



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר ברנרד מרכוס

יו"ד בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ד של כבוד

פרופ' גרהרד קספר

יו"ד המועצה הבינלאומית

מר אמיר אלשטיין

יו"ד הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

ד"ר אריק כרמון

נשיא לשעבר ומייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדליק, ארה"ב
סנטור רוברט בדנר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר איימ גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידי דרל, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד ג'ורג' ווינדפולד, בריטניה
לורד הריק' וולף, בריטניה
סר גיימס ד' וולפנסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיז, צרפת
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
ד"ר הנרי קיסניג'ר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר דב כהרב
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי ח'טיב
מר סלי מרירוד
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'סיין, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמיחי אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון דהט
פרופ' יובל שני

20 יוני 2016

י"ד סיון תשע"ו

לכבוד

ח"כ יואב קיש

יו"ר וועדת הכנסת

חברי וועדת הכנסת

שלום וברכה

הנדון: הצעת חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת (תיקון מס' __), התשע"ו-2016

הצעת החוק שבנידון היא הצעת חוק חשובה ופרי עמלה של וועדה ציבורית שישבה על המדוכה.

עם זאת, בנוסח הנוכחי, וכן בנוסח שהופץ בהודעה שנשלחה לעיתונות, יש בה ליקויים שיש להתנגד אליהם. ליקויים אלה הם, בקצרה:

1. "סעיף הביזוי" הוא סעיף הפוגע בחופש הביטוי, מיותר, יגביר את הפוליטיזציה של הערוץ, ולכן יש לבטלו. התיקונים שהופצו לעיתונות אינם טובים יותר.
2. אף שהמגמה של מעבר לדיגיטל מבטאת היטב בחוק יש להבטיח ספריית ארכיון דיגיטלית של החומרים.
3. יש לשאוף להגדרה מדוייקת יותר של "משדרים מוספים" לפחות בתקנות ובהתייחסות לדיגיטל.
4. יש לקבוע תקופת זיכיון קצר לזיכיון הבא להפעלת הערוץ מתוך מגמה להעבירו לשליטת תאגיד השידור הציבורי החדש כשיתייצב, וכן לאסור על מי ששולט באתרי האינטרנט הגדולים לקבל זיכיון להפעלת הערוץ.

חוות הדעת המלאה מצורפת בזאת. אשמח להבהיר את הדברים ככל שיידרש.

בכבוד רב

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

מנהלת המרכז לערכים ומוסדות דמוקרטיים

וראש תוכנית "רפורמות במדיה"



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

1. מהותו של ערוץ הכנסת ו"סעיף הביזוי":

סעיף 3א להצעת החוק קובע כי "הגוף המשדר יימנע בשידוריו מביזוי הכנסת כבית הנבחרים של המדינה. אין בהוראות סעיף זה כדי למנוע סיקור עובדתי של הנעשה בכנסת".

אנו מתנגדים לסעיף זה.

1. **הסעיף מבטא גישה מוטעית ביחס למהותו של ערוץ הכנסת.** ערוץ הכנסת איננו ערוץ של הכנסת אלא ערוץ המשקף את עבודת הכנסת ושייך לציבור. במשטר דמוקרטי, שקיפות בעבודת הפרלמנט היא ערך יסודי. מדובר בשקיפות שאיננה מתווכת על ידי הפרלמנט עצמו, אלא מנגישה ככל שאפשר בצורה ישירה ובלתי אמצעית את הדיונים והעבודה בפרלמנט. בנוסף, מדובר בסכום לא מבוטל המוצא מכספי משלם המיסים לצורך תפעול הערוץ. בדיוק כפי שהאתוס של שידור ציבורי צריך להיות שידור המיועד לציבור ולא שידור המשרת את הממלכה, כך המצב גם במקרה זה. **מטרתו המרכזית של ערוץ הכנסת היא, אם כן, להגביר שקיפות ונגישות של עבודת הכנסת לציבור ולא להיות מוסד יחסי הציבור של הכנסת.** ככל שהכנסת תבזה את עצמה, עשוי הדבר להשתקף בתיווך שלה לציבור, אבל אין לאפשר מצב שבו ערוץ הכנסת נדרש לכסות על ערוותה של הכנסת ולצנזר מידע מפני האזרחים.

2. **הסעיף מיותר.** הסעיף עצמו קובע כי לא יחול במקרה של סיקור עובדתי של הנעשה בכנסת. אבל, סעיף 12 לחוק הקיים קובע כבר היום כי במישדרים המוספיים, וכן בדברי רקע או פרשנות לשידורי הכנסת, אם הותרו, יבטיח הגוף המשדר שהמידע שישודר יהיה "אמין, הוגן ומקצועי, וככל שיש לגביו השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור - יינתן ביטוי מתאים והולם למגוון הדעות".

יתרה מזאת, סעיף 2 לתקנות שהותקנו סביב סעיף 12 קובע כי:

(א) בשידורי הכנסת יובטח סיקור מלא, הוגן ומקצועי של ההתרחשויות בישיבות מליאת הכנסת וועדותיה ושל מהלכן, תוך שמירה על כללי אתיקה, כפי שייקבעו לפי סעיף 5(ב)(1) לחוק, ויחולו הוראות אלה:

- (1) בשידורי הכנסת המועברים בשידור חי, לרבות שידור חוזר שאינו ערוץ, יישמעו במלואם דברי הנואם בישיבה, גם אם הוא אינו מצולם
- (2) שידור ערוץ של ישיבה של מליאת הכנסת, וכן שידור ערוץ של ישיבת ועדה מוועדות הכנסת, ישקף, ככל הניתן, את הנעשה בישיבה, את הנאמר בה על ידי המשתתפים ואת מגוון ההשקפות והדעות השונות הבאות בה לידי ביטוי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

(ב) ערוץ הכנסת רשאי ללוות את שידורי הכנסת במידע עובדתי, אך יימנע ממידע שיש בו משום הבעת דעה, נקיטת עמדה, פרשנות או שיפוט ערכי לדברי הנואמים, להתרחשויות או למהלך הדיון; ליווי שידורי הכנסת במידע כאמור ייעשה באופן שלא יפריע לשמוע את דברי הנואם במלואם.

סעיף 3 לתקנות קובע כי המשדרים המוספים יופקו וישודרו לפי אמות מידה עיתונאיות מקובלות, יתנו ביטוי מתאים והולם למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור ויהיו כפופים לכללי אתיקה, כפי שייקבעו לפי סעיף 5(ב)(1) לחוק.

במה מוסיף התיקון לחוק על הנאמר כבר בחוק ובתקנות? הרי אם תהיה הקפדה על עצמאותו של הגוף ועל מקצועיותו – היא תהיה המפתח ליכולתו לספק תכנים אמינים והוגנים.

3. **הסעיף מיועד להשתקה וייצור פוליטיזציה של ערוץ הכנסת.** התחושה היא שדרך הוספת הסעיף מבקשת הכנסת להגדיל את שליטתה בתכני ערוץ הכנסת. המונח "ביזוי" הוא מונח שאינו מוגדר בחוק וגם לא בחוקים אחרים, ולכן עולה ממנו חשש לניסיון של הפחדה, התערבות והשתקה בדיוק במקום שבו היה צורך דווקא בהעצמה של הגוף שאמור לתווך את הכנסת לאזרחים. המילה "ביזוי" זו יכולה להתפרש לכיוונים רבים. מה שאזרחית או חברת כנסת אחת תחשוב כביזוי הכנסת, ייחשב כביקורת לגיטימית על ידי אחר. מי הוא שיחליט על כך? מדוע להפוך את קברניטי הערוץ לבובות וודו של תסכולי חברי כנסת? הדבר רק יגביר את הפוליטיזציה של הערוץ, שכפי שידוע לנו מערוצים אחרים – הביאה אותם אל עברי פי פחת.

4. עוד אוסיף כי בהודעה לעיתונות שיצאה מחבר הכנסת יואב קיש, יו"ר הוועדה, נכתב שלדעתו יש לשנות את הסעיף ולהכניס במקומו את האמירות הבאות:

1. איסור לשידור של כל אמירה או אקט שמשמעותו הסתה כנגד מדינת ישראל או תמיכה בטרור.
 2. איסור על הופעתו של ביטוי, קללה או גידוף שמשמעותו ביזוי מוסד הכנסת.
 3. איסור לנתינת במה בערוץ לעמותות או אישים אשר פועלים לביזוי הכנסת.
- אלא, שהצעה זו אינה מוסיפה שום שיפור על המצב הקיים ורק מרעה אותו.

הסעיף הקטן הראשון עשוי לפגוע ביכולת לשדר אמירות של חברי כנסת אשר חלה עליהם החסינות המהותית. כל המשמעות של הרחבת חופש הביטוי של חברי כנסת כדי שיוכלו למלא את תפקידיהם תתאיין אם הסעיף יאושר. יתרה מזאת, הדברים ישודרו בכלי תקשורת מתחרים אך לא בערוץ הכנסת, שכל תכליתו לשדר את דברי חברי הכנסת. נוסף על כך, קיימים במדינת ישראל סעיפים פליליים האוסרים על הסתה לאלימות או לגזענות ועל תמיכה בטרור. מדוע יש



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

צורך להוסיף מרחב איסור נוסף, הפוגע בזכות לחופש ביטוי ובחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, דווקא כשהמדובר בערוץ הכנסת?

הסעיף הקטן השני הקובע איסור על הופעתו של ביטוי, קללה או גידוף שמשמעותו ביזוי מוסד הכנסת, פוגע בזכות לחופש ביטוי, בייחוד משום שהוא איננו מגדיר מה נחשב "ביזוי", ולכך התייחסתי כבר למעלה.

הסעיף השלישי הוא החמור ביותר מבחינת רוחב הפגיעה שלו בזכות לחופש ביטוי. הסעיף קובע כי לא תינתן במה בערוץ לעמותות או אישים אשר פועלים לביזוי הכנסת. שוב, מי הוא זה שיקבע כי אישיות מסויימת פועלת לביזוי הכנסת? ומתי והיכן יעבור הקו בין ביקורת לגיטימית לבין ביזוי? הרי אין שום פסק דין של בית משפט שיוכל לקבוע זאת, משום שאין שום חוק האוסר על ביזוי הכנסת. מטרידה אף יותר הכללתן של "עמותות" הפועלות לביזוי הכנסת. האם הכוונה לעמותות הדורשות שקיפות ממוסדות הכנסת? כאלה שפועלות למניעת לוביזם? כאלה הנלחמות באפליה? כל אחת מאלה יכולה להתפרש כמבזה את הכנסת מצד אחד, אבל מצד שני כל מי שמבין דמוקרטיה מהי מבין גם את חשיבותן של עמותות מעין אלה. נוסף על כך, כיצד קובעים שעמותה פועלת לביזוי הכנסת? בשל התבטאות של אחד מחבריה? מדוע, אם כן, לא יוכל חבר אחר בעמותה להופיע בערוץ הכנסת?

5. בסיכומי של דבר, אם הכנסת מבקשת באמת ובתמים להבטיח כי הנגשת הנעשה בכנסת דרך ערוץ הכנסת תתבצע בדרך הוגנת אשר תגשים את תכלית החוק, ניתן לחשוב על האמצעים הבאים:

- א. שימוש בהגדרה שהתקבלה בחוק תאגיד השידור הציבורי הישראלי החדש הקובע בסעיף 7(ג): "תאגיד השידור הציבורי יספק תוכן חדשותי ותוכן בענייני היום, באופן מקצועי, הגון, אחראי, עצמאי, ביקורתי, נטול פניות ואמין, בשקיפות ותוך הפעלת שיקול דעת עיתונאי ונאמנות לאמת העובדתית ולחובת הדיווח לציבור", ולאמצה בשינויים המחויבים.
- ב. כתיבת תקנון אתיקה לערוץ הכנסת. על אף האמור בחוק ובתקנות, לא נקבעו עד היום כללים כאלה. ככל שיוכן תקנון אתיקה חדש בתאגיד השידור הציבורי החדש אפשר יהיה להשתמש בו כהשראה. בכל מקרה יש לשאוב כללים מתאימים (למשל, כללים העוסקים בלחצים מסחריים, בניגודי עניינים של מגישים ועיתונאים בערוץ בהינתן העובדה שחלקם עובדים בערוצי תקשורת נוספים ואחרים עוסקים בעיסוקים, כללים העוסקים בשקיפות ועוד).



המירון הישראלי
/ ונוקרטיה

www.idi.org.il

2. טלוויזיה מול דרכי הנגשה דיגיטליות:

טוב עשה המחוקק שהתקדם אל העולם הדיגיטלי ושהוא תופס את השידורים מהכנסת ככאלה שאמורים להיות מונגשים לציבור גם באמצעות האינטרנט. ללא ספק, האתגר עבור ערוץ הכנסת יהיה השידרוג מהמבנה האנכי והמיושן שהוא מתבסס עליו עכשיו – מבנה המקושר לאמצעי מדיה מסוים בלבד, אל עבר מבנה אפקי שמייצר תוצרי תוכן חוצי-פלטפורמות באופן סטנדרטי.

בהקשר זה ראוי:

- לחייב בחוק גם יצירת ספריית ארכיון דיגיטלי של כלל התכנים המצולמים מתוך הכנסת ולראות ב"מיזם התוכן המשודר של עבודת הכנסת" שירות של ספריה דיגיטלית (המכונה גם VOD) ארכיונית, הכוללת את כל התכנים האודיו ויזואליים המצולמים בכנסת – בדיוני המליאה, הוועדות ובאירועים הנלווים המתרחשים בכנסת.
- להנגיש את תכני הארכיון ותכנים חדשים בעלות מינימלית, בצורה פתוחה ככל הניתן, ניתנת לחיפוש קל ככל הניתן, ולייצר פלטפורמה פתוחה (API - ממשק תכנות יישומים קל לשימוש על ידי מתכנתים) לשימוש בחומרים אלה. יש לחייב בתקנות יצירת מטא-דאטא (קיטלוג ואינדוקס) מעולה של החומרים הקיימים וחומרים עתידיים, וזאת כדי להבטיח שעלויות השימוש והשליפה של החומרים תהיינה נמוכות.
- לחייב שימוש בשירות סטרימינג המאפשר צפייה באמצעות מגוון דפדפנים ובוודאי לא רק דרך דפדפן אחד מסויים, כפי שקיים היום.

3. המשדרים הנוספים:

התיקונים לסעיף המטרות הם סבירים וטוב עשתה הכנסת שקיבלה את הצעתי להשאיר מסגרת של משדרים מוספים.

המשדרים המוספים מוגדרים בסעיף 2 לחוק כ"מישדרי טלוויזיה, העוסקים בעניני הכנסת, או מישדרים שמטרתם טיפוח מודעות אזרחית וחיזוק ערכי הדמוקרטיה, או שעניינם מתן מידע או העשרה." סעיף 4 לחוק מסמך את וועדת הכנסת לקבוע את סוגי המישדרים שרשאי הגוף המשדר לכלול במסגרת המישדרים המוספים. אלא שעד היום לא נקבעו הגדרות לגבי המשדרים המוספים והיקפם.

הקושי הוא שבהיעדר הגדרה מהי תכליתם המדוייקת של המשדרים המוספים יש חשש מצד אחד מהרחבת יתר שלהם לכיוונים מיותרים, ומצד שני מניסיונות לצמצמם או לבטלם. אעיר רק שאין



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הכרח שכל המשדרים המוספים יהיו תכנים אודיו ויזואליים ותוכניות אולפן כפי שהם כיום. תפקיד של מתן פשר והקשר למידע יכול להתבצע היום באמצעות כלי וויזואליזציה, דאטא ג'ורנליזם, וטכניקות נוספות שיעניקו ידע למשתמשים. החל מיצירת אפליקציות אינטראקטיביות שיוכלו להראות שכבות מידע לגבי חקיקה בנושא מסויים, וכלה בשימוש בתוכנות עריכת אודיו ויזואל כדי להראות התפתחות באופנת הלבוש של חברי כנסת.

4. מי יכול לגשת למכרז?

יש לומר בצורה ברורה כי במצב אופטימלי מיזם התוכן מן הכנסת צריך להיות מופעל על ידי תאגיד השידור הציבורי. זאת, הן מנקודת הראות של תפקידו והמימון שלו, שזהים לדי אן אי של שידור ציבורי, הן בשל החשש מפני קשרים צולבים בין בעלי הון לבין הכנסת וכן חוסר ההתאמה של די אן אי מסחרי להפעיל את הערוץ, והן בשל כך שבמדינות אחרות בעולם מי שמפעיל את ערוצי הפרלמנט הוא המשדר הציבורי (למשל ערוץ הפרלמנט המופעל על ידי ה-BBC בבריטניה) או תאגיד שלא למטרת רווח (c-span האמריקני).

בשל הרפורמה והקמת תאגיד השידור הציבורי החדש, קיימת תקווה שלפיה בעוד כשלוש שנים בישראל יתקיים שידור ציבורי עצמאי ומתפקד ביעילות. לכן, בשלב זה מוצע להעניק רישיון לארבע שנים, וזאת כדי לבחון בסיום התקופה האם המשדר הציבורי בשל לקחת על עצמו את המחוייבות להפעיל את ערוץ הכנסת.

הואיל וכאמור לעיל בנקודת זמן זאת יש לאפשר יציאה למכרז לחברות מסחריות, מוצע להוסיף בסעיף 8 סעיף קטן 2 איסור על שני אתרי האינטרנט החדשתיים הגדולים בישראל לגשת למכרז, בדומה לאיסור על שני העיתונים הנפוצים.