

7 בינואר 2026

לכבוד

חה"כ גלית דיסטל אטבריאן

יו"ר הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ/1898)

הכנסת

שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 – עמדת האגודה לזכויות האזרח**

הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (להלן: **חוק השידורים**, או **החוק**) מבקשת לערוך רפורמה יסודית בשוק השידורים המסחרי ובאסדרתו. הגם שהאגודה לזכויות האזרח איננה מתנגדת לעצם עריכתה של רפורמה בשוק זה, בפרט לאור שורה של חוות דעת המלמדות על הצורך האקוטי באסדרה המבוססת על אדישות טכנולוגית, אנחנו מתנגדים להיבטים בחקיקה אשר עלולים להביא לפגיעה בחופש העיתונות ולפוליטיזציה של אסדרת שוק התקשורת המסחרית.

**א. מבוא**

1. התקשורת בכלל והעיתונות בפרט אינם מוצרי צריכה "רגילים". לצד ההיבטים המסחריים של מוצרים אלה, לעיתונות קשר בל ינותק לקיומו של משטר דמוקרטי מהותי ולהשתתפות האקטיבית של הציבור האזרחי בחיים הפוליטיים. הכרות ומודעות למתרחש בארץ ובעולם הם תנאי לגיבוש עמדות, אשר מתפתחות ועוברות הערכה מחודשת עקב חשיפה לשיח ציבורי ער, עשיר וביקורתי (השוו בג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים נ' ראש הממשלה** (23.1.2019), פסקה 2 לפסק דינה של כבוד השופטת ברק-ארז (להלן: **ארגון העיתונאים**); ע"א 751/10 **פלוני נ' דיין** (8.2.2012) (להלן: **דיין**); בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת** (15.4.2015)). ואכן, תמונת העולם שלנו מושפעת מהמדיה ומהמסרים המועברים בה לא פחות משהיא מושפעת מחוויותינו האישיות (אסף וינר ואלעד מן "המחוקק כמאסדר: מגבלות ואילוצי חקיקה באסדרת תקשורת ושידורים" **חוקים יב** 117, 127 (2018). להלן: **וינר ומן**). על כן, עיתונות חופשית הינה תנאי להתקיימותו של משטר המבוסס על עקרונות של שקיפות והשתתפות – משטר דמוקרטי במובנו המהותי.

2. מטעמים אלו בין היתר, נקבע כי חופש הביטוי הינו זכות אדם חוקתית, המהווה "את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות", ואשר הוכרה כ"ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (בהתאמה: בג"ץ 73/53 **חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים**, פ"ד ז(2) 871, 878 (1953); ע"פ 255/68 **מדינת ישראל נ' בן משה**, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)).

3. נדבך מרכזי לחופש הביטוי הינו **חופש העיתונות**. כאמור, לעיתונות תפקיד מרכזי בהבאת מידע אקטואלי בפני הציבור, וכזאת היא משקפת לא רק את זכות העיתונאי להשמיע, אלא גם את **זכות הציבור לדעת** (עניין **דיין**). לאור זאת, במובנים רבים חופש העיתונות משמש מעין "**נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין**

**דמוקרטיה**. הקשר ההדוק בין התקשורת החופשית לקיומה של דמוקרטיה תוססת הוא שהוביל לכינוי התקשורת "הרשות הרביעית" (שם).

4. בשל מאפיינים אלו, לא ניתן לראות באמצעי התקשורת "סתם עוד עסק" (וינר ומן), ונדרשת התערבות לשם התמודדות עם כשלי השוק המאפיינים אותו. כשלים אלו נובעים ראשית מכך שמדובר בשוק ריכוזי, בו גופי תקשורת מוחזקים על ידי בעלי הון. ככאלה, התכנים המשודרים בהם מושפעים מהאינטרסים הכלכליים והפוליטיים של בעליהם, אם לעניין תכני אקטואליה שונים, ואם מבחינת יצירת תכנים לשם רייטינג ומסחר, ללא תמיכה ביצירה מקומית וגיוון. בעיה נוספת, אשר מחריפה ככל שכלי תקשורת מונעים רק מאינטרסים כלכליים של רייטינג, היא ההפצה ההולכת ונפוצה של ידיעות כוזב (fake news), היעדר מהימנות המידע המופץ, והפגיעה באמינות המידע באופן גורף (**איגוד העיתונאים**, פסקאות 3-4 לפסק דינו של כב' השופט מזוז; **וינר ומן**). יובהר, הבעיה אינה (רק) בחדשות כוזב שישודרו בבימת תקשורת שאינה מנוטרלת מהטיות פוליטיות, אלא שבעידן של חדשות כוזב גדלה מאוד החשיבות של חדשות בשידור ציבורי מהימן.

5. ויודגש, ההפצה של מידע כוזב איננה בעיה שולית. דוח הסיכונים הגלובליים של האו"ם לשנת 2024 (UN Global Risks Report) דירג את ההפצה של מידע כוזב (mis and disinformation) במקום שלישי מבין הסיכונים החמורים ביותר. זאת לאור העובדה שהפצת מידע כוזב מערערת על היכולת להבחין בין טענות מבוססות עובדות ונתונים לטעות משוללות בסיס מחקרי, להגדלת הפער באמונה בין אוכלוסיות, וכתוצאה מכך לערעור יציבותם של משטרים דמוקרטיים וחברות.

6. משכך, שינוי האסדרה של התקשורת המסחרית בכלל ושל הפצת העיתונות המשודרת בפרט צריכה להיעשות בזהירות מירבית ותוך שימוש וטיוב מנגנונים המבטיחים את עצמאות, איכות ומהימנות החדשות.

7. אלא שהחוק המוצע עושה את ההיפך: הוא מסיר את כל המנגנונים שנועדו להגן על העיתונות מפני השפעות מסחריות ופוליטיות ומבטל את החובות האתיות המוטלות על ספקי החדשות ועל העיתונאים. האסדרה המוצעת צפויה להקל על ההפצה של מידע כוזב ושל ידיעות שאינן מבוססות עבודה עיתונאית ממשית (כמו הצלבת מקורות, בקשת תגובה, ומחויבות לדיווח אמין), היא תאפשר עמעום ההבחנה בין תכן שיווקי לתכן חדשותי, תתיר זליגה של אינטרסים פוליטיים ומסחריים לחדשות, והכל בשם התחרות.

8. בנוסף, החוק המוצע מבקש להקים רגולטור אשר חשוף להשפעות פוליטיות, דבר אשר חותר תחת העיקרון של עיתונות חופשית ועצמאית. הקמת רגולטור שאיננו עצמאי וחסר פניות, וצידו בסמכויות נרחבות הכוללות הלכה למעשה שליטה בגורמים אשר יכולים לשדר תכנים אודיו ויזואליים, תוביל לאפקט מצנן. הידיעה כי הרגולטור חשוף להשפעת השר תחסל כל אפשרות לביקורת ממשית על השלטון ותומכיו. כך בפרט לאור סמכות השר לשנות את העילות להטלת סנקציות על ספקי תכנים ללא פיקוח פרלמנטרי.

9. בנוסף, עולה חשש ממשי שההסדר המוצע יאפשר התנכלות לגופי תקשורת אשר יעזו לבקר את השלטון ותומכיו, או להציג תכנים ועמדות שאינם עולים בקנה אחד עם עמדות השלטון וקבוצות בעלות השפעה. בפרט עולה חשש לפגיעה בתקשורת בערבית ובעיתונאים ערבים או כאלה המעזים לסקר את ההפליה נגד הציבור הערבי בישראל ואת הפגיעה האנושה בזכויות הפלסטינים בגדה המערבית ורצועת עזה.

10. הדברים אינם בעלמא. הממשלה מחרימה את עיתון הארץ לאור עמדותיו הביקורתיות כלפי השלטון (נגד ההחלטה תלויה ועומדת עתירה). בנוסף, במסגרת הדיונים בהצעות חוק לצמצום עצמאות תאגיד השידור הציבורי עלה שוב ושוב כי הצעות אלה נועדו בין היתר למנוע את הפעילות של ערוץ מכאן ואת התמיכה ביצירות אשר מציגות את הקול הפלסטיני, כמו הסרט "1948: לזכור ולשכוח".

11. הממשלה אף הפעילה את הסמכויות שניתנו לה מכח חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד-2024 באופן מאד נרחב וניסתה לסגור את סוכנות הידיעות AP אך משום שערון אלג'זירה נמנה על מנייה. גם סגירת ערוץ אלג'זירה נעשתה ללא שהממשלה חשפה את התכנים בגינם נסגר הערוץ ואת הבסיס לטענה שמדובר בשידורים הפוגעים בביטחון המדינה. לצד זאת, בשנים האחרונות עלתה באופן ממשי האלימות המופעלת נגד עיתונאים, הן על ידי אזרחים והן על ידי המשטרה.

12. מכלול הדברים מלמד כי עניינו בחוק שהינו חלק בלתי נפרד מההפיכה המשטרית ומהווה צעד נוסף בהפיכתה של ישראל לדמוקרטיה לא ליברלית ולצמצום את המרחב הדמוקרטי בכלל ואת חופש הביטוי של הציבור הערבי ושל מבקרי המשטר בפרט.

#### **נעמוד על הדברים בהרחבה:**

### **ב. הרשות לתקשורת משודרת**

13. פרק ב' לחוק המוצע קובע כי תוקם הרשות לתקשורת משודרת, רשות רגולטורית חדשה שתחליף את הרשות השנייה ואת מועצת הכבלים והלוויין. בראש הרשות תעמוד המועצה לאסדרת תוכני צפייה-ושמע (להלן: **המועצה**), לה יוקנו לא רק סמכויות לניהול הרשות (כמו אישור תכניות עבודה שנתיות ותקציב שנתי), אלא גם סמכויות בעלות רגישות גבוהה הנוגעות להשפעה על התכנים המשודרים.

14. סמכויות אלו כוללות את ניהול מרשם ספקי התכנים ומרשם ספקי החדשות, אשר הרישום בהם הוא תנאי לאספקת תכנים או חדשות. בתוך כך, המועצה תהיה מוסמכת להתלות או לבטל רישום במרשמים. במילים אחרות: **היכולת לשדר תכנים אודיו וויזואליים בכלל, וחדשות בפרט, תלוי ברישום במרשמים אשר נשלטים על ידי המועצה**. למועצה יוקנו גם סמכויות ענישה מינהלית, לרבות הטלת קנסות ועיצומים על ספקי התכנים והחדשות.

15. לסמכויות אלו אופי צנזוריאלי אשר מחייב כי המועצה תהיה גוף עצמאי, חסר פניות, שאיננו חשוף להשפעות פוליטיות ומסחריות. ויודגש – אין צורך שהמועצה תפעל למניעת שידור תכנים שאינם תואמים את עמדות הממשלה. די בידיעה שגורם פוליטי הוא שמאשר שידור של תכנים כדי לגרום לאפקט מצנן ולהוביל לכך שספקי תכנים וספקי חדשות יימנעו מקו ביקורת, כדי שלא לאבד את האפשרות לשדר את תוכניהם.

16. לצד זאת, לאור העובדה שעיתונאים וגופי תקשורת שמציגים עמדות שאינן בקנה אחד עם השלטון סובלים כבר היום מהתעמרות וסנקציות, ונוכח הפגיעות הגוברות בעיתונאים, מתעורר חשש ממשי כי בהיעדר מנגנונים שיבטיחו את עצמאותה של המועצה, היא תשמש להשתקת ביקורת, מניעת סיקור אירועים חשובים ושליטה במידע שהציבור יהיה חשוף לו באופן שהמידע ישרת אך

ורק את מטרות המשטר, וכן העלמת הציבור הערבי מהתקשורת והשתקת קולו, בנוסף לשליטה בתוכן שיוגש לו.

17. למרות זאת, החוק איננו מציע מנגנונים אפקטיביים להבטחת עצמאות המועצה:

### **1.1.1. אופן מינוי חברי מועצת הרשות**

18. על פי סעיף 9 לחוק המוצע, המועצה תמנה שבעה חברים: ארבעה נציגי ציבור שימונו על ידי השר, בהתאם להמלצת וועדת איתור (אשר כפי שיתואר, תהיה חשופה עמוקות להשפעות פוליטיות), ושלושה עובדי מדינה שימונו על ידי בכירים במשרד/רשות בה הם עובדים. יו"ר המועצה יהיה אחד מארבעת נציגי הציבור. עליו להיות בעל רקע ניהולי ותואר אקדמי. הגם שניכר כי נעשה ניסיון לבזר את הכוח באמצעות מינוי של חברים בעלי רקע מוסדי ומקצועי שונה, אפן מינוי חברי המועצה איננו מבטיח את עצמאותם.

### **1.1.2. מינוי נציגי המועצה שהם עובדי מדינה**

19. לפי סעיפים 9(א)-(2) ו-9(א)(4) לחוק המוצע, למועצת הרשות ימונו עובד רשות האסדרה, עובד רשות התחרות ועובד משרד התקשורת.

20. **נציג משרד התקשורת** ימונה על ידי מנכ"ל משרד התקשורת, מי שממלא משרת אמון אצל שר התקשורת ומינויו הוא מינוי פוליטי. **המשמעות הינה שלשר התקשורת תהיה השפעה על מינוי נציג משרד התקשורת.**

21. **מוצע** לשקול מחדש את מינוי נציג המשרד למועצה, ולהחליפו בגורם אחר בעל מומחיות בתחום התקשורת, אשר איננו כפוף לשר.

22. לעניין **נציגי רשות האסדרה והתחרות**, הרי שקיים **חשש ממשי לניגוד עניינים מוסדי**. כך, ייתכן כי נציג רשות התחרות עלול להידרש לקבל החלטות בעבודתו במועצת הרשות שמנוגדת לתפקידו ברשות התחרות.

23. **מוצע** לקבוע מנגנונים אשר ינטרלו ניגוד עניינים זה.

### **1.1.3. מינוי נציגי הציבור**

24. על פי סעיף 9(א)(1) לחוק המוצע, נציגי הציבור ימונו למועצה על ידי שר התקשורת, בהתאם להמלצות וועדת איתור. הדבר מעורר קושי ממשי שכן מאפשר לשר התקשורת – גורם פוליטי – להשפיע על מבנה מועצת הרשות ופעילותה.

25. לאור זאת, נדרש שינוי שיבטיח שהגורם הממנה יהיה נקי מאינטרסים פוליטיים, או לכל הפחות קביעת מנגנון שיהפוך את החלטת השר לפורמלית בלבד ולא יאפשר לו להתערב במבנה המועצה ופעילותה. אלא שמנגנון המינוי המוצע לא עושה זאת.

26. **יו"ר וועדת האיתור הוא מינוי פוליטי של שר התקשורת**: סעיף 23(ב)(1) לחוק המוצע קובע שבראש וועדת האיתור יעמוד מנכ"ל משרד התקשורת – ממלא משרת אמון של שר התקשורת. משמעות הדבר הינה שלשר התקשורת תהיה היכולת להשפיע על אופי המועמדים לחברות

במועצה, באופן אשר מונע את עצמאות המועצה. **האגודה לזכויות האזרח רואה בדבר פגיעה קשה בעצמאות הרגולטור.**

27. **מוצע** כי תחת ממלא משרת אמון של השר, יעמוד בראש וועדת האיתור שופט בית המשפט העליון או המחוזי בדימוס, שימונה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון.

28. **ברירת נציגי הציבור על ידי השר**: מינוי נציגי הציבור למועצה על ידי שר התקשורת מעורר קושי ממשי, שכן מאפשר השפעה פוליטית של השר על עבודת המועצה. קיימת אפשרות לנטרל קושי זה באמצעות קביעה שוועדת האיתור תציע מועמד אחד בלבד לכל מקום במועצה. כך המינוי על ידי השר יהפוך פורמלי בלבד. אלא שסעיף 27(ג) לחוק המוצע קובע כי וועדת האיתור תהיה רשאית להציע יותר ממועמד אחד לכל תפקיד, מה שיאפשר לשר לשלוט ולהשפיע על הרכב המועצה.

29. **מוצע** כי וועדת האיתור תהיה רשאית להציע מועמד אחד בלבד עבור כל מקום במועצה.

## **2. יו"ר מועצת הרשות הוא מנכ"ל הרשות**

30. סעיף 42 לחוק קובע שיו"ר המועצה יהיה גם מנכ"ל הרשות. המשמעות היא שהגורם שאמור לפקח על פעילות המועצה הוא שעומד בראש המועצה.

31. נוכח הרגישות הרבה וההשפעה שיש לפעילות המועצה ולהחלטותיה על חופש העיתונות ועל חופש הביטוי, יש לוודא שקיים פיקוח אפקטיבי על פעילות המועצה.

32. **מוצע** – יו"ר מועצת הרשות לא יהיה מנכ"ל מועצת הרשות.

## **3. ענישה מינהלית**

33. כאמור, למועצת הרשות סמכות להטיל סנקציות מינהליות על הגופים המפוקחים, וזאת אם יפרו הוראות חוקיות הקבועות בתוספות לחוק. כך, על פי סעיף 115, המועצה רשאית להטיל עיצומים כספיים בגין הפרת ההוראות הקבועות בתוספת הראשונה לחוק. לפי סעיף 45, המועצה אף רשאית להתלות או לבטל רישום של ספק רשום במרשם ספקי התכנים ומרשם ספקי החדשות בגין רישום כוזב, כאשר חדל להתקיים אחד התנאים לרישום או בשל הפרה של הוראות הקבועות בתוספת השניה. ההוראות הקבועות בתוספות הראשונה והשנייה נוגעות בעיקר לעמידה בחובות הקשורים בשמירה על התחרות, חובות דיווח והשקעה ביצירה מקומית, ולשידור "שידורים אסורים" בניגוד לקבוע בסעיף 70, האוסר על הצגת חומרי תועבה, (יחסי מין שיש בהם אלימות, התעללות או ביזוי, הצגת יחסי מין עם קטינים, או הצגת אדם או איבר מאביריו כחפץ זמין לשימוש מיני), הסתה לגזענות או פגיעה ממשית באדם או קבוצת בני אדם.

34. ההסדר המוצע כולל כמה פגמים. ראשית, העילות בגינן ניתן להטיל סנקציות אינן כוללות עבירות אתיות. כפי שיוצג בהמשך, מדובר בפגם חמור באסדרה.

35. **מוצע** – להסמיך את המועצה לאכוף את כללי האתיקה.

36. בנוסף, הגם שלמועצה סמכות להטיל קנסות ועיצומים בהקשרים של איסור על הפצת תכנים מיניים בוטים והסתה, אין מנגנון תלונות ציבור המאפשר להסב את תשומת לבה של המועצה להפרה זו. קיימת חשיבות מכרעת לידיעה של ספקי התכנים כי לא רק הרגולטור בוחן את תכניהם,

אלא שהציבור עשוי להלין עליהם באם יפרו את חובותיהם, בפרט אם וכאשר אלו יכללו חובות אתיות.

37. **מוצע** – הקמת מנגנון של תלונות ציבור.

38. כמו כן, החוק מסמיך את שר התקשורת לשנות את התוספת בה קבועות העילות לקנסות ועיצומים, וזאת בכפוף להסכמת שר המשפטים. **מדובר בסמכות נרחבת ומסוכנת אשר מאפשרת לשר התקשורת מעורבות פוליטית רבה מידי באסדרת שוק התקשורת המסחרית.**

39. **מוצע** כי שינוי התוספת ייעשה בהליך חקיקה רגיל, תוך מעורבות הייעוץ המשפטי של המשרדים הרלוונטיים ושל הכנסת, באופן אשר יאפשר פיקוח פרלמנטרי על הדבר.

## ג. שינויים באסדרת החדשות

40. החוק המוצע מצהיר כי בכל הנוגע לשידור חדשות באמצעים אודיו-ויזואליים, מטרתו להרחיב את מספר השחקנים בשוק ולעודד תחרות, וזאת בין היתר באמצעות צמצום החובות הרגולטוריות המוטלות על ספקי החדשות. אלא שתחת יצירת הסדר מורכב שיקדם תחרות לצד הגנה על עצמאות, איכות ומהימנות החדשות, ההסדר המוצע מסיר את ההגנה על הערכים הציבוריים והדמוקרטיים באופן מוחלט, לכאורה בשם התחרות. על פי חוות הדעת של רשות האסדרה (להלן: **חוות הדעת**), הנחות היסוד שמבססות את ההסדרים שנקבעו אינן מבוססות על נתונים ומחקר, המחקר המשווה נעשה באופן פגום, והתוצאה איננה משקפת הליך עבודה מסודר ומגובה במחקר ונתונים.

41. התוצאה הינה הסדר מופקר שנראה שנעשה כלאחר יד, ללא שהושלם תהליך העבודה, ואשר יוביל לפגיעה קשה בחופש העיתונות, חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת. ההסדרים המוצעים יובילו לשחיקה של מקצוע העיתונות ויאפשרו הפצה נרחבת של ידיעות כזב. התוצאה הינה טשטוש ההבחנה בין אמת לבדיה, ערעור יכולתו של הציבור לגבש עמדה על בסיס עובדות ונתונים, באופן אשר ייפגע בחוסנה המתפורר של הדמוקרטיה הישראלית. הסדרים אלו גם יגבירו את השפעת של השלטון על התכנים המסוקרים ויאפשרו העלמה של ציבורים שלמים, שכבר היום אינם זוכים לסיקור נרחב מסדר היום. שוב, הנפגעים הראשונים יהיו ציבורים אשר מאתגרים את עמדות השלטון – החל באוכלוסיות מוחלשות בכלל ובציבור הערבי ובפרט וכלה במבקרי השלטון.

### ג.1. הנחת המוצא השגויה של החוק – תחרות תבטיח מהימנות

42. לשיטת מציעי החוק, וכפי שעולה מהדוח הכלכלי של משרד התקשורת, לא קיים אמצעי רגולטורי לטיפול בבעיית מהימנות המידע למעט הגברת התחרות. רשות האסדרה העבירה ביקורת נוקבת על כך שעמדות אלו לא גובו בנתונים או במחקר, לא הובאו למבחן ולא הראו כי הגנה על מהימנות נעשית באופן מייטיב על ידי תחרות ולא באמצעות רגולציה.

43. עמדת מציעי החוק מוקשית עד מאד. ראשית, אם כל רגולציה בהכרח מובילה לצנזורה פוליטית, הרי שאין טעם כלל ברגולציה. גם רגולציה שתכליתה קידום תחרות יכולה להוביל למעורבות פוליטית בתקשורת ולצנזורה, ולראיה – הפגמים הקשים בהסדרים הנוגעים לרשות לתקשורת

משודרת, כפי שתואר לעיל. מרגע שהוחלט על אסדרת שוק התקשורת יש להבטיח כי האסדרה תיעשה באופן שמונע פוליטיזציה של השידורים ולא תאפשר צנזורה פוליטית.

44. בנוסף, כלל הגורמים אשר חיזוק העיתונות העצמאית הוא נר לרגליהם דווקא סבורים כי קיימים אמצעים רגולטוריים לשיפור עצמאות, איכות ומהימנות העיתונות המשודרת, וכי אלו נחוצים לשם ההגנה על ערכים אלו ועל האינטרס הציבורי. לאור זאת, אין אלא לדחות את הנחת המוצא של מציעי החוק.

45. קיים קושי ממשי בהסרת מנגנונים שנועדו להגן על זכויות חוקתיות ללא קביעת הגנות אחרות וללא הוכחה מגובה בנתונים כי ההסדר הקיים פוגעני יותר מהיעדר של כל הסדר. המדובר בחקיקה שנעשת באופן רשלני וללא הליך למידה מיטבי, באופן שעלול להוביל לפגיעה לא מידתית בזכויות חוקתיות.

### **ג.2. ביטול המחויבות לקוד אתי שנקבע ונאכף על ידי גורם שאיננו מפקח**

46. בניגוד למצב הקיים, בו רישיון לשידור חדשות ניתן בכפוף למחויבות לקוד אתי של גורם חיצוני (כמו הרשות השנייה או מועצת העיתונות), ואשר נאכף על ידי הרגולטור, מוצע כעת כי ספקי חדשות ייקבעו את כללי האתיקה של עצמם (סעיף 69). אלא שהחוק אינו קובע כל מנגנון המבטיח את אכיפת החובות האתיות של ספקי החדשות, באופן אשר הופך אותן לחסרות שיניים.

47. בהיעדר מנגנוני אכיפת של החובות האתיות המוטלות על ספקי החדשות ועל העיתונאים לא ניתן יהיה למנוע את ההשפעה של אינטרסים פוליטיים ומסחריים על החדשות. כך למשל, תעומעם ההבחנה בין מידע שיווקי למידע חדשותי. כן, בהיעדר אכיפת חובות עיתונאיות בסיסיות - כמו הצלבת מקורות וברור אמינותם וקבלת תגובה מהגורם המסוקר - ניתן יהיה להפיץ מידע שקרי או לא אמין. במצב זה יתקשה הציבור להבחין בין מידע כוזב למידע אמין.

48. חוות הדעת של רשות האסדרה מצאה כי טענת מציעי החוק כי הסדר זה מבוסס על החקיקה הקנדית "איננה מדויקת לכל הפחות", וכי ההסדר הקנדי קובע כי גורם שאיננו הערוץ המפוקח יאכוף את כללי האתיקה.

49. מנגנון אכיפה של כללי אתיקה מחייבים נחוץ במיוחד לאור פתיחת השוק לשחקנים חדשים. כדי למנוע מירוח לתחתית של ספקים המשדרים ידיעות סנסציוניות ללא בדיקה או תחקיר ממשיים תחת כסות עיתונאית אך כדי להתמודד עם התחרות על הרייטינג, יש להבטיח את קיומם כללי משחק ברורים שנאכפים בדוקנות.

50. האגודה לזכויות האזרח סבורה כי בהיעדר מנגנון המוודא כי הקוד האתי של ספקי החדשות יכלול חובות מעולם האתיקה העיתונאית, ובהיעדרו של גורם אשר יהיה מוסמך לאכוף חובות אתיות, החוק המוצע יוביל לשחיקת מקצוע העיתונות ולפגיעה בחופש העיתונות, ויוביל להפצה נרחבת של ידיעות כזב ומידע חסר ביסוס, באופן שיחרף מתחים בחברה ויערער את יסודותיה הדמוקרטיים.

### **ג.3. ביטול החובה להקים חברת חדשות עצמאית ונפרדת**

51. כיום מוטלת על הערוצים המסחריים המבקשים לשדר חדשות חובה להקים חברת חדשות נפרדת. זאת כדי לצמצם את הזליגה של אינטרסים כלכליים ופוליטיים לשידורי החדשות ולהגדיל את עצמאות העיתונאים. ביטול חובה זו תהפוך את ספק החדשות לפגיע יותר להשפעות חיצוניות

באופן שעלול לפגוע במהימנות, עצמאות ואיכות החדשות, ולקדם שידור חדשות מוטות פוליטית ומסחרית.

52. ביטול המנגנון הקיים מחייב קביעת מנגנון חלופי אשר יקים חומה סינית בין בעלי ספק השידורים לעיתונאים וימנע השפעה כאמור.

#### **ג.4. ביטול האיסור על בעלויות צולבות**

53. האיסור על בעלויות צולבות נועד להגדיל את התחרות ולמנוע השתלטות של מספר מועט של גורמים חזקים כלכלית על שוק התקשורת בכלל ועל העיתונות המשודרת בפרט. על פי חוות הדעת לא הוצגו נתונים המבססים כי הסרת איסור זה תוביל להגדלת התחרות במשק. להיפך – מדובר במהלך שיגביר ריכוזיות ויחזק את השליטה של מספר מועט של בעלי הון בשוק התקשורת הישראלי. בנוסף, נקבע בחוות הדעת כי בניגוד לטענת מציעי החוק, לא הוצג ביסוס לטענה כי מהלך זה יגביר את ההגנה על מהימנות החדשות.

#### **ד. מדידת רייטינג**

54. רייטינג נתפס כמטבע המשמש בהתקשרות שבין גופי תקשורת ופרסומאים לתמחר עלות של משבצות פרסום. היום מדידת רייטינג נעשית באמצעות גורמים פרטיים ללא מעורבות שלטונית, והשיטה הסטטיסטית נבחרת על ידי חברה בעלת מומחיות בנושא, באופן התואם את הפרקטיקה בעולם.

55. הצעת החוק קובעת בסעיף 98 כי מועצת הרשות תהיה רשאית לחייב את ספקי התכנים (פלטפורמות וערוצים) לפרסם את נתוני הצפייה בהם באופן קבוע. כמו כן, הצעת החוק קובעת כי הדבר יעשה "כפי שקבעה [המועצה]", דבר המעורר חשש כי מדובר בקביעת כללים מחייבים לעניין אופן המדידה. מאחר שלרייטינג ערך כלכלי, שינוי שיטת מדידת הרייטינג מעורר חשש כי יעשה באופן מוטה, תוך הטית תקציבי פרסום לגורמים שהשלטון רוצה ביקרם, או לשם איום בפגיעה במבקריהם.

56. בנוסף נתוני הצפייה הם סוד מסחרי וחשיפתם עלולה להוביל לפגיעה בקניין ובחופש העיסוק.

#### **ה. ביטול עידן פלוס**

57. חלק ניכר מהרפורמה שמבקש החוק לקדם היא רגולציה מבוססת אדישות טכנולוגית, אשר תאפשר אסדרה גם של תכנים אשר מופצים על גבי רשת האינטרנט. לאור זאת, עידן פלוס, מערך ההפצה האנלוגי של הערוצים המסחריים והציבוריים הפועל כיום, איננו מאפשר קידום רפורמה זו. החוק המוצע מבקש להקים יישומון להפצת כלל הערוצים, באמצעים אינטרנטיים (סעיף 100).

58. הפצת השידורים המסחריים והציבוריים באמצעים אינטרנטיים בלבד מחייבת גישה יציבה לאינטרנט ואוריינות דיגיטלית. ביטול האפשרות לצפייה בערוצים באמצעים אנלוגיים תפגע בגישה של אוכלוסיות חסרות נגישות לאינטרנט יציב או בעלות אוריינות דיגיטלית לתכנים אודיו ויזואליים. בפרט, ייפגעו יישובים בהם אין תשתית האינטרנט רעועה, וקשישים.

## ו. הפגיעה באוכלוסיות מודרות בכלל ובציבור הערבי בפרט

59. לשינויים באסדרת שוק התקשורת המסחרית אשר הוצגו לעיל השפעה קשה מאד על החברה כולה. רגולטור בעל סמכויות נרחבות החשוף להשפעה פוליטית, ביטול המנגנונים שנועדו להבטיח את איכות, עצמאות ומהימנות החדשות, פוליטיזציה של הרייטינג והפיכת השידורים ללא נגישים לאוכלוסיות מוחלשות – כל אלו ייפגעו בחוסנה של החברה ויפלו ציבורים אשר סובלים גם כן מהדרה.

60. הציבור הערבי בישראל, הסובל גם כן מאפליה קשה ומתת ייצוג בתקשורת, ייפגע במיוחד מהחוק המוצע. פוליטיזציה של הרגולטור עלולה להוביל לשליטה נרחבת בתוכן המשודר לציבור הערבי, לצמצם את היכולת לבקר את יחס השלטון לחברה הערבית, להעלות נושאים שחשובים לציבור זה, או להציג נרטיב שאינו בקנה אחד עם זה של השלטון. כמו כן, מהלך זה יביא לפגיעה בסיקור בעברית של הציבור הערבי ונושאים הקשורים אליו, סיקור שגם כך נעשה באופן מוגבל ומוטה, ויחריף את תת הייצוג של אנשי תקשורת או אנשי מקצוע מהחברה הערבית בתקשורת היהודית.

61. הפצה נרחבת של מידע כוזב או לא מהימן יאפשר גם הפצה של תכנים מסיתים ביתר קלות. בהיעדר חובה להצליב מקורות ולוודא את אמינות התכן המשודר, יהיה קל יותר לטפול האשמות שווא בציבורים שלמים, תוך ביסוס השנאה וההפליה כלפיהם. אכן, גם תחת המשטר הרגולטורי הנוכחי פורסמו בקלות שלא תיאמן ידיעות לא מבוססות אשר הטיחו רפש בחפים מפשע, כפי שנעשה בעניינו של יעקוב אבו אלקיעאן, אשר פורסם כי ביצע פיגוע דריסה נגד שוטרים, למרות שלמעשה נורה על ידי שוטרים ונהרג ללא שהיווה סכנה לאיש. החוק המוצע יקל על הפצת מידע שכזה ולהכפיש את שמם של יחידים וציבורים, להשריש גזענות ולעודד הסתה נגד הציבור הערבי בפרט, ומיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות בכלל.

## ז. סיכום

62. אין חולק כי שוק התקשורת המסחרית צמא לרפורמה באסדרתו ולטיובה. החוק המוצע איננו מציע רפורמה שכזאת. עניינו בחוק מסוכן אשר יוביל לפגיעה קשה מאד בעיתונות החופשית. מדובר בחוק פגום אשר מבוסס על הליך חקיקה מזורז וחסר, שההסדרים בו איננו מבוססים על מחקר ונתונים, ואשר יוביל לפגיעה בערכי יסוד.

63. בהיעדר עיתונות עצמאית, איכותית ומהימנה, אשר מתווכת לציבור את המציאות באופן אמין, לא יכולה להתקיים דמוקרטיה מהותית. בהיעדר ביקורת אפקטיבית על רשויות השלטון ונושאי משרה, על בעלי הון, בהיעדר דיון מלומד גם בסוגיות נפיצות, לא ניתן לפתח עמדות רציניות ומעמיקות על המציאות ולגבש עמדה פוליטית. ביטול המנגנונים המבטיחים עיתונות עצמאית, איכותית ומהימנה גם יקל על הפצת הסתה או שקרים, שליטה בתוכן במשודר והעלמת ציבורים שלמים מסדר היום הציבורי או סיקורם באור שלילי לגבי קבוצות מוחלשות בכלל, והאוכלוסייה הערבית ומבקרי השלטון בפרט.

64. החלשת העיתונות והתקשורת החופשית מובילה להחלשת הדמוקרטיה ולפגיעה בזכויות חוקיות. לאור זאת, האגודה לזכויות האזרח מתנגדת לחקיקת החוק בנוסחו כעת.

בכבוד רב ובברכה,

הגר שחטר, עו"ד