



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מיל מועלם
שגריר לשעבר שלי מרדור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוזניק

המועצה הבין-לאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה
אן אפליבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ביייר, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון טוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
הארייט שליפ, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן [אורח]
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דינאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מוכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

30 נובמבר 2025

לכבוד

יו"ר וועדת הכנסת - חה"כ אופיר כץ

חברי וועדת הכנסת

יועמ"ש וועדת הכנסת - עו"ד ארבל אסטרון

יועמ"ש וועדת הכלכלה - עו"ד איתי עצמון

יו"ר וועדת הכלכלה - חה"כ דוד ביטן

יועמ"שית הכנסת שגית אפיק

שלום וברכה,

הנדון: דיון בוועדת הכנסת בנוגע להקמת ועדה מיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים) התשפ"ו-2025 מ/1898, בהתאם לסעיף 108 לתקנון הכנסת

הצעת חוק השידורים עוסקת באחד התחומים הרגישים והמשפיעים ביותר על הדמוקרטיה: חופש הביטוי והמרחב הציבורי בישראל. קיימים בה הסדרים חשובים ונדרשים ובהם איחוד רגולטורים, עצמאות הרגולטור, ייעול נטל רגולטורי, החלת חובות השקעה בהפקות מקור באופן מאוזן יותר וגם על שחקנים חדשים, ופתיחת השוק לאפשרויות גמישות יותר של מוצרים ושירותים.

לצד זאת, ההצעה כוללת הסדרים בעייתיים ובראשם: (1) ביטול ההפרדה המבנית בין יצרני חדשות לגופי שידור ללא הצגת אלטרנטיבה שתעגן, לצד תחרות בשוק, הגנה על עצמאות יצרני החדשות מפני לחצים כלכליים או פוליטיים והגנה על איכות החדשות והמקצועיות העיתונאית שהן משקפות (2) עיגון אפשרויות שליטה מסוימות בשחקנים באמצעות הסדרי ביטול רישום, קנסות גבוהים וחובות נשיאה ללא תשלום של ספקי חדשות.

הצעת חוק השידורים הונחה על שולחן הכנסת ביום 21.10.2025 והיא מהווה, כאמור, רפורמה רחבת היקף לאסדרת שוק מורכב ורגיש. הצעה מסוג זה היא אבן דרך והזדמנות חשובה לתכנן מחדש את התחום החשוב והרגיש של תוכן אודיו ויזואלי בשוק הישראלי. דווקא בשל כך נכון לחשוב היטב כיצד לעצב רגולציה מוגנת עתיד וכיצד לשקף בה את המודלים העסקיים האפשריים והמאוזנים בשוק הישראלי הקטן ובעל השפה ייחודית.

לכן, אנו מתנגדים להצעה להקים ועדה מיוחדת לדיון בחוק זה.

ראשית, מדובר בניסיון לעקוף את וועדת הכלכלה של הכנסת, שהיא הוועדה הקבועה האמונה על נושא התקשורת. דרך הקמתן של ועדות מיוחדות מוסדרת בסעיף 108 לתקנון הכנסת, ואף שמדובר בפרקטיקה אפשרית, כאן מדובר, לפי הצהרות יוזמי הרעיון, במסלול עוקף של ועדת הכלכלה שתכליתו אינה אפילו לדלג על הצורך בדיון אפקטיבי ומעמיק בהצעת החוק אלא לעקוף התנגדויות של בכירי הקואליציה עצמם לחלק מן ההסדרים.

אין חולק כי הליכי חקיקה מואצים הם הליך דמוקרטי בעייתי, ולא אחת התבטא בית המשפט העליון נגד קיומם, למשל בהקשר של חוק ההסדרים¹. אמון הציבור בהליך

¹ ראו בג"ץ 5920/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', ניתן ביום 25.3.2021; בג"ץ 2592/20 התנועה לאיכות השלטון ואח' נ' היועמ"ש ואח' ניתן ביום 6.5.2020; בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל ואח', ניתן ביום 7.9.2004; בג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, ניתן ביום 25.9.2007 ועוד.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

החקיקה מותנה ברצינותו של ההליך. המחיר של אבדן האמון לא יתוקן גם אם יהיה הישג של חקיקה מהירה ויעילה.²

ואולם, כאמור, אפילו חקיקה מהירה אינה תכלית הקמת הוועדה המיוחדת. כפי שפורסם בתקשורת, הרקע להחלטה זו הוא התנגדותו של יו"ר ועדת הכלכלה לחלק מסעיפי הצעת החוק ורצונו לדון בהצעה הארוכה בנחת, דבר דבור על אופניו. עמדות שר התקשורת ביחס ליו"ר ועדת הכלכלה, מפורטות במכתב ששלח ליו"ר ועדת הכנסת בחודש פברואר 2025. ממכתב זה עולה שבקשת השר להעברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה נובעת מחוסר שביעות רצון של השר מעמדותיו ומהתנהלותו של יושב ראש ועדת הכלכלה.

לכן, אנו קוראים לראש הוועדה לסרב לפגיעה במעמד הכנסת עצמה ובסדרי העבודה שלה. גם בית המשפט העליון סבר כי ראוי להשתמש בכלי הוועדות המיוחדות באופן מדוד³ ולא כאמצעי לעקיפת הוועדות הקבועות. השופטת חיות (כתוארה אז) קבעה כי דרישה להעביר בוועדה של הכנסת הצעת חוק בדיוק כפי שניסחה אותן הממשלה, מבקשת למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי בוועדות, ובכך היא חותרת תחת אחת התכליות המרכזיות שביסוד פעילותן של ועדות הכנסת - העצמאות הפרלמנטרית.

כפי שמופיעה בחוות דעתה של יועמ"שית הכנסת מאתמול, בכנסת זו ממש (בתאריך 26.6.2023) החליטה ועדת הכנסת כי ועדת הכלכלה היא הוועדה המפקחת על פעילות משרד התקשורת ומשכך, על שר התקשורת לדווח לוועדה זו על פעילות משרדו. עוד נקבע בכנסת הנוכחית על ידי יושב ראש ועדת הכנסת, כי העברת הצעת חוק לוועדה שאינה הוועדה המוסמכת, תיעשה בהסכמת יו"ר הוועדה המוסמכת וכן בהסכמת הייעוץ המשפטי לכנסת. נעיר כי כך היה גם בזמן ההחלטה על הקמת ועדה מיוחדת לטיפול בחוק תאגיד השידור הציבורי. בעניין שלפנינו קיימת מחלוקת בתוך הקואליציה.

המציאות מלמדת כי חלק מחברי הקואליציה, ובראשם יו"ר ועדת הכלכלה, מתנגדים להעברת הצעת החוק לוועדה מיוחדת. גם היועצת המשפטית של הכנסת סבורה כך, ואף סבורה שסטייה מהחלטות הכנסת הנוכחית תהיה פגם (נוסף) בהליך חקיקת החוק. נחזור שוב אל הוועדה המיוחדת שהוקמה לצורך הליך חקיקת חוק תאגיד השידור הציבורי. הדבר נעשה בשעתו דווקא משום שיו"ר ועדת הכלכלה השתייך לסיעות האופוזיציה, וחשוב היה שמהלך ממשלתי משמעותי ייעשה באמצעות יו"ר ועדה מתוך הקואליציה. האם זהו המסר כלפי יו"ר ועדת הכלכלה הנוכחי?

עוד נקבע בכנסת הנוכחית על ידי יו"ר ועדת הכנסת, כי אם ועדות לעניין מסוים עוסקות בנושא שהוא בסמכות מובהקת של ועדה קבועה, על יושב ראש הוועדה המיוחדת לתאם את דיון הפיקוח כדיון משותף או לקבל קודם לדיון את הסכמת יו"ר הוועדה הקבועה הרלוונטית. קביעת ועדת הכנסת האמורה נועדה כדי לשמור על ליבת פעילותן של הוועדות הקבועות וכדי לא לפגוע בכוחן, בחוזקן ובסמכויותיהן אל מול הממשלה. כך ארע למשל כשהוקמה הוועדה המשותפת בתיקון חוק הרשות השנייה שהיטיב עם ערוץ 14, בשנת 2018.

חברי הקואליציה הנוכחית מדברים חדשות לבקרים על חשיבות ריבונותה של הכנסת. הסכמה לוועדה מיוחדת בעת הזאת פוגעת בריבונותה של הכנסת והיא מאפשרת לרשות המבצעת לקבוע לעצמה ועדה מיוחדת כדי להימנע מהליך חקיקה סדור ומפיקוח אפקטיבי על הסדרים שחלקם פוגעניים או בלתי בשלים. יתרה מזאת,

² בג"ץ 8612/15, בג"ץ 8895/15 התנועה לאיכות השלטון ואח' נ' הכנסת ואח', ניתן ביום 17.8.2016.

³ ראו בג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

העובדה שלפי הפרסומים בתקשורת מי שעומד מאחרי הקמת הוועדה המיוחדת הוא ראש הממשלה, היא פסולה כשלעצמה הואיל והוא מנוע מעיסוק בתחום התקשורת בשל הסדר ניגוד העניינים שהוא חתום עליו.⁴

שנית, העברת הצעת החוק לוועדה מיוחדת תפגע בעבודת ועדת הכלכלה העוסקת באופן מסורתי בחקיקה בתחום התקשורת, לא רק בעת חקיקת חוקים אלא בעת תיקונים שונים שלהם בעתיד. ועדת הכלכלה, בהתאם לסעיף 100 לתקנון הכנסת, היא הוועדה המפקחת על כלל חקיקת התקשורת, והיא מנויה ככזו בכל חוקי התקשורת בישראל – מסחרית וציבורית כאחד (ובכלל זה חוק תאגיד השידור הציבורי). גם חקיקה פוגענית בתחום התקשורת הובאה בשנים האחרונות לשולחנה של ועדת הכלכלה.

אין זה סוד כי בתחום התקשורת פועל המחוקק גם כמאסדר בהמשך גלגולי חייו של חוק, ועל כן העברת הדין לוועדה מיוחדת תפגע ביכולת זו בעתיד. תקנון הכנסת מגדיר את הסמכויות ותחומי העניין של הוועדות כדי ליצור סדרי עבודה תקינים ולבסס מומחיות וידע הן על ידי חברי הוועדה ובראשם יושבי ראש הוועדות, והן על ידי הצוות המקצועי המלווה את חברי הכנסת, והכל כדי לקדם חקיקה איכותית לטובת אזרחי מדינת ישראל, ולתת מענה בזמן החקיקה וגם לאחר תקופה בפיקוח על יישום החקיקה ובעדכונה ככל שהדבר נצרך.

חקיקת תקשורת בישראל היא במובנים רבים תהליך של חקיקה הכוללת גם רגולציה.⁵ ועדת הכלכלה של הכנסת פעלה לאורך השנים כגוף מאסדר – כלומר מפקח ואף קובע כללים פרטניים ולא רק מחוקק. בתחום אסדרת השידורים החקיקה הראשית משאירה שיקול דעת אסדרתי מוגבל לגופים הסטוטוריים שהקימה, ומעניקה להם הוראות ביצוע קשיחות – ובכלל זה תמהיל השידורים, שיעורי ההחזקה בגופים המשדרים, הסדרים הנוגעים לזכויות יוצרים ועוד. מעורבותו הנמשכת של המחוקק באסדרה פרטנית של תחום השידורים איננה מתמצה רק בצמצום משמעותי של שיקול דעת הרשות המפקחת, אלא ברגולציה נמשכת ומתעדכנת, אותה מקיים המחוקק באמצעות תיקונים תכופים בחקיקה הראשית.

בחינת תדירות התיקונים לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו מלמדת על עוצמת מעורבותו הנמשכת של המחוקק בעיצוב כללי האסדרה הפרטניים. חוק הרשות השנייה שנחקק בשנת 1990 תוקן כחמישים פעמים עד היום. חלק ניכר מן השינויים אינם שינויים עקרוניים (שנדרשים, למשל, בשל התפתחויות טכנולוגיות ואחרות) אלא הם שינויים שבהם פעלה הכנסת כאילו היא הגוף המאסדר, מחליפה את שיקול דעתה של רשות מאסדרת, ולמעשה מחייבת קשר ישיר בין השחקנים בשוק לבין וועדת הכלכלה.

בהיבט זה אין שוני בין האסדרה הקיימת (ראו למשל את התוספת הראשונה לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו העוסקת בקביעת מכסות שידור לתכני סוגה עילית ואת התוספת השנייה הקובעת את חובות ההוצאה השנתית של בעלי הזיכיונות), לבין האסדרה המוצעת בהצעת החוק. ראו את התוספות להצעת החוק ואת הוראות המעבר הקבועות בה, את סעיף 44 הקובע כי נדרש אישור ועדת הכלכלה לקביעת אגרות במרשם השידורים, סעיף 139 הקובע את הצורך באישור הוועדה לתיקון התוספת

⁴ ראו חוות דעת היועמ"ש אביחי מנדלבליט "למניעת ניגוד עניינים בכהונתו כראש ממשלה" מיום 20.11.2020 בסעיף 5(ד). ראו גם בג"ץ 2592/20 התנועה לאיכות השלטון ואח' נ. היועמ"ש ואח' מיום 6.5.2020 וכן בג"ץ 3056/20 התנועה לאיכות השלטון נ. היועמ"ש מיום 25.3.2021.

⁵ ראו בעניין זה לאורך השנים: אסף וינר ואלעד מן, המחוקק כמאסדר: מגבלות ואילוצי חקיקה באסדרת תקשורת ושידורים, חוקים י"א (2018); עמית שכטר "האם סיימה מדינת ישראל את תהליך המעבר ממדינה משדרת למדינה מאסדרת?" מסגרות מדיה 8 יא (2011); שרון ידן, "קצר בתקשורת: בין אינטרס ציבורי לאינטרס פרטי באסדרת ערוץ 10", דין ודברים ח' (2015).

לחוק, ואת סעיף 188 הקובע את הצורך באישור לדחות את יום התחילה של כניסת הסדרים שונים מן החוק לתוקף.

לפיכך, חשיבות הותרת הדיון בהצעת החוק בידי ועדת הכלכלה של הכנסת נובעת מן הצורך לשמר את המומחיות הקיימת בוועדה בנוגע לחקיקת תקשורת, אך לא פחות מכך, מן הצורך לשמר יכולת עתידית של הוועדה להתמודד עם שינויים ותיקונים.

שלישית, אין זו הפעם הראשונה שהצעת החוק המסוימת שבה מדובר פוגעת באופן בוטה בנורמות מקובלות של הליך חקיקה תקין.

בגין הצעת החוק כבר תלויים ועומדים הליכים בבית המשפט העליון⁶, נוכח הפגמים המהותיים בהליך גיבושה.

במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מאיר לוין⁷, ובמכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, אביטל סומפולינסקי⁸, נקבע כי קיימים פגמים תהליכיים יסודיים באופן גיבוש וקידום הצעת החוק. במכתבים נטען כי קיימים בהצעת החוק הסדרים שאינם בשלים בצורה מספקת לקידום, כגון הסדרי תחרות והסדרי הסמכה של גופי הפיקוח והאכיפה הרגולטוריים. כן נטען כי ההצעה לוקה בפגמים תהליכיים, וכוללת הסדרים שאינם נותנים מענה לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים וכוללים פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות.

יתרה מכך, התזכיר צריך היה להתפרסם להערות הציבור, מאחר שהוא שונה באופן מהותי מהתזכיר שפורסם בשנת 2023, אך הדבר לא נעשה. הליך העברת תזכיר החוק לרשות האסדרה, כנדרש בחוק יסודות האסדרה, התבצע בדרך פגומה דומה. ראשית, לא הוגש התזכיר לאישורה של הרשות. לאחר מכן, משהוגש, קבעה רשות האסדרה כי נפלו פגמים לאורך כל תהליך גיבוש הרגולציה שביצע משרד התקשורת, וארבעה מהם אף עולים לכדי פגמים מהותיים שנפלו ביחס לשני פרקים של האסדרה – פרק אסדרת שידורי חדשות ואקטואליה ופרק אסדרת הקשרים המסחריים. גם לאחר תיקונים שונים על ידי משרד התקשורת, חוות דעתה של רשות האסדרה היא שנפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה.

על אף כל אלה הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, תוך הפרה של חובת הממשלה לעמוד בכללי המשפט המנהלי הנדרשים בטרם יעבירו את ההצעה אל הכנסת, ותוך התעלמות מן הצורך המהותי למצות את ההליך המקצועי שביסוד ההצעה. לכן, ההצעה הונחה כשהיא מלווה בהערת שוליים חסרת תקדים של היעוץ המשפטי לממשלה שצורפה לעמוד הראשון בחוברת הצעת החוק.

קידום הצעת חוק ממשלתית הנוגעת באופן ישיר לתפקיד הליבה של אמצעי תקשורת – פיקוח על שידורי חדשות – ואשר נקבע לגביה כי אינה בשלה, נפלו פגמים מהותיים בגיבושה, והיא פוגעת בזכות לחופש ביטוי ועיתונות, הוא חסר תקדים במדינת ישראל. **לאורך תהליך החקיקה השתדלנו לגבש לגביה עמדה מורכבת, הכוללת תמיכה במרכיבים שלתפיסתנו הם נכונים ונדרשים, והצבעה על הטעון תיקון, תוך חשיבה יצירתית כיצד לבצע את התיקונים. אבל, דווקא בשל חשיבותה של הצעת החוק ורגישותה, לא יעלה על הדעת שהליך הכנת התזכיר עצמו, וכן הליך החקיקה, הופכים בעצמם למכשיר להתנגחות בעיקרון שלטון החוק והמנהל התקין.**

⁶ בג"ץ 54363-10-25 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל נ' שר התקשורת ואח'; בג"ץ 47996-10-25 עמותת הצלחה לקידום חברה הוגנת נ' ממשלת ישראל ואח'.

⁷ מאיר לוין, חוות דעת – טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 (18.5.2025).

⁸ אביטל סומפולינסקי, הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 (11.6.2025).

בשל האירועים הפוליטיים ביממה האחרונה, לא ניתן להתעלם מבקשתו של ראש הממשלה לחנינה מנשיא המדינה, שבה הוא טוען כי לו יקבל חנינה בכוונתו להחזיר את הגלגל לאחור בנוגע להצעות לחקיקה פוגענית בתקשורת. קשה שלא לתהות האם המתקפות הכוללות על התקשורת, המתבטאות בהקשרים שונים - מול התקשורת המסחרית והציבורית; באמצעות הצעות חוק פרטיות ותזכירים ממשלתיים; הטבות פרסונליות לכלי תקשורת מסוימים ולבעליהם; מתקפות פיסיות ומילוליות על עיתונאים; ניסיונות לבצע מינויים פוליטיים בגופים רגולטוריים; היעדר טיפול בסוגיות הבערות האמיתיות בשוק התקשורת - וכעת מתבטאת גם בזיהום הליך החקיקה בכנסת - הן כולן חלק מתוכנית מתוכננת מראש, לא רק כדי להחליש גופי שמירת הסף אלא כדי להשתמש בכאוס שנוצר כקלף מיקוח בבקשת החנינה. כדאי להדגיש: מי שייתן את ידו לחריגה מכללי מנהל תקין בחקיקה כעת, והכל כדי לבטא נאמנות מדומה אל גורמים כאלה ואחרים, עלול למצוא את עצמו מוטל בצד הדרך אם יושג הסכם פרסונלי שחלק ממנו הוא החזרת הגלגל לאחור.

לאור כל האמור, אנו סבורים כי אין להקים ועדה חדשה אשר תדון בהצעת חוק השידורים. לתפיסתנו, אם הכנסת מבקשת להצהיר כי היא פועלת באופן מקצועי ונקי כפיים למימוש מטרותיה כשליחתו של הריבון - ציבור אזרחי מדינת ישראל - כי אז עליה לקרוא למשרד התקשורת להשלים את עבודת המטה, לרבות עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה ורשות האסדרה, על מנת לעגן את ההסדרים החסרים בהצעה, ואז להעביר אותה לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, כמקובל.

שומה על מקבלי ההחלטות בוועדת הכנסת לזכור כי זלזול בכללים שהם עצמם קבעו, סופו להוביל לכאוס שלטוני. לא לחינם למדונו חכמינו כי אלמלא מוראה של מלכות, איש את רעהו חיים בלעו.

אשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש,

בברכה,

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

עמיתה בכירה וראש התוכנית לדמוקרטיה בעידן המידע

המכון הישראלי לדמוקרטיה