדובר באחד מהתחומים החשובים ביותר במדינה. על כן, נדרשת זהירות רבה בבוא השלטון להתערב בעולם תוכן זה.
5. ככלל, יש לברך על עבודת משרד התקשורת לאסדר את תחום אספקת התכנים האודיו-ויזואליים לציבור, תחום אשר עומד במוקד סדר היום הציבורי זה שנים רבות. בצל השינויים הטכנולוגיים, התרבותיים והפוליטיים בישראל, הלך וגבר צורך דוחק להסדיר את תחום התקשורת. ואולם, **אסדרת תחום התקשורת בהצעת החוק הנוכחית נראית חפוזה ובלתי אחראית, וחושפת את שוק התקשורת לסכנות כבדות משקל.**

¹ דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות בע"מ ואח' נ' קראוס ואח', פ"ד נב(3), 1, 52 (1998) (להלן: עניין ידיעות אחרונות).

ב. הרפורמה במשרד התקשורת כחלק מהליך ההפיכה המשטרית

6. **כבר כעת יודגש כי יש לראות את הרפורמה המתוכננת בתחום התקשורת כחלק מרפורמה משטרית כוללת והמגמה לשינוי שיטת המשטר בישראל תוך החלשת המוסדות הדמוקרטיים, הרסנים והבלמים בה.**

7. תהליכי ההפיכה המשטרית אותם מובילה הממשלה מכוונים כולם לפגוע פגיעה אנושה ברסנים המוטלים על הכוח השלטוני בישראל. צעדי ההפיכה, המקודמים בשם "חיזוק המשילות והריבונות", **נועדו לחזק את הרשות המבצעת** ולפגוע ביתר הרשויות ובמרקם העדין של האיזון ביניהן, המהווה את תמצית הדמוקרטיה. החלשת בית המשפט העליון, השתלטות על הוועדה למינוי שופטים, החלשת הייעוץ המשפטי לממשלה, הכפפת המשטרה, מח"ש והפרקליטות לדרג הפוליטי, החלשת הביקורת הפרלמנטרית על תקציבי הממשלה – כולם אמצעים להסרת כל מגבלה מעל הכוח השלטוני. **הכפפת התקשורת לדרג הפוליטי אינה אלא צעד נוסף בתהליכים אלו, שעלולים להותיר את הדמוקרטיה הישראלית כקליפה ריקה מתוכן.**

8. הרפורמה בעולם התקשורת, אם כן, אינה עומדת לבדה והיא קשורה במטרתה הרחבה של הממשלה להחליש את המנגנונים המבקרים ומאזנים את כוחה. על כן, החשיבות הרבה בעצמאות התקשורת ובהיותה נדבך מרכזי בדמוקרטיה הישראלית, רק מתעצמת בימים אלו.

9. **השינוי המוצע לחוק יביא לפגיעה אנושה בעצמאותה של התקשורת הישראלית ובכך יאיים לשחוק את הדמוקרטיה הישראלית, כפי שנפרט להלן:**

ג. השינוי המוצע יגרום לפוליטיזציה של התקשורת ופגע בעצמאותה לצד יצירת אפקט מצנן ופגיעה בחופש הביטוי

"...אחד התפקידים העיקריים של העיתונות בדמוקרטיה הוא לבקר באופן שוטף ויעיל את כל המוסדות במדינה, בראש ובראשונה את הממשלה. **כדי שהעיתונות תוכל למלא תפקיד זה כראוי, היא צריכה להיות פטורה מפיקוח או ממעורבות אחרת של הממשלה.**"²

10. כפי שיורחב להלן, התנועה סבורה כי תזכיר החוק המוצע מכפיף בפועל את התקשורת המשודרת לשיקולים פוליטיים, וזאת על ידי השינוי המבני המוצע בחוק והעברת הסמכויות מגופים עצמאיים לידי הממשלה.

להלן התייחסותנו המפורטת לשינויים המוצעים בתזכיר:

ג.1. המועצה לתקשורת משודרת - פרק ב' לתזכיר החוק (ס' 3-4, 15-16)

11. כאמור, שורר מתח מובנה בין הדרג הפוליטי לבין אמצעי התקשורת. לכן, ישנה חשיבות מיוחדת לשמירה על עצמאותו ומקצועיותו של הרגולטור הממונה עליה, באופן שיבטיח את

² עניין ידיעות אחרונות, לעיל ה"ש 1.

עמידתו האיתנה אל מול אינטרסים פרטניים של נבחר-ציבור, על מנת שכלי התקשורת לא ייאלצו להיאבק על הישרדותם או "להתיישר" בהתאם לרצון הדרג הנבחר.

12. כיום, הרגולציה בתחום השידורים מבוזרת. השידור הציבורי מוסדר בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן: "חוק השידור הציבורי"); תחום השידור המסחרי (ממומן מכספי פרסומות) מוסדר בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: "חוק הרשות השנייה"); ותחום השידור הרב-ערוצי (ממומן מדמי מנוי) מוסדר בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק התקשורת").³ בשלושת החוקים האמורים נקבע כי שר התקשורת הוא הממונה על ביצועם, אולם נוכח תפיסת האסדרה ולפיה הדרג הפוליטי אינו אמור לעסוק באסדרת התכנים, פעולות האסדרה והפיקוח על הגופים המשדרים מתבצעות בעיקרן באמצעות שלוש מועצות ציבוריות: מועצת תאגיד השידור הציבורי, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן: "מועצת הכבלים והלוויין"), ומועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן: "מועצת הרשות השנייה").⁴

13. **מועצת הכבלים והלוויין** היא מועצה ציבורית, אשר הוקמה מכוח חוק התקשורת, ותפקידה להיות הגוף המפקח על השידורים הרב-ערוציים והלוויין. המועצה פועלת כאורגן עצמאי בתוך משרד התקשורת, אשר ממונה על ידי הממשלה לפי הצעת שר התקשורת, והיא מורכבת מנציגי ציבור ומעובדי מדינה.⁵ **מועצת הרשות השנייה** היא תאגיד סטטוטורי הפועל מכוח חוק הרשות השנייה, ותפקידה, המפורטים בחוק, כוללים את התווית קווי הפעולה של הרשות, פיקוח שוטף על ביצוע השידורים ואישור תקציב הרשות. המועצה מובלת על ידי שני גופים, באופן שנועד ליצור חוצץ בין הדרג הפוליטי לרגולטור: מועצת הרשות שממנה הממשלה לפי המלצת שר התקשורת (לאחר היוועצות עם גופים שנקבעו בחוק) והנהלת הרשות.

14. לפי דוח מבקר המדינה בנושא "עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים" משנת 2020, מודל האסדרה הקיים בישראל בכל הנוגע למערך הארגוני המסדיר את השידורים המסחריים והרב-ערוציים, שונה מזה המקובל בעולם; מדינות רבות בעולם הקימו רשויות תקשורת כדי לספק את הצורך ההולך וגובר במקצועיות ייחודית של הרגולטור בתחום התקשורת, ובד בבד להבטיח את עצמאותם של גופי התקשורת וניתוקם משיקולים פוליטיים.⁶ מנגד, ישראל נותרה חריגה בהיותו של משרד ממשלתי אחראי על הרגולציה בתחום זה. חרף העובדה שוועדות שונות בחנו את הנושא, והגיעו למסקנה כי יש להקים רשות תקשורת מאוחדת ועצמאית, לא יושמו החלטות ממשלה בנושא זה.⁷ הדוחות של ועדות אלו, מלמדים על מספר חולשות במבנה הרגולטורי הקיים בישראל בתחום השידורים וביניהם היעדר העצמאות של הגוף המאסדר בישראל.⁸

15. **בסעיפים 3 ו-4 לתזכיר החוק המוצע, מוקמת הרשות והמועצה לתקשורת משודרת** (להלן: "**המועצה לתקשורת משודרת**"). המועצה לתקשורת משודרת צפויה להחליף את מועצות

³ חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן: חוק השידור הציבורי); חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה); חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: חוק התקשורת).

⁴ מבקר המדינה, **משרד התקשורת: עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים**, דוח שנתי 2020 (1641 (2) 2020) (להלן: **דוח מבקר המדינה**).

⁵ שם, בעמ' 1642.

⁶ שם, בעמ' 1645.

⁷ שם, בעמ' 1646.

⁸ שם, בעמ' 1651.

הרגולטורים הקיימים (הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלוויין) והיא **מורכבת מתשעה נציגים: חמישה הם עובדי מדינה שימונו באופן ישיר על ידי שרים בממשלה** (שר התקשורת ושרים נוספים), וארבעה (לרבות יו"ר המועצה) צפויים להיות נציגי ציבור הנבחרים על ידי וועדת איתור. יש לציין, כי **וועדת האיתור ממונה גם היא על ידי שר התקשורת לפי ס' 15 לתזכיר, באופן המאפשר לשר שליטה בפועל על זהות כלל חברי המועצה.**

16. גם כיום מינוי הרכב הרגולטורים הקיימים נעשה על ידי השרים באופן דומה למוצע בתזכיר, אולם מידת עצמאותם שונה. מועצת הכבלים והלוויין היא יחידת סמך פנים ממשלתית, ולפיכך פועלת במסגרת משרד התקשורת וכפופה לו. מועצת הרשות השנייה מורכבת גם היא מנציגי ציבור המתמנים על ידי שר התקשורת והממשלה, אך הרשות היא תאגיד סטטוטורי עצמאי ולפיכך הדבר משפיע על אופן התנהלותו של הגוף ועצמאותו.

17. רגולטור פנים-ממשלתי, כמו יחידת סמך, כפוף למסגרת התקציב הממשלתית הנקבעת על ידי משרד האוצר, מחויב בכללים של נציבות שירות המדינה בדבר גיוס כוח אדם ומיוצג בהליכים משפטיים על ידי פרקליטות המדינה. לעומת זאת, תאגיד חוץ-ממשלתי כמו תאגיד סטטוטורי נהנה מגמישות יחסית: הוא מעצב בעצמו את חלוקת התקציב הפנימית שלו, ועשוי לממן את פעילותו ממקורות שאינם תקציב המדינה; הוא אינו כבול למסגרת גיוס כוח האדם של הנציבות, ועובדיו אינם במעמד של עובדי מדינה ואף נהנה מעצמאות רבה יותר בהיבט המשפטי. גמישות בהיבטים האמורים (תקציב, כוח אדם מקצועי והליכים משפטיים) עשויה לתרום תרומה משמעותית לעצמאות ומקצועיות הרגולטור.⁹

18. אמנם, הליך המינוי במצב הקיים אינו מצוי ב"רף הגבוה" בכל הנוגע לעצמאות המינוי, שכן אינו מתבצע באמצעות מכרז תחרותי או באמצעות ועדת איתור בלתי תלויה.¹⁰ חרף זאת, הקמתה של הרשות השנייה כתאגיד סטטוטורי מאפשרת מידת עצמאות וניתוק מהדרג הפוליטי, באופן המקדם את השיקולים המקצועיים, ומצמצם את "בעיית הנציג". זאת לאור ההנחה כי רגולטור שאינו מנוהל על ידי גורם פוליטי, ייטיב להתמקד בשיקולי אסדרה מקצועיים וארוכי טווח באופן התואם את צרכיו של ענף התקשורת, ומונע פחות מהצורך להטות את דעת הקהל לטובתו.¹¹ באיחוד הרגולטורים לגוף מפקח אחד במבנה של יחידת סמך פנים ממשלתית, בה המועצה ממונה בצורה פוליטית, כמוצע בתזכיר, יש כדי לפגוע בניטרליות ומקצועיות הגוף המאסדר את התקשורת בישראל, שכן זה יהיה כפוף באופן אינהרנטי לאינטרסים פוליטיים.

19. למעלה משני עשורים נבחן בישראל המבנה הרגולטורי הראוי בתחום התקשורת בכלל והשידורים בפרט. הוועדות שעסקו בנושא זה עמדו על כך שיש צורך בהקמתה של רשות אחודה ועצמאית.¹² זאת לשם הבטחת יכולת פעולה מקצועית ונטולת שיקולים פוליטיים,

⁹ יזהר טל ודינה עברי-עומר, הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל - הצורך בהקמת רשות תקשורת (מחקר מדיניות 76, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2009), בעמ' 172. (להלן: הרגולציה של שירותי התקשורת).

¹⁰ כמשמעות מונח זה בדוח וועדת שמגר דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (1998).

¹¹ הרגולציה של שירותי התקשורת, לעיל ה"ש 9, בעמ' 172.

¹² החלטת ממשלה 879 של הממשלה ה-26, בדבר אישור המלצות ועדת בועז (28.05.96); ראו גם: המלצות וועדת אולניק שאושרו בהחלטת ממשלה 2865 של הממשלה ה-29, "הקמת רשות לאומית לתקשורת" (05.01.2003); דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 1648-1646.

המתבססת על שיקולים ארוכי טווח; לשם יצירת ודאות ואופק פעולה למגזר העסקי; לשם יכולת תגובה מהירה לשינויים וכשלים; ולשם יצירת כלים ואפשרות לביצוע אכיפה מהירה ויעילה.¹³ **תזכיר החוק מיישם את ההמלצה לאחד את הרגולטורים, אך עושה זאת באופן לוקה בחסר ביחס לרכיב העצמאות.**

20. אומנם בסעיף 22 לתזכיר החוק מוצע לקבוע כי "בביצוע תפקידי המועצה ובהפעלת סמכויותיה, יפעלו המועצה וחבריה באופן עצמאי והם יונחו על ידי שיקולים מקצועיים בלבד", אך המדובר בהצהרה בלבד. כפי שפורט לעיל, **אופן מינוי חברי המועצה, בשילוב עם היות הוועדה יחידת סמך ממשלתית, מרוקנים מתוכן את רכיב העצמאות של הרגולטור, ומבטיחים באופן מבני את תלותו.** אי לכך, נמליץ להבטיח את רכיב העצמאות תוך בחינת תהליך המינוי של חברי המועצה והגדרתה כתאגיד סטטוטורי בעל עצמאות מנהלית ותקציבית, כפי שיפורט בחלק ה' למסמך.

"דווקא בתחום הרגיש של חופש הביטוי יש מקום לבחון לא רק מצבים של פגיעה "ישירה" בו, אלא גם מצבים של יצירת "אפקט מצנן" מפני ביטוי.¹⁴

ג.2. מתן סמכויות פיקוח ואכיפה של המועצה על גופי תקשורת

21. פרק י"א ופרק י"ב בתזכיר החוק מפרטים את סמכויות הפיקוח והאכיפה של המועצה ושר התקשורת כפי שיפורט להלן.

א. פרק י"א – דיווחים ודרישות מידע: בסעיפים 80(א) ו-80(ב) מוסדרת הסמכות של יושב ראש המועצה ושר התקשורת, והגופים הפועלים מטעמם, לדרוש מידע לשם הפעלת סמכויותיהם, הקלה על ביצועם וקידום אסדרה בתחומי סמכותם. כמו כן, בסעיף 81 מוקנית למועצה סמכות לאסוף את נתוני הצפייה מספקי התכנים, כפי שיפורט בהמשך.

ב. פרק י"א – פיקוח: הפרק מסדיר את סמכויות הפיקוח בגין הפרות של ההוראות המפורטות בחקיקת התכנים המסחריים (המוגדרים בס' 2 לתזכיר החוק) על ידי מנגנוני אכיפה מנהליים. לדוגמא, לפי סעיף 83 המוצע, יש להקנות בידי המפקח המוסמך סמכות כניסה למקום שבו פועל ספק תכנים, ובלבד שאותו מקום אינו משמש למגורים. בנוסף, לפי סעיף 85, יושב ראש המועצה רשאי להתיר למפקח לזמן לבירור מנהלי נושא משרה, שלדעת יושב ראש המועצה עשויה להיות לו ידיעה לגבי הפרה.

ג. פרק י"ב – אמצעי אכיפה מנהלית: לפי סימן א' לפרק זה, המועצה רשאית להטיל עיצומים כספיים על המפר את הוראות החוק, כמפורט בתוספת הראשונה לחוק. כמו כן, השר רשאי בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה, לשנות בצו את התוספת הראשונה. לפי סימן ב' לפרק זה, רשאית המועצה למסור התראה מנהלית במקום הטלת העיצום הכספי לפי הוראות סימן א'.

¹³ שם, בעמ' 1655.

¹⁴ עניין ארגון העיתונאים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 34.

22. לכאורה, חלק מהסמכויות הנרחבות המתוארות לעיל מוקנות כבר כיום לרגולטורים הרלוונטיים לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב 1982. אולם, הקניית סמכויות נרחבות אלו למועצה, אשר במהותה נשלטת על ידי הדרג הפוליטי, עלולה להוביל ל"אפקט מצנן" משמעותי ולפגיעה משמעותית בחופש הביטוי של הגופים הרלוונטיים. כך, קיים חשש ממשי שגופי התקשורת ימנעו מלבקר את השלטון, מחשש כי סמכויות הרשות תופעלנה כלפיהם. התוצאה המצטברת היא חשש של הגופים המפוקחים מהבעת דעה ומתיחת ביקורת על השלטון, נוכח הפוטנציאל להפעלת הסנקציות והפיקוח עליהם על ידי המועצה.

ג.3. ספקי חדשות - פרק ה' לתזכיר החוק

23. כיום, על פי חוק, כדי להקים חברת חדשות יש צורך בהוצאת רישיון, תשלום ערבויות ובנוסף, חברת החדשות אמורה להיות ישות משפטית נפרדת מהערוץ המסחרי.¹⁵ לכאורה, תזכיר החוק מציע מהלך של דה-רגולציה לאור הסרת המגבלות המשמעותיות בשידור חדשות, אך עולים מכך מספר קשיים מהותיים במיוחד, שעניינם בהסדרת הספקת החדשות:

א. מרשם ספקי החדשות:

24. בשינוי המוצע, כחלק מסמכויותיה של המועצה לתקשורת משודרת, היא צפויה להיות אמונה על ניהול מרשם של ספקי החדשות, וזאת בהתאם לאמור בסעיף 36(א) לתזכיר החוק. לכאורה, מדובר במהלך להסרת חסמים ולפתיחת השוק; עם זאת, מהעולה מתזכיר החוק במתכונתו דהיום, נראה שבידי המועצה יותר שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל באשר לרישום ספקי החדשות. בהיעדר קריטריונים ברורים ובהירים לניהול המרשם, מתאפשרת כניסתם של שיקולים פוליטיים להליך קבלת ההחלטות באשר לרישום ספקי חדשות, שכן אופי המועצה יהיה כאמור פוליטי.

25. קושי זה מתעצם ביתר שאת לאור מאמצי הממשלה להגביל את כוחו של בית המשפט לבקר את פעולותיה. כך, באין קריטריונים ברורים לרישום או להתוויית שיקול הדעת בניהול המרשם, וביתר שאת מקום בו בית משפט לא יוכל לבקר את שיקול הדעת האמור, תוכל המועצה – גוף שנציגיו נבחרים במינוי פוליטי – להגביל את רישומם של ספקים שאינם נוחים בעיני השלטון. במציאות כזו קיים חשש משמעותי מיצירת אפקט מצנן, במסגרתו ספקי חדשות יימנעו מלכתחילה מלבקר את השלטון, מחשש שרישומם לא יאושר או יבוטל.

ב. ביטול הפרדה בין חברת החדשות לחברה המסחרית:

26. כיום, קיימת חובה ליצור הפרדה מבנית בין חברת חדשות לערוץ המסחרי המשדר את החדשות.¹⁶ חובת הפרדה הקיימת מהווה חוצץ חשוב לצמצום זליגת האינטרסים המסחריים לתוכן החדשותי, ונועדה לשמור על התוכן המגיע לצופה כמהימן ונקי ככל הניתן מהשפעות מסחריות.

27. לפי תזכיר החוק המוצע, על הערוצים מוטלת חובת רישום במרשם של משרד התקשורת, ללא החובה להקים חברת חדשות נפרדת. ביטול הפרדה הארגונית הקיימת עלולה לגרום למצב

¹⁵ ס' 63א לחוק הרשות השנייה.
¹⁶ שם.

בו עיתונאים יהיו כפופים להנהלה המסחרית, וייתכן שזו אף תוכל להשפיע על תכני החדשות המשודרים. יובהר כי כבר כיום, ההפרדה המבנית בין האינטרסים המסחריים של הערוצים לבין דיווחי החדשות בהם אינה מיטבית, וביטול חובת ההפרדה המוצעת בתזכיר צפויה דווקא להחריף מגמה זו; שכבר כיום מעוררת קשיים בלתי-מבוטלים.

28. דוגמא לכך היא הפרשה שחשפה כי בנק מזרחי-טפחות מאפשר לקיחת משכנתאות גם בעבור לקוחות שאינם עומדים בתנאים לכך, דרך העלמת עין של המנגנונים שנועדו לפקח.¹⁷ הפרשה התפרסמה וקיבלה תהודה רבה בכלי תקשורת רבים ומגוונים, אולם בחברת החדשות של קשת 12, הנשלטת במשותף על ידי הבנק, הפרשה לא סוקרה במהדורה המרכזית. גם כשהפרשה סוקרה ב"תוכנית חיסכון", לא צורף לכתבה גילוי נאות ביחס לקשרים העסקיים עם הבנק, כנדרש לפי סעיף 15 לתקנון האתיקה המקצועית של העיתונות.¹⁸

29. אם לא די בכך, האינטרסים המסחריים אשר עלולים להשפיע על התוכן החדשותי, עלולים לגלם בתוכם שיקולים פוליטיים, כתוצאה מקשרי הון-שלטון. כך, הקשר בין נבחרי ציבור לבעלי חברות תקשורת מסחריות, עלול להוביל לליקויים בשירות הציבורי ולגרום להטיות פוליטיות מכוונות בשוק התקשורת החופשית. בכך, **תזכיר החוק מאפשר מציאות בה יכולתו של הדרג הפוליטי להשפיע על הסיקור העיתונאי המשודר, על ידי הפעלת לחצים דרך החלטות שנוגעות לערוץ המסחרי, תגבר במידה ניכרת.**

ג.4. ועדת המדרוג - פרק יא' לתזכיר החוק (סעיפים 80-81)

30. כיום, הצפייה בטלוויזיה נמדדת על ידי "הוועדה הישראלית למדרוג", בה משתתפים נציגי ערוצי הטלוויזיה, המפרסמים והפרסומאים. הוועדה פועלת שלא למטרות רווח והיא ממומנת על ידי חבריה.¹⁹

31. למדדי הצפייה (רייטינג) יש השפעה כלכלית מכרעת עבור ערוצי הטלוויזיה. הרווח של ערוצי השידור של הטלוויזיה המסחרית נגזר בעיקר מפרסום, ולשם תמחור הפרסומות יש צורך במכניזם סדור ומשותף עבור השחקנים השונים. לפיכך, ועדת המדרוג מייצרת "מטבע אחיד" לפיו יוכלו לקבוע את מחירה של דקת שידור בערוץ נתון ובזמן נתון.²⁰

32. לפי ס' 81 לתזכיר, המועצה תוסמך לדרוש ולאסוף את נתוני הצפייה מספקי התכנים ולקבוע הסדרים כלליים לגבי השימוש במידע לצרכי הערכת המדרוג ובהתאם לכללים ולתקנות שהיא תקבע. באופן זה, עשויים לזלוג שיקולים פוליטיים לעיבוד נתוני הצפייה, ואף להשפיע כלכלית על ערוצים שהממשלה רוצה לקדם ולפגוע בערוצים אחרים. כמו כן, מתן "סמכות מדרוג" למועצה עלולה להגביר את החשש לקשרי הון-שלטון כפי שציינו לעיל ומשכך לפגום באיכות השלטון על ידי ליקויים בשירות הציבורי.

¹⁷ דוד ורטהיים "סערת מזרחי-טפחות: חדשות קשת בשירות הבעלים?" וואלה! (09.08.2023) [סערת מזרחי-טפחות: חדשות קשת בשירות הבעלים? - וואלה! ברנז'ה \(walla.co.il\)](https://www.walla.co.il).

¹⁸ ס' 15 לתקנון האתיקה המקצועית של העיתונות (2020).

¹⁹ על אודות הוועדה הוועדה הישראלית למדרוג.

²⁰ <https://www.midrug-tv.org.il/index.php?dir=site&page=content&cs=3000>

²⁰ רועי גולדשמיט ואלירן זרד **מדידת צפייה בטלוויזיה** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2022) בעמ' 7 (להלן: **מדידת צפייה בטלוויזיה**).

33. מלבד סכנת הפוליטיזציה המאיימת, עולה מתזכיר החוק כי אין כוונה לסגור את ועדת המדרוג הקיימת, ולכן מדובר במצב בו **המדינה נכנסת כשחקן לשוק התקשורת**, כאשר בידיה סמכויות ותקציבים רבים יותר מאשר השחקנים הפרטיים. **ככל שמטרת המדינה היא לייצר שינוי במתודולוגיית מדדי הצפייה, עולה השאלה מהי ההצדקה של המדינה לשלוח את ידה הארוכה ולאסדר את תחום זה בתור שחקן פעיל, הנהנה יתרונות מובנים**. נזכיר כי בדו"ח הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה של שידורים מסחריים (להלן: "ועדת פילבר"), נמצא כי אין מקום ליצור גוף מתחרה לוועדת המדרוג, חרף הצורך לשפר את פעילות הוועדה הקיימת ואמינותה.²¹

34. כמו כן, בסקירה משווה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בנושא "מדידת צפייה בטלוויזיה", נבחנה שיטת המדידה הפועלת בישראל אל מול שיטות המדידה הנהוגות במדינות אחרות בעולם. לצד הביקורת על שיטת המדידה כשלעצמה העולה מן המסמך, מתואר כי בכלל המדינות שנסקרו, המדידה המרכזית נעשית על ידי גוף מונופוליסטי אחד, אם על ידי חברה פרטית אחת, ואם על ידי גופים משותפים של התעשייה בהם לוקחים חלק גופי שידור פרטיים וציבוריים, חברות פרסום וסוכנויות.²²

35. יצירת מדד נוסף על ידי המדינה, המקביל לוועדת המדרוג הקיימת, עלול אף להיות לא אפקטיבי, שכן משרדי הפרסום הרוכשים את זמן השידור יהיו נאמנים לנתונים המופקים על ידי ועדת המדרוג הקיימת, שבה הם חברים ותורמים למימונה.²³ קרי, מדד שיופק על ידי המדינה לא יזכה לאמון הגורמים הרלוונטיים בשוק, ומשכך אפשר שלא יעשה בו שימוש. ככל שאין תועלת אפקטיבית מהקמת גוף מודד מטעם המדינה, הקניית הסמכויות הללו למדינה מייצרת פגיעה בזכויות ומהווה בזבוז של תקציב המדינה שלא לצורך.

36. אשר על כן, לעמדת התנועה, בהיעדר הצדקה ברורה ליצירת מדד על ידי המדינה ולא על ידי גוף חיצוני, עולה חשש כי התזכיר לא יניב כל תועלת, במקרה הטוב, או יגרום נזק משמעותי, במקרה הרע. על כן, אנו קוראים למשרד התקשורת למשוך ידיו מן הניסיון לשלוט בדירוג הרייטינג, ולהותיר את המצב הקיים על כנו, על אף החסרונות האפשריים הקיימים בו.

ג.5. תאגיד השידור- פרק ח' לתזכיר החוק

37. חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014 הקים את תאגיד השידור הציבורי (להלן: "התאגיד", "תאגיד השידור" או "תאגיד השידור הציבורי") במטרה לבסס שידור ציבורי איכותי ויעיל בישראל, להחליף את שידורי "רשות השידור" בטלוויזיה וברדיו, ולהוות מקור יצירה ותוכן באינטרנט ובאמצעים הדיגיטליים השונים. ההחלטה על הקמת תאגיד השידור התבססה על המלצת הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל, שמונתה על ידי שר התקשורת ב-2013, ובראשה עמד מר רם לנדס. הוועדה ערכה בחינה מעמיקה של השידור הציבורי בישראל, והמליצה על הקמת משרד ציבורי חדש, עצמאי ויעיל, לצד סגירת רשות

²¹ משרד התקשורת דוח הוועדה המייעצת לבחינת האסדרה על שידורים מסחריים, עמ' 41 (2016).

²² מדידת צפייה בטלוויזיה, לעיל ה"ש 19, בעמ' 41.

²³ גלית חתן "איגוד הפרסום לקרעי: שמור על מדד רייטינג אחד" גלובס (08.08.2023) [איגוד הפרסום לקרעי](https://www.globes.co.il): שמור על מדד רייטינג אחד - "גלובס" (globes.co.il).

השידור. בין יתר הוראות החוק, נקבעו הוראות שמבטיחות את עצמאותו של תאגיד השידור ואת אי-תלותו בדרג הפוליטי.²⁴

38. בבג"ץ ארגון העיתונאים²⁵, בית המשפט העליון הרחיב על חשיבותו ותפקידו של השידור הציבורי במדינה דמוקרטית ועל הבעייתיות שבניסיון להכפיפו לגורמי השלטון. כך נקבע, כי:

”שידור ציבורי מבוסס ובלתי תלוי הוא כלי חשוב לקיומו של שוק תקשורת מגוון, תוסס וביקורתי, שאינו נושא פנים לבעלי שררה, ממון או אינטרס. בהיותו כזה הוא שומר על הדמוקרטיה ועל ההשתתפות של אזרחי המדינה בעיצוב דמותה.”

39. כיום, התאגיד מפיץ את כל תכניו לפי דרישה, ללא הגבלה ובחנים לתושבי ישראל. אולם, הוא אינו מספק את התכנים שלו בחנים לגופי שידור מסחריים (נטפליקס, HOT, YES) ושירותי V.O.D, ובאפשרותו לנהל על מכירת תכנים אלו משא ומתן מסחרי. כך, התאגיד מגדיל את הכנסותיו ממכירת התכנים, באופן המאפשר לו להפיק תוכן נוסף ואף איכותי יותר לצופים מבלי להגדיל את ההוצאה הציבורית.

40. לפי ס' 61 לתזכיר, התאגיד יהיה מחויב לספק את כל תכניו לכל דורש, ללא תמורה. מהלך זה יאפשר לגופי השידור המסחריים אשר גובים תשלום עבור שירותיהם, להרחיב את ספריית התוכן שלהם ולהגדיל את הרווחיות שלהם על חשבון הציבור. במילים אחרות, התוכן המופק מכספי משלמי המיסים, עליהם מתבסס התאגיד, יועבר ללא תמורה לגופים המסחריים, אשר יוכלו לגבות בעבורם כסף, שוב מידי הציבור שמימן אותם מלכתחילה, בעוד שהתאגיד יפסיד את ההכנסות עליהן נשען עד כה. כלומר – כספי משלם המיסים יממנו הפקת תכנים עבור חברות מסחריות, בהן חברות זרות, ואילו תאגיד השידור הציבורי ייפגע.

41. לא זו אף זו, שלילת מקור ההכנסה המבטיח של התאגיד יוביל לייבוש מקורות תקציביים עצמאיים של התאגיד, כך שהוא יאלץ להישען על תקציב המדינה בלבד. כיום, רוב תקציב התאגיד, כ-650 מיליון שקלים, מגיע ממימון קבוע שמעביר משרד התחבורה לתאגיד. שאר התקציב, כ-90 מיליון שקלים, מתבסס ברובו על הכנסה מפרסום ומכירת התכנים.²⁶ סעיף 80(ג) לחוק השידור הציבורי, קובע כי התקציב שיועבר ממשרד התחבורה ינוכה מסך סכומי אגרת הרישיון והעברתו לא תימנה בחוק תקציב שנתי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב. אולם חרף עיגון התקציב כאמור, הצהרות חוזרות ונשנות של נבחרי ציבור בנושא שינוי תקציב התאגיד בחוק וקיצוצו הדרמטי, בפרט על ידי שר התקשורת וראש הממשלה המכהנים כיום, מעוררים חשש להמשך עצמאות התאגיד.²⁷

42. פועל יוצא מהישענות על תקציב המדינה ושלילת מקור ההכנסה הנוסף, היא תלות משמעותית של התאגיד בתקציב שיינתן לו, על פי שיקולי הממשלה המכהנת. כך, שיקולים פוליטיים יוכלו

²⁴ בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה 11 (נבו) 23.01.2019 (להלן: עניין ארגון העיתונאים).

²⁵ שם, בעמ' 21.

²⁶ נבו טרבליסי "מה באמת יקרה לתאגיד אם תוכנית הקיצוץ של שר התקשורת תצא לפועל" גלובס (16.01.2023) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001435500>

²⁷ צבי זרחיה "סוגר חשבון: נתניהו שוקל לקצץ שני שלישים מתקציב תאגיד השידור" כלכליסט (29.04.19) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3761208,00.html>; רותה קופפר "אחרי שהודיע על קיצוץ תקציבי: קרעי דורש מהתאגיד לשחרר את תכניו לגופי שידור ללא תשלום" כלכליסט (23.01.23) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hyvn6iso

להשפיע על הסדרת תקציב תאגיד השידור, וייצרו אפקט מצנן שיפעיל לחץ על התאגיד וישפיע על התוכן שיפיק. כאמור לעיל, **השפעתו של הדרג הפוליטי על השידור הציבורי וחוסר עצמאותו של התאגיד, עלולים להוביל לפגיעה בחופש העיתונות והיכולת לבקר את השלטון ופעולותיו.**

43. הישענות התאגיד על תקציב המדינה בלבד, כפי שמוצע בתזכיר החוק, עלולה להוביל לסיקור אוהד של הממשלה המכהנת על מנת להגדיל את התקציב, ובו בזמן להימנע מסיקור ביקורתי על הממשלה מחשש לפגיעה בתאגיד על ידי קיצוץ בתקציב. כך למעשה, השלטון יכול לשלוט באופן עקיף על התוכן שהתאגיד מפרסם, כך שייטה לטובתו.

44. בבג"ץ ארגון העיתונאים, תיארה השופטת ברק-ארז את האתגר הטמון בשידור הציבורי:

"הסכנה הרובצת לפתח, כל העת, היא שהשידור הציבורי – המבוסס על פעילותם של גופים מינהליים – יהיה כפוף להשפעה שלטונית, באופן שייצור הטיה אחרת, מסוכנת אף יותר, של הזירה התקשורתית. במובן זה קיים בנושא השידור הציבורי מעין מתח מובנה המתבטא בכך שעל אף שהשידור הציבורי מיועד לפעול כ"ערוץ של המדינה" – התפיסה המקובלת היא כי המדינה אינה רשאית לקבוע אילו דעות יושמעו בו או להתערב בתכנים המשודרים בו באופן שאינו עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. [...] על כך יש להוסיף, כי החשש לפגיעה בחופש הביטוי בפעילותם של גופי שידור ציבוריים אינו נוגע רק למקרים של התערבות ישירה, אלא גם לתנאי היסוד המבניים שעניינם הפרדה בין השלטון לבין דפוסי הניהול בתאגיד.²⁸"

45. הסכנה שתיארה השופטת ברק-ארז קורמת עור וגידים בתזכיר החוק המוצע להלן. תנאי היסוד המבניים שעניינם הפרדה בין השלטון לבין דפוסי הניהול בתאגיד מופרים, והשפעת הדרג הפוליטי על ניהול התאגיד דרך תקציב המדינה עשויה להוות את אותה התערבות עקיפה המובילה לפגיעה בחופש הביטוי.

ד. השינוי המוצע בהשוואה לרפורמה בתקשורת בהונגריה

46. בנוסף לכל האמור לעיל, קשה להתעלם מקווי הדמיון בין תזכיר החוק המוצע לבין הרפורמה בתקשורת בהונגריה מאז עלייתו של אורבן לשלטון בשנת 2010 וחקיקת "חוק התקשורת" ב-2011. מתחילת כהונתו, לצד רפורמות חוקתיות שהעביר, אורבן שחק בהתמדה את הגוף שאמור להיות אמון על ביקורת השלטון – התקשורת העצמאית.

47. ראשית, במסגרת החוק בהונגריה, הועברו כלי תקשורת רבים לידיהם של מקורבים לראש הממשלה והוטלו מגבלות על הסיקור התקשורתי של גופים שאינם מזוהים כגופים התומכים בשלטון. שנית, כל ערוצי השידור נדרשו לספק "סיקור חדשותי מאוזן" ולהירשם במסגרת רשות השידור הממלכתית- הפועלת במימון הממשלה ובשליטתה. כמו כן, נקבע כי יוטלו קנסות

²⁸ ש.ם.

כבדים על כל רשת שידור, עיתונים או אתרי אינטרנט שיפרו את ההגדרה המעורפלת של הממשלה ל"סיקור מאוזן".²⁹

48. מהלך זה מקביל לשיטתנו לרישום במרשם החדשות ובמרשם ספקי התכנים כפי שמוצע בתזכיר החוק (סעיפים 36 ו-34 בהתאמה). כמו כן, בס' 42 לתזכיר, ספקי החדשות נדרשים לספק **תוכן מאוזן**, ולפי ס' 43 עליהם לאמץ את תקנון האתיקה בחדשות, כאשר לפי ס' 43(8) ישנה התחייבות נוספת לביטויים מאוזנים; באם המועצה לתקשורת משודרת, גוף הנשלט על ידי הדרג הפוליטי, תהיה הגורם האוכף של תקנון האתיקה בחדשות, יעמדו לרשותה סמכויות הפיקוח והאכיפה לפי תזכיר החוק כמפורט לעיל, נגד הפרת המונח העמום "**תוכן מאוזן**".

49. גם בהונגריה, הממשלה הקימה מועצת תקשורת, אשר הטילה קנסות כבדים על גופי תקשורת לא "מאוזנים", דהיינו, גופים שלא הציגו בעיקר את נקודת המבט של המשטר. הקנסות איימו לעיתים קרובות על הישרדותם הפיננסית של גופי התקשורת, כך שאנשי עסקיים פרטיים הקשורים לממשלה קנו את גופי המדיה במחיר נמוך. כלומר, הרגולטור דחף את ארגוני החדשות העצמאיים למשבר כלכלי, כך שייאלצו להימכר, וייקנו על ידי מקורבי הממשלה, באופן היוצר עוד שופר עבודה.³⁰ ואכן, רבים מכלי התקשורת אשר נקלעו לקשיים כלכליים, בחרו להתיישר עם המסרים של הממשלה.³¹

50. לא ניתן להתעלם מההקבלה בין האירועים שהתרחשו בהונגריה לבין השינויים המוצעים בתזכיר, במיוחד בנושא ביטול ההפרדה בין חברת החדשות לערוץ המסחרי. **לאור המציאות החדשה בהונגריה, קשה להפריז בחשיבות יצירת החיץ בין הדרג הפוליטי לעיתונות החופשית.**

51. במקביל, במהלך השנים, הממשלה בהונגריה ייבשה באופן שיטתי כלי תקשורת שלא יישרו קו על ידי מניעת הכנסות מפרסום, ולחצה על גופי תקשורת פרטיים לצנזר פרסומים או למכור את החברות.³² מהלך ייבוש תקציב כלי התקשורת בהונגריה, מקביל לניסיון לייבש את תקציב תאגיד השידור, על ידי שלילת ההכנסה ממכירת תכנים ופרסום, כמפורט לעיל.

52. **התוצאה של כלל המהלכים הללו ברורה: גידול משמעותי בגופי התקשורת הנוקטים עמדה פרו-ממשלתי בין השנים 2015-2019, ובנוסף לכך, סגירת העיתון הגדול ביותר שזוהה עם האופוזיציה.³³ לאורך העשור האחרון, חלה פגיעה חמורה במדד חופש התקשורת בהונגריה, בקשר ישיר למהלכים הרגולטוריים של ממשלות אורבן.**

53. **המאמצים המשולבים של רגולציה תקשורתית המפוקחת על ידי השלטונות, יחד עם ההתערבות הממשלתית בשוק התקשורת, שחקו את הפלורליזם וחופש הביטוי בהונגריה וגרמו להפיכתה של הונגריה יחד עם תהליכים נוספים, מדמוקרטיה ל"אוטוקרטיה**

²⁹ יואב איילון "כך חיסל אורבן את הדמוקרטיה הליברלית" שקוף (06.01.20) (להלן: "יואב איילון") <https://shakuf.co.il/10963>

³⁰ אורי פסובסקי "מומחית למשפט חוקתי מזהירה: זה העתיד שאליו צועדת ישראל" גלובס (27.01.23) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001436409>

³¹ אסף רוזנצוויג ויובל פרומר "כמו חוק התקשורת של אורבן: הדמיון המדאיג של רפורמת התקשורת בישראל" N12 (20.07.23) https://www.mako.co.il/news-world/2023_q3/Article-641db2079927981027.htm

³² יואב איילון, לעיל ה"ש 29, שם.

³³ שם.

אלקטורלית";³⁴ גם ישראל אינה חסינה משחיקה כזו, ועלינו להבטיח שהדבר לא יתרחש בישראל.

54. נוסף כי במסמך שהוכן על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בנושא "הרפורמות המשפטיות בהונגריה ופולין (2012-2023)", מפורטים ההשפעות הכלכליות ואף הורדת דירוגי האשראי בעקבות הרפורמות. בדו"ח המפרט את שיקולי חברת S&P להורדת דירוג האשראי של פולין, צוין כי שינויי החקיקה אשר פגעו קשות בעצמאות התקשורת הציבורית תרמו להחלטה.³⁵ אי לכך, הרפורמה בתקשורת שבאה לידי ביטוי בתזכיר החוק, אשר יש בה כדי לפגוע בחופש העיתונות ובתקשורת, עשויה אף לייצר פגיעה כלכלית ולהוביל להורדת דירוג האשראי של ישראל.

ה. סיכום והמלצות

55. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי יש להתנגד להצעת החוק בנוסח המוצע, ולתקנו בהתאם לאמור בהרחבה לעיל, ולהלן:

ה.1. עצמאות "המועצה לתקשורת משודרת":

56. יש להבטיח את עצמאותה של הרשות החדשה שתוקם. ראשית, יש לבחון את אופן מינוי חברי המועצה מחדש, כך שיובטח כי נושאי המשרה ימונו על בסיס כישוריהם המקצועיים ויכולותיהם, ולא על בסיס זהותם הפוליטית או קרבתם לגורם הממנה. לדוגמא, חלק מתהליך המינוי כיום ברשות השנייה מתבצע תוך חובת היוועצות עם גורמים מייעצים מקצועיים. כדי להבטיח את עצמאות המועצה וניתוק הזיקה לשר, ניתן לשריין מקומות המיועדים למועמדים המוצעים מטעם גופים מייעצים מקצועיים בלתי-תלויים, וליצור שכבת הפרדה נוספת בין הדרג הפוליטי לרגולטור הממונה.

57. כמו כן, יש לבחון לשנות את יחס חברי המועצה הנבחרים על ידי ועדת האיתור אל מול חברי המועצה הממונים על ידי השרים, באופן בו הרוב יהיו מינויים מקצועיים. זאת לצד הקמת ועדת איתור שאינה ממונה אך ורק בידי השר; אלא יש בה גורמים מקצועיים ובלתי תלויים נוספים (לדוגמא, היועצת המשפטית לממשלה או החשב הכללי או כל גורם מקצועי ובלתי-תלוי אחר).

58. לשם השוואה, ניתן לשאוב השראה מאופן מינוי נציגי הציבור בוועדה המוניטרית ובמועצה המנהלית בבנק ישראל. כידוע, הוועדה המוניטרית היא גוף הקובע את המדיניות להשגת מטרות הבנק ועוקב אחר ביצועה של המדיניות שנקבעה. עצמאותה של הוועדה המוניטרית

³⁴ גרדיאן "משחק לא הוגן? "התקשורת בהונגריה במצב גרוע יותר מבתקופת הקומוניזם" הארץ (04.07.22) <https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/2022-04-04/ty-article/premium/00000180-5bb9-dee0-afd6-7bfd707c0000>

³⁵ עדי כהן-אהרונוב, אביטל מגן ורמי שוורץ הרפורמות המשפטיות בהונגריה ופולין (2012-2023) (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2023) https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/fb0631c9-e3a6-ed11-8157-005056aa4246/2_fb0631c9-e3a6-ed11-8157-005056aa4246_11_20071.pdf

בעיצוב המדיניות המוניטרית וקביעת הריבית, מהווה תנאי הכרחי לתפקוד מיטבי של הבנק ושמירה על היציבות הפיננסית במשק.

59. לכן, כדי להבטיח את קיומו של הליך מינוי תקין של חברים מקרב הציבור, שיהיה מבוסס על שיקולים עניינים הקשורים לבנק והתאמתם של המועמדים לכהן בתפקידים, בלא השפעה של מגמות פוליטיות ומחויבויות אישיות, נקבע כי יושב ראש הוועדה לאיתור המועמדים ימונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ושני החברים האחרים ימונו על ידי הממשלה לפי הצעת שר האוצר, בהתייעצות עם ראש הוועדה לאיתור מועמדים.³⁶ כמו כן, בחוק מוגדרים תנאי כשירות ביחס ליושב ראש וועדת האיתור, והן ביחס לחברי הוועדה.

60. לאור הרציונל הדומה להפריד את וועדות האיתור משיקולים פוליטיים, הן בוועדה המוניטרית והן בגוף רגולטורי בשוק התקשורת, אנו קוראים למשרד התקשורת להיצמד למודל דומה לזה המתקיים בוועדה המוניטרית, ובכך לייצר ועדת איתור בלתי תלויה ומקצועית.

61. שנית, יש במקביל להגדיר את הרשות החדשה שתקום כתאגיד סטטוטורי בעל עצמאות מנהלית ותקציבית, ולא כיחידת סמך ממשלתית, וזאת על מנת לחזק את עצמאותה ואי-תלותה בדרג הפוליטי.

ה.2. הספקת חדשות:

62. כאמור, המועצה לתקשורת משודרת צפויה להיות אמונה על ניהול מרשם ספקי החדשות, ותהא בעלת שיקול-דעת כמעט בלתי-מוגבל באשר לניהול המרשם. על כן, כדי להימנע מכניסתם של שיקולים פוליטיים בקבלת החלטות, יש לקבוע קריטריונים ברורים בחקיקה שיבטיחו מקצועיות וניטרליות בניהול מרשם ספקי החדשות.

63. באופן זה, השיקולים יהיו שקופים, ענייניים ובהירים לכל, כך שיאינו החלטות שרירותיות ולא מקצועיות. נזכיר, כי במקום בו בית המשפט לא יוכל לבקר את שיקול הדעת האמור בהיעדר עילת הסבירות, ישנה חשיבות מוגברת לקביעת קריטריונים מפורשים ומפורטים.

ה.3. הבטחת עצמאות תקציבית לתאגיד השידור הציבורי:

64. יש להבטיח מקור הכנסה בלתי-תלוי לטובת התאגיד, באופן שיבטיח את עצמאותו, ואת יכולתו לקבל החלטות ביחס לתכנים המשודרים מטעמו.

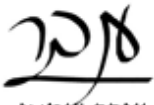
65. בנוסף, יש להבטיח ולעגן בחוק את ההגנה על התקציב המוענק מטעם המדינה לתאגיד, כך שלא יהיה ניתן לצמצמו ודרכו להשפיע על התוכן המשודר לצורך הטיות פוליטיות.

³⁶ ס' 33 לחוק בנק ישראל, תשי"ע-2010.

66. כמו כן, אין כל הצדקה ל"כפל תשלומים" מצד ציבור הצרכנים – פעם אחת בעת מימון הפקת התכנים; ופעם שנייה בתשלום דמי מנוי לגופי השידור המסחריים.

67. לכן מוצע להשאיר את המצב הקיים על כנו בכל הקשור למכירת תכנים ופרסומות תאגיד השידור הציבורי, ולבטל את החובה למסור את תכני התאגיד ללא תמורה כפי שמוצע בתזכיר.

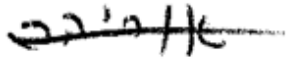
בברכה ובכבוד רב,



ענבר שמאי

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון



אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון



דנה פרימור, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון



אריאל ברזילי, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון

21 באוגוסט 2023.