

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או יניב גולדברג ו/או
ז'קלין ברכה ו/או תמר באום ו/או סתיו לבנה להב ו/או
טלילה דביר ו/או יעל בלוד ו/או לירז גנון ו/או ענת ברמן
ו/או איל גלזר ו/או נעמי יקירביץ ו/או עידו שטיינברגר ו/או
עידו אורנשטיין ו/או תמר קדם
מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 948303
טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת
2. הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים),
התשפ"ו-2025 (מ/1898)
3. ועדת הכנסת
4. היועצת המשפטית לכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495
דוא"ל: arkaot@Knesset.Gov.il
5. היועצת המשפטית לממשלה
באמצעות פרקליטות המדינה
מרח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים
טלפון: 073-3925590 ; פקס': 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים,

ובקשה לקביעת דיון דחוף

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), מתכבדת להגיש בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי וצו ביניים כנגד המשיבים 1-4 ובקשה לקביעת מועד דיון דחוף, בעניין חקיקת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, נוכח פגיעתו הקשה של החוק, בין היתר, בעקרונות יסוד דמוקרטיים, ביניהם חופש העיתונות ובזכויות חוקתיות ונוכח הליך החקיקה הפגום מן היסוד בו עבר, והכל כדלקמן:

1. צו על תנאי

1. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-4 המורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, זאת לאור הטעמים הבאים, בנפרד ובמצטבר:

1.1. **נוכח חקיקתו בהליך חקיקה פגום מן היסוד לאורך כל שלביו, החל בהליך הממשלתי**

וכלה בהליך בוועדה, באופן היורד לשורש ההליך ותוך היעדר תשתית עובדתית, מקצועית וכלכלית מספק, הליך חפוז, חסר, ללא זמן מספק לציבור ולחברי הכנסת להתייחסות, תוך התנגדות חריפה של הייעוץ המשפטי לממשלה ופרסומה של הצעת החוק למרות ההתנגדות ובניגוד להנחיית היועמ"שית; ותוך התנגדות של הייעוץ המשפטי לכנסת, של הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת שבה נדון, ושגם אינה הועדה המתאימה והמומחית, ותוך התנגדות ושל רשות האסדרה.

1.2. **בשל הסדרים שאינם קוהרנטיים, נגועים ופגומים כמכלול ואינם כוללים מערכת**

מספקת של איזונים ובלמים – ההליך הלקוי משתקף בתוצר חקיקתי שאינו מאוזן ואינו מספק הגנות מספקות, שהפגמים בו, ההליכיים והמהותיים שזורים לכל אורכו ואינם מאפשרים לתקנם שלא על דרך ביטול החוק כולו.

1.3. **נוכח פגיעתו הקשה בחופש העיתונות, בפלורליזם התקשורתי, בחופש הביטוי ובזכות**

הציבור לדעת – החוק פוגע בליבת התפקוד של תקשורת חופשית, בין היתר בשל החלשת מנגנוני ההגנה מפני ריכוזיות תקשורתית, ובכך פוגע בדמוקרטיה וביכולתה לבקר את השלטון ולספק מידע אמין ומגוון לציבור.

1.4. **בשל הקמת מאסדר חדש ורבי-עוצמה ללא עצמאות מוסדית מספקת** – החוק יוצר גוף

מאסדר בעל סמכויות נרחבות, אך ללא חיץ מספק מהדרג הפוליטי וללא איזונים ובלמים הולמים.

1.5. **בשל יצירת אפקט מצנן מיידי על גופי תקשורת ועיתונאים** – עצם הכפפתם למאסדר

החשוף להשפעה פוליטית עלולה לגרום לריכוך ביקורת שלטונית ולהימנעות מפרסומים רגישים מיד עם כניסתו של החוק לתוקף וערב הבחירות.

1.6. **בשל חשש ממשי לפוליטיזציה של האסדרה והפעלת לחץ על כלי תקשורת** – סמכויות

הפיקוח, האכיפה והרגולציה החדשות וחסרות התקדים שבחוק עלולות לשמש להפעלת השפעה פוליטית פסולה על גופי תקשורת.

1.7. **נוכח פירוק של ההפרדה המבנית בין הערוץ המסחרי לבין חברת החדשות** – החוק

פוגע באחד ממנגנוני ההגנה המרכזיים על עצמאות שידורי החדשות ומהימנותם עבור הציבור. החלשת ההפרדה יוצרת חשש להשפעת בעלי שליטה, בעלי הון או גורמים פוליטיים על התוכן החדשותי.

1.8. **נוכח ביטול וצמצום מגבלות על בעלויות צולבות וריכוזיות תקשורתית** – שינוי זה עלול

לחזק בעלי כוח קיימים ולהגביר שליטה לאורך שרשרת הערך של שוק התקשורת.

1.9. **נוכח פגיעתו של החוק בתחרות** – תוך שהוא מביא להטבות כלכליות-רגולטוריות

המייטבות באופן לא שוויוני עם שחקנים מועדפים (ופוגעות באחרים), משיקולים זרים.

1.10. **בשל אי-עמידת החוק בדרישות פסקת ההגבלה** – רבים מההסדרים אינם מקיימים

קשר רציונלי מספק לתכליות החוק, אינם האמצעי שפגיעתו פחותה, והנזק החוקתי מהם עולה על התועלת.

2. צו ביניים

2.1 בשל המשמעות הדרמטית של החוק על שוק התקשורת בישראל, שחלקים משמעותיים בו צפויים להיכנס לתוקפם באופן מיידי עם פרסום החוק ברשומות לאחר קבלתו, אשר על כן מתבקש צו ביניים המקפיא את כניסת החוק לתוקפו, לרבות הקפאת פרסומו וכן כל הוראה מכוחו וכל זאת עד לדיון והכרעה בעתירה.

2.2 לחלופין בלבד, צו ביניים מבוקש ביחס להוראות החוק הספציפיות שתחולתן מיידיית או קרוב למיידיית כפי שיפורט להלן, שחלקן אף מצמצמות ומעבירות סמכויות מהרשות השניה וממועצת הכבלים והלווין לגוף המאסדר החדש. מן הטעמים האמורים להלן ועל מנת שלא ייגרם נזק בלתי הפיך לרשות השנייה ומועצת הכבלים ועל מנת למנוע אנדרלמוסיה בשוק התקשורת, ערב בחירות, באופן שעלול לגרום נזקים בלתי הפיכים לגופי תקשורת, ולפגוע בפיקוח על מהימנות המידע המגיע לציבור בכלל, ובתקופה רגישה זו, בפרט.

2.3 כידוע, הכלל בדבר צווי ביניים קובע כי תכליתו של צו הביניים היא שימור המצב הקיים ומניעת נזקים בלתי-הפיכים (ראו לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים**, הוצאת "אוצר המשפט" כרך א', עמ' 3 (2005)).

2.4 כידוע, בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים – מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 **מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח'** (פורסם בנבו, 19.11.2006): "על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת 'מאזן הנוחות'... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי 'מאזן הנוחות'".

I. החוק יביא לנזק מידי ובלתי הפיך – מאזן הנוחות נוטה במובהק לטובת מתן צו הביניים

2.5 **מטרת הבקשה לצו ביניים בענייננו היא למנוע שורה של נזקים מיידיים ובלתי הפיכים כבר עם פרסומו של החוק או בסמוך לאחריו, שצפויה להביא לתחילה מיידיית של מספר סעיפים:**

2.5.1 כינוס מיידי של וועדת האיתור לפי פרק ב' סימן ד' לחוק, וועדה שתפקידה לבחור את נציגי הציבור במועצה (סעיף 138(ב)(1) לחוק), דבר שצפוי להביא להקמתה של המועצה החדשה בתוך זמן קצר, ולאור הניסיון המצטבר עם שר התקשורת הנוכחי, אף חשש לנקיטת פעולות מינהליות קונקרטיות מצידה;

2.5.2 ביטול מיידי של סעיף 6 כד לחוק הבזק כך שבעל רשיון לשידורי כבלים יוכל לכלול פרסומת בשידוריו מיידי עם פרסום החוק ברשומות באופן חסר תקדים המשבש מיידי את שוק התקשורת ושוק הפרסום; כמו כן ביטול מיידי של סעיף 4 לכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רישיון לשידורים), תשמ"ח-1987, סעיף האוסר על פרסומות סמויות, פרסומות בלתי מודעות ופרסומות שהינן חלק מהשידורים עצמם (סעיף 138(ב)(4) לחוק); כפועל יוצא מכך אם לא יינתנו הצווים, יוכלו ספקי תקשורת לשדר באופן מיידי פרסומות מטעות, פרסומות סמויות ופרסומות בלתי מודעות בכל פלטפורמה ללא כל הגבלה.

2.5.3 ביטול מיידי של החלטות מועצת הכבלים והלווין וכללים שהתקינה, המפורטות בתוספת לחוק, ביניהם כללי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (חסות לתכניות

טלוויזיה), תש"ע – 2009, הקובעים מגבלות על חסויות המטעות את הציבור, חסויות שנוגדות את הדין או רשיונות, הגבלה על מימון חוץ של חסויות ועוד; שינויים בתנאי הרשיון שניתנו לדי בי אס (סעיף 142 לחוק וסעיף 2 לתוספת לחוק); לעניין זה עלול להיגרם נזק משמעותי בצורת הפצת מידע מוטעה או שגוי לציבור, ללא פיקוח מספק וכל אלו בתקופה בה מהימנות המידע המגיע לציבור חשובה לאין שיעור, קרי ערב בחירות.

2.5.4 ביטול מיידי של סעיפים 2כ6(ג)(5)(א) עד (ב) לחוק הבזק באופן שמאפשר ליתן רשיון להפקת חדשות גם למי שבעל השליטה בו הוא בעל רשיון לשידורי לוויין, ערוץ כבלים או תחנת שידור ספרתית ובכך לפגוע באופן מיידי בערוצי החדשות ה"נייטרליים" (סעיף 138(ב)(4) לחוק).

2.5.5 ביטול מיידי של סעיף הבעלויות הצולבות (סעיף 4ח6 לחוק הבזק) באופן המאפשר ליתן רשיון שידורים כללי גם למי שהוא בעל זכיון או רשיון אחר באופן שיגביר את ריכוזיות שוק התקשורת בישראל (סעיף 138(ב)(4) לחוק).

2.5.6 ביטול מיידי של האפשרות להציע לציבור רכישה של חבילות מצומצמות ומוזלות באופן הפוגע בציבור הצרכנים ובספקיות הקיימות (כגון יס והוט) (סעיף 142 לחוק וסעיף 6 לתוספת לחוק);

2.5.7 אפשרות מיידי לבעל רשיון לשידורי ערוץ חדשות בין-לאומי לשדר בכבלים ובלוויין גם שידורי חדשות ואקטואליה בעברית והם יועברו מיידי לציבור צרכני הלוויין והכבלים באופן שמשנה באופן מיידי את מבנה השוק (סעיף 149(ב) לחוק);

2.5.8 הורדה של שיעור ההשקעה בהפקות מקור (החל משנת 2027) באופן שיפגע מיידי ביצירה המקומית המסתמכת על השקעות אלה בפרויקטים חוצי שנים או בפרויקטים שתוכננו כבר השנה לשנה או לשנים הבאות (סעיף 140 לחוק). על אף שההורדה אינה מיידי, ההשלכות שלה על גופי התקשורת והשוק כולו הן כמעט מיידיות.

2.5.9 ביטול סעיף 13ג ושינוי סעיף 6(א)(2) לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 באופן מיידי חלף ביטול של החוק כולו בחודש יולי 2027, כפי שהוצע בנוסחים קודמים (סעיף 95 לחוק). שינוי זה משמעותו השתת עלויות נוספות על גורמים מפעילים ושינוי מהותי של מערכת היחסים בין הגורם המפעיל לבין ספקי התכנים.

2.5.10 עם כינון המועצה ופרסום הודעה על כך ברשומות, פעולות שיש להניח שייעשו במהירות רבה באם לא יינתנו צווי הביניים המבוקשים, ייכנסו לתוקף מספר הוראות נוספות שיגרמו גם הן לנזק ממשי או בלתי הפיך, ביניהן: כינון הרשות, סמכות המועצה לקבוע כללים, ביטול רישומים במרשם ספקי התוכן לפי פרק ג' לחוק (סעיף 138(ג)(3) לחוק), מינוי והעברת שומרי סף מתפקידם (סימן ה', סעיף 47 לחוק, שתחילתו לפי סעיף 138(ג)(2) לחוק), קביעת תקציב המועצה לפי סעיף 46 לחוק (שתחילתו לפי סעיף 138(ג)(2)). סמכות מיידי לדרוש דיווחים ומידע מספקי תוכן (לפי פרק ח' וסעיף 138(ג)(6) לחוק).

2.6 יש ליתן אם כך צו ביניים כמבוקש, ולמצער, ולחילופין בלבד, צו ביניים חלקי כאמור, בשל חשש לנזק מיידי ובלתי הפיך עם כניסת החוק לתוקף – במיוחד נוכח תחילה ותחולה מיידי של חלק מההסדרים והשפעתם על שוק התקשורת, הרשות השנייה, מועצת הכבלים והלוויין

וגופי התקשורת.

2.7 צו הביניים מבוקש בענייננו אף ודווקא משום הפגיעה במעמדה של הכנסת העולה מהחוק וביכולתה לקיים הליך חקיקה תקין ומבוקר – בין היתר בשל "דהירה" של ממש בהליך החקיקה, קיומו במסגרת ועדה מיוחדת שאינה הוועדה המקצועית, והתעלמות מעמדות מקצועיות ומשפטיות של הגורמים המוסמכים ומעמדות חברי הכנסת בוועדה, לאורך כל הדרך.

II. סיכויי העתירה גבוהים במיוחד

2.7.1 בשים לב לכך שהחוק פגום מן היסוד בשילוב של פגמים היורדים לשורש הליך החקיקה לצד פגמים מהותיים המביאים לפגיעה של ממש בשוק התקשורת הישראלי, לחופש העיתונות והביטוי וכל זאת ערב בחירות – העותרת סבורה כי סיכויי העתירה גבוהים במיוחד, ובפרט לאור אי העמידה של החוק בפסקת ההגבלה החוקתית, כפי שנראה להלן.

2.7.2 העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש על מנת למנוע נזקים חסרי תקדים כאמור.

2.7.3 יוער, כי בצירוף לעתירה זו מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון דחוף להלן, כך שלא ייגרם כל נזק לו יצא צו הביניים המבוקש.

3. בקשה לקיים דיון דחוף

ידוע לעותרת כי בהליך בבג"ץ 47996-10-25 ובתיקים קשורים נוספים, נידונו מספר עתירות שהוגשו בסוף 2025 ושהתמקדו בהליך החקיקה הפגום בשלביו המוקדמים, זמן רב בטרם חקיקת החוק במלואו. כמו כן ידוע לעותרת כי ביום 13/7/26 התקיים דיון בהליך וטרם התקבלה החלטה. על כן וכיוון שעתירה זו מוגשת לראשונה לאחר שהושלמה מלאכת חקיקת החוק, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיומו של דיון דחוף בעתירה. **בקשה זו דרה בכפיפה אחת עם הבקשה לצו ביניים, אשר יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לפרק הזמן הדרוש בלבד.**

כל ההדגשות בעתירה זו נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

תוכן עניינים

א.	פתח דבר	6
ב.	הצדדים לעתירה	9
ג.	התשתית העובדתית	10
ג.1.	מבט על – שוק התקשורת בישראל ערב חקיקת החוק	10
ג.1.א.	אסדרת שוק התקשורת טרם חקיקת החוק	10
ג.1.ב.	גופי התקשורת וערוצי השידור בישראל ערב חקיקת החוק	12
ג.2.	הליך חקיקת החוק	17
ג.2.א.	גיבוש הצעת החוק הממשלתית	18
ג.2.ב.	הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה	20
ג.2.ג.	הקמת ועדה חריגה ומיוחדת לטיפול בהצעת החוק, והדיונים במסגרתה	22
ג.2.ד.	פיצול הצעת החוק	26

3.ג.	חקיקת החוק כחלק ממאמצי הממשלה להחלשת התקשורת החופשית בישראל	28
4.ג.	מיצוי הליכים מטעם העותרת	31
ד.	הטיעון המשפטי	34
1.ד.	התשתית הנורמטיבית	34
ד.1.א.	עיקרי ההסדרים בחוק	34
2.ד.	חשיבותה של תקשורת חופשית ומגוונת כחלק מיסודות המשטר הדמוקרטי	37
3.ד.	דינו של החוק בטלות בשל הפגמים שנפלו בהליך החקיקה	38
ד.3.א.	לבית המשפט נתונה סמכות להורות על בטלות של חוק שבהליך חקיקתו נפל פגם חמור	39
ד.3.ב.	בהליך חקיקת החוק נפלו פגמים היוורדים לשורש ההליך המצדיקים את בטלותו	43
4.ד.	החוק יוצר פוליטיזציה בהסדרת שוק התקשורת והתערבות שלטונית בתקשורת החופשית	50
ד.4.א.	החוק פוגע במהימנות של שידורי החדשות בישראל, ומשכך בזכותו של הציבור לצרוך מידע אמין	56
5.ד.	החוק מצמצם מגבלות על החזקות צולבות, באופן שחותר תחת עקרונות יסוד של פלורליזם ומגוון דעות בשוק התקשורת	59
6.ד.	החוק פוגע בתחרות בשוק התקשורת על דרך הטבות כלכליות-רגולטוריות המיטיבות באופן לא שוויוני עם שחקנים מועדפים ומתוך שיקולים זרים	62
ד.6.א.	ביטול מגבלת הערוץ הזעיר כהטבה כלכלית שתוזמנה במיוחד לערוצים ספציפיים שהפכו גדולים	63
ד.6.ב.	הטבת הצפייה הנדחית ("קאץ'-אפ") מבטאת הטבה כלכלית משמעותית ביותר ובלתי שיוונית עבור HOT ועבור ערוץ 14 הקרובות אצל הממשלה	64
ד.6.ג.	שינוי שיטת מדידת הרייטינג אינו רק מהלך טכני אלא כזה שטורף את הקלפים בשוק הפרסום, ללא איזון מתאים ותחת פיקוח בלעדי של מועצה פוליטית	65
ד.6.ד.	ההטבה הכלכלית שבצמצום המגבלות על החזקות צולבות	66
7.ד.	החוק פוגע בחופש הביטוי, חופש העיתונות ובתקשורת החופשית ואינו צולח את תנאי פסקת ההגבלה	67
ד.7.א.	החוק אינו תואם את ערכיה של מדינת ישראל	68
ד.7.ב.	החוק אינו נועד לתכלית ראויה	68
ד.7.ג.	החוק אינו צולח את מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה	71
ה.	סיכום	74

א. פתח דבר

4. עניינה של עתירה זו הוא בחוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 (להלן יכונה: "חוק התקשורת" או "החוק"), שהגיע לעולם כהצעת חוק ממשלתית אותה קידם שר התקשורת. החוק המבקש לעצב מחדש ומן היסוד את אסדרת שוק השידורים בישראל. אלא שתחת הכותרת משובבת הלב של התאמת האסדרה להתפתחויות הטכנולוגיות, הגברת התחרות והפחתת הנטל הרגולטורי, קובע החוק שורה של הסדרים אשר פוגעים פגיעה קשה ובלתי מידתית לא רק בתחרות בשוק התקשורת בשם שיקולים זרים, אלא גם בתקשורת החופשית והעצמאית, בחופש העיתונות, בזכות הציבור לדעת ובפלורליזם התקשורתי – זכויות ועקרונות המצויים בליבת המשטר הדמוקרטי.

5. כל האמור בעתירה זו יכול היה להתמצות במשפט אחד, מייצג, שנאמר על ידי מנכ"ל משרד התקשורת באחד מדיוני הועדה המיוחדת שקידמה את הצעת החוק במהלך חודש מאי 2026, ביחס לשאלה מדוע נקבע רף מסוים של הכנסות לעניין הגדרת "ערוץ זעיר" החדשה שבחוק – תשובתו: **"המספר לא משנה"**. ואכן, דומה כי חוק כזה שבו אף הוראה ואף מספר לא משנים, ואין חשיבות לתשתית עובדתית ומשפטית, לתהליכי חקיקה סדורים, למתן תשובות לחברי הכנסת ולהיגיון מסדר כלכלי ונורמטיבי - כזה חוק טרם היה לנו בספר החוקים של מדינת ישראל.

6. עתירה זו אינה מבקשת לשמר את האסדרה הקיימת בהכרח או לכפור בצורך להתאימה למציאות הטכנולוגית המשתנה. שוק השידורים בישראל אכן עבר תמורות משמעותיות, והמחוקק רשאי, ואף נדרש, לבחון מעת לעת את ההסדרים החלים עליו ולגבש רפורמה מקצועית מתאימה. ואולם, הצורך ברפורמה אינו מעניק למחוקק היתר להחליש את ההגנות המוסדיות והמבניות על עצמאות התקשורת, להכפיף את הגורמים המאסדרים להשפעה פוליטית או ליצור מנגנוני פיקוח ואכיפה העלולים לשמש להפעלת לחץ על גופי תקשורת ולפגוע במהימנות של שידורי החדשות. כמו כן, תחת האצטלה של רפורמה צרכנית לשוק התקשורת, מבקש החוק לשנות את מבנה השוק מן היסוד באופן שנועד להטיב עם שחקנים מסוימים בשוק ולהקשות על אחרים, מתוך מניע פסול וזר שמבקש לעצב את שוק התקשורת על מנת להטיב עם צד פוליטי ספציפי, ערב הבחירות.

7. זהו החוק שניצב בפני בית משפט נכבד זה, אשר אם לא יפסל יש חשש ממשי ומיידי, שהוא יפגע בשוק התקשורת ובכלי התקשורת פגיעה אנושה, לצד פגיעה בציבור הרחב וביסודות המשטר הדמוקרטי – ביכולת של גופי תקשורת לחשוף מידע, לבקר ולפקח על רשויות השלטון, להבטיח מגוון דעות ופלורליזם, ולשדר מידע חדשותי אמין שחיוני לאזרח על מנת לממש באופן מהותי את יכולתו לגבש דעה. כל זאת ערב קיומה של מערכת בחירות מהגורליות שניצבו בפני מדינת ישראל. חוק התקשורת אינו עומד לבדו, כי אם הוא רק נקודת שיא של מכלול תהליכים חקיקתיים ומנהליים שקידמה הממשלה שנועדו לכרסם בתקשורת החופשית בישראל, לפגוע בלגיטימיות של מי שמעז לבקר את גופי השלטון ולהטיל אפקט מצנן על כלי תקשורת שאינם מתיישרים בהתאם לרצונות הממשלה.

8. על אף שחוק התקשורת טומן בחובו רפורמה רחבת היקף שמשנה סדרי עולם בהסדרת שוק השידורים, כפי שהעותרת תראה בעתירה - הליך גיבוש החקיקה רצוף כל כולו בפגמים היורדים לשורש ההליך, באופן חסר תקדים וחריג. כך, בניגוד לרגישות והזהירות המצופה מחקיקה העוסקת בשוק התקשורת, ובפרט כאשר מדובר ברפורמה כה מקיפה, החוק גובש ללא תהליך עבודה סדור, מבלי שהושלמה התשתית העובדתית והמשפטית, בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ורשות האסדרה, ותוך דריסת כל הליכי העבודה המקובלים, הן בשלב החקיקה הממשלתית והן בשלב הטיפול בהצעת החוק בכנסת.

9. די בהליך החקיקה הכל כך פגום, כפי שנראה להלן, כדי להצדיק את ביטולו של החוק, אך גם לגופו של החוק הוא כולל הסדרים לא חוקתיים אשר מחייבים את ביטולו. ההליך הלקוי שבו קודם החוק משתקף במידה רבה גם בתוצר החוק, שאינו קוהרנטי וכולל הסדרים בעייתיים ופוגעניים ללא תשתית מתאימה או מערכת של איזונים ובלמים שמרפאת את הקשיים העולים בו. תכליתם של הנהלים בדבר גיבוש הצעות חוק ממשלתיות ואופן הדיון בהן בוועדות הכנסת

אינה פרוצדורלית גרידא, שכן הם אמורים להבטיח חקיקה איכותית ומטיבה – אך לא כך בחקיקה שבענייננו. ויוער כי בשל חומרת הפגמים, הן בשלב הליך החקיקה והן מבחינה מהותית, אין מנוס מלבטל את החוק כולו, שכן לא ניתן לבדד סעיף זה או אחר בו, ואי החוקתיות נגועה בכולו.

10. החוק מקים מועצה ורשות חדשות לחלוטין, גוף מאסדר מרכזי ורב-עוצמה, שלו מוקנות סמכויות נרחבות הנוגעות במישרין לתנאים שבהם יוכלו גופי תקשורת לפעול ולהשמיע את קולם במרחב הציבורי. חרף רגישותן יוצאת הדופן של סמכויות אלה, החוק אינו יוצר חיץ מספק בין הגוף המאסדר לבין הדרג הפוליטי, ואינו מעגן מנגנוני עצמאות, איזונים ובלמים ההולמים את עוצמת הסמכויות שנמסרו לו. כך, עולה חשש כבד ומבוסס מפוליטיזציה של הגוף המאסדר ושל הפעלת סמכויותיו כלפי כלי תקשורת. הצטברותם של הסדרים אלה משנה את מערכת היחסים שבין השלטון לבין התקשורת ומערערת את התנאים המוסדיים הדרושים לקיומו של שיח ציבורי חופשי.

11. הכפפתם של גופי תקשורת למאסדר שאינו נהנה מעצמאות מוסדית ומקצועית מספקת יוצרת, כשלעצמה, אפקט מצנן מיידי על חופש הביטוי והעיתונות. גוף תקשורת הידוע, מהיום הראשון שחוק זה ייכנס לתוקפו, כי המשך פעילותו, היקף חובותיו והסנקציות שיוטלו עליו תלויים בהחלטותיו של גוף מאסדר החשוף להשפעה פוליטית, עלול, בסבירות גבוהה, להימנע מפרסום ביקורת, לרכך את סיקורו או להתאים את התנהלותו לציפיות השלטון, כל שלטון. בכך נפגעים לא רק גופי התקשורת והעיתונאים, אלא הציבור כולו, התלוי בתקשורת חופשית ועצמאית לשם קבלת מידע, גיבוש עמדה והשתתפות מושכלת בהליך הדמוקרטי.

12. החוק מביא לפירוק את אחד ממנגנוני ההגנה המרכזיים שנבנו לאורך השנים לשם שמירה על עצמאות שידורי החדשות – עקרון ההפרדה המבנית בין ערוץ טלוויזיה המסחרי לחברת החדשות. במקום מנגנון שנועד לצמצם את השפעתם של בעלי הון, בעלי שליטה וגורמים בעלי אינטרסים כלכליים או פוליטיים על התוכן החדשותי, נוצר הסדר המאפשר את החלשת ההפרדה בין הגוף המשדר לבין מערכת החדשות. תוצאה זו מעוררת חשש ממשי לפגיעה בעצמאות המערכת העיתונאית ובאמינות המידע המובא לציבור, וזאת דווקא בתחום שבו עצמאות מקצועית והיעדר תלות בגורמים בעלי כוח כלכלי ופוליטי הם תנאי יסודי למילוי תפקידה הדמוקרטי הקריטי של התקשורת.

13. לצד זאת, החוק מחליש הגנות מבניות שנועדו למנוע ריכוז כוח תקשורתי בידי מספר מצומצם של בעלי הון וגופים מסחריים. במקום כללים ברורים המגנים על מגוון הדעות ועל ריבוי מוקדי הכוח בשוק התקשורת, חלק מן ההכרעות מועברות לשיקול דעתו של הגוף המאסדר. זאת תוך מתן משקל מכריע לשיקולי תחרות כלכלית לבדם והחלשת ההגנה העצמאית על פלורליזם תקשורתי ועל ביזור השליטה בשוק הדעות. **אלא ששוק התקשורת אינו שוק כלכלי רגיל**, ריכוז השליטה בו משליך במישרין על המידע המובא לפני הציבור (וגם זה שאינו מובא), על סדר היום הציבורי ועל יכולתם של קולות שונים להישמע.

14. אף אם תכליותיו המוצהרות של החוק – התאמת האסדרה למציאות הטכנולוגית, הגברת התחרות וייעול הפיקוח – הן תכליות ראויות, האמצעים שנבחרו אינם עומדים בתנאיה של פסקת ההגבלה. חלק מן ההסדרים אינם מקיימים קשר רציונלי מספק לתכליות האמורות; הם אינם האמצעים שפגיעתם פחותה, שעה שניתן היה לעצב אסדרה עדכנית תוך הבטחת עצמאותו

של המאסדר ושימור ההגנות על פלורליזם תקשורתי; והנזק החוקתי הנגרם מהם עולה לאין שיעור על התועלת הנטענת.

15. ולא בכדי האמצעים שנבחרו אינם חוקתיים. הליך חקיקה חפוז, פגום, שמתעלם מכל נורמה חקיקתית אפשרית, חזקה שיביא בסופו של דבר להסדרים חוקתיים גרועים ופוגעניים, שכן כאמור, זו היא תכליתם העיקרית של אותן נורמות – להביא לדבר חקיקה סדור, מיטיב, מאוזן ומידתי.

16. אכן, בית המשפט הנכבד נוהג ריסון בבואו לבחון את חוקתיות חקיקה ראשית. ואולם, ריסון שיפוטי אינו שקול להימנעות מביקורת חוקתית מקום שבו המחוקק פוגע בתשתית המאפשרת את קיומו של ההליך הדמוקרטי עצמו. כאשר החוק מסדיר את הגורמים שבאמצעותם מקבל הציבור מידע, נחשף לביקורת ושומע מגוון דעות, נדרשת הקפדה יתרה על עצמאותם ועל הרחקתם מהשפעה שלטונית. על כן, אין מנוס מלקבוע כי החוק כולו בטל בשל כל אחד מהפגמים עליהם תעמוד העתירה, ומקל וחומר נוכח משקלם המצטבר.

ב. הצדדים לעתירה

17. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, אשר חרטה על דגלה את ערכי עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה עשרות אלף חברים ופעילים.

18. **המשיבה 1** היא הכנסת, הרשות המחוקקת ובית הנבחרים של מדינת ישראל, אשר ביום 15.7.26 חוקקה את הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026 (להלן: "**החוק**"), העומד במוקד העתירה.

19. **המשיבה 2** היא הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ/1898) (להלן: "**הוועדה המיוחדת**" או "**הוועדה**"), שהוקמה באופן מיוחד לצורך הדיונים בהצעת החוק, והיא זו שטיפלה בהכנתו לקריאה שנייה ושלישית.

20. **המשיבה 3** היא ועדת הכנסת, אשר ביום 1.12.2025 החליטה על הקמת ועדה מיוחדת לטיפול בהצעת החוק, היא המשיבה 2.

21. **המשיבה 4** היא היועצת המשפטית לכנסת, העומדת בראש הלשכה המשפטית של הכנסת ומייעצת לגורמים השונים בכנסת בכל ענייני החוק והמשפט הקשורים לסמכויותיהם ולתפקידיהם וכן בעניינים הקשורים להליכי החקיקה והבטחת תקינותם.

22. **המשיבה 5** היא היועצת המשפטית לממשלה, אשר מתוקף תפקידה וסמכותה אמונה על מתן ייעוץ משפטי שוטף לממשלה תוך שמירה על כללי הדין והמינהל התקין, וכן מייצגת את הממשלה בערכאות השונות ומופקדת על קידום האינטרס הציבורי ושמירה על קיום הדין.

ג. התשתית העובדתית

1.1. מבט על – שוק התקשורת בישראל ערב חקיקת החוק

1.1.א. אסדרת שוק התקשורת טרם חקיקת החוק

23. העותרת לא תתיימר במסגרת עתירה זו לסקור באופן ממצה את האופן שבו הוסדר שוק התקשורת עובר לחקיקת החוק. אך להלן תוצג סקירה כללית, ממעוף הציפור, של החקיקה המרכזית שהסדירה את שוק השידורים של תכני צפייה-ושמע (אודיו-ויזואליים) טרם חקיקת החוק, על מנת שתהווה רקע מקדים להבנת עיקרי החקיקה החדשה, ולהדגים כיצד מדובר בחקיקה שמשנה סדרי עולם בהסדרת הרגולציה הנוהגת מזה שנים ארוכות ביחס לשוק התקשורת הישראלי.

24. החקיקה הישראלית שהייתה נוהגת בעשורים האחרונים התגבשה סביב הבחנה בין התשתית (התווך) על גביה הועברו השידורים, תוך הבחנה בין שני סוגי פעילויות מסחריות של שידורים: שידורי "טלוויזיה רב-ערוצית" למול שידורי הערוצים המסחריים. נסביר:

25. הטלוויזיה הרב-ערוצית סופקה בעבר, באופן מסורתי, על ידי חברות הכבלים והלוויין, ששידוריהן הועברו באמצעים טכנולוגיים של תשתית כבלים או צלחות לוויין. הטלוויזיה הרב-ערוצית מאגדת ערוצים רבים ושונים, אשר מסופקים לרוב באמצעות ממשק צפייה מסוג ממיר. שידורים אלו מוסדרים בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: "**חוק הבזק**"), ועליהם מפקחת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן: "**מועצת הכבלים והלוויין**"), שהוקמה מכח סעיף 66 לחוק הבזק.

26. מועצת הכבלים והלוויין היא מועצה ציבורית שמורכבת מ-13 חברים שממנה הממשלה (להרכב המועצה ראו סעיף 66(ב) לחוק הבזק), והיא הגוף האמון על פיקוח השידורים והגופים המשדרים בכבלים ובלוויין. בין יתר תפקידיה וסמכויותיה: פרסום מכרזים ומתן רישיונות לשידורי כבלים ולוויין; קביעת כללים ומדיניות בתחומים של תנאים והגבלות על שידורים, אתיקה והגנת הצרכן בשידורים; עידוד הפקות מקור מקומיות ועוד (ראו סעיף 66 לחוק, שעניינו תפקידי המועצה). כך למשל, מועצת הכבלים כיום, מפקחת על ערוץ i24 News כפי שיתואר להלן.

27. הערוצים המסחריים (המכונים גם "ערוצי הברודקאסט") הם ערוצים שמשדרים "תוכן פתוח" שלא בתשלום, כאשר כל ערוץ מספק את התוכן שלו בלבד. על פי ההסדרה שהייתה נוהגת, בניגוד לטלוויזיה הרב-ערוצית, הערוצים המסחריים רשאים לשבץ פרסומות בשידוריהם אך הם אינם יכולים לגבות דמי מנוי. בעבר, הערוצים המסחריים הופצו באמצעי תדרי רדיו או באמצעים אנלוגיים אחרים. אולם, עם התקדמות הטכנולוגיה, כיום ערוצים אלו מופצים בעיקר או באמצעות הפלטפורמות של הטלוויזיה הרב-ערוצית, או באמצעות מערך "עידן פלוס" (להפצה חנימית לציבור של ערוצים מרכזיים הממומנת ברובה על ידי תאגיד השידור הציבורי).

28. פעילות הערוצים המסחריים מוסדרת בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 (להלן: "**חוק הרשות השנייה**"), והגוף האחראי לפקח עליהם היא הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, שבראשה עומדת מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן בהתאמה: "**הרשות השנייה**").

ו-"מועצת הרשות השנייה". למועצת הרשות השנייה נתונות סמכויות רבות למול גופי השידורים המפוקחים על ידה, והיא מפקחת על הגופים והשידורים במטרה להבטיח, בין היתר באמצעות קביעת כללים לעניין השקעה בהפקות מקור, שמירה על אתיקה בשידורים ובפרסומות, הנגשה של השידורים לאנשים עם מוגבלות ועוד (ראו בסעיף 24 לחוק הרשות השנייה).

29. כיום, הערוצים המפוקחים על ידי מועצת הרשות השנייה הם ערוצים 12 ו-13, וכן חברות החדשות הנפרדות הפועלות על ידם, וכן הערוצים בעלי הרישיון הזעיר או הזעיר ייחודי (כהגדרתם בחוק הרשות השנייה), והם ערוץ 14, מוסיקה 24, "הלא TV" (המשדר בערבית) וערוץ 9 (המשדר ברוסית).

30. למען שלמות התמונה יצוין כי מועצת הרשות השנייה משמשת במקביל לתפקידה כמאסדרת של שידורי הערוצים המסחריים גם כמאסדרת של שוק הרדיו האזורי, ונתונות לה סמכויות רבות בהקשר זה, לרבות לעניין חלוקת המדינה לאזורי זיכיון; עריכת מכרזים להקצאת תדרים לשידורי רדיו; הארכת זיכיונות קיימים ללא מכרז ועוד (ראו למשל סעיפים 33, 35 ו-38 לחוק הרשות השנייה).

31. הבדל משמעותי לענייננו בין הסדרת שני תחומי הפעילות האמורים נוגע לרגולציה על שידורי חדשות, ולהלן נפרט את ההסדרה שהייתה נוהגת: בעוד הערוצים המסחריים רשאים לשדר שידורי חדשות, הפלטפורמות של הטלוויזיה הרב-ערוצית לא הורשו לשדר חדשות המופקות על ידן, אלא רק שידורי חדשות המועברים באמצעותן.

32. על מנת לשמור על המהימנות והמקצועיות של שידורי החדשות מפאת חשיבותם והשפעתם על סדר היום הציבורי, נקבעה מעטפת אסדרה נרחבת לערוצים המסחריים. החובה העיקרית על הערוצים המסחריים בשידורי החדשות הייתה **חובת הפרדה מבנית** – שידור חדשות באמצעות חברת חדשות נפרדת מהערוץ המסחרי (המעוגנת בסעיף 63א לחוק הרשות השנייה). כמו כן, נקבעו חובות נוספות שנועדו להבטיח את עצמאות שידורי החדשות ומהימנותם, כגון הוראה על חובת קיום שידורי חדשות "מדויקים, מהימנים ומאוזנים" שלא ישקפו את עמדת ודעות מנהלי החברה או בעלי מניותיה (סעיף 64 לחוק); איסור שידור פרסומת על ידי חברת החדשות (סעיף 65); הכללת דירקטורים מטעם הרשות השנייה בדירקטוריון של חברת החדשות (סעיף 67 לחוק); ועוד.

33. בנוסף, בשנת 2018 נחקק חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 44) (אסדרת רישיונות לשידורי טלוויזיה), התש"ח-2018, שמטרתו הייתה לקבוע רגולציה מופחתת לערוצים מסחריים קטנים יותר – ערוצים שהכנסותיהם השנתיות משידורים אינן עולות על 80 מיליון ₪, וזאת כדי לעודד פלורליזם והגברת המגוון בשידורי החדשות בישראל. בהתאם, אותם ערוצים בעלי רישיון זעיר רשאים לשדר חדשות תוך שמוטלות עליהן חובות שמטרתן לשמור על מהימנות שידורי החדשות (ראו בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה), אולם אלו חובות מופחתות ביחס לערוצים המסחריים שהכנסותיהם עולות על רף זה. בפרט, בעל רישיון זעיר רשאי לשדר שידורי חדשות שלא באמצעות חברת חדשות נפרדת.

34. כמו כן, יצוין כי בעלי רישיון זעיר נהנים מהקלות רגולטוריות נוספות, כגון פטור מחובת השקעה בהפקות מקור 'מסוגה עילית', פטור מדמי רישיון ודמי העברה על גבי הכבלים והלוויין,

חובת השקעה מופחתת בהפקות מקור של הערוצים המסחריים ועוד (ראו למשל סעיף 71 לחוק הרשות השנייה). בפשטות, משתלם כלכלית להיות מוכר כערוץ זעיר.

35. מאחר והחוק קובע לראשונה גם הוראה המקנה בידי גוף מדינתי סמכות לעניין מדידה של נתוני צפייה – מדרוג ("רייטינג"), **נתאר על קצה המזלג כיצד בישראל נוהגת שיטת מדידת הרייטינג**. ממדי הצפייה בטלוויזיה נקבעים על ידי "הוועדה הישראלית למדרוג" שהוקמה בשנת 1995, בה חברים נציגים של רוב גופי התקשורת המרכזיים בישראל ונציגי תעשיית הפרסום (להלן: "ועדת המדרוג"). ועדת המדרוג היא גוף וולונטרי שהוקם על ידי התעשייה – Joint Industry Committee, ולא גוף ממשלתי או גוף שיש בו מעורבות שלטונית, והיא פועלת כיום, ערב חקיקת החוק, כגוף שלא למטרות רווח וממומנת על ידי חברה.

36. המדידה מתבצעת על ידי שיטה שנקראת "פיפל-מיטר" (people-meter) ובמסגרתה נמדדים 700 משקי אב, הכוללים כ-2,200 צופים, שצפייתם מנוטרת ומפולחת לפי זהות הצופה בבית. המדידה מתבצעת על ידי חברת "קנטאר מדיה", אחת משתי החברות המובילות בעולם. יצוין כי עם שינוי הרגלי הצפייה, והתפתחות הטכנולוגיה שמאפשרת צפייה שלא בזמן השידור (באמצעות VOD וממירים מקליטים), נמדדים גם נתוני "צפייה נדחית" לצד נתוני הצפייה בשידור החי.

37. לממדי הרייטינג יש בראש ובראשונה השפעה כלכלית משמעותית על ערוצי הטלוויזיה, שכן רווחיהם של הערוצים המסחריים נובעים בעיקר מפרסום ונתוני הצפייה נדרשים לצורך תמחור הפרסום. כדי לקבוע את תעריפי הפרסום, יש צורך במערכת מדידה אחידה ומוסכמת בין כל השחקנים בענף. משכך, ניתן לומר כי ועדת המדרוג יוצרת "מטבע אחיד" שבאמצעותו ניתן לקבוע את מחירה של דקת שידור.

38. לצד התכלית הכלכלית, סיבה נוספת לצורך במדידת נתוני הצפייה היא על מנת לאפשר לגופי השידור לבחון כיצד הציבור מגיב לתכנים שהם מפיקים ובהתאם ללמוד כיצד ליצור תכנים טובים ומתאימים יותר עבור הקהל. יתרה מכך, ככל ששידורי טלוויזיה נתפשים בבחינת "שירות ציבורי", הרי שיש חשיבות מיוחדת לכלי שמאפשר לבחון האם אותו שירות, קרי שידורי הטלוויזיה, מגיעים ליעדיהם.

ג.1.ב. גופי התקשורת וערוצי השידור בישראל ערב חקיקת החוק

39. נסקור את גופי התקשורת בישראל המושפעים בצורה כזו או אחרת ובעיקר כלכלית ורגולטורית מהחוק. לצורך הסקירה יש להבחין תחילה בין גופי תקשורת שמחזיקים ברישיון, זיכיון או היתר רגולטורי ייעודי, ולכן כפופים לפיקוח סטטוטורי, לבין גופים או שירותים שאינם מחזיקים ברישיון שידורים עצמאי בישראל או שאינם מפוקחים באותה מסגרת רישוי קלאסית שהייתה קיימת עד כה.

40. **בקבוצה הראשונה** נכללים ערוצי הטלוויזיה המסחריים והזעירים שבפיקוח הרשות השנייה — ובכלל זה קשת 12 וחדשות 12, רשת 13 וחדשות 13, ערוץ 14, ערוץ המוסיקה 24, ערוץ 9 (בשפה הרוסית) והלא TV (בשפה הרוסית), וכן תחנות הרדיו האזוריות (למשל, "קול ברמה") הפועלות מכוח זיכיונות של הרשות השנייה. לצד אלה נכללות גם הפלטפורמות הרב-ערוציות HOT ו-YES, הפועלות מכוח רישיונות לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים) והסדרי הכבלים והלוויין. כמו כן נכלל גם ערוץ i24News שכאמור כפוף למועצת הכבלים והלוויין.

41. **בקבוצה השנייה** נכללים בעיקר שירותי OTT, שירותי תוכן אינטרנטיים או פלטפורמות הפצה שאינם מחזיקים ברישיון שידורים עצמאי מן הסוג האמור, או שמידת הפיקוח עליהם מצומצמת ושונה מזו החלה על בעלי רישיונות השידור המסורתיים.

42. **ערוץ 12 ("קשת 12") וחברת החדשות הנפרדת שלו "חדשות 12"** – קשת 12 היא חברה פרטית בבעלות משפחת ורטהיים ואחד משני ערוצי הברודקאסט המסחריים המרכזיים בישראל, ופועלת כיום כבעלת רישיון לשידורי טלוויזיה מסחרית באפיק 12 מכוח חוק הרשות השנייה ובפיקוח הרשות השנייה. לצדה פועלת חדשות 12 כחברת חדשות נפרדת, המחזיקה אף היא ברישיון לשידורי חדשות באפיק 12. בשנים האחרונות הערוץ וחברת החדשות שלו מצויים כאמור במוקד ביקורת פוליטית וציבורית חריפה מצד גורמים בממשלה ובקואליציה, לרבות כינויים פוגעניים ויוזמות משפטיות או ציבוריות המכוונות כלפיהם (למשל, קרן למימון תביעות דיבה כנגד הערוץ שהוקמה על ידי שר הכלכלה ניר ברקת, או התבטאויות לעומתיות ובוטות חוזרות ונשנות כלפי הערוץ והעיתונאים מצד לא פחות משר התקשורת);

43. **ערוץ 13 וחברת החדשות הנפרדת שלו "חדשות 13"** – הערוץ נמצא כיום בבעלות איש עסקים פרטי (לן בלווטניק) וממתין בימים אלה לאישורה של מועצת הרשות השנייה לעסקת רכישה על ידי קבוצת משקיעים (קרן מריט); הערוץ, בדומה לערוץ 12 זוכה לביקורת רבה ובוטה מצד המפלגות, השרים והח"כים שבקואליציה, כולל רוה"מ ושר התקשורת, והיה במוקד הליך בבג"ץ, שיתואר בהמשך. הערוץ מחזיק ברישיון לשידורי טלוויזיה מסחרית וכפוף לחובות דומות לאלו של ערוץ 12.

44. **ערוצים 12 ו-13 מצויים כיום בליבת המשטר הרגולטורי של השידורים המסחריים** וכפופים כיום לחובה חוקית כאמור של הפרדה מבנית מתוקף הרישיון "הכללי" שבו הן מחזיקות. המשמעות היא שחברת החדשות היא גוף משפטי עצמאי, עם דירקטוריון נפרד ועורך ראשי עצמאי, שאמורים להיות מוגנים מהתערבות של בעלי המניות של הערוץ בתוכן החדשות. המטרה היא להבטיח את עצמאות העיתונאים ושידור "חדשות מאוזנות" ללא אינטרסים מסחריים או פוליטיים ישירים של בעל הבית. ב-12 ו-13, ה"חומות" בין הבעלים לבין חדר החדשות נועדו למנוע הטיות מובנות. זאת, בשונה מערוצים זעירים או ייעודיים במצב הקיים. ומלבד ההפרדה המבנית, לשני הערוצים יש במצב הקיים שורה של מחויבויות נוספות: מחויבויות תוכן ("סוגה עילית"), כלומר חובה להשקיע סכומים משמעותיים בהפקות מקור, דרמות, תעודה ותוכניות תרבות ישראליות; חובות חדשות, כלומר מחויבות לשדר כמות שעות מינימלית של חדשות ודיווחים אקטואליים, תוך שמירה על כללי אתיקה מחמירים של איזון ודיוק. עלות קבלת רישיון כזה במצב הנוכחי יקרה יותר מבחינת תמלוגים ומחויבויות השקעה בתוכן, והוא מיועד לערוצים שמכוונים לקהל הרחב ביותר.

45. **ערוץ 14 נמצא כיום בבעלות איש העסקים מר יצחק מירילשוילי (שלו גם בעלויות בתחנות הרדיו האזוריות, ר' להלן).** הערוץ משדר מכוח רישיון לערוץ ייעודי (במקור לקהל מסורתי) שהפך לרישיון כללי, אך בניגוד לערוצים 12 ו-13, הערוץ אינו מחויב כיום בהפרדה מבנית של חברת חדשות והשידורים מופקים ישירות על ידי בעל הרישיון. בערוץ 14, הבעלות והתוכן החדשותי משולבים, מה שמאפשר קו מערכתי הומוגני שמותאם לעמדות בעליו. הערוץ ובעליו מזדהה ומזוהה עם הקו הפוליטי של הקואליציה וזוכה לגיבוי מלא מצידה, שבא לידי ביטוי בהופעה תדירה של חברי הקואליציה (שרים וח"כים) במשדרי הערוץ וסיקור אוהד וחיובי באופן מגמתי, וכן בשינוי דרמטי בתקציבי הפרסום הממשלתי המוטים לטובת הערוץ.

46. **ערוץ i24NEWS** – ערוץ חדשות בינלאומי שמקורו בישראל, המשדר בשפות אנגלית, צרפתית, ערבית ובעברית. הערוץ נמצא בשליטת איש העסקים פטריק דרהי, בעל השליטה בקבוצת Altice, המחזיקה גם בשליטה בפלטפורמת הטלוויזיה הרב־ערוצית HOT. במקור הוקם הערוץ כערוץ חדשות המיועד לקהל בינלאומי, ורק בשנים האחרונות החל לשדר גם בעברית לציבור בישראל. מבחינה רגולטורית, i24NEWS אינו פועל כערוץ מסחרי ארצי דוגמת קשת 12 או רשת 13 ואינו מחזיק ברישיון לשידורי טלוויזיה מסחריים. מעמדו המשפטי מוסדר באופן ייחודי במסגרת סעיף 36 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982, העוסק ב"שידורי חדשות בינלאומיים שמקורם בישראל". בהתאם להוראה זו, שידוריו בישראל באמצעות פלטפורמות הכבלים והלוויין מותנים בקבלת רישיון ייעודי מהמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. מתן הרישיון כפוף לשיקול דעת המועצה ולתנאים שנקבעו בחוק וברישיון עצמו.
47. על הערוץ חלות חובות רגולטוריות ייחודיות, ובהן החובה לשדר חדשות מדויקות, מהימנות והוגנות; איסור על ביטוי עמדותיהם האישיות או הפוליטיות של בעלי השליטה, מנהליו ועובדיו במסגרת השידורים; חובות דיווח, תיעוד ושמירת שידורים; וכן חובות כספיות, לרבות תשלום דמי רישיון ותמלוגים בהתאם לחוק ולתנאי הרישיון. מנגד, בשונה מהערוצים המסחריים הארציים, הערוץ אינו כפוף למשטר ההשקעות הרחב בהפקות מקור ישראליות ואינו מחויב למודל של חברת חדשות נפרדת ועצמאית.
48. הסטטוס המשפטי של i24NEWS עמד במרכז מחלוקת משפטית וציבורית. כאשר ביקש הערוץ להתחיל לשדר בעברית בישראל, התעוררה השאלה האם ניתן לראות בו "ערוץ חדשות זר" או שמא מדובר בערוץ ישראלי המחויב ברישוי מלא. עמדת המדינה, אשר התקבלה בפסיקת בית המשפט העליון, הייתה כי לנוכח זיקתו המובהקת לישראל – מקום התאגדותו, מקום הפקת שידוריו ובעליו – אין לראות בו ערוץ זר, ולכן שידוריו בישראל מחייבים רישיון לפי סעיף 36 לחוק התקשורת.
49. סוגיה רגולטורית נוספת נוגעת למבנה הבעלות של פטריק דרהי. באמצעות קבוצת Altice הוא מחזיק הן בשליטה ב-HOT, אחת משתי פלטפורמות ההפצה המרכזיות בישראל, והן בבעלות על i24NEWS, גוף חדשות המשודר באותה פלטפורמה. שילוב זה עורר לאורך השנים דיון בשאלת הבעלות הצולבת והחשש לריכוזיות בשוק התקשורת – קרי, מצב שבו אותו גורם מחזיק הן באמצעי הפצת התוכן והן בגוף המייצר את התוכן החדשותי. עם זאת, הדין הספציפי הקיים אינו אוסר כשלעצמו על מבנה בעלות זה, אלא מסדיר אותו באמצעות תנאי הרישיון, כללי המועצה והגבלות רגולטוריות נוספות.
50. בהקשר זה נטען במסגרת הדיון הציבורי סביב הרפורמה בשוק השידורים כי הקלה במגבלות על שילוב בין פלטפורמות הפצה לבין גופי תוכן עשויה לחזק את מעמדם של בעלי שליטה המחזיקים בנכסים לאורך שרשרת הערך של שוק התקשורת. מנגד, נטען כי האסדרה הקיימת מיושנת ואינה משקפת עוד את התחרות מצד שירותי הסטרימינג והטלוויזיה מבוססת האינטרנט, שאינם כפופים למשטר רגולטורי דומה.
51. **ערוץ 9 (בשפה הרוסית)** – ערוץ טלוויזיה ייעודי הפונה לציבור דובר הרוסית בישראל, הנמצא בשליטתו של איש העסקים אלכסנדר לוי. הערוץ פועל מכוח רישיון לערוץ ייעודי לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982, שניתן על-ידי המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין. מבחינה רגולטורית, מדובר באחד מן הערוצים הייעודיים (לצד ערוצים כגון ערוץ

- המוזיקה והערות בערבית), שנועדו לשרת קהל בעל מאפיין לשוני או תרבותי מוגדר. משטר החובות החל עליו קל יותר מזה החל על ערוצי הברודקאסט המסחריים הכלליים, בין היתר בשל אופיו הייעודי, קהל היעד המצומצם יותר והיקף הפעילות הכלכלית שלו.
52. **ערוץ הלא TV בשפה הערבית** – ערוץ טלוויזיה בעל רישיון זעיר-ייעודי הפונה בעיקר לציבור דובר הערבית בישראל, ומצוי כיום בפיקוח הרשות השנייה.
53. **ערוץ 24 Music / ערוץ מוסיקה 24** (להבדיל מערוץ i24 News) ערוץ מסחרי נושאי בבעלות חברת קבוצת יונייטד קינג וטלעד (החל מ-2019), שהחל כערוץ ייעודי בתחום המוזיקה הישראלית והים-תיכונית, וכיום פועל כבעל רישיון זעיר לשידורי טלוויזיה בפיקוח הרשות השנייה. בדומה לערוץ 14, מדובר בגוף מפקח ובעל רישיון, אך לא בערוץ ברודקאסט כללי מן הסוג של קשת 12 ורשת 13. המשמעות היא שחלים עליו כללי פיקוח ותוכן, לרבות פיקוח על פרסומות, תוכן מסחרי ועמידה בהוראות הרישיון, אך היקף החובות הרגולטוריות שלו מצומצם יותר ביחס לבעלי הרישיונות הכלליים.
54. **תחנות הרדיו האזוריות** – בישראל פועלות כ־16 תחנות רדיו אזוריות ומגזריות המופעלות בידי זכיינים פרטיים מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990. התחנות אינן מחזיקות ברישיון שידור עצמאי בדומה לתאגיד השידור הציבורי, אלא פועלות מכוח זיכיון הניתן על ידי מועצת הרשות השנייה, בעוד שמשרד התקשורת אחראי להקצאת תדרי השידור ולפיקוח ההנדסי על השימוש בהם. המשטר הרגולטורי החל עליהן כולל, בין היתר, חובות לעניין תוכן מקומי ואזורי, חדשות ואקטואליה, כללי אתיקה, פרסום ותשדירים, בעלויות והחזקות, דיווחים ופיקוח שוטף של הרשות השנייה.
55. בשנים האחרונות הוארכו זיכיונות התחנות מספר פעמים בחקיקה, בין היתר בשל מצבן הכלכלי של התחנות, שלצד המחויבות שלהן לשידור תוכן מקומי וחדשות אזוריות, סובלות משחיקה כלכלית ומחשיפה גוברת לפלטפורמות דיגיטליות ופודקאסטים. בין התחנות הבולטות נמנות רדיו קול חי, המצוי בשליטת איש העסקים יצחק מירילשווילי, המחזיק גם בשליטה בערוץ 14; קול ברמה, שבשליטת צבי עמאר, אשר מזהה לאורך השנים עם הציבור החרדי-ספרדי ונחשב מקורב לחצרו של הרב מאיר מאזוז (מבלי שלרב מאזוז יש בעלות בתחנה); וכן תחנות נוספות כדוגמת רדיו דרום, רדיו לב המדינה, רדיו חיפה, רדיו ללא הפסקה (FM103) וגלי ישראל ועוד, המצויות בבעלות קבוצות עסקיות שונות.
56. בשנים 2025–2026 קידם שר התקשורת מהלך שנועד להרחיב את אזורי השידור של תחנות רדיו אזוריות מסוימות – ובפרט קול חי וקול ברמה – באופן שהיה מאפשר להן להגיע בפועל לקהל רחב בהרבה מזה שנקבע באזורי הזיכיון המקוריים שלהן. המהלך עורר ביקורת ציבורית ומשפטית, בין היתר בשל הטענות כי הנהלים המרכזיים ממנו הם בעלי תחנות המקורבים לשר או לגורמים פוליטיים, ובהם יצחק מירילשווילי וצבי עמאר. במסגרת העתירות שהוגשו לבג"ץ הוצאו צווי ביניים שעיקבו את יישום ההרחבה, וההליך עדיין מעורר מחלוקת באשר להיקף סמכותו של שר התקשורת לשנות את אזורי השידור ללא מכרז או הסדר חקיקתי מתאים.
57. **פלטפורמות רב ערוציות כמו HOT ו-YES** – פלטפורמות רב-ערוציות הן כאמור גופים המספקים לציבור שירותי טלוויזיה בתשלום באמצעות רשת כבלים או לוויין, ומשמשים כמתווכים בין הצופים לבין ערוצי הטלוויזיה וספקי התוכן. כיום פועלות בישראל בעיקר HOT, המספקת שירותי טלוויזיה באמצעות רשת כבלים ונמצאת בשליטת קבוצת Altice שבבעלות

איש העסקים פטריק דרהי (שבבעלותו כאמור גם ערוץ i24News), ו-yes, המספקת שירותי טלוויזיה באמצעות לוויין ואינטרנט ונמצאת בבעלות קבוצת בזק.

58. שתי החברות פועלות מכוח רישיונות כלליים שניתנו להן על ידי משרד התקשורת, והן כפופות למשטר רגולטורי ייחודי הכולל גם את פיקוחה של המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ואת הוראות חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982. בין היתר, חלות עליהן חובות לעניין השקעה בהפקות מקור ישראליות, שידור ערוצים ייעודיים, העברת ערוצי חובה, כללי הגנת הצרכן, נגישות, אסדרת חבילות השידורים והיבטים נוספים הנוגעים להפעלת שירותי טלוויזיה רב-ערוציים. בשנים האחרונות נשחק מעמדן המסחרי והרגולטורי עקב התרחבות שירותי הסטרימינג ושירותי הטלוויזיה מבוססי האינטרנט, ובהם, Netflix, Disney+, Apple TV, Amazon Prime Video, סלקום TV, פרטנר TV ו-freeTV, אשר חלקם אינם כפופים למערך החובות הרגולטוריות המסורתיות.

59. בעניינה של HOT מתעוררת סוגיה ייחודית של בעלות צולבת וריכוזיות בשוק התקשורת. פטריק דרהי, באמצעות קבוצת Altice, מחזיק כאמור בשליטה ב-HOT – אחת משתי פלטפורמות ההפצה המרכזיות בישראל – ובמקביל מחזיק גם בשליטה בקבוצת החדשות הבינלאומית i24NEWS. מצב זה מעורר שאלות רגולטוריות באשר לריכוז כוח בשוק התקשורת, לניגודי עניינים אפשריים בין בעלות על פלטפורמת הפצה לבין בעלות על גוף חדשותי, ולהשפעתו האפשרית של בעל שליטה על שרשרת הערך כולה – מהפצת התוכן ועד לייצור.

60. **ספקי OTT ושירותי טלוויזיה מבוססי אינטרנט** – סלקום TV, פרטנר TV, Free TV, וספקים דומים – קטגוריה זו כוללת שירותי טלוויזיה רב-ערוצית ושירותי תוכן המופצים לצרכן בעיקר באמצעות רשת האינטרנט, באפליקציה או בממיר מבוסס אינטרנט, ולא באמצעות תשתית כבלים או לוויין ייעודית. בליבה מצויות סלקום TV ופרטנר TV, שהן שירותי טלוויזיה אינטרנטיים של חברות תקשורת; Free TV, שהוא מיזם טלוויזיה אינטרנטי של קשת; וכן שירותים מקבילים של קבוצות השידור המסורתיות עצמן, ובהם STING TV ו-yes+ מקבוצת YES, ו-NEXT TV או HOT Smart מקבוצת HOT. לצידם קיימים שירותי סטרימינג בינלאומיים, כגון נטפליקס, דיסני פלוס, אמזון פריים וידאו ו-HBO Max, המספקים לציבור הישראלי תוכן אודיו-ויזואלי ללא רישיון שידורים ישראלי עצמאי.

61. המאפיין המשותף לספקים אלה הוא שהם אינם בהכרח בעלי רישיון רב-ערוצי מסורתי כדוגמת HOT ו-YES, אף שלעיתים הם מספקים לצרכן חוויית צפייה דומה ואף מתחרים ישירות באותן פלטפורמות. לכן יש לסווגם בנפרד: לא כערוצי שידור מפוקחים המחזיקים ברישיון תוכן עצמאי, ולא כפלטפורמות כבלים/לוויין קלאסיות, אלא כספקי תוכן והפצה מבוססי אינטרנט. ההבחנה הזו חשובה משום שהיא יוצרת פער רגולטורי ותחרותי: מצד אחד, שירותים אלה מאפשרים כניסה מהירה לשוק, תמחור גמיש והגברת התחרות; מצד שני, הם מעלים שאלות לגבי שוויון בחובות הרגולטוריות, השקעה בהפקות מקור, נשיאה בעלויות תוכן, נגישות לערוצי ברודקאסט, כללי פרסום, הגנת צרכן, בעלות צולבת והשפעה על יציבותם של הגופים המפוקחים.

62. **הרישיון ה"זעיר" (ערוץ 14, ערוץ מוסיקה 24) והזעיר-הייעודי (ערוץ 9, הלא TV)** מתייחס לערוצים בעלי היקף הכנסות נמוך יותר (לכאורה) או בעלי ייעוד ציבורי ספציפי (כמו שפה או קהל יעד מוגדר), שלגביהם המשמעות היא: הקלה ברגולציה, כלומר המטרה המקורית של

הקטגוריות הללו הייתה לאפשר לערוצים קטנים לשרוד כלכלית מבלי לעמוד בנטל הרגולטורי הכבד של ערוצי הברודקאסט הגדולים; אין הפרדה מבנית, כלומר, כפי שראינו, הם אינם מחויבים במנגנון של חברת חדשות נפרדת; מחויבויות מופחתות, כלומר, חובות ההשקעה ב"סוגה עילית" או בחדשות בדרך כלל נמוכות משמעותית (או לא קיימות באותו היקף), מה שמאפשר להם גמישות עריכתית וכלכלית גדולה יותר.

63. **מגמת האחדה:** בעבר, ערוץ 14 (כשהיה ערוץ 20) פעל כערוץ "מורשת" ייעודי עם מגבלות נוקשות על תוכן פוליטי. עם המעבר לרישיון כללי/זעיר בפורמט הנוכחי, הוא קיבל חופש עריכתי רחב בהרבה, מה שאיפשר לו להפוך לערוץ חדשותי לכל דבר. המעבר של ערוץ 14 מרישיון ייעודי (למורשת) לרישיון זעיר המאפשר לו להיות ערוץ חדשותי מרכזי, הוא שהפך אותו לשחקן משפיע כל כך מבלי שהיה צריך להקים חברת חדשות כפי שנדרשו קשת ורשת.

ג.2. הליך חקיקת החוק

64. הליך לידתו של החוק מושא העתירה החל לפני מספר שנים, והוא עבר מספר גלגולים והתפתחויות לאורך הדרך. מפאת קוצר היריעה, העותרת בעתירה זו תבקש לסקור את נקודות הציון המשמעותיות בהליך כדי שבפני בית המשפט הנכבד תעמוד התמונה המלאה, תוך שנרחיב על הפגמים הרבים שנפלו בו בשנתיים האחרונות, הן בשלב של גיבוש הצעת החוק הממשלתית והן בשלב שבו הצעת החוק טופלה בכנסת.

65. **טרם נצלול לדברים בפירוט, כבר מבראשית יובהר (כפי שעוד נחזור על כך בפרק הפגמים בהליך), כי מדובר בהליך חקיקה שבו נרמסו כל הכללים שנועדו להבטיח חקיקה מאוזנת, קוהרנטית ומקצועית. נדמה שהצעת החוק, לכל אורך שלביה, קודמה תוך זלזול בהליכי העבודה המקובלים, תוך התעלמות בוטה מעמדות מקצועיות ומשפטיות של הגורמים הרלוונטיים, שעמדתם מחייבת, התקדמות חפוזה ואף פגיעה במעמדה של הכנסת כרשות המחוקקת וביכולתה לפקח על הממשלה. על כן, לא רק שהחוק פגום מיסודו במובן התהליכי, אלא שלא במפתיע כי הוא גם כולל הסדרים לא חוקתיים אשר במקום להטיב עם שוק התקשורת מובילים לפגיעה קשה בו.**

66. למען שלמות התמונה, יצוין כי בשל הפגמים הרבים שנפלו בהליך החקיקה (הן בחלק של גיבוש הצעת החוק הממשלתית והן במהלך הדיונים בכנסת), עוד טרם הושלמה חקיקת החוק הוגשו מספר עתירות לבית משפט נכבד זה בגין הליך החקיקה. למיטב ידיעת העותרת, בחודש אוקטובר 2025 הוגשו בג"ץ 47996-10-25 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' הממשלה ו-בג"ץ 54363-10-25 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל נ' הממשלה**, ובחודש דצמבר 2025 הוגשה עתירה נוספת- בג"ץ 19886-12-25 **מועצת העיתונות והתקשורת בישראל נ' הממשלה** (להלן: "**העתירות בשלב החקיקה**").

67. עתירות אלו, שהוגשו כאמור עוד בטרם מלאכת החקיקה הסתיימה, ביקשו לקבל סעדים הנוגעים, בין היתר, להחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת; ביטול הקריאה הראשונה; וכן, לעניין הקמתה של הוועדה המיוחדת שתכין את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית תחת ועדת הכלכלה. עתירות אלו עודן תלויות ועומדות בפני בית המשפט הנכבד ונידונו בפניו ביום 13.7.26, ימים ספורים טרם חקיקת החוק. ונקבע

על ידי ביהמ"ש הנכבד בדיון (המשודר) כי על העותרים שם להמתין להשלמת הליך החקיקה ולהחלטה בבקשה לתיקון עתירתם, ככל שבקשה כזו תוגש.

ג.2.א. גיבוש הצעת החוק הממשלתית

68. כמפורט לעיל, בעשורים האחרונים התחוללו שינויים טכנולוגיים משמעותיים ביותר, כאשר המרכזי ביותר לענייננו הוא ההתקדמות של האינטרנט המאפשרת העברה של נתונים רבים, לרבות שידורי תקשורת המונים. התמורות הללו הפכו במידה רבה את ההסדרה של שוק התקשורת הישראלי ללא מותאמת לעידן הנוכחי. שכן, שידורים שמופצים כיום על גבי תשתית האינטרנט אינם כפופים לדיני התקשורת הקיימים, דבר שיוצר עיוותים ופערים בין השחקנים.

69. על רקע השינויים הללו הוקמו לאורך השנים מספר ועדות ציבוריות שבחנו את הצורך בקיומה של רפורמה ברגולציה של שוק התקשורת. הוועדה הציבורית האחרונה שעסקה בנושא היא הוועדה לאסדרת-העל בתחום השידורים, שבראשה עמד מר רועי פולקמן, והיא פרסמה את המלצותיה בחודש יולי 2021 (להלן: "**ועדת פולקמן**").¹ המלצות ועדת פולקמן אומצו ביום 1.9.2021 על ידי שר התקשורת דאז, מר יועז הנדל, ובעקבותיה נערך גם שימוע ציבורי לקבלת התייחסויות מהציבור.

70. ביום 9.8.2022 פורסמה להערות ציבור טיוטה של הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022, שמבוססת בחלקה על המלצות ועדת פולקמן.

העתק ממכתב השימוע הציבורי מיום 9.8.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/1

71. לאחר קבלת עמדות הציבור, ועבודת מטה שנעשתה במשרד התקשורת, ביום 24.7.2023 פורסם תזכיר החוק הממשלתי - תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 (להלן: "**התזכיר**").² **יצוין כי התזכיר שונה במידה רבה מטיוטת הצעת החוק שפורסמה בשימוע הציבורי, והוא כלל סוגיות משמעותיות ורגישות שלא נדונו על ידי ועדת פולקמן ולא נכללו בטיטת האמורה ושזכתה להערות הציבור, ובהן:** ביטול האסדרה הנוהגת בתחום השידורי החדשות; צמצום המגבלות על בעלויות צולבות באמצעי התקשורת; ומתן סמכות לרגולטור החדש שיקום לבצע מדידה של נתוני צפייה.

72. במקביל, יחד עם פרסום התזכיר פרסם משרד התקשורת דו"ח ניתוח השפעות רגולציה (RIA) כמתחייב מחוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 (להלן: "**חוק עקרונות האסדרה**"). בעקבות זאת, בהתאם להוראת סעיף 21(ב) לחוק, רשות האסדרה הודיעה למשרד התקשורת כי בכוונתה לממש את הסמכות המוקנית לה בחוק ולייעץ למשרד התקשורת על הדו"ח שערך. לאחר מכן, החל ההליך הפנים ממשלתי בטיפול בתזכיר, בין היתר מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, כפי שמתחייב בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (ראו בפרט בעמ' 10-11) (להלן: "**הנחיית היועצת המשפטית**").

¹ דו"ח ועדת פולקמן זמין בקישור: <https://www.gov.il/he/pages/27072021>.

² התזכיר המלא זמין בקישור:

<https://tazkirim.gov.il/s/legislativeworkactivity/a133Y00000K4M5xQAF/%D7%94%D7%A4%D7%A6%D7%94-%D7%9C%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8?language=iw>

העתק הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 מצורף ומסומן כנספח ע/2

73. אולם, כפי שתיארו משיבי המדינה במסגרת העתירות בשלב החקיקה הנ"ל **ההליך הממשלתי "נגדע באיבו" ולא הושלם כהלכה**. משכך, נושאים משפטיים מורכבים לא זכו לליבון מספק, לחלקם לא הונחה תשתית עובדתית ומקצועית מספקת, וחרף האמור שר התקשורת החליט להתקדם ללא השלמת ההליך הסדור, בבחינת "שבירת הכלים" (נפנה את בית המשפט הנכבד לתגובה המקדמית מיום 2.2.2026 מטעם משיבי המדינה שהוגשה במסגרת העתירות בשלב החקיקה).

74. ביום 15.5.2025 התזכיר הועלה לסדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה לקראת ישיבתה ביום 18.5.2025,³ וזאת בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, ואף שמדובר בתזכיר שאינו בשל ושלא הושלמה עבודתו. משכך, ביום 18.5.2025 הובאה חוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) דאז, עו"ד מאיר לוין, לשר המשפטים.

העתק חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה מיום 18.5.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/3

75. לעמדת עו"ד לוין, על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, בשל הפגמים התהליכיים והמהותיים שנפלו בהצעת החוק, **אין לקדמה במתכונתה הנוכחית**. על הקשיים הממשיים בהסדרים שקודמו בהצעת החוק נביא דברים אלו מתוך חוות הדעת (בעמ' 2):

"לו תקודם ההצעה במתכונתה הנוכחית, ישנו חשש ממשי שתגרם פגיעה חמורה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, באפשרותם של גופי השידורים למלא את תפקידם בחברה דמוקרטית וכן חשש ממשי לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, שהם חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל."

76. חלקה הראשון של חוות הדעת פירטה את ריבוי הקשיים ההליכיים שנפלו בהליך הבאת הצעת החוק לאישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה, ובהם סוגיות שטרם הושלמה עבודת בחינתן וניסוחן; קשיים משפטיים שלא קיבלו מענה; העובדה שהתזכיר פורסם בשנת 2023 ובשל חלוף הזמן היה נדרש לפרסמו מחדש בשל השינויים שחלו בשוק; וכן, אי השלמת הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה כנדרש (ראו בעמ' 3 - 5 שם).

77. חלקה השני של חוות הדעת עמדה על סוגיות משמעותיות בהצעת החוק שדורשות תיקון וליבון, לרבות שמירה על עצמאות רשות השידורים שתוקם על פי החוק; השינויים מרחיקי הלכת באסדרת שידורי החדשות; ההתערבות במדידת נתוני צפייה; ההסדרים הנוגעים לתחרות והבעלויות הצולבות; הסמכות שתוקנה למנכ"ל משרד התקשורת לדרוש מידע מרשות השידורים ועוד (שם, בעמ' 5 - 15).

78. משכך, עו"ד לוין שב וחזר על התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה לקידומה במתכונת האמורה, שכן היא כוללת: "הסדרים ליבתיים שאינם נותנים מענה בסיסי לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים ראשוניים במעלה ומפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות הנוגעות לעניין" (בעמ' 15). כמו כן, חוות הדעת הסתיימה בבקשה כי טרם קידום הצעת החוק תיעשה עבודת המטה הנדרשת להשלמת גיבושה, וזאת במהירות הנדרשת: "אנו שבים ומבקשים לאפשר את השלמת

³ לצפייה בתזכיר שהובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה ראו בקישור (בעמודים 50-129 לקובץ): <https://www.gov.il/he/pages/seder-hakika150525>

התהליך ומיצוי השיח טרם הבאת ההצעה בפני ועדת השרים לחקיקה. ניתן יהיה לקדם את השלמת העבודה באופן מהיר ואינטנסיבי, כפי שנעשה עד היום" (שם).

79. דא עקא, ולמרות התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, שר התקשורת בחר להותיר את הצעת החוק על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה, וזו אישרה אותה, תוך שהיא הסמיכה את השר: "לערוך שינויי נוסח לפני הקריאה הראשונה לאחר ליבון הסוגיות הפתוחות דלהלן עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים", תוך שפורטה רשימה ארוכה (9 פריטים) של נושאים שנותרו פתוחים ודרשו ליבון נוסף.

העתק החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 18.5.2025 מצורף ומסומן כנספח 4/ע

80. חרף החלטה זו של ועדת השרים לענייני חקיקה, והצורך הברור בהשלמת ליבון הסוגיות (הרבות) שנותרו פתוחות, משרד התקשורת החליט להמשיך "לדהור" עם הצעת החוק הלא בשלה, והסוגיות לא זכו לליבון כנדרש. חרף אי השלמת תהליך העבודה הנדרש, ותוך התעלמות בוטה מעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, ביום 8.6.2025 הובאה הצעת החוק בשנית לוועדת השרים לענייני חקיקה, אשר אישרה אותה כפי שהיא.

העתק החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 8.6.2025 מצורף ומסומן כנספח 5/ע

81. לאחר שביום 17.9.2025 התקבלה החלטת רשות האסדרה ביחס להצעת החוק – ועל התהליך הלקוי מול רשות האסדרה נקדיש את הפרק הבא – הצעת החוק הובאה בפעם השלישית לאישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה. ביום 21.9.2025, בתום דיון קצר, ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה את הצעת החוק והורתה על פרסומה ברשומות לצורך הנחתה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, וזאת חרף החלטת רשות האסדרה והערותיה החריפות ביחס להצעה.

העתק החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 21.9.2025 מצורף ומסומן כנספח 6/ע

82. כאמור בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה (נספח 2/ע לעתירה זו), **טרם** תובא הצעת חוק לוועדת השרים לענייני חקיקה, על המשנה היועצת המשפטית לממשלה לבחון האם קיימת מניעה משפטית בקידומה (שם, בסעיפים 49 - 53). אף על פי כן, בענייננו פעם אחר פעם הצעת החוק הובאה לאישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה, על אף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה ומבלי שגיבושה הושלם כהלכה.

83. על כן, בעקבות דרישתו של שר התקשורת לפרסם את הצעת החוק ברשומות ולהתחיל בהליך חקיקה בכנסת, ביום 21.10.2025 פורסמה הצעת החוק ברשומות, בניגוד מובהק להנחיית היועצת המשפטית לממשלה. משכך, הצעת החוק פורסמה ברשומות עם הערה חריגה ויוצאת דופן: "יובהר כי הצעת החוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

העתק עמ' 42 להצעות חוק הממשלה – 1898, כ"ט בתשרי התשפ"ו, 21.10.2025 מצורף ומסומן כנספח 7/ע

ג.2.ב. הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה

84. כפי שמורה חוק עקרונות האסדרה, רשות האסדרה אמונה, בין יתר תפקידיה, לייעץ לממשלה בענייני מדיניות אסדרה וכן על הבקרה והפיקוח על רגולציה חדשה ושינויים לרגולציה קיימת,

וזאת באמצעות בקרה על תהליכי הערכת השפעת אסדרה (ראו סעיפים 7 ו-21 לחוק). דא עקא, כפי שעוד ידון גם בהמשך, יש לתת את הדעת להליך ההיוועצות מול רשות האסדרה שערך משרד התקשורת, עליו נעמוד בתמצית, שכן נפלו בו פגמים חמורים.

85. כאמור לעיל, בחודש יולי 2023 פורסם התזכיר להערות הציבור, ובסמיכות פורסם דו"ח ה-RIA שערך משרד התקשורת ביחס אליו. בהמשך, מכח סעיף 21(ב) לחוק עקרונות האסדרה, הודיעה רשות האסדרה למשרד התקשורת כי בכוונתה לייעץ לו.

86. כפי שעולה מתיאור השתלשלות ההליך המתואר במכתבה של רשות האסדרה מיום 15.12.2023, לאחר שיח שהתקיים בין רשות האסדרה למשרד התקשורת, כבר ביום 20.9.2023 מנכ"ל המשרד ביקש מרשות האסדרה כי היא לא תיתן חוות דעת ביחס לדו"ח שפורסם, כי אם תמתין עד שמשרד התקשורת יכין דו"ח חדש (בעמ' 5).

העתק מכתב רשות האסדרה בעניין הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 מיום 15.12.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/8

87. אולם, בפועל משרד התקשורת חידש בשנת 2024 את העבודה על הצעת החוק מבלי לפעול מיוזמתו לקיים את ההתייעצות הקבועה בחוק מול רשות האסדרה. למעשה, רשות האסדרה היא זו שפנתה למשרד התקשורת לאחר שנודע לה בדיעבד כי העבודה על הצעת החוק התחדשה, ומשרד התקשורת השיב כי הוא "ייצור קשר עם הרשות בעניין החוק" (שם).

88. לא זו אף זו, כנזכר לעיל, ביום 18.5.2025 הובאה הצעת החוק לדיון בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, וזאת מבלי שהתקיימה התייעצות כנדרש. רק לאחר מכן, ביום 30.5.2025 פנה משרד התקשורת לרשות האסדרה והעביר לה דו"ח RIA מעודכן שערך, והרשות הודיעה לו בשנית ביום 12.6.2025 כי בכוונתה לממש את סמכותה לייעץ לו. לאחר חילופי טיטות ושיח בין רשות האסדרה למשרד התקשורת, ביום 4.8.2025 ניתנה חוות דעתה של רשות האסדרה ביחס להצעת החוק (להלן: "חוות הדעת של רשות האסדרה").⁴

89. כפי שעולה ממכתב רשות האסדרה, חוות הדעת מצאה כי איכות בחינת השפעות האסדרה הייתה לא אחידה: חלקים מהצעת החוק התבססו על עבודת מטה סדורה, ואילו חלקים אחרים נשענו על עבודת מטה חסרה ופגומה. על כן, חוות הדעת מצאה כי גם הדו"ח המעודכן שערך משרד התקשורת, כולל מספר פגמים מהותיים.

90. בין אותם הפגמים המהותיים הצביעה רשות האסדרה על פגמים הנוגעים לסוגיות קריטיות ביחס לתפקידה של התקשורת החופשית באספקת תכני חדשות ואקטואליה מהמנים ומגוונים (שם, בעמ' 6):

90.1. רכיב הבעלויות הצולבות - רשות האסדרה מצאה שקיים חשש כי ביטול האיסור הקיים על בעלויות צולבות בכלי תקשורת יוביל להתחזקותם של שחקנים הפועלים כיום, באופן שיקטין את הפלורליזם ומגוון הדעות ויפגע בתחרות בשוק השידורים.

⁴ חוות הדעת המלאה ומסמכים נוספים זמינים באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/pages/broadcasting-law210925>

90.2. רכיב מהימנות שידורי החדשות - רשות האסדרה קבעה כי משרד התקשורת לא בחן באופן הולם את השפעת הצעת החוק על מהימנות השידורים, ולא הצליח להראות כי ההסדרה המוצעת על ידו תשיג את המטרה של הגנה על מהימנות שידורי החדשות.

91. לאחר שחוות הדעת של רשות האסדרה אומצה במליאת הרשות כפי שמתחייב לאור סעיף 21(ז)(2) לחוק עקרונות האסדרה בשל קיומם של פגמים מהותיים, ניתנה למשרד התקשורת הזדמנות לספק התייחסות נוספת והצעות לתיקון הפגמים.

92. ביום 17.9.2025 קיימה מליאת רשות האסדרה דיון נוסף בנושא, בהשתתפות מנכ"ל משרד התקשורת וראש המטה שלו, ובו הוחלט כלהלן: ראשית, לגבי הפגם הנוגע למהימנות שידורי החדשות, הוא נותר פגם מהותי שלא תוקן; שנית, ביחס לפגמים המהותיים האחרים, לגביהם משרד התקשורת התחייב להכניס תיקונים, הנושא ימשיך להתברר ולהיבחן מול משרד התקשורת.

93. **אולם, חשוב לציין כי למעשה הפגם המהותי הנוגע לרכיב החדשות לא תוקן על ידי משרד התקשורת גם בהמשך הדרך, והוא נותר פגם מהותי, על כל המשתמע מכך.** דבר זה אף הובהר לוועדה המיוחדת בכנסת שדנה בהצעת החוק, כאמור במכתבו מיום 18.3.2026 של מר יואל בריס, יושב-ראש רשות האסדרה. על עבודת הוועדה המיוחדת, להלן.

העתק מכתב יושב-ראש רשות האסדרה מיום 18.3.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/9

ג.2. הקמת ועדה חריגה ומיוחדת לטיפול בהצעת החוק, והדיונים במסגרתה

94. ביום 3.11.2025 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, והיא הועברה לוועדת הכנסת לצורך קביעת זהות הוועדה שבה היא תוכן לקריאות שנייה ושלישית. בהתאם לתקנון הכנסת, ולפרקטיקה שהתגבשה לאורך שנים ארוכות, ועדת הכלכלה היא הוועדה, שכלל, דנה בפיקוח ובדברי חקיקה בנושא תקשורת ושידורים, ולאורך השנים היא צברה ניסיון ומומחיות באישור חקיקה רבה בתחום. ולראיה, גם בכנסת הנוכחית הונחו על שולחנה של ועדת הכלכלה מספר רב של הצעות חוק פרטיות בתחום התקשורת.⁵

95. עמדה זו הוצגה לחברי ועדת הכנסת במכתבה של עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית של הכנסת, מיום 30.11.2025 לקראת הדיון בנושא לקביעת הוועדה שתטפל בהצעת החוק. עו"ד אפיק עמדה על כך שהצעת החוק טומנת בחובה רפורמת עומק מורכבת ומשמעותית בשוק התקשורת, החולשת על תחומים והיבטים מגוונים הנוגעים להסדרת שוק השידורים, והיא קבעה מפורשת כי: "בהתאם לתקנון הכנסת, הוועדה היחידה המוסמכת והמתאימה להכין את הצעת החוק הממשלתית לקריאות השנייה והשלישית, היא ועדת הכלכלה; זאת גם בהתאם לאמור בהצעת החוק עצמה ולכלל החקיקה הקיימת בתחום השידורים והתקשורת" (בסעיף 8).

העתק מכתב היועצת המשפטית לכנסת מיום 30.11.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/10

⁵ ראו לדוגמה: הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון - הנגשת רדיו בשפה הערבית בכל הארץ), התשפ"ד-2024; הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה-2025; הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024.

96. בנוסף לכך שוועדת הכלכלה היא הוועדה המוסמכת לדון בחקיקת התקשורת, והיא בעלת המומחיות בתחום, במכתבה זה עו"ד אפיק הציגה טעמים נוספים העומדים ביסוד עמדתה כי על הצעת החוק להיות מועברת לוועדת הכלכלה לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית:

96.1. ראשית, אף הצעת החוק עצמה מקנה סמכויות שונות לוועדת הכלכלה, ולה בלבד, ובדברי ההסבר מנומקת החלטה זו בשל כך שוועדת הכלכלה היא הוועדה העוסקת בתחום הבזק והשידורים; **האין אבסורד גדול מכך?**

96.2. שנית, אין מדובר בהצעת חוק העוסקת בהיבט יחיד, תחום ומוגבל, הנוגע לשוק התקשורת, אלא הצעת חוק שמשנה סדרי עולם בהיבטים רבים בהסדרת שוק השידורים כולו. משכך, במיוחד הצעת חוק מקיפה שכזו, שיש לה השלכות רוחב עמוקות, עליה להיות נדונה בוועדה הקבועה המוסמכת לעסוק בנושא התקשורת;

96.3. שלישית, הפיצול המלאכותי שנוצר מכך שהצעת החוק תידון בפני ועדה מיוחדת, מחליש את הוועדה הקבועה (היא כאמור ועדת הכלכלה) ופוגע בסמכויותיה;

96.4. רביעית, התכלית האמיתית שעמדה מאחורי הרצון להעביר את הצעת החוק לוועדה מיוחדת היא רצונו של שר התקשורת להעביר את הצעת החוק לטיפול של יושב ראש ועדה "נוח", שכן הוא לא היה שבע רצון מעמדותיו של חה"כ דוד ביטן, יושב ראש ועדת הכלכלה, ועל כן הדבר נועד "לעקוף" אותו. יתרה מכך, עו"ד אפיק הדגישה כי ככל שהקמת ועדה מיוחדת נועדה כדי להקים ועדה שתמלא את רצון השר בחקיקת החוק, הדבר מהווה פגיעה אנושה בעקרון הפרדת הרשויות ובסמכויות הפיקוח של הכנסת.

97. באשר לחשש כי בקשת השר לקבוע ועדה ייחודית לדיון בהצעת החוק במטרה לעקוף את יושב ראש ועדת הכלכלה, היועצת המשפטית לכנסת הפנתה למכתבו של השר ליושב ראש ועדת הכנסת מיום 24.2.2025. מן הראוי להתעכב על מכתב זה, בו שר התקשורת ביקש מח"כ אופיר כץ, יו"ר ועדת הכנסת, להקים "ועדת תקשורת לדיונים בחוקי רפורמת התקשורת", קרי ועדה שתקדם את כל החוקים הנוגעים ל-"רפורמת התקשורת".

העתק מכתב שר התקשורת להקמת ועדה לדיונים בחוקי רפורמת התקשורת מיום 24.2.2025 מצורף ומסומן כנספח 11/ע

98. ממכתבו זה עולה בבירור סלידת השר מהתנהלות יושב ראש ועדת הכלכלה, אשר אינו מקדם את "מדיניות הליכוד והימין בתקשורת", כי אם לטענת השר "כשהוא מתפנה לתחום השידורים הוא מקדם בו סדר יום הזוכה לתשואות מהאופוזיציה והשמאל" (בפסקה 5).

99. ביום 1.12.2025 שלח שר התקשורת מכתב במענה לחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת. בין יתר נימוקיו, השר טען כי הצורך בהעברת הדיון בהצעת החוק לוועדה מיוחדת נובע "לנוכח הדחיפות הרבה בהשלמת הליך החקיקה של הצעת החוק עוד בשנת 2026" (בפסקה 4), תוך שהוא מפרט את העובדה שוועדות ציבוריות רבות קראו להסדרה חדשה בשוק ושמשדר התקשורת עובד על הצעת החוק תקופה ממושכת.

העתק מכתב שר התקשורת מיום 1.12.2025 מצורף ומסומן כנספח 12/ע

100. על הטענות שהעלה שר התקשורת במכתבו האמור השיבה עו"ד אפיק במכתבה מיום 1.12.2025, ובו דחתה בין היתר את טענת השר לעניין הדחיפות הנטענת כטעם להעברת הדיון לוועדה מיוחדת. עוד צוין במכתבה כי "יושב ראש ועדת הכלכלה הסכים להתחשב בכך בקביעת סדר היום של דיוני הוועדה, אך אני מבינה כי הדבר אינו מקובל" (בפסקה 3).

העתק מכתב היועצת המשפטית לכנסת מיום 1.12.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/13

101. על אף עמדתה המפורשת והמנומקת של היועצת המשפטית של הכנסת, ביום 1.12.2025 החליטה ועדת הכנסת על הקמת ועדה מיוחדת לטיפול בהצעת החוק, ועוד באותו היום החלטת ועדת הכנסת אישרה את הקמת המשיבה 2, שסמכויותיה הוגבלו לטיפול בחוק מושא העתירה בלבד.

102. ועדת התקשורת החלה ימים ספורים לאחר מכן בדיוניה לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית.

103. כחודש לאחר התחלת עבודת הוועדה המיוחדת, לאחר שהתקיימו 10 דיונים, ביום 11.1.2026 היועצת המשפטית לכנסת קבעה מתווה להמשך קיום דיוני הוועדה, כלהלן: הוועדה תקיים לכל היותר שני ימי דיונים בשבוע, על מנת לאפשר לגורמים הממשלתיים ללבן את הסוגיות שבמחלוקת ולחברי הוועדה ללמוד את ההסדרים הנדונים; בשלב הראשון דיוני הוועדה יתמקדו רק בנושאים לגביהם התקיימה עבודת מטה מספקת והם בשלים לדיון; ורק בשלב מאוחר יותר תדון הוועדה בהסדרים לגביהם קיימות מחלוקות פנים-ממשלתיות.

העתק מתווה דיוני הוועדה שפרסמה היועצת המשפטית לכנסת ביום 11.1.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/14

104. ויצוין כי ברקע להחלטה על קביעת מתווה זה עמדה ההבנה כי על אף שמדובר בהצעת חוק ממשלתית, זו הובאה לכנסת ללא השלמת ההליך הפנים-ממשלתי הסדור, ומשכך חלקים רבים בה טרם לובנו ואינם בשלים. כפי שעמדה על כך היועצת המשפטית לכנסת, בלית ברירה הכנסת תאלץ לפעול בכלים שברשותה לנסות ולתקן, שכל שבכלל ניתן, את הפגמים שנפלו בעבודת הפנים-ממשלתית.

105. מאז כאמור התקיימו בוועדה המיוחדת עשרות דיונים אינטנסיביים, אשר התאפיינו בין היתר בביטול עמדת היעוץ המשפטי לוועדה באופן שלא אפשר לו לבצע את תפקידו, ניסיון לזירוז הליך החקיקה המורכב, השפעת יתר מצידו של שר התקשורת וחשש מפני פגיעה בסמכויות הפיקוח של הכנסת ומיכולתם של חברי הוועדה לממש כהלכה את עקרון ההשתתפות.

106. דוגמה בולטת לכך הייתה הדיון שהתקיים בוועדה ביום 13.4.2026, במהלכו שלושת היועצים המשפטיים שליוו את עבודת הוועדה פרושו מהדיון על רקע כך שיושבת ראש הוועדה, ח"כ דיסטל-אטבריאן, לא אפשרה להם להשיב לשאלות שנשאלו, בין היתר על רקע הביקורת שהם העבירו על כך שההוצאה של חברי הכנסת מהדיון הייתה לא תקינה. כפי שניתן להיווכח בדיון האמור, בו השתתף גם שר התקשורת, האשימה יושבת הראש כי היעוץ המשפטי לכנסת פועל כנגדה בשל "העלבון" ו-"האגו" שהוא חש לכאורה בשל כך שלא התקבלו הערותיו המשפטיות לנוסח.

107. אלו קצת מהטענות שהוטחו ביינוץ המשפטי לכנסת על ידי יושבת ראש הוועדה (הדגש הוסף), ובינות הדברים ישנו גם רגע מזוקק של אמת כשיושבת הראש מתריעה מפני "הג'ונגל התקשורתי" שהצעת החוק מביאה עימה לאזרחי ישראל:

"קריאה שנייה. מה שאני רוצה לומר, שעד היום היינו המשפטי לממשלה הצליח להפוך למוסד חלוק, שנוי במחלוקת, שמיליוני אזרחים - אולי הם טועים, אולי הם צודקים, לא מאמינים לו. מה שקורה היום עם היינוץ המשפטי של הכנסת מדליק לי נורות אדומות. עד היום היינוץ המשפטי של הכנסת נהנה מאמון מכל צידי המפה הפוליטית. אל תזלזלו באמון הזה, כי אני אשקף את כל הפעמים שבהם ללא שיקולים הגיוניים, ללא שיקולים מהותיים, עם שיקולים של אגו בלבד, מהרגע שאתם נעלבתם שלא קיבלתם את הנוסח שלכם, אתם מעכבים את הוועדה, אתם מתנהלים נגדי, אתם מדווחים בתוך הקבוצה נגדי. אני כרגע יודעת, לא חושבת ולא מנחשת, שאני פועלת לבד מול היינוץ המשפטי לממשלה ומול היינוץ המשפטי של הכנסת, כשמדינה שלמה אוטוטו, נכנסת לג'ונגל תקשורתי, אבל האגו שלכם יותר חשוב. העלבון שלכם יותר חשוב מאזרחי ישראל. זוהי תחושת"

העתק עמודים 14-18 לפרוטוקול דיון מיום 13.4.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/15

108. דיוני הוועדה התאפיינו בהאצה של הדיונים בנושאים מורכבים שדורשים ליבון מעמיק, הוצאה תכופה של חברי ועדה מהדיונים, לעיתים קרובות ללא הצדקה, ובוותור מראש של הוועדה על קבלת הסברים ומידע הדרוש לצורך קיום הליך חקיקה מושכל המבוסס על תשתית עובדתית. פגמים אלו פורטו בהרחבה במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת ליושבת ראש הוועדה מיום 15.4.2026, בו השיבה גם להאשמות יושבת ראש הוועדה כנגד היינוץ המשפטי שפועל לשיטתה רק משיקולי "אגו".

העתק מכתב היועצת המשפטית לכנסת מיום 15.4.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/16

109. במכתבה האמור, שנלווה למכתבים קודמים מטעמה המתריעים על הפגמים בהליך החקיקה (ראו נספחים המצורפים לו), עמדה עו"ד אפיק על כך שהפגמים מהם חששה בהקמת הוועדה המיוחדת רוקמים עור וגידים מדיון לדיון, לרבות: לא התקיים שיח בין גורמי הממשלה שיש בו לרפא את הפגמים בהליך החקיקה הממשלתי; לא הוצגה תמונת מצב כלכלית מלאה לחברי הוועדה ביחס להצעת החוק; דיוני הוועדה מתקיימים באופן מהיר ולא ממצה; וכן, חברי ועדה רבים מתלוננים שהם זוכים לזכות דיבור קצרה בלבד ולעיתים רבות מוצאים מדיוני הוועדה ללא הצדקה (שם, בפסקה 10). משכך, עו"ד אפיק סיכמה את מכתבה בכך שהיא שבה על העמדה שהביעה עוד בתחילת הדרך כי "לשם הבטחת הליך חקיקה תקין יש לדון בהצעת החוק כולה בוועדה הקבועה והמוסמכת לכך – ועדת הכלכלה" (שם, בפסקה 23).

110. אולם, עמדתה זו לא נתקבלה, הוועדה המיוחדת המשיכה בקיום דיונים קדחתניים. החוק פוצל (כפי שיתואר להלן), על מנת לקדמו במהירות ואז שונה פעם נוספת (עניין היישומון), וכל הפגמים שבדיוני הוועדה המיוחדת אף המשיכו ביתר שאת והתגברו לקראת וככה"נ בשל ה"דד-ליין" של פיזור הכנסת לקראת אמצע חודש יולי; וביום 14.7.26 הצביעו בוועדה על העברת הצעת החוק למליאת הכנסת לצורך הקריאה השנייה והשלישית.

ג.2.ד. פיצול הצעת החוק

111. זמן קצר לאחר שהחלו הדיונים בוועדה בהכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, עלתה מצד שר התקשורת ויושבת ראש הוועדה כוונה לפיצול חלקים מתוך הצעת החוק, וזאת במטרה להספיק להעביר את הצעת החוק עד תום מושב הכנסת. היועצת המשפטית של הכנסת הייתה נכונה תחילה לבחון את אפשרות פיצול הצעת החוק, אולם עם התקדמות הדיונים היא הגיעה למסקנה כי "הפיצול מעורר קשיים ושהמתווה אינו ישים", והיא הביעה את עמדתה בקשר לכך (בפסקה 2 למכתבה הנ"ל מיום 15.4.2026, נספח ע/16 לעתירה זו).

112. חרף העובדה שהייעוץ המשפטי לכנסת הבהיר מפורשות את הקשיים המשפטיים הטמונים בהצעה לפצל את הצעת החוק, משרד התקשורת המשיך לקדם את הנושא, ובאמצע חודש מאי הפיץ נוסח לפיצול, וזאת דווקא ביום שישי (ה-15.5.2026) בשעות הצהריים המאוחרות, לקראת הדיון שנקבע כבר ליום ראשון שלאחריו. למותר לציין כי ההצעה לפיצול החוק המורכב והמסועף, שנשלחה ללא דברי הסבר לחברי הוועדה ערב כניסת שבת, ודאי לא איפשרה להם זמן ללמוד אותה.

113. בהמשך לנוסח המעודכן לאחר הפיצול שהופץ לחברי הוועדה, ביום 17.5.2026 (ביום שבו נדון הפיצול!) משרד התקשורת הפיץ דברי הסבר קצרים למתווה הפיצול.

העתק דברי הסבר נלווים מטעם משרד התקשורת למתווה הפיצול מיום 17.5.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/17

114. בהתאם למתווה האמור, פוצל החוק לשני חלקים – החלק שחוקק והוא מושא עתירה זו, וחלק שני שהותר לחקיקה בעתיד ולהמשך דיון בעניינו. ואלו הנושאים שהוחלט לפצל מהחוק (שם, בפסקה 2):

114.1. החלקים העוסקים בספקי חדשות ובהוראות שיחולו עליהם;

114.2. הפרק וכל הסעיפים המסדירים את סמכויות הפיקוח והאכיפה של הרגולטור החדש שיקום; **כלומר, מהות שלמה שאיתה יצאה הצעת החוק לדרך – נותרה מאחור!**

114.3. סעיפים הקובעים חובות השקעה של ספקים בין-לאומיים;

114.4. סוגיות הנוגעות לשידורים אסורים וסמכויות אסדרה נוספות.

115. כמו כן, הוחלט כאמור כי חרף שאיפת הצעת החוק המקורית להקים רגולטור אחד שיפקח על כל שוק השידורים האודיו-ויזואליים (הרשות לתקשורת משודרת), הרשות השנייה לא תיסגר, כי אם תמשיך לפקח על הגופים המפוקחים על ידה – הערוצים המסחריים, עם סמכויות פיקוח מצומצמות יותר. כמו כן, במסגרת מתווה הפיצול הוצע להעלות דרמטית את הרף המקסימלי לצורך הגדרת "בעל רישיון זעיר" (כאמור בסעיף 171 לחוק הרשות השנייה), כך שהלכה למעשה כל הערוצים הקיימים היום יהפכו לבעלי רישיונות זעירים, כך שתחול עליהם רגולציה מצומצמת, לרבות לעניין שידורי החדשות, וההפרדה המבנית כאמור.

116. ימים ספורים לאחר שהופץ נוסח הפיצול המוצע, ביום 25.5.2026 קיימה הוועדה המיוחדת דיון בהצעת הפיצול, שבו הביעה עו"ד אפיק את התנגדות הייעוץ המשפטי לכנסת לפיצול המוצע. עו"ד אפיק עמדה על כך שהפיצול אינו יוצר שני חוקים קוהרנטיים שעומדים ברשות

עצמם, וכי אין מאחוריו כל "היגיון מסדר" שמצדיק את הפיצול. **כפי שהיטיבה לבטא את האבסורד בפיצול החוק היועצת המשפטית של הכנסת: "ההיגיון היחיד המסדר היחיד שיש כאן זה הזמן - רוצים להעביר מהר מהר מהר, יאללה יאללה"** (בעמוד 42 לפרוטוקול).

העתק עמודים 40 - 48 לפרוטוקול דיון הוועדה המיוחדת מיום 25.5.2026 מצורף ומסומן כנספח 18/ע

117. ויוער כי לא רק הייעוץ המשפטי לכנסת התנגדת להצעה לפצל את החוק ועמד על הקשיים הרבים שנוצרים ממנה, כי אם גם הייעוץ המשפטי לממשלה, חברי הוועדה מהאופוזיציה וכן נציגים של גופים שונים. ויצוין כי בין יתר הטענות הנוגעות לפיצול החוק, עלתה הטענה כי לא נעשה דיון ממצה ומספק במשמעויות של פיצול החוק ולא נענו שאלות מהותיות לגביו. כפי שעמדה על כך נציגת הייעוץ המשפטי לכנסת, עו"ד מצדה מצלאוי דוד (בעמ' 58 לפרוטוקול):

"בשורה התחתונה, ובזה הסתיים הדיון שנעשה כאן ביחס לפיצול בוועדה, לא מיצה את עצמו, ולא ניתן מספיק זמן, לא לחברי הוועדה, לא לנו כייעוץ משפטי ולא לחברים שיושבים כאן, כדי לשאול את השאלות ולהבין את משמעות הפיצול. מבחינתנו הדיון שנעשה בנושא הזה לא מוצה."

העתק עמ' 58 לפרוטוקול דיון הוועדה המיוחדת מיום 25.5.2026 מצורף ומסומן כנספח 19/ע

118. אולם, באותו יום הצעת הפיצול אושרה בידי חברי הוועדה (7 הצביעו בעד ו-6 נגד).
119. בהמשך לכך, ביום 2.6.2026 אישרה מליאת הכנסת את החלטת הוועדה המיוחדת לדיון מיום 25.5.2026 לפצל את הצעת חוק.

120. בהמשך לדיונים על ההסתייגויות לחוק, ביום 6.7.2026 התקיים דיון נוסף בוועדת התקשורת, שבסיומו הסתיימה הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית. ומן הראוי להפנות לדברי היועצת המשפטית של הוועדה, עו"ד מצדה מצלאוי דוד, לעניין נסחות החוק:⁶

"... אנחנו נבהיר רק שמפאת גודלה של הצעת החוק אנחנו התחלנו כבר בעבודת הנסחות עוד בשלב הדיונים על ההצבעות בהצעת החוק. לאור הנסיבות שבהן הגיעה הצעת החוק ליחידת נוסח החוק מבלי שהליך הנסחות במשרד המשפטים הושלם, מבלי שהנוסח עבר את הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת ומשרד המשפטים, וגם מבלי שאנחנו הייעוץ המשפטי לוועדה השלים את המעבר שלו על הנוסח לפני שהוא הונח להצבעות, יהיה כאן הליך נסחות במתכונת אחרת מהמקובל. הנסחות תתמקד בעיקר בתיקוני נוסח טכניים, בסיסיים, התאמות של מספרי הסעיפים וההפניות וסידור הטבלאות בהתאם לתבניות החקיקה המקובלות וכיוצא באלה."

121. אם כן, נוסח החוק אף לא עבר הליך נסחות מקובל בשל ההליך החקיקה הפגום.
122. ביום 8.7.26 הופץ נוסח נוסף של הצעת החוק לקראת סיום הכנתו לקריאה שנייה ושלישית, אולם בשל לחצים קואליציוניים שונים הנוגעים לשידורים בשבת באמצעות היישומון הממשלתי החדש שהצעת החוק הביאה לעולם, ביום 12.7.26, רק ימים בודדים לפני שהחוק עבר, הביא שר התקשורת את הצעת החוק מחדש לוועדה המיוחדת על מנת לתקן את הסעיפים העוסקים ביישומן (ובכדי להבהיר שלא יעבוד בשבת).

⁶ משטרים התפרסם פרוטוקול הדיון, נפנה את בית המשפט הנכבד לשידור, הזמין בכתובת: <https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/bills/1042100>.

123. ביום 15.7.26 הובאה הצעת החוק למליאה לקריאה שניה ולשלישית, שבסיומה, החוק עבר במליאה והשלים את הליך החקיקה.

ג.3. חקיקת החוק כחלק ממאמצי הממשלה להחלשת התקשורת החופשית בישראל

124. חקיקת החוק אינה עומדת בחלל ריק, כי אם היא ניצבת כחלק ממגמה רחבה, מוצהרת ועקבית שמקדמת ממשלת ישראל ה-37 מאז הקמתה, ועניינה הניסיון להחליש את הרשויות והמנגנונים המטילים עליה רסנים ומגבלות; זאת, בין שמדובר ברשויות השלטון המאזנות את כוחה בכלים שונים, בין אם מדובר ב"שומרי סף" במשרדי הממשלה וברשויות עצמן, ובין שמדובר ב-"רשות הרביעית" – היא התקשורת החופשית – המגבילה את כוחו של השלטון תוך חקר כשלים ושחיתויות, הצפת סוגיות וביקורת לסדר היום, והבאת מידע חיוני אל הציבור הרחב.

125. העותרת סבורה כי אין מדובר בטענות "אווירה" ושיש לקחת בחשבון את משקלן בעת שביהמ"ש הנכבד בוחן את החוק שבפנינו, את מעורבותו האישית וחסרת התקדים של השר בחקיקתו, ואת האנומליות הרבות מכדי לספור והבלתי מוסברות שבהליך החקיקה ובהסדרים שבחוק עצמו.

126. זהו חוק שקודם על ידי שר, ממשלה וראש ממשלה שהכריזו מלחמה של ממש בתקשורת החופשית ובגופי שידור ספציפיים, הכפופים להם כרגולטורים. זו הכרזת מלחמה שבאופן חסר תקדים באה לידי ביטוי בהתבטאויות חוזרות ונשנות, בוטות ביותר, של שרים בממשל ובצעדים קונקרטיים של חברי הממשלה נגד הערוצים, כפי שתואר לעיל ולהלן. הגדשת הסאה הזו ושבירתה של כל נורמה אפשרית במערכת היחסים העדינה שבין הרשות המבצעת לבין אותה "רשות רביעית", תוך כדי שרוה"מ בניגוד עניינים ומנוע מלעסוק באסדרת שוק התקשורת, ופעם אחר פעם מפר את ההסדר בעניין זה – צריכות לבוא לידי ביטוי כאשר "סורקים ברנטגן" את החוק.

127. כחלק ממגמת צמצום כוחם והשפעתם של המנגנונים המאזנים את השלטון, המציאות מלמדת כי בזמן כהונת הממשלה ה-37, מצויה התקשורת החופשית בישראל תחת מתקפה רב-ממדית, המכוונת להשתקתה, החלשתה, להגבלת עצמאותה ולצמצום הביקורת הלגיטימית שזו משמיעה נגד השלטון. הדברים אמורים ביחס למהלכים בהובלת שר התקשורת שלמה קרעי וחברי הקואליציה, בתחומי החקיקה, הרגולציה ופעולות מנהליות, אשר נועדו לצמצם את כוחה של התקשורת החופשית ולשנות באופן מהותי את מבנה שוק התקשורת: הן בתחומי השידור הציבורי והן בתחומי השוק המסחרי.

128. בתוך כך, במהלך הכנסת ה-25 לבדה, קידמו חברי הקואליציה, בתמיכת הממשלה לא פחות מ-8 הצעות חוק שונות שעניינן התערבות בשידור הציבורי בישראל, קרי בעבודת תאגיד השידור הציבורי "כאן". הצעות חוק אלו מבקשות לערוך שינויים מבניים דרמטיים בשידור הציבורי, על הספקטרום שנע בין ניסיונות לקדם הפרטה כוללת או חלקית, לרבות סגירת חטיבות, שינוי אופני המינויים והכפפות תקציביות שונות. מערכה זו משיגה את מטרתה גם אם רבים מהמהלכים לא מקודמים בסופו של דבר, ולו בשל החשש שנזרע בקרב העיתונאים והעובדים למשל בתאגיד השידור הישראלי (להלן יכונה גם: "התאגיד"), אשר עלול להכווין, במודע ושלא במודע, את פעילותם העיתונאית.

129. להלן שורת הצעות החוק בנושא התאגיד בלבד אשר קודמו בכנסת ה-25 באופן חסר תקדים (חלקן בניסיונות חוזרים ונשנים להפריט את התאגיד): הצעת חוק **הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי**, התשפ"ג-2022 (פ/181/25); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי (תיקון - חברה ציבורית)**, התשפ"ג-2023 (פ/2625/25); הצעת חוק **הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי**, התשפ"ה-2024 (פ/5142/25); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי (תיקון - הפסקת שידורי חדשות ועידוד הפקות מקור ויצירה ישראלית בתאגיד השידור הישראלי)**, התשפ"ה-2025 (פ/5609/25); הצעת חוק **לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה)**, התשפ"ה-2025 (פ/5585/25); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי (תיקון - דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי)**, התשפ"ה-2025 (פ/5389/25); הצעת חוק **הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי**, התשפ"ג-2022 (פ/176/25); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 11) (תקציב תאגיד השידור הישראלי)**, התשפ"ו-2026 (פ/4736/25) (כ/1194); הצעת חוק **השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 10 והוראת שעה)**, התשפ"ה-2025 (פ/3776/25) (כ/1113).

130. חזית אחרת בתחומי השידור הציבורי שסומנה כמטרה על ידי הממשלה, כחלק ממאמציה לצמצום כוחה של "הרשות הרביעית", היא תחנת הרדיו הצבאית גלי צה"ל. זאת, בשורת מהלכים שקודמו על ידי הממשלה לצורך סגירת התחנה, ושסופם בהחלטת ממשלה מיום 22.12.25 המורה על כך (החלטה מס' 3661 מיום 22.12.2025). מהלכים אלו זוכים בפני עצמם לבחינה מעמיקה בבית משפט נכבד זה בימים אלו, בין היתר במסגרת עתירה שהוגשה מטעם העותרת בבג"ץ 61683-12-25 ולאחר שניתנו צו על-תנאי וצו ביניים המקפאים את ההחלטה.

131. **לבד ממתקפתה על השידור הציבורי, פועלת הממשלה במרץ רב גם בתחומי התקשורת המסחרית, באופן שנועד להצר את צעדיהם של גופי תקשורת ביקורתיים כלפיה, מחד גיסא, ולאפשר הטבות רגולטוריות וכלכליות לגופי תקשורת המזוהים עימה, מאידך גיסא. בתוך כך, נצביע בתמצית על מספר מקרים מייצגים למגמה הרחבה, שהובלו בשנים האחרונות בידי הממשלה: בחודש מרץ 2026, פעלה הממשלה בבהילות למינוי חברים המזוהים עימה פוליטית לחברות במועצת הרשות השנייה, אשר על שולחנה הונחה עסקה לרכישת ערוץ 13 וחברת החדשות של הערוץ בידי קרן השקעות פרטית. מינויי-בזק אלו נועדו – כך נראה – ליצור רוב פוליטי במועצה לסיכול העסקה, שביכולתה להזרים הון לערוץ ולייצב אותו פיננסית. יוער כי גם בעניין זה, נדונה בימים אלו בבית משפט נכבד זה עתירה שהוגשה בידי העותרת בבג"ץ 75014-03-26 (לצד עתירות נוספות), והעלתה שורה של פגמים חמורים בהליך. ביום 17.6.26 הורחב צו הביניים על ידי בימ"ש נכבד זה והקפא את החלטות הממשלה, וכן איפשר למועצה היוצאת לדון בעסקת ערוץ 13.**

132. לא זו אף זו, בעקבות החלטות בית המשפט הנכבד בעניין העתירות שעסקו במינוי מועצת הרשות השנייה, ביום 5.7.2026 העלה שר התקשורת לדיון בישיבת הממשלה הצעת החלטה שעניינה – "הצהרה בדבר אי-הכרה בפעולות מועצת הרשות השנייה שיעשו בניגוד לתנאי הסף הקבוע בחוק" – ומשמעותה בפועל סיכול החלטות בית משפט נכבד זה. הלכה למעשה, מדובר בהצהרה חמורה המנוגדת לעקרון שלטון החוק שהוא עקרון יסוד במדינה דמוקרטית.

133. ביום 24.11.2024 אימצה ממשלת ישראל את הצעת שר התקשורת והעבירה את החלטת ממשלה מספר 2463. עניינה של החלטה זו בהצהרת הממשלה על כוונה לנתק כל קשר פרסומי

עם עיתון "הארץ", לרבות עצירת פרסומים ממשלתיים, הפסקת מודעות של לשכת הפרסום הממשלתית וביטול מינויים בשירות הציבורי. בעניין זה מתנהל הליך בפני בימ"ש נכבד זה בבג"ץ 48751-12-24.

134. לצד המהלכים הפוגעניים המופנים כנגד כלי תקשורת שהרהיבו עוז לפרסם פרסומים עיתונאיים ביקורתיים כלפי התנהלות הממשלה, ניכרת פעילות ממשלתית להטיית המגרש התחרותי באמצעות חקיקה המטיבה עם כלי תקשורת המזוהים עם השלטון. במסגרת זו, בחודש יולי 2024, הוארך פעם נוספת מעמדו של ערוץ 14 כ-"ערוץ זעיר" בהתאם לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024. הטבה חקיקתית זו, המעוותת את התחרות בין השחקנים בשוק המסחרי, אפשרה לערוץ להמשיך להנות מפטורים רגולטוריים באופן שהיטיב עימו כלכלית. עוד יצינו בהקשר זה ניסיונות הממשלה לצמצום והסרת התשלום שיחויב בו ערוץ 14 לנוכח שידורו על גבי פלטפורמת "עידן פלוס" וכן הסטה משמעותית של תקציבי פרסום לטובת ערוץ 14 על ידי חלק מהמשרדים (בעיקר אלו המובלים על ידי שרים מהליכוד).

העתק מכתבותיהם של עמיר קורץ ב"כלכליסט" מיום 15.10.23 ושל יסמין גואטה ב"TheMarker" מיום 24.3.26 בעניין מהלכי הממשלה לצמצום התשלום של ערוץ 14 על שידורו במערכת "עידן פלוס" וכן העתק מכתבתו של איתמר ב"ז מהעין השביעית לגבי הסטת תקציבי הפרסום מצורף ומסומן כנספח ע/20

135. מעל לכל המהלכים הללו, מרחפת כל העת רטוריקה בוטה ואגרסיבית המושמעת מפיהם של חברי הממשלה השונים, הן ביחס לעיתונאים ספציפיים והן ביחס לגופי תקשורת שאינם חפצים ביקרם, רטוריקה המאופיינת בהשמצות ובהאשמות חמורות. כינויים דוגמת "ערוצי התרעלה", "אל-ג'זירה 12", "עיתון דיבת הארץ" ועוד הפכו לחזון נפרץ, תוך ביסוס פגיעה בלגיטימציה הציבורית של מוסד הביקורת העיתונאית ורמיזה כי המבקרים את פעילות הממשלה או חושפים מידע ציבורי בעל ערך, פועלים כך נגד מדינת ישראל כולה. כמו כן, הללו מלבנים את השיח הציבורי האלים הקיים ביחס לכלי התקשורת ולתפקיד המצופה מהם, ותורמים בכך ליצירתו של אפקט מצנן בעבודתם המקצועית של העיתונאים וכלי התקשורת.

העתק מפרסומיהם ברשת Facebook של השר יואב קיש מיום 24.11.25, של חה"כ צבי סוכות מיום 03.06.26 ושל "ערוץ הכנסת" בעניין דברי השרה מאי גולן מיום 25.12.25 מצורף ומסומן כנספח ע/21

136. גם שר התקשורת עצמו אינו מבקש להיות זהיר בלשונו – בלשון המעטה – ביחס שהוא מפגין כלפי גופי התקשורת שאינו חפץ ביקרם. לשם הדוגמה, וישנן אין ספור (כל אחת מתחרה ברעותה במידת הבוטות והניכור כלפי גופי התקשורת), נציין סרטון שהעלה השר אך באחרונה, ביום 16.6.26 בעמוד הפרטי שלו ברשת X, במהלכו נראה מוטרד בידי "מעופפים" בדמות "חדשות 12", "רשת 13", "כאן 11" ו-"הארץ", כשלבסוף מנחית עליהם השר מכה לצורך חיסולם. בצד הסרטון כתב השר (בהתייחסו להקשר של חוק התקשורת שבפנינו): "הם ימשיכו לעקוץ, להטריד ולהשמיץ, אבל הם לא יצליחו לעצור אותי. מרסקים את מונופול השמאל בתקשורת. רפורמת השידורים. בקרוב בעז"ה".

צילום מסך מהסרטון שהעלה השר קרעי לעמוד הפרטי שלו ברשת ה-X ביום 16.6.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/22

137. כפי שיצוין בהמשך, תפקודו העצמאי והתקין של שוק התקשורת החופשית מהווה עמוד תווך של כל משטר דמוקרטי וניחן ברגישות חוקתית מיוחדת. למולה, התמונה שהצגנו כעת בתמצית משקפת מציאות משברית, בה העיתונות החופשית מאוימת דרך קבע, פועלת תחת "אפקט מצנן" ונתונה להשפעתם של תמריצים רבים לנקיטה בצנזורה עצמית. דירוגה של ישראל במדד חופש העיתונות העולמי (RSF), שצלל ב-4 השנים האחרונות מהמקום ה-86 למקום ה-116 בעולם, משקף באופן קודר את ההידרדרות המתוארת לעיל. לאור שרשרת המהלכים הדורסניים שבוצעו בשנים האחרונות, "הרשות הרביעית" בישראל אינה ניצבת איתנה: היא חבוטה ומדממת, וכל פגיעה נוספת בה מאיימת למוטט את שארית חוסנה ואת תפקודה הראוי בדמוקרטיה, כמדווחת, חוקרת ומבקרת, בעצמאות וללא משוא פנים.

העתק מכתבתו של שבי גטניו ב-"העין השביעית" מיום 30.4.2026 בעניין מיקומה של ישראל במדד חופש העיתונות לשנת 2026 של ארגון RSF מצורף ומסומן כנספח ע/23

138. על כן, העותרת סבורה כי בבואנו לבחון את חוקתיות החוק שבמוקד העתירה דנן, ואת התכליות המוצהרות שבו למול המציאות כפי שמשתקפת מאופן חקיקת החוק וההסדרים המהותיים (והרעים) שבו, מן הראוי לבחון את הפגיעה החמורה הטמונה בו גם על רקע מצבו של שוק התקשורת בשנים האחרונות. מגמה בולטת זו של ניסיונות חוזרים ונשנים לפגוע בתפקודה של התקשורת החופשית בישראל מתבטאת באופן ברור במכלול ההסדרים שבחוק, אשר אם לא יבוטלו התקשורת הישראלית כפי שהכרנו אותה תחדל מלהתקיים.

4.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

139. כפי שיפורט להלן, העותרת ליוותה את הליך החקיקה לכל אורך שלביו, עוד מפרסום הצעת החוק להערות הציבור, ולכל אורך הדרך בדיוני הוועדה בכנסת, ושלחה ניירות עמדה, מכתבים ונטלה חלק בדיונים בו. העותרת, לצד ארגוני חברה אזרחית נוספים ושחקנים שונים בשוק התקשורת, פעלה על מנת להיאבק לתיקון הפגמים המהותיים שנפלו בהצעת החוק המובילים לפגיעה אנושה בקיומה של התקשורת חופשית ומגוונת בישראל, וכן כדי לחדול מהאופן הלא תקין בו התנהל כל הליך החקיקה.

140. כאמור לעיל, ביום 24.7.2023 פורסם להערות הציבור תזכיר החוק הממשלתי. ביום 21.8.2023 העותרת שלחה נייר עמדה מקיף מטעמה ביחס לתזכיר האמור, ובו פירטה את עמדה ביחס לקשיים המשמעותיים העולים מחלק מההסדרים המוצעים במסגרתו, לצד המלצות בדבר תיקונים נדרשים.

העתק הערות ציבור לתזכיר חוק התקשורת (שידורים) מטעם העותרת מיום 21.8.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/24

141. בקיצור נמרץ נציין כי במסגרת נייר העמדה העותרת התייחסה, בין היתר, להוראות הנוגעות להקמת המועצה לתקשורת משודרת, אשר אופן מינוי חבריה ומעמדה לא יאפשרו לה להיות רגולטור עצמאי ובכך התקשורת החופשית תהיה כפופה בפועל לשיקולים פוליטיים. כמו כן,

העותרת התייחסה לסוגיות הנוגעות להסדרת שידורי החדשות בישראל וכן להצעה בדבר יצירת מדד מדורג (רייטינג) על ידי המדינה ללא כל הצדקה.

142. לצד התייחסויות נקודתיות להסדרים שהוצעו בתזכיר, העותרת עמדה על קווי הדמיון בין התזכיר לבין הרפורמה בתקשורת בהונגריה שהונהגה לאחר עלייתו של ויקטור אורבן לשלטון בשנת 2010, מהלך שפגע אנושות בקיומה של תקשורת עצמאית במדינה, ובכך תרם גם לכרסום ביסודות הדמוקרטיים שלה (להרחבה ראו שם בפרק ד').

143. לאחר שביום 21.9.2025 אושרה הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה את הצעת החוק, ופורסם בתחילת חודש נובמבר 2025 כי בכוונת הממשלה להביא את הצעת החוק לקריאה במליאה, העותרת פנתה במכתב ביום 3.11.2025.

העתק פניית העותרת מיום 3.11.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/25

144. העותרת פנתה במכתבה זה למזכיר הממשלה, ליועצת המשפטית לכנסת וליועצת המשפטית לממשלה, בקריאה לעצור את קידום הצעת החוק ולהימנע מהעלאתה לקריאה במליאת הכנסת. העותרת עמדה על כך שבקידום הצעת החוק נפלו פגמים פרוצדוראליים ומהותיים משמעותיים, ומשכך יש להחזיר את הצעת החוק להשלמת הליך גיבושה התקין טרם קידומה. בפרט, העותרת ציינה כי הצעת החוק אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה חרף עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה שעמד על פגמים מהותיים בה שלא קיבלו מענה, ותוך התעלמות מעמדת רשות האסדרה שאף היא עמדה על פגמים מהותיים בהסדרים בחוק שלא תוקנו.

145. לאחר שהצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה במליאה, והחלה הכנתה לקריאה שנייה ושלישית, העותרת שלחה נייר עמדה נוסף מטעמה בחודש דצמבר 2025. בנייר העמדה מטעמה העותרת עמדה על כך **שהצעת החוק מקדמת מנגנון להשתלטות פוליטית וכלכלית מסחרית על שוק התקשורת בישראל**, והביעה התנגדות לקידומה במתכונתה המוצעת. בנייר העמדה העותרת עמדה על הקשיים העולים בחלק מההסדרים המועגנים בהצעת החוק, ובמרכזם הקמת רגולטור פוליטי, ביטול ההפרדה המבנית בין הערוץ המסחרי לחברת החדשות, צמצום המגבלות על החזקות צולבות בכלי תקשורת ועוד.

העתק נייר עמדה מטעם העותרת מחודש דצמבר 2025 מצורף ומסומן כנספח ע/26

146. כמו כן, העותרת עמדה על כך שלא ניתן לבחון את הצעת החוק במנותק מהמאבק המתוזמר על התקשורת החופשית שמנוהל מזה שנים על ידי הקואליציה והממשלה. זאת ועוד, העותרת הדגישה כי לא ניתן להסכים שרפורמת עומק המבקשת לשנות מן היסוד את פני שוק התקשורת הישראלי תקודם בהליך החורג באופן מובהק מכל כללי המנהל התקין, תוך התעלמות מעמדותיהם של גורמי המקצוע; ביטול עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה; ודריסה של כל מנגנוני הפיקוח ושומרי הסף; לרבות, פגיעה בסמכותה של הכנסת לפקח על החקיקה על ידי הקמת ועדה מיוחדת אד-הוק.

147. תמצית עמדת העותרת בנייר העמדה המעודכן מטעמה הוצגה על ידה גם בעל-פה במסגרת דיוני הוועדה. ביום 9.12.2025 השתתפה נציגת העותרת בדיון בוועדה על החוק, ושם הביעה את החשש של העותרת כי הצעת החוק תפגע בקיומה ותפקודה של תקשורת עצמאית, מגוונת וביקורתית, שכן צבר ההסדרים שלה מעניק כח רב לדרג הפוליטי וכן לשיקולים ואינטרסים כלכליים או פוליטיים של בעלי הון. כמו כן, נציגת העותרת ציינה כי לעמדת העותרת החוק

היה צריך להיות מקודם בוועדת הכלכלה, היא כאמור הפורום לו המומחיות והניסיון בחקיקה של דיני התקשורת בישראל. להלן נביא מקצת מהדברים שנאמרו במסגרת אותו הדיון (הדגש הוסף):⁷

"אנחנו מוטרדים מהצעת החוק במתכונתה הנוכחית. אין ספק ששוק השידורים בישראל באמת משווע לרפורמה מקיפה, הסדרה מודרנית, להסדיר עניינים שונים כבר מחכים, אבל כשמקלפים הרבה מההסדרות האלה יש בליבה של הצעת החוק כמה וכמה מנגנונים שלדעתנו צריכים להדיר שינה מעיני כל אזרח במדינת ישראל שחשובה לו התקשורת כתקשורת עצמאית וחופשית, כתקשורת גם ביקורתית ושיכולה לפעול גם בתפקידה כרשות הרביעית שמבקרת את השלטון.

באותה אצטלה של הרפורמה הצרכנית, ויש בה היבטים צרכניים מבורכים, אבל תחת אותה אצטלה אנחנו חושבים שאותם מנגנונים בעייתיים בהצעת החוק יובילו בדיוק להיפך. לא כמו שמשרד התקשורת הצהיר שזו רפורמה שמעבירה את הכוח לידיים של הצרכן, הרפורמה עם ההסדרים האלה מובילה את הכוח דווקא לידיים של הדרג הפוליטי וגם לידיים של בעלי הון מעטים ושל גופים כלכליים ומסחריים שיש להם אינטרסים אחרים."

העתק עמודים 1-5 מפרוטוקול הדיון בוועדת התקשורת מיום 10.12.2025 מצורף ומסומן כנספח 27/ע

148. עם התקדמות הליכי החקיקה העותרת שלחה בחודש ינואר 2026 במסגרת הדיונים לוועדה גם נייר עמדה שעסק באופן קונקרטי בפרק ב' להצעת החוק, אשר מקים את הרגולטור החדש – הרשות לתקשורת משודרת והמועצה להסדרת תוכני צפייה ושמע (כשמה אז, כעת "המועצה לתקשורת משודרת"). במסגרת נייר עמדה זה העותרת עמדה על כך שהרגולטור החדש שיקום לפי הצעת החוק יהיה גוף פוליטי, שעשוי לשמש בפועל כזרועו הארוכה של שר התקשורת.

העתק נייר עמדה מטעם העותרת מחודש ינואר 2026 על פרק ב' להצעת החוק מצורף ומסומן כנספח 28/ע

149. לבסוף, לאחר שביום 2.6.2026 אישרה מליאת הכנסת את החלטת הוועדה על פיצול החוק, העותרת פנתה במכתב לשר התקשורת, מנכ"ל המשרד, היועצת המשפטית של הכנסת והיועצת המשפטית לממשלה, והתריעה מפני כך שהליך החקיקה רצוף בפגמים וליקויים המפרים ברגל גסה את הכללים והנהלים הקיימים שמטרתם להבטיח את קיומם של הליכי חקיקה נאותים, וכי הפגמים הללו יורדים לשורש ההליך ויחייבו את העותרת לפנות לערכאות שיפוטיות, ולו בשל אותם פגמים לבדם והן לאור העובדה שבחוק יש פגמים מהותיים.

העתק פניית העותרת מיום 8.6.2026 מצורף ומסומן כנספח 29/ע

150. כפי שעמדה על כך העותרת בפנייתה זו, דווקא בהליך חקיקה של רפורמה כה מורכבת ורגישה, שנוגעת להסדרה של שוק שקשור בטבורו לקיומו של משטר דמוקרטי – שוק התקשורת, ועוד ערב בחירות, נדרשת הקפדה יתרה על קיומו של הליך חקיקה תקין, מסודר, שמאפשר לקיים דיון מעמיק ומנומק ברפורמה מקיפה שכזו. כמו כן, העותרת פירטה את הקשיים המרכזיים שעלו מהצעת החוק לאחר הפיצול, ובראשם שנוצר חוק שמהווה הסדר לא הוליסטי ולא

⁷ פרוטוקול הדיון המלא מפורסם בקישור:

<https://m.knesset.gov.il/apps/committees/4584/protocols?KNS=25&FromDate=10.12.2025&ToDate=10.12.2025>

קוהרנטי. כמו כן, העותרת פירטה את הקשיים המרכזיים בחלק מההסדרים שם, ובהם הקמת רגולטור התלוי בדרג הפוליטי; צמצום המגבלות על החזקות צולבות בכלי תקשורת; שינוי רף ההכנסות המקסימלי כדי ליהנות מהגדרת "בעל רישיון זעיר" ועוד.

151. ואם לא די בכך, ביום 13.7.26 עם אישור הצעת החוק בועדה לקריאה שנייה ושלישית במליאה, אושר על ידי ועדת הכנסת לדון בחוק על פי ס' 98 לתקנון הכנסת,⁸ קרי בסדרי דין מיוחדים שלמעשה מבטלים את הדיון בכ-3,100 הסתייגויות שהגישו חברי הכנסת להצעת החוק, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם אותם "מקרים יוצאים מן הכלל" על פי התקנון.

העתק החלטת ועדת הכנסת מיום 13.7.26 מצורף ומסומן כנספח ע/30

152. דא עקא, למרות כל פניות והסתייגויות העותרת המנומקות, ביום 16.7.26, החוק עבר בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת. משכך, נוכח רמיסת הליכי החקיקה הנאותים והפגמים המהותיים שנפלו בהליך, ולאור הפגיעה האנושה הגלומה בחוק לתקשורת החופשית, לחופש העיתונות וחופש הביטוי, בלית ברירה מוגשת עתירה דחופה זו והצווים המבוקשים על ידי העותרת.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד. התשתית הנורמטיבית

1.ד.א. עיקרי ההסדרים בחוק

153. להלן נסקור את ההגדרות החדשות שבחוק לגופי השידור והתקשורת. סקירה זו חשובה לצורך הבנת החובות והמגבלות, ההטבות והפטורים שמוחלים על גופי השידור השונים, ביחס למצב הקודם, והיחסים ביניהם – ובפרט לאור עבודת הטלאים הרשלנית והחפוזת, שהביאה לעולם הגדרות חדשות אלה.

154. החוק יוצר משטר רגולטורי חדש לשוק השידורים בישראל ומחליף את מודל האסדרה הישן, שהתבסס על הבחנה בין טכנולוגיות שידור (שידורים מסחריים, כבלים, לוויין ואינטרנט), רישיונות וזיכיונות נפרדים ומספר רגולטורים שונים. תחת זאת, מאמץ החוק תפיסה טכנולוגית-ניטרלית המבוססת על סוג השירות, היקף הפעילות והשפעתו על השוק, תוך יצירת מסגרת אחידה החלה על כלל שחקני שוק השידורים.

155. ליבת הרפורמה היא המעבר מהסדרת "ערוצים" כיחידת הרגולציה המרכזית להסדרת ספקי שירותי תוכן, מפיצי תכנים ושירותים "אורקוליים", ללא תלות באמצעי ההפצה או בטכנולוגיית השידור. בהתאם לכך, החוק מחליף את מודל הרישיונות והזיכיונות הפרטניים במודל של מרשם שבו כל גוף העומד בתנאי הסף נרשם במרשם הרשות, בעוד שהיקף החובות הרגולטוריות נקבע ישירות בחוק בהתאם למאפייני הגוף, ובראשם גודל פעילותו, היקף הכנסותיו וסוג השירות שהוא מספק.

⁸ ר' כאן: <https://main.knesset.gov.il/Activity/Documents/RulesOfProcedure.pdf>

156. בהתאם לגישה זו, החוק בונה היררכיה רגולטורית חדשה של גופי תקשורת, המבוססת על סיווגם לקטגוריות שונות (למשל ספק תכנים, ספק תכנים גדול, ספק תכנים זעיר, מפיץ תכנים ושירות אורקולי), כאשר לכל אחת מהקטגוריות נקבע מערך שונה של זכויות וחובות. בין היתר נקבעות חובות שונות לעניין השקעה בהפקות מקור ישראליות, חובת העברת ערוצים, כללי בולטות, חובות מידע ודיווח, נגישות, תוכן קהילתי, פרסום ואיסורי תוכן. בכך נזנחת הגישה שאפיינה את הדין הקודם, אשר הטילה במקרים רבים חובות דומות על כלל בעלי הרישיונות, ומוחלפת ברגולציה דיפרנציאלית המבוססת על עוצמתו הכלכלית והציבורית של כל שחקן.

157. במסגרת שינוי זה מורחבת האסדרה גם לשירותי טלוויזיה מבוססי אינטרנט (OTT) אשר פעלו עד כה תחת משטר רגולטורי חלקי או בלתי אחיד. ההגדרה החדשה של "ספק תכנים" היא הגדרה טכנולוגית ניטרלית, המאפשרת להחיל מסגרת רגולטורית אחת על שידורים ליניאריים, שירותי סטרימינג, פלטפורמות אינטרנטיות ופלטפורמות רב-ערוציות כאחד.

158. הרפורמה כוללת גם שינויים מהותיים נוספים, ובהם: העלאה משמעותית של סף ההגדרה של "ספק תכנים זעיר", באופן המצמצם את מספר הגופים הכפופים לחובות רגולטוריות מלאות; פתיחת שוק הפרסום גם בפני פלטפורמות הטלוויזיה הרב-ערוציות; איחוד מערך הפיקוח במסגרת **הרשות לתקשורת משודרת**, אשר מחליפה (בבוא היום) את הפיצול בין הרשות השנייה לבין המועצה לשידורי כבלים ולוויין; וקביעת מנגנון אחיד של חובת השקעה בהפקות מקור החלה על "ספקי תכנים גדולים" בהתאם להיקף הכנסותיהם.

159. למעשה, מדובר בשינוי פרדיגמטי, מן היסוד, של תפיסת האסדרה בשוק השידורים: ממערכת המבוססת על סוג הפלטפורמה והרישיון שניתן לה, למערכת רגולטורית אחידה, גמישה וטכנולוגית ניטרלית, המבחינה בין הגופים המפוקחים לפי כוחם בשוק, היקף פעילותם והשפעתם על ציבור הצופים. זו הבחנה שכאשר היא נתונה כמעט אך ורק להחלטות של מועצה הנשלטת פוליטית היא מסוכנת לתקשורת החופשית ולעיתונות העצמאית.

160. החוק מגדיר תחילה שורה של ספקי תכנים, מפיצי תכנים וגופי תקשורת מסוג חדש (דוגמאות):

160.1. **ספק תכנים רשום (ס' 1)** – זוהי הגדרת הבסיס לכל גוף המספק תוכן אורקולי לציבור ורוב ההוראות של החוק חלות מעתה על גופים מסוג זה (במקום על "ערוץ"). ספק תכנים הוא נקודת המוצא לכל רגולציית תוכן ובאשר הוא יהיה מחויב בחובות רישום, דיווחים וכללי תוכן. ההגדרה כוללת את כל מי שמעמיד לרשות הציבור (בתשלום או בחינם) תכני צפייה ושמע, בין אם בזמן אמת (Linear) ובין אם במועד לבחירת הצופה (VOD). כל ספק המעוניין לפעול בשוק חייב להירשם (למעט חריגים המפורטים בפרק הרישום).

160.2. **ספק תכנים גדול (ס' 1)** - ספק תכנים שהכנסתו השנתית האחרונה עולה על 600 מיליון ₪. זו קטגוריה שמייצרת חובות מוגברות (כמעט ללא פטורים, להלן) ומבחינה באופן דרמטי בין גופים שערב כניסת החוק לתוקף היו יחסית קטנים לבין אלו שכבר היו גדולים יחסית: **חובת השקעה בהפקות ישראליות** (לפי פרק ההפקות המקומיות);

חובת השקעה בהפקות מקומיות מסוגה עילית של 13.6% מהכנסותיו (ורק המשך 6.5%); חובות בנוגע לשידור חדשות; דיווחים כספיים מורחבים (לפי פרק דיווחים); דיווח על הכנסות (לפי פרק הפיקוח); מסירת מידע לרשות (לפי פרק סמכויות הרשות).

160.3. **ספק פטור** (ס' 1 וס' 51 לחוק) - ספקים קטנים (שאינם מגיעים לרף הכנסות שנקבע בסך 40 מ"ח) פטורים מחובת ההשקעה בהפקות מקומיות (להלן).

160.4. **ספק תכנים ישראלי** (ס' 1) - מוגדר כספק תכנים רשום שלפחות 50% מהכנסותיו מגיעות מספקת תוכני צפייה ושמע בישראל.

160.5. **ספק תכנים פתוחים** (ס' 1) - זו קטגוריה המוגדרת כמתן שירות תוכן פתוח לציבור ומייצגת חובת העברה/הפצה, בולטות ונגישות.

160.6. **בעל רישיון זעיר** (ס' 107(3) המתקן את ס' 171 לחוק הרשות השניה וההגדרה שם) - זוהי קטגוריה שנועדה במקור לפחות להקל על ערוצים קטנים לפי רף פעילות/הכנסות (הגנת "ינוקא"); אם ערב חקיקת החוק הרף היה 80 מיליוני שקלים, הרי שהחוק החדש שינה זאת כאמור דרמטית והעמיד את הרף על 2 מיליארד ש"ח, באופן אבסורדי, שכמעט לא רלוונטי לאף ערוץ (ועל כך בהמשך). ערוץ הנכנס לקטגוריה זו, וכעת כל הערוצים נופלים תחת ההגדרה, מקבל פטורים או הקלות מחובות השקעה ודיווח.

160.7. **גורם בעל השפעה בתחום השידורים** (ס' 1): וכולל מוציא לאור של עיתון יומי נפוץ או בעל זיכיון/רישיון לפי חוק הרשות השנייה וספק תכנים רשום לפי החוק. הגדרה זו משמשת להחלת מגבלות ריכוזיות ובעלות צולבת.

160.8. **מפיץ תכנים בתשלום** (ס' 1) - מוגדר כפלטפורמה המפיצה תכנים למנויים ושדרכה הציבור צורך את התכנים (בדומה לפלטפורמות כמו הוט ו YES); זו הפעם הראשונה שהחוק מגדיר במפורש את הפלטפורמה כישות רגולטורית נפרדת ומחיל לגבי רגולציה בגין ההפצה; על קטגוריה זו מוחלות חובות של הפצת ערוצים מסוימים (בפרק חובת ההעברה), בולטות, נגישות ושקיפות (פרק הגנה על צרכנים), ומסירת מידע לרשויות (פרק הפיקוח).

160.9. **ספק חייב בהעברה** (ס' 93) - מוגדר כספק תכנים שתכניו חייבים להיכלל בהפצה; מכאן צומחת לספק המוגדר כך זכות להעברה ולמפיץ יש חובה לשאת/להפיץ את הערוץ.

161. החוק גם מגדיר רשימה של חובות חדשות על גופי התקשורת (דוגמאות):

161.1. **רישום** - כל ספקי התכנים והמפיצים חייבים ברישום. ספק תכנים חייב להיות רשום במרשם ספקי התכנים שמנהלת המועצה.

161.2. **דיווחים** - כלל הספקים חייבים בדיווח בהיקף משתנה.

161.3. **השקעה בהפקות ישראליות** (ס' 60) - חל רק על ספק תכנים גדול (כלומר, אלה בעלי הכנסות של מעל 600 מיליון ש"ח). חובת השקעה בשיעור של לכל הפחות 13.6% מההכנסות בהפקות מקומיות מסוגה עילית (על פי הוראות חוק הרשות השניה).

161.4. **הוראות מעבר להשקעה (ס' 149)** - פירוט הדרגתיות בשיעורי ההשקעה לספקים קיימים וחדשים: רק בשנת 2032 יגיע השיעור לרמתו הסופית של 6.5% (שיחול הן על מי שמחויב בכך במקור לפי חוק הרשות השניה והן למי שמחויב לכך במקור לפי חוק הבזק, וכך גם לגבי ספק תכנים שאינו ספק פטור).

161.5. חובות נוספות כגון חובת העברה, בולטות, נגישות, ושידור פרסומות.

2.ד. חשיבותה של תקשורת חופשית ומגוונת כחלק מיסודות המשטר הדמוקרטי

162. הזכות לחופש ביטוי היא "אבן יסוד בהתנהלותה של חברה חופשית ודמוקרטית, התלויה בזרימה חופשית של דעות, השקפות, עמדות פוליטיות ואידיאולוגיות חברתיות". חופש הביטוי בנוגע לחיים הציבוריים ולזירה הפוליטית בפרט, עומד בלב ההליך הדמוקרטי ודורש הגנה נרחבת על מנת להבטיח חברה חופשית ודמוקרטית (דנ"פ 7383/08 **יוסף אונגרפלד נ' מדינת ישראל**, סה(1) 23(2011), בפס' 18-19 לפסק דינה של השופט' פרוקצ'יה).

163. כפי שנקבע בהלכה הפסוקה, מהזכות החוקתית לחופש הביטוי נגזרים חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת. שהרי, העיתונות (התקשורת), היא שמופקדת על איסוף מידע ופרסומו לציבור, ובכך מסייעת בעיצוב דעתם של האזרחים תוך שיהיה ברשותם המידע החיוני לצורך בחירה חופשית (ברע"פ 83664-02-26 **עמרי אסנהיים נ' משטרת ישראל לה"ב 433** (נבו, 20.5.2026), בפס' 17-18 לפס"ד של כב' הנשיא עמית; ראו גם: רע"פ 761/12 **מדינת ישראל נ' מקור ראשון המאוחד (הצופה) בע"מ** (נבו, 29.11.2012), בפס' ע"ג לפס"ד של כב' השופט רובינשטיין).

164. כאמור, אחד מתפקידיה העיקריים של התקשורת במדינה דמוקרטית, ובכך כוחה והשפעתה על הדמוקרטיה, הוא תפקידה כמתווך, כחוט המקשר בין החברה לבין נבחריה ומקבלי ההחלטות בשלטון. ליבת הדמוקרטיה הוא שלטון העם והיכולת של העם לבחור את נציגיו, תקשורת איכותית למעשה היא תנאי הכרחי למימוש זכותו הבסיסית לבחירה חופשית ומודעת. האזרחים ניזונים מידי רגע בדיעות ועדכונים על אודות המתרחש במדינה דרך כלי התקשורת. התקשורת, אם כן, היא "צינור" מידע חשוב ביותר לאזרחים ולשלטון במדינה דמוקרטית, ועליו לוודא כי הוא מהימן ואיכותי.

165. היטיב לבטא עקרון זה כב' השופט זמיר (דנ"א 7325/95 **ידיעות אחרונות בע"מ ואח' נ' קראוס ואח'**, פ"ד נב(3), 1, 53 (1998) (להלן: "**עניין קראוס**"), הדגש הוסף):

"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**".

166. למותר לציין כי מימוש חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת אינם מתמצים בעצם קיומם של אמצעי תקשורת עצמאיים, אלא **מחייבים קיומו של שוק רעיונות מגוון ופלורליסטי**. משכך, ריכוזיות בשוק התקשורת עלולה לפגוע בחופש הביטוי ובזכות הציבור לדעת, שכן היא מביאה לצמצום מגוון הדעות והקולות המשתתפים בשיח הציבורי ולריכוז כוח השפעה בידי מעטים. על חשיבותו של ביזור השליטה באמצעי התקשורת עמד בית משפט נכבד זה בבג"ץ 4915/00 **רשת חברת תקשורת והפקות בע"מ נ' ממשלת ישראל**, נד(5) 451, 471 (2000) (להלן: "**עניין רשת**"), הדגש הוסף:

"דומה שיהא זה למותר להכביר מילים על חשיבותו של ביזור השליטה באמצעי התקשורת לחופש הביטוי ולכינונה של דמוקרטיה הראויה לשמה. ריכוז השליטה באמצעי התקשורת מביא לפגיעה בחופש הביטוי, לדחיקתו של דעות מ"שוק הרעיונות" ולריבוי כוח בידי מיעוט ידיים. חשיבותה של התקשורת האלקטרונית במציאות העכשווית, כזירת ביטוי מרכזית וכמרכז לעיצוב דעות, מחייבת כי ייעשה למניעת ריכוז השליטה באותם אמצעים. [...]"

כדי למנוע ריכוזיות שליטה באמצעי התקשורת נדרש המחוקק להגביל את שיעורי האחזקות באמצעי התקשורת ולמנוע בעלויות צולבות באמצעי התקשורת או לפקח עליהן..."

167. ודוק, בפסיקתו של בית משפט נכבד זה הודגש כי תכליתה של הרגולציה בתחום התקשורת היא, בין היתר, להבטיח את התנאים למימוש חופש הביטוי באמצעות קיומו של שיח ציבורי מגוון. משכך, **מטרת האסדרה אינה מתמצה בהסדרת פעילותם של גופי התקשורת, אלא גם בהבטחת קיומו של שוק מידע חופשי, מהימן ופלורליסטי, המאפשר את חשיפת הציבור למגוון דעות ועמדות**. לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט גרוניס (בג"ץ 7200/02 ד.בי.אס. שירותי לוויין בע"מ נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, נט(6) 21, 35 (2005) (להלן: "עניין ד.בי.אס"), הדגש הוסף):

"לאור חשיבותם החברתית הרבה של אמצעי התקשורת האלקטרוניים ועל רקע מאפייניהם הייחודיים, מקובל לחשוב שנדרשת רגולציה בתחום זה. מטרתו של הפיקוח השלטוני הינה להבטיח כי מרב הדעות וההשקפות יבואו לידי ביטוי במסגרת אמצעי התקשורת ובכך להגן על "שוק הרעיונות". [...]"

"לצורך הבטחת הפלורליזם התקשורתי יש חשיבות רבה לביזור השליטה באמצעי התקשורת האלקטרוניים. שליטה הומוגנית בשוק התקשורת עלולה להביא לדחיקתם של ביטויים ושל רעיונות שונים מן השיח הציבורי ובכך לפגוע באפשרות מימושו של חופש הביטוי. על הרגולטור לפעול אפוא למניעת ריכוז השליטה בשוק האמור, בין היתר באמצעות הגבלת שיעורי האחזקות באמצעי התקשורת..."

מובן כי קיומה של תחרות בין אפיקי התקשורת השונים תורם להתפתחותו של שיח ציבורי מגוון ופלורליסטי. התחרות אף מצמצמת את הסיכוי כי מידע בעל חשיבות ציבורית לא יפורסם בשל אינטרסים כלכליים או אחרים של מאן דהוא."

3.ד. דינו של החוק בטלות בשל הפגמים שנפלו בהליך החקיקה

168. כפי שהעותרת תפרט בפרק זה, אף טרם נדרש לאי-החוקתיות של החוק לגופו, הרי שבמקרה דנן מוצדק לפסול את החוק כולו אף בשל פגמי ההליך לבדם. כפי שיתואר להלן, הליך החקיקה של החוק התאפיין לכל אורך הדרך ברצף של פגמים היורדים לשורש הליך החקיקה (הן בשלב גיבושו בהליך הפנים-ממשלתי והן בשלב הדיונים בכנסת), ועל כן אין מנוס מלקבוע כי בענייננו התקיימו הנסיבות החריגות בהן על בית המשפט הנכבד להעביר תחת שבט ביקורתו את הליך החקיקה ולהורות על בטלות החוק.

ד.3.א. לבית המשפט נתונה סמכות להורות על בטלות של חוק שבהליך חקיקתו נפל פגם

חמור

169. מושכלת יסוד היא כי פגמים בהליך החקיקה עשויים, כשלעצמם, להקים עילה לביקורת שיפוטית. זאת, מקום שבו המחוקק לא עמד בחובותיו במסגרת הליך החקיקה, או כאשר נפל בהליך פגם הפוגע באופן ממשי בערכי היסוד של המשטר החוקתי. במקרים מעין אלה קמה לבית המשפט סמכות להתערב בפעולתה של הרשות המחוקקת.

170. ודוק, מדובר בעיקרון מושרש שמוכר מזה עשרות שנים במשפט החוקתי הישראלי. כך, בבג"ץ 761/86 **מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מב(4) 868 (1989) קבע בית משפט נכבד זה כי גם הליך החקיקה כפוף לביקורת שיפוטית (בפס' 5 לפס"ד של כב' השופט (כתוארו אז) ברק):

"הליכי החקיקה מתבצעים על-פי דין, והאורגנים של הכנסת העוסקים בחקיקה ממלאים תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שגם פעילות החקיקה נתונה לסמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק."

171. הביקורת השיפוטית על פעולות הכנסת בכובעה כרשות מחוקקת חיונית לשם הטמעתן של נורמות חקיקה ראויות והבטחת תקינותן של ההליך הדמוקרטי. הקפדה על כללי ההליך הפרלמנטרי נועדה לא רק כדי להבטיח את שלטון החוק, כי אם גם לקדם דיון מעמיק ומושכל בהצעות חוק, תוך שמיעת מגוון עמדות ובחינת השלכותיהן. בכך היא תורמת הן לאיכות החקיקה והן לחיזוק הלגיטימיות הציבורית של הכנסת וחוקיה. כפי שהיטיב לעמוד על כך בית משפט הנכבד: "... השכל הישר מורנו, כי אמון הציבור בהליך החקיקה מותנה ברצינותו של ההליך. שעה שההליך כמעט אוטומטי, והוא חפוז או אקראי, נוצר פקפוק בערך שמייחס המחוקק עצמו לחקיקה היוצאת מתחת ידיו..." (בג"ץ 4927/06 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו, 25.9.2007), בפסקה א' לפס"ד של כב' השופט רובינשטיין).

172. כאמור, לבית משפט נכבד זה נתונה הסמכות להתערב בהליכי החקיקה בכנסת, ובמקרים המתאימים אף להורות על בטלות של חוק שנפל פגם חמור בהליך חקיקתו. עם זאת, הוכר בהלכה הפסוקה כי נוכח מעמדה של הכנסת כרשות המחוקקת, התערבות בהליכים פנים-פרלמנטריים תיעשה בצמצום ורק מקום שבו הופרו הוראות הדין או שנפגעו באופן ממשי ערכיו היסודיים של המשטר החוקתי. משכך, לא כל פגם שנפל בהליך החקיקה יצדיק התערבות שיפוטית. התערבות כאמור, ובפרט הכרזה על בטלותה של חקיקה ראשית, שמורה למקרים חריגים בלבד שבהם נפל "פגם היורד לשורשו של עניין בהליך החקיקה" (בג"ץ 8238/96 **אבו עראר נ' שר הפנים**, פ"ד נב(4) 26, 36 (1998)).

173. הליך חקיקה הלוקה ב-"פגם היורד לשורשו של עניין" הוא הליך הפוגע בערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי ככלל ושל הליך החקיקה בפרט (בג"ץ 5131/03 **ח"כ יעקב ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נט(1) 577 (2003)). משכך, בהיעדר הסדרה מפורשת של הנורמות הדיוניות הנדרשות להבטחת ערכי היסוד של הליך החקיקה, נדרש בית משפט נכבד זה לסוגיה בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14 (2004) (להלן: "**פרשת מגדלי העופות**"). שם נקבע כי "פגם היורד לשורש ההליך" הוא פגם הפוגע בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטר הדמוקרטי, ובהם עקרון הכרעת הרוב, עקרון השוויון הפורמלי, עקרון פומביות החקיקה ועקרון ההשתתפות. ואולם, חרף זיהויים של עקרונות

אלה, בית המשפט נמנע מקביעת מבחנים טכניים או פורמליים להתערבות שיפוטית בהליכי חקיקה. תחת זאת, אומץ מבחן מהותי הבוחן את עוצמת הפגיעה בערכי היסוד שעליהם נועד הליך החקיקה להגן **(פרשת מגדלי העופות, בעמ' 41)** :

"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... 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."

174. הלכה זו קיבלה ביטוי מובהק וחיזוק בפסק הדין התקדימי בבג"ץ 10042/16 **צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (נבו, 6.8.2017) (להלן: "**עניין קוונטינסקי**"), שבו הורה בית המשפט על בטלותו של חוק בשל פגיעה חמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה. בית המשפט עמד על כך שעקרון ההשתתפות הוא מאבני היסוד של הדמוקרטיה הייצוגית ושל ההליך הפרלמנטרי, ומשכך פגיעה משמעותית בו עשויה להצדיק התערבות שיפוטית. בכלל זאת, נקבע כי העיקרון מחייב קיומו של דיון רציני ומעמיק שיאפשר לחברי הכנסת למלא את תפקידם הציבורי ולגבש עמדה מושכלת ביחס להצעת החוק (**עניין קוונטינסקי**, בפס' 52 לפס"ד של כב' השופט סולברג) :

"עקרון ההשתתפות איננו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכוח פיזית בדיוני מליאת הכנסת או הוועדה. עקרון ההשתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, להעיר ולהאיר, לשאול ולשקול – הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושכלת בסוגיה שעל הפרק."

175. **מכאן, כי עקרון ההשתתפות אינו מתמצה בעצם האפשרות הפיזית להשתתף בדיון, אלא מחייב קיומו של הליך חקיקה סדור ומהותי. בהתאם לכך, נקבע כי על המחוקק לקיים הליך שיאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מושכלת ביחס להצעת החוק העומדת לדיון (שם, בפסקה 59) :**

"... הליך החקיקה צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפניהם. גיבוש עמדה איננו אקט 'פסיבי' גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושכלת בעד או נגד הצעת החוק. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך החקיקה."

176. נדגיש כי תפקידה של הכנסת אינו לשמש "סוכנת חקיקה" של הממשלה, בבחינת "חותמת גומי" גרידא, אלא לקיים דיון עצמאי בהצעות החוק המובאות בפניה ולפקח על פעולות הרשות המבצעת. משכך, שימוש של הממשלה ברוב הקואליציוני שבידיה באופן המייתר דיון פרלמנטרי ממשי עלול לרוקן מתוכן את תפקידה המוסדי של הכנסת ולהפוך את הליך החקיקה למנגנון המאשר את רצון הממשלה בלבד. על סכנה זו עמד כב' השופט סולברג (**עניין קוונטינסקי**, בפס' 63, הדגש הוסף) :

"מבלעדי דיון מינימלי, לא יוכלו חברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, מושכלת, לחנוך בדעתם ולהחליט אם לתמוך בהצעת חוק, לעשות לתיקונה, או להתנגד לה. ללא אפשרות לקיים דיון – השתתפותם של חברי הכנסת בהליך החקיקה תרוקן מתוכן, ותצטמצם אך להכרה בסיסית ו'פסיבית' של הצעת החוק שלפניהם. במצב מעין זה ישנו חשש לא מבוטל כי הכנסת תהפוך ל'חותמת גומי' של יוזמי הצעות החוק – פעמים רבות, של הרשות המבצעת, אשר כאמור, נהנית מרוב בכנסת. עקרון הפרדת הרשויות מחייבנו אפוא לעמוד על המשמר, לבל תאפיל הממשלה על הכנסת."

177. אף שנמנע מקביעת רף קשיח באשר להיקף הדיון הנדרש לשם הבטחת עקרון ההשתתפות, בהלכה הפסוקה התגבשה שורה של שיקולים רלוונטיים לבחינת תקינותו של הליך החקיקה לעניין קיומו של דיון ממצה המממש את עקרון ההשתתפות, לרבות: משך הדיון ומידת התאמתו למורכבות הצעת החוק ולהשלכותיה; פרק הזמן שניתן לחברי הכנסת לעיין בהצעה עד למועד הדיון; קיומה של תשתית עובדתית שצורפה להצעת החוק; וכן מידת ההשפעה של הדיונים בוועדה ובמליאה על נוסח החוק ותוכנו **(עניין קוונטינסקי, בפס' 80 לפס"ד של כב' השופט סולברג)**.

178. זאת ועוד, כאמור לעיל, **הליך חקיקה תקין נועד גם לאפשר לכנסת למלא את תפקידה כרשות מחוקקת, המפקחת גם על הרשות המבצעת**. כידוע, ועדות הכנסת הן מן הכלים המרכזיים העומדים לרשות הכנסת לצורך קיום הליך חקיקה תקין ופיקוח על עבודת הממשלה. תפקידן הפיקוחי מעוגן במארג רחב של מקורות נורמטיביים, ובהם אף חוקי היסוד. במסגרתן מתקיים עיקר הדיון המקצועי והציבורי בהצעות חוק, והן משמשות זירה מרכזית למימוש תפקידה של הכנסת כרשות מחוקקת ומפקחת.

179. דברים אלה קיבלו ביטוי גם בפסיקתו של בית משפט נכבד זה, אשר עמד לא אחת על חשיבותן של ועדות הכנסת בהליך החקיקה ובפיקוח הפרלמנטרי על עבודת הממשלה. בהקשר זה יפים דבריה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות בבג"ץ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, בפס' 13 (נבו, 17.8.2016):

"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 ולא אחת יש לאותם דיונים השפעה ממשית על גורל הצעות החוק ועל תוכנן."

180. לכל אחת מוועדות הכנסת תחום מומחיות ייחודי, שנועד להבטיח כי הליך החקיקה יתנהל באופן מקצועי, ממוקד ומבוסס ידע. בהתאם לכך, השימוש בוועדות מיוחדות, המוקמות לצורך קידום נושא מסוים, מחייב זהירות מיוחדת. בית משפט נכבד זה עמד על כך שאין לעשות בוועדות אלה שימוש כדרך לעקוף את הוועדות הקבועות, המשמשות כאכסניה המקצועית והטבעית לדיון בהצעות חוק המצויות בתחום מומחיותן **(שם, בפסקה 14)**.

"לצד קביעה זו ראיתי להעיר כי ככלל, השימוש בכלי הוועדות המיוחדות ראוי לו שיהא מדוד, זהיר וענייני, ויש להישמר מאוד מפני השימוש בכלי זה כאמצעי לעקיפת הוועדות הקבועות האמורות לשמש כ"אכסניה הטבעית" לדיונים בהצעות חוק ובתיקוני חקיקה המצויים בתחום מומחיותן."

181. בפרט, נקבע כי שימוש בכלי של ועדה מיוחדת על מנת להעביר את הדיון בהצעת חוק לוועדה שתסכים לחוקק את החוק "as is", תוך פגיעה בעקרון העצמאות הפרלמנטרית הוא פסול מיסודו, והוא עשוי לעלות כדי פגם היורד לשורש הליך החקיקה שיצדיק את בטלותו (שם), בפסקה 13, הדגש הוסף):

"העותרים הוסיפו וטענו כי הוצאת הדיון ברפורמה מידי ועדת הכלכלה משום שיר"ר ועדת הכלכלה, חבר הכנסת איתן כבל, סירב להיענות לדרישתו של שר האנרגיה להעביר את הרפורמה "as is". מהווה פגם מהותי בהליך החקיקה המצדיק התערבות. אכן דרך התנהלות זו אשר לא נסתרה מפורשות בטיעוני המדינה או הכנסת [...] היא בלתי ראויה ופסולה. 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 ולא אחת יש לאותם דיונים השפעה ממשית על גורל הצעות החוק ועל תוכנן. על כן, דרישה להעביר בוועדה של הכנסת הצעת חוק "as is" מבקשת, למעשה, למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי בוועדות ובכך היא חותרת תחת אחת התכליות המרכזיות שביסוד פעילותן של ועדות הכנסת. דרישה כזו אף פוגעת בעקרון העצמאות הפרלמנטארי עליו עמדתי בעבר בצייני כי "עצמאותם של חברי הכנסת חיונית היא לתפקודו התקין של משטר דמוקרטי" (בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ס(4) 287, 300 (2006); כן ראו בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 682 (1995)). סירובו של חבר הכנסת איתן כבל כיר"ר ועדת הכלכלה להיענות לאותה דרישה, ככל שהוצגה, היה אפוא מהלך דרוש וראוי להגנה ולשמירה על עצמאותה הפרלמנטרית ועל תפקודה התקין של ועדת הכלכלה. זאת ועוד, אילו הוכח כי הוועדה המיוחדת כמי שהופקדה על הדיון ברפורמה חלף ועדת הכלכלה, נכנעה לדרישה להעביר את הרפורמה "as is" כי אז הייתי רואה בכך פגם היורד לשורש הליך החקיקה המצדיק את פסילתו."

182. כמו כן, על אף שככלל בחינת הליך החקיקה מתמקדת בבחינת ההליך שהתקיים לגבי החוק בכנסת, בית המשפט הנכבד קבע כי גם הליך גיבוש החקיקה בממשלה כפוף לביקורת שיפוטית. שכן, על הליך ההכנה וגיבוש החקיקה חלים כללי המשפט המנהלי (ראו: בג"ץ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 273, בפס' 4 לפס"ד של כב' השופט גולדברג (1984); בג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש, בפס' 10 לפס"ד של כב' השופט הנדל (נבו, 22.2.2022) (להלן: "עניין צד"ל)).

183. באשר להנחיית היועצת המשפטית לממשלה בדבר הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות (נספח 2/ע), בית משפט נכבד זה עמד על חשיבותה להבטיח שהליך חקיקה ממשלתי יעשה באופן תקין ועל כן הדגיש את הציפייה שהיא תקיים כהלכה: "...הציפייה היא כי ממשלת ישראל תפעל בהתאם להנחיית היועץ לגבי הצעות חוק ממשלתיות, ותקפיד על כללי המשפט המינהלי – לרבות בנוגע לגיבוש תשתית עובדתית מלאה, ושיתוף הציבור וגורמי המקצוע בהליך" (עניין צד"ל, בפס' 17 לפס"ד של כב' השופט הנדל; ראו גם: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, בפס' 71 לפס"ד של כב' השופט פוגלמן (נבו, 2.1.2025)).

ד.3.ב. בהליך חקיקת החוק נפלו פגמים היורדים לשורש ההליך המצדיקים את בטלותו

184. העותרת סבורה כי הליך החקיקה שבענייננו הוא ללא ספק מהמקרים החריגים והקיצוניים בהם מוצדק והכרחי שבית המשפט הנכבד יתערב ויתן סעד חוקתי של בטלות החוק. כפי שהעותרת תפרט להלן, בהליך נפלו פגמים רבים, אשר ברובם הם פגמים היורדים לשורש ההליך, אך מקל וחומר משקלם המצטבר של הפגמים הרבים מוביל למסקנה כי אין מנוס מלבד להורות על בטלות החוק.

185. כנזכר לעיל, כבר בשלב גיבוש הצעת החוק הממשלתית נפלו פגמים מהותיים, אשר כתוצאה מהם הועברה הצעת חוק ממשלתית ללא גיבוש תשתית עובדתית ומשפטית מספקת, ותוך הפרה של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה.

186. ראש וראשונה, הצעת החוק הועברה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה ללא אישור היועצת המשפטית לממשלה, תוך הפרה מפורשת של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה (נספח ע/2, בפסקה 49-53). כפי שקובעת ההנחיה, ברחל בתך הקטנה: "משמעות הקביעה כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק היא כי אין להגישה לוועדת השרים לענייני חקיקה" (שם, בפסקה 51).

187. ודוק, אין מדובר רק בפגם "טכני" של הפרת הנחיית היועצת המשפטית לממשלה, כי אם חוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה דאז, עו"ד מאיר לוין, הבהירה כי קידום הצעת החוק עלול לפגוע בפעילות התקינה של התקשורת במדינת ישראל ולפגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות – סוגיות חוקתיות בעלות חשיבות מכרעת.

188. כאמור, הצעת החוק הובאה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה מבלי שהושלמה לגביה התשתית העובדתית והמשפטית, ומבלי שלובנו כהלכה התשתית המקצועית והמשפטית להסדרים הרחבים שנכללו בה. ויודגש – נוכח העובדה שהצעת החוק טומנת בחובה רפורמת עומק בשוק רגיש במיוחד – שוק התקשורת, תוך שינוי סדרי עולם במגוון תחומי הסדרת שוק השידורים, מדובר בהצעה מורכבת ומסועפת – הרי שיש חשיבות מיוחדת להשלמת עבודת גיבוש התשתית העובדתית, המקצועית והמשפטית.

189. על עומק הפגם האמור מלמדת ההערה התקדימית שנוספה לפרסום הצעת החוק – "יובהר כי הצעת החוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

190. בהקשר זה ראוי לציין כי יש טעם לפגם וראיה נוספת למטרתו האמיתית של החוק, בכך ששר התקשורת התגאה בעובדה שהצעת החוק קודמה חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שפרסם ביום 22.10.2025 בחשבון ה-X שלו (הדגש הוסף):⁹

"הצעת החוק הממשלתית הראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל שמונחת על שולחן הכנסת למרות התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, ועם הערת כוכבית חריגה שמציינת זאת ברשומות.

למיטיבי לכת: מדובר בעיטור העוז במאבק על המשילות מול הדיקטטורה המשפטית. שמנסה בכל כוחה לחסום כל רפורמה, כל סמכות נבחרת וכל שינוי לטובת הציבור.

⁹ הפוסט המלא זמין כאן.

העתק פרסום מחשבון ה-X של שר התקשורת מיום 22.10.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/31

191. כאשר השר שקידם את הצעת החוק מתגאה כך בהתעלמות מהייעוץ המשפטי לממשלה, שחוות דעתו היא מחייבת כאשר מדובר בתזכיר חוק ממשלתי, אין מדובר ב-"עיתור עוז", אלא בפשטות – בפגם מהותי בהליך, שמעיד גם על המהות האמיתית מאחורי החוק.

192. בנוסף, בהליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית נפל פגם מהותי נוסף בכך שהליך ההיוועצות מול רשות האסדרה נעשה באופן לא ממצה, באיחור ניכר, מבלי שתוקנו כל הפגמים המהותיים עליהם עמדה הרשות. התנהלות זו מלמדת כי הליך ההתייעצות לא נעשה לשם הגשמת מטרתו – בחינת ההשפעות של ההסדרה החדשה המקודמת – כי אם הוא נעשה באופן שטחי ולאחר יד רק כדי לצאת ידי חובה.

193. כזכור, הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה החל רק לאחר שבחודש מאי 2025 הצעת החוק כבר אושרה בפעם הראשונה בוועדת השרים לענייני חקיקה. והרי, מטרת הביצוע של הליך RIA וההתייעצות עם רשות האסדרה נועד כדי "לקדם אסדרה מיטבית שנועדה להגשים זכות יסוד או אינטרס ציבורי..." (כאמור בסעיף 1 לחוק עקרונות האסדרה). משכך, מובן מאליו כי דרך המלך לקיים הליך התייעצות עם רשות האסדרה שיגשים מטרה זו היא לבצעו טרם הבאת הצעת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה (סופו של הליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית).

194. אולם, גם לאחר שבוצעה ההתייעצות עם רשות האסדרה, זו לא נעשתה באופן מספק, שכן הצעת החוק קודמה חרף קביעת רשות האסדרה כי נפל **פגם מהותי** ברכיב קריטי בהצעת החוק – שידורי חדשות. והרי, מדובר בקביעה חמורה שהיה על הממשלה לתת עליה את הדעת טרם "הדהירה" שלה להבאת הצעת החוק לשולחנה של הכנסת.

195. אם כן, כבר בשלב גיבוש הצעת החוק בממשלה נפלו פגמים משמעותיים היוורדים לשורש ההליך, שאין להשלים עימם. הצעות חוק ממשלתיות "נהנות" מהליך חקיקה ב-"מסלול מהיר" בכנסת (כך למשל הן פטורות משלב הקריאה הטרומית), וזאת מתוך הנחה שנעשתה בגיבושן עבודת מטה ממשלתית סדורה, לצורך גיבוש התשתית העובדתית והמשפטית המתחייבת. במקרה דנן, מדובר בהצעת חוק ממשלתית שביקשה להחזיק את החבל בשני קצותיו – מצד אחד היא הפרה את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה ולא עמדה בהסדרים החלים על הצעות חוק ממשלתיות, ומצד שני היא נהנתה ממעמדה כהצעת חוק ממשלתית והמסלול המהיר להן זוכות הצעות חוק שכאלו.

196. בעוד שניתן היה לרפא (ולו בדוחק) את הפגמים הללו בהליך החקיקה בכנסת, **במקרה דנן גם ההליך שהתנהל בכנסת רצוף פגמים, ולכן לא רק שהוא לא ריפא את פגמי ההליך בשלב הגיבוש הממשלתי, אלא נוספו במהלכו פגמים חמורים נוספים.**

197. בין יתר הפגמים האמורים, ניתן לציין תחילה את ההחלטה להעביר את הצעת החוק לטיפול של ועדה מיוחדת, תוך התעלמות מעמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת, והכל במטרה להבטיח שהצעת החוק תטופל בוועדה שבה לשר התקשורת תהיה השפעה בלעדית.

198. בענייננו, עולה בבירור כי הסיבה האמיתית שעמדה מאחורי העברת הדיון מוועדת הכלכלה לוועדה מיוחדת נבע מרצונם של שר התקשורת והממשלה לקדם את החקיקה בוועדה

"נוחה", שתואמת את מדיניותם ואת סדר היום שהם מעוניינים לקדם. למעשה, שר התקשורת אף לא הסתיר את העובדה כי הוא אינו מעוניין שהחקיקה בתחום התקשורת תקודם בידי ועדה בכנסת בה מכהן יושב ראש עצמאי, אלא רק בידי ועדה שתקדם את מדיניות הממשלה – as is, תוך התעלמות בוטה מעקרון הפרדת הרשויות ופגיעה אנושה בתפקידה של הכנסת לפקח על הממשלה.

199. כזכור, כבר בחודש פברואר 2025 ביקש שר התקשורת, על דעת ראש הממשלה (שהסדר ניגוד העניינים שלו מונע ממנו לעסוק בתחום התקשורת), להקים בכנסת ועדה ייחודית לדיונים בחוקי התקשורת, תוך שהוא כותב במכתבו כך (בפסקה 5, נספח 15/ע, הדגש הוסף):

"לאור האמור, ולאחר שיחות רבות בינינו, כולל "אור ירוק" מראש הממשלה לעניין, ועל מנת לקדם את מדיניות הליכוד והימין בתחום התקשורת, אני פונה אליך בבקשה להקים ועדת תקשורת בכנסת אשר תעסוק ברפורמות המשמעותיות העומדות על סדר היום הציבורי – בעיקר בתחום השידורים. ועדה כזו חיונית במיוחד כאשר י"ר ועדת הכלכלה עמוס לעייפה בעניינים רבים, וגם כשהוא מתפנה לתחום השידורים הוא מקדם בו סדר יום הזוכה לתשואות מהאופוזיציה והשמאל."

200. זאת ועוד, כפי שעולה ממכתבו זה של שר התקשורת, שר התקשורת מצא טעם לפגם בעובדה כי יושב ראש ועדת הכלכלה קיים דיונים בהם נכחו מומחים וגורמים שונים, שכן אלו הביעו עמדה שונה מעמדתו של השר. כך למשל, השר הביע תרעומת על כך שלאחד מהדיונים שנערכו בוועדת הכלכלה זומן כבוד השופט בדימוס חנן מלצר: "... אלא שהוא הביא כ"אורים ותומים" את השופט בדימוס מלצר בניסיון להלך אימים על חברי הכנסת ואף הציע למנותו כי"ר זמני למועצת התאגיד" (שם, בפסקה 4), והוא הפליג בתיאור מכפיש כי למעשה "י"ר ועדת הכלכלה נשלט על-ידי השופט מלצר, הנהלת התאגיד וחברי "יש עתיד"..." (שם, בפס' 11).

201. ויודגש כי ההחלטה על הקמת ועדה אד-הוק במטרה להאיץ את חקיקת החוק, על אף מורכבותו, אורכו, ורגישות הסוגיות בהן הוא נוגע בתחום התקשורת, היא פגם מהותי של ממש. למעשה, כפי שהזהירה היועצת המשפטית לכנסת, עוד במכתבה מיום 30.11.2025 לחברי ועדת הכנסת (נספח 10/ע), הדבר הוביל לכך שוועדה שאין לה מומחיות וניסיון בתחום התקשורת הוציאה תחת ידיה חקיקה "שאינה מיטבית", בלשון המעטה (בפסקה 26):

"לאור כל האמור לעיל ובשל החשיבות הרבה שבשמירת כוחן של הוועדות וסמכויותיהן, לרבות למול הממשלה, לעמדת, החלטה מסוג זה תהווה פגם בהליך החקיקה של הצעת החוק. כמו כן, ככל שהעברת ההצעה נעשית במטרה להאיץ את הליך החקיקה, כשהוועדה שדנה בהצעת החוק טרם רכשה מקצועיות מספקת לדיון בהסדרים העומדים בפניה, יש בכך כדי להטיל, על פני הדברים, צל כבד על היכולת של אותה ועדה להוציא תחת ידיה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעה כה מקיפה ומורכבת. בנסיבות אלה, עלול להתעורר גם חשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, דבר עליו שעמדתי בהנחייתי לעיל."

202. למותר לציין כי גם אין לקבל את הטענה שהעלה שר התקשורת, לפיה הצורך בהעברת הטיפול בהצעת החוק לוועדה ייחודית נובע מ-"הדחיפות הרבה" לשיטתו בהשלמת החקיקה (כאמור בסעיף 4 למכתב מיום 1.12.2025, נספח 13/ע). והרי, אין חולק כי מזה שנים ארוכות ששוק התקשורת משווע להסדרה מודרנית חדשה נוכח התמורות שחלו בו. למעשה הצורך בהסדרה חדשה שכזו אינו דבר חדש, כי אם עלה כבר בעשור האחרון, והוצף על-ידי כמה ועדות

ציבוריות בנושא. משכך, קשה להלום טענה כי היה מוצדק להקים ועדה ייחודית, חסרת ניסיון וראיית רוחב בשוק התקשורת, בטענת סרק בדבר קיומה של "דחיפות רבה".

203. לא זו אף זו, מוקשית במיוחד הטענה בדבר "דחיפות רבה" ביחס להצעת חוק שגיבושה החלה עוד בסוף שנת 2022, ולמעשה הונחה על שולחנה של הכנסת רק בתום שנת 2025. ככל ששר התקשורת ומשרד התקשורת סברו כי יש בקידום הצעת החוק בהילות אמיתית, היו מתכבדים ומשלימים את עבודת המטה הפנים-ממשלתית (שמעולם לא הושלמה כאמור) במועד מוקדם יותר, על מנת לאפשר לכנסת לטפל בהצעת החוק כראוי, ועל-ידי הוועדה המוסמכת לכך – היא ועדת הכלכלה.

204. מן הראוי לציין כי אף עו"ד אפיק היטיבה לעמוד על הקשיים בטענת השר בדבר הדחיפות לכאורה בהצעת החוק במכתבה מיום 1.12.2025 (בסעיף 3, נספח ע/13):

"לעניין הדחיפות המתוארת, יושב ראש ועדת הכלכלה הסכים להתחשב בכך בקביעת סדר היום של דיוני הוועדה, אך אני מבינה שהדבר אינו מקובל. בהקשר זה, אדגיש כי הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת רק ביום 21/10/25 ואושרה בקריאה הראשונה רק ביום 3/11/25. כלומר, שלושה חודשים בלבד לפני המועד שצוין במכתב השר שעד אליו הרפורמה צריכה להיכנס לתוקף. ככל שהממשלה הייתה סבורה כי מדובר ברפורמה כה הכרחית, ראוי היה שתביא אותה במועד מתאים כך שהכנסת תוכל לקיים עליה דיונים מספקים בהליך חקיקה נאות."

205. **כמאמר הפתגם הידוע – לפעמים הדרך הקצרה היא הארוכה ביותר.** הניסיון לקצר תהליכים תוך חריגה מהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, אי השלמת הליך RIA סדור כנדרש; דילוג על הליכי החקיקה התקינים ועוד, הובילו לכך שהחוק שגובש אינו מהווה הסדר שלם, חסר קוהרנטיות, ויש להורות על בטלותו.

206. פגם נוסף בהליך החקיקה בכנסת, שעומד בקשר ישיר להחלטה להעביר את הצעת החוק לטיפול של ועדה מיוחדת שבראשה עומדת חה"כ מאותה מפלגה של שר התקשורת, הוא השפעת היתר של השר על דיוני הוועדה, הכרעותיה וסדר יומה. כפי שניתן להיווכח, שר התקשורת לא רק שפעל להעביר את הצעת החוק לוועדה ייעודית, כי אם גם נכח בדיונים רבים שקיימה אותה ועדה, קבע את מהלך הדברים והייתה לו השפעה מהותית על פעילותה.

207. קביעה זו אינה רק מסקנותיה של העותרת, כי אם היא תואמת את קביעתה של היועצת המשפטית לכנסת במכתבה מיום 15.4.2026 (נספח ע/16, בפסקה 10):

"בנוסף לכך, ניכרת השפעה רבה של שר התקשורת על הוועדה וסדר יומה וכן על ההכרעות ועל תיקוני הנוסח שהועברו מטעם ביחס לפרק הראשון שבו דנה הוועדה, שבהם אומצו כלל עמדות שר התקשורת בסוגיות הליבה שנדונו בדיוני הוועדה, מבלי שניתנו הנמקות לנוסח, ובאופן שסותר את שעלה בדיונים ובפרט על ידי חברי הוועדה. בהקשר זה, אשוב ואפנה לדברים שאמרתי בדיון שקיימה ועדת הכנסת ביום 1.12.2025, עובר להקמת הוועדה המיוחדת ומינויה כוועדה המוסמכת לדיון בהצעת החוק, כי לעמדותי הקמת הוועדה המיוחדת מהווה כשלעצמה פגם בהליך החקיקה. הוספתי כי כאשר מוקמת ועדה מיוחדת רק לשם העברת רפורמה as is, הדבר אף עולה כדי פגם היורד לשורש הליך החקיקה."

208. אולם, בכך לא הסתיימה ההשפעה של שר התקשורת על התנהלות הוועדה - במהלך הדיונים על ההסתייגויות להצעת החוק, התברר כי חברי כנסת מטעם הקואליציה העלו הסתייגויות שנוסחו מטעם שר התקשורת, לא פחות מכך.

העתק כתבה של אלי הירשמן ב-N12 מיום 16.6.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/32

209. כפי שהודה בדבריו של חה"כ אבי מעוז, לא פחות מ-ממלא מקום יו"ר הוועדה (שהחליף את היו"ר ברבים מהדיונים), בדיון שהתקיים בוועדה ביום 16.6.2026, במענה לשאלה שהופנתה אליו מדוע נוסח ההסתייגות שהעלה זהה לנוסח שהעלתה חה"כ לימור סון הר-מלך: "... אז יכול להיות שהשר נתן לי נוסח ליושב ראש מועצת הקולנוע ואני הסכמתי [...] אני ביקשתי ממנו, הוא דיבר איתי בעל-פה ואמרתי לו תביא את הנוסח..."¹⁰.

210. זאת ועוד, בתהליך החקיקה נפל פגם היורד לשורש העניין הנוגע לעקרון השתתפות המהותית של חברי הכנסת – שכן, הדיונים נעשו באופן חפוז ומואץ, מבלי שהתאפשר דיון אמיתי ומעמיק בסוגיות ליבה בהצעת החוק, וחברי כנסת פעם אחר פעם לא זכו לקבל זכות דיבור הולמת, ואף לעיתים נמנעה היכולת של נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה, גורמי המקצוע והייעוץ המשפטי לכנסת להביא את מלוא התשתית העובדתית והמקצועית בפני חברי הוועדה ולהשיב לשאלות ענייניות.

211. כפי שעולה בבירור גם מהתגובה המקדמית של המדינה בבג"ץ 47996-10-25, לא רק שהדיונים התקיימו בחיפזון, מבלי יכולת ללבן סוגיות משמעותיות, כים אם גם הדיונים התאפיינו ב-"לעומתיות" (כלשון התגובה) כלפי גורמי המקצוע מטעם הממשלה. משכך, במהלך הדיונים לא ניתן היה לקבל את מלוא התשתית העובדתית, המקצועית והמשפטית, שהיא תנאי הכרחי לקידומה של כל חקיקה, ובייחוד רפורמת עומק מורכבת ורגישה. להלן נביא דברים אלו (שם, כפי שהפנינו לעיל, בסעיף 7):

"פגמים אלה והנסיבות שהובילו אליהם ניכרים בבירור גם בהליך החקיקה המתנהל בימים אלה בוועדה המיוחדת בכנסת. הליך החקיקה מאופיין בלעומתיות, בראש ובראשונה כלפי גורמי המקצוע מקרב הממשלה – הן נציגי רשות האסדרה, הן נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה, אשר מואשמים כי עמדותיהם אינן ענייניות, לוקות בשיקולים זרים או פוליטיים, וכי כל תכליתן היא "לסכל" את קידום הצעת החוק. לגופים של דברים, נציגי הממשלה מתקשים להציג את תמונת הדברים המלאה, להשיב לשאלות ענייניות של חברי הכנסת, וליתן בידיהם את מלוא התשתית העובדתית והמשפטית הדרושה להם לצורך הדיון בהצעה, שכן הדיון ברבות מהסוגיות שמתעוררות לא מוצה ולא לובן כנדרש, ובפרט כך בכל הנוגע לפגמים המשפטיים בהצעה."

212. למעשה, לכל אורך הדרך היועצת המשפטית לכנסת וצוות הייעוץ המשפטי שהוקצה לדיוני הוועדה המיוחדת, הזהירו מפני ההתנהלות הלקויה בהליך החקיקה וניסו לסייע כמיטב יכולתם לרפא את הפגמים בהליך ולסייע לוועדה וליושבת הראש לקיים הליך נאות שיאפשר לחברי הוועדה השתתפות אמיתית.

¹⁰ לצפייה בחקלטה הדיון מיום 16.6.2026, ראו כאן:

<https://main.knesset.gov.il/APPS/committees/4584/sessions/2244198>

213. כך למשל, במכתבה מיום 15.4.2026 עמדה היועצת המשפטית לכנסת על הפגמים הנוגעים, בין היתר, לעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת (בפסקה 10, נספח ע/16, הדגש הוסף):

"דא עקא, מדיון לדיון התברר כי הקשיים שעליהם עמדתי בחוות הדעת הולכים ומתממשים. כך, המתווה הדיוני שהצעתי לא הביא לשיח בין גורמי הממשלה באופן שמאפשר לרפא את הפגמים שנפלו בהליך הפנים-ממשלתי; לא הוצגה תמונה כלכלית מלאה כפי דרישת חברי הוועדה (אף לא במסגרת דיון חסוי שקיימה הוועדה בנושא); ניכר כי דיוני הוועדה מתנהלים באופן מואץ, ללא הכרעות, חלף התמקדות בסעיפים שכבר נדונו; חברי הוועדה מוסיפים להלין על כך שזכות הדיבור שניתנת להם קצובה ומוגבלת באופן שאינו מאפשר לממש את עקרון ההשתתפות שלהם, וכן על הוצאתם מהדיונים מטעמים לא ענייניים ולמשכי זמן ארוכים."

214. למותר לציין כי גם לאחר אזהרותיה אלו של היועצת המשפטית לכנסת, התנהלות לקויה זו לא תוקנה. עדות בולטת לכך כי האופן שבו נערך פיצול החוק. כאמור לעיל, ביום 14.5.2026, ערב כניסת שבת, הועברה בבהילות לחברי הוועדה הצעה לפיצול החוק, ללא דברי הסבר, כאשר דיון בנושא התקיים כבר ביום ראשון שלאחר מכן.

215. עיון בפרוטוקול הדיון מיום 17.5.2026 מלמד בבירור כי חברי הוועדה הלינו על כך שלא היה ביכולתם ללמוד לעומק את הצעת הפיצול ערב שבת, ובפרט מדובר במסמך ארוך ומורכב של עשרות עמודים (ראו בעמודים 3-11). מקל וחומר אף שלא ניתן היה להבין את מלוא ההשלכות וההשפעות שיוצר פיצול החוק, לרבות החידושים שהוכנסו בו.

216. כפי שעמד על כך עו"ד פנחס גורט, היועץ המשפטי לוועדה המיוחדת, בדבריו המשקפים זאת היטב (בעמוד 11):

"המועד שהמסמך הונח בו לא מאפשר לחברי הוועדה וגם לא לנו להיערך כמו שצריך. היום בבוקר אנחנו גם קיבלנו מסמך. ההצעה הזו הוצגה כהצעת פיצול. אנחנו שיקפנו לחברי הוועדה שזו לא הצעת פיצול. הצעת פיצול היא הצעה כמו שנקבע בסעיף 84 לתקנון הכנסת. הצעה כזו אמורה להיות עם דברי הסבר ודברי הסבר לא היו.

ההסבר הדל מאוד שנשלח הבוקר שראינו אותו לראשונה לא עבר דרכנו ולא הכרנו אותו לפני כן. בעינינו הוא לא משקף דברי הסבר שמאפשרים להבין את משמעויות הפיצול. אני אתן דוגמה קטנה. דוגמאות אני מניח שיהיו למכביר לאחר שההצעה תוצג על ידי יושבת-ראש הוועדה או על ידי מי המשרד – לא ברור לי מי מביא כאן את ההצעה. הוועדה היא זו שצריכה לדון ולהחליט כי ההצעה הזו התנתקה מהשלב שבו היא מונחת בידי הממשלה והיא כרגע בידי הכנסת. הוועדה הזו היא זו שאמורה לדון בפיצול ואחר כך להגיש אותו הלאה כדי לקדם אותו."

העתק עמ' 1-13 מפרוטוקול דיון הוועדה המיוחדת מיום 17.5.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/33

217. יתרה מכך, באותו הדיון ציין עו"ד גורט, כי לא רק סביב ההצעה לפצל את החוק לא ניתן לחברי הוועדה וליעוץ המשפטי שלה מספיק זמן ללמוד ולהבין את ההסדרים, כי אם גם קודם לכן (שם, בעמודים 8-9, הדגש הוסף):

"...צריך להבין – וזו גם נקודה שחשוב להסביר בעיקר על רקע הפיצול שאמור להידון היום – שכשמגיעה הצעת חוק לכנסת ייתכן שמדובר בהצעה נפלאה, מיוחדת, ראויה שנעשה לגביה הליך תקין לחלוטין. אבל לכנסת גם מותר לומר את דברה ויכול להיות לפעמים שדבריה שונים מדברי הממשלה.

זה כמובן לגיטימי וזה אף תפקידה של הכנסת כגורם מפקח על עבודת הממשלה. כשאנחנו מקבלים זמן ללמוד ואנחנו יכולים להיערך – לא רק אנחנו אלא גם חברי הוועדה ומשרד התקשורת – זה מאפשר לקיים כאן הליך. כשהקצב חורג מזה – ושוב ברקע הדברים מדובר בהצעה משמעותית מאוד שהגיעה בשלב שאנחנו עוברים ישר מהגהה לדיון בהצעה עצמה – נדרש הזמן הזה. היחס הזה בשלב הראשון נשמר וניתן לראות שלא היה שלב בו אמרנו שלא הספקנו להיערך או שלא הספקנו להתכונן. ניסינו ככל יכולתנו לעמוד בקצב שהוכתב ואני חושב שעמדנו בו בהצלחה.

בשלב מתקדם יותר – כנראה על רקע הזמן שבו ההצעה הגיעה מול הזמן שנותר עד לבחירות – חל שינוי בקצב. נכנסו יותר ויותר סעיפים והוראות חדשות לתוך סדר היום באופן שהתערענו שלא נוכל להיערך לו מראש. כעת הקצב כבר השתנה עוד יותר ועמדתנו בעניין הזה לא התקבלה פעם אחר פעם. אנחנו אמרנו ועדיין אומרים שכשמדובר בקצב שלא מאפשר למידה אנחנו מתריעים על זה.

218. עדות נוספת לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת עולה מקריאת מכתבם של ארבעה חברי כנסת החברים בוועדה (חה"כ אפרת רייטן-מרום, חה"כ שלי טל-מירון, חה"כ איתן גינזבורג וחה"כ יבגני סובה) לעו"ד אפיק מיום 11.6.2026, שבו הם מלינים על כך שבדיון שהתקיים באותו יום נפלו פגמים חמורים, ובהם: השפעה ניכרת של שר התקשורת על אופן ניהול הוועדה ואף ניהול חלקים ניכרים מהדיון, לרבות התערבות בנוסח סעיפים בחוק; פגיעה בזכות הדיבור של חברי כנסת מטעם האופוזיציה והוצאתם מהדיון ללא הצדקה; וכן, התעלמות מעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה.

העתק מכתב חברי הוועדה מיום 11.6.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/34

219. ולבסוף, פגם נוסף שמצטרף לכל הפגמים המתוארים לעיל הוא ההחלטה להורות על פיצול הצעת החוק. בכך, נעשה פיצול מלאכותי, חסר בסיס מקצועי ושאינו נותן מענה לפגמים הרבים ממילא שהיו בהצעת החוק הן המקורית והן בחוק שעבר, וזאת תוך התעלמות (פעם נוספת!) מעמדתה הנוקבת והמתנגדת של היועצת המשפטית לכנסת.

220. כפי שתיארנו לעיל, הפיצול של הצעת החוק לא נועד לשפר את איכות החקיקה, או מתוך רצון להפריד באופן הגיוני בין היבטים שונים בחוק ויצירת הליך חקיקה מדורג, כי אם כדברי עו"ד אפיק "ההיגיון היחיד המסדר היחיד שיש כאן זה הזמן - רוצים להעביר מהר מהר מהר, יאללה יאללה", על מנת להספיק את חקיקת החוק טרם הבחירות – בכל מחיר.

221. כאמור, פיצול החוק החמיר את הפגמים שהיו קיימים בו מלכתחילה ואף יצר עיוותים נוספים, שחלקם אף מנוגדים לתכליות שעמדו ביסודו. כך למשל- בעוד שהצעת החוק ביקשה לכוון רגולטור חדש לשוק התקשורת שירכז תחתיו את האסדרה של כל תכני הצפייה והשמע ויחליף את הרשות השנייה ואת מועצת הכבלים והלווין, בשל הפיצול, הרשות השנייה תמשיך להתקיים במקביל אך עם סמכויות פיקוח מצומצמות. ברי, כי במקום לייעל ולאחד את הרגולציה, החוק יוצר כעת חוסר אחידות וכפל רגולטורי ללא כל הצדקה מהותית.

222. דוגמה נוספת לחוסרים המהותיים בחוק היא העובדה שבפיצול נגרעו ממנו הסעיפים העוסקים בסמכויות הפיקוח והאכיפה של הרגולטור החדש. דבר זה מרוקן את החוק מ-"שיניים", ופוגע ביישומו.

223. צא ולמד, מדובר בחקיקה בתחום התקשורת שהוא תחום רגיש ביותר, הן כלכלית והן ציבורית, ערב בחירות ומורכב ביותר טכנולוגית ורגולטורית. דווקא בתחום כל כך מורכב, אמות המידה שנקבעו בפסיקה לגבי עיקרון ההשתתפות וכיוב' צריכות לקבל משנה תוקף מיוחד ומשכך – די היה בפגמים בעוצמה נמוכה על מנת להביא לפסילת החוק, ואילו בענייננו הפגמים בעוצמה גבוהה מאוד, חוזרים ונשנים, הולכים כחוט השני לאורכו של כל הליך החקיקה החל מגיבוש במשרד התקשורת ועד להבאתו לוועדה מיוחדת ופיצולו בה, תוך כדי מעורבות חסרת תקדים ואישית של השר, הסותרת את הפרדת הרשויות, בכל שעל ושעל בחקיקה (עד כדי ניסוח הסתייגויות עבור חברי הכנסת מילה במילה!). זהו הליך חקיקה ראוי רק בעולם הפוך לחלוטין.

224. **לסיכום פרק זה, העותרת תטען כי הצטברות הפגמים כולם מובילה למסקנה לפיה בהליך החקיקה נפל פגם היורד לשורש הליך החקיקה, ומשכך אין מנוס מלהורות על בטלות החוק.**

4.ד החוק יוצר פוליטיזציה בהסדרת שוק התקשורת והתערבות שלטונית בתקשורת החופשית

225. בפתח פרק זה, ולאחר שעמדנו על חשיבות פעילותה של תקשורת חופשית ועצמאית להבטחת קיומו של משטר דמוקרטי, נבקש להראות כיצד הצעת החוק יוצרת זיקה הדוקה בין הדרג הפוליטי לבין הגורמים האמונים על אסדרת שוק התקשורת, ומאפשר התערבות שלטונית שחותרת תחת הערך המוגן של חופש העיתונות.

226. והרי, אחד מתפקידיה החשובים של התקשורת במדינה דמוקרטית היא לחשוף ולהנגיש לציבור מידע אמין על התנהלות השלטון, לחשוף מעשי שחיתות ומנהל לא תקינים, לבקר ולפקח על פעילות הגופים השלטוניים השונים, ובראשם הממשלה (ראו למשל: בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה, בפס' 35 לפס"ד של כב' המשנה לנשיאה מלצר (נבו, 23.1.2019) (להלן: "עניין ארגון העיתונאים").

227. משכך, ברי כי על מנת להבטיח שהתקשורת ממלאת את תפקידה כ-"רשות הרביעית" יש להימנע מרגולציה של שוק התקשורת שנועדה לשרת אינטרסים פוליטיים של צד זה או אחר במפה, ויש לפעול לצמצום התערבות שלטונית שיש בה להשפיע על השחקנים בשוק באופן שמשתר אינטרסים פוליטיים. כפי שעמד על כך בית משפט נכבד זה (עניין ארגון העיתונאים, בפס' 39 לפס"ד של כב' המשנה לנשיאה מלצר):

"נוכח האמור, נקל להבין כי התערבות שלטונית בגופי התקשורת, גם אם היא נעשית ברמה "המוסדית", מתוך מטרה "להתאים" את מבנהו של שוק התקשורת, כך שיתיישב עם אינטרסים של צד כזה או אחר במפה הפוליטית, מהווה למעשה, הכפפה אסורה של התקשורת, שאמורה להיות עצמאית – למאויים של השלטון. התנהלות שכזו פוגעת בחופש העיתונות במובנו הרחב..."

228. חרף עקרון יסודי זה, החוק דווקא מאפשר לשיקולים פוליטיים ולאינטרסים שלטוניים לחדור להסדרה של שוק התקשורת ומשנה במידה ניכרת את מערכת היחסים בין השלטון לכלי התקשורת. מגמה בולטת זו ניכרת בהסדרים שונים שנקבעו בחוק, וזאת בייחוד בשלוש צמתים מרכזיות: ראשית, החוק מקים מאסדר חדש לשוק התקשורת ומרכז בידיו סמכויות פיקוח ואכיפה נרחבות, תוך עיצוב מנגנוני מינוי ושליטה המעניקים לשר התקשורת ולממשלה השפעה משמעותית על הרכבו ועל פעילותו של המאסדר האמור; שנית, החוק מעניק לדרג הפוליטי נגישות למידע רגיש הנוגע לגופי התקשורת; ושלישית, החוק מקנה למאסדר

(שכאמור נשלט במידה רבה על ידי הממשלה) סמכויות בעלות השפעה ישירה על פעילותם הכלכלית והמקצועית של גופי השידור ובהן מדידת הרייטינג.

229. **מכלול הסדרים זה מעורר חשש ממשי להגברת השפעתם של נבחרים ציבור על שוק התקשורת ועל גופי החדשות הפועלים בו, באופן העלול לפגוע בעצמאותם וביכולתם לבצע את תפקידם הציבורי ללא מורא וללא תלות בשלטון. חלק מהסדרים אלה צפויים להתממש אף בסמוך למועד הבחירות הקרבות.**

230. ראשית, החוק מבקש לערוך שינוי מבני משמעותי באופן אסדרת שוק התקשורת בישראל באמצעות הקמת מאסדר חדש, שאמור היה להחליף את הרשות השנייה ואת מועצת הכבלים והלוויין, האמונות כיום על הפיקוח והאסדרה של שוק השידורים והרדיו. למען הסדר הטוב יצוין כי בשל פיצול החוק, כל עוד לא יחוקק החלק הנוסף הרשות השנייה תמשיך להתקיים עם סמכויות פיקוח מצומצמות.

231. בהתאם לסעיף 2 לחוק, יוקם גוף חדש בשם "הרשות לתקשורת משודרת" (להלן: "**הרשות**"), אשר ירכז בידיו סמכויות רחבות הנוגעות להסדרת פעילותם של גופי התקשורת, פיקוח עליהם ואכיפת הוראות הדין בתחום.

232. בראש הרשות תעמוד מועצה בת תשעה חברים – היא "המועצה לאסדרת התקשורת המשודרת" (להלן: "**המועצה**"), מתוכם שישה מחבריה יהיו נציגי ציבור שימונו על ידי שר התקשורת בהתאם להמלצת ועדת איתור, ושלושת החברים הנותרים יהיו עובדי מדינה: עובד רשות האסדרה; עובד רשות התחרות ועובד משרד התקשורת שימנה מנכ"ל משרד התקשורת, והוא למעשה חבר נוסף שבמידה רבה, מעשית, כפוף לשר התקשורת (סעיף 11 לחוק).

233. מנגנון המינוי שנקבע בחוק מעניק לשר התקשורת השפעה משמעותית על הרכב הרשות כבר בשלב הקמתה – שהרי 7 מתוך תשעת החברים בה נבחרים הלכה למעשה על ידו. אף שנציגי הציבור נבחרים מתוך מועמדים שעברו את ועדת האיתור, הסמכות למנותם נתונה לשר התקשורת, אשר בוחר את חברי המועצה מתוך המועמדים שהומלצו לו. בכך נשמרת בידי השר השפעה מהותית על הרכב הגוף האמון על אסדרת שוק התקשורת.

234. יתרה מכך, החשש מפני מינוי שנשלט בידי השר מתחזקת גם לאור הרכבה של ועדת האיתור שתפקידה להמליץ על המועמדים (סעיף 35 לחוק), אשר מורכבת מחמישה חברים כלהלן: מנכ"ל משרד התקשורת שיכהן כיושב ראש ועדת האיתור; מנהל רשות האסדרה (או עובדת שימונה על ידו), הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר (או אחד מסגניו שימונה על ידו); הממונה על התחרות (או עובד מטעמה); ואיש אקדמיה שייבחר בידי ראשי החוגים לתקשורת.

235. אם כן, יושב ראש ועדת האיתור הוא זרועו הארוכה של שר התקשורת, ורוב חבריה הם מטעם הממשלה. אם כן, יש חשש כי קיומה של ועדת האיתור שתפקידה להמליץ לשר התקשורת על מועמדים אינה מאיינת את החשש מפני השפעתו הניכרת של השר על הרכב המועצה.

236. להשוואה, ראו למשל את מנגנון ועדת האיתור למינוי חברי מועצת התאגיד, שמורכבת משלושה חברים כלהלן (סעיף 29(ב) לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן: **"חוק השידור הציבורי"**)):

(1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית משפט מחוזי שימנה השר, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש;

(2) נציג ציבור בעל מעמד ומומחיות בתחום התקשורת, הכתובה או המשודרת, או בתחום היצירה הטלוויזיונית, הקולנועית או המוסיקלית, שימנה יושב ראש ועדת האיתור;

(3) נציג ציבור בעל מעמד ומומחיות בתחומי הכלכלה או הניהול, שימנה יושב ראש ועדת האיתור.

237. אם לא די בכך, כאמור לעיל, החוק קובע כי אחד מחברי המועצה יהיה עובד משרד התקשורת שימונה על ידי מנכ"ל המשרד. מאחר שמנכ"ל המשרד הוא משרת אמון של השר ופועל תחתיו, מתווסף למועצה חבר נוסף בעל זיקה ישירה לשר התקשורת. כך, לצד ששת נציגי הציבור שמינויים נתון בידי השר, נהנה הדרג הפוליטי מהשפעה משמעותית על הרכב המועצה כבר במועד הקמתה.

238. **ודוק, סמכויותיה של המועצה רחבות ומשמעותיות ביותר ויש להן השלכות מרחיקות לכת על פני התקשורת הישראלית ועל השחקנים הפעילים בשוק.** כך, בין יתר תפקידיה, היא אמונה על התוויית מדיניות הרשות ופיקוח על פעילותה, קידום ושמירת התחרות בשוק התקשורת, מניעת פגיעה בתחרות, וכן פיקוח ואכיפה כלפי ספקי התוכן הפועלים בשוק (סעיף 7 ו-26 לחוק). מדובר בסמכויות בעלות השפעה ישירה על פעילותם העסקית והמקצועית של גופי התקשורת, ועל כן קיימת חשיבות מיוחדת לכך שהגוף המפעיל אותן יהיה עצמאי ובלתי תלוי ככל הניתן בדרג הפוליטי. ולא כך היא.

239. ריכוז סמכויות כה נרחבות בידי מועצה אשר הרכבה מושפע במידה רבה מהדרג הפוליטי מעורר חשש ממשי לפגיעה בעצמאות שיקול הדעת של חבריה. בנסיבות אלה, קיים חשש כי חברי המועצה יתקשו לפעול במנותק מן הגורם שמינה אותם, וכי החלטות רגולטוריות הנוגעות לכלי תקשורת מסוימים יושפעו משיקולים שאינם מקצועיים בלבד.

240. פגיעה נוספת בעצמאותו של אותו מאסדר חדש – הרשות – נובעת מאיחוד תפקידי יושב ראש המועצה ומנהל הרשות בידי אדם אחד. בהתאם לסעיף 34 לחוק, יושב ראש המועצה יכהן גם כמנהל הרשות ויהיה ממונה על ביצוע תפקידי המועצה. איחוד זה מרכז בידי גורם אחד את סמכויות קביעת המדיניות, הפיקוח והביצוע, ובכך מחליש מנגנון בקרה פנימי שהיה עשוי להתקיים בין הדרג המפקח לדרג המבצע. נוכח סמכויותיה הנרחבות של הרשות והזיקה הפוליטית למנגנון המינויים, מדובר בצמצום נוסף של מנגנוני האיזון והפיקוח הפנימיים.

241. והרי, לא בכדי הדין הישראלי מציב הגבלות על האפשרות של מנכ"ל תאגיד להיות גם יושב ראש הדירקטוריון- שהרי הדרג המפקח והדרג הביצועי אמורים להיות נפרדים. כך למשל קובע סעיף 24(ב) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975: **"המנהל הכללי של החברה לא יהיה יושב ראש הדירקטוריון"**; וראו גם סעיפים 95(ב) ו-121(ג) לחוק החברות, תשנ"ט-1999 שמורים כי מנהל כללי של חברה לא ישמש כיושב הדירקטוריון שלה, אלא באישור של חברי האסיפה הכללית.

242. **יחד עם מגמה זו של הגברת השפעת הדרג הפוליטי על הרשות, החוק מחליש אף את מעמדו ועצמאותו של היועץ המשפטי של הרשות.** סעיף 47(ב) לחוק קובע כי המועצה רשאית להעביר את היועץ המשפטי מתפקידו טרם סיום כהונתו בהחלטת שבעה מחבריה (לאו דווקא אותם שבעה שבשליטה כמעט בלעדית של השר, אבל לא מן הנמנע). הסדר זה יוצר תלות מובנית של היועץ המשפטי בגוף שלו הוא אמור להעניק ייעוץ משפטי עצמאי ובלתי תלוי.
243. חשש זה מתחדד נוכח הרכב המועצה. כזכור, שישה מחבריה מתמנים בידי שר התקשורת, ואילו חבר נוסף הוא עובד משרד התקשורת המתמנה בידי מנכ"ל המשרד, המשמש כמשרת אמון של השר. משכך, שבעת הקולות הדרושים להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי מצויים, הלכה למעשה, בידי חברי מועצה אשר מינויים מושפע באופן ישיר או עקיף על ידי השר. בנסיבות אלה, עלול להיווצר לחץ מובנה על היועץ המשפטי להימנע מהצגת עמדות משפטיות עצמאיות העלולות להתנגש עם עמדת המועצה או עם רצון הדרג הפוליטי, מחשש לפגיעה במעמדו או בהמשך כהונתו.
244. החשש מפני פגיעה בעצמאותו של היועץ המשפטי אינו חשש תיאורטי בלבד, והוא אף זכה להכרה בהסדרים חקיקתיים אחרים בתחום התקשורת. כך, סעיף 50 לחוק השידור הציבורי קובע כי הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי בתאגיד השידור הציבורי טעונה את אישור היועצת המשפטית לממשלה. הסדר זה נועד להבטיח כי היועץ המשפטי יוכל למלא את תפקידו באופן עצמאי וללא חשש מפני הדחה בשל עמדותיו המקצועיות. לעומת זאת, החוק אינו כולל מנגנון הגנה חיצוני דומה, ומותיר את ההחלטה על סיום כהונתו של היועץ המשפטי בידי המועצה עצמה, באופן המעצים את החשש לפגיעה בעצמאותו המקצועית.
245. תוצאה זו פוגעת באחד ממנגנוני הבקרה החשובים ביותר ברשות, ומחלישה את יכולתו של היועץ המשפטי לשמש גורם מקצועי ועצמאי המבטיח את חוקיות פעולתה של הרשות ואת עמידתה בעקרונות המשפט המינהלי.
246. שנית, חיזוק השליטה וההשפעה של שר התקשורת על גופי התקשורת אינו מסתיים בהרכב המועצה ובסמכות לפזרה. סעיף 86(ג) לחוק מעניק למנכ"ל משרד התקשורת, המשמש כמשרת אמון של השר, סמכות לדרוש מהמועצה דוחות וסיכומים של מידע המצוי ברשותה (למעט מידע גולמי). מידע זה נאסף על ידי המועצה במסגרת סמכויות הפיקוח הנרחבות שהוענקו לה כלפי גופי התקשורת והגופים המפוקחים. **אף שאין מדובר במידע גולמי, הסמכות הרחבה הזו מעניקה למנכ"ל את האפשרות לקבל מידע רגיש ביותר על גופי התקשורת, לרבות מידע עסקי-מסחרי-כלכלי בעל ערך רב, הנוגע לפעילותם של הגופים המפוקחים.**
247. חשיפת מידע כאמור בפני הדרג הבכיר במשרד התקשורת יוצרת חשש כי בידי גורמים פוליטיים יצטבר מידע רגיש הנוגע להתנהלותם העסקית של גופי התקשורת, לחוזקותיהם ולחולשותיהם. מצב דברים זה עלול ליצור אפקט מצנן ולהגביר את החשש מפני השפעה פוליטית, ישירה או עקיפה, על גופי תקשורת אשר תפקידם המרכזי הוא לבקר את השלטון ולפקח עליו.
248. כפי שעמד על כך עו"ד לוי בחוות הדעת מטעמו (נספח 3 לעתירה זו), מתן סמכות רחבה זו למנכ"ל משרד התקשורת, ובפרט בהיעדר סייגים וגבולות, חותרת תחת החשיבות של יצירת

הריחוק בין הדרג הפוליטי לבין השחקנים בשוק התקשורת, ועל כן היא מעלה חשש משמעותי להתערבות פוליטית בהתנהלות השוק (בפסקה 67, הדגש הוסף):

"האפשרות כי המידע המסחרי והעסקי הרגיש ביותר של הגורמים המפוקחים ייחשף בפני מנכ"ל משרד התקשורת, המשמש במשרת אמון לשר התקשורת עשויה להביא למעורבות ישירה וממשית של הדרג הפוליטי בעבודה השוטפת של גופי השידורים בניגוד לעקרונות יסוד דמוקרטיים, ובפרט, בשים לב לכך שהוא מנוסח בצורה רחבה וללא מגבלות".

249. כפי שניתן לראות לעיל, החוק מעניק למנכ"ל משרד התקשורת שורה של סמכויות משמעותיות הנוגעות לאסדרת שוק התקשורת ולפיקוח עליו. ריכוז סמכויות זה מעורר קושי מיוחד נוכח מעמדו של מנכ"ל המשרד, אשר אינו גורם מקצועי עצמאי ובלתי תלוי, אלא משרת אמון של השר הפועל תחתיו ומיישם את מדיניותו. משכך, העברת סמכויות רגולטוריות בעלות השפעה ניכרת על שוק התקשורת ועל גופי התקשורת עצמם לגורם פוליטי מובהק מעצימה את החשש מפני השפעתם של שיקולים פוליטיים על הליכי האסדרה והפיקוח, ופוגעת במידת העצמאות שאמורה לאפיין גוף מאסדר בתחום רגיש זה.

250. יחסי האמון המיוחדים שבין שר לבין מנכ"ל משרדו הוכרו זה מכבר בפסיקת בית המשפט העליון. כך למשל, בבג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו, 24.11.2009), עמדה כבוד השופטת פרוקצ'יה על טיבם של יחסים אלה והדגישה כי לצד יחסי האמון שבין השר למנכ"ל, עשויה להתקיים ביניהם גם זיקה פוליטית ותפיסת מדיניות משותפת (בפסקה 27 לפסק דינה):

"הטעם העקרוני הטמון בפטור ממכרז במינוי מנכ"ל למשרד ממשלתי נעוץ בהשקפה המקובלת מקדמת-דנא, לפיה מדובר בכהונה המצריכה יחסי אמון בין השר העומד בראש המשרד, לבין מנהלו הכללי, האחראי על ניהול המשרד והגשמת המדיניות והיעדים המוטלים עליו. בלא בסיס של יחסי אמון, קיימת סכנה כי ייווצרו פערים עמוקים בתפיסת תפקיד ניהול המשרד בין השר למנכ"ל, ושיתוף הפעולה הנדרש בין השר, המייצג את ענייני משרדו כלפי חוץ ובפני הממשלה, לבין מנכ"ל המשרד, האחראי על ניהול התקין של המערכת המשרדית הפנימית, עלול להיפגע. ההכרה בקיומם של יחסי אמון כאמור, פירושה גם הכרה באפשרות כי תתקיים זיקה פוליטית בין השר לבין המנהל הכללי, המבטאת, לא אחת, גם תפיסה משותפת של מדיניות ראויה והגדרת יעדים, שהיא חלק ממערכת יחסי אמון הנבנית בין ממלאי תפקידים".

251. שלישית, מגמת הפוליטיזציה והרחבת המעורבות השלטונית בשוק התקשורת באה לידי ביטוי גם בסמכות נוספת המוענקת למועצה ביחס לנתוני הצפייה של גופי התקשורת (להלן יכונה גם: "רייטינג"), סמכות חסרת תקדים שאין לה אח ורע בעולם. חשיבותם הרבה של נתוני הצפייה הופכת את השליטה באופן מדידתם, הצגתם ופרסומם לבעלת השפעה ממשית על מבנה השוק ועל יחסי הכוחות בין גופי התקשורת השונים.

252. בהתאם לסעיף 89 לחוק, המועצה מוסמכת לקבוע כללים בדבר פרסום מידע מצרפי הנוגע לנתוני צפייה, וכן להכריע כי העניין הציבורי בפרסום המידע גובר על הפגיעה העלולה להיגרם לאינטרסים מסחריים של ספקי התוכן. מדובר בסמכות רגולטורית משמעותית, שכן נתוני הרייטינג משמשים בפועל כ-"מטבע" שבאמצעותו מתומחרות משבצות פרסום, המהוות מקור הכנסה מרכזי עבור גופי התקשורת המסחריים. לפיכך, להחלטות הנוגעות להיקף

הנתונים שיפורסמו, לאופן הצגתם, דרך מדידתם וחישובם, ולמועדי פרסומם עשויה להיות השפעה ישירה על מצבו הכלכלי של גוף תקשורת ועל יכולתו להתחרות בשוק.

253. משכך, מתן הסמכות למועצה, אשר הרכבה מושפע במידה רבה מן הדרג הפוליטי, לקבוע אילו נתוני צפייה יפורסמו, באיזו מתכונת ובאיזה מועד, מעורר חשש לפוליטיזציה של מנגנון המדידה והפרסום של נתוני הרייטינג. בנסיבות אלה, קיים חשש כי החלטות הנוגעות לפרסום נתונים מסוימים או להימנעות מפרסומם יושפעו משיקולים שאינם מקצועיים בלבד. חשש זה משמעותי במיוחד נוכח ההשפעה הישירה של נתוני הרייטינג על הכנסות מפרסום, על מעמדם התחרותי של גופי התקשורת ועל תפיסת הציבור ביחס להיקף השפעתם. משכך, הסדר זה עלול להעניק לדרג הפוליטי מנוף השפעה עקיף על גופי תקשורת באמצעות שליטה במידע בעל חשיבות כלכלית וציבורית מן המעלה הראשונה.

254. **חשש זה מתחדד נוכח הקושי לאתר הצדקה עניינית למעורבותה של הרשות בתחום הרייטינג.** נתוני הצפייה משמשים בעיקר לצרכים מסחריים, ובהם תמחור פרסום, הערכת ביצועים וקבלת החלטות עסקיות של גופי התקשורת. יתרה מכך, ההסדרים המרכזיים בחוק הנוגעים לחובותיהם של ספקי התוכן, לתחולת האסדרה ולהטבות שונות מבוססים בעיקרם על היקפי הכנסות ולא על היקפי צפייה. משכך, לא ברור מדוע נדרש דווקא שהמאסדר הציבורי לקבוע כללים בדבר פרסום נתוני רייטינג ולהכריע אילו נתונים יפורסמו ובאיזה אופן.

255. זאת ועוד, על פי חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה מטעם עו"ד לוי (נספח ע/3, בפסקאות 51-58) מדובר בהסדר חריג שאין לו מקבילה מוכרת בשווקים דומים בעולם. הייעוץ המשפטי ציין כי לא הוצגה עבודת מטה מספקת המבהירה מדוע נדרש דווקא מודל זה, וכי לא הונחה תשתית עובדתית המלמדת על כשל שוק המצדיק התערבות רגולטורית כה משמעותית בתחום מדידת ופרסום נתוני הצפייה. עוד הודגש כי פרסום נתוני רייטינג אינו משמש ככלי רגולטורי מקובל בעולם.

256. ולראיה, ניתן להפנות גם למחקר שערך מרכז המידע והמחקר של הכנסת בשנת 2022 שעניינו "מדידת צפייה בטלוויזיה – סקירה משווה".¹¹ כך למשל, בשבע מדינות מפותחות שנסקרו באף לא אחת מהן נעשתה מדידה שיש בה מעורבות שלטונית (ראו בטבלת ההשוואה בעמודים 44-45). ההתעלמות מדו"ח זה, שנערך על ידי הכנסת עצמה, היא אינדיקציה נוספת להליך החקיקה הפגום שתואר לעיל.

העתק עמודים 44-45 מדו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת מיום 3.1.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/35

257. בהיעדר זיקה ברורה בין סמכות זו לבין תכליות האסדרה המוצהרות של החוק, מתעורר חשד כי ההסדר אינו נובע מצורך רגולטורי אמיתי שנועד לפתור כשל שוק, כי אם הוא עלול לשמש מנוף השפעה על הרווחיות על השחקנים השונים בשוק. שכן, אופן איסוף הנתונים, הצגתם ומדידתם יכולים להשפיע על נתוני הרייטינג ובכך להשפיע כלכלית על השחקנים בשוק. **כאשר מדובר בנתונים בעלי השפעה ישירה על כוחם הכלכלי והציבורי של גופי התקשורת,**

¹¹ הדו"ח המלא זמין בכתובת: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/3ab4ab8a-faf4-eb11-8128-00155d0af32a/2_3ab4ab8a-faf4-eb11-8128-00155d0af32a_11_18446.pdf

מעורבותו של גוף שמנגנון מינויו מושפע מן הדרג הפוליטי מעוררת חשש מפני השפעתם של שיקולים זרים ושיקולים פוליטיים על אופן הפעלת הסמכות.

ד.4.א. החוק פוגע במהימנות של שידורי החדשות בישראל, ומשכך בזכותו של הציבור לצרוד

מידע אמין

258. לשידורי חדשות אמינים, עצמאיים ומקצועיים חשיבות מיוחדת במשטר דמוקרטי. עבור חלק ניכר מן הציבור, אמצעי התקשורת מהווים את מקור המידע המרכזי באשר לפעילותן של רשויות השלטון, להתפתחויות פוליטיות, ביטחוניות וכלכליות ולסוגיות המצויות במרכז סדר היום הציבורי. יכולתו של הציבור לגבש עמדות מושכלות, להשתתף בהליך הדמוקרטי ולבקר את פעולת השלטון תלויה, במידה רבה, בקיומם של שידורי חדשות מהימנים הפועלים ללא תלות בגורמים פוליטיים או כלכליים, ונקיים מאינטרסים מסחריים, פוליטיים או אחרים.

259. חשיבות זו מקבלת משנה תוקף נוכח מעמדה המרכזי של הטלוויזיה כמקור חדשות עבור הציבור בישראל. כפי שעולה מדוח רשות האסדרה שנערך ביחס להצעת החוק, גם בשנת 2024 הטלוויזיה נותרה מקור החדשות המרכזי עבור הציבור בישראל, כאשר כ-65% מהציבור צורכים חדשות באמצעותה. מעבר להיקף החשיפה הרחב, הדו"ח מצביע גם על כך שערוצי החדשות הטלוויזיוניים נהנים מרמות אמן ומהימנות גבוהות יחסית בעיני הציבור בהשוואה לפלטפורמות אחרות להפצת מידע, ובכלל זה רשתות חברתיות, יישומי מסרים ומקורות מידע מקוונים שונים. נתונים אלה ממחישים את השפעתם הרבה של גופי החדשות הטלוויזיוניים על עיצוב השיח הציבורי ועל המידע המובא בפני הציבור, ומחדדים את החשיבות שבשמירה על עצמאותם מפני השפעות פוליטיות וכלכליות.

העתק עמודים 3-7 לדו"ח רשות האסדרה מצורף ומסומן כנספח ע/36

260. בשל חשיבות ציבורית זו, הדין הישראלי הכיר לאורך השנים בצורך להעניק לשידורי החדשות הגנות מיוחדות שנועדו לשמור על עצמאותם ומהימנותם. לא בכדי סעיף 64 לחוק הרשות השנייה קובע כי "חברת החדשות תקיים שידורי חדשות מדויקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה".

261. בהתאם לכך, פעילות החדשות של ערוצי הטלוויזיה המסחריים מתבצעת באמצעות חברות חדשות נפרדות מן הערוץ המשדר. הפרדה זו נועדה ליצור חיץ בין בעלי השליטה והאינטרסים המסחריים או הפוליטיים שלהם לבין המערכת העיתונאית האמונה על הפקת החדשות וסיקור האירועים. ביטוי מרכזי לתפיסה זו ניתן למצוא בסעיפים 63-70 לחוק הרשות השנייה, המעגנים מנגנון מפורט להקמתה, לניהולה ולמבנה השליטה של חברת החדשות, במטרה להבטיח את עצמאותה המקצועית. בין יתר ההסדרים ניתן למצוא הוראות הנוגעות לדרך תקצובה של חברת החדשות, מבנה הדירקטוריון ובפרט נציגי מטעם הרשות השנייה בו, אופן המינוי או הפיטורים של מנהל חברת החדשות ועוד.

262. לצד ההפרדה המבנית, הדין כולל מנגנונים נוספים שנועדו לצמצם את האפשרות להשפעה של אינטרסים כלכליים או פוליטיים על התוכן החדשותי. תכליתם של הסדרים אלה היא להבטיח כי החלטות עיתונאיות יתקבלו משיקולים מקצועיים בלבד, וכי הציבור יקבל מידע

מהימן, מגוון ועצמאי. בכך מבטא הדין את ההכרה כי עצמאותן של מערכות החדשות אינה אינטרס פרטי של גופי התקשורת בלבד, אלא אינטרס ציבורי מן המעלה הראשונה, הנגזר מתפקידה החיוני של התקשורת במשטר דמוקרטי.

263. על חשיבותה של עצמאות חברת החדשות ניתן ללמוד מדברי כב' הנשיאה בייניש בבג"ץ 4500/07 ח"כ שלי יחימוביץ' נ' מועצת הרשות השניה לרדיו ולטלוויזיה, בפס' 16 (נבו, 21.7.2007):

"בנסיבותיה של חברת החדשות יש חשיבות מיוחדת לשמירת עצמאותה ומקצועיותה כספק מידע מרכזי לציבור וכמי שמשמש כגורם בעל השפעה עצומה על חופש הביטוי והמידע. מטעם זה אף עמד המחוקק על הצורך להגן על עצמאות והגינות השידור החדשותי; הוא ראה להבטיח את תיפקודם ומשקלם של נציגי הציבור בדירקטוריון; ואף עמד על האיזון המתבקש בין האינטרסים השונים בהליך בחירת מנהל לחברת החדשות, שכעורך ראשי של שידוריה ממלא את התפקיד המרכזי בפעילותה המקצועית של החברה."

264. לפני סקירת הפגמים שעולים מהצעת החוק, יודגש כי אין בטענת העותרת משום עמדה שלפיה ההסדר שהיה קיים ערב חקיקת החוק הוא ההסדר האפשרי היחיד או כי אין מקום לבצע התאמות במבנה האסדרה של שידורי החדשות בישראל. שינויים טכנולוגיים, כלכליים ותחרותיים עשויים להצדיק בחינה מחודשת של ההסדרים הקיימים. ואולם, ככל שמבקשים לצמצם או לבטל מנגנוני הגנה שנועדו להבטיח את עצמאות שידורי החדשות, יש להבטיח באמצעות חלופות ראויות את עצמאות המערכת העיתונאית מפני השפעות פוליטיות, מסחריות ואחרות. הקושי בחוק אינו נעוץ בעצם הנכונות לערוך שינוי, אלא בכך שהוא מבטל מנגנוני הגנה קיימים מבלי לקבוע מנגנונים חלופיים שיגשימו את אותה תכלית ציבורית בכך למעשה החוק מבסס את השמירה על עצמאות ומהימנות שידורי החדשות בעזרת הגבלות מרוככות ביותר, שלא הוכיחו את עצמן בלשון המעטה, שעד היום ניתנו רק לערוצים זעירים בבחינת הגנות יוקא.

265. החוק החדש מבקש לשנות את הסדר ההפרדה המבנית מן היסוד, וזאת דרך סעיף 98 לחוק, שמתקן את סעיף 171 לחוק הרשות השנייה ומגדיל את סף ההכנסות להגדרת "בעל רישיון זעיר" מ-80 מיליון ש"ח ל-2 מיליארד ש"ח. מדובר בהגדלה דרמטית של פי עשרים וחמישה מהרף הקיים! הגדלה זו צפויה להפוך, הלכה למעשה, את כלל ערוצי הטלוויזיה המסחריים לבעלי רישיון זעיר. בכך הופך החריג לכלל, וההסדר שנועד במקורו לחול על גופים קטנים ובעלי היקף פעילות מוגבל צפוי לחול על כלל שוק השידורים. לשינוי זה השלכות משמעותיות על עצמאות שידורי החדשות ועל מנגנוני ההגנה שנקבעו לאורך השנים לשם הבטחתה.

266. כתוצאה משינוי זה, צפויים לחול על כלל גופי השידור הסדרים רגולטוריים מקלים שנועדו במקור לגופים קטנים ובעלי השפעה מוגבלת. במסגרת הקלות אלה, יוחרגו גופי השידור מהסדרים שנועדו להבטיח את עצמאותן של חברות החדשות, ובהם מנגנון ההפרדה המבנית המעוגן בסעיפים 63–70 לחוק הרשות השנייה. בכך נחלש החיץ שנועד להפריד בין בעלי השליטה והאינטרסים המסחריים של הגוף המשדר לבין המערכת העיתונאית האמונה על הפקת החדשות וסיקור האירועים.

267. הלכה למעשה, החוק מביא לפירוק אחד ממנגנוני ההגנה המרכזיים שנבנו לאורך השנים לשם שמירה על עצמאות שידורי החדשות. במקום מנגנון שנועד לצמצם את השפעתם של

בעלי הון, בעלי שליטה וגורמים בעלי אינטרסים כלכליים או פוליטיים על התוכן החדשותי, נוצר הסדר המאפשר את החלשת ההפרדה בין הגוף המשדר לבין מערכת החדשות. תוצאה זו מעוררת חשש ממשי לפגיעה בעצמאות המערכת העיתונאית ובאמינות המידע המובא לציבור, וזאת דווקא בתחום שבו עצמאות מקצועית והיעדר תלות בגורמים בעלי כוח כלכלי ופוליטי הם תנאי יסודי למילוי תפקידה הדמוקרטי של התקשורת.

268. ודוק, השינוי הדרמטי ברף הערוץ הזעיר בחוק המאסדר את התקשורת המסחרית בישראל באופן לא פרקטי ולא ריאלי מהווה חסם מהותי בפני תחרות ומבטל הלכה למעשה את הגנת "הינוקא" לערוצים חדשים בישראל, בניגוד למוצהר על ידי יוזמי החוק.

269. זאת ועוד, אין כל הסבר מניח את הדעת מדוע הוחלט שדווקא מנגנוני ההגנה המקלים שחלים ביחס לערוצים בעלי רישיון זעירים הם הפתרון המיטבי להבטחת מיהמנות החדשות. למעשה, נדמה כי מאחורי החלטה זו עמדו שיקולים זרים (עליהם יורחב בחלק הבא), ואין מדובר בהחלטה מקצועית המבוססת על תשתית עובדתית ומשפטית, שבין היתר מצדיקה את הרף החדש והפנטסטי שנקבע.¹² ולראיה, במסגרת דיוני הוועדה המיוחדת מנכ"ל משרד התקשורת, מר אלעד מקדסי, הודה כי הנושא לא נדון לעומק ובשל אילוצי הזמן והמחלוקות הוחלט להפוך את כולם (לפתע) לבעלי רישיון זעיר, וכי הרף החדש שנקבע איננו מוסבר:

"אלעד מקדסי:

יש לנו פה אילוצים ואנחנו מחוקקים תחתיהם. אחד מהם זה מגבלת הזמן והאילוץ השני הוא שיש נושאים שאנחנו לא נמצאים בנקודה שאנחנו יכולים להכריע בהם. אנחנו לא יכולים להכריע האם הפיקוח המלא של הרשות השנייה הוא המתווה הנכון או האם הפיקוח המצומצם הוא הנכון. לכן חשבנו שתחת מגבלת הזמן ותחת מה שאנחנו יודעים שהולך לקרות בשוק בשנתיים הקרובות נכון להעביר את כלל הערוצים במתווה המצומצם.

שלי טל מירון (יש עתיד):

מאיפה הגיע המספר הזה?

אלעד מקדסי:

המספר לא משנה."

העתק עמ' 43 לפרוטוקול הדיון מיום 17.5.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/37

270. זאת ועוד, חשש זה מתחדד נוכח נסיבות קידומו של ההסדר. העלאת רף ההכנסות להגדרת "בעל רישיון זעיר" אינה מתרחשת בחלל ריק, אלא על רקע שינויים שחלו בשוק השידורים בשנים האחרונות. לפי פרסומים עיתונאיים, מסתמן כי ערוץ 14 חצה זה מכבר את רף ההכנסות הקיים לבעל רישיון זעיר, ומשכך החל להיות כפוף להסדרים רגולטוריים אשר לא חלו עליו בעבר, ובהם גם הסדרים הנוגעים לעצמאות שידורי החדשות. על רקע זה, העלאת הרף מ-80 מיליון ש"ח ל-2 מיליארד ש"ח מעוררת תהייה באשר לצורך הרגולטורי שבבסיס המהלך ולזהות הגורמים הנהנים ממנו.

העתק כתבה של יסמין גואטה ב-TheMarker מיום 26.4.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/38

¹² רפורמות דומות בעולם (כמו אלו הנסקרות במסמכי מרכז המחקר של הכנסת שהוגשו לוועדה) נוטות לקבוע הקלות על סמך נתח שוק או רף הכנסות ריאלי המשקף גופים קטנים באמת.

271. לחשש זה מצטרפת העובדה כי חרף הוראות הדין המחייבות פרסום תקופתי של רשימת הערוצים הזעירים, טרם פורסמה רשימת הערוצים הזעירים לשנת 2025, ולפי פרסומים הדבר נובע מכך שערון 14, בניגוד לדין, טרם העביר לרשות השנייה את המידע הדרוש לה לגבי הכנסותיו למען הסדר הטוב יצוין כי התנועה פנתה לרשות השנייה ולגורמים נוספים בנושא כבר פעמיים, אך עד למועד כתיבת שורות אלו רשימת הערוצים בעלי רישיון לשנת 2025 טרם פורסמה בניגוד לדין.

העתק פניית התנועה לרשות השנייה מיום 4.6.2026 והעתק פניית התנועה מיום 7.7.2026 מצורפים ומסומנים כנספח ע/39 ונספח ע/40 ונספח בהתאמה.

ד.5. החוק מצמצם מגבלות על החזקות צולבות, באופן שחותר תחת עקרונות יסוד של פלורליזם ומגוון דעות בשוק התקשורת

272. בשוק התקשורת יש חשיבות מכרעת לעקרון של פלורליזם ומגוון דעות, עמדות וגישות, שמקורן בגורמים שונים – עקרון "ריבוי הבמות". והרי, הדמוקרטיה מבוססת על הבטחת פלורליזם בדעות ובהשקפות כדי שיתקיים שוק של רעיונות. נוכח ההשפעה הרבה של התקשורת על הנגישות למידע ולדעות, ולקביעת סדר היום הציבורי, יש חשיבות מכרעת כי שוק התקשורת יהיה מורכב מריבוי שחקנים המייצגים מגוון רחב של השקפות עולם.

273. חשיבות עקרון הפלורליזם ומגוון הדעות בשוק התקשורת ניכר בהסדרי חקיקה רבים בדין הישראלי, לדוגמה: סעיף 7(ב) לחוק השידור הציבורי קובע כי על התאגיד לספק תוכן אשר "...יתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בישראל"; סעיף 5(ב)(6) לחוק הרשות השנייה קובע כי אחד מתפקידיה של הרשות הוא "לעודד את התחרות, בין השאר, באמצעות הסרת והנמכת חסמי כניסה לתחום השידורים"; תיקון מס' 44 לחוק הרשות השנייה, הנזכר לעיל, הקל את הנטל הרגולטורי על ערוצים זעירים ומיוחדים במטרה לפתוח את שוק התקשורת לערוצים וקהלים חדשים, כפי שהוצהר במפורש בדברי ההסבר לו – "ההסדר המוצע נועד לקדם את חופש הביטוי, ולתרום למגוון דעות ולפלורליזם בשידורי הטלוויזיה בישראל" (הצעות חוק הכנסת – 752, כ"א בטבת התשע"ח, 8.1.2018, בעמ' 68).

274. כנזכר לעיל, חשיבותו של עקרון ריבוי הדעות בשוק התקשורת הוכר גם בפסיקתו של בית המשפט הנכבד (ראו עניין רשת ועניין די.בי.אס שצוטטו לעיל). יפים לעניין זה דברי כב' המשנה לנשיא (כתוארה אז) נאור בבג"ץ 6792/10 די.בי.אס שרותי לוויין (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל, בפסקה 59 (נבו, 20.7.2014), שעמדה על חשיבות הפלורליזם בהקשר של ערוצי הטלוויזיה שנדון באותו עניין: "הצורך בעידוד פלורליזם ובהבטחת גישה חופשית של מגזרים שונים לשידורי הטלוויזיה הרב-ערוציים מתעצם לנוכח חשיבותם החברתית הרבה של אמצעי התקשורת בימינו".

275. עובר לחקיקת החוק התקיימו מגבלות קוגנטיות קשיחות על החזקות צולבות בכלי תקשורת שונים, שעוגנו בסעיפים 4ח6 לחוק הבזק וסעיף 41 לחוק הרשות השנייה. כך למשל, חל איסור על בעל ערוץ מסחרי להיות בעל ערוץ ברודקאסט, חל איסור על בעלות צולבות בערוץ מסחרי ובעיתון ועוד.

276. כעת, החוק מבטל באבחה חלק מהאיסורים המוחלטים שהיו מעוגנים בדין באמצעות ביטול פרק ב'1 לחוק הבזק, ובוא כאמור סעיף 4ח6 לחוק לעניין האיסורים על בעלויות צולבות.

277. בחוק נקבעה הוראה הנוגעת להטלות מגבלות על בעלויות צולבות ומינוי נושאי משרה נפרדים, אך כפי שהעותרת תראה – **ההסדר שעוגן בחוק אינו נותן הגנה מספקת להבטחת עקרון הפלורליזם וריבוי הדעות, והוא עשוי להוביל לתוצאה קשה של הגברת הריכוזיות בשוק התקשורת ונותן פתח לבעלי הון מעטים להשתלט עליו.**

278. מפאת חשיבותה, להלן תובא הוראת סעיף 82 לחוק (הדגש הוסף):

(א) המועצה, לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות, רשאית לקבוע בכללים הגבלות בדבר מינוי נושא משרה בספק תכנים רשום, שבשל הזיקות שלו לספק תכנים רשום אחר עלול מינויו לפגוע בתחרות בתחום אספקת תכנים.

(ב) ספק תכנים רשום או בעל זיקה בו לא ירכוש, במישרין או בעקיפין, השפעה ניכרת בגורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה, אלא באישור מראש ובכתב מאת המועצה לאחר שהתייעצה עם הממונה על התחרות ולאחר שמצאה כי הרכישה אינה עלולה להביא לפגיעה מהותית בתחרות.

(ג) גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה, או בעל זיקה אליו, לא ירכוש, במישרין או בעקיפין, השפעה ניכרת בספק תכנים רשום, אלא באישור מראש ובכתב מאת המועצה לאחר שמצאה כי הרכישה אינה עלולה לגרום לפגיעה מהותית בתחרות ולאחר שהתייעצה עם הממונה על התחרות.

279. המונחים "גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה" ו-"השפעה ניכרת" מוגדרים בסעיף 1 לחוק, כלהלן:

"גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה" – אחד מהמנויים להלן:

(1) עיתון יומי המופץ במרבית רחבי המדינה וכן כל אדם שהוא המוציא לאור של עיתון כאמור;

(2) בעל זיכיון לשידורים או בעל רישיון לשידורים לפי חוק הרשות השנייה;

(3) ספק תכנים רשום;

"השפעה ניכרת" – היכולת להשפיע על פעילותו של תאגיד השפעה של ממש, בין לבד ובין יחד עם אחרים או באמצעותם, במישרין או בעקיפין, הנובעת מכוח החזקת אמצעי שליטה בו או בתאגיד אחר, לרבות יכולת הנובעת מתקנון התאגיד, מכוח חוזה בכתב, בעל פה או באופן אחר, או יכולת הנובעת מכל מקור אחר, ולמעט יכולת הנובעת רק ממילוי תפקיד של נושא משרה בתאגיד; בלי לגרוע מכלליות האמור, יראו אדם כבעל השפעה ניכרת בתאגיד אם הוא מחזיק 25% או יותר מאמצעי שליטה כלשהו בתאגיד."

280. אם כן, החוק מעביר אותנו מעולם שבו קיימים איסורים קשיחים, שהיו מעוגנים בחוק הבזק, לעולם של מתן שיקול דעת רחב בידי המועצה (לאחר שהתייעצה עם רשות התחרות) להחליט האם לאשר או עסקאות לרכישת "השפעה ניכרת" בידי מי שהוא ספק תכנים רשום (או בעל זיקה בו) בספק תכנים אחר, בגורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה (ולחפך).

281. מדובר בשינוי המצב המשפטי שהוא בעל השפעה מכרעת, ואף על פי כן, גם סוגיה זו לא נדונה כנדרש בשום שלב בתהליך החקיקה. כפי שעולה עוד מחוות הדעת של הייעוץ המשפטי ממאי

2025 (נספח 3/ לעתירה זו), על אף שסוגיית הבעלויות הצולבות היא סוגיה כאמור מהותית שיש לה השפעה ניכרת על שוק התקשורת בכללותו, ההסדרים שנקבעו בתזכיר "גובשו בחופזה, הוצגו לנו אך לאחרונה, והם חסרים, חלקיים באופן כללי, אינם בשלים בעליל" (שם, בסעיף 62).

282. משכך, עוד בחוות הדעת הייעוץ המשפטי לממשלה הזהיר מפני קידומו של ההסדר האמור: **"ההסדר המוצע בהצעת החוק לא מספק ערובות שביכולתן לשמור על הפלורליזם הדרוש, והוא עלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבורי, להתכווצות שוק התקשורת ולעסקאות המנוגדות לעקרון "ריבוי הבמות" (שם, בסעיף 59).**

283. לאור חשיבותן של המגבלות על הבעלויות הצולבות, ניתן היה לצפות כי הסוגיית תידון באופן יסודי ומעמיק בין גורמי הממשלה ותלובן עד תומה, אך הדבר לא נעשה גם בחלוף זמן רב. כך למשל, ביום 15.2.2026 הבהירה נציגת משרד המשפטים, עו"ד עדי ליברוס, בדיון הוועדה המיוחדת כי:

"הערה קצרה בהמשך לדברים שאמר המנכ"ל. אני רק רוצה להזכיר שנושא הבעלויות הצולבות הוא אחד משני הנושאי הליבה שלגביהם הבענו דעתנו שמעורר שאלות חוקתיות כבדות משקל. האסדר שמוצע כרגע בהצעת החוק לרבות סעיף 95(ב). כמובן לא תואם איתנו, לא מוכר לנו, אנחנו לא עומדים מאחוריו ואנחנו כמובן חושבים שהשאלות והחששות שהצפנו בקשר לביטול מגבלת הבעלויות הצולבות עומדים בעינם היום ובכלל רק להזכיר את זה."

העתק עמ' 70 לפרוטוקול דיון הוועדה המיוחדת מיום 15.2.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/41

284. למעשה, ההסדר הנ"ל לעניין מניעת ריכוזיות ושמירה על פלורליזם שנקבע בחוק לא זכה בשום שלב לדיון ממצה ומספק, חרף חשיבותו הרבה, ואף מטעם זה לבדו דינו של החוק, או לכל הפחות של הסדר ספציפי זה, להיפסל. בנוסף, לא בכדי שמדובר בהסדר חסר ועמום, שאין בו כדי להבטיח שהוא לא יטיב עם בעלי הון מעטים ויוביל להתכווצות של שוק הדעות בישראל, וזאת מכמה נימוקים מרכזיים:

285. ראשית, ההסדר המעוגן בחוק מתבסס על שינוי ברירת המחדל – מאיסור קונגטי מוחלט על בעלויות צולבות שהחוק הגביל, למצב שבו החוק מתיר בעלויות צולבות, אלא אם המועצה סבורה כי עלולה להיגרם "פגיעה מהותית בתחרות". שינוי ברירת המחדל משמעה כי המועצה תהא רשאית לסרב לרכישה כאמור רק במקרים בהם המועצה תוכל להצביע על חשש לפגיעה שכזו בתחרות, שזהו כאמור עשוי להיות חשש ערטילאי שקשה למדידה ולהוכחה.

286. שנית, קיים קושי במתן סמכות בעלת השפעות כה מרחיקות לכת, שהיא כאמור סמכות בשיקול דעת, למועצה שבה, כמפורט לעיל, יש לדרג הפוליטי השפעה ניכרת, על סף המכרעת, על פעילותה.

287. שלישית, ההסדר שנקבע בחוק ביחס לבחינת עסקאות לרכישת בעלויות צולבות מתמקד כולו בשיקולים **תחרותיים**, ובהתאם גם נקבעה בו חובת התייעצות עם הממונה על התחרות. ודוק, שיקולי תחרות וריכוזיות אינם חזות הכל, בוודאי לא בשוק התקשורת המיוחד שבו יש חשיבות לערכים נוספים, ובהם הבטחת פלורליזם ומגוון הדעות והעמדות.

288. **ההסדר שנקבע בחוק אינו מקנה בידי המועצה כל סמכות לשקול שיקולים החורגים מהפגיעה בתחרות, ובהם הבטחת המגוון וריבוי הדעות.** והרי, יתכנו מקרים בהם החזקת בעלויות צולבות אינה בהכרח תהווה פגיעה בתחרות הכלכלית, כמשמעה לעניין דיני התחרות, אך היא כן עלולה לצמצם את מגוון הדעות שנשמעות בתקשורת בשל החזקת פלטפורמות שונות בידי אותם בעלי הון. משכך, מדובר בהסדר שלא מבטיח כל ערובה לשמירה על עקרון יסוד חשוב בשוק התקשורת הישראלי – פלורליזם – ועל כן הוא טומן בחובו פגיעה אנושה בשוק התקשורת, שעלול בפרק זמן לא ארוך להיות נשלט (באמצעות אותן אחזקות צולבות) בידי קבוצה מצומצמת באופן שייפגע במגוון הדעות שיישמעו בו.

289. בהקשר זה מן הראוי להזכיר כי מדובר בפגם חמור במיוחד לנוכח כך שהחוק כאמור גם יאפשר שידורי חדשות ללא חובת ההפרדה המבנית – כך שבמקביל גם עלולה להיפגע המהימנות של שידורי החדשות וגם רמת התחרות ומגוון הדעות תצטמצם, כך שבפני הציבור הצורך את שידורי התקשורת יהיו מספר קטן של אלטרנטיבות לא מספיק מהימנות.

6.ד. החוק פוגע בתחרות בשוק התקשורת על דרך הטבות כלכליות-רגולטוריות המיטיבות באופן לא שוויוני עם שחקנים מועדפים ומתוך שיקולים זרים

290. ההסדרים שבחוק מזיקים, בתוצאתם המעשית, לגופי תקשורת מסוימים שסר חינם בעיני הממשלה ושר התקשורת (ומושמצים על ידם באופן בוטה ונשנה); ומנגד מיטיבים עם גופי תקשורת אחרים, המקורבים לשלטון, מחמיאים לו, ושאליו מופנים בשנים האחרונות כאמור משאבי פרסום ממשלתיים, תמיכה גלויה של חברי הקואליציה, וכעת גם – חוקים והטבות רגולטוריות-כלכליות, כמו מותאמים אישית.

291. החוק פועל בשלושה מישורים המזיקים לשוק התקשורת המסחרי בישראל:

291.1. **הוא פוגע (על דרך צמצום) בהכנסות הערוצים המסחריים שאינם נושאים חן בעיני הממשלה ושר התקשורת, כמו ערוצים 12 ו-13;**

291.2. **הוא פוגע (על דרך הגדלת) הוצאות הערוצים הנ"ל על ידי הגדרתם הספציפית והמלאכותית כ"ספקי תוכן גדולים" ובעקיפין ולפי שיקול דעת בלעדי של המועצה הפוליטית החדשה כ"ספקים בעלי חשיבות מסחרית", ומותיר אותם עם שורה של חובות ומגבלות שלהן עלות כלכלית עודפת (ביחס לערוצים אחרים);**

291.3. **ומאידך, החוק מניח תשתית צמיחה עתידית עבור גופי תקשורת הנושאים חן בעיני השלטון, על דרך פתיחה הסכר לאחזקות הצולבות בגופי תקשורת ועל ידי הינדוס מחדש של הגדרת "ערוץ זעיר", שערוצים מסוימים הנושאים חן בעיני השלטון איבדו את זכאותם לפטור הקשור בה בסמוך לפיצול הצעת החוק.**

292. בשורה התחתונה וכפי שנראה להלן, החוק מבטא שיקולים זרים (הנתמכים גם בהתבטאויות בעל פה ובכתב של שר התקשורת, חברי הממשלה וכיוב') לטובת ערוצי 'הבית' כמו ערוץ 14 וערוץ i24 המקורבים לשלטון ולשר התקשורת ומיטיבים עימם בסיקור החדשותי בערוצים; ומנגד, החוק מייצג פגיעה של ממש בגופי תקשורת אחרים, שאינם נושאים חן (בלשון המעטה) בעיני השלטון, ושארף הוקמה על ידי אחד השרים בממשלה קרן ייעודית להגשת תביעות כנגדם. הכל באצטלה של 'גיוון' שוק התקשורת ופתיחתו כביכול לתחרות.

293. ראינו לעיל כיצד החוק קודם בלעדית ובפועל על ידי שר התקשורת ובאופן בהול, ערב בחירות וערב פיזור הכנסת ואולי חשוב משניהם – ערב הפריימריז הצפויים בליכוד, מפלגתו של השר. אך פחות דובר על העיתוי והבהילות, מאחורי הקלעים, של קידום הצעת החוק ממש במקביל לעליה בהכנסות ערוץ 14 ובמקביל לפקיעת הפטור (כהוראת מעבר שלא חודשה) שניתן לערוץ 14 מדמי הרישיון של ערוץ זעיר וחובות רגולטוריות נוספות כפי שנקבע בתיקונים 44, 48, 491 לחוק הרשות השנייה, שהעניקו פטור כאמור שיאפשר תקופת הסתגלות – חסרת פרופורציה ומידתיות – של 8 שנים עד כה במעבר מערוץ ייעודי לערוץ זעיר. ועל כך יפורט להלן.

ד.6.א. ביטול מגבלת הערוץ הזעיר כהטבה כלכלית שתוזמנה במיוחד לערוצים ספציפיים שהפכו גדולים.

294. ערוץ 14 הוקם במקור כאמור כערוץ ייעודי שבהמשך, בשנת 2018, הוסב רישיונו, חרף הקשיים שבכך, ל-"ערוץ זעיר", וניתנה הוראת מעבר מכוח חוק הרשות השנייה שהעניקה פטור ערוץ זעיר משורה של חובות ומגבלות ובראשן פטור מדמי רישיון שנתי בסך מיליוני שקלים רבים.

295. ברבות השנים, ובין היתר כתוצאה מתמיכה גלויה וחסרת תקדים של רה"מ, הקואליציה הנוכחית ושל שר התקשורת, גם על ידי הסטת תקציבי פרסום ממשלתיים לערוץ, הרייטינג של הערוץ צמח והכנסותיו גדלו משמעותית. בשלב כלשהו, הערוץ הפסיק לדווח עליהן (בניגוד לדין) והרשות השנייה לא פרסמה את רשימת הערוצים הזעירים, גם זאת בניגוד לדין. עד ליום הגשת עתירה זו, הערוץ, למיטב ידיעת העותרת ובהתאם לפרסומים גם מצד הרשות השנייה, לא הגיש את דיווח הכנסותיו לשנים 2024-2025 והרשות בהתאמה לא פרסמה את רשימת הערוצים הזעירים הנסמכת על ההכנסות בשנים אלה (להלן: "תקופת הסתרת ההכנסות").

296. במקביל לתקופת הסתרת ההכנסות, השר קידם את החוק באינטנסיביות והוביל לשינוי הנוכחי, הדרמטי והגרוטסקי של סף ההכנסות לעניין הגדרת ערוץ זעיר כאמור בהגדרת "בעל רישיון זעיר", פשוט מפני שאין יותר אפשרות להיטיב עם ערוץ 14 שחצה את רף ההכנסות והחל להסתיר אותן מהרשות.

297. כעת ועל מנת לוודא שערוץ 14 ממשיך להיות פטור בפועל מהחובות המוטלות על ערוץ זעיר, החוק מבחין בין ערוץ 14 ליתר הערוצים לעניין ההטבות אותן הוא רוצה להעניק לערוץ דרך הגדרות אחרות, חדשות ומלאכותיות, של "ספק בעל חשיבות מסחרית" (ס' 1 וס' 69), שיוכרו כך בכפוף לשיקול דעת מוחלט של המועצה החדשה שתוקם (שכאמור, ממונית על ידי ונשלטת בפועל על ידי שר התקשורת) ושל "ספק תכנים גדול" (החל מרף הכנסות של 600 מיליון ש"ח בשנה), כדלקמן:

298. כעת, בעקבות ההגדרות החדשות, ערוץ 14 – ובפרט לאור הקרבה היתרה בלשון המעטה בין השר לערוץ ושליטתו של השר במועצה – יהיה פטור משורה של חובות ומגבלות על פי החוק החדש, בזמן שערוצים כמו 12 ו-13 שאוטומטית מוגדרים כספקי תכנים גדולים (בשל גובה הכנסותיהם), וסביר להניח שיוגדרו על ידי המועצה (בשיקול דעתה המוחלט) גם כספקים בעלי חשיבות מסחרית – יהיו מחויבים בהם, ואלו הן חובות ומגבלות שמשיתות עלויות כלכליות משמעותיות על הערוצים.

299. על פי ס' 70 לחוק, ערוצים 12 ו-13 יהיו מחויבים למכור במחיר תחרותי למפיצי תכנים בתשלום.
300. ועל פי ס' 73 לחוק, תחול עליהם החובה להעביר ללא תמורה את תכניהם למפיץ תכנים בתשלום, בתנאים מסוימים.
301. על ערוץ 14 ו/או על ערוץ i24News – ככל שהמועצה הפוליטית לא תסבור שהם ערוצים בעלי חשיבות מסחרית, מגבלות ועלויות כלכליות אלה לא תחולנה.
302. במקביל לכך, וייתכן אף בשל החשש שהחוק החדש ייתקל בקשיים משמעותיים וימנע בעדו לסייע לערוץ 14 כלכלית, השר התקין ממש לאחרונה תקנות חדשות שעומדות כעת לעיון הציבור, שמשמעותן שינוי שיטת האגרה של דמי רישיון, כך שאם תתקבלנה הן יפטרו שלא כדין את ערוץ 14 מתשלום אגרה משמעותית שהיה עליו לשלם כבר בפברואר 2026, כשהתקנות הקודמות כבר פקעו תוקף.
303. זוהי "הנדסה מינהלית" במלוא מובנה הפסול ואין דרך לראות אותה באור אחר, נוכח צירוף הנסיבות והעדר ההצדקה והתשתית העובדתית מדוע יש לפעול כך, ובפרט שברור על פניו, והדברים אף נלמדים מהמחדל להגיש את הדיווח כדין על הכנסותיו כאמור לעיל, שערוץ 14 כבר מזמן אינו ערוץ זעיר, לפי שום הגדרה. ונזכיר בהקשר זה כי החוק הנוכחי פוצל במאי האחרון וקודם באורח מהיר, דרמטי וחסר תקדים, בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת.
304. ויוער כי בעליו של ערוץ 14 כפי שתואר לעיל, מצויים בקשר קרוב עם פטרונו הרוחני של השר, הרב מאזוז, ואך ורק מהטעם הזה היה על השר למשוך את ידיו לחלוטין מהעיסוק בנושא, כל שכן לקדמו בכזו "חריצות" (שתוצאתה הפגמים הרבים שבהליך החקיקה ובחוק עצמו). הדברים זועקים לשמייים ולא זקוקים לפרשנות נוספת.

ד.6.1. הטבת הצפייה הנדחית ("קאץ'-אפ") מבטאת הטבה כלכלית משמעותית ביותר ובלתי שיוונית עבור HOT ועבור ערוץ 14 הקרובות אצל הממשלה

305. ס' 73 לחוק קובע כאמור "חובת העברה ללא תמורה של תוכני ספק בעל חשיבות מסחרית"; כלומר, משנקבע על ידי המועצה שספק תכנים כלשהו (כלומר ערוץ תקשורת) הוא ספק בעל חשיבות מסחרית (ומכאן חשיבות ההגדרה), יהיה עליו להעביר ללא כל תמורה את תכניו. למי? למפיצי תכנים בתשלום, כלומר לפלטפורמות רב ערוציות כמו YES ו HOT.
306. ולא רק שתחול חובת העברה בחינם של תוכני ספק בעל חשיבות מסחרית, כלומר ערוצים 12 ו-13 כמעט בוודאות, אלא שעל פי ס' 73(ג)(1) יהיה עליהם לספק חווית קאץ'-אפ (או 'צפייה נדחית') של 90 דק' לאחר השידור החי לכל מנויי מפיץ התכנים בתשלום. כלומר, על ערוץ 12 יהיה לספק בחינם, למשל, למנויי הוט, את היכולת לצפות בתכני ערוץ 12 הישירים, בטווח של שעה וחצי לאחר שידורם (השלמת צפייה), לאורך כל שעות היממה, וללא תמורה.
307. אך מי עשוי בסבירות גבוהה להיות פטור מהגדרת ספק בעל חשיבות מסחרית? ערוצים 14 ו-i24 (זה האחרון בבעלות מר דרהי, הבעלים גם של הוט), שהגדרתם כאמור תלויה בהחלטת המועצה, שכאמור נשלטת פוליטית על ידי השר, מקורבם של הערוצים ומיטיבם.

308. במסגרת הדיון בהכנה לקריאה שניה ושלישית בהצעת החוק לאחר הפיצול, העלו חברי הכנסת (חלקם ישירות בהוראת השר ובהנחייתו) שורה ארוכה של הסתייגויות שתכליתן הברורה היא הטבות כלכליות נוספות לערוצים הנמצאים בבעלותו של בעל הון המקורב לשלטון. כך למשל, הועלתה הסתייגות מצד חה"כ אבי מעוז שאף ביקשה להגדיל את זמן הצפייה הנדחית (הקאצי'אפ) מ-90 דקות ל-72 שעות ולשלשל לכיס עוד מיליוני שקלים. וכאמור, זהו אותו אבי מעוז, ממלא מקום יו"ר הועדה ומי שהגיש הסתייגויות שהוכתבו לו על ידי שר התקשורת.

ד.6.ג. שינוי שיטת מדידת הרייטינג אינו רק מהלך טכני אלא כזה שטורף את הקלפים בשוק הפרסום, ללא איזון מתאים ותחת פיקוח בלעדי של מועצה פוליטית

309. ס' 98 לחוק עוסק בתיבה הקצרה "מידע לעניין נתוני צפייה". וכך לשון הסעיף – הקצר במיוחד באופן תמוה – קובעת כיצד המועצה, שכאמור נשלטת פוליטית בידי השר, רשאית לקבוע הוראות כיצד יפורסם מידע מצרפי (כלומר נתוני עתק) לגבי היקף הצפייה של הערוצים השונים כפי שימדד ישירות מהמממירים על ידי הפלטפורמות הרב ערוציות.

310. ובנוסף, המועצה היא זו שתקבע האם יש במידע לגבי נתוני הצפייה כדי לפגוע באינטרס מסחרי של הערוצים.

311. כלומר, להבדיל משיטת המדידה הנוכחית, הוולנטרית המקובלת בתעשייה ובעולם (כך גם לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת), החוק מבקש להחיל שיטת מדידה חדשה, והוא מבקש לצייד את המועצה החדשה בכל הסמכויות והכלים לקבוע את ההוראות כיצד למדוד ולפרסם נתונים אלה לראשונה ומעניק לה כוח מסחרי אדיר על ידי הכפפת פרסום הנתונים המסחריים הרגילים, שלהם משמעות אדירה לתקציבי הפרסום של הערוצים המסחריים, לשיקול דעתה של מועצה של הרגולטור, ובמקרה זה מועצה פוליטית הנשלטת על ידי השר.

312. תוצאתה של הוראת חוק זו היא מועצה פוליטית שמחזיקה בנתוני הצפייה של האזרחים, וביכולתה לפלח את נתוני הצפייה, מגמות בהם, גם על פי פילוח גיאוגרפי, לפי עיר, שכונה או אפילו רחוב, ככל שהיא תבחר לדרוש זאת במסגרת אותן הוראות שהחוק מסמך אותה להורות למפצי התכנים בתשלום שמודדים את הנתונים. היעלה על הדעת שהשלטון, באמצעות מועצה פוליטית יאסוף נתונים מסוג זה?

313. אך להשלכה מסוכנת זו של החוק יש גם משמעות דרמטית מבחינת טיפוח תלות מסחרית של גופי התקשורת (הן של בעלי הגופים, והן של מערכות החדשות, ולפי החוק כעת של שניהם גם יחד) בהחלטות המועצה ביחס לאינטרס המסחרי המוגן שלהם, ובהתאמה, הדבר עלול בסבירות גבוהה להביא להטלת צנזורה עצמית וכניעה ללחצים פוליטיים ורידוד ביקורת על השלטון.

314. מדידה רחבה ומדויקת יותר יכולה לחשוף כי ערוצים מסוימים (במיוחד ערוצי נישא או ערוצים קטנים) זוכים לצפייה גבוהה מכפי שהוערך בשיטת הפאנל. במצב כזה, המפרסמים עשויים להסיט תקציבים מערוצים גדולים לערוצים אחרים שהוכחו כפופולריים יותר בנתוני האמת. כיום המידע נמצא בעיקר בידי ספקי התכנים (כמו HOT או YES) והוועדה הישראלית למדרוג. החוק החדש שואף להפוך את הנתונים הללו לנגישים יותר לציבור

ולמפרסמים, ואלו האחרונים יוכלו לקבל החלטות מושכלות יותר לגבי המקום שבו הם משקיעים את כספם, מה שעשוי לשנות את יחסי הכוחות בתוך "עוגת הפרסום".

315. אולם, אם הדבר נעשה באבחה אחת, ללא הגדרה מדויקת, ותחת פיקוח של מועצה פוליטית שלה שיקול דעת בלעדי לגבי ההשלכות המסחריות של חשיפת המידע (שכולל גם מידע לגבי הרגלי הצפייה של לקוחותיהם) – שהוא בליבת האינטרס המסחרי הן של גופי התקשורת יוצרי התוכן והן של אלו המפיצים אותו וגם נמצאים בצומת דרכים קריטי, 'מיצרי הורמוז' של מדידת הנתונים (הפלטפורמות הרב ערוציות). הגם שהמחקרים השונים בתחום (כפי שלמשל הובא על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת) מדגישים את הצורך בשילוב נתוני עתק כדי להתאים את המדידה לצפייה מודרנית (באינטרנט, בממירים חכמים ובמובייל), במרבית מדינות העולם עדיין משתמשים במודל היברידי (כלומר, סקרים מדגמיים בשילוב נתוני עתק) וגם נוקטים גישה זהירה יותר לגבי מעורבות המדינה במדידה ובחשיפת הנתונים לציבור.

ד.6.4. ההטבה הכלכלית שבצמצום המגבלות על החזקות צולבות

316. עד לחוק החדש, נושא הבעלויות הצולבות בשוק התקשורת היה מוסדר במסגרת של איסורים קשיחים שכעת שונות ועברו לבחינה גמישה של המועצה החדשה שהוקמה.

317. במצב הקיים (לפי חוק הרשות השנייה וחוק הבזק), קיימות מגבלות מחמירות ואיסורים כמעט גורפים על בעלות משותפת של עיתונות כתובה (עיתונים יומיים) ושידורי טלוויזיה, במטרה למנוע ריכוזיות יתר של עוצמה תקשורתית.

318. ס' 82 לחוק ("הגבלות בנוגע למינוי נושאי משרה נפרדים ולרכישת השפעה ניכרת", כפי שגם תואר לעיל) מסדיר את האופן שבו ספק תכנים רשום רשאי לרכוש "השפעה ניכרת" (כלומר, שליטה לפי ההגדרה שבס' 1 לחוק) בכלי תקשורת אחר ללא קבלת אישור המועצה (הפוליטית, יש להזכיר), לאחר שזו התייעצה עם רשות התחרות.

319. יוזכר שאך באחרונה, במרץ 2026 דחתה רשות התחרות את כוונת מר פטריק דרהי לרכוש את ערוץ 13 בשם אותם שיקולי מניעת ריכוזיות הנ"ל, ולמעשה אותה כוונת רכישה שהייתה חסומה על ידי ההוראות הקוגנטיות של חוק הרשות השנייה והמגבלות הכמעט מוחלטות בו על אחזקות צולבות של כלי תקשורת, כעת, לכל הפחות תיאורטית, מקבלת חיזוק משמעותי, על ידי הסרת מגבלות הנ"ל ומתן האפשרות להחזיק בבעלויות צולבות ובלבד שהמועצה – הנשלטת כאמור פוליטית של ידי שר התקשורת, תאשר זאת.

העתק מכתבתו של עומר כביר מיום 2.3.26 באתר כלכליסט מצ"ב ומסומן כנספח ע/42

320. במקום איסור מבני קשיח בחוק, שנועד כטכנולוגיה רגולטורית למנוע ריכוזיות יתר של כוח תקשורתי, המועצה מוסמכת לאשר רכישות כאלו אם נוכחה (לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות) שהרכישה אינה פוגעת מהותית בתחרות, על פי מבחנים שבהכרח הם גמישים, נתוני לפרשנות ולשיקול דעת מינהלי. כלומר, החלפת החומות שבחוק הקודם בדלתות בחוק הקיים.

321. ויוזכר כי במקור, האחזקה הצולבת של דרהי Hot (תשתית שידור רב ערוצית) i24News (ערוץ חדשות) היא חריג לכלל ותוצר של תיקון מיוחד לחוק התקשורת משנת 2017 שהסתמך על כך שהערוץ הוא בינלאומי המשרד בשפות זרות (מה שכבר לא נכון היום) ושל ניצול פרצת שידורי האינטרנט (OTT), שעליהם חוקי הבעלות הצולבת אינם חלים. חוק התקשורת יקבע את המצב שנוצר בעקבות שילוב של פרצות וחוקים מיטבים מיוחדים עבור הערוץ ובעליו.

322. ראשית, השינוי מהווה הטבה משמעותית לגופים המבקשים להתרחב ולייצר סינרגיה בין נכסי מדיה שונים. עבור ערוץ i24 וקבוצת HOT (המקורבים לשלטון), מאחר שבעלי השליטה ב-i24 (פטריק דרהי) מחזיקים גם ב-HOT, המודל החדש המאפשר בעלות צולבת, ובכפוף לאישור המועצה מקל על היכולת של הקבוצה (הכוונה לקבוצת דרהי) לפעול כגוף תקשורת אינטגרטיבי המשלב פלטפורמת שידור (HOT) עם ערוץ חדשות (i24) באופן שלא היה באפשרותה בעבר באופן מלא.

323. בפועל, הדבר יאפשר לדרהי סינרגיה רחבה הרבה יותר של פלטפורמת הפצת השידורים השייכת לו עם ערוץ החדשות השייך לו, ולכך יש יתרון כלכלי משמעותי על פני המתחרים; בנוסף, הדבר יאפשר לו להפלות ערוצי חדשות מתחרים, ואלו ממילא עשויים לסבול משיקול דעת מינהלי (של המועצה) לרעתם, שלא דווקא יאפשר להם בעלות צולבת דומה.

7.ד. החוק פוגע בחופש הביטוי, חופש העיתונות ובתקשורת החופשית ואינו צולח את תנאי פסקת ההגבלה

324. חופש הביטוי הוכר זה מכבר בפסיקתו של בית המשפט העליון כאחת מזכויות היסוד המרכזיות במשטר דמוקרטי, וכחלק בלתי נפרד מהמסורת החוקתית של מדינת ישראל עוד בימים שלפני חקיקת חוקי היסוד. לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הועלה חופש הביטוי למדרגה של זכות אדם חוקתית, המחייבת כי כל פגיעה בו תיעשה רק לתכלית ראויה, מכוח הסמכה כדין, ובמידה שאינה עולה על הנדרש (בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת**, בפסקה 3 לפסק דינו של השופט דנציגר (נבו, 15.4.2015) (להלן: "**עניין אבנרי**") והאסמכתאות המפורטות שם). מעמדו החוקתי של חופש הביטוי משקף את חשיבותו הן למימוש האוטונומיה של הפרט וכבודו, הן לקיומו של שיח ציבורי חופשי, ביקורתי ופתוח, שהוא תנאי הכרחי לפעולתה התקינה של הדמוקרטיה.

325. כפי שנקבע בהלכה הפסוקה, מהזכות החוקתית לחופש הביטוי נגזרים חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, וקיומה של תקשורת חופשית היא אבן יסוד במשטר הדמוקרטי וחיונית לשמירה על זכויות אדם. כפי שפסק בית משפט נכבד זה (ע"א 751/10 **פלוגי נ' ד"ר אילנה דין-אורבך**, סה(3) 369, 435 (2012)):

"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."

326. משעמדנו על כך שהחוק פוגע פגיעה אנושה בתקשורת החופשית ומשכך בזכויות יסוד ובערכים עליהם מבוססת הדמוקרטיה, עלינו לבחון האם פגיעה זו היא חוקתית. על פי פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, פגיעה בזכות חוקתית מותרת בהתקיים ארבעה תנאים **מצטברים**: ראשית, נדרש כי הפגיעה תיעשה בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו; שנית, על הפגיעה להלוו את ערכיה של מדינת ישראל; שלישית, על הפגיעה להיות לתכלית ראויה; רביעית, על הפגיעה להיות במידה שאינה עולה על הנדרש. כפי שיפורט להלן, תנאים אלה אינם מתקיימים בעניינו של החוק דנן.

ד.7.א. החוק אינו תואם את ערכיה של מדינת ישראל

327. כפי שעמד על כך בתמציתיות כב' השופט זמיר: "יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה" (עניין קראוס, בעמוד 53). חופש העיתונאות ועיתונאות חופשית ועצמאית הם תנאים הכרחיים לדמוקרטיה מתפקדת, שקצרה היריעה מלתאר את חשיבותם, ועל תפקידם המכריע עמד בית המשפט הנכבד בעניין ארגון העיתונאים (בפסקה 35 לפס"ד של כב' המשנה לנשיאה מלצר, הדגש הוסף):

"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" [...] מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה תדירה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בתהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך. לבסוף, גופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. [...] **תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי וכזאת 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...**"

328. מכאן, חוק אשר פוגע באופן אנוש בחופש הביטוי, בחופש העיתונות ובתפקודה של התקשורת החופשית, כזירה פלורליסטית המאפשרת שוק רעיונות ודעות מגוון ומתפקדת גם כגורם המבקר ומפקח על רשויות השלטון, לא יכול להיחשב ככזה התואם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.

ד.7.ב. החוק אינו נועד לתכלית ראויה

329. על פי פסיקתו של בית משפט נכבד זה, תכלית ראויה היא תכלית שנועדה "להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה בכלל, והמגלות רגישות למקומן של

זכויות האדם במערך החברתי הכולל" (בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת** (נבו, 11.5.2006), בפסקה 52 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק; ראו גם בבג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (נבו, 2.1.2025), בפסקה 188 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן).

330. בבואנו לבחון האם החוק נועד לתכלית ראויה, עלינו לבחון תחילה את תכליתו המוצהרת של החוק על-פי משרד התקשורת. התכליות המוצהרות לקידום הרפורמה הן התאמת הרגולציה להתפתחויות הטכנולוגיות ועידוד התחרות בכל שרשרת הערך, וזאת בכדי לשפר את הרווחה החברתית, הכוללת בין היתר את שימור היצירה הישראלית, שידור של ריבוי דעות, הבטחת נגישות לתוכן איכותי ומגוון והוזלת מחירים לצרכן. בכדי לקדם מטרות אלו משרד התקשורת הדגיש את חשיבות הקמתו של רגולטור עצמאי, מקצועי ושקוף, התמקדות במהות השירות התקשורתי ולא באופן השירות (אדישות טכנולוגית) והקפדה על התערבות ממשלתית מינימלית בשידורים בכדי לשמור על עקרונות השוק החופשי.

העתק עמודים 23-24 לדו"ח הערכת השפעות הרגולציה שפרסם משרד התקשורת בחודש יולי 2025 מצורף ומסומן כנספח ע/43

331. תכליות מוצהרות אלו הן ראויות על פניהן, בין היתר לאור הפער הגדל בין התפתחויות טכנולוגיות לרגולציה הקיימת, והשאפה לקדם מטרה ציבורית וחברתית (השוו: בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת**, פ"ד סו(1) 717, בפסקה 83 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל (2013)). ואולם, בחינת החוק אינה יכולה להיעצר בתכליתו המוצהרת בלבד.

332. מקום שבו הליך החקיקה מלווה בפגמים היורדים לשורש ההליך (וידוגש - פגמים רבים אשר שזורים לכל אורך ההליך), בהיעדר תשתית מקצועית ומשפטית מספקת; בהתעלמות מעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי של הכנסת לוועדה המיוחדת; ובעקיפת מנגנוני בחינה רגילים; מקום שבו נוסח החוק כולל הסדרים שתוצאתם המעשית עשויה להיטיב עם כלי תקשורת מסוימים ולפגוע באחרים, לצד הסדרים שפוגעים במהימנות של שידורי החדשות ועלולים להוביל להגברת הריכוזיות בשוק התקשורת ולפגיעה בפלורליזם; ומקום שבו הגורמים המקדמים את החוק מתבטאים ביחס אליו במונחים פוליטיים מובהקים, **מתעורר חשש ממשי כי לצד התכלית הגלויה מתקיימת גם תכלית סמויה, שעניינה הפוכה מהתכלית המוצהרת. תכלית כזו, שנועדה לעצב את שוק התקשורת לפי העדפות פוליטיות, להחליש גופי שידור ביקורתיים מחד גיסא, ולחזק גופים המזוהים עם צד מסוים של המפה הפוליטית מאידך גיסא, אינה יכולה להיחשב תכלית ראויה במשטר דמוקרטי, ובוודאי שאינה יכולה להצדיק פגיעה בחופש הביטוי, בחופש העיתונות ובעצמאותם של גופי התקשורת.**

333. ולראיה, שר התקשורת אף אינו מסתיר את המטרה האמיתית שעומדת מאחורי קידום החוק – **"פירוק מונופול השמאל על התודעה"** (כפי שאמר בסרטון שפורסם על ידו). ועל כן, ולמרות הצהרות הכוזב, החוק לא נועד למטרות צרכניות או כדי לעודד פלורליזם של מגוון דעות בשוק התקשורת – החוק נועד להתמודד באמצעות שינויים מבניים-רגולטוריים עם כלי תקשורת שעמדותיהם או התכנים שהם משדרים אינם נוחים לשר ולממשלה.

העתק כתבה של שוקי טאוסינג בעין השביעית מיום 13.12.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/44

334. למעשה, העיסוק בהסדרת שוק התקשורת מנקודת המבט של סיווגו הפוליטי של צד זה או אחר במפה היה בולט גם בדיוני הוועדה המיוחדת. דוגמה בולטת, וחמורה במיוחד לכך, ניתן למצוא בדיון שהתקיים ביום 9.12.2025, במהלכו יושבת ראש הוועדה, חה"כ אטבריאן, הציגה פוסט מהרשת שבו תוייגו אנשי תקשורת כשייכים ל-"שמאל" או ל-"ימין", במטרה להראות כי התקשורת בישראל היא "שמאלנית" ברובה, וכי מדובר במצב שצריך לתקן.

העתק עמודים 106-112 לדיון הוועדה המיוחדת מיום 9.12.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/45

335. והנה, שוב מתגלה התכלית האמיתית והפסולה של החוק תחת אצטלה של רפורמה צרכנית – רצון "להנדס" את שוק התקשורת על מנת להשפיע על צד מסוים במפה הפוליטית ולהחליש גופי תקשורת אשר מסומנים (לשיטת הממשלה) כמשתייכים לצד אחר.

336. יתרה מכך, אף תכליתו האובייקטיבית של החוק, שנלמדת מההסדרים המעוגנים בו, מלמדת שהיא אינה התכלית שהוצהרה על ידי משרד התקשורת: עידוד מגוון דעות והגברת התחרות בשוק לצד התערבות ממשלתית מינימלית בשוק:

336.1. צמצום ההגבלות על בעלויות צולבות בשוק התקשורת, תוך שהמועצה תוכל לסרב לתת אישור לבעלויות כאלו רק משיקולי "פגיעה בתחרות" מנוגדים בתכלית למטרה של עידוד התחרות והגברת הפלורליזם. ככל שיותר בעלויות צולבות בשוק התקשורת הישראלי (שאינו גדול באופן יחסי), הדבר עלול להוביל במהרה להשתלטות עליו של בעלי הון מעטים, באופן שיצמצם את עקרון ריבוי הבמות וריבוי הדעות.

336.2. זאת ועוד, המועצה אף לא תהא רשאית שלא לאפשר עסקאות המתירות בעלויות צולבות משיקולי פלורליזם, אלא רק משיקולי תחרות – ויובהר כי לא תמיד מדובר בשיקולים חופפים.

336.3. באשר למטרה המוצהרת של צמצום ההתערבות הממשלתית בשוק, הרי שהוראות החוק דווקא הולכות להגביר את היכולת של הממשלה להתערב בשוק. והרי, המאסדר החדש שיוקם – הרשות לתקשורת משודרת והמועצה לתקשורת משודרת שבראשו – הוא מאסדר שבו לדרג הנבחר יש מעורבות רבה בבחירתו, והוא עלול להיות גוף פוליטי שמושפע מהדרג הנבחר.

336.4. לראשונה בישראל, לאותו מאסד תהיה סמכות לעניין הצגה של נתוני צפייה – סמכות חריגה ומשמעותית, שמאפשר למאסדר להתערב בסוגייה שהיא בליבה סוגיה בעלת השלכות כלכליות-מסחריות שעד היום השחקנים בשוק התקשורת (כלי התקשורת והמפרסמים) הסדירו בעצמם ומבלי שיש לכך מקבילה בינלאומית של ממש.

336.5. ונזכיר כי לאורך העתירה הוצגו דוגמאות נוספות, אך הדבר מלמד בבירור, כי החוק דווקא מגביר מעורבות ממשלתית בהסדרת שוק התקשורת בניגוד להצהרותיו.

337. נוסף לכול, לא ניתן להתעלם מן הנסיבות האופפות את חקיקת החוק בשנים האחרונות, בהן פעם אחר פעם קידמה הממשלה צעדים מנהליים וחקיקתיים שנועדו להטיב עם ערוצי תקשורת שהיא חפצה ביקרם, ומנגד להקשות על כלי תקשורת ביקורתיים.

338. למעלה מן הצורך, לשם המחשה יוזכר כי סמוך למועד חקיקת החוק, פורסמו באופן מפתיע טיוטת תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים) (תיקון), התשפ"ו-2026 (להלן: "טיטות התקנות"), אשר צפויות להקל במידה רבה את הנטל הכלכלי בתשלום דמי הרישיון (בסך של מעל ל-10 מיליון ₪) על ידי ערוצים זעירים (ובהם שוב ערוץ 14), בעקבות פקיעת הוראת המעבר בחודש פברואר 2026, ושקודם לכן חודשה פעם אחר פעם בשמונה השנים האחרונות, אשר הם היו פטורים מהתשלום במסגרתה.

העתק טיוטת תקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים) (תיקון), התשפ"ו-2026 מיום 1.7.2026 מצורף ומסומן כנספח ע/46

339. מבלי להתייחס לגופן של טיוטת התקנות, לא ניתן להתעלם מהמועד התמוה בו היא פורסמה, אשר יש בו טעם לפגם. מאחר והיה ידוע וצפוי למשרד התקשורת כי הוראת המעבר צפויה הייתה לפקוע כבר לפני כחצי שנה ניתן היה לצפות שהמשרד היה נערך מבעוד מועד לבחון את הצורך בקביעת מנגנון חדש לגביית דמי הרישיון. לו היה התיקון מקודם באותה עת, בטרם התעוררה מחלוקת קונקרטית באשר למעמד של בעלי הרישיונות הזעירים, ניתן היה לראות בו הסדרה כללית הצופה פני עתיד, שאינה מושפעת מנסיבותיו של בעל רישיון מסוים זה או אחר.

340. אם כן, מכלול האינדיקציות מלמד כי החוק לא נועד לתכלית ראויה, וכי מאחוריו עומדות תכליות פסולות באופן מובהק: פגיעה בעצמאות של גופי התקשורת, הגברת המעורבות השלטונית בהסדרת השוק, וכן עיצוב רגולטורי ומבני של השוק מחדש באופן שיטיב עם כלי תקשורת מסוימים ועם בעלי ההון שמחזיקים בהם ומנגד פגיעה בכלי תקשורת אחרים.

ד.7.ג. החוק אינו צולח את מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה

341. על אף שהחוק פוגע במאפייניה של מדינת ישראל כדמוקרטיה, ואינו נעשה לתכלית ראויה – באופן אשר מספק עילה לפסילתו נוכח הפגיעה בתקשורת החופשת בישראל, העותרת תראה למען הזהירות כי החוק אף אינו עומד גם במבחני המידתיות של פסקת ההגבלה.

342. הפסיקה התוותה שלושה מבחני משנה לצורך בחינת התקיימותו של תנאי המידתיות: מבחן הקשר הרציונאלי, הבודק את מידת ההתאמה בין תכלית החוק לבין האמצעי שנבחר להגשים מטרה זו; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, הבוחן האם לצורך הגשמת תכלית החוק נבחר אמצעי שעוצמת פגיעתו בזכות החוקתית היא הנמוכה ביותר מבין האמצעים האפשריים; ומבחן המידתיות במובן הצר שמשמעותו היא קיומו של יחס סביר בין הפגיעה בזכות החוקתית לבין היתרון הצומח מהפגיעה (בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת, בפס' 72 לפסק דינה של השופטת ארבל (נבו, 17.9.2014); בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל, סה (3) 1, בפס' 21 לפסק דינה של הנשיאה (דאז) ביניש (2012)).

343. להלן העותרת תראה כי בעניינו אף לא אחד ממבחני המשנה הללו מתקיימים בחוק.

344. במבחן הקשר הרציונאלי, על אף שתכליותיו המוצהרות של החוק הן תכליות ראויות, האמצעים שנבחרו במסגרת החוק אינם מקיימים קשר רציונאלי ברור עם תכליות אלה, ואף נדמה כי חלק מההסדרים עלולים להוביל לתוצאה ההפוכה מתכליתו המוצהרת של החוק.

345. ראשית, הקמת רשות מאסדרת אחת עשויה לכאורה לקדם אסדרה אחידה ויעילה, שכאמור אינה מפוצלת עוד בהתבסס על התווך הטכנולוגי. דא עקא, כתוצאה מהפיצול המלאכותי של החוק, שהיה כאמור לבטל את הרשות השנייה ואת מועצת הכבלים והלווין ולהקים רגולטור אחד שיסדיר את ערוצי הברודקאסט, הערוצים המסחריים והרדיו, נותרנו עם שני מאסדרים: הרשות לתקשורת משודרת וכן הרשות השנייה עם סמכויות מצומצמות. לא לכך התכוון המשורר בחוק המקורי.

346. אם לא די בכך, אותו פיצול הוביל לכך שאף לא ברורה מה המשמעות האופרטיבית של הקמת הרשות לתקשורת משודרת – שכן, נזכיר כי כל פרק האכיפה והעיצומים הכספיים, הוסר בפיצול. משכך, החוק מקים מאסדר שאמון על רגולציה של השוק ופיקוח, אך הוא לא נטל בידו כל כלים כדי לבצע את הפיקוח בפועל.

347. בנוסף, ועל כך עמדנו בהחרבה במהלך העתירה ולא נאריך, המאסדר החדש שהוקם בחוק עוצב באופן שיוצר חשש ממשי כי תהיה לו זיקה ממשית לדרג הנבחר, **בניגוד למטרה המוצהרת בבירור של הקמת גוף מקצועי ועצמאי מהשפעות פוליטיות**. זאת ועוד, יצוין כי גם ההסדרים המחלישים את מנגנוני הבקרה הפנימיים של הרשות אינם מתיישבים עם התכלית המוצהרת. האפשרות להעביר את היועץ המשפטי של הרשות מתפקידו בהחלטת שבעה מחברי המועצה, אשר באופן נוח שבעה מחבריה ממונים במישרין או בעקיפין בהשפעת השר, עלולה לפגוע בעצמאות הייעוץ המשפטי ולהחליש את יכולתו לשמש גורם בקרה מקצועי ובלתי תלוי, באופן שעשוי לפגוע בתכלית של יצירת אסדרה אפקטיבית ומקצועית.

348. בדומה, סמכות מנכ"ל משרד התקשורת לדרוש מן המועצה דו"חות וסיכומים של מידע רגולטורי, עסקי וכלכלי על הגופים המפוקחים אינה מקדמת רגולציה עצמאית ומקצועית, אלא עלולה לרכז בידי הדרג הפוליטי מידע רגיש על גופי תקשורת וליצור אפקט מצנן על הגופים העיתונאיים, שעשויים לחשוש מחשיפת מידע שלא לרוחו של השלטון.

349. קושי דומה מתעורר ביחס לסמכות המועצה לקבוע כללים בדבר פרסום מידע מצרפי הנוגע לנתוני צפייה. בהיעדר תשתית המצביעה על כשל שוק המצדיק התערבות כזו באופן מספק, ובהינתן שההסדרים המרכזיים בחוק מבוססים בעיקרם על היקפי הכנסות ולא על נתוני צפייה, קשה לראות כיצד סמכות זו מקדמת את תכליות החוק של תחרות ויעילות.

350. לבסוף, העלאת סף ההכנסות המקסימלי כדי להיות תחת הסיווג של "בעל רישיון זעיר" מ־80 מיליון ש"ח ל־2 מיליארד ש"ח חורגת אף היא מן התכלית המוצהרת. אמנם, הקלות רגולטוריות לגופים קטנים עשויות לעודד תחרות ולהפחית חסמי כניסה, אך העלאת הרף בשיעור כה דרמטי הופכת את החריג לכלל. השינוי למעשה מאיין את תכלית ההגדרה של ערוץ כערוץ זעיר, שהיא הגנות ינוקא, ומחיל את ההחרגות שנועדו לסייע לערוץ בתחילת דרכו על כל השחקנים בתחום, ביניהם השחקנים הגדולים ביותר. **ובפרט, יש לשינוי הגדרה זו השפעה מרחיקת לכת על שידורי החדשות בישראל – תוך ביטול מוחלט של חובת ההפרדה המבנית שהייתה נהוגה שנים ארוכות, ומעבר למודל רזה במידה ניכרת שלא נבדק האם הוא יכול להבטיח כי שידורי החדשות יהיו נקיים מהשפעות בעלי ההון.**

351. כל אלו, בנוסף לזינוק המשמעותי בסף ותזמון השינוי (לאחר דיווחים שערך 14 כבר לא עומד בסף הנוכחי), מעלים חשש שהחוק נוסח כך שייטיב עם שחקנים מסוימים המזוהים עם הצד

במפה הפוליטית עימו מזדהה השר.

352. לפיכך, אף שחלק מן האמצעים שנקבעו בחוק עשויים להתיישב ברמת הפשטה גבוהה עם תכליות של אסדרה אחידה, הפחתת רגולציה והגברת תחרות, בחינתם הקונקרטית מלמדת כי הקשר בינם לבין התכליות המוצהרות רופף (במקרה הטוב), או ברובו אינו קיים. בנסיבות אלה, קיים קושי ממשי לקבוע כי מתקיים קשר רציונלי בין תכליותיו המוצהרות של החוק לבין האמצעים המרכזיים שנבחרו להגשמתן.

353. במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה יש לבחון אם נבחר האמצעי שפגיעתו בזכויות היא הפחותה ביותר. בענייננו, ההסדרים שנבחרו אינם עומדים במבחן זה, שכן ניתן היה להגשים תכליות אלה באמצעים מתונים וממוקדים יותר, שפגיעתם בחופש העיתונות, בעצמאות גופי התקשורת, בעידוד התחרות והפלורליזם, בשמירה על מהימנות שידורי החדשות ובעצמאות המאסדר פחותה באופן משמעותי.

354. כך לדוגמה, ניתן היה להקים רשות מאסדרת מבלי לעצב את מנגנוני המינוי והפיזור באופן המגביר את תלותה בדרג הפוליטי; לקבוע מנגנוני הגנה חזקים יותר לעצמאות היועץ המשפטי של הרשות; ולהגביל את העברת המידע למנכ"ל משרד התקשורת למידע חיוני בלבד תוך מניעת חשיפת מידע עסקי ורגולטורי רגיש על גופי תקשורת מסוימים.

355. בדומה, ביחס להגדרת "בעל רישיון זעיר" ניתן היה לבחור בחלופה פוגענית פחות: העלאה מתונה ומדורגת של הרף, קביעת מדרגות רגולטוריות שונות, או מתן הקלות נקודתיות בלבד לגופים קטנים. לא היה הכרח להעלות את הרף מ־80 מיליון ש"ח ל־2 מיליארד ש"ח, באופן המחיל בפועל על כלל השוק הקלות שנועדו במקור לגופים מצומצמים. בוודאי שלא היה הכרח לכרוך הקלות כלכליות או תפעוליות בהחלשת מנגנוני ההפרדה המבנית שנועדו להגן על עצמאות מערכות החדשות.

356. כל זאת לא ניתן להסביר, אלא אם כן מעוניינים להיטיב עם ערוצים מסוימים ולהרע לאחרים ואלא אם כן רוצים לשנות במהירות, ערב הבחירות, את יחסי הכוחות בין בעלי ההון בתחום התקשורת לבין מערכות החדשות והעיתונאים העובדים בהן, תחת הבעלות של הערוץ.

357. לפיכך, ההסדרים שנקבעו בחוק אינם עומדים במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. בכל אחד מן המוקדים שנבחנו קיימות חלופות מתונות יותר, שהיו מאפשרות לקדם את תכליות החוק מבלי לפגוע באותה מידה בעצמאות המאסדר, בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת.

358. במאמר מוסגר יוער כי העובדה שנבחרו חלופות פוגעניות בעוד שניתן היה לעצב מנגנונים מאוזנים יותר, שהיו משיגים את התכליות מבלי לפגוע באופן כה אנוש בשוק התקשורת, מלמדת אף היא על האופן הלקוי בו החוק נחקק. לו היה שר התקשורת והממשלה מאפשרים להשלים את עבודת גיבוש הצעת החוק הממשלתית באופן מקצועי ומעמיק, ללבן את הסוגיות מול הייעוץ המשפטי לממשלה ולערוך כנדרש את דו"ח הערכות ההשפעה, רבות מן הבעיות העולות מן החוק היו עשויות להיפתר בשיח הפנים ממשלתי.

359. במבחן המידתיות במובן הצר יש לבחון אם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הצפויה מן החוק (האינטרס הציבורי) לבין הפגיעה שהוא גורם בזכויות חוקתיות. גם אם נקבל כי החוק עשוי לקדם תועלות מסוימות, ובהן אסדרה אחידה של שוק השידורים, הפחתת רגולציה והגברת התחרות, יש לבחון אם תועלות אלה מצדיקות את עוצמת הפגיעה בחופש העיתונות, בעצמאות

גופי התקשורת ובזכות הציבור לדעת.

360. ויוער כי ביחס לזכות הנפגעת, יש להתחשב במהותה ובהיקף הפגיעה בה. ככל שהזכות הנפגעת היא יסודית יותר, והפגיעה היא חריפה יותר, כך נדרש משקל כבד יותר לשיקולים המצדיקים פגיעה זו (בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, סא(2) 20, בפס' 74 לפסק דינו של כב' השופט ברק (2006)). כאמור לעיל, לחופש הביטוי הכולל את חופש העיתונאות חשיבות ראשונה במעלה במדרג החוקתי, ולתקשורת יש תפקיד מפתח בקיומו של משטר דמוקרטי. בפרט, ביטוי פוליטי במסגרת פעילותה של עיתונאות חופשית מצוי בגרעין הזכות לחופש הביטוי (**עניין אבנרי**, בפסקאות 4-5 לפס"ד של כב' השופט דנציגר), ומכאן נדרשת תועלת ציבורית בעלת משקל כבד במיוחד בכדי להצדיק פגיעה כה קשה בזכות יסודית כזו.

361. בענייננו, הפגיעה הצפויה היא משמעותית במיוחד. החוק מבקש לאסדר תחום רגיש הנוגע לליבת השיח הדמוקרטי. הוא מגביר את זיקת הרשות המאסדרת לדרג הפוליטי, מחליש מנגנוני בקרה פנימיים, מאפשר העברת מידע רגיש למשרד התקשורת, מקנה שליטה רגולטורית בנתוני צפייה בעלי חשיבות כלכלית וציבורית, ומחליש מנגנונים שנועדו להבטיח את עצמאות מערכות החדשות. לצד זאת, החוק פוגע בתחרות ההוגנת בין גופי התקשורת הקיימים, תוך שהוא מעניק הטבות כלכליות רגולטוריות לכלי תקשורת מסוימים ופוגע באחרים, מתוך תכלית מובהקת להטיב עם שחקנים בשוק שהשלטון חפץ ביקרם.

362. הצטברותם של הסדרים אלה עלולה ליצור אפקט מצנן על גופי תקשורת ועיתונאים, לפגוע בעצמאות שיקול הדעת המקצועי שלהם, ולהחליש את יכולתם למלא את תפקידם בביקורת השלטון ובתיווך מידע אמין לציבור.

363. מנגד, התועלת הצפויה מן ההסדרים הפוגעניים אינה ברורה במידה מספקת. הקמת רגולטור אחיד, הפחתת חסמים והקלה על שחקנים קטנים הן מטרות שניתן היה להשיג גם באמצעים מתונים יותר, שאינם מגבירים את השפעת הדרג הפוליטי ואינם מחלישים את עצמאות החדשות, והיו ניתנים באופן שוויוני לכלל השחקנים. **הפער בין התועלת לבין הנזק מתחדד נוכח אופיו הרגיש של התחום**. כאשר מדובר ברגולציה על גופי תקשורת, הפגיעה עלולה להשליך על איכות המידע המובא לציבור, על מגוון הדעות הנשמע בשיח הציבורי, על עצמאות הסיקור העיתונאי ועל יכולת הציבור לגבש עמדה מושכלת בעניינים ציבוריים. **אלה אינטרסים דמוקרטיים מן המעלה הראשונה, שהפגיעה בהם מחייבת הצדקה כבדת משקל במיוחד**.

364. לפיכך, גם אם יש בחוק תועלת מסוימת בקידום אסדרה אחידה ובהפחתת רגולציה עודפת, במבחן על כף המאזניים תועלת זו אינה שקולה כנגד עוצמת הפגיעה האפשרית בחופש העיתונות ובעצמאות מערכות החדשות. בנסיבות אלה, החוק מתקשה לעמוד במבחן המידתיות במובן הצר וכאמור לא באף אחד מהמבחנים של פסקת ההגבלה כפי שהראינו לעיל.

ה. סיכום

365. לא בכל יום ולא בכל כנסת מגיע לפתחו של בית משפט נכבד זה חוק שפגום מן המסד אל הטפחות בכל רבדיו: ערבוב רשלני וחפוז, המשלב הליך חקיקה פגום לחלוטין, טלאי על טלאי,

באופן שספק אם נראה קודם לכן בכנסת ישראל, ושורה של הסדרים מהותיים דרמטיים, משני סדרי בראשית לרעה בשוק התקשורת, שמביאים נזק של ממש לשוק רגיש ומורכב, הן מסחרית והן ציבורית.

366. על שולחנו של בית המשפט הנכבד הונחה עתירה אשר מראה כי חוק התקשורת נחקק תוך הפרת כל הנורמות המקובלות והמתחייבות בקשר עם הליך חקיקה ממשלתי והליך חקיקה בכלל, ותוך שהוא מחולל מהפיכה של ממש – ובחלק מהוראותיו, באופן מיידי – בעלת השלכות כבדות ביותר על שוק התקשורת המסחרית, אך למעשה על שוק התקשורת כולו, העיתונות החופשית וחופש הביטוי כולו במדינת ישראל, בעת הרגישה ביותר.

367. בנסיבות חריגות אלה, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על ביטול החוק.

368. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצו המפורט ברישא לעתירה זו, ולעשותו למוחלט, וכן ליתן צו ביניים כמפורט לעיל.

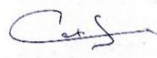
369. יתרה מכך, ולאור דחיפות הנושא וחשיבותו, תתכבד העותרת לבקש כי יקבע מועד דיון דחוף בעתירה.

370. העתירה נתמכת בתצהירו של מר חיים ירוחם זילבר, ראש אגף כספים בעותרת.

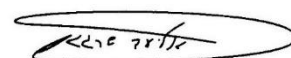
371. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.



יניב גולדברג, עו"ד



תומר נאור, עו"ד



ד"ר אליעזר שרגא, עו"ד



ז'קלין ברכה, עו"ד



עדו שטיינברגר, עו"ד



טלילה דביר, עו"ד

ב"כ העותרת

ב' באב, תשפ"ו, 16 ביולי 2026, בירושלים

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או יניב גולדברג ו/או
ז'קלין ברכה ו/או תמר באום ו/או סתיו לבנה להב ו/או
טלילה דביר ו/או יעל בלוך ו/או לירז גנון ו/או ענת ברמן
ו/או איל גלזר ו/או נעמי יקירביץ ו/או עידו שטיינברגר ו/או
עידו אורנשטיין ו/או תמר קדם

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 948303

טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076

דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת
2. הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים),
התשפ"ו-2025 (מ/1898)
3. ועדת הכנסת
4. היועצת המשפטית לכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495
דוא"ל: arkaot@Knesset.Gov.il
5. היועצת המשפטית לממשלה
באמצעות פרקליטות המדינה
מרח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים
טלפון: 073-3925590 ; פקס': 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ, חיים ירוחם זילבר, בעל תעודת זהות שמספרה 054928742, המשמש ראש אגף כספים
בעותרת, מצהיר בזאת, כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד יניב גולדברג, בעלת מס' מ.ר. 57812, מאשרת בזאת כי ביום 16.7.2026 חתם בפני מר חיים
זילבר, המוכר לי אישית, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי
יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

יניב גולדברג, עו"ד
מ.ר. 57812