

18 ינואר 2023

כ"ה טבת תשפ"ג

לכבוד

מר אלון סלע

ראש ענף רגולציה

משרד התקשורת

הנדון: תגובת לובי 99 לשימוע – טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו וויזואליים לציבור, התשפ"ב – 2022

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדות להגיש עמדתנו בנוגע לשימוע שבכותרת.

מבוא:

"העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת, אלא גם בבואה לזכות לפקח" (בגי"ץ

1601/90 משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס ואח', פ"ד מד(3) 353).

1. אין צורך להכביר במילים בדבר חשיבותה של עיתונות עצמאית ובלתי-תלויה, אשר כפופה אך ורק לכללי האתיקה העיתונאית. מוצר התוכן החדשותי-אקטואלי הינו מוצר ציבורי באופיו. עצמאותם של הגופים המשדרים בתחום החדשות והאקטואליה, וניתוקם מהשפעות חיצוניות של בעלי הון או גורמים פוליטיים, הכרחיים, על מנת לבסס חברה דמוקרטית הניזונה ממידע אובייקטיבי באופן המאפשר לפרטים שבה לגבש את עמדותיהם ותפיסותיהם, ולפקח על עבודתם של נבחרי הציבור.¹
2. כך, על מנת להגשים את זכות הציבור לדעת שהינה זכות יסוד, יש להבטיח שכלי התקשורת הפועלים בתחומי החדשות והאקטואליה לא יפעלו למען אינטרסים סמויים של בעלי השליטה בהם ושל מפרסמים גדולים או למען האינטרסים של גורמי שלטון ופוליטיקאים. תקשורת מקצועית ועצמאית היא תנאי חשוב, אם לא הכרחי, לקיומה של דמוקרטיה. כתבי האישום שהוגשו בתיקי האלפים הציפו על פני השטח נורמות בעייתיות ביחסי ההון-שלטון-עיתון. נורמות אלו, פגעו בעצמאות העיתונות ובתכליתה ופעמים רבות חלחלו ממעלה הפירמידה עד לאחרון העיתונאים.
3. לשם ביסוס עצמאות זו, נדרשים שינוי מבני ורגולציה בתחום התקשורת, שיבטיחו את עצמאותם של הגופים המשדרים, בדגש על תחום החדשות והאקטואליה במובנם הרחב, ושימנעו שימוש בכלי התקשורת לצרכים של גורמים בעלי אינטרס, בין אם בעלי הון ובין אם פוליטיקאים תוך פגיעה בעקרונות הבסיסיים ביותר בעבודת העיתונות: מהימנות, סיקור אמת, הגינות, שקיפות, זכות הציבור לדעת ועוד.
4. נבחר כי אף שנשמעים קולות לפיהם כלי התקשורת המסורתיים בכלל, וחברות החדשות בפרט, איבדו מחשיבותם בעידן הרשתות החברתיות והצפת המידע – אנו סבורות כי לא ניתן להתעלם ממעמדן של חברות החדשות שנתפסות עדיין כ"מדורת השבט". כמו כן, דווקא בעידן זה, יש להכפיף לסט מצומצם של חוקים את כלל ספקי התכנים בכלל ותכני החדשות בפרט, על מנת שניתן יהא להתמודד ולו במעט עם התופעות השליליות שמגיעות עם הצפת המידע – ביניהן טשטוש הגבולות בין עיתונות לבין פרשנות או "צייצנות"; הצפת תכנים שיווקיים בכלל ופרסום סמוי בפרט; "מירוץ לתחתית" מבחינת אופי ואיכות התכנים המוגשים לצופים; ועוד.

¹ ראו דבריה של כבי' השופטת פרוקציה ביחס לענף החדשות "ענף תקשורת זה אוצר בתוכו כוח השפעה רב על עיצוב דעת הקהל והוא שולט על מקורות מידע חיוניים המזרמים לציבור בתחומים שונים" (עע"מ 6352/01 חדשות ישראל (טי.אי.אן.סי) בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נו(2) 118 (2001)).

5. בהמשך המסמך נתייחס לתיקונים הנדרשים לעמדתנו על מנת לשמר על תפקידה החשוב של כלי התקשורת בדמוקרטיה בכלל ובישראל, לאור מאפייניה, בפרט.

פרק א' – מטרה ופרשנות:

6. כלי התקשורת הוגדרו על ידי רבים כ"רשות רביעית", שנועדה לסייע בשמירה על הדמוקרטיה. לא ניתן להתעלם מתפקיד חשוב זה, במסגרת הגדרת מטרות החוק, בפרט בכל הנוגע לתכני החדשות. על מנת לקיים תכלית חשובה זו, יש להבטיח שידורי חדשות מהימנים והוגנים שיסייעו להגן על חירויות הפרט וחזיונות המיעוט, כמו חופש הביטוי, חופש המידע, פלורליזם וסובלנות.

7. משכך, מוצע לשנות את סעיף 1 לטייטה כך שייכתב בו:

1. מטרתו של חוק זה להסדיר את אספקת התכנים האודיו-ויזואליים לציבור בישראל, לקדם השקעה ביצירה ישראלית איכותית, לשמור על מגוון פלורליזם, מהימנות והוגנות באספקת תכנים אודיו-ויזואליים ובפרט תכני חדשות, ולעודד את התחרות בתחום.

פרק ב – הרשות והמועצה לאסדרת התכנים האודיו-ויזואליים:

סימן א: הקמת הרשות והמועצה

8. המועצה שהינה הרגולטור המפקח על ספקי התכנים האודיו-ויזואליים, צריכה להיות עצמאית ובלתי תלויה בשום גורם חיצוני – שלטוני או מסחרי.

9. רק עצמאות מלאה של המועצה, תבטיח כי החלטותיה יתקבלו על בסיס שיקולים ענייניים ומקצועיים, ושהיא תהיה חסינה ככל הניתן ללחצים חיצוניים.²

10. משכך, לשיטתנו יש לבצע מספר שינויים במבנה המועצה כפי המוצג בטיוטת הצעת החוק.

11. המודל המתאים שיבטיח כי נציגי הציבור יהיו עצמאים ובלתי תלויים הוא מודל שבו אלו ימונו בהמלצת ועדה חיצונית בראשות שופט בדימוס, בדומה להצעה שבטייטה בדבר אופן מינוי דירקטורים לחברת החדשות. אנו סבורות שניתן להקים ועדה אחת שתפקידה יהא להמליץ על מועמדים הן למועצה והן לדירקטוריון חברת החדשות.

12. כמו כן, יש לקבוע כי יו"ר המועצה יהיה מקרב נציגי הציבור ולא מקרב עובדי המדינה, על מנת להבטיח את עצמאותה ואת ניתוקה מהדרג המדיני ומשר התקשורת, בפרט. יש להטיל על ועדת האיתור להמליץ על היו"ר, מקרב נציגי הציבור שייבחרו.

13. לאור האמור, מוצע לשנות את סעיף 4 לטייטה כך שייכתב:

מינוי 4. (א) השר ימנה לרשות מועצה בת 11 חברים והם:

המועצה (1) יושב ראש המועצה שיהיה עובד מדינה ויחולו עליו הוראות חוק המינויים, למעט חובת

המכרז לפי סעיף 19 לחוק האמור מקרב נציגי הציבור ויתמנה לפי המלצת הוועדה לאיתור

מועמדים כאמור בסעיפים 15 ו-16;

(2) ארבעה נציגי הממשלה שהם עובדי מדינה; אחד שימונה לפי בחירת השר, אחד שימונה

לפי המלצת שר האוצר, אחד שימונה לפי המלצת שר התרבות והספורט ועובד רשות

התחרות שימונה לפי המלצת הממונה על התחרות כמשמעו בחוק התחרות הכלכלית;

(3) שלושה-ארבעה נציגי ציבור בעלי ניסיון משמעותי באחד או יותר מהתחומים הבאים:

(א) יצירה, עריכה או אספקה של תכנים אודיו-ויזואליים;

² להרחבה בעניין הצורך בעצמאות המועצה ראו מחקרם של יזהר טל ודינה עברי "הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל – הצורך בהקמת רשות תקשורת", הנכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2009, בעמ' 171-176.

- (ב) חדשות, לרבות אספקת תכנים אודיו-ויזואליים בנושא חדשות, עיתונות כתובה ואתרי אינטרנט חדשותיים ;
 (ג) שידורי רדיו.
 (4) שלושה נציגי ציבור בעלי ניסיון משמעותי באחד או יותר מהתחומים הבאים :
 (א) אסדרה (רגולציה) ;
 (ב) כלכלה ודיני תחרות ;
 (ג) ניהול גופים בעלי היקף עסקים משמעותי.
 (ב) מינוי נציגי הציבור ויושב ראש המועצה לפי סעיף קטן (א) ייעשה לפי המלצת הוועדה לאיתור מועמדים כאמור בסעיפים 15 ו-16.
 (ג) מינוי יושב ראש המועצה לפי סעיף קטן (א), טעון את אישור הממשלה.
 (ד) חברי המועצה ימונו באישור הוועדה לבדיקת מינויים כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות.
 (ה) הודעה על מינוי המועצה והרכבה, לרבות כל שינוי, תפורסם ברשומות, ובאתר האינטרנט של הרשות.

14. על מנת להבטיח שהחלטות המועצה ישקפו את האינטרס הציבורי הרחב, יש להבטיח כי נציגי הציבור המכהנים במועצה ישתתפו בקבלת ההחלטות בפועל, ויהוו רוב, כפי שנדרש בהתאם לחלוקה המוצעת בטיוטה. משכך, יש לקבוע כי לפעולות המועצה תוקף רק מקום בו לפחות ארבעה נציגי ציבור (מתוך שבעה, כמוצע לעיל) מכהנים בה וכך גם בכל הנוגע לקוורום הנדרש לקבלת החלטות.
 15. משכך, יש לשנות את סעיף 8 כך :

תוקף 8. קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי פעולות המועצה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה, ומתוכם לכל הפחות **שניים-ארבעה** שהם נציגי ציבור.

16. ובהתאם, יש לשנות את סעיף 9 (א) כך :

סדרי 9. (א) המניין החוקי בישיבות המועצה הוא רוב חבריה, ומתוכם לפחות **שני-ארבעה** נציגי ציבור עבודת ויושב ראש המועצה.
 המועצה

סימן ב' : הוועדה לאיתור מועמדים

17. לאור הצורך החשוב בעצמאות המועצה, כאמור, יש להבטיח כי נציגי הציבור שייבחרו, לא יהיו בעלי זיקה לשר התקשורת. לכן, מודל של ועדה בראשות שופט, בדומה לוועדה המוצעת בטיוטה למינוי הדירקטורים לחברת החדשות, הוא נכון יותר.
 18. לכן, מוצע לתקן את סעיף 15 כך :

ועדה 15. (א) הוועדה שתפקידה לאתר מועמדים לכהונה כנציגי ציבור במועצה וכן מועמדים לכהונה לאיתור מועמדים
כיושב ראש המועצה, ולהמליץ עליהם לשר, תהיה בת שלושה חברים, והם :
השר, באישור הממשלה, ימנה ועדה בת שלושה חברים שתפקידה לאתר מועמדים לכהונה כנציגי ציבור במועצה, וכן מועמדים לכהונה כיושב ראש המועצה, ולהמליץ עליהם לשר.



הלובי של הציבור

(ב) חברי הוועדה לאיתור מועמדים יהיו:

(1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית משפט מחוזי שימנה השר,

בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש;

(1)(2) נציג ציבור בעל מעמד, מומחיות וניסיון של חמש שנים לפחות בתחום

התקשורת, התרבות או היצירה של תכנים אודיו-ויזואליים ובכלל כד בתחום

אספקת התכנים האודיו-ויזואליים, שיבחר השר, והוא יהיה היושב ראש שימנה

יו"ר הוועדה לאיתור מועמדים;

(2) נציג ציבור בעל מעמד, מומחיות וניסיון של חמש שנים לפחות בתחום התרבות או

היצירה של תכנים אודיו-ויזואליים, שימונה לפי המלצת שר התרבות והספורט;

(3) נציג ציבור בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד ניהולי או בכהונה ציבורית

בכירה או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים

או משפטיים שימנה יו"ר הוועדה לאיתור מועמדים שימונה לפי המלצת שר

המשפטים.

סימן ג': סמכויותיהן ותפקידיהן של הרשות והמועצה

19. הרכבה של המועצה נועד לאפשר לה לנהוג באופן עצמאי, מקצועי, נטול פניות. משכך, האצלת סמכויות מהותיות שלה ליושב הראש או לוועדות משנה, אשר החלטותיהם אינן בהכרח משקפות את מגוון הקולות, הדעות והשיקולים – אינה עולה בקנה אחד עם התכליות של הרכבה הסטטוטורית של המועצה.

20. בין הסמכויות המהותיות של המועצה – רישום ספק תכנים במרשם ספקי התכנים; הענקת רישיונות לאספקת חדשות; מניעת פגיעה בתחרות.

21. משכך, מוצע לתקן את סעיפים 17(ב) ו-19, כדלקמן:

תפקידי 17. (ב) המועצה רשאית לאצול מתפקידיה ומסמכויותיה ליושב ראש המועצה או לוועדת משנה

המועצה שמונתה לפי סעיף 17, למעט סמכויות אלה:

ואצילת (1) קביעת מדיניות הרשות והתווית קווי פעולתה;

סמכויות (2) קביעת כללים;

(3) הענקת רישיונות או זיכיונות ורישום במרשם; לשידורי רדיו, תיקונים וביטולים.

(4) מתן הוראות למניעת פגיעה בתחרות.

22. כמו כן ובהתאם לכך, מוצע לתקן סעיפים מסוימים כך שחלף המילים "יושב ראש המועצה" יכתב "המועצה" – ובין היתר הסעיפים הבאים: סעיף 24 (שעניינו רישום במרשם ספקי התכנים); סעיף 37 (שעניינו איסור העברה שיעבוד או עיקול); סעיף 75 (שעניינו מתן הוראות למניעת פגיעה בתחרות); סעיף 76 (שעניינו קביעת הוראות למניעת ניצול מעמד לרעה); סעיף 77 (שעניינו הגבלות בנוגע לאמצעי שליטה, מינוי נושאי משרה, קיום מערכת חשבונאית נפרדת או תאגידיים נפרדים).

פרק ג': אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור

סימן ב': חובת רישום

23. ספקי תכנים בעלי פעילות בינונית-גדולה אינם מחוייבים בקבלת רישיון, אך הינם מחוייבים ברישום במרשם ספקי התכנים. עם זאת, ההגדרה של "ספק תכנים" מעלה מספר קשיים.

24. ראשית, לא ברור מדוע גוף שאינו פועל למטרות רווח מוחרג מההגדרה של ספק תכנים. ישנם גופים רבים הפועלים במסגרת של מלכ"ר, המשמשים הלכה למעשה ככלי תקשורת (העוסקים לרוב בתכנים חדשתיים-אקטואליים), המתיימרים לספר תוכן חדשתי מהימן וכפופים אף הם לסט של לחצים, אינטרסים מטרות ועמדות, ואין כל עילה שלא לחייב אותם ברישום במרשם ככל שעומדים בתנאי הסף להגדרת "ספק תכנים בינוני או גדול".

25. אמנם ספק תכנים שהינו מלכ"ר איננו נשלט על ידי בעלי הון העשויים לעשות בו שימוש לטובת האינטרסים הכלכליים שלהם, ואולם, מלכ"רים נתמכים על ידי תורמים, חלקם תורמים התורמים סכומים משמעותיים ביותר, שעלולים אף הם להשפיע באופן ישיר על העמדות, התפיסות ואופן הסיקור של סוגיות כלכליות-חברתיות. אין מדובר בחששות בעלמא, ישנם מחקרים המצביעים על תופעה לפיה מלכ"רים משרתים את העמדות והתפיסות של תורמיהם ודווקא בשל היחס אליהם כגורמים ניטרליים ומאזנים, עמדות אלו מתקבלות אצל הרגולטורים באופן יותר אפקטיבי מאילו היו מוצגות כך על ידי התורמים עצמם.³

26. לשם כך, יש לשנות את הגדרת "ספק תכנים" שבסעיף 2, כך:

הגדרות 2. ...

"ספק תכנים" – מי שמספק תכנים אודיו-ויזואליים למנויים, בין בתשלום ובין שלא

בתשלום, במגוון סוגות, באמצעות ממשק בשליטתו, למעט -

(א) גוף שפעילותו העיקרית הפצה של תכני משתמשים;

(ב) **גוף שאינו פועל למטרות רווח.**

27. בנוסף, אנו סבורים כי יש להוריד את רף ההגדרה של "היקף פעילות בינוני" ל-200 מיליון ₪ במקום 300 מיליון ₪. על פי הידוע לנו, קבוצות תקשורת גדולות השולטות כיום בלא מעט כלי תקשורת במקביל, מצויים מתחת לרף של 300 מיליון ₪ ומשכך לא יתחייבו ברישום וברישוי לאספקת חדשות. מדובר בתוצאה שאיננה רצויה ואינה עומדת בקנה אחד עם תכלית החוק.

28. משכך, יש לשנות את הגדרת "בעל היקף פעילות בינוני" שבסעיף 2 כך:

הגדרות 2. ...

"בעל היקף פעילות בינוני" – מי שסך ההכנסה השנתית האחרונה שלו או של תאגיד בעל

זיקה אליו, לרבות שלהם יחד, מאספקת תכנים אודיו-ויזואליים בישראל, הוא ~~300~~ **200**

מיליון שקלים חדשים ומעלה, ולא יותר מ-600 מיליון שקלים חדשים, בין בכסף ובין בשווה

כסף;

פרק ד: אספקת חדשות

סימן א': רישיון לאספקת חדשות

29. חובת הרישוי לאספקת חדשות, דרך בחינת הבקשה לקבלת רישיון והתנאים המופיעים בפרק, לרבות שקילת שיקולי ריכוזיות כלל משקית וריכוזיות בחדשות, הם לעמדתנו לב ליבה של טיוטת הצעת החוק, ואנו מברכים על התפיסה המשתקפת בפרק זה בכל הנוגע ל"מוצר" החדשותי-אקטואלי – תפיסה לפיה **מדובר במוצר ציבורי בעל ערך שיש להבטיח את שיווקו באופן נאות, לרבות הגבלות על השליטה בו, על מנת להגן על תכליותיו.** אנו

³ Marianne Bertrand, Matilde Bombardini, Raymond Fisman, Brad Hackinen, Francesco Trebbi, "Hall of of Mirrors: Corporate Philanthropy and Strategic Advocacy", The Quarterly Journal of economics, Volume 136, Issue 4, November 2021, Pages 2413–2465, [here](#);

משערות כי לחצים רבים מופעלים ועוד יופעלו על ידי בעלי עניין סביב פרק זה, ואנו מבקשות לחזק את ידיכם כנגד אותם הלחצים.

30. לאור חשיבותה של חובת הרישוי, אנו סבורות כי אין להטיל חובת הנמקה אך על דחייה של בקשה לקבלת רישיון, אלא גם על החלטה להעניק רישיון או להעניק רישיון בתנאים. באופן שכזה, ניתן יהיה להעביר ביקורת ציבורית ו/או שיפוטית על החלטה. משכך, יש לשנות את סעיף 32 כך:

מתן	32.	(א) המועצה רשאית, <u>בהחלטה מנומקת</u> , להעניק רישיון לאספקת חדשות בהתאם
רישיון		להוראות פרק זה, להתנות מתן רישיון בתנאים שיש לקיימם לפני מתן הרישיון או
לאספקת		לאחריו, <u>אין-ורשאית היא</u> לדחות בקשה לקבלת רישיון, <u>תוך מתן נימוקים בכתב</u>
חדשות		<u>לדחייה</u> .

31. מעבר למגוון באמצעי התקשורת, יש ערך גם בהבטחת המגוון של מספר האנשים השולטים באמצעי תקשורת אלו – על מנת למנוע שיקוף של עמדות של גורם יחיד באמצעי תקשורת רבים⁴. משכך, מוצע שבין השיקולים שתשקול המועצה, יכלול גם שיקול של השפעה על מגוון בעלי הרישיונות לאספקת חדשות.

32. **עצמאות החברות המשדרות שידורי חדשות, וניתוקן מאינטרסים כלכליים-פוליטיים, היא הבסיס להבטחת קיומה של תקשורת אפקטיבית, משמעותית, מהימנה וישרה.** משכך, בין יתר השיקולים שעל המועצה לשקול בדבר מתן רישיון לאספקת חדשות, גם תרומת מתן הרישיון לעצמאות העיתונאית בישראל. משכך, יש לתקן את סעיף 33 כך:

שיקולים	33.	במתן רישיון לאספקת חדשות ובקביעת התנאים בו, תביא המועצה בחשבון, בין
למתן		השאר, את השיקולים הבאים:
רישיון		(א) תרומת מתן הרישיון לתחרות בתחום אספקת התכנים האודיו-ויזואליים
לאספקת		בכלל, ותכני החדשות בפרט;
חדשות		(ב) תרומת מתן הרישיון למגוון החדשותי המסופק לציבור בישראל;
		<u>(ג) תרומת מתן הרישיון להגדלת מגוון בעלי הרישיונות לאספקת חדשות;</u>
		<u>(ד) תרומת מתן הרישיון לעצמאות העיתונאית בישראל;</u>
		<u>(ד) שיקולים שבטובת הציבור.</u>

33. טיוטת הצעת החוק קובעת חובת היוועצות בוועדה לצמצום הריכוזיות בכל הנוגע להשפעת הרישיון על הריכוזיות הכלל משקית, מאחר שהחזקה בכלי להפצת חדשות בתפוצה מהווים מכפיל כח לכל גורם המחזיק בהם, ונדרש לוודא כי אין באספקת רישיון כאמור כדי לפגוע בריכוזיות כאמור.

34. אנו מבקשות לקבוע שתחול חובת פרסום בדבר פניה של המועצה לוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין זה, על מנת לאפשר לגורמים מקרב הציבור לפנות לוועדה לצמצום הריכוזיות ולטעון בעניין החשש להגדלת הריכוזיות. לשיטתנו, פניות כאמור מהציבור, עשויות לסייע לקיום דיון מעמיק בנושא, ולהבטיח כי מתן הרישיון לא יוביל למצב של הגדלת הריכוזיות הכלל-משקית באופן שיפגע באיכות החדשות שיסופקו ושיעצים את כוח המיקוח ויכולת ההשפעה המשקית של בעל הרישיון.

35. משכך, מוצע לתקן את סעיף 34 כך:

⁴ ראו בעניין זה בהרחבה מחקר מדיניות "ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי-חדשותי, אסף וינר ותהילה שוורץ אלטשולר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2020, בעמ' 103-106, כאן

מתן 34. (א) המועצה לא תעניק רישיון לאספקת חדשות אלא לאחר התייעצות בכתב עם הוועדה לצמצום הריכוזיות הן לעניין מתן הרישיון והן לעניין התניית מתן הרישיון בתנאים, וזאת בכל הנוגע להשפעת מתן הרישיון על הריכוזיות הכלל משקית.

רישיון לאספקת חדשות

(ב) פניית המועצה לוועדה לצמצום הריכוזיות, תפורסם באתר האינטרנט של הוועדה, ויינתן פרק זמן של 14 ימים לקבלת פניות מהציבור בעניין השפעת מתן הרישיון על הריכוזיות הכלל-משקית.

36. תנאי הסף לקבלת רישיון הם חשובים ביותר – ובפרט האיסור על מתן רישיון למי שהוא גם עיתון וגם אתר אינטרנט חדשותי, ומי שמורשה לשידורי רדיו.

37. **הריכוזיות בבעלות על אמצעי התקשורת בדמות בעלות צולבת על מספר כלי תקשורת במקביל – עומדת בניגוד לסעיף המטרה של החוק: הבטחת מגוון, פלורליזם והגברת התחרות.**

38. בנוסף לסעיפים המוצעים, מוצע לקבוע תנאי סף לקבלת רישיון המתחשב במידת החשיפה של הגורם המסוים בשוק תכני החדשות, כך שמי שמחזיק בנתח שוק מצטבר של מעל 5% בשוק החדשות, ללא תלות בסוג המדיום בו מחזיק, לא יוכל לקבל רישיון. כך, גם אם אדם מחזיק רק בעיתון יומי ולא בשום אמצעי תקשורת נוסף, אך במדד חשיפה משוקלל, נתח החשיפה שלו לדעת הקהל הוא 15% - הוא ייפסל על פי תנאי הסף מלקבל רישיון לאספקת חדשות במקביל.

39. הדבר נדרש מתוך התפיסה של "ניטרליות טכנולוגית": אין זה משנה מהי המדיה בה המידע מתווך אל הציבור, כל עוד הוא מתווך אליו ובעל יכולת להשפיע עליו. אין כל היגיון להטיל איסור לקבלת רישיון על אדם המחזיק בעיתון שתפוצתו אפסית ובאתר אינטרנט שתפוצתו נמוכה, ולעומת זאת, לאפשר לעיתון נפוץ ביותר במדינה שאין לצידו אתר, לקבל רישיון לאספקת חדשות. הדבר צריך להיות מעוגן בתנאי הסף, לשם הגשמת תכלית החוק, ואין להסתפק בשקילת שיקולי תחרות בהקשר זה. לשם כך, מוצע כי המועצה תקבע בתוך שנה מיום הקמתה מתודולוגיה מסודרת לבחינת נתחי שוק ומידת השפעתו על עיצוב דעת הקהל, לאחר שתערוך שימוע ציבורי בעניין. נציין כי מתודולוגיה מסוג זה קיימת למשל בבריטניה, בה OFCOM פיתחה מתודולוגיה דומה לבחינת מיזוגים בענף התקשורת.⁵

40. כמו כן, אנו סבורים כי יש לקבוע כי בעל מונופולין שהיקף ההכנסות שלו הוא מעל מיליארד ש"ח, לא יקבל רישיון לאספקת חדשות. זאת, שכן החשש שהרישיון לאספקת חדשות ינוצל כמנוף לחץ בהתאם לאינטרסים הכלכליים של בעלי השליטה, מתעצם ככל שמדובר בגוף מונופוליסטי בעל מעמד במשק הישראלי. נזכיר בעניין זה, את ההתגייסות של חדשות 12 למאבק של בעלת השליטה בקשת, החברה המרכזית למשקאות קלים, נגד מס הסוכר שהוטל על המשקאות הקלים.

41. לבסוף – אנו סבורים שאין לאפשר למי שבעל השליטה בו איננו תושב ישראל לקבל רישיון לאספקת חדשות. זאת, שכן יש בעלי הרישיונות לאספקת חדשות הינם חלק משמעותי מעיצוב הדמוקרטיה הישראלית, משפיעים על המרקם החברתי-כלכלי בישראל וצריכים להימצא בידי תושבי המדינה ולא בידי תושבי חוץ שמבקשים להשפיע על הלך הרוח הציבורי ועל מקבלי ההחלטות.

42. משכך, מוצע לתקן את סעיף 35 כך :

תנאי 35. (א) מבלי לגרוע מהאמור בסעיפים 33 עד 34, לא יינתן רישיון לאספקת חדשות למי שמתקיים בו אחד מאלה :

⁵ ראו בעניין זה את "מדד החשיפה המשוקלל" (Share of reference index) של Ofcom, בתוך: וינר ואלטשולר שורץ, בעמ' 144-145; וכן ראו Measuring and protecting Media Plurality in the Digital Age: A Political Economy Approach, Knight first Amendment institute at Columbia university, [here](#)



הלובי של הציבור

- (1) הוא אינו תאגיד הרשום בישראל;
- (2) מרכז עסקיו אינו בישראל;
- (3) בעל השליטה בו אינו תושב ישראל;
- (4) הוא בעל רישיון לאספקת חדשות;
- (5) הוא גם עיתון וגם אתר אינטרנט חדשותי;
- (6) הוא מורשה לשידורי רדיו;
- (7) הוא עיתון, אתר אינטרנט חדשותי או מספק תכנים אודיו-ויזואליים של חדשות באמצעי שנקבע לגביו כי הוא טעון רישיון בהתאם לסעיף 31(ב), שהמועצה קבעה לגביו כי נתח השוק שלו בשוק החדשות עולה על 5%.
- (8)(6) הוא בעל מונופולין, על פי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 שהיקף ההכנסות הקובע שלו על פי הגדרתו בסעיף 30 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013, הוא מעל 1,000,000,000 ₪.
- (9)(7) הוא תאגיד שאחת ממטרותיו או מפעולותיו העיקריות היא רכישת אמצעי פרסום לרבות זמן שידורי תשדירי פרסומת למחזיקים באמצעי שליטה בו;
- (10)(8) הוא מפלגה או שליח של מפלגה, במישרין או בעקיפין, אשר עלול להשתמש ברישיון לאספקת חדשות לקידום מטרותיה של המפלגה;
- (11)(9) הוא תאגיד בעל זיקה לגורם כאמור בפסקאות (א) עד (ז);
- (12)(10) הוא תאגיד שהורשע בעבירה פלילית שמפאת מהותה, חומרתה ונסיבותיה, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אין הוא ראוי לקבל רישיון כאמור, ואם הוא תאגיד – מנהלו או אדם שהוא בעל ענין בו, הורשע כאמור;
- (13)(11) הוא מצוי בהליכי חדלות פרעון כהגדרתם בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 או בהליכי פשיטת רגל לפי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980;
- (14)(12) הוא תאגיד שהחליט על פירוקו מרצון או שבית המשפט מינה לו כונס נכסים או ציווה על פירוקו.

(ב) בתוך שנה מיום הקמת המועצה, ולאחר קיום שימוע ציבורי בעניין, תפרסם זו כללים לעניין קביעת נתחי שוק בשוק החדשות במגוון אמצעי התקשורת לרבות עיתונים; ספקי תכנים אודיו-ויזואליים; בעלי רישיון לשידורי רדיו; אמצעים נוספים שקבעה כי הם טעוני רישוי על פי סעיף 31(ב).

43. הטיוטה מקנה למועצה סמכות לקבוע תנאים ברישיון ולגרוע מהם, תוך מתן זכות טיעון לבעל הרישיון. על מנת להגן על ציבור צרכני החדשות, מוצע כי מקום בו המועצה תגרע מתנאים ברישיון לאספקת חדשות, יינתן גם לארגוני צרכנים, זכות להשמיע טענותיהם בפני המועצה. משכך, מוצע לשנות את סעיף 36 כך:
- | | | |
|----------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| קביעת | 36. | המועצה רשאית לקבוע תנאים ברישיון, לשנות את תנאיו של רישיון, להוסיף עליהם או לגרוע מהם, ובלבד שנתנה קודם לכן הזדמנות לבעל הרישיון <u>ולארגוני צרכנים לפי חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 ולפי חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981</u> , להשמיע את טענותיהם. |
| תנאים | | |
| ברישיון | | |
| ושינויים | | |

44. חברות החדשות מחויבות על הטיוטה לשידורי חדשות מקצועיים, מהימנים ומדויקים שלא ישקפו את עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהליה ובעלי מניותיה, או של מנהלי בעל הרישיון לאספקת חדשות, ובעלי מניותיו⁶. ואולם, אם נלמד מהמצב הקיים היום, בו 60% מחברות החדשות מוחזקים על ידי בעלי המניות בערוצים המסחריים – פעמים רבות חברות החדשות אינן יכולות ואינן מבצעות את תפקידן זה, שהוגדר להן בחוק.

45. חברות החדשות תלויות באופן ישיר בהזרמת כסף מבעלי השליטה והמניות בערוצים המסחריים. בעלי השליטה והמניות הללו הם גורמים רבי עוצמה כלכלית ופוליטית שלהם רשת אינטרסים ענפה בענפים שונים ומשמעותיים במשק⁷.

46. חברות החדשות התלויות בחסדי אותם בעלי שליטה ומניות, אינן יכולות ואינן רוצות לפעול באופן שיפגע באינטרסים של בעלי השליטה. זאת, שכן הן נהנות מהיציבות הפיננסית של בעלי השליטה ולא רוצות לפגוע בהם וכן אינן מעוניינות להסתכסך עם בעל הבית. משכך, הן לא יכולות לבצע סיקור חדשותי מקצועי, מהימן ומדויק, ו'להרים מסך' מעל קבוצות האינטרסים הכלכליים והפוליטיים שמשפיעות על סדר היום הציבורי.

47. הרכבי הדירקטוריון בחברות החדשות הקיים היום, מייצר חברות חדשות שאינן מסוגלות לקיים את תכליתן ומהותן, משרתות אינטרסים צרים של בעלי מניותיהן ואף מובילות לגניבת דעת של הציבור תוך הצגת מצג-שווא של אובייקטיביות, מקצועיות ומהימנות.

48. משכך, ועל מנת להבטיח כי חברות החדשות יפעלו באופן ראוי, יש לקבוע רוב מובהק בדירקטוריון לדירקטורים שהינם נציגי ציבור, ולאפשר מקום צר יחסית בדירקטוריון לנציג של בעל הרישיון לאספקת חדשות, שישמור על האינטרס העסקי-כלכלי שלו בהפעלת חברת החדשות.

49. כמו כן, יש להבטיח ניתוק של האינטרסים הכלכליים של בעל הרישיון לאספקת חדשות מחברת החדשות באמצעות הרחבת האיסור על כך שנושא משרה התאגיד בעל זיקה לחברת החדשות מלכהן כדירקטור בחברת החדשות – גם על בעל מניות בבעל הרישיון לאספקת חדשות ועל מי שיש לו זיקה לבעל הרישיון לאספקת חדשות.
50. לאור האמור, מוצע לתקן את סעיף 41 כך:

חברת 41. (א) תכני החדשות של בעל רישיון לאספקת חדשות יופקו בידי חברת חדשות החדשות שתוקם ותפעל לפי הוראות סימן זה, ובהתאם להוראות הרישיון לאספקת חדשות.

(ב) חברת החדשות תהיה תאגיד הרשום בישראל ואשר מרכז עסקיו בישראל.

(ג) רוב הדירקטורים בחברת החדשות יהיו אזרחים ישראלים ותושבים בה.

(ד) עיסוקה העיקרי של חברת החדשות יהיה הפקה והעברה של חדשות.

(ה) לא יחזיק אדם אחד ביותר משבעים וארבעה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בבעל הרישיון לאספקת חדשות, בין במישרין ובין בעקיפין.

(ו) בדירקטוריון חברת החדשות יכהנו לפחות חמישה דירקטורים, מתוכם **שניים**

עשרים אחוזים לכל היותר ימונו בידי האסיפה הכללית של בעל הרישיון לאספקת חדשות ויתר הדירקטורים יהיו נציגי ציבור שתמנה הוועדה למינוי דירקטורים לפי

הוראות סעיף 42.

⁶ סעיף 47 לטיוטה.

⁷ בקשת 12 – בעלי השליטה, דודי ודרורית ורטהיים (52.4%), שולטים בחברה המרכזית לייצור משקאות קלים (קוקה קולה ישראל); יחצק תשובה (22.1%) שולט בדלק קידוחים ודרכה במונופול הגז; ברשת 13 – לן בלווטניק, בעל השליטה (52%), שולט גם בחברת המלט "נשר"; אודי אנגיל, בעל מניות בקבוצת עופר (8%); משפחת שטראוס (5.5%).

(ז) בדירקטוריון חברת החדשות לא יכהן בעל מניות בחברת החדשות, בעל מניות
בבעל הרישיון לאספקת חדשות או אדם שהוא גם נושא משרה בתאגיד בעל זיקה
לחברת החדשות או לבעל הרישיון לאספקת חדשות.

51. על מנת למנוע ניגודי עניינים ולהבטיח סיקור מקצועי הוגן ומהימן, וכן בהתאם לרציונל של ייחודיות חברת החדשות לעיסוק בהפקה והעברה של חדשות – לעמדתנו יש לקבוע כי ככלל, בעל הרישיון לאספקת חדשות וחברת החדשות, לא יחזיקו אמצעי שליטה בתאגידים אחרים שאינם נדרשים לשם פעולת הפקת והעברת החדשות. ככל שהחזקה כאמור נדרשת לשם פעולת הפקת והעברת החדשות, יש להכפיף זאת לאישור המועצה, שתשקול בין היתר את פוטנציאל ניגוד העניינים והפגיעה בעבודה השוטפת של חברת החדשות.
52. נדגיש כי לעמדתנו, עסקאות הברטר שהערוצים המסחריים מבצעים היום, לפיהן הם רוכשים אמצעי שליטה בחברות שונות ובתמורה מספקים שירותי פרסום לאותה החברה – הן עסקאות בעייתיות מאד העלולות להוביל להטיה בסיקור ולניגודי עניינים מובהקים בין הערוצים וחברות החדשות שבשליטתן, לבין החברות שצריכות היו להיות מושא לסיקור חדשותי. לשיטתנו יש לאסור זאת באופן גורף ולא לאפשר גם החזקה של פחות מ-5% שאיננה מציבה את בעלי הרישיונות כבעלי ענין באותן החברות.
53. דוגמאות לעסקאות בעייתיות שכאלו יש בשפע – החל מחברת ליברה בה קשת מחזיקה מניות, וזוכה לסיקור אוהד וחיובי בערוץ מאקו, לעיתים אף ללא גילוי נאות⁸, דרך חברת EPM בתחום תרופות המבוססות על קנאביס שהנפקתה נבלמה בידי רשות ני"ע בשל הטעיית משקיעים⁹ ועד חברת המטבעות הדיגיטליים סילבר קסטל¹⁰.
54. לכן יש להוסיף את סעיף 46א שבו ייכתב:

איסור 46א. (א) בעל רישיון לאספקת חדשות וחברת החדשות לא יחזיקו אמצעי שליטה
החזקת המועצה אמצעי שליטה בתאגיד
כהגדרתם בחוק החברות, תשנ"ט-1999, בתאגידים כלשהם, אלא באישור המועצה
ולאחר שזו נוכחה כי החזקה זו נדרשת לשם פעילות הפקת והעברת החדשות;
שליטה בתאגיד (ב) המועצה תשקול, לעניין מתן אישור כאמור בסעיף (א), את השיקולים הבאים:
(1) השפעה אפשרית של החזקת אמצעי השליטה על תכני החדשות, בהתאם
לסעיף 47;
(2) השפעה אפשרית של החזקת אמצעי השליטה על איסור אספקת תוכן
שיווקי בהתאם לסעיף 48;
(3) השפעה אפשרית של החזקת אמצעי השליטה על ניגוד עניינים
אפשרי של חברת החדשות, בעליה מניותיה או נושאי משרה בה.

פרק ח': שמירה על התחרות

55. במקרה של הפרת העקרון הבסיסי העומד, בין היתר, בבסיס הצעת החוק, של קידום התחרות בין ספקי התכנים והגורמים המורשים – מי שעלול להיפגע הוא לא רק ספק תכנים/ גורם מורשה אחר, אלא גם צרכני התכנים. משכך, במקום בו המועצה סבורה כי ספק תכנים/גורם מורשה פועל באופן שעלול לפגוע באופן משמעותי בתחרות – יש ליתן זכות טיעון, מעבר לאותו הגורם עצמו, גם לארגוני צרכנים.

⁸ ראו בין היתר ה"כתבה" "הפרסומת החדשה של ליברה היא הממתק של השבוע" מיום 10.12.2020 באתר "מאקו", כאן; וכן ה"כתבה" "פורצת לתחום חדש: ליברה תאפשר לבעלי עסקים לרכוש ביטוח עסק בדיגיטל וללא סוכן" מיום 18.04.2021 באתר "מאקו", כאן.
⁹ ראו בהקשר זה כתבתה של שלי אפלברג "קשת, רשת ולאומי – הסיפור המוזר על חברת הקנאביס של רוטשטיין" מיום 14.03.2022 ב "TheMarker", כאן, כתבתו של אורי טל טנא "דה רוטשטיין שואו: חלומות הביומד מוזרקים לכם דרך מסך הטלוויזיה" מיום 07.04.2022 באתר "כלכליסט", כאן, וכן כתבתו של אלמוג עזר "רשות ני"ע בלמה את הנפקת EPM של פרופ' רוטשטיין – בשל הטעיית משקיעים" מיום 10.04.2022 באתר "כלכליסט", כאן.
¹⁰ ראו כתבתו של יהודה שרוני "בקרוב על המסך: קשת תקצה זמן פרסום במיליון שקל לסילבר קסטל" מיום 24.08.2022 באתר "מעריב", כאן

56. משכך, מוצע לתקן את סעיף 75 כך :

מתן 75. ראה יושב ראש המועצה כי ספק תכנים, גורם מורשה או בעל זכות לאספקה בישראל של הוראות מפעל ספורט בסיסי, פועל באופן העלול לפגוע באופן משמעותי בתחרות בתחום אספקת למניעת התכנים האודיו-ויזואליים בכלל, ובתחום אספקת תכני החדשות או הספורט בפרט, רשאי פגיעה הוא להורות לו, או לתאגיד בעל זיקה אליו, לפי העניין, בדבר פעולות שעליו לנקוט כדי למנוע בתחרות או לצמצם את הפגיעה, לאחר שנתן לו ולארגוני צרכנים לפי חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 ולפי חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981, הזדמנות להשמיע את טענותיהם.

פרק ט': הוראות כלליות

סימן ב': תוכן שיווקי

57. על פי סעיף 48 לטיוטה, חל איסור על חברות חדשות לספק תוכן שיווקי – וזאת בין בתמורה ובין שלא בתמורה. סעיף זה נדרש על מנת להגן על מהימנות, איכות ועצמאות תכני חברת החדשות. משכך, לא ברור לנו מדוע סעיף 81 מתייחס בנוסחו לכללים שיחולו גם על בעלי רישיונות לאספקת חדשות. לכן, יש לתקן את סעיף 81 כך :

תוכן 81. המועצה תקבע בכללים הוראות שיחולו על ספק תכנים רשום ובעל רישיון לאספקת חדשות שיווקי בתחום התוכן השיווקי, ובכלל כך בנושאים הבאים :

- (א) חובת סימון ויידוע הציבור בנוגע לקיומו של תוכן שיווקי בתוכנית;
- (א) זהות מממן ומפרסם התוכן השיווקי בתוכנית;
- (ב) הגבלות לעניין מוצרים מזיקים.

סימן ג': צרכנות

58. גם ספק תכנים בעל היקף פעילות בינוני, שפועל באופן אנטי-צרכני מובהק, עלול לפגוע בצרכני התכנים. משכך, מוצע להחיל את הוראות סעיף 83 גם על ספק תכנים בעל היקף פעילות בינוני :

קביעת 83. (א) המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות שיחולו על ספק תכנים ישראלי בעל היקף הוראות פעילות בינוני או גדול לשם הגנה על צרכנים, וזאת רק בהיבטים הייחודיים צרכניות לתחום האספקה של תכנים אודיו-ויזואליים, ולמעט בנושאים שקבע השר לתחום בתקנות לפי סעיף 82(א), או בנושאים לגביהם הודיע השר למועצה כי אסדרה אספקת צרכנית ייעודית לאספקת תכנים אודיו ויזואליים אינה נדרשת;

התכנים 60 ימים טרם קביעת הוראות כאמור בסעיף קטן (א) או שינויים, יעדכן יושב ראש האודיו- המועצה את השר;

ויזואליים (ג) עדכן יושב ראש המועצה את השר כאמור בסעיף קטן (א), והודיע השר בפרק הזמן האמור כי בכוונתו לקבוע תקנות בנושא בהתאם לסמכותו לפי סעיף 82(א), או גילה דעתו כי אסדרה צרכנית ייעודית בנושא אינה נדרשת, לא תקבע המועצה הוראות בנושא.

59. בנוסף לכל הוראות הפיקוח הקבועות בטיוטה, אנו סבורות שפעמים רבות הצרכנים הם המפקחים הטובים ביותר ושמים לב להפרות של החוק והכללים. לפיכך, ועל מנת לסייע בפיקוח אפקטיבי על קיום הוראות החוק, יש לעגן מנגנון לפיו ייבחנו פניות הציבור בנוגע להפרות לכאורה של הוראות החוק והכללים שייכתבו על בסיסן. משכך מוצע להוסיף את סעיף 84א, שבו ייכתב:

בדיקת 84א. (א) סבר אדם כי הופרה הוראה מהוראות החוק או מהכללים שקבעה המועצה על ידי ספק פניות תכנים או גורם מורשה, רשאי הוא לפנות למועצה תוך ציון תיאור מפורט של העניין עליו נסבה הפניה, לרבות המועד בו אירע וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור העיל של הפניה.

(ב) המועצה תבחן את הפניה, זולת אם מצאה כי אין מקום לבירורה על פי סעיף קטן (ג) ולשם כך רשאית היא לשמוע את הנילון, את הפונה, וכל אדם אחר שמצאה כי יש בכך תועלת.

(ג) מצאה המועצה כי אין מקום לבירור הפניה, תשיב לפונה בתוך 30 ימים ותציין את הנימוקים לעמדתה, ואם יש בכך צורך, רשאית היא להאריך את המענה ב-30 ימים נוספים.

(ד) מצאה המועצה כי בוצעה הפרה של הוראה מהוראות החוק או מהכללים על פי סעיף קטן א, תשיב לפונה תשובה הכוללת את סיכום ממצאיה ואת הצעדים בהם נקטה בעקבות ההפרה.

פרק י"ב: אמצעי אכיפה מינהלית

60. למרות החשיבות העצומה של ההוראות הקבועות בחוק, אנו סבורות כי הטיוטה לא כוללת תמריצים מספקים לקיומן. על מנת שהחוק יקוים יש לייצר מערך תמריצים לפיו ההפסד על הפרתו, יהיה גבוה מהתועלת שיכול להפיק מההפרה.

61. בענייננו מדובר בגופי תקשורת רבי עוצמה, שככל שהינם גדולים יותר ותפוצתם רחבה יותר, האינטרס שלהם להפר את הוראות החוק, גדל, שכן תוצאות ההפרה מניבות להם רווח שלעיתים קרובות עולה על ההפסד שמתגלם בקנס שמושת עליהם (וגם זה, בהנחה שהם נתפסים ושלאחר מיצוי הליכי השימוע, אכן מוטל עליהם קנס). לשיטתנו, המודל המוצע בטיוטה – הכולל מנגנון של התחייבות להימנע מהפרה, התראה מינהלית וכיוצא"ב, אינו מהווה מערך תמריצים כזה.

62. משכך, אנו סבורות כי החשיבות שהוראות המהותיות הנוגעות לחובת הרישום כספק תכנים וחובת קבלת רישיון לאספקת חדשות, מחייבת שהפרתן תוגדר גם כעבירה פלילית. כמובן שעל פי עקרון השויות של המשפט הפלילי, לעיתים קרובות ימצא כי ההליך אותו יש לנקוט הוא הליך מינהלי, ואולם ההיתכנות כי יינקט הליך פלילי נגד התאגיד המפר ונגד בעלי מניותיו ונושאי המשרה בו, עשויה להרתיע מהפרת החוק. לצד עונש המאסר שיש לקבוע לעניין הפרת סעיפים אלו, יש לקבוע קנס בגובה עד שמונה אחוז ממחזור ההכנסות של המפר, בדומה לסעיף העיצום הכספי הקבוע בחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988. ניתן לקבוע תקרה לסכום זה, ככל שיידרש.

63. לכן, אנו סבורות כי יש להוסיף פרק לפני פרק י"ב שכותרתו "עבירות" ובו יירשם:

אספקת 88א	(א) העושה אחת מאלה, דינו – מאסר שלוש שנים או קנס בשיעור של עד שמונה אחוזים מהיקף הפעילות השנתי:
תכנים	
ללא	(1) מספק תכנים אודיו-ויזואליים לציבור ללא רישום במרשם, על אף שהוא בעל היקף פעילות בינוני או גדול, בניגוד לסעיף 28.
רישום	
או	(2) מספק חדשות ללא קבלת רישיון לאספקת חדשות, על אף שהוא ספק תכנים רשום או ספק תכנים בינלאומי בעל היקף פעילות בינוני או גדול, בניגוד לסעיף 31.
רישיון	
	(ב) האחריות על פי סעיף זה תחול, בהתאם לעניין, על בעל השליטה בספק התכנים או בבעל הרישיון לאספקת חדשות; על בעל ענין בהם; ועל נושאי המשרה הרלוונטיים.

סימן א': הטלת עיצום כספי

64. פרק יב' עוסק באמצעי האכיפה המינהלית בהם ניתן לנקוט כנגד ספקי תכנים וגורמים מורשים המפרים הוראות מסוימות כפי שייקבעו בתוספת. טיוטת הצעת החוק איננה מכילה הצעה לתוספת, ומשכך קשה להעריך אילו מבין ההוראות המחייבות בטיוטת הצעת החוק, ייכללו בה, ואילו לא. מכל מקום, ככלל, ככל שאין מדובר באכיפה פלילית אלא באכיפה מינהלית, אין לטעמנו צורך להגדיר הוראות מסויימות שהפרתן גוררת סנקציה מינהלית, אלא כל הפרה של הוראה מחייבת מהוראות החוק, צריכה לגרור אכיפה מינהלית.
65. מעבר לכך, לפי הטיוטה, חלקים נרחבים מהאסדרה, למשל בסוגיית התכנים השיווקיים והצרכנות, תתבצע באמצעות כללים שתקבע המועצה. מנוסח סעיף 90 נראה כי כללים אלו לא יקבלו את הגנת האכיפה המינהלית הקבועה בפרק זה, כך שלא ברור מה תהא הסנקציה של הפרתם.
66. משכך, מוצע לתקן את סעיף 90 כך:

עיצום כספי 90. ~~(א) הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה החלה עליו, כמפורט בתוספת, רשאי יושב ראש המועצה להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בשיעורים המפורטים להלן –~~

~~(ב) השר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה, רשאי, בצו, לשנות את התוספת.~~

67. כמו כן, מאחר שלעיתים קרובות הנפגעים העיקריים מהפרת ההוראות הם ציבור צרכני התכנים האודיו-ויזואליים, יש ליתן להם זכות טיעון בכל הנוגע לכוונת חיוב של הרשות, בין היתר בנוגע לגובה העיצום הכספי שיוטל. לשם כך, יש לפרסם את כוונת הרשות להטיל עיצום כספי, וליתן לארגוני צרכנים שהות להגיש עמדותיהם בעניין. לכן מוצע לתקן את סעיף 91 כך:

הודעה 91. (א) היה ליושב ראש המועצה יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, על כאמור בסעיף 90 (בפרק זה – המפר), ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי לפי אותו סעיף, ימסור לו הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (בפרק זה – הודעה על כוונת חיוב).

(ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין יושב ראש המועצה, בין השאר, את אלה:

- (1) המעשה או המחדל (בפרק זה – המעשה), המהווה את ההפרה, ומועד ביצוע ההפרה;
- (2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;

(3) זכותו של המפר לטעון את טענותיו בפני יושב ראש המועצה לפי הוראות סעיף 92 וכי יראו את ההודעה על כוונת חיוב כדרישת תשלום אם המפר לא יממש את הזכות האמורה, כאמור בסעיף 93 ;

(4) הסמכות להוסיף על סכום העיצום הכספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת לפי הוראות סעיף 94, ושיעור התוספת.

(ה) הודעה על כוונת חיוב תפורסם במלואה באתר האינטרנט של הרשות במועד מסירתה.

68. כמו כן, יש לתקן את סעיף 92 כך :

92. מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 91 וכן ארגון צרכנים לפי חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 או חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981, רשאים לטעון את טענותיהם, בכתב, בפני יושב ראש המועצה, לעניין הכוונה להטיל על המפר עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה ופרסומה באתר האינטרנט של הרשות; יושב ראש המועצה רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

סימן ג': התחייבות להימנע מהפרה

69. אנו סבורות כי אין כל עילה שלא להטיל עיצום כספי או התראה מינהלית על הפרה של הוראות החוק, ואין כל תועלת ב"התחייבות להימנע מהפרה" שמשמעותה היא – התחייבות לקיים את החוק.

70. סעיף 104(א) הקובע שתיקבע "תקופת התחייבות" בה יתחייבו ספקי התכנים והגורמים המורשים לא להפר את החוק – הוא נטול כל היגיון. אם זהו החוק, יש לדרוש מגורמים אלו לקיים אותו כלשונו מההתחלה ולאורך כל תקופת פעילותם, ולא לתקופה מוגבלת.

71. משכך לעמדתנו יש לבטל את כל סימן ג' ולא לאפשר לספקי התכנים והגורמים המורשים להפר את החוק ולא לשאת, כבר מההפרה הראשונה, בתוצאות.

סימן ה': עתירה לבית משפט לעניינים מינהליים:

72. יש לאפשר לארגוני צרכנים ולציבור הנפגע מהתנהלות ספקי התכנים או גורמים מורשים, לעתור כנגד החלטת המועצה בעניין הטלת עיצום כספי או קבלת כתב התחייבות להימנע מהפרה. רק כך, תהיה לציבור אפשרות להגן על זכויותיו כצרכן תכנים.

73. לשם כך, יש לפרסם את עצם הכוונה להטיל עיצום כספי ולא רק את עצם הטלתו. כמו כן, יש לפרסם את עצם קבלת כתב התחייבות להימנע מהפרה, ככל שפרק זה לא יבוטל.

74. לכן, יש לתקן את סעיף 110(א) כך :

פרסום 110. (א) הטיל יושב ראש המועצה עיצום כספי לפי פרק זה או קיבל התחייבות להימנע מהפרה, יפרסם באתר האינטרנט של הרשות את הפרטים שלהלן, בדרך שתבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו בקבלת ההחלטה להטיל עיצום כספי :

(1) דבר הטלת העיצום הכספי או קבלת התחייבות להימנע מהפרה ;

(2) מהות ההפרה או ההפרה לכאורה שבשלה הוטל העיצום הכספי או התקבלה התחייבות, מועד ביצוע ההפרה ונסיבות ההפרה ;

- (3) סכום העיצום הכספי שהוטל או שעליו התקבלה ההתחייבות ;
- (4) הופחת העיצום הכספי - הנסיבות שבשלן הופחת סכום העיצום הכספי ושיעורי ההפחתה ;
- (5) פרטים על אודות המפר, הנוגעים לעניין ;
- (6) שמו של המפר - ככל שהמפר הוא תאגיד.

התייחסות לעמדת רשות החרות בנוגע לטיוטת הצעת החוק :

75. לפני סיום, מצאנו לנכון להתייחס לעמדת רשות התחרות ביחס לטיוטת הצעת החוק, כפי שהוצגה במסמך שהועלה לאתר הרשות¹¹.
76. לצערנו, נראה כי **עמדת רשות התחרות נכתבה מתוך תפיסה מאד "טכנית" של ענף התקשורת – והתייחסות למוצר החדשתי כמוצר רגיל, כמו פסטה, טונה או סכיני גילוח**. תפיסה זו מתבטאת למשל במשפט לפיו "כל ספק חדשות נוסף בהכרח תורם לתחרות בתחום ומסייע להגדלת המגוון החדשתי המסופק לציבור"¹².
77. עמדה זו אינה נכונה ביחס לשוק התוכן החדשתי-אקטואלי, משום שהשוק ומוצרי "אינס תואמים להנחות המוצא המקובלות הנוגעות ליכולתם של שווקים ושל תחרות להשיא את רווחת הצרכן וכלל החברה"¹³. כלומר, מוצר זה איננו מוצר קלאסי: למוצר זה יש החצנות ייחודיות - השפעותיו על קיומו של הליך דמוקרטי תקין, על דעת הקהל, על המוסדות הפוליטיים ועל כלל הציבור. כמו כן השוק עצמו בעל מאפיינים ייחודיים: מדובר בשוק דו-צדדי שפונה הן לצרכנים והן למפרסמים, והמוצרים בו מתעצבים פעמים רבות לפי האינטרסים של המפרסמים; בעיית מידע חלקי ויכולת מוגבלת להעריך את איכות המוצר מה שפוגע בתמריץ לספק ידיעות אמיתות ואיכותיות; בעיית הטרמפיסט (תמריצי-חסר כלכליים לייצור מידע חדש); יתרון לגודל והתמרכזות מוגברת; ועוד¹⁴.
78. האם שחקן דומיננטי היום בענף התקשורת שכבר מחזיק בעיתון ואתר חדשות מוביל, וכבר בעל השפעה על דעת הקהל, יתרום לתחרות בשוק החדשות בכך שיקים גם חברת חדשות בכבלים? האם מתן היתר למונופול תקשורת השולט במרבית הרצועות לרבות רצועת המהדורה המרכזית, להקים גם ערוץ סטרימינג, יגדיל את התחרות ואת המגוון החדשתי?
79. דווקא כללי הבעלות הצולבת באמצעי התקשורת המעוגנים בחקיקה הקיימת, והכללים שעוד נותרו מעוגנים בטיוטת הצעת חוק זו, מצביעים על כך **שהשאלה איננה נוגעת לכמות המדיות בהם מועברים התכנים אלא למגוון וזהות השולטים במדיות**. הגדלת והעצמת כוחם ונתחי השוק של בעלי השליטה בכלי התקשורת העוסקים בחדשות כיום, לא תועיל לתחרות ולא תסייע להגדלת המגוון החדשתי, להפך. גם מתן שליטה על היכולת לעצב את דעת הקהל לגורמים החזקים במשק שיעשו בה שימוש לצרכים המסחריים-כלכליים, לא תסייע להגדלת המגוון החדשתי.
80. משכך אנו מתנגדים לעמדת רשות התחרות – הקוראת לבטל את מערך הרישוי לאספקת חדשות; לצמצם את תנאי הסף לקבלת רישיון חדשות; למנוע היועצות בוועדת הריכוזיות במקרה שמדובר במתן רישיון חדשות לגורם שאינו מוגדר ריכוזי ולמנוע היועצות עם הרגולטור בענף בו מבקש רישיון החדשות מחזיק בתשתית

¹¹ "עמדת רשות התחרות ביחס לטיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022" מיום 01.01.2023 באתר רשות התחרות, [כאן](#)

¹² שם, בפסקה 30.

¹³ מחקר מדיניות "ריכוזיות בשוק התוכן העיתונאי-חדשתי, אסף וינר ותהילה שורף אלטשולר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2020, בעמ' 29, [כאן](#)

¹⁴ שם, בעמ' 15-30.



הלובי של הציבור

חיונית; המפקדת בצורך לשקול שיקולי "ריכוזיות בחדשות" – וסבורים שמדובר בעמדה שאינה הולמת את עולם התוכן החדשותי-אקטואלי ואת המאפיינים הייחודיים שלו.

סיכום:

81. טיוטת הצעת החוק מבקשת לבטל את ההפרדה ההיסטורית בין המודלים הכלכליים של הערוצים המסחריים והפלטפורמות המסורתיות, ולהתמקד בהגנה על אינטרסים ציבוריים מסוימים. נוכח חשיבותם הרבה של שידורי החדשות וחשיבות עצמאות גופי החדשות, הטיוטה מתייחסת בהרחבה לתנאים ולחובות של בעלי הרישיון לאספקת חדשות.
82. אנו סבורות שהתיקונים המוצעים בנייר העמדה, יסייעו להגנה רבה יותר על עצמאות חברות החדשות ולחזיון הסיקור החדשותי כסיקור מהימן, מדויק, פלורליסטי, מקצועי, שאיננו כבול לשיקולים לבר-מקצועיים.
83. נשמח להרחיב בעל פה על עמדתנו, ככל שתמצאו לנכון.



לינור דויטש, עו"ד

מנכ"לית

בברכה,



זהר אלטמן רפאל, עו"ד

לוביסטית ציבורית