



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

12 נובמבר 2014

י"ט חשוון תשע"ה

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסטר
נשיא

ד"ר אריק כרמון
נשיא מייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בדנר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידיני דדל, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד ג'ורג' ויידנפלד, בריטניה
לורד הרי ק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס די וולפנסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מאיזי, צרפת
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
השופט רוזלי סילברמן אבליה, קנדה
ד"ר הנרי קיסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב
מר דב בהרב
מר ארז ויגודמן
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי ח'טיב
פרופ' מנואל טרכטנברג
מר סלי מרידור
מר אבינועם נאור
עוזר אבי פישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיניצר, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'סי, פרס, אסטרטגיה

ראש צוות היישום

עוזר דן לנדאו

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 רהט
פרופ' אלי שאלתיאל
פרופ' יובל שני

לכבוד

חברי הכנסת

חברי וועדת הכנסת

חברי וועדת השרים לחקיקה

חברי וועדת חוקה, חוק ומשפט

שלום רב

הנדון: הצעת החוק לקידום ולהגנת העיתונות הכתובה בישראל

אנו מתנגדים להצעת החוק שבנידון.

א. מדובר בהצעת חוק פרסונלית הפוגעת קשות בחופש הביטוי והעיתונות

1. הצעת החוק מכוונת באופן ישיר להתמודד עם עיתון אחד מסויים – "ישראל היום", והיא מהווה הסוואה גסה למדי של הצעות חוק קודמות הממוקדות ב"ישראל היום" – כגון הצעות לאסור על בעלות של אזרח זר על עיתון ישראלי ולאסור על הפצת עיתון בחינם למשך יותר משנה. אנו מתנגדים להצעת החוק משום שמעורבות של חברי כנסת ופוליטיקאים בהסדרה ישירה של אמצעי תקשורת קונקרטי היא הרסנית עבור הזכות לחופש ביטוי ועיתונות ומסוכנת לדמוקרטיה השברירית שלנו. תפקיד מרכזי של התקשורת הוא לבקר את נבחר הציבור, ולכן יש לחשוש מפני מעורבות של המבוקרים בהסדרת פעולתם של אמצעי התקשורת. מי שמתלהב מהצעת החוק המסדירה של היום, צריך לחשוש מפני ההצעה שתגיע מחר ושלא תהיה לרוחו.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

2. אנו סבורים שיש להימנע ממהלכים העשויים להתפרש כסתימת פה אחד לטובתם של פיות אחרים. אנו מאמינים שלכל אחד מן השחקנים בשוק העיתונות יש חשיבות וערך תחרותי. סגירה של עיתון או של ערוץ טלוויזיה בישראל תהיה פגיעה אמיתית וממשית בשוק הרעיונות והדעות. פחות כתבות תחקיר. פחות מרחב לטורי דעה. פחות ביקורת תקשורת הדדית בין העיתונאים השונים - שיש לה חשיבות רבה. יותר איום על הנתורים בשוק המדיה מצד גורמים פוליטיים. יותר לחץ מצד בעלי הממון הנתורים להסתיר, למסגר, או להשפיע על תחקירים הנוגעים לאינטרסים שלהם. אחד היתרונות ש"ישראל היום" הביא לשוק העיתונות בארץ, הוא התופעה של עיתון אחד המנגח בבוטות עיתונאים אחרים. המתחרים לא יכולים להישאר אדישים לתופעה הזאת, ומנגחים בחזרה. אם נזכרים ב"פרשת הפגישה הלילית" ובקרטלי המידע של העיתונאים בשנות התשעים, קשה שלא להתרשם ששוק הרעיונות השתנה לטובה.

3. במובן זה, גם השם שניתן להצעת החוק, וגם דברי ההסבר להצעה הפותחים במילים "הצעת החוק מבוססת על ההכרה שקיימת חשיבות עליונה בשמירה על העיתונות הכתובה בישראל..." – מהווים הטעיה. מי שחופש העיתונות יקר לליבו איננו קורא לפגיעה פרסונלית בעיתון, גם אם עיתון זה איננו לרוחו.

ב. הצעת החוק לא תפתור את הבעיה שאותה היא מתיימרת לפתור ולכן אינה עומדת במבחן חוקתי בסיסי

הצעת החוק פוגעת בזכות לחופש העיתונות וגם בזכות לחופש העיסוק, והיא בלתי מידתית. זאת, הואיל והיא איננה מתמודדת עם שורש הבעיה הקיים היום בשוק העיתונות המודפסת ומבטאת עמדה מיושנת ביחס לשוק התוכן בכלל.

1. הצעת החוק איננה מתמודדת עם הבעיה המרכזית שיוצר "ישראל היום" בשוק העיתונות – הורדת מחירי הפרסום.

החשיפות במחצית השניה של 2014 באתר "העין השביעית", מבית המכון הישראלי לדמוקרטיה, הראו כי הבעיה איננה בחלוקת העיתון "ישראל היום" בחינם. הבעיה היא במחירי הפרסום, הנמוכים עד פי שלושה בישראל היום מאשר בדיעות אחרונות. ממצא זה איננו מפתיע, שהרי רוב העיתונות היומית בעולם המערבי לא ביססה את עצמה על מחיר העיתון או דמי המנוי, אלא על מחירי המודעות. גם בארץ, נקבע בשנת 1999 בהכרזת המונופול של "דיעות אחרונות", כי ההכנסות ממכירת המודעות מגיעות לכדי שבעים-שמונים אחוז מן ההכנסות. אמנם, חלוקת החינם יוצרת עליה בתפוצה - בכמות היחידות המודפסות, ועל כן הופכת את העיתון לאטרקטיבי יותר עבור מפרסמים, ואולם - **מי שרוצה לשבור את השוק לא יכול רק לחלק בחינם גיליונות. הוא צריך להוריד את מחיר המודעות.** תופעה זו איננה מוזכרת בכלל בהצעת החוק למרות שהשפעתה על המצב בשוק העיתונות שעמו ההצעה מבקשת להתמודד – רבה עשרת מונים.

במובן זה, אם מבקשים לפתור את העיוותים בשוק העיתונות, העשויים להיגרם בשל התופעות שלעיל:

א. יש להתמודד עם המבנה הריכוזי של כלל שוק הפרסום בישראל. לא די לקונן על עיתונות החינם אלא יש להבין שצריך לטפל באופן שורשי בשוק הפרסום, הן במובן של תעריפי פרסום



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הגוררים את כל השוק להפסדים, והן במובן של עמלות היתר בשוק הפרסום – המכניסות כסף לכיסם של מתווכים (חברות רכש המדיה), על חשבון המפרסמים מצד אחד וגופי התקשורת מצד שני.

ב. יש להפעיל את דיני ההגבלים העסקיים **הקיימים**. גביית מחירי פרסום נמוכים מידי, לא בשל שיקול עסקי אלא בשל ניסיון לפגוע במתחרים, שנאלצים, בתורם, לגבות מחירים נמוכים – היא מסוכנת. היא עשויה להביא לפגיעה באמצעי תקשורת מתחרים. ייתכן שהיא משקפת ניסיון ליצור הפסד בהווה על חשבון רווח בעתיד – התנהגות שעשויה להיות אסורה לפי דיני התחרות, גם אם עדיין אין מדובר במונופול מוכרז. הצעת החוק שלפנינו **איננה** מעניקה לממונה על ההגבלים העסקיים שום כלי גמיש או יעיל שיאפשר לו להתמודד עם השוק העיתונות כשוק כפול פנים: תפוצה ופרסומת.

ג. **יש לאסור על הצעות מכר של מודעות או של גליונות במחירי הפסד או בחינם – למדינה.** על בתי המשפט לראות הצעות מכר לפרסום שנותן אמצעי תקשורת למי מרשויות המדינה, במחירי הפסד, כ"הצעה תכסיסנית פסולה" הניתנת לביטול על ידי כללי המשפט המנהלי. יש לראות בהתקשרות האחרונה של "ישראל היום" עם מינהל הרכש הממשלתי לצורך אספקת העיתון לעובדי מדינה שונים בחינם הפרה של דיני המכרזים והטבה כספית לא ראויה שגורם פרטי מעניק למדינה או לפקידיה.

ד. **ניתן לתקן את חוק ההגבלים העסקיים עצמו**, באמצעות הוספת פרק מיוחד בחוק לצורך התמודדות עם תהליכי ריכוזיות בתעשיית התוכן העיתונאי. ההסדר צריך לכלול:

✓ סעיף מטרה שיקבע באופן מפורש כי מטרת ההתייחסות המיוחדת לתעשיית העיתונות בתוך דיני ההגבלים העסקיים היא האינטרס הציבורי בשמירה על תעשיית עיתונות עצמאית, תחרותית, מגוונת ופלורליסטית.

✓ הגדרת מונופולין ייחודית לגבי שוק העיתונות, שבהתאם לה ייחשב כחזקת מונופולין ריכוז של יותר משליש מכלל השליטה בשוק העיתונות. כלומר, לגבי חברה העוסקת בעיתונות שליטה על 30% מכלל השוק תהווה חזקה לעמדה שלטת. תניה כזאת קיימת, למשל, בחוק ההגבלים העסקיים בבריטניה, ומבטאת השקפה שלפיה יש לאסור התנהגויות אנטי תחרותיות בשוק התוכן כדי לקדם שלושה מתחרים בשוק ולא רק שניים.

✓ קביעות נוספות כגון חזקה שלפיה כל הסדר בין חברות השולטות על עיתון יומי בעל תפוצה ארצית, לבין כל חברה אחרת העוסקת בתוכן עיתונאי בכל מדיום בהפקה, בהפצה או ביצירת תכנים, ייחשב הסדר כובל. קביעה כזו תחייב אישור בית הדין להגבלים עסקיים להסדרים בתחום התקשורת ותאפשר לפקח על המשך תהליכי ריכוזיות.

2. הצעת החוק מבטאת עמדה מיושנת ביחס לשוק העיתונות

הצעת החוק אוסרת על חלוקת חינם של עיתונים מודפסים, בעידן שבו עיקר צריכת העיתונות החדשותית מתבצע דרך רשת האינטרנט. כמעט אף אחד מאתרי העיתונות המובילים, וראש וראשון לכך הוא אתר YNET מבית "ידיעות אחרונות", אינו גובה תשלום עבור התכנים הנמצאים בו. הצעת החוק תיצור הבחנה בלתי מידתית בין העיתונות המודפסת לבין העיתונות המקוונת, ללא שום הצדקה עיונית: מדובר, לרוב, באתר אינטרנט שחלק גדול מתכניו מופיעים גם בעיתון מודפס ושניהם המצויים תחת בעלות זהה. נזכיר רק ש"מגרש המשחקים העקום" שנוצר, למשל, בין ערוצי הטלוויזיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

לבין האתרים שבבעלותם – הוא מקור לרעות חולות רבות, ומחייב בחודשים האחרונים תהליך חשיבה מחודש על קביעת כללים בעולם של תקשורת "מלוכדת", שאין בה יותר טעם להבחנה בין עיתון מודפס לבין מקבילו המקוון; בין ערוץ ברודקאסט או טלוויזיה רב ערוצית לבין שירות ה-VOD שמעניק הזכיין ברשת האינטרנט.

גם ההסתמכות על פקודת העיתונות המנדטורית כבסיס להגדרת השוק וחלת החוק הוא מגוחך. פקודת העיתונות כשלעצמה מהווה חוק אנטי דמוקרטי מתקופת המנדט, וזוהי תעודת עניות למדינת ישראל שהפקודה טרם בוטלה עד היום.

אם הבעיה שעמה מבקשים מציעי הצעת החוק להתמודד היא כיס עמוק של בעל הון המבקש להשקיע כספים למטרה כזאת או אחרת, הרי שהצעת החוק איננה הכלי המתאים: מחר יוקם אתר אינטרנט חינוכי, שיהפוך להיות האתר המוביל בישראל בזכות השקעת כספים מכיס עמוק ללא פרופורציה וללא מודל עסקי. אתר זה יעשה שימוש בכל כלי הקידום העומדים היום לרשות העולם הדיגיטלי, ומופעלים על ידי חברות בין לאומיות שאינן כפופות לפקודת העיתונות המנדטורית בישראל. האם גם אז יבקשו חברי הכנסת לחוקק חוק האוסר על כך? וכיצד יגדירו אז את השוק הרלבנטי?

איננו תמימים. אנו מודעים למצבה הקשה של העיתונות המודפסת בישראל, וחרדים לקיומו של כל עיתון מודפס. אבל יש לזכור שמדובר בתעשייה העוברת שינוי עצום בדי אן אי שלה, ותצטרך להמציא את עצמה מחדש. מטרתה של הצעת החוק היא לשמר בכוח מבנים ישנים, בעידן שבו יש סבירות גבוהה שלמבנים אלה אין הצדקה כלכלית.

ג. תביעה לשקיפות של אינטרסים ותוכן ממומן, וקריאה למבקר המדינה להתערב

1. החששות מפני צבירת כוח רב מידי בשוק העיתונות והתקשורת הם מוצדקים. אבל הדרך להתמודד איתם היא לתמוך בקולות רבים ככל האפשר בשוק התקשורת, ולתבוע **שקיפות וגילוי של אינטרסים כלכליים ופוליטיים שעומדים מאחורי הסיקור העיתונאי**. בהקשר זה מדובר הן בגילוי כללי, והן בטיפול בפרקטיקה הנפסדת שפשתה לאחרונה בשוק העיתונות: מודל שלפיו ניתן לרכוש תוכן חדשותי בעיתון. לא תוכן פרסומי, אלא תוכן הנחזה להיות חדשותי. אם משרד ממשלתי או מועמד פוליטי כזה או אחר, יכולים לרכוש חבילת פרסום הכוללת פרסום גלוי ופרסום סמוי לאגינדה פוליטית, להישגים של משרד ממשלתי או לתמיכה בחבר כנסת מסויים – וזאת ללא שום גילוי שמדובר בתוכן ממומן, המדובר בהטעיה שורשית של הציבור, שהשלכותיה רעות לא פחות מאשר מימון גלוי של עיתון על ידי בעל הון שלו אגינדה גלויה. הצורך הבווער הוא למנוע מצב שבו נבחר ציבור ומועמדים פוליטיים קונים שלטון בכסף, בהתאם לטקטיקות ההופכות מגוונות יותר ויותר, גלויות וסמויות כאחת.

בנוסף, יש לעודד צריכה ביקורתית של תקשורת. בעידן של רשתות חברתיות המייצרות ביקורת ויראלית על כל טעות/שקר/שטות המתפרסמים באמצעי התקשורת – יש להפנים כי קהל צרכני תקשורת מבין וביקורתי הרבה יותר מאשר בעבר. במובן זה הצעת החוק היא ניסיון מגושם להגן על קהל שאיננו בהכרח זקוק להגנה הזאת.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

2. על אף כל מה שנכתב למעלה, די ברור ההבדל בין הקושי שמעוררת תופעת ישראל היום מול שליטת בעלי הון באמצעי תקשורת אחרים. ישראל היום מבקש להשפיע על פוליטיקה, על דעת קהל ועל הבחירות. בעלי הון מבקשים להשפיע על רגולטורים ועל חברי וועדת הכלכלה של הכנסת. חוקי מימון המפלגות והחוקי בחירות בישראל יועדו מאז ומעולם למנוע מצב שבו דעת קהל נרכשת בכסף. התיסכול הוא מכך שתופעת ישראל היום נתפסת כתעמולה שאיננה כפופה לחוקי מימון המפלגות. אמנם, ישראל היום מגדיר את עצמו כמי שאמור להשיב את האיזון למערכת התקשורת הישראלית, אבל הוא איננו עיתון ימין. הוא עיתון שתומך במועמד פוליטי מסויים. אנו קוראים למבקר המדינה לפרסם חוות דעת או גילוי דעת באשר לשאלה האם מצב שבו בעל הון מזרים כסף לאמצעי תקשורת ללא מודל עסקי במטרה לתמוך במועמד פוליטי מסויים שזהותו ברורה, איננה פגיעה בחוקי מימון הבחירות.

סיכום

הצעת החוק שבנידון איננה מתמודדת באמת עם תהליכי ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי. היא נוגעת בתופעות השוליות של השוק ולא בעיקר; מתייחסת למקטע אחד של שוק התוכן בעידן של התלכדות בין סוגי מדיה; ומהווה פגיעה פרסונלית ולא מוצדקת באמצעי תקשורת מסויים ועל כן מהווה איום על חופש העיתונות בישראל.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל הבהרה או סיוע.

בכבוד רב,

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

ראש פרויקט "רפורמות במדיה"

פרופ' מרדכי קרמניצ'ר

סגן נשיא למחקר