

16 במאי, 2025

לכבוד
ח"כ יריב לוין, יו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה ושר המשפטים
חברי ועדת השרים לענייני חקיקה
מכובדנו,

**הנדון: טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 - עמדה מטעם ארגון
העיתונאים והעיתונאיות בישראל**

הרינו מתכבדים לפנות לוועדה בהתייחס להצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה - 2025 שבנדון (להלן: "הצעת החוק"), המובאת לדיון בפני הוועדה בישיבתה ביום ראשון הקרוב, 18.5.2025, ולהסב את שימת לבך של הוועדה כי הצעת החוק כוללת שורה של פגיעות חוקתיות בלתי סבירות באמצעות כוונה לערוך שינויים דרמטיים בשוק התקשורת ובכלל זה, פגיעה אנושה בחופש העיתונות ובתוך כך, בחופש הביטוי ובזכות הציבור לדעת, כדלקמן:

1. ארגון העיתונאים הוא ארגון עובדים פרופסיונאלי, המופקד על טיפול בזכויות העיתונאים כעובדים, וכן, על שמירה על חופש העיתונות. ארגון העיתונאים הוא ארגון של למעלה מ-3,000 עיתונאים ועיתונאיות בכלי תקשורת שונים והוא כיום הגוף המרכזי והגדול ביותר העוסק בייצוג העיתונאים במעמדם כעובדים וכמי שנושאים בשליחות ציבורית. הארגון שם לו למטרה, בין היתר, להגן על חופש העיתונות ועל העיתונאים כעובדים בהקשר זה. הארגון אף רואה עצמו כמי שמייצג לא רק את ציבור העיתונאים אלא גם את האינטרס הציבורי הרחב בכל הקשור לחופש עיתונות בכלל ולשידור הציבורי בפרט.
2. בשנה החולפת, וביתר שאת במרוצת החודשים האחרונים, מוגשות ביוזמת שר התקשורת, ח"כ ז"ר שלמה קרעי (להלן: "שר התקשורת"), שורה של הצעות חוק פרטיות בנושאים הקשורים לשוק התקשורת וכלי תקשורת, במסלול עוקף עבודת ממשלה תקינה, במה שנראה כמו תוכנית רוחבית לפגיעה בכלי תקשורת, לרבות מסחריים, יצירת אפקט מצנן על חופש העיתונות ופגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.
3. מבט על הצעות החוק ממעוף הציפור לצד התבטאויות פסולות מצד פוליטיקאים ובכלל זה, שר התקשורת, מראה תמונה גדולה על ניסיונות אסורים לפגיעה בעצמאות העיתונות וכוונה לפגוע בהוראות יסוד הנוגעות במסד של הדמוקרטיה הישראלית - חופש הביטוי וחופש העיתונות הנגזר ממנו.
4. בהקשר זה, וכעולה גם מפניותיו של ארגון העיתונאים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 8.5.2025 ולמשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 14.5.2025, נוסח הצעת החוק כפי שהוצג בערב יום 14.5.2025, בכוונת מכוון לא הובא קודם לכן להערות הציבור, על אף חלופ הזמן מהצגת הנוסח הקודם של הצעת החוק (24.7.2023) וחרף תמורות מהותיות בשוק התקשורת והשידורים, אשר מחייבות בחינה מחודשת של הצעת החוק טרם המשך קידומה, אם בכלל.
5. עיון במעל 100 מעמודי נוסח הצעת החוק שבנדון כפי שפורסם כאמור רק בליל בערב יום 14.6.2025, מראה כי היא אינה חוקתית, וסותרת את הוראות פסקת ההגבלה כמשמעותה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק (לרבות דרישת התכלית והמידתיות) ובתוך כך, פוגעת בחופש הביטוי של הציבור ושל עיתונאים, בעצמאותה של העיתונות, בחוסנם הכלכלי של כלי תקשורת, בחופש העיסוק של עיתונאים וביטחונם התעסוקתי.

6. כך למשל:

ביטול ההפרדה המבנית בין חברות החדשות לבין בעליהן, שהיא הרסנית לשידורי החדשות ומשמעותה בהריסת החומה הסינית המגינה על העיתונות ועל מערכות החדשות כחופשיות ועצמאיות מפני לחצים והשפעות פוליטיות ומסחריות. בהקשר זה, הצעת החוק אינה חוקתית באופן שהיא סותרת את תפקידה של העיתונות בחברה דמוקרטית - האמצעי העיקרי לקידום האינטרסים הפרטיים והציבוריים.¹ אמצעי זה, שהוא חלק מחופש הביטוי, מגלם בתוכו לא רק את זכותו של העיתונאי (או כלי התקשורת) אלא גם את זכותו של כל פרט ופרט בחברה ליהנות מפירותיה של עבודת העיתונות ואת אינטרס הציבור בעצם קיומה, והבטחת התקיימותה של עבודה עיתונאית אחראית וכי פרסומים בעלי ערך רב לציבור יראו אור.²

פגיעה במעמד תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות, כך שכל כלי תקשורת יהיה רשאי לקבוע את כללי האתיקה לפי ראות עיניו. בהקשר זה, הצעת החוק אינה חוקתית באופן שהיא עומדת בסתירה עם החובות הייחודיות הנובעות ממקצוע העיתונות. העיתונאי כפוף לתקנון האתיקה המקצועית של העיתונות, המטיל עליו חובות רבות וביניהן יושר והגינות, לא להימנע מלפרסם מידע שקיים עניין ציבורי בפרסומו בשל לחצים (פוליטיים, כלכליים ואחרים, לרבות חרם או איום בחרם מודעות), אובייקטיביות, הימנעות ממצב של חשש לניגוד עניינים ועוד.³

פוליטיזציה פסולה ואסורה של ענף התקשורת והתערבות פסולה ואסורה מצד השלטון במעמדם של כלי תקשורת באמצעות הטלת ענישה ואפקט מצנן על כלי תקשורת, לרבות, פגיעה כלכלית בכלי תקשורת באמצעות קנסות בלתי סבירים או מידתיים. גם בהקשר זה, הצעת החוק היא בלתי חוקתית. התערבות פוליטית היא אסורה מצד השלטון, ובוודאי, בלתי סבירה ובלתי מידתית. הצעת 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.⁴

¹ בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל ואח' נ' ראש הממשלה ואח', 23.1.2019, סעיף 34 לפסק דינו של השופט מלצר; ר' גם דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות ואח' נ' קראוס ואח', פ"ד נב(3) 1, 53 (1998); על מעמד הרשות הרביעית – היא הרשות המבקרת הכוללת כחלק ממנה את העיתונות החופשית ר' גם בג"ץ 680/88 מאיר שניצר ואח' נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני ואח', פ"ד מב(4) 617, סעיף 31 (1989); וכן, י' זמיר "העיתונות הכתובה: כוח וביקורת" ספר שמגר – מאמרים חלק א, 25-30 (2003) כפי שמובא ומאומץ במסגרת דנ"א 2121/12 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין אורבך, סעיף נג לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

² עניין אלינה דיין, סעיפים 52-54 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו אז) גרוניס, 18.9.2014 (הדגשות הוספו, הח"מ).
³ עסק (ארצי) 59352-10-13 ידיעות אינטרנט בע"מ (שותפות רשומה) – ארגון העיתונאים בישראל, סעיף 76, 21.8.2014.

⁴ 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); י' זמיר "העיתונות הכתובה: כוח וביקורת" ספר שמגר – מאמרים חלק א, 25-30 (2003). הציטוט מובא ומאומץ במסגרת דנ"א 2121/12 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין אורבך, סעיף נג לפסק דינו של השופט רובינשטיין, 18.9.2014.

סגירת הרשות השניה ומועצת הכבלים והלוויין והקמת רשות פיקוח על כלי התקשורת שחבריה ממונים על-ידי שר התקשורת, תוך פוליטיזציה פסולה ואסורה של רגולטור והשפעת השלטון כל מעמד כלי התקשורת והפקעת סמכויות ללא תכלית אמיתית מרגולטור (רשות התחרות) לטובת רשות פיקוח חדשה כאמור, תוך פוליטיזציה פסולה ואסורה של רגולטור. בהקשר זה, הצעת החוק נוגדת עקרונות יסוד דמוקרטיים, ובהם חופש העיתונות, המהווה חלק מחופש הביטוי⁵ ומזכות הציבור לדעת.⁶ 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 בחברה⁷ – חירות שזה מכבר הוכרה כבעלת מעמד חוקתי;

השפעה פסולה על הכנסותיו של כלי התקשורת באמצעות פוליטיזציה פסולה ואסורה ובתוך כך, קביעת כללים בנוגע לנתוני צפיה, תוך פגיעה במעמד ועדת המדרוג הבלתי תלויה, יצירת כאוס בשוק התקשורת ואופן חלוקת עוגת הפרסום, באמצעות קביעת נתוני מדידה והטיית חלוקת תקציב לשכת הפרסום הממשלתית. בהקשר זה, הצעת החוק תביא בהכרח להצרת את צעדיהם של כלי התקשורת הציבורי ומול השלטון שעם המידע האסור כאמור אף עלול לעשות שימוש לרעה באותו מידע ובכוח העודף המסור לו⁸;

כלים פסולים ובלתי חוקתיים ליצירת אפקט מצנן כלפי כלי תקשורת כאלה או אחרים ולקדם כלי תקשורת שהשלטון חפץ ביקרם, ואף להביא לפגיעה כלכלית בכלי תקשורת כאלה או אחרים, ובהתאמה, בביטחונם התעסוקתי של העובדים בכלי התקשורת;

פגיעה אסורה ובלתי חוקתית במעמד השידור הציבורי ואיתנותו הכלכלית. בהקשר זה נוסף כי הצעת החוק היא המשך ישיר לשורה של פעילויות אסורות מצד ממשלות ישראל בעבר, בין היתר, בסתירה לחשיבות השידור הציבורי כפי שמצאו ביטוי גם בפסיקה בית המשפט העליון בהמשך לעתירתו של ארגון העיתונאים, ובלשון פסק הדין, בין היתר: "...

ראוי לפיכך שהכל יפנימו כי התוצאה אליה הגענו מתחייבת מהתפיסה הדמוקרטית. שידור ציבורי מבוסס ובלתי תלוי הוא כלי חשוב לקיומו של שוק תקשורת מגוון, תוסס וביקורתי, שאיננו נושא פנים לבעלי שורה, ממון או אינטרס. בהיותו כזה הוא שומר על הדמוקרטיה ועל השתתפות של אזרחי המדינה בעיצוב דמותה...נוכח האמור, נקל להבין כי התערבות שלטונית בגופי התקשורת, גם אם היא נעשית ברמה "המוסדית", מתוך מטרה "להתאים" את מבנהו של שוק התקשורת, כך שיתיישב עם אינטרסים של צד כזה או אחר במפה הפוליטית, מהווה למעשה, הכפפה אסורה של התקשורת, שאמורה להיות עצמאית – למאוויים של השלטון".⁹

⁵ חופש הביטוי "ניצב בראש החירויות שעליהן מבוססת הדמוקרטיה" (רע"א 3007/02 יצחק נ' מוזס, פ"ד (6) 592, 598 (1998)).

⁶ ר' למשל: ע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד (4) 60, 75 (2006); בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז 2407, 2415, 2426 (1962).

⁷ בג"ץ 372/84 קלופפר נווה נ' כבוד נשיא בית המשפט שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 238-239 (1984).

⁸ 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) 856, 842 (2004).

⁹ בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים נ' ראש הממשלה ואח'. ההדגשה במקור, הח"מ.

7. לפיכך מבוקש כי הוועדה תתנגד לקידומה של הצעת החוק, אחרת יהיה מדובר בהצעת חוק שאינה חוקתית ושממשמעותה היא פגיעה בלתי סבירה ובלתי מידתית בחופש העיתונות של הציבור בישראל ולחילופין, תנחה את שר התקשורת לפרסם מחדש את הצעת החוק להערות הציבור.

בכבוד רב ובברכה,

מיכל גרא מרגליות, מנכ"לית ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל



ענת סרגוסטי, אחראית חופש עיתונות בארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל



העתקים:

גב' גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
מר אלירן חיאט, יו"ר ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל
מר אלירן גבאי, יו"ר ועד העובדים בתאגיד וחבר הוועד המנהל של ארגון עובדי התקשורת
עו"ד אמיר בשה, יועמ"ש, ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל