

22 בדצמבר, 2024

הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפיה לצופה, התשפ"ד-2024

-עמדה מטעם ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל -

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) (להלן: "ארגון העיתונאים"), מתכבד להגיש בפני ועדת הכלכלה את עמדתו בהתייחס להצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפיה לצופה, התשפ"ד-2024, כפי שהגיש ח"כ שלום דנינו (פ4726/25) (להלן: "הצעת החוק") וזאת לקראת דיון ביום 23.12.2024.

ארגון העיתונאים הוא ארגון עובדים פרופסיונאלי, הפועל לשמירה על זכויותיהם ועל ייצוגם של עובדים בכל מקצועות העיתונות, הן במישור הקיבוצי והן במישור הפרט, ולרבות במישור הפרופסיונאלי. בגדר תפקידי הארגון הן הגנה ארגונית (איגוד-מקצועית) על העיתונאים בכל ענפי התקשורת, והן טיפוח האתיקה העיתונאית ושמירה על חופש הביטוי ועל חופש העיתונות. הארגון הוא ארגון של למעלה מ-3,000 עיתונאים ועיתונאיות בכלי תקשורת שונים וארגון העובדים היציג בקרב שורה של כלי תקשורת. ארגון העיתונאים הוא כיום הגוף המרכזי והגדול ביותר העוסק בייצוג העיתונאים במעמדם כעובדים וכמי שנושאים בשליחות ציבורית.

הצעת החוק שבנדון היא בלתי חוקתית ובלתי סבירה תוך שהיא נעדרת מכל תכלית ראויה, ולא בכדי שכן, היא כלל אינה עומדת על מסד מקצועי או חוקי או תכלית ראויה או הנמקה של ממש ומשמעותה היא בפגיעה בחופש העיתונות ובפגיעה כלכלית בכלי תקשורת (ובהכרח, פגיעה בתנאי עבודתם של העובדים בענף ואף לפיטורים) וזאת בדרך של יצירת כאוס בשוק השידורים ומעורבות פוליטית אסורה.

כפי שיובא להלן, לפי הסדר, (א) לידתה של הצעת החוק הוא בחטא; (ב) האמור בהצעת החוק הוא בהתערבות פוליטית אסורה; (ג) הצעת החוק אינה עניינית והיא נוגדת את חובת ההנמקה והחובה לפעול בסבירות; (ד) הצעת החוק מביאה לפגיעה בפרטיות; (ה) הצעת החוק עומדת בסתירה מול החובה להגן על ערכי דמוקרטיה נוספים, ובהם חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת וחופש העיתונות; (ו) סיכום.

א. לידתה של הצעת החוק בחטא

1. הצעת החוק שבנדון היא חלק מגל של הצעות חוק פרטיות ופסולות המופנות נגד כלי תקשורת ונגד תקשורת חופשית ונגד עיתונאים ונגד עצמאות כלי התקשורת ופגיעה בעקרון הפרדת הרשויות. מבט על הצעות החוק ממעוף הציפור לצד התבטאויות פסולות מצד פוליטיקאים מראה תמונה גדולה על ניסיונות אסורים להתערבות שלטונית בתקשורת.

2. אם לא די באמור, ובכוונת מכוון, הצעות החוק כאמור מוגשות כהצעות חוק פרטיות, לצורך מסלול שעוקף את דרך עבודת הממשלה התקינה¹ ואף חרף עמדות מקצועיות שיש בהם כדי למשל גניזת הצעת החוק שבנדון, וגם כבר מטעמים אלה יש לעצור את הליך החקיקה גם בעניינה של הצעת החוק שבנדון.

3. בהקשר זה, עצם הדיון סביב הצעת החוק שבנדון, גם אם לא תעבור, כבר גורם נזק למעמד חופש העיתונות וחוסנם הכלכלי וזאת בשל העיסוק האינטנסיבי של פוליטיקאים בכלי תקשורת בדרך של אפקט מצנן – ובעניינו – בשיטת מדידת צפיה (להלן גם: "רייטינג"). כך, השלטון רואה בשיטת מדידת צפייה ככתובת נוספת עבורו לניגוח והעברת מסרים שליליים לציבור הרואה ושומע את השלטון שב ופוגע בכלי תקשורת תוך יצירת דה-לגיטימציה יש מאיין במעמד כלי התקשורת – ובעניינו – בשיטת המדידה – והכל על דרך הסתם. גם כבר מנימוק זה, יש להוריד את המסך על הצעת החוק כאמור.

ב. האמור בהצעת החוק הוא בהתערבות פוליטית אסורה

4. בהתאם לסעיף 4 להצעת החוק, "השר יקבע מערכת, אחת או יותר, למדידת נתוני צפייה (להלן – המערכת), שעל בסיס נתונה יציג משדר טלוויזיה נתוני צפייה לצופה".

5. מדובר בסעיף שהוא התערבות פוליטית אסורה מצד השלטון, באופן בלתי חוקתי ובוודאי, בלתי סביר ובלתי מידתי. משמעות המוצע בסעיף היא כי גורם פוליטי (שר התקשורת) יקבע את השיטה למדידת נתוני צפייה – את אחוזי הרייטינג – באמצעות מתן סמכות עבורו – לבחור שיטת מדידה העדיפה עליו, בהתאם לחפץ לבו, ולא בכדי.

6. הפוליטיזציה העולה מהצעת החוק סותרת את עצמאות כלי התקשורת, והצורך להפריד בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת מזה, לבין הרשות המבקרת. לרשות המבקרת, המכונה לעיתים גם "הרשות הרביעית", משתייכים גורמי ביקורת עליונים, ובראשם כמובן מבקר המדינה, וכן אמצעי התקשורת העצמאיים, כבענייננו. אלה נמצאים בספירה משלהם, ותפקידם לבקר את התנהלותן של רשויות השלטון האחרות. על עצם הרעיון של הפרדת הרשויות ושיטת האיזונים והבלמים עמד בית המשפט העליון הנכבד לא פעם.²

7. ובהתאם לעקרון הכללי של הפרדת הרשויות המובא לעיל, שעניינו הימנעות מפריצתה האסורה של הרשות האחת לרשות האחרת, ושמירה על הפרדה בשיטת האיזונים והבלמים

¹ למשל: נוהל היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 ("טיפול בהצעות חוק ממשלתיות") ושאינו חל על הצעות חוק פרטיות. כך למשל, בהתאם לנוהל כאמור, בין היתר, הכנת הצעת חוק ממשלתית היא פעולה מנהלית ובהתאמה, יש לפעול לאיסוף נתונים ולגיבוש תשתית עובדתית ביחס להצעה ולהשלכותיה. זאת, באמצעות עבודת מטה והפצת תזכיר לכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולציבור ושקילת הערותיהם בלב פתוח ונפש חפצה. הליך מנהלי זה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה ומבטיח הליך קבלת החלטה מושכל.

² בג"ץ 6192/17 ארגון העיתונאים בישראל ואח' נ' ראש הממשלה ואח', 26.4.2020; בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל ואח' נ' ראש הממשלה ואח', 23.1.2019; בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה שיתופית חקלאית בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד נט(2) 14, 82 (2004); בג"ץ 680/88 מאיר שניצר ואח' נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני ואח', פ"ד מב(4) 617, סעיף 31 (1989); י"זמיר "העיתונות הכתובה: כוח וביקורת" ספר שמגר – מאמרים חלק א, 25, 29-30 (2003). הציטוט מובא ומאומץ במסגרת דנא 2121/12 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין אורבך, סעיף נג לפסק דינו של השופט רובינשטיין, 18.9.2014.

– כך ראוי הוא כי לא תהא התערבות בשיטת מדידה מצד גורם פוליטי, כפי שהיה עד כה, ולא בכדי, מאז ראשית שנות ה – 90, עם עליית השידורים המסחריים, אמון על שיטת המדידה גוף וולונטרי שאינו ממשלתי ואינו למטרות רווח.

ג. הצעת החוק אינה עניינית והיא נוגדת את חובת ההנמקה והחובה לפעול בסבירות

8. הצעת החוק כוללת שינויים שאינם ישימים טכנולוגית וזאת בניגוד לאמור בסעיף 3 להצעת החוק ולפיו, "במהלך שעות השיא, יציג משדר טלוויזיה לצופה, את נתוני צפייה של ערוץ הטלוויזיה הנצפה בזמן אמת". סעיף זה משולל היתכנות טכנולוגית והוא דוגמא לכך כי לא נעשתה כל עבודת רצינית, מקצועית ויסודית לגבי הצעת החוק, לרבות, היתכנות טכנולוגית לאמור בה, בטרם הגשתה, ולא בכדי, ובכך, הצעת החוק חוטאת לחובת ההנמקה המוטלת עליה וכן, על החובה לפעול בסבירות ולתכלית ראויה.
9. דוגמא נוספת להעדר ענייניות או הפרת חובת ההנמקה והחובה לפעול בסבירות עולה גם למשל מסעיף 4 להצעת החוק ולפיו, שר התקשורת יקבע שיטת מדידה נוספת. לצד ההתערבות הפוליטית האסורה ומשמעותה הלא חוקתית כאמור לעיל, משמעות הוספת שיטת מדידה נוספת היא ביצירת "כאוס" בשוק התקשורת, כך שתופעל על דרך הסתם שיטת מדידה נוספת, שתייצר חוסר סדר ויציבות, פגיעה באמון ועיוותים בענף התקשורת שלא לצורך.
10. גם סעיף 4 כאמור מעיד על העדר עבודת הכנה יסודית ומקצועית בנוגע להצעת החוק וכי הצעת החוק היא "אמצעי" להביא למטרה האמיתית העומדת מאחורי הצעת החוק – כבר מעצם הדיון בה – פגיעה בחופש העיתונות, ומה שיביא גם לפגיעה בביטחונם התעסוקתי של עובדים בענף התקשורת.
11. דוגמא נוספת לחוסר המקצועיות והסבירות של הצעת החוק עולה גם מהפגיעה על דרך הסתם בוועדת המדרוג הישראלית (להלן גם: "ועדת המדרוג"), במעמדה ועצמאותה, ובתוך כך, בחברים בה, השחקנים המרכזיים בענף השידורים.
12. בישראל, כמו ברוב מדינות העולם, נמדדת הצפייה בטלוויזיה, על ידי ועדת המדרוג שהיא ועדה משותפת של השחקנים בתעשיית הטלוויזיה ובכלל זה, נציגי ערוצי הטלוויזיה, המפרסמים והפרסומאים.
13. מטרת ועדת המדרוג, הפועלת שלא למטרות רווח וממומנת על ידי חברה, היא להפעיל כלי מדידה מוסכם המקובל על כלל השחקנים, מתוך מטרה ליצור מערכת מדידה אחידה ומקובלת לשיעורי הצפייה בטלוויזיה שנועדה לשרת את מנגנון קביעת המחירים של תשדירי הפרסומות בערוצים המסחריים ולהוות כלי מקצועי לתכנון שיבוצם ולניתוח האפקטיביות שלהם.
14. ועדת המדרוג מורכבת כאמור מהשחקנים המרכזיים בשוק השידורים ובכלל זה, ערוץ 9, כאן 11, קשת 12, רשת 13, עכשיו 14, ערוץ 15 (i24), ערוץ 24, ערוץ 30 (ה.ל.א טי וי), איגוד השידור הישראלי ואיגוד הפרסום הישראלי. הרכב זה מעיד על האמון הרב בוועדת המדרוג ובעבודתה לאורך השנים בשדה של שוק שידורים חופשי ועצמאי.

15. ואולם, וללא תכלית ראויה, הצעת החוק מבקשת להביא ליצירת שיטת מדידה נוספת בהתאם להחלטת גורם פוליטי (שר התקשורת) ללא שהצעת החוק מציגה נימוק של ממש לצורך בשיטת מדידה נוספת או דופי בעבודת ועדת המדרוג או הצורך בהתערבות גורם פוליטי שיביא להעדפת כלי תקשורת מסוימים על ידי שלטון כזה או אחר, ותוך פגיעה בחופש העיתונות. בכל מקרה, הנימוקים להצעת החוק כפי שבאים לידי ביטוי בדברי ההסבר אינם עניינים ובוודאי שאינם מונחים על מסד של בדיקה מקצועית ויסודית כאמור לעיל.

16. אם לא די באמור, עולה מהצעת החוק גם השפעה שלילית ובלתי סבירה על אופן חלוקת עוגת הפרסום הממשלתית (להלן: "לפ"מ") שכן, לפ"מ רשאית לסמוך ידיה על שיטת מדידה אחרת, לפי ראות עיניו של גורם פוליטי, או עיניה, ולקבוע חלוקה שונה של תקציבה. נוכח כאוס של נתונים הנובע משיטות מדידה שונות, כפי שעולה מהצעת החוק, יוביל בהכרח לפגיעה כלכלית בכלי תקשורת כזה או אחר ובאיתנות הכלכלית של כלי התקשורת וזאת באמצעות חלוקה שונה של עוגת הפרסום ובכך, הצעת החוק עלולה להביא גם לפגיעה ישירה בעובדים בענף, באופן שכלי התקשורת יחלשו, מה שעלול אף להוביל לפיטורים.

17. ודוק: במקרה בו גורם ברשות המבצעת (שר התקשורת בענייננו) פועל באמצעות הצעת חוק פרטית – כבענייננו – ראוי גם ראוי כי תינתן הנמקה כבדת משקל שתסביר התנהלות זו ותתן לה צידוק, דבר שלא נעשה כלל – אף לא בקירוב, (1) הן לא לגבי דרך הגשת הצעת החוק – כפרטית; (2) והן לגבי תוכן הצעת החוק, הנעדרת כל תכלית ראויה.

18. התנהלות כאמור, תוך פגיעה בערכי יסוד של השיטה ללא הנמקה – היא גם התנהלות בלתי-סבירה בעליל. בהקשר זה, לא למותר יהא להזכיר את חובת הרשות הציבורית לפעול בסבירות, במידתיות ובהיעדר שרירות. נזכיר, עקרונות הסבירות והמידתיות הם עקרונות של תשתית וחובתה של הרשות לפעול על פיהם.³

19. העדר העבודה המקצועית מאחורי הצעת החוק שבנדון וקידומה - בדרך שאינה נאותה – לצד פגיעה בעבודת הכנסת וקידום הצעת חוק פרטית במסלול עבודת הכנה מסודרת וייעוץ רלבנטי מעיד כי מדובר בהצעת חוק שאינה עניינית, בוודאי שאינה עומדת על יסודות מקצועיים וקידום הצעת החוק אף עלול גם להביא לפגיעה באמון הציבור בכנסת, ובמעמדה של הכנסת כרשות המחוקקת.⁴

20. והדברים יפים ונכונים גם בענייננו וזאת נוכח קומץ פוליטיקאים המבקשים בתירוצים קלושים וללא כל הנמקה של ממש, לקדם הצעת חוק הנעדרת מכל תכלית של ממש, ללא הנמקה, ללא סבירות, ותוך "דילוג" על כל הליך תקין של היועצות של הגורמים הרלבנטיים.

21. ניסיונות פוליטיקאים להתערב בדרך זו או אחרת במעמד שיטת המדידה הפועלת מזה כמה עשורים על-ידי כלל השחקנים בענף וליצירת שיטת מדידה או שיטות מדידה נוספת שיביאו

³ בג"ץ 581/87 צוקר נ' שר הפנים, פ"ד מב(4) 529, 544 (1989); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, 16.11.1994.

⁴ בג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, חוות דעת השופט רובינשטיין. ר' גם בעניין זה: בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004); בג"ץ 8425/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, 8.7.2008.

לכאוס של שיטות מדידה ומסקנות שונות – יביא (1) להשפעה של גורמים פוליטיים על הרשות הרביעית ובעקרונות יסוד של הפרדת רשויות על דרך של איזונים ובלמים; (2) להעדר ודאות ואי סדר בנתוני הצפייה, ופגיעה באיתנות הכלכלית של כלי התקשורת ובהכרח בעובדים של הענף ולפיכך, מדובר בהתנהלות אסורה.

ד. הצעת החוק מביאה לפגיעה חמורה בפרטיות

22. לפי הצעת החוק, בסמכותו של שר התקשורת לאסוף מידע בנוגע לציבור ובכלל זה, מידע על נתוני הצפייה של האזרחים. לא מיותר לציין את עומק האיסור לפגיעה בפרטיות, ללא כל נימוק של ממש בהצעת החוק או בכלל, ומדובר בדוגמא נוספת להעדר חוקיותה. הצעת החוק כוללת בחובה פגיעה חמורה בפרטיות האזרחים בניגוד ליסודות המשטר הדמוקרטי, ובראשם כיבוד זכויות וחירויות הפרט ועיקרון שלטון החוק.⁵

23. חשיפת הרגלי הצפייה של הציבור בפני השלטון היא פגיעה אנושה במרחב הפרטי של האזרח ובכלל זה, סוגי תוכניות, ערוצים, שעות צפייה, משך צפייה, והיא אסורה ובלתי חוקתית. מצב זה מייצר בהכרח אפקט מצנן על הציבור ופגיעה בחופש הביטוי ובפלורליזם מה שיביא להימנעות מצפייה בתכנים כאלה או אחרים בכלי תקשורת כאלה או אחרים מול עיניו של השלטון ומה שיביא בהכרח גם לפגיעה בכלי התקשורת ועצמאות כלי התקשורת וחופש כלי התקשורת, ועבודת כלי התקשורת כחלק מהרשות הרביעית, ככלי לביקורת על השלטון והעברת מידע לציבור.

24. העברת נתוני הצפייה לידי השלטון יביא להצרת את צעדיהם של כלי התקשורת הציבור ומול השלטון שעם המידע האסור כאמור אף עלול לעשות שימוש לרעה באותו מידע ובכוח העודף המסור לו⁶ כעולה מהצעת החוק. כך למשל, לשנות שוב ושוב את שיטות המדידה, כדי להתאים אותם למדיניותו. כך למשל, לייצר אפקט מצנן כלפי כלי תקשורת כאלה או אחרים ולקדם כלי תקשורת שהוא חפץ ביקרם, ואף להביא לפגיעה כלכלית בכלי תקשורת כאלה או אחרים.

ה. הצעת החוק עומדת בסתירה מול החובה להגן על ערכי דמוקרטיה נוספים, ובהם

חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת וחופש העיתונות

25. המשותף לכל הכשלים החמורים בהצעת החוק כפי שמובא לעיל הוא בפגיעה בחופש העיתונות ובתוך כך, בחופש הביטוי. הפגיעה בחופש העיתונות עולה כאמור כבר מעצם הדיון שלא לצורך בהצעת החוק ובהצעות חוק דומות לה; עולה כאמור כבר מעצם העדר עבודה מקצועית מאחורי הצעת החוק ויצירת כאוס שלא לצורך בשוק השידורים; התערבות פוליטית אסורה והשלכותיה; התערבות אסורה בחלוקת נתח הפרסום

⁵ ע"א 8954/11 פלוני נ' פלונית, פ"ד סו(3) 691, 740, פסק דינו של השופט סולברג.

⁶ על חשש מפני כוחה העודף של המדינה, שתרכז בידה מידע רב לגבי אזרחים ותושבים ותעשה שימוש לרעה באותו מידע ר' בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים, פ"ד נח(4) 842, 856 (2004).

והשלכותיה, לרבות, פגיעה באיתנות מכלי התקשורת ובעובדים וכן, פגיעה בפרטיות של הציבור.

26. מכל האמור לעיל עולה כי הצעת החוק נוגדת עקרונות יסוד דמוקרטיים, ובהם חופש העיתונות, המהווה חלק מחופש הביטוי⁷ ומזכות הציבור לדעת.⁸ חופש העיתונות מהווה נדבך מרכזי של חופש הביטוי והוא מאפשר לממש את זכות הציבור לדעת. כלי התקשורת משמשים "כיכר העיר" המודרנית – הם הבמה לתיאור עובדות וחדשות, הבעת עמדות, החלפת דעות, וליבון מחלוקות – ובכך הם מגשימים את חופש הביטוי של הפרטים בחברה⁹ – חירות שזה מכבר הוכרה כבעלת מעמד חוקתי.

27. בהקשר זה, גם לא למותר יהא לציין, כי מקצוע העיתונות, מקצועם של העיתונאים המיוצגים על ידי הארגון, הוא מקצוע מיוחד, הקשור בחובות ציבוריות מגוונות, כרוך ביסודות המשטר הדמוקרטי ובערכי היסוד הבסיסיים של שלטון החוק, ובהם גילוי האמת, חופש הביטוי וכדומה.¹⁰

1. סיכום

28. נוכח כל האמור לעיל, עמדתו של ארגון העיתונאים היא כי הצעת החוק שבנדון, הן היא עצמה, והן כמכלול, כחלק מגל של הצעות חוק נגד חופש העיתונות, היא בלתי עניינית ובלתי סבירה והיא מפרה באופן בוטה את הדין ומובילה לפגיעה בשורה ארוכה של זכויות ביניהם חופש העיתונות, פגיעה כלכלית בכלי תקשורת ובהכרח פגיעה בתנאי העבודה של העובדים בענף ואף פגיעה חמורה בפרטיות. כל נימוק אחר העולה מהצעת החוק הוא רק כסות לניסיונות להשפעה אסורה מצד פוליטיקאים על ענף התקשורת ופגיעה ועובדיו. על כן, לעמדתו של ארגון העיתונאים יש לפעול באופן מידי להפסקת ההליכים לקידומה של הצעת החוק.

עורכים: מיכל גרא מרגליות, מנכ"לית ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל; ענת סרגוסטי, אחראית חופש עיתונות בארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל, ייעוץ משפטי: עו"ד אמיר בשה

⁷ חופש הביטוי "ניצב בראש החירויות שעליהן מבוססת הדמוקרטיה" (רע"א 3007/02 יצחק נ' מוזס, פ"ד (6) 592, 598 (1998)); הוא מהווה "זכות עילאית" (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" נ' שר הפנים, פ"ד ז' 871, 878 (1953)); הוא נתפס כנשמת אפה של הדמוקרטיה ו"ציפור נפשה" (ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)).

⁸ ר' למשל: עע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 75 (2006); בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז 2407, 2415, 2426 (1962).

⁹ בג"ץ 372/84 קלופפר נווה נ' כבוד נשיא בית המשפט שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 239-238 (1984); בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 269 (1987).

¹⁰ עסק (ארצי) 59352-10-13 ידיעות אינטרנט בע"מ (שותפות רשומה) נ' ארגון העיתונאים בישראל, 21.8.2014.