



חוות דעת בעניין הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, ראש התוכנית לדמוקרטיה בעידן המידע, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד אלעד מן, יועץ משפטי, "הצלחה" – התנועה לקידום חברה הוגנת

אוגוסט 2023

1. מבוא: מבנה התזכיר הנוכחי והשינויים שנעשו בו ביחס לתזכיר 2022

התזכיר הנוכחי שפורסם בסוף חודש יולי 2023, מבוסס, רובו ככולו (מעל ל 75% בהשוואה של חפיפת טקסט), על תזכיר קודם שפורסם בספטמבר 2022. על אף שבדברי ההסבר נכתב כי "הצעת החוק שלהלן מתבססת על תובנות שהובאו על ידי הועדות לאורך השנים ונועדה לתקן את החקיקה, ולעדכן את מערך החובות והזכויות...", ברי כי מדובר בהסתמכות כמעט מוחלטת על המלצות וועדת פולקמן ועל התזכיר שהוכן על בסיסה לאחר מכן.

אותו תזכיר שיקף עבודת מטה רחבה והיווה למעשה את דבר החקיקה המקיף הראשון בנוגע לתחום אסדרת התוכן האודיו-ויזואלי בישראל מזה שנים רבות ולאחר ניסיונות נקודתיים, רחבים יותר או פחות, להסדרת מקטעים של נושא רחב זה.

אכן, הצורך בשינוי התפיסה הרגולטורית לגבי פיקוח על שידורי טלוויזיה הוא נחוץ והכרחי, ונובע משתי סיבות. הסיבה האחת היא הצורך ב"יישור מגרש המשחקים" בהיבטי אסדרה ופיקוח, בין סוגי מדיה מסורתיים לבין סוגי מדיה במרחב הדיגיטלי, נוכח ערעור יציבות המודלים העסקיים הקיימים בשל שינויים טכנולוגיים ופעילות השחקנים הדיגיטליים הבינלאומיים, והצורך לאפשר אופק עסקי לשחקנים הישראליים. הסיבה השנייה נעוצה בכישלונות ובכשלים של מבנה הרגולציה הנוכחי, המתבטאים ברגולציית יתר פרטנית, "חוזים רגולטוריים" ועבודה פרטנית מול שחקנים ספציפיים, ריבוי רגולטורים וחפיפה מיותרת ביניהם וכן תהליכי פוליטיזציה של הרגולציה¹.

כפי שכתבנו בחוות דעתנו על התזכיר הקודם, מדובר באבן דרך והזדמנות חשובה אשר תאפשר לתכנן מחדש תחום חשוב ורגיש זה. דווקא בשל כך נכון לחשוב היטב כיצד תהיה הרגולציה מוכוונת עתיד ומוגנת עתיד (Future Proof) וכיצד היא תשקף את המודלים העסקיים האפשריים והמאוזנים בשוק הישראלי הקטן ובעל מאפייני השפה והתרבות הייחודיים.

התזכיר הקודם, שהיו בו בעיות וכשלים שעמדנו עליהם בחוות דעתנו מנובמבר 2022, לא הגיע לכלל מימוש בשל סיום דרכה של הממשלה הקודמת. התזכיר הנוכחי מתחיל מנקודת מוצא דומה, וחלק מן הכשלים שהיו בתזכיר הקודם תוקנו. עם זאת, קיימים בתזכיר הנוכחי שינויים לרעה המצריכים תשומת לב מיוחדת וממוקדת. לכן, בחרנו לכתוב את חוות דעתנו כעומדת בצד מסמך ההתייחסות

¹ ראו למשל אסף וינר ואלעד מן, המחוקק כמאסדר, מגבלות ואילווצי חקיקה באסדרת תקשורת ושידורים, חוקים י"ב, דצמבר 2018, 117; שרון ידון, ערוצי טלוויזיה: הערכת מודל האכיפה של הרשות השנייה, בתוך: אייל טבת ויצחק גלנור (עורכים): רגולציה בישראל, הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, 2019; שלומי דסקל ותהילה שוורץ אלטשולר, תחנת הרדיו א-שמש בתפר שבין רגולציה, כלכלה ופוליטיקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.

וההערות הקודם לנוסח התזכיר שפורסם ב-2022, וחוות דעתנו הנוכחית עוסקת בעיקר בסוגיות, כשלים ודגשים עקרוניים ומהותיים. לכן לא התייחסנו לכל ניסוח קונקרטי הנחוץ תיקון והתאמה בתזכיר, אלא ככל שיתקדמו הליכי החקיקה נסיף התייחסות ספציפית להוראות שונות בהיבטים פרטניים.

כאמור, התזכיר הנוכחי כולל כמה שינויים מהותיים ביחס לתזכיר הקודם, שהבחירה לבצע אותם טעונה הצדקה מהותית וכלכלית כאחת. כבר כעת נדגיש כי הרעיונות הנוספים שמכיל התזכיר אינם מהווים שיקוף של המלצה של וועדה מקצועית כלשהי שהוקמה אי פעם בתחום. דווקא בשל כך, מוטלת חובת ההוכחה על מנסחי התזכיר להבהיר את הצדקות המהלך במידה רבה יותר.

גם הטענה המובאת בתזכיר לפיה השינויים נעשו בשל הערות הציבור על התזכיר הקודם היא טענה מוקשית. מסמך RIA שצורף לתזכיר הנוכחי מתאר את הליך הערכת ההשפעות ביחס לתזכיר הקודם ורק הסיכום שלו מתאר חלק מן השינויים בתזכיר הנוכחי, בלא שנעשתה לגביהם כל הערכת השפעות.

השינויים שנעשו בתזכיר, ושנעסוק בהם בחוות הדעת הנוכחית, אינם מהווים, לטעמנו, דה רגולציה של ממש, משום שכפי שנראה להלן חובות הרישום שנקבעו דומות מאד לחובות רישוי. שינויים אלה גם לא יקדמו תחרות כפי שמנסחי התזכיר מצהירים, משום שאין בהם הגדלת נפח שוק הפרסום וגם לא שינוי מעמדם של השחקנים הישראליים הקיימים, שרובם ככולם נמצאים מחוץ לתחולת האסדרה. המגמה הבולטת בתזכיר היא פוליטיזציה של הפיקוח על השידורים, המתבטאת, כפי שנפרט להן, בארבעה הקשרים:

- קירוב המינויים ברשות הפיקוח על השידורים לדרג הפוליטי (פוליטיזציה ישירה)
- שליטה על תחום המידרוג והמדידה (פוליטיזציה ישירה)
- הסדרי הביניים והמעבר (פוליטיזציה ישירה)
- ביטול ההפרדה התאגידית בין חדשות לבין בעלי ההון (פוליטיזציה עקיפה)

2. על מי תחול האסדרה, ומדוע?

א. החרגת פלטפורמות תוכן גולשים ואתרי אינטרנט המספקים תוכן אודיו ויזואלי
כפי שנעשה בתזכיר הקודם, גם התזכיר הנוכחי מחריג פלטפורמות ופעילות של תוכן גולשים מובהק (במובחן מפעילות או פלטפורמות המשמשות מרחב הפצה נוסף לשחקנים מקצועיים בשוק). לדעתנו, התזכיר איננו מצדיק מדוע לא לאסדר חלק מהשירותים המוצעים על ידי פלטפורמות (כדוגמת YouTube) כאשר הם כוללים, במקביל לתוכן הגולשים המועבר למשתמשים באמצעות סדר אלגוריתמי, גם ערוצים ייחודיים של תוכן, הדומים מבחינת חוויית הצריכה וכן מבחינת הפניה לשוק הפרסום, לשירותי התוכן האודיו-ויזואליים האחרים. לאסדרה כזאת יש טעם ענייני אבל גם טעם מעשי, משום שבהסתכלות כוללת על תקציבי הפרסום המפרנסים את שוק היצירה האודיו-ויזואלית בישראל, מדובר במתחרים של שחקני הברודקאסט המקומיים.
אם תכלית התזכיר היא ליצור תחרות בשוק השידורים, שהוא, כזכור, שוק דו צדדי (תוכן ופרסום) כי אז החרגת הפלטפורמות משמעה ששוק הפרסום ימשיך להתכווץ ולכן ההסדרים החגשים לא יובילו לשום שינוי בשוק או להכנסת מתחרים חדשים אלא לסידור מחודש של הכיסאות על הטיטאניק הטובעת.

יש להעיר כי התזכיר צמצם את מוטת הכנפיים של תחולתו ביחס לתזכיר הקודם שביקש חובת רישום של כלל אתרי האינטרנט בישראל, וטוב שכך. אבל, הוא לא יצר הסדר אחר, ולכן שבה על כנה התהיה בדבר ההצדקה לפקח על תכנים דומים המוצעים לציבור באמצעי מדיה שונים, ובראשם המקבילות המקוונות של ערוצי הברודקאסט. שאלות דומות לאלו המוסדרות בהוראות התזכיר באשר למדיה

משודרת, אינן מקבלות תשובה בנוגע למדיה מקוונת ואף מודפסת (בהיבטי תחרות, בעלות ומימון, תוכן שיווקי, מדידת חשיפה ותפוצה ועוד). יתכן כי הפתרון לכך הוא תיקון נוסף בהוראות חוק אחרות (חוק הגנת הצרכן למשל) ואכיפה מוצלחת יותר של הוראות רגולטוריות כלליות, למשל הוראות מתחום התחרות.

יתרה מזאת, סעיף 111(י) קובע, כחלק מהוראות המעבר (על אף שאין מדובר בהוראת מעבר) כי כללי הבעלות הצולבת שבין ערוצי הברודקאסט המשדרים חדשות לבין אתרי האינטרנט שלהם, לא יחולו על השחקנים הקיימים ועל האתרים הקיימים, אלא רק על שחקנים עתידיים ועל מיזוגים עתידיים. מנסחי התזכיר מתהדרים בכללי הבעלות הצולבת ובקידום תחרות כחלופה לרגולציה על איכות השידורים, אבל, למעשה, בסעיף זה מתחבאת העובדה שהתזכיר איננו מתכוון להתערב במצב הקיים בשוק, שאין להניח שישתנה באופן מהותי בעתיד הנראה לעין.

ב. החרגת האסדרה מחברות הרשומות מחוץ לישראל או מפעילות את השירות מחוץ לישראל
העולם הדיגיטלי מביא איתו גם אתגר טריטוריאלי לא מבוטל, אך לדעתנו תזכיר החוק הנוכחי, בדיוק כמו קודמו, לא מתמודד עמו בצורה מספקת. התזכיר מחריג יצרני תוכן הרשומים מחוץ לישראל או פועלים באמצעות שרתים מחוץ לישראל, גם אם הם משרתים קהל ישראלי. **למשל, לגבי רישום ערוצים ישראליים (סעיף 35 (א)) קיימת החרגה של חברות שאינן רשומות בישראל. בדברי ההסבר נכתב כי הסיבה לכך היא הקושי של הרשות לפקח על ערוצים כאלה באופן יעיל.** לתפיסתנו, זוהי טעות.

ראשית, משום שכך עשויה להתרחש אכיפה בררנית שתפגע בצרכני הקצה בהיעדר ודאות בשאלה האם תכנים שהם נחשפים אליהם כפופים לרגולציה הישראלית או לא. אם תפיסת התזכיר היא להעביר אחריות רבה מאד אל כתפי הצופים והמשתמשים, הרי שהדבר יהווה קושי. שנית, משום שלא ניתן לדבר על יצירת מודלים תחרותיים בשוק כאשר מחריגים חלק פוטנציאלי מן השוק מהמשוואה בדמות שחקנים הלוקחים נתח הכנסה משוק הפרסום הישראלי אך אינם כפופים לאסדרה. נעיר גם כי סעיף 38(א) אוסר על רישום של ספק חדשות שאינו רשום בישראל, ולכן האנומליה גדולה אף יותר.

אנו סבורים כי אין להגביל את חובת הרישום (שהיא למעשה חובת רישוי בתחפוש) לתאגידים שאינם רשומים בישראל או שמרכז עסקיהם אינו בישראל, הואיל ומשמעות הדבר איננה שהם לא יפיצו תכנים בישראל אלא שהם יפיצו אותם ללא פיקוח, והדבר יעודד רישום חברות שתפעלנה בשוק המקומי, מחוץ לישראל לכן, אם מדובר בחברה שתכליתה להפיץ חדשות גם לקהל הישראלי יש לכלול אותה באסדרה.

ג. גודל השחקנים בבסיס לאסדרה

במובחן מהרף שנקבע בתזכיר הקודם, התזכיר הנוכחי מבקש לקבע תחום נוסף תחת ההגדרה "ערוץ ישראלי" שהיקפי ההכנסות שישמשו לבחינת החובות שיחולו עליו, ובראשן החובה להשקיע בהפקות מקור, יועמד על 80-160 מיליון שקלים חדשים לעניין היקף פעילות בינוני ולמעלה מ-160 מיליון שקלים חדשים לעניין הקף פעילות גדול. עולה החשש כי הגדרה זו נתפרה למידותיו של שחקן מסוים בשוק, שלפי הצהרותיו של השר הממונה יש לו עניין משמעותי בקידומו, ולצורך התאמה מדורגת של הרגולציה החלה עליו היום מבחינת היקפי הפעילות הכספית.

3. המבנה המוסדי של הרגולטור המוצע בתזכיר

תזכיר החוק, כמו התזכיר הקודם, מבקש ליצור האחדה מוסדית של רשויות רגולציית השידורים בישראל, דבר שהוא חשוב ומתבקש והוצע על ידי וועדות ציבוריות במהלך עשרים וחמש השנים האחרונות. הכפילות בין הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו והמועצה לשידורי כבלים ולוויין היא מיותרת ויוצרת סירבול בירוקרטי מיותר ואף ארביטרג' רגולטורי חסר הצדקה. אין צורך להכביר מילים לגבי הצורך בהאחדה.

נקדים ונציין כי התזכיר, כקודמו, מציע להקים גוף פיקוח פנים ממשלתי, בתוך משרד התקשורת, על אף שהמקובל בעולם המערבי הוא ליצור רשויות או תאגידים סטטוטוריים עצמאיים, וישראל התחייבה בשעתו כלפי ארגון ה OECD לפעול להקמת רגולטור תקשורת עצמאי. יש אף הטוענים כי נכון היה לפרק כליל את משרד התקשורת ולהקים תחתיו רשות תקשורת עצמאית שבראשה גורם ממונה ולא נבחר. הטעם לכך הוא הרגישות של תחום הפיקוח על תכנים תקשורתיים, שהוא תחום בעל רגישות פוליטית גבוהה ונטייה להתערבות יתר מצד הדרג הפוליטי. התערבות זו מתקיימת הן כדי להשתמש ברגולציה כמנוף להפעלת לחץ פוליטי על אמצעי תקשורת ולהגברת אלמנטים של זמניות, חוסר ודאות ועמימות בפעילותם, והן בשל נטייה של השולטים בתקשורת למנף את שליטתם העקיפה בה כדי להשיג לעצמם הטבות רגולטוריות בתחומי התקשורת ובתחומים אחרים ממקבלי ההחלטות.

לכן, גם אם נסכים שהשיוך הארגוני של רגולטור התקשורת המוצע בתזכיר הוא המתאים והנכון לתנאי מדינת ישראל - בשל הצורך בכפיפות ליועץ המשפטי לממשלה ובשל רמת הישימות הגבוהה שלו (עניין שאינו טריוויאלי והצדקתו קשה), עדיין יש להבטיח ביתר שאת את עצמאותו המוסדית של הגוף הרגולטורי. כאן המקום לציין גם כי אנו מודעים לעובדה שרגולטור המעוצב כגוף סטטוטורי נפרד ועצמאי איננו ערובה לרגולציה יעילה או מספקת ולתקינות הפעולה ויעידו על כך כשלים רבים בפעילות הרגולטורים הקיימים. עם זאת, ראוי היה לנסות ולהתמודד עם כשלים אחרים המאפיינים את פעולת הרגולטור כיום ולא לפגוע באלמנטים מבניים ראויים ונחוצים בטענה כי לא הוכיחו את עצמם לאורך שנים ארוכות.

גם ביחס לתזכיר הקודם סברנו כי הקביעה בתזכיר החוק לפיה המועצה תהיה עצמאית היא קביעה למראית עין בלבד בשל הפוליטיזציה שבהליכי המינוי, מעורבות הממשלה במועצה, הארכת הכהונה, הפסקת הכהונה ופיזור המועצה מאפשרים.

עם זאת, כפי שמראה הטבלה המצורפת, התזכיר הנוכחי, לא רק שאיננו מתקן את הכשלים שהתקיימו בתזכיר הקודם, **אלא מגביר את מעורבות הממשלה והדרג הפוליטי ברגולציית השידורים** ואת יכולת ההשפעה והשליטה שלהם בתהליך המינוי ובתוצאותיו, עניין שיש לו השלכות שליליות מובהקות.

בטרם נפרט את דברינו, אנו מפנים את הקוראים לסעיף 11 של חוות הדעת, העוסק בהוראות המעבר שבתזכיר שלפיהן למעשה ניתן יהיה להימנע בכלל מהקמת גוף רגולטורי חדש ולהעביר את סמכויות-העל של הרגולציה אל מנכ"ל משרד התקשורת באופן זמני שיתמשך אולי לתקופה שאורכה אינו ידוע וייצור חוסר ודאות ותחושת זמניות ועמימות שאינן בריאות לתחומי אסדרה בכלל ולתחום התקשורת בפרט.

נשוב לדרך המלך – ולטענת הפוליטיזציה של הרשות המוצעת בתזכיר. במיוחד נוגעים הדברים להיבטים הבאים:

א. תפקידי הרשות:

אנו סבורים, כפי שסברנו ביחס לתזכיר הקודם, כי העובדה שהתזכיר איננו כולל את התפקידים ולא את המטרות של הרשות, כפי שפירטנו בהערות הכלליות, לא תאפשר לה לפעול כראוי ולא תתאפשר המסגרת הדוקטרינרית החיונית להבטחת עצמאות הרשות ומניעת התערבות בפעולתה באופן פסול.

ב. היעדר מחוייבות לעצמאות הגוף בדברי ההסבר:

השוואה בין דברי ההסבר של התזכיר הנוכחי לאלה של התזכיר הקודם מלמדת כי נמחקה, בפשטות, התביעה כי הגוף יהיה עצמאי.

בעמ' 4 לדברי ההסבר נכתב כי: "מוצע להקים רשות חדשה ... הרשות תהיה רשות (נמחק): **עצמאית**) בלתי תלויה בעלת יכולות מקצועיות ומיקוד פעילות בתחומי הכלכלה והתחרות (נוסף: **ותוקם מתוך שאיפה לעצמאות בפעילותה**)". כלומר, ההגדרה הבלתי מסוייגת של הרשות כעצמאית נמחקה על ידי מנסחי התזכיר הנוכחי והוחלפה ב"**שאיפה** לעצמאות בפעילותה". הרשות איננה

מוקמת כגוף עצמאי, תהליכי המינויים שלה קרובים לפוליטיקה באופן בלתי רצוי ומזיק, שהוא לכל הפחות קיצוני יותר ממה שהוצע בתזכיר הקודם, שגם אותו ביקרנו, וגם בהצעה שעלתה בשעתו בשנת 2016. כל שנותרנו איתו הוא "שאיפה לעצמאות בפעילותה" של הרשות. על כך נאמר, בעזרת השם

בדברי ההסבר לסעיף 3(א) נכתב: "מוצע להקים את הרשות לתקשורת משודרת כיחידת סמך עצמאית במשרד התקשורת, שמחד (נמחק: **תפעל באופן עצמאי מהדרג הפוליטי**) (נוסף: **תפעיל את סמכויותיה בעצמה**) ומנגד תהיה כפופה למנגנוני הפיקוח והבקרה הפנים ממשלתיים כמו היועץ המשפטי לממשלה, החשב הכללי ונציבות שירות המדינה". האם הכוונה ב"עצמאות" היא שהרשות "תפעיל את סמכויותיה בעצמה"? ברי כי ביטול עקרון העתמאות אינו דבר של מה בכך, נעשה בכוונת מכוון ובמטרה גלויה לעין.

בדברי ההסבר לסעיף 3(ב) נכתב: "על מנת שהרשות תפעל לקידום האינטרס הציבורי ובהתאם לשיקולים מקצועיים בלבד ולא תהיה נתונה להשפעות ולחצים אחרים, מוצע לקבוע כי הרשות תהיה עצמאית במילוי תפקידיה. עצמאות זו תבוא לידי ביטוי הן במישור של מבנה הרשות (נמחק: **ואופן ביצוע המינויים בה**) הן במישור התקציבי והן במישור החקיקתי ואופן קביעת הכללים שבסמכותה". כלומר, מנסחי התזכיר הנוכחי מודעים לכך שהם משמיטים את מרכיב העצמאות מאופן ביצוע המינויים.

מצד שני, כמו בתזכיר הקודם, קובע סעיף 22 כי "בביצוע תפקידי המועצה ובהפעלת סמכויותיה, יפעלו המועצה וחבריה באופן עצמאי והם יונחו על ידי שיקולים מקצועיים בלבד", ובדברי ההסבר לסעיף (שנלקחו מהתזכיר הקודם) נכתב: **כאמור בהמלצות הוועדה, אחת התכליות שמבנה הרשות נועד לשרת הוא העצמאות מהדרג הפוליטי. בהמשך לכך מוצע לקבוע במפורש כי בביצוע תפקידיה והפעלת סמכויותיה יפעלו המועצה וחבריה באופן עצמאי וכי יונחו על ידי שיקולים מקצועיים בלבד.** קשה שלא לתהות כיצד וועדה בעלת סממנים פוליטיים מובהקים, אמורה, בתחום כה רגיש, לפעול באופן א-פוליטי ובלא הכוונה מעשית של השר שהוא גורם פוליטי.

ג. קשר קרוב מידי בין המינויים, הפסקת כהונה והארכת כהונה של בעלי תפקידי המפתח ברשות ובמועצה לשר הממונה, לשרים אחרים, למנכ"ל משרדי ממשלה ולממשלה.

בטבלה המצורפת יצרנו השוואה בין המצב הקיים בחוק הרשות השניה ובחוק התקשורת, התזכיר הקודם, התזכיר הנוכחי ובין הצעותינו. נדגיש את ההיבטים הבאים:

1.ג. שילוב החורך מן הצורך של נציגי ממשלה בתוך המועצה (תוך ניגוד עניינים מובנה כמעט), ומתן משקל יתר לחברי מועצה מתנדבים לעומת עובדים מקצועיים של הגוף הרגולטורי. לתפיסתנו, מודל המועצות הציבוריות כערובה לגיוון או למקצועיות או להפרדת הגוף הרגולטורי מהשפעה פוליטית לא הוכח כאפקטיבי לאורך השנים, ומוטב למנות אנשי מקצוע שזוהי עבודתם הקבועה והפיקוח עליהם הוא מצד הייעוץ המשפטי של המשרד או הרשות, של היועץ המשפטי לממשלה ושל בג"ץ וכן באמצעות חיזוק היבטים של אכיפה אזרחית.

2.ג. כמו בתזכיר הקודם, ניכר היעדר ערובות מספיקות לעצמאות התקציבית של הגוף הרגולטורי החדש. לתפיסתנו, התזכיר אינו יוצר מנגנון אישור ועדכון תקציבי שלא יהיה נתון לאחריות האוצר או משרד התקשורת ושלא יתאפשרו בו שינויים משמעותיים בלא דיון והכרעה על ידי גורם קיצוני, תוך איזונים ובלמים נחוצים.

3.ג. כמו בתזכיר הקודם, יצירת כפל תפקידים שיוביל למתח מובנה בין תפקיד היושב ראש הגוף לבין תפקיד המנכ"ל, ללא הבחנה טובה בין שני התפקידים וללא יצירת שכבת פיקוח ובקרה הולמות.

4.ג. פיצול וועדות המינויים לוועדה לאיתור מועמדים לכהונה כחברי מועצה ולוועדה לאיתור מועמדים לתפקיד יושב ראש המועצה, ולמעשה קיום משטר של ריבוי ועדות איתור לתפקידים

שונים בשוק השידורים וזאת חלף הרחבת השימוש במנגנון האיתור הקיים בעניין תאגיד השידור שהוכיח עצמו כמנותק יותר מהשפעות פוליטיות וכמוצלח יותר ממנגנונים חלופיים. הדבר משקף חוסר קוהרנטיות רגולטורית, נוסף על הפוליטיזציה שהוא יוצר. בהקשר זה אנו סבורים, כפי שכתבנו כבר ביחס לתזכיר הקודם, כי מוטב להסמיך את וועדת המינויים שהוקמה מכוח חוק תאגיד השידור הציבורי הישראלי, במבנה ובהרכב הנוכחיים שנקבעו לה, להיות וועדת המינויים לשוק השידורים כולו ולהעביר אליה את כל סמכויות מינוי תפקידי המפתח לפי תזכיר החוק שלפנינו.

	הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו	המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין	תאגיד השידור הציבורי	נוסח התזכיר הקודם	נוסח התזכיר הנוכחי	ביקורת והצעות
מספר החברים	15	13	12	11	9	5
זהות הממנה	הממשלה בהמלצת שר התקשורת (במשך שנים רבות כיהנו בהרכב חסר)	הממשלה בהמלצת שר התקשורת (במשך שנים רבות כיהנו בהרכב חסר)	השר לאחר שוועדת האיתור המליצה לו על כל 12 המועמדים ועל המועמד לכהן כיו"ר (כלומר השר הוא חותמת סופית בלבד). חובה להעמיד לעיון הציבור את עיקרי הדין וההחלטות	שר התקשורת, בהמלצת וועדת האיתור (יכול לבחור מתוך מועמדים) ובאישור הוועדה לאישור מינויים הממשלתיות מינוי היו"ר טעון גם אישור ממשלה	שר התקשורת, חלק ישירות וחלק בהמלצת וועדת האיתור ובאישור הוועדה מינויים הממשלתיות	וועדת האיתור היא שתקבע מיהם החברים, באישור וועדת המינויים בחברות דומה למצב המתקיים בתאגיד השידור הישראלי והשר יהיה מחויב לתת תוקף להחלטה זו, זולת במקרים חריגים ובשל נסיבות תהליכיות – פגם מהותי בהליך האיתור, מידע שלא היה בפניה וכו'
הרכב וועדת האיתור	ועדת איתור בת שלושה חברים - (1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית משפט מחוזי שימנה השר, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש; יושב הראש יבחר את שני המועמדים האחרים (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.		ועדת האיתור תמונה על ידי השר באישור מומחים (תקשורת, יצירה, ניהול)	וועדת האיתור של נציגי הציבור – נציגי שלושה שרים וועדת האיתור של יו"ר הרשות תמונה על ידי השר – מנכ"ל משרד התקשורת, נציב שירות המדינה, ושלושה נציגי ציבור שייבחרו על ידי מנכ"ל לי שלושה משרדים כולל מנכ"ל משרד התקשורת ובאישור הוועדה לבדיקת מינויים. בדברי ההסבר נכתב כי תכלית ההסדר "ליצור ריחוק מסוים מהדרג הפוליטי" וכי ההסדר "שואב השראה מהמודל הנהוג בוועדות לאיתור נושאי משרה בכירים בנציבות שירות המדינה".	ועדת האיתור של נציגי הציבור – נציגי שלושה שרים וועדת האיתור של יו"ר הרשות תמונה על ידי השר – מנכ"ל משרד התקשורת, נציב שירות המדינה, ושלושה נציגי ציבור שייבחרו על ידי מנכ"ל לי שלושה משרדים כולל מנכ"ל משרד התקשורת ובאישור הוועדה לבדיקת מינויים. בדברי ההסבר נכתב כי תכלית ההסדר "ליצור ריחוק מסוים מהדרג הפוליטי" וכי ההסדר "שואב השראה מהמודל הנהוג בוועדות לאיתור נושאי משרה בכירים בנציבות שירות המדינה".	שתי ההצעות המופיעות בתזכירים מכילות פוליטיזציה של תהליך המינויים. יש להרחיב את סמכויות וועדת האיתור הקבועה בפרק ד של חוק תאגיד השידור הציבורי ולקרוא לה "וועדת האיתור לתחום השידורים", ולהסמיך אותה לבצע גם את המינויים בנוגע לרשות השידורים המסחריים. הדבר ייצור חיסכון בעלויות ובמעורבות פוליטית, התמקצעות וראיית רחב של כלל התפקידים.

			<p>נדרש אישור הוועדה לבדיקת מינויים.</p> <p>חבר ועדת האיתור ימונה לתקופה של ארבע שנים, השר רשאי להאריך את כהונת היו"ר עד לסיום הליכי מינוי של יו"ר חדש; יו"ר הוועדה רשאי להאריך את תקופת כהונת החברים האחרים עד למינוי חדשים.</p> <p>הפסקת כהונה של חבר ועדת איתור – על ידי יו"ר הוועדה. הפסקת כהונה של יו"ר הוועדה – על השר בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון.</p>			
					<p>השר מתייעץ עם ארגונים אזרחיים וגופים ציבוריים</p>	<p>ייעוץ במינוי נציגי הציבור</p>
<p>אין לכלול במועצת הרשות נציגי ממשלה, כי הדבר יוביל לפוליטיזציה ולמעורבות יתר של הממשלה ולניגודי עניינים מובנים גם מול דרג ממשלתי ממונה. מוטב למנות מספר רב ככל שאפשר של חברים קבועים ומקצועיים בתוך משרד התקשורת, שהם עובדי מדינה. הדבר יקטין מאד את בעיות התפקוד ואת החששות מניגודי עניינים ויובל ליצור התמקצעות והתמחות, לא רק בתחומי דעת והשכלה שונים אלא גם בעבודת האסדרה עצמה.</p>	<p>3 עובדי מדינה מ-3 משרדים שונים (אוצר, תקשורת, כלכלה) במינוי השרים</p>	<p>ארבעה נציגי ממשלה שהם עובדי מדינה (אוצר, תקשורת, תרבות) במינוי השרים וכן עובד רשות התחרות</p>	<p>אין</p>	<p>6 נציגים מקרב עובדי המדינה כאשר 3 מהם עובדי משרד התקשורת ו-3 עובדי משרדים אחרים.</p>		<p>הרכב הגוף הממונה – עובדי מדינה</p>
<p>בתזכיר הקודם – אין צורך בנציגי הענף. בתזכיר הנוכחי – יש רוב לשר התקשורת בין נציגי הציבור (שניים במינוי השר ואחד במינוי המנכ"ל), אז עדיף ללא נציגי ציבור.</p>	<p>5 נציגי ציבור – מתוכם שני נציגי ציבור לבחירת שר התקשורת ללא וועדת איתור, מתחומי היצירה, חדשות (כולל מחקר אקדמי), רדיו. 3 נציגי ציבור יאותרו על ידי ועדת איתור המורכבת מנציגי שלושה שרים שונים, מתחומי אסדרה, כלכלה, ניהול, הגנת צרכן.</p>	<p>6 נציגי ציבור שלושה שהם נציגי התעשייה (יצירה ועריכה); חדשות; רדיו)- ושלושה מתחומי רגולציה, כלכלה וניהול</p> <p>כולם במינוי וועדת האיתור</p>	<p>לפחות שש נשים ולפחות חבר אחד הנמנה עם האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית. יושב ראש המועצה (בעל ניסיון בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי); נציגי ציבור: 1 מתחומי הניהול הבכיר; 1 מניהול כספים</p>	<p>7 נציגי ציבור – מתוכם 2 בהמלצת מרכז השלטון המקומי, 2 המייצגים לדעת השר את הצרכנים, 1 המייצג לדעת השר את האומנים והיוצרים בישראל ו-2 שהם נציגי גופים בתחום החינוך והתרבות שהמליץ</p>	<p>רק נציגי ציבור</p>	<p>הרכב הגוף הממונה – נציגי ציבור</p>

			בכיר; 1 מחשבונאות ופיננסיים; 1 מאסדרה ורגולציה; 1 מניהול בכיר בתחום התקשורת; 1 מניהול בכיר בתחום העיתונות; 1 מניסיון טכנולוגי בתחומים קשורים; 2 בעלי ניסיון ביצירה מוסקלית, קולנועית וטלוויזיונית; 2 בעלי ניסיון בתחום החינוך והנוער 1 בעל מעמד בתחום מורשת ישראל	עליהם שר התרבות		
יושב הראש	הפרדה בין יו"ר למנכ"ל	היו"ר הוא המנכ"ל הוא המנכ"ל	היו"ר הוא המנכ"ל עובד מדינה	היו"ר הוא המנכ"ל		
הארכת כהונה	יש להפריד בין שני התפקידים משום שמדובר על עירוב של תפקיד פיקוחי ותפקיד ביצועי שיש ביניהם מת וניגוד עניינים מובנה. היו"ר צריך להתמנות על ידי וועדת האיתור כקבוע בסעיף 31 לחוק תאגיד השידור הציבורי. יש לקבוע הגבלת כהונות. מנכ"ל הרשות, ימונה בידי המועצה באופן דומה לקבוע היום בחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו	היו"ר הוא המנכ"ל עובד מדינה ימונה על ידי השר באישור הממשלה	תקופת כהונה של חברי מועצה - 4 שנים, והשר ראשי להאריך בשנתיים את תקופת הכהונה של חברי המועצה.	תקופת כהונה של חברי מועצה - 4 שנים, והשר בהמלצת ועדת האיתור או לפי הצעתה, רשאי להאריך את כהונתו לתקופת כהונה אחת נוספת.		יש לקבוע קדנציה אחת או שתי קדנציות בלבד, ורק אם וועדת האיתור תחליט לבחור בהם שוב. יש לשקול החלת מנגנון מדרג של החלפת החברים במועצה ולא באופן גורף כדי ליצור המשכיבות, זיכרון ארגוני ותחלופה מידתית. יש לקבוע מנגנון השלמה שלא יאפשר מועצות חסרה לאורך זמן ארוך.
סיום כהונה	היו"ר יועבר מתפקידו על ידי השר בשל "נסיבות אחרות הפוסלות אותו מלכהן בתפקידו" רק באישור הממשלה השר ראשי להעביר חבר מועצה מתפקידו בשל "נסיבות אחרות הפוסלות אותו	היו"ר יועבר מתפקידו על ידי השר בשל "נסיבות אחרות הפוסלות אותו מלכהן בתפקידו" רק באישור הממשלה השר ראשי להעביר חבר מועצה מתפקידו בשל "נסיבות אחרות הפוסלות אותו	חבר המועצה והיו"ר יועברו מתפקידם על ידי השר באישור ועדת האיתור ברוב שכולל את יו"ר הוועדה ומנימוקים בכתב; פיזור המועצה, רק במקרים שבהם המועצה אינה			היו"ר יועבר מתפקידו על ידי השר בשל "נסיבות אחרות הפוסלות אותו מלכהן בתפקידו" רק באישור הממשלה השר ראשי להעביר חבר מועצה מתפקידו בשל "נסיבות אחרות הפוסלות אותו

ממלאת את תפקידיה כן שהתנהלות תאגיד השידור הישראלי נפגעת מובהק ומשמעותי ביותר – הממשלה לבקשת השר ולאחר התראה בכתב.	מלכהן בתפקידו" פיזור המועצה ייעשה על ידי הממשלה לבקשת השר	מלכהן בתפקידו" פיזור המועצה ייעשה על ידי הממשלה לבקשת השר	תהיה לתקיפה ככל החלטת מנהלית אחרת.	ניתנת
מנגנוני עצמאות נוספים - תקציב מגיע מהמפוקחים	תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי, בתחום תקציב נפרד	תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי, בתחום תקציב נפרד	ניתן להעביר את הסמכות לאישור התקציב לועדת האיתור גם כן, כגורם בלתי תלוי.	את
מנגנוני עצמאות נוספים	אין	אין	ייעוץ משפטי נפרד למועצה שייבחר על ידה.	ייעוץ משפטי נפרד

4. הפיקוח על החדשות

א. תפיסה חדשה ביחס לרגולציה, ללא הערכת השפעות, תמיכה מחקרית או המלצות של וועדות קודמות

התזכיר הנוכחי בחר בדרך שלפיה לא יהיה עוד צורך ברישוי ספקי חדשות אלא במרשם; בתזכיר נמחקו האינטרסים שהופיעו בדברי ההסבר של התזכיר הקודם שהם "שמירה על עצמאות מערכת החדשות וניתוקה מהאינטרסים המסחריים של בעל הרישוי" ומחליפה אותם האמירה של "הותרת הבחירה בידי הציבור הרחב".

נדגיש: מדובר בשינוי קונספטואלי משמעותי שלא נעשתה לגביו עבודת מטה באף אחת מן הוועדות שכונסו בעשרים וחמש השנים האחרונות, שלא נעשתה לגביו עבודת הערכת השפעות ושלא הוצע באף אחת מן ההמלצות בתזכירים קודמים, ובכלל זה אלה שעסקו במפורש ובמכוון בדה-רגולציה בפיקוח על שוק השידורים. נציג כאן כמה שאלות שהיה צורך לברר אותן באופן מעמיק:

- האם "הותרת הבחירה בידי הציבור הרחב" היא מספקת מנקודת ראות ציבורית ובמיוחד בהיבטים של תוכן רגיש והגנת צרכן לגבי מוצרים מורכבים ומופשטים?
- האם יש להניח שתתקיים תחרות משמעותית שבה יוכלו אזרחי ישראל לממש בחירה מהותית בין מתחרים, או שגודל שוק הפרסום הנוכחי הוא כזה שמתחרים לא יוכלו להתקיים בו, ומהר מאד נראה התכנסות למספר מועט של מתחרים שממילא יכולת הבחירה של הציבור לגביהם תהיה מועטה?
- האם תחרות בין מוצרים פגומים מרובים וללא אמות מידה מינימליות היא תחרות מועילה או שהיא מירוצ' לתחתית בו נפגעים הצרכן התקשורתי אף יותר?

הסדרי הפרדה מבנית (ובהם פתרונות של חומות סיניות), ככל שהם מקוימים ונאכפים כהלכה, מהווים הכלי היעיל ביותר בהתמודדות עם תופעות בלתי רצויות בהשפעה על תוכן חדשותי. חלף חיזוק העמידות והיעילות של מנגנונים אלו ואכיפתם, מציע התזכיר הנוכחי לזנוח אותם לחלוטין בלא להעמיד כלי הגנה חילופיים וכשהוא תולה את יהבו בגילוי דקלרטיבי לציבור ותו לאו. האם מנסחי התזכיר ומוביליו היו מעזים להציע הצעות דומות לרגולציה בתחום התחבורה, הפיננסים והביטוח או הבריאות למשל? נרשה לעצמנו להניח שלא, וזאת עוד לפני שהזכרנו כי הפרה של הוראות האסדרה בתחומים שהוזכרו – היא בעלת משמעויות פליליות כבדות לא פעם, דבר שבתחום השידורים לא

נקבע בתחום האסדרה.

דברי ההסבר לפרק זה, בהשוואה לדברי ההסבר לתזכיר הקודם, מלמדים כי התכלית שהייתה קיימת בתזכיר הקודם לאסדרת חדשות שהיא "שמירה על טיב התוכן החדשותי ומניעת זליגה של אינטרסים מסחריים לתוכן" **נמחקה לגמרי**; והתזכיר הנוכחי הותיר רק את התכליות של ריבוי דיעות וגיוון חדשות, מניעת ריכוזיות בידי גופים חזקים במשק, ומניעת פגיעה בתחרות בתחום תכני החדשות. כאמור, בדברי ההסבר הנוכחיים מוצדק המהלך ב"הותרת הבחירה בידי הציבור הרחב". תפיסה זו, שהיא שגויה בעינינו, שומטת את הקרקע תחת התזכיר כולו.

אם הסיבה היחידה לאסדר חדשות היא לקדם תחרות ולמנוע ריכוזיות, אין שום צורך בחקיקה ייחודית ובפיקוח דרך **משרד התקשורת** וניתן לטפל בעניין באמצעות דיני התחרות הכלליים והרגולטור המופקד עליהם. אם מנסחיו היו מודיעים כי אין בכוננתם לפקח באופן ייחודי על השוק בכלל, על כל המשתמע מכך (**סגירת אגפי משרד התקשורת העוסקים בפיקוח על השידורים**), היה מקום לדיון ענייני. אבל, **דבר זה, כמובן, לא נעשה בתזכיר**. הברירות הקיימות הן להודות בכך שחדשות טלוויזיוניות הן מוצר ייחודי (כמו שוק הטלוויזיה כולו) ומוצדק לאסדר אותו בשל שיקולי איכות התכנים, ולחילופין לשנות את התפיסה המובעת בפרק ולעסוק ב"כוח שוק" בתחום החדשות בלבד, שמדידה שלו צריכה להיעשות באופן חוצה מדיה ולא תלוי מדיה, ומי שיש לו כוח שוק עודף, לא יוכל לקבל רישיון לחדשות, אלא אם יוכח כי לא מדובר במוצרים תחליפיים ולו במעט המקיימים הבחנה שוקית מובהקת. לא לחינם, חלק ניכר מן הפרק שאוב מחוק הריכוזיות ומחוק התחרות, לפעמים בניסוח זהה, ובכלל זה האיסורים על גוף ריכוזי לפי חוק הריכוזיות להירשם כספק חדשות (ראו למשל את סעיף 37(א)). אלה הן הכרעות שהרשות לתחרות יכולה לקבל, **מבלי שיש צורך במעורבות משרד התקשורת**.

ב. יצירת משטר רישום שהוא למעשה משטר רישוי

יתרה מזאת, ההסדר המוצע בתזכיר לפיקוח על החדשות הוא **הסדר דה רגולטורי משחרר למראית עין בלבד (רישום שהוא רישוי) והוא מותיר סמכויות דומות לאלה של משטר רישוי בידי המועצה**.

ב.1. הרישום הוא קונסטיטוטיובי - התזכיר קובע באופן בהיר בסעיף 36(א) כי הרישום במרשם הוא **קונסטיטוטיובי**: "לא יספק אדם תוכנית חדשות המיועדת בעיקרה לציבור בישראל באמצעות ספק תכנים רשום או באמצעות ספק תכנים בינלאומי בעל היקף פעילות בינוני או גדול, אלא אם כן הוא רשום במרשם ספקי החדשות (להלן – מרשם ספקי החדשות)". כלומר, הפער בין רישום לרישוי מצומצם מאד.

ב.2. המועצה עורכת בדיקה פרטנית (ופוליטית) טרם הסכמה לרישום – בנוסף, סעיף 37(ב) קובע כי לא ירשם במרשם ספקי החדשות מי שהוא, או בעל זיקה אליו, הוא אתר אינטרנט חדשותי; עיתון; אדם המחזיק החזקה צולבת בספק חדשות אחר ומורשה לשידורי רדיו שנתח השוק שלו עולה על 35% מסך ההכנסות מתוכן שיווקי בשידורי רדיו (או בעל זיקה אליו), אלא לאחר בדיקה פרטנית שהמועצה תבצע, כלומר מתן שיקול דעת למועצה האם להסכים לרישום, ולאחר שהמועצה תשקול את "השפעת הרישום במרשם על קידום התחרות והמגוון באספקת מידע חדשותי לציבור בישראל". דברי ההסבר ממשיכים ומפרטים כי מדובר ב"שיקולים הייחודיים לתחום התקשורת – התחרות והמגוון באספקת מידע חדשותי". ואולם, אלה שיקולים שניתן בהחלט לשקול במסגרת דיני התחרות הכלליים, שהרי לכל שוק כלכלי שהוא יש שיקולים ייחודיים². כלומר, על אף ההצהרות על הפחתת רגולציה ומעבר למשטר של רישום, הסעיף קובע, למעשה, חובת רישוי שיש למועצה אפשרות לשקול במסגרתה שיקולים פוליטיים של "מגוון באספקת מידע חדשותי לציבור".

ב.3. המועצה רשאית להתלות או לבטל רישום – סעיף 28 קובע כי המועצה רשאית להתלות רישום

² ראו אסף וינר ותהילה שוורץ אלטשולר, ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

או לבטל רישום עד לקיום תנאים שתורה עליהם, אם למשל הרישום במרשם נעשה על יסוד מידע חלקי, אם חדל להתקיים תנאים מהתנאים לרישום במרשם או אם הגורם "הפר הוראה מההוראות לפי חקיקת התכנים המסחריים". הואיל והוראות אלה אינן מפורטות בתזכיר, הדבר משאיר שיקול דעת רחב בידי המועצה.

ב. 4 נדרש אישור מראש של המועצה למיזוגים – גם סעיף 36(ב) משקף תפיסה של רישיונות כאשר הוא אוסר על מי שרשום במרשם לספק יותר ממסדר חדשות אחד שישודר בפלטפורמות מתחרות בזמנית (ראו סעיף 35(ג) בתזכיר הקודם שאסר על קבלת רישיון כפול) וגם סעיף 40 הקובע כי הסדר לרכישה של החזקה באמצעי שליטה בעיתון או באתר אינטרנט חדשותי של גוף שרשום במרשם כספק חדשות טעונה אישור מראש של המועצה.³

ב. 5 שיקול דעת למועצה האם לאשר מיזוגים – סעיף 39(ב) מאפשר למועצה בכל זאת לאשר לספק חדשות רשום להמשיך ולפעול אם הוא מתמזג עם גוף חדשותי אחר בשל מה שבדיני התחרות מכונה "דוקטרינת החברה הכושלת" (עמיד לחדול מפעילות עסקית אם לא יתקיים מיזוג החברות, אין חברה אחרת שעשויה לרכוש את ספק החדשות הרשום, התועלת לתחרות בישראל ממיזוג החברות עולה על התועלת מאי המיזוג). הסעיף עצמו קובע כי על המועצה להתייעץ עם הממונה על התחרות. כלומר, מדובר, שוב, בחזרתיות מיותרת על הסדרים מחוק התחרות. אכן, בדברי ההסבר נאמר כי מדובר בהסדר דומה להסדר בחוק קידום התחרות בתחום המזון, אלא שאין הנדון דומה לראיה, משום שחוק המזון איננו חוק רגולטורי המסדיר את כלל היבטי שוק המזון אלא חוק שלמעשה יכול היה להיות חלק מחוק התחרות. כלומר: אם הכוונה היא להפחית רגולציה ולהפסיק לשקול שיקולים ייחודיים של איכות התוכן העיתונאי והגנת הצרכן בהיבטי אמות המידה לייצור, ולהותיר את הבחירה בידי הציבור, ממילא אין צורך בתזכיר כולו. אם הכוונה היא להותיר פיקוח על החדשות בידי המועצה הנשלטת על ידי שר התקשורת, מוטב לומר זאת באופן ישיר, ולפקח באופן מתאים גם על איכות התכנים או לכל הפחות אמות המידה והתנאים לייצורם.

ב. 6. המועצה מכריעה בסכסוכים בין שחקנים – סעיף 44(א) קובע חובה על מי שרשום במרשם כספק חדשות להעביר את התכנים לכל ספק תכנים רשום בתנאים ובמחיר בלתי מפלים. סעיף 44(ב) קובע כי בהיעדר הסכמה לעניין ההגיונות במחיר או בתנאים, תהיה המועצה רשאית להכריע בעניין ולהורות לספק החדשות בדבר התנאים והמחיר שעליו להציע. יודגש, איננו סבורים שמדובר בהסדר לא נכון בהכרח, אבל חובה לומר: כך מתנהג משטר רישוי ולא משטר רישום. עם זאת, יש להבין כי החלטות המועצה גם בהקשר זה נתונות לביקורת שיפוטית בנוגע לתקינותן התהליכית.

ב. 7. השר מוסמך לשנות את התנאים המונעים רישום – התזכיר מעניק לשר באישור ועדת הכלכלה ובהמלצת המועצה את האפשרות לשנות את התנאים המונעים רישום כפי שהם בתוספת השנייה. העובדה שהשר יכול להחזיק בסמכות לקביעת תנאי סף לרישום במרשם מלמד על כוונה להתערבות פוליטית עתידית ופותרת פתח לשקילת שיקולים שאינם מקצועיים גרידא והמותאמים למידותיהם של שחקנים מסוימים בשוק. ככל שיש הצדקה לאפשר גמישות בתנאים הנוגעים לבעלויות נוספות של המבקשים להירשם במרשם, היא צריכה להיות של המועצה בלבד ולהיות תחומה יותר (כלומר תחומי הבעלות הצולבת שאליהם יש להתייחס צריכים להיות קבועים ומוגדרים ויש לאפשר בעיקר את שינוי הרף לכל תחום).

ב. 8. העברת ערוצי חדשות ללא תמורה - לפי ההסדר המוצע בסעיף 45 לתזכיר, ספק חדשות רשום שהוא בעל זיקה לספק אחוד יעביר את הערוץ שבו מסופקות תוכניות החדשות שלו לכל ספק תכנים רשום אחר, וזאת בלא תמורה בכלל. אכן, קשה לקבוע האם התנאים והמחיר לתכני חדשות שגוף כאמור מציע לספקי תכנים אחרים הוא בלתי מפלה, וקיים גם חשש שלפיו יעדיף להחזיק בתכני החדשות שלו בבלעדיות. אבל התפיסה שלפיה הוא חייב להעביר את התכנים שלו בחינם, היא

³ בהקשר זה נעיר כי הסדר חכם יותר היה לא להסתפק רק ברכישה של שליטה, אלא גם בנתח בעלות או בסממנים אחרים המאפשרים השפעה על ניווט מהלכי הגוף הנרכש בשים לב לנסיבות העסקה ותנאיה.

תפיסה המנוגדת לכל היגיון ויכולת לפעול בשוק משיקולים עסקיים. לא ניתן לומר בנשימה אחת שמדובר במשטר רישום ולהעלות הצעה כזאת.

ג. משטר רישוי בכסות של משטר רישום קיים גם ביחס לחובות המוטלות על ספקי תכנים - השליטה בשלט

על אף הרלוונטיות של הערה זו גם לאספקת תכנים אחרים מלבד תוכן חדשותי, בחרנו להציבה כאן בשל מרכזיותה לתחום החדשות. סעיף 67 קובע כי **ספק תכנים רשום יהיה חייב להציב את התכנים של ספקי חדשות המשודרים על גביו באפיקים עוקבים, וכי המועצה תהיה רשאית לקבוע כללים ליישום החובה.** סעיף 68 קובע כי **ייאסר על ספקי תכנים להציע כפתורים בשלט המבטאים העדפה לספקי חדשות.** לכאורה, מדובר בצעדים שמטרתם למנוע מספקי תכנים לדחוק ערוצי חדשות מסויימים ולתעדף אחרים. בפועל, מדובר בתפיסה של רישיונות בכסות של חובות רישום, ובמצב של "מיקרו מנג'מנט" מצד הרגולטור שתכליתו להתערב בשיקולים מסחריים של ספקי תכנים, ושעולה החשש שבמקביל גם תכליתו לקדם ערוץ חדשות מסויים שהשר הממונה תומך בו בגלוי.

נוסף על כך שקשה לראות מצב שבו בשנת 2023 הרגולטור קובע לספקי תכנים ולפלטפורמות רב ערוציות כיצד השלט שלהם אמור להיראות, הסעיף מבטא סוג של בורות דיגיטלית. ראשית, משום שהכפתורים בשלט ניתנים לתכנות בידי המשתמש; ושנית משום שצריכת השידורים נעשית גם באמצעות חומרה ותוכנה של יצרני טלוויזיות חכמות, פלטפורמות חיפוש ומכשירי מדיה נוספים ולא בהכרח באמצעות השלט של ספק השידורים.

אנו מציעים כי הסדרים של קידום ערוצים יהיו כפופים לכללים הקיימים כיום בתחום התחרות ובהם הצורך בגילוי ואישור הסדרים כובלים, ככל שאין בנמצא פטור מהצורך באישור הסדר כאמור ובשים לב למבחנים שנקבעו שם.

ד. רגולציה סמלית ולמראית עין בתחום המקצועיות והאתיקה העיתונאית

ד.1 אסדרה סמלית

אסדרת האתיקה בחדשות בתזכיר יוצרת הסדר שספק אם קיים בעולם הרגולציה הישראלית בכלל. בדברי ההסבר לסעיפים 42-43 נכתב כי לשם שמירה על טיב תכני החדשות, מוצע לקבוע כי ספק חדשות יספק תכנים מדויקים, מהימנים ומאוזנים. בנוסף, כדי לשמור על עצמאות ספק החדשות מוצע לקבוע כי לא יבוטאו בתכני החדשות עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה ובעלי מניות, וכן של מנהלי ספק החדשות ובעלי מניותיו. עד כאן טוב ויפה, אלא שההמשך הוא **"הוראה זו היא בעלת משמעות סמלית בעיקרה ולא צפויה להיות כפופה לאכיפה בידי הרשות"**. מילים אלה לא נמצאות בנוסח התזכיר, אבל מעוררות את השאלה האם קיימת בישראל סוגה של "רגולציה סמלית", כלומר כללים רגולטוריים שאין כל כוונת אכיפה בצידם. כללים כאלה מתאימים אולי לקודים אתיים או למסמכי מדיניות, אבל הם **מלמדים על היעדר המחויבות שחשים מנסחי התזכיר לחובת הפרדה בין אינטרסים של בעלים ובעלי מניות וגורמים מעוניינים נוספים; וכמובן לחובה לציית לכללי האתיקה העיתונאית ולאמות מידה מקצועיות מקובלות ומוכרות.**

ההסדר המוצע בסעיף 43 לפיו כל ספק חדשות יהיה חייב לאמץ לעצמו קוד אתי ולפרסם אותו, הוא אולי שובה לב בקריאה ראשונה, אבל מטרתו לערפל. בדברי ההסבר נכתב כי **"פרסום התקנון יאפשר לציבור להעריך את סטנדרט האתיקה המוצהר של כל ספק חדשות ואף עשוי לשמש אותו כדי לזהות במקרים מסוימים חריגה מכללי האתיקה שקבע ספק החדשות לעצמו"**, כלומר, התזכיר משתמט מהצורך לקיים גוף מרכזי של תלונות ציבור ומסתמך על כך שמישהו מתוך הציבור יבצע השוואה מדויקת בין סעיפים אתיים שגם כך מנוסחים באופן כללי ומעורפל. נדגיש, שוב: אם תכלית התזכיר היא לקדם תחרות בלבד, ממילא אין בו צורך. אם התכלית היא לפקח על האיכות, הסעיף כפי שהוא מנוסח משתמט מן הצורך לעשות כן.

נמצאנו למדים כי מדובר באוסף של הצהרות ריקות ללא כיסוי אכיפתי ואפילו ללא עידוד אכיפה אזרחית במישור המשפטי. למעשה, מדובר ביצירת אקלים פעולה פרוע ונתון להשפעות סמויות ומשמעותיות בידי מגוון גורמים ובשל מגוון אינטרסים ואף הזדמנות לשיתוף פעולה ביניהם לשם יצירת זירת סחר תודעתית שהנפגע העיקרי והקבוע שלה יהיה הציבור הרחב.

ד.2. התרת שילוב פרסום בתוכן חדשותי

התזכיר קובע כי המועצה תפקח על סימון פרסומות, ולא קובע כללים מיוחדים בנוגע לפרסום סמוי ושילוב פרסומות בתוכן העיתונאי. בכך, מהווה התזכיר נסיגה מהגנת הצופה הישראלי כפי שאוסדרה ממש בשנים האחרונות (ובכלל זה בתיקון חוק הרשות השנייה משנת 2018) על בסיס עבודת מטה ארוכה ומסודרת, ולמעשה **מבקש לאפשר שילוב של תוכן פרסומי סמוי בשידורי החדשות והאקטואליה.**

הסדר זה סותר לחלוטין את עקרונות המקצועיות והאתיקה העיתונאית, והוא גם מתעלם מן העובדה שתוכן פרסומי סמוי מהווה כשל שוק משום שלרוב, אין הצופים מסוגלים לזהות אותו בזמן אמת והדבר משפיע על שיפוט המציאות שלהם, ולכן גם בתנאי תחרות ובחירה חופשית שהתזכיר מתהדר בהם, הציבור ייחשף לתכנים תקשורתיים המוטים בשל פרסום סמוי בלי שידע זאת ויהיה מסוגל לקבל החלטות. מחקרים שנעשו בשנים האחרונות בישראל ומחוצה לה, ובכלל זה גם ברשות לסחר הוגן, מלמדים כי סימון של תוכן שיווקי סמוי, להבדיל מפרסום גלוי, מורכב הרבה יותר והשפעתו על הבנת הצופים מוגבלת מאד.

ד.3. היעדר מוסד הממונה על תלונות הציבור:

התזכיר אינו כולל הסדר מספק לגבי מנגנון פניות הציבור וטיפול בהן ובקבילות ביחס לאספקת תכנים. אנו סבורים כי כפי שהדבר מעוגן בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ובחוק תאגיד השידור הציבורי, יש להותיר פונקציה מוסדית בלתי תלויה שתהיה מוסמכת לקבל פניות וקבילות מן הציבור בנושאים שונים הנוגעים לאספקת התכנים. ראוי אף לשקול הרחבת הסמכות של אותה פונקציה כך שתוכל ליזום גם התייחסות לנושאים הנוגעים לאספקת התכנים על פי חוק זה, ללא צורך בקבלת תלונה בעניין ובהתאם לשיקול הדעת המקצועי שלה.

5. הערכה ומדידה

אנו סבורים כי רגולציה איכותית בענף מורכב כמו ענף התכנים התקשורתיים חייבת להתבסס על אלמנטים של מדידה חיצונית ושל סקרי צפייה ולא להסתמך רק על הדיווח של השחקנים עצמם. כדי להצליח לממש את הרפורמה המוצעת לאורך זמן, נדרש עדכון של שיטת המדידה של וועדת המדרוג וכן שכלול מדידה באמצעות סקרי צפייה כפי שעושה רגולטור התקשורת הבריטי בהצלחה מזה שנים⁴ וכפי שראינו לאחרונה גם באיטליה⁵. ואולם, אנו סבורים שההסדר המוצע בתזכיר שלפיו המועצה ומשרד התקשורת הם שינהלו את המידרוג, הוא הסדר פסול ובעייתי.

א. הכנסת שיקולים פוליטיים לתוך מדידה מקצועית תיצור משבר אמון מול האזרחים ומול המפרסמים – מדידת המידרוג צריכה להיעשות באופן מקצועי ונטול פניות ולא ניתן לבצע אותה באמצעות גוף הנמצא בשליטה פוליטית. פוליטיזציה של מדידה ועיבוד נתוני צפייה תיצור משבר אמון מול שחקני השוק ומול הציבור ביחס לנתוני המידרוג. זוהי גם הסיבה לחשיבות שבעצמאותם של גופי איסוף ועיבוד מידע אחרים כגון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחלקת המחקר של בנק ישראל וכיוצא באלה. החשש מפני הנגשה מוטה של נתוני מדרוג לציבור הוא חשש עצום, וכך גם החשש מפני הנגשת נתונים כאלה לשחקנים מתוך השוק, למשל לחברות הפרסום המחליטות על סמך הנתונים כיצד לחלק את תקציב הפרסום שלהן בין הפלטפורמות השונות, ומהו הערך המוסף שהן מקבלות מפרסום בכל פלטפורמה.

⁴ <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/tv-radio-and-on-demand>

⁵ <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74694/MPM2022-Italy-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ב. ההסדר יוצר מאגר מידע רגיש על נתוני צפיה ועמדות פוליטיות של אזרחי המדינה בתוך רשות שלטונית פוליטית - ההסדר המוצע בתזכיר מאפשר למשרד התקשורת (כלומר לממשלת ישראל) לאסוף מידע בנוגע לנתוני צפיה וצריכה של תוכן חדשותי בישראל. זהו כלי רב עוצמה. סעיף 81 עוסק בסמכות המועצה לדרוש מספקי תכנים בישראל "מידע המשמש לאמידת נתוני צפיה" ואפילו ליצור ממשק קבוע לקבל מידע בזמן אמת, וכן לאסוף ולעבד את המידע הזה ולהעביר אותו לרשויות ממשל נוספות.

מדובר במידע אישי רגיש מפני שהוא חושף הרגלי צפיה של אזרחי ישראל בפלטפורמות אודיו ויזואליות, דבר שעשוי ללמד באופן ישיר על עמדותיהם הפוליטיות ועל עמדות שלהם בתחומים נוספים. **אין להיתר זאת בשום פנים ואופן.**

אי אפשר לדבר על דה רגולציה ובמקביל לייצר מישטור המבוסס על איסוף מידע כה רגיש על ידי רשות שלטונית. היחס בין הפגיעה בפרטיותם של אזרחי ישראל לבין תכלית הפגיעה – מדידה ומדרוג - איננו מידתי.

אנו מציעים בחום להקים גוף חיצוני לממשלה, בלתי תלוי, הכפוף לאמות מידה מקצועיות שניתן יהיה לאכוף ויהיה אחראי על המידרוג. בנוסף, אין כל טעם בבדיקה רק של הגורמים המפוקחים בתזכיר הנוכחי וחישוב המידרוג כמו גם המתודולוגיות לחישוב, צריכות לקחת בחשבון את כלל שוק התוכן. סעיף 81(ב) לחוק הקובע כי הרשות תשתמש במידע באופן שמונע פגיעה בפרטיות כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, בעייתי במיוחד. ראשית, מפני שאין בו צורך כדי לבסס את מחויבות הרשות לכיבוד חוק הגנת הפרטיות החל עליה ממילא, ושנית מפני שהשאלה המרכזית היא ההצדקה לכתחילה לאיסוף המידע הרגיש הזה, הפוגע באופן בלתי מידתי בזכות לפרטיות המנויה, במפורש, בסעיף 7 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

לצורך הפעלת סמכויות הפיקוח, הבקרה והתקנת הכללים של המועצה יש טעם והגיון לציידה בסמכות דרישת נתונים ויכולת לעבדם ולפרסמם באופן מותמם ובכפוף לשמירת סודות מסחריים של השחקנים השונים. אך בוודאי שאין מקום להחליף את שירותי המדידה לחלוטין בשירות ממשלתי. יש אף לקבוע כללי גילוי מחמירים ומקיפים לעניין המתודולוגיה של עיבוד הנתונים בידי המועצה ומי מטעמה ולאפשר הצגת ראיות סותרות במקרים המתאימים של הסדרה או אכיפה המבוססת על נתונים אלו.

6. **חובת הפקה ישראלית מקורית**

התזכיר מבקש ליצור הגנה על הפקה ישראלית מקורית ומקומית מסוגה עילית. מדובר בתכלית ראויה. אלא שהתזכיר קובע רף הכנסות גבוה מידי כנקודת מוצא להחלת חובת ההשקעה וכן מפחית משמעותית את האחוז שיש להשקיע (4-2 אחוזים במקום שיעור כפול מזה ומעלה ביום). לכן, לדעתנו ההסדר המוצע בתזכיר בנוגע לסכום חובת ההשקעה ולאופן חישובה ויישומה, לוקה בחסר ומהווה פגיעה משמעותית בשוק ההפקה והיצירה המקומי. זאת, בלא עבודת תשתית או הצדקות ממשיות.

מדובר באחד מהתחומים המרכזיים שבלב האסדרה הקיימת והעתידיה ויש לו חשיבות והשפעה ניכרות על ציבורים רחבים של המעורבים בתעשיית המדיה, ההפקה והיצירה וכמובן על צרכני התקשורת הישראלים. על כן יש לבחון את ההסדרים המוצעים בתחום זה בקפדנות יתר ולברר את השלכתם המעשית על השחקנים השונים וכפועל יוצא על הציבור כולו. בשים לב שאין חולק כי אחת מהמטרות והתכליות המרכזיות היא הגנה על יצירה ותעשייה מקומית בהיבטי תרבות בשל ייחודיותה וחשיבותה, הוראות התזכיר הנוכחיות פוגעות פגיעה קשה, בלתי מידתית ובלתי מוסברת במשאבים העומדים לרשות אותה תעשייה, וזאת בהמשך למגמת השחיקה שאיפיינה משאבים אלו בשנים האחרונות בשל כשלים באסדרת השוק הנוכחי.

כשלים אלה היו בעיקרם: שחקנים נטולי חובות בישראל ומחוצה לה בשל אופן השידור שבחרו (על גבי הרשת); מעבר של שחקנים מאוסדרים לאופני שידור שבגינם טענו כי אינם צריכים לעמוד בחובות; כניסתם של שחקנים בינ"ל לשוק הישראלי; הימנעות של המאסדר מאכיפת החובות התאם להוראות החוק והרשיון; והיעדר בקרה יעילה על אופן הדיווח וייחוס ההכנסות של השחקנים המחוייבים בהשקעה בהפקות וריבוי ערוצי ההכנסה של קבוצות המדיה באופן המאפשר הסטת

הכנסות בין גופים ומכירת חבילות פרסום משולבות או קבלת תמורה בעין המקשה על אמידת חובת ההשקעה האמיתית.

אבל, כאמור, התזכיר לוקה בכל אלה:

א. היעדר עבודה הכנה כלכלית משכנעת: בדברי ההסבר לתזכיר נכתב כי נפח ההשקעה ביצירה מקומית יישאר כפי שהוא, ואולם התזכיר ומסמך הערכת ההשפעות שלצידו מלמדים שלא נעשתה עבודת הכנה כלכלית המסוגלת להסביר באיזה אופן יישמר הנפח הקיים של הפקה ישראלית מקומית, לאור השינוי בשיטת החישוב (איחוד חישוב התקבולים מפרסום והתקבולים מדמי מנוי) ולאור ההצעה להפחית את כמות ההפקה הנדרשת.

ב. בפועל, אף אחד מהשחקנים הישראליים הקיימים לא נכלל בתוך סף תחולת האסדרה: בסעיף ההגדרות מוגדר "בעל היקף פעילות בינוני" כמי שסך ההכנסה השנתית האחרונה שלו או של תאגיד בעל זיקה אליו, לרבות שלהם יחד, מאספקת תכנים אודיו-ויזואליים בישראל, הוא 300 מיליון שקלים חדשים ומעלה, ולא יותר מ-600 מיליון שקלים חדשים, בין בכסף ובין בשווה כסף; "בעל היקף פעילות גדול" – מי שסך ההכנסה השנתית האחרונה שלו או של תאגיד בעל זיקה אליו, לרבות שלהם יחד, מאספקת תכנים אודיו-ויזואליים בישראל הוא 600 מיליון שקלים חדשים ומעלה, בין בכסף ובין בשווה כסף⁶. לאור תנאי הסף שנקבעו בתזכיר, אף אחד מן השחקנים הקיימים שאינם מחוייבים בחובת הפקה ישראלית מקומית כיום, לא ייכנס לתוך טווח הפרישה של הרגולציה בעתיד הנראה לעין, למשל שחקני ה-OTT או ערוץ 14. לפיכך, התזכיר יצור פחות השקעה בגלל הורדת המחוייבויות, בלא שחקנים חדשים המחוייבים בהשקעה.

ג. "החוק למיסוי נטפליקס" – נסייג את דברינו ונאמר, כי השחקן היחיד שאיננו ממוסה היום וימוסה לפי התזכיר הוא חברת נטפליקס. מוטב, אם כך, היה לקרוא לתזכיר, בפשטות – "התזכיר למיסוי חברת נטפליקס". תזכיר הערכת ההשפעות שנלווה לתזכיר שלפנינו איננו עוסק בשאלת הרציות של מיסוי שחקנים בינלאומיים ובמחקר השוואתי האם במבחן המציאות מיסוי כזה יוצר תמיכה בתעשייה המקומית או ירידה בהפקה המקומית, לאור הניסיון בשנים האחרונות במדינות אחרות. התזכיר גם איננו מסביר בניתוח כלכלי כיצד המיסוי של נטפליקס לבדה אמור למלא את מקום הירידה במחוייבויות של השחקנים האחרים, ואינו כולל ניתוח הערכת ההשפעות לגבי הסתירה בין העובדה שמדובר בחברה אמריקנית הפועלת בישראל והמיסוי חל רק עליה, לבין הסכמי הסחר בין ישראל לארצות הברית משנת 1985⁷.

ד. מי ייכלל בחובת הנשיאה של "ערוץ קהילתי"? סעיף 59 לתזכיר ממחייב ספק תכנים גדול לכלול בתכני הצפייה-ושמע שהוא מספק למנויין "תוכן קהילתי". מדובר בהוראה כללית ועמומה שאינה כוללת תנאים מוגדרים המאפשרים לבחון את קיומה בהתאם לתכלית המוצהרת שלה ולהגדרת סוג התוכן האמור, ומעלה את החשש שזהו ניסיון להכניס תכנים שבהם חפץ הדרג הפוליטי, מן הדלת האחורית. בהקשר דומה נאמר כי סעיף 69 קובע תקציב שנתי לעידוד הפקות מקומיות לקידום תרבות קהילת יוצאי אתיופיה בישראל בסך 4.8 מיליון שקלים חדשים. לא ניתן כל הסבר או נימוק דוקטרינרי לייחוד תוכן זה על פני תכנים תרבותיים, עדתיים וקהילתיים אחרים.

ה. היעדר התייחסות לתאגידים בעלי זיקה לתאגידים אחרים: התזכיר איננו עוסק בתאגידים שיש להם זיקה לתאגידים אחרים. ברור לקוראי התזכיר כי קיימים תאגידים כאלה כיום בשוק התקשורת הישראלי, למשל בקבוצת ידיעות אחרונות או בקבוצת קשת, אבל מהתזכיר לא ברור כיצד יתבצע החיוב על הפקה ישראלית מקורית, האם שחקן דוגמת "פרי טיוו" צריך להיות ממוסה לפי כל הכנסות קבוצת קשת וכיצד מונעים חיוב כפול.

⁶ נעיר, כפי שהערנו לגבי התזכיר הקודם, כי באופן כללי אנו סבורים שאין לקבע סכומים בחקיקה, בשל הפיכת החקיקה לכזו שאינה מחוסנת מפני העתיד. יש להותיר סמכות התאמה ודינמיות בידי המועצה. לתפיסתנו, התייחסות לכלל הכנסות קבוצת תקשורת לפי תאגידים עם זיקה היא נכונה, ויש רק לוודא (ראו בהמשך) שאין השלכות מיסוי כפול.

⁷<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/israel-fta#:~:text=The%20United%20States%20Israel%20Free,barriers%20and%20promoting%20regulatory%20transparency.>

בסיכומו של דבר נעיר כי בלא נתוני אמת ובחינה כלכלית מעמיקה של שוק היצירה וההפקה והתמורות שחלו בו בשנים שחלפו אי אפשר יהיה להגיע לתוצאה מאוזנת לגבי עיגון חובות ההשקעה. כוונתנו בעיקר לנתונים בעניין היקף משאבי הייצור הזמינים, מספר השחקנים וגודלם, עמידת השחקנים המאוסדרים בחובותיהם הקיימות, נתחי השוק של השחקנים החדשים שאינם חוסים תחת האסדרה הקיימת וקביעת מסגרת התקצוב הנחוצה לפעילות שוק זה. בהיעדר נתונים (גם בשל העובדה שהמאסדרים הקיימים לא פעלו כראוי לאסוף ולדווח על הנתונים ולפרסם את הדוחות הרלוונטיים במועדם), יש לבצע ניתוח שוקי זה בהקדם טרם עיגון החובות. לכן, התזכיר משקף הסדר לא בשל ומוצע לשקול מחדש את מלוא ההסדרים המוצעים בהסתמך על שימוע מעמיק וניתוח שוק מקיף שיערך על בסיס נתוני אמת עדכניים ובהתייחס לתת המחלקות הרלוונטיות השונות של השוק ואפיקי הפעילות וההכנסה השונים.

7. מערכת עידן פלוס והפצת שידורים בידי הרשות

תזכיר החוק מבקש להפוך את מערכת עידן פלוס למערכת הפצת שידורים באמצעות יישומון על גבי האינטרנט. הדבר מעורר קשיים ביחס למערך ההפצה הקיים היום של עידן פלוס. ראשית, לא נעשתה עבודה מקדימה שתכליתה לבחון את היקפי האוכלוסיה הצורכים את השידורים המופצים באמצעות מערך זה ואת הפיזור של נתחי הצפייה באמצעותו. מנתונים שהתפרסמו בתקשורת עולה כי מדובר במיזם כושל⁸. עוד נזכיר כי בחודשים האחרונים פעל משרד התקשורת כדי לפטור את ערוץ 14 מחובות העבר שלו ביחס למערך ולהמשיך את הפצתו דרך המערך⁹. עניינו הרואות כי גם במצב הקיים היום ניתן להשתמש בסוגי אסדרה שונים על מנת להיטיב עם שחקנים ספציפיים שהשר או פוליטיקאים אחרים חפצים ביקרם.

על רקע זה, הוראת התזכיר, המלמדת על כוונת המשרד להפוך לשחקן פעיל בשוק הפצת השידורים על גבי האינטרנט, באמצעות הפיכת מערכת עידן פלוס לאפליקציה, היא טעות. ראשית, הפצה באמצעות אפליקציות מתבצעת כבר היום לכל ערוצי השידור הליניארי על ידי מפעילי הערוצים עצמם, בחינם, ולכן לא ברור מדוע באופן הפצה זה יש כדי להוות תרומה או שינוי לטובה מהמצב הקיים, מלבד יצירת תחום פעילות נוסף לרשות וצינור נוסף למעורבות פוליטית בשוק השידורים. שנית, יש לזכור כי דווקא אוכלוסיות מוחלשות בישראל, מוגבלות יותר בגישתן לרשת האינטרנט ומקבלות שירותי אינטרנט באיכות נמוכה יותר ולכן דווקא הן זקוקות למערכת עידן פלוס במתכונתה הנוכחית או במתכונת דומה.

ההצעה ("מבלי לקבוע מסמרות") להעביר את ההפעלה של היישומון לאחריות תאגיד השידור הציבורי תעמיד אותו בניגוד עניינים מסחרי, משום שלתאגיד עצמו יש יישומונים המיועדים להעביר את תכניו שלו.

לעניין דמי ההפצה, יש להותיר את קביעת גובהם ואופן חלוקתם בידי המועצה על פי קריטריונים שיוגדרו מראש ולא להתיר לשר התקשורת ולשר האוצר לקבוע עניין זה. אין לחייב את התאגיד בדמי הפצה משום שמדובר בשתי תכליות ציבוריות (ייצור השידור וההפצה) הפועלות זו בצד זו והמשמעות היא פגיעה בתקציב ציבורי אחר.

8. נשיאה והעברה של שידורי התאגיד וערוץ הכנסת ותכני VOD

אנו סבורים כי יש צורך והצדקה לקביעת חובת נשיאה חנימית של השידור הליניארי של תאגיד השידור (רדיו וטלוויזיה) ושידורי ערוץ הכנסת כמוצע בתזכיר.

עם זאת, וגם בשים לב לזכויות הקניין של גופי ההפקה המעוגנות בחוק השידור הציבורי הישראלי,

⁸ ראו למשל: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5554537,00.html>
⁹ https://www.calist.co.il/local_news/article/sjn00wi1192

ההצעה לחייב את התאגיד או את ערוץ הכנסת להציע תכנים במתכונת של צפיה לפי דרישה או צפיה נדחית או לפי תפריט, בלא תמורה – היא הצעה פסולה. אכן, האמירה בדברי ההסבר כי אין הצדקה לחייב את הציבור לשלם על תכניו פעמיים, האחת במימון תקציבו והשניה בתשלום עבור תכני ה-VOD שלו, נדמית שובת לב. אבל היא מתעלמת **מכך שכל תכני התאגיד כולם עומדים לרשות הציבור בערוצי ההפצה של התאגיד עצמו, ללא כל תשלום**. לכן היא גם סותרת את ההצעה בתזכיר להציע את הערוץ באמצעות אפליקציה חינוכית של מערכת עידן+. דומה שהכוונה כאן היא לפגוע בתאגיד השידור יותר מאשר לסייע לאזרחי ישראל.

איסור גביית תשלום על תכני תאגיד השידור אגב הפצתם בפלטפורמות אחרות יביא גם לפגיעה בפועל בזכויות צדדים שלישיים בהתאם להוראות חוק תאגיד השידור ולהסכמים שנחתמו מכוחו, וכן יחליש את השידור הציבורי והכלים שברשותו להתמודד עם כשלי שוק השידורים המסחרי כחלק מתכלית והצדקת קיומו – הגשת תוכן איכות מקורי ומקומי לתושבי מדינת ישראל.

הוראות סעיף 63 בתזכיר נמצאות גם בסתירה להוראות סעיף 64 שעליהן נאמר בדברי ההסבר העדכניים כי "מוצע להבהיר כי אין בהסדר המוצע כדי לגרוע מהזכויות של בעלי זכויות היוצרים והמבצעים בתכני תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת, וביצירות הכלולות בהם. עוד מוצע לקבוע כי אספקת התכנים של תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת טעונה רישיון מאת בעלי זכויות היוצרים והמבצעים האמורים". ממילא סביר שבעלי הזכויות לא יתירו את העברתם בלא תמורה והדבר פותח לכל היותר פתח לחיכוך מתמיד ומיותר בין התאגיד לבעלי הזכויות ולתניות חוזיות כופות ומיותרות אגב התקשרויות עתידיות. אין מקום ליצור רגולציה שכל מטרתה להשיג פגיעה בתאגיד, בלי שיש לה אפקטיביות פרודוקטיבית או הצדקה מהותית.

9. הגנת הצרכן ושילוב תכנים פרסומיים בתוכן השידורים

ההסדר הנוגע לפיקוח על פרסומות בסעיף 71 לתזכיר קובע כי המועצה תקבע בכללים הוראות בתחום הפרסום, בהתאם לרשימה הפתוחה הבאה (הסעיף קובע "ובכלל כך בנושאים הבאים"): חובות סימון ויידוע הציבור בנוגע לקיומו של תוכן שיווקי בתוכנית, זהות הממן והמפרסם, הגבלות לעניין מוצרים מזיקים ותוכן פרסומי בתוכניות ילדים. אנו סבורים שמדובר בסעיף כללי מידי, ומעניק כוח יתר למועצה, ללא פירוט של גבולות ההסמכה שניתנת לה. נזכיר כי למשל כללים שנקבעו בעבר באשר לאיסור על פרסומות בנושאים "המצויים במחלוקת ציבורית", הפכו לכלי פוליטי בידי רגולטורים והגיעו לעתירות לבג"ץ. בהתאם לנוסח הסעיף, המועצה תוכל להשיב על כנם כללים כגון אלה והדבר יעמיק שוב את הפוליטיזציה של המעורבות השלטונית בשידורים.

לכן, לתפיסתנו, הסעיף דורש העמקה ועבודה נוספת בהגבלת הנושאים שמכוחם ניתן להתערב מצד אחד, ובחידוד הנושאים שבהם נכון להתערב מצד שני. למשל, המונח "מוצרים מזיקים" הוא כללי מידי ומוטב להדק אותו למוצרים בתחום התרופות והשירותים הפארה-רפואיים; המזון ותוספי המזון; ומוצרים הקשורים להתמכרות (עישון, אלכוהול וסמים). יש לקבוע חובה על המועצה להיוועץ במשרד הבריאות וברשות להגנת הצרכן כדי ליצור האחדה של הכללים הקיימים במוסדות אלה. לעומת זאת, וכפי שנכתב למעלה, הסעיף מתעלם במכוון מאיסורים נדרשים על שילוב של פרסום בתוכן, למשל תוכן שיווקי בתוכניות חדשות וסדר יום.

בידי השר קיימת כיום סמכות על פי חוק הבזק לקבוע הוראות לשם הגנה על צרכנים, וסעיף 77 מציע להחיל גם על ספקי תכנים רשומים במקרים המתאימים. לטעמנו, יש להפקיד סמכות זו בידי המועצה בלבד, בצד הסמכות העצמאית שהוענקה לה בסעיף 78 לקבוע כללים להגנת הצרכן. מוצע כי סמכות זו לא תותנה באישור השר, משום שהיא ליבת תפקידה של המועצה אבל יש לקבוע חובת היוועצות עם הרשות לסחר הוגן והגנת הצרכן כדי למנוע כפילות רגולטורית.

10. אספקת תכני ספורט

יש ממש בטענה כי האסדרה הקיימת אינה מתמודדת באופן המיטבי עם השינויים בשוק שידורי הספורט ועם ההתפתחויות והשינויים הטכנולוגיים שאירעו מאז נקבעו כללי האסדרה הקיימים, ובראשם השינוי בהרגלי הצפייה וצריכת התכנים, והמעבר לצפייה באמצעות מכשירים ניידים ועל גבי הרשת. גם היכולת לצרוך תוכן ממוקד, בודד ופרטני מצריכה גישה מסדירה עדכנית יותר המתייחסת לאופני הצריכה השונים ולא מתעלמת מהם.

לכן, הסדר ראוי מנקודת הראות של צרכני הספורט צריך להיות הסבת החובה לכלול את האירועים המשמעותיים שנכללו במפרט עד כה (ומכונים בתזכיר שלפנינו "רשימת מפעלי הספורט") וחויבו בעד היום בשידור במסגרת חבילות בסיס וערוצים פתוחים, לשידור באמצעות פלטפורמות אינטרנטיות ויישומונים ולאפשר גם רכישה נפרדת ובודדת של אירועים ולא של ערוצים מובנים או חבילות בלבד.

בשים לב לשימוע שנערך באחרונה בעניין ביטול מפרט שידורי הספורט על ידי המועצה לשידורי כבלים ולוויין, ובהתייחס לסעיף 49 לתזכיר, ניכרת בהצעת החוק מגמה חיובית, המשתקפת הן באיסור על רכישת זכויות להפצה באופן בלעדי אצל ספק תכנים מסויים ולא אצל אחרים, וכן לחייב את המחזיקים בזכויות לשידור הערוצים והמשחקים להעביר באמצעות אתר האינטרנט שלהם ובאמצעות אתר מותאם סולארי את מלוא התכנים, כך שלא ייווצר מצב לפיו בעלי זכויות שידור, שרכשו את זכויות השידור המלאות של מפעל או ליגה מסוימת, מעדיפים שלא לשדר את המשחקים באינטרנט ובסלולר, גם לא תמורת תשלום, כדי לאלץ את הלקוחות לקנות את חבילות הערוצים שלהם, ויתרה מכך, לכפות עליהם לראות את התוכן שרכשו רק באמצעות מכשיר הטלוויזיה בביתם, ולא בשום אופן או מקום אחר.

בהקשר זה נעיר:

(1) ההסדר המופיע בסעיף איננו מחודד ומשאיר סמכויות יתר בידי המועצה להגדיר רשימת מפעלי ספורט ללא אמות מידה וכלי מדידה הנוגעים להגדרות וכן התייחסות לעדכון ולתדירות הבחינה מחדש של הרשימה.

(2) יש לדייק את הניסוח כך שגם במקרה שבו מחזיק הזכויות אינו מספק בפועל את התכנים בצורה מסוימת (למשל באופן בדיד על גבי האינטרנט) יוכלו לעשות זאת ספקי תכנים אחרים ובתנאי שבידי בעל הזכויות את האפשרות לשדרם או להפיצם באופן זה, גם אם הוא אינו מנצל אותה בעצמו (כלומר איסור מגבלה על אופן הפצת השידורים).

(3) לעניין קביעת רשימת אירועי ספורט משמעותיים המתוארת בסעיף 50, כי המגבלה של עד שלושה אירועים משמעותיים בתחום הספורט היחידי בשנה נדמית שרירותית ומצומצמת מידי ואין לה הצדקה, ועל כן יש להסתפק באמות המידה האחרות שהוגדרו כדי לקבוע את סיווג של אירוע ספורט יחידי גם בנוגע לענפי ספורט יחידניים.

(4) מוצע כי ההתייעצות לא תהיה עם שר התרבות והספורט אלא עם גורם מקצועי באותו משרד, וזאת כדי למנוע הטיה של ההמלצות בשל השפעות הנוגעות לקרבת ציבורים שונים לשר או רצונו לקרבם אליו בקשר להמלצות אלו.

(5) מומלץ באופן כללי כי ככל שהמועצה תשקול בהחלטותיה גם שיקולי תחרות, היא תיקח בחשבון שלרשות התחרות יש סמכות מקבילה ליתן הוראות דומות בתחום ניצול לרעה של כוח שוק ותימנע מהוראות סותרות או שונות, בדרך של היוועצות ותיאום עם רשות התחרות.

11. שידור הודעות מטעם גופים רשמיים

התזכיר קובע כי במקרי חירום או מטעמים של בטחון המדינה ושלום הציבור רשאית המועצה להורות לספק תכנים לשדר הודעות מטעם הממשלה, המשטרה, המטה הכללי של צבא ההגנה לישראל וראש הג"א. יש לסייג סמכות זו ולקבוע מנגנון תקיפה דינאמי שלה כדי למנוע השתלטות על השידור

ומניעת שידור לא רצוי משיקולים זרים ועל כן, יש להתנות את הוראת המועצה בקביעה של ערכאה שיפוטית שבפניה תובא ההחלטה תוך מתן זכות טיעון לגורם המשדר, ככל שאינו מסכים לה, טרם יישום ההחלטה, למשל, מול שופט בית המשפט המחוזי בירושלים או בתל אביב.

12. פיקוח, אכיפה ועיצומים כספיים

לגבי פרק הפיקוח והאכיפה, נפנה לדברינו בחוות הדעת הקודמת. אנו מברכים על כך שבחלק מן הסעיפים הועברו סמכויות אכיפה שהיו נתונות ליו"ר המועצה בתזכיר הקודם, אל מליאת המועצה. ככלל, כפי שצינו בעבר, אנו סבורים כי אין לערב את השר או גורם פוליטי כלשהו במערך השיקולים וההחלטות בעניין זה. יש להותיר את הסמכות בידי המועצה ולקבוע במקרים המתאימים חובת התייעצות או תיאום עם גורמים מקצועיים אחרים כגון רשות התחרות או הרשות להגנת הצרכן.

יפים הדברים גם לקביעת שיעורי העיצומים ומדרג היישום שלהם. לגבי תוכן התוספת הראשונה, המחוקק יכול להסתפק בהכוונה כללית של סוגי העניינים המאפשרים קביעת עיצום כספי ולהותיר את הקביעה הפרטנית בידי המועצה.

13. הוראות המעבר והתפר שבין הרגולציה הקיימת לבין הרגולציה המוצעת

סעיפים 110-111 עוסקים בהוראות מעבר והוראות תחילה, ואולם להבדיל ממה שהיה בתזכיר הקודם, הם מבקשים להקדים את תחולת החוק עוד טרם יתממשו כל ההוראות המנויות בו. נסביר את דברינו. הליך חקיקה תקין, ובייחוד של חוק רפורמטיבי דוגמת התזכיר שלפנינו, מתנהל בדרך הבאה: ראשית, מתבצע הליך חקיקה בכנסת. לאחר מכן, מוקם הגוף שהחקיקה מורה על הקמתו, ובשלב השלישי, משמוקם הגוף, הוא מתחיל למלא את סמכויותיו המהותיות המנויות בחקיקה. התזכיר שלפנינו בסעיף 111(א) מבקש לקבוע כי ההוראות המהותיות ייכנסו לתוקפן גם אם לא תוקם מועצת השידורים שהתזכיר מבקש להקים, וכי הן ייאכפו על ידי הרשויות הרגולטוריות הקיימות (המועצה לשידורי כבלים ולווין והרשות השניה לטלוויזיה ורדיו). התזכיר אף מוסיף וקובע בסעיף 111(ב) כי תוקם וועדה, בראשות מנכ"ל משרד התקשורת או מי שכפוף אליו במישרין, שתהיה אמונה על "התיאום" בין הרשויות, בזמן ביניים זה.

אנו סבורים כי מדובר בהסדר בלתי ראוי עניינית ומעשית.

ראשית, אם טענת מנסחי התזכיר היא שהרשויות במתכונתן הנוכחית אינן מסוגלות לעשות את מלאכתן נאמנה, מדוע הם מפקידים בידיהן את ההיבט הרגיש של מעבר למשטר רגולטורי שונה?

שנית, כידוע לכל בר דעת, במדינת ישראל הזמני הוא הקבוע. החשש הוא שאם הרשויות הקיימות יהיו האמונות על ההסדרים המהותיים של החוק, ממילא איש לא יזדרז לסגור אותן ולהקים תחתיהן רשות חדשה¹⁰. ובינתיים? **בינתיים יהפוך מנכ"ל משרד התקשורת לרגולטור העל של התקשורת המשודרת בישראל**, באחד מן הרגעים הרגישים ביותר בהיסטוריה של הרגולציה. למעשה, כל מה שנכתב לעיל לגבי הצורך להרחיק את הרגולציה מן הפוליטיקה – מתייטר, שהרי מנכ"ל משרד התקשורת הוא שיהיה אמון על כלל התחום! אכן, הסעיף קובע כי המנכ"ל יהיה אחראי רק על "התיאום", ואולם ברי שהוא יוכל לדרוש משתי הרשויות להעביר אליו את כלל הנושאים שבהן הן מטפלות על מנת שיוכל לוודא ולפקח שאכן מתקיים "תיאום" כזה.

¹⁰ אכן, סעיף 110(י) מבקש לקבוע תאריך שעד אליו ימנה השר את המועצה החדשה, ואולם, סעיפים מעין אלה הם סעיפים שניתן לתקן בקלות ולדחות את מימושם.

שלישית, ההסדר שלפיו הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו תהיה הגוף המפקח על ההסדר החדש (לאחר מעבר לחובת רישום וחיסול חברות החדשות), הוא חסר הגיון. הרשות, במתכונתה הנוכחית, ניזונה מכספי המפוקחים, ומרגע שייכנס התזכיר לתוקף לא תהיה למפוקחים כל חובה להמשיך לממן אותה, אז הכיצד יש כוונה להמשיך ולהפעיל אותה? בנוסף, מדובר בהסדר שיש בו בזבוז כספי ציבור וכספי מפוקחים. גודלה של הרשות הקיימת מיועד לנפח עבודה רב מזה שאמור להיות לרשות הרגולטורית החדשה לו ייכנס התזכיר לתוקף. בה במידה נכונים הדברים גם לגבי המועצה לשידורי כבלים ולוויין. מדוע להחזיק את המועצות האלה בחיים, עם מצב כוח האדם וההוצאות שלהן, כדי להפעיל מערך רגולטורי רזה? גופי הרגולציה הקיימים לא אינם צריכים לבצע מטאמורפוזת אגב גסיסה וראוי להותיר את משטר הפיקוח הקיים (תוך יצירת ודאות טובה יותר והבנה טובה יותר שלו) עד להעמדת המועצה החדשה על רגליה באופן שתהיה מוכנה לפעול באופן מלא.

בסופו של דבר, ניכר כי מנסחי התזכיר מבקשים למהר ולהכניס לתוקף את הרפורמות המשמעותיות שבו. אבל, בבואם לעשות כן הם יוצרים כאוס רגולטורי, בזבוז כספים ובעיקר – **קירוב של הרגולציה והפוליטיקה**. באם לתפיסתם ניתן לנתק בין הקמת הגוף האחוד לבין ההסדרים המהותיים הקבועים בתזכיר, יתכבדו ויגישו שני תזכירים נפרדים שאינם תלויים בהכרח זה בזה, אחד לרפורמות מהותיות והשני לרפורמה המבנית והקמת רגולטור חדש.

עוד נעיר כי כפי שהיה בתזכיר הקודם, הוראות המעבר המופיעות בתזכיר אינן מתייחסות לכך שזכותם של בעלי הרישיונות מתפרסת עד שנת 2032 וללוחות הזמנים שנקבעו ביחס לפעולתה של וועדת הריכוזיות בבדיקה הנוספת. שחקנים שרכשו רישיונות לחמש עשרה שנים בשנת 2017, נמצאים עכשיו במצב מורכב שראוי לתת לו מענה שאינו מצוי בתזכיר ביחס להשלכות הקנייניות והמעין-קנייניות שלהם.