

12 במאי, 2025

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

-עמדה מטעם ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל לקראת הדיון בוועדת הכלכלה ביום 13.5.2025

סימוכין: עמדת ארגון העיתונאים והעיתונאיות מיום 22.12.2024

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) (להלן: "ארגון העיתונאים"), מתכבד להגיש בפני ועדת הכלכלה את עמדתו בנוגע להצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפיה לצופה, התשפ"ד-2024 (4726/25) (להלן: "הצעת החוק") שדיון בעניינה יתקיים ביום 13.5.2025.

בכלל זה, ארגון העיתונאים יתייחס להלן גם למסמך שהגיש יוזם הצעת החוק, ח"כ שלום דנינו, בנושא כותרת של "מצע לדיון בנושא הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה התשפ"ד-2024 (4726/25)" וזאת בשים לב כי לפי ח"כ שלום דנינו, הצעת החוק שהוא עצמו יזם לא תשמש מצע לדיון ובכוונתו לבחון גיבוש הסדר אחר וזאת על סמך מסקנות מהדיון ביום 13.5.2025 הקרוב.

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 שעברה קריאה טרומית במליאת הכנסת היא בלתי חוקתית ובלתי סבירה תוך שהיא נעדרת מכל תכלית ראויה. היא 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.

כאמור גם בעמדת ארגון העיתונאים שבסימוכין, לידתה של הצעת החוק הוא בחטא; האמור בהצעת החוק הוא בהתערבות פוליטית אסורה; הצעת החוק אינה עניינית והיא נוגדת את חובת ההנמקה והחובה לפעול בסבירות; הצעת החוק מביאה לפגיעה בפרטיות; הצעת החוק עומדת בסתירה מול החובה להגן על ערכי דמוקרטיה נוספים, ובהם חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת וחופש העיתונות.

לא בכדי כאמור, גם ח"כ דנינו, יוזם הצעת החוק, חזר בו מנוסח הצעת החוק ולפיו "... נוסח הצעת החוק כפי שאושרה בדיון המוקדם לא ישמש כמצע לדיון". אולם, גם המסד העולה מהמצע המעודכן לדיון כפי שהוגש כאמור על-ידי ח"כ דנינו יש כדי פגיעה בחופש העיתונות ופגיעה כלכלית בכלי תקשורת ויצירת כאוס בשוק השידורים:

"שינוי שיטת המדידה"; "התאמת שיטת המדידה להתפתחויות טכנולוגיות בשוק השידורים"; "שקיפות נתונים"; "זהות הגורם שיהיה אחראי למדידת רייטינג"; "מבנה שוק הפרסום".

לעמדת ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל גם אם יערכו בהסכמה שינויים בשיטת מדידת הצפייה, הם אינם צריכים להיעשות בחקיקה, אלא בשיג ושיח עם הגורמים הרלוונטים.

פתח דבר - לידתה של הצעת החוק היא 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 צפיה ככתובת נוספת עבורו לניגוח והעברת מסרים שליליים לציבור הרואה ושומע את השלטון שב ופוגע בכלי תקשורת תוך יצירת דה-לגיטימציה יש מאין במעמד כלי התקשורת – ובעניינו – בשיטת המדידה – והכל על דרך הסתם. גם כבר מנימוק זה, יש להוריד את המסך על הצעת החוק כאמור.

"שינוי שיטת המדידה"/"התאמת שיטת המדידה להתפתחויות טכנולוגיות בשוק

השידורים"/"שקיפות נתונים"

4. התערבות המחוקק בשיטת המדידה, תביא לפגיעה בוועדת המדרוג הישראלית (להלן גם: "וועדת המדרוג"), במעמדה ועצמאותה, ובתוך כך, בתבירים בה, השחקנים המרכזיים בענף השידורים.

¹ למשל: נוהל היועצת המשפטית לממשלה מסי' 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. שינוי שיטת המדידה בהתאם להחלטה של המחוקק ללא כל נימוק של ממש מאחורי הצורך בשינוי שיטת המדידה או דופי בעבודת ועדת המדרוג, ובוודאי ללא נימוק לצורך בהתערבות גורם פוליטי שיביא להעדפת כלי תקשורת מסוימים על ידי שלטון כזה או אחר, ותוך פגיעה בחופש העיתונות. בכל מקרה, לא מוצגים כל נימוקים מבוססים ובוודאי כאלה שאינם מצדיקים התערבותו של המחוקק בחקיקה ראשית.

9. גם בהתייחס לצורך ב-"התאמת שיטת המדידה להתפתחויות טכנולוגיות בשוק השידורים" או "שקיפות נתונים" אזי אין בכך כדי להביא להתערבות המחוקק בחקיקה ראשית וברי כי התאמות טכנולוגיות מעת לעת או מעמד "צפיה נדחית" למשל מסורות לסמכותה של ועדת המדרוג. גם הצפת נושא זה נתזה "ליתרוץ" כדי להביא לכדי להתערבות בעבודת ועדת המדרוג ובתוך כך, להביא לפגיעה בעצמאותה.

"שינוי זהות הגורם שיהיה אחראי למדידת הרייטינג"

10. בהתאם לאמור על ידי ח"כ דנינו עולה "כי מוצע לבחון מי הגורם הרלוונטי והמתאים לעשות זאת, ובלבד שיהיה מדובר בגורם בלתי תלוי שאינו נתון להתערבות ממשלתית". אמירה זו אינה שונה מהותית מנוסח סעיף 4 להצעת החוק, "השר יקבע מערכת, אחת או יותר, למדידת נתוני צפייה (להלן – המערכת), שעל בסיס נתונים יציג משדר טלוויזיה נתוני צפייה לצופה".

11. 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.

12. 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

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

14. גם אם הגוף הנוסף לא ימונה על-ידי השר, עצם הקמתו של גוף נוסף יביא לכאוס בשוק השידורים ואופן חלוקת עוגת הפרסום. משמעות הוספת שיטת מדידה נוספת (או גוף נוסף) היא ביצירת "כאוס" בשוק התקשורת, כך שתופעל על דרך הסתם שיטת מדידה נוספת, שתייצר חוסר סדר ויציבות, פגיעה באמון ועיוותים בענף התקשורת שלא לצורך.

15. אם לא די באמור, עולה 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.

16. הנה כי כן, 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 לכאוס של שיטות מדידה ומסקנות שונות – יביא (1) להשפעה של גורמים פוליטיים על הרשות הרביעית ובעקבות 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.

"מבנה שוק הפרסום"

17. לפי הצעתו המעודכנת של ח"כ דנינו, מוצע כי רשות התחרות תבחן את שוק הפרסום ואולם, גם כאן יש חשש כי מדובר בניסיון נוסף לפגוע במעמד עבודת המדרוג ועצמאותה במסגרת של חקיקה ראשית שמשמעותה התערבות פוליטית מצד הרשות המבצעת בשוק הפרסום ובכלל זה, השפעה על אופן חלוקת עוגת הפרסום.

² בג"ץ 6192/17 ארגון העיתונאים בישראל ואח' נ' השר לביטחון פנים ואח', 1.11.2018; בג"ץ 2109/20, 2187/20 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); יי 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.

התערבות במעמד ועצמאות ועדת המדרוג עומדת בסתירה מול החובה להגן על ערכי

דמוקרטיה נוספים, ובהם חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת וחופש העיתונות

18. המשותף לכל הכשלים החמורים כפי שמובא לעיל ובעמדת ארגון העיתונאים שבסימוכין 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 והשלכותיה, לרבות, פגיעה באיתנות מכלי התקשורת ובעובדים וכן, פגיעה בפרטיות של הציבור.

19. מכל האמור לעיל עולה כי התערבות בשיטת המדידה ובכלל זה, עצמאותה של ועדת המדרוג, נוגדת עקרונות יסוד דמוקרטיים, ובהם חופש העיתונות, המהווה חלק מחופש הביטוי ומזכות הציבור לדעת. 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 בחברה – חירות שזה מכבר הוכרה כבעלת מעמד חוקתי.

20. נוכח כל האמור לעיל, עמדתו של ארגון העיתונאים היא כי הצעת החוק שבנדון, הן היא עצמה, בגרסה כזאת או אחרת, 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, כחלק מגל ניסיונות 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