ביטול חוק התקשורת (שידורים) התשפ"ו-2026

עמדה מטעם ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל תומך בביטולו המלא של חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, ובהשבת המסגרת החוקית שקדמה לו. זאת, כצעד הכרחי לקראת גיבוש רפורמה חדשה, מקצועית ומאוזנת בשוק השידורים.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל מייצג את רוב העוסקים במקצוע העיתונות בארץ, בתקשורת הממוסדת והעצמאית. הוא משמש כארגון היציג של עיתונאים ברוב כלי התקשורת, וככזה עוסק בזכויות העובדים לצד פעילות מתמדת במגוון זירות למען חופש העיתונות.

החוק לוקה בשני מישורים מרכזיים: הסדרים מהותיים המחלישים את ההגנות על חופש העיתונות, עצמאות מערכות החדשות וזכות הציבור לקבל מידע אמין, מגוון ובלתי תלוי; והליך חקיקה רצוף פגמים מהותיים, שפגע אנושות ביכולתה של הכנסת לבחון כראוי את השלכותיו ולמטב את תוכנו.

הפגמים אינם מתקיימים בנפרד זה מזה. הליך החקיקה הלקוי והחפוז (ביום הראשון לדיוני הוועדה המיוחדת בראשות חכ"ל דיסטל אטבריאן היא הכריזה "יש לנו 3 חודשים, בעזרת השם פחות") אפשר קידום הסדרים מרחיקי לכת ללא בחינה מספקת של השלכותיהם על העשייה העיתונאית. ההסדרים שהתקבלו ממחישים את המחיר הציבורי של היעדר עבודת מטה מקצועית ומבוססת נתונים ושל דיון פרלמנטרי ממצה.

עקב עומק הפגמים והקשר ההדוק בין חלקי החוק, שהועבר לבסוף בגרסה מפוצלת וחלקית, הארגון סבור כי אין להסתפק בתיקונים נקודתיים. יש לבטל את החוק ולהוביל הליך חקיקה חדש המבוסס על עבודת מטה, בחינה השוואתית, הערכת השפעות ושיתוף בעלי העניין.

זוהי עמדתנו נוכח המציאות המורכבת שנוצרה, ועל אף הצורך הדחוף באסדרה של שוק השידורים, ובכללו שוק התוכן העיתונאי-חדשותי האודיו-ויזואלי.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל / 055-5577810 / office@itonaim.org.il

א. הפגיעות המהותיות בחופש העיתונות ובעבודה העיתונאית

החוק כולל מרכיבים המשנים באופן יסודי את מערכת ההגנות על העיתונות המשודרת בישראל. שינויים אלה נוגעים לעצמאות מערכות החדשות, למהימנות המידע המגיע לציבור, למבנה הבעלות על כלי התקשורת ולמידת החשיפה של העיתונות להשפעות פוליטיות ומסחריות.

נקודת המוצא לבחינת המרכיבים הללו היא שחופש העיתונות אינו רק זכותם של עיתונאים. בראש ובראשונה, זוהי זכותו של הציבור ליהנות מעיתונות חופשית ועצמאית, המסוגלת לאסוף מידע, לאמת עובדות, לחשוף כשלים ולבקר מוקדי כוח ללא חשש. כפי שעולה מפסיקת בית המשפט העליון בדנ"א 2121/12 (פלוני נ' ד"ר אילנה דיין אורבך): קיומה של עיתונות חוקרת הוא הכרח לגיבוש תמונת מציאות ולקבלת החלטות בחיים האזרחיים והדמוקרטיים.

מנקודת מבט זו, **אחד הכשלים המרכזיים בתפיסה שהנחתה את גיבוש החוק הוא ההתייחסות לתחרות כערך המרכזי, אם לא הבלעדי, שהוא נועד לקדם.** לאורך הליך החקיקה הדגישו שר התקשורת ובכירי משרדו את הסרת חסמי הכניסה כיעד המרכזי של הרפורמה, ומנכ"ל משרד התקשורת, אלעד מקדסי, אף הצהיר באחד מדיוני הוועדה כי "מדובר בחוק כלכלי". **אלא שתחרות, חשובה ככל שתהיה, היא רק ערך אחד מתוך סל הערכים שעל אסדרה מקיפה בתחום התקשורת לממש. הצלחתה של רפורמה בענף חייבת להימדד גם בשאלה האם היא מחזקת את עצמאות מערכות החדשות, מגבירה את מהימנות המידע ומסייעת במימוש זכות הציבור לדעת.**

יתרה מכך, גם ההנחה שהסרת חסמי כניסה והקלת הרגולציה יובילו בהכרח להגדלת מספרם של גופי החדשות העצמאיים מוטלת בספק. שוק התקשורת הישראלי קטן יחסית, והיקף ההכנסות מפרסום מגביל את מספר מערכות החדשות שיכולות להתקיים בו לאורך זמן. בדיקה השוואתית שערך ארגון העיתונאים והעיתונאיות מצאה כי בשש מתוך שבע מדינות בעלות מאפיינים דמוגרפיים ולשוניים דומים לישראל, פועלים רק ערוץ מסחרי מרכזי אחד או שניים לצד השידור הציבורי. ממצאים אלה ממחישים כי הסרת חסמי כניסה עשויה אמנם להגדיל את מספר הערוצים בשוק, אך אינה מבטיחה כלל את הגדלת מספרם של מוקדי כוח עיתונאיים עצמאיים שיהיו בעלי מודל כלכלי בר-קיימא.

<u>ביטול ההפרדה המבנית בין בעלי הערוצים לבין מערכות החדשות</u>

אחד השינויים המשמעותיים ביותר שיצר החוק הוא ביטול ההפרדה המבנית בין הערוצים המסחריים לבין חברות החדשות שלהם, באמצעות הגדרת כלל הערוצים בשוק כ"ערוצים זעירים". למעשה, נעשה שימוש במעמד רגולטורי שנועד לסוג מסוים של ערוצים שזקוקים להקלות, כדי להנמיך את החובות על כלל השחקנים, כולל החזקים ביותר, למינימום האפשרי. **החוק לא כולל אף מנגנון חלופי שיעגן חציצה בין הבעלים לבין התוכן החדשותי ויצמצם את האפשרות שבעלי השליטה יכפיפו את שיקול הדעת העיתונאי לאינטרסים עסקיים או פוליטיים.**

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל / 055-5577810 / office@itonaim.org.il

הסכנה הזו אינה תיאורטית, והיא אינה מוגבלת להתערבות פוליטית ישירה. שוק התקשורת המסחרי תלוי בהכנסות מפרסום ובקשרים עסקיים עם גורמים בעלי השפעה. **במצב שבו מערכת החדשות כפופה ישירות להנהלת הערוץ ולבעליו, נחלשת יכולתה לעמוד בפני לחצים מצד מפרסמים המאיימים בהסטת תקציבים, מצד בעלי הון ומצד גורמים פוליטיים המקיימים קשרים עם בעלי השליטה.**

השפעה כזו אינה חייבת להתבטא בהוראה מפורשת לצנזר ידיעה. היא עשויה להתממש בהחלטות שלא להשקיע בתחקיר מסוים, להימנע מפרסום מידע בעל חשיבות ציבורית או להחליש את היקף הסיקור הביקורתי בסוגיות כאלו ואחרות. לאורך זמן, עצם הידיעה שהחלטות מערכתיות כפופות לשיקול דעתה של הנהלה בעלת אינטרסים חיצוניים עלולה ליצור אפקט מצנן על עבודתם של עיתונאים ועורכים, שיפנימו את הכללים החדשים ויצנזרו את עצמם מראש.

לביטול ההפרדה המבנית יש גם השלכות אפשריות על יחסי העבודה ועל הביטחון התעסוקתי של העיתונאים. **האפשרות למזג את חברות החדשות לתוך חברות האם תוביל לאובדן משרות פוטנציאלי של מאות עובדים.**

הארגון אינו סבור כי הפרדה מבנית במתכונתה הנוכחית היא בהכרח המנגנון היחיד או המיטבי להבטחת עצמאות עיתונאית. ההפרדה המבנית היא אמצעי, ומשום כך ניתן ואף רצוי לבחון מודלים אחרים של ממשל תאגידי, מנגנוני פיקוח ציבורי והגנות סטטוטוריות על שיקול הדעת המערכתי. **אולם, אין הצדקה לבטל מנגנון הגנה קיים לפני שנבחנה ונקבעה חלופה שתבטיח הגנה אפקטיבית.**

<u>החלשת האתיקה העיתונאית והסירוב להתמודד עם מהימנות החדשות</u>

העיסוק באסדרת החדשות מחייב הבחנה בין חופש הביטוי במובנו הרחב לבין חופש העיתונות. חופש הביטוי מבטיח לכל אדם את האפשרות להביע את דעתו ולהפיץ מידע. התקשורת היא אמנם גם במה להחלפת דעות ורעיונות, אך **תפקיד העיתונות הוא בראש ובראשונה איסוף ופרסום מידע בעל ערך ציבורי, תוך בדיקת עובדות, אימות פרטים, עריכה אחראית ומחויבות לכללי האתיקה.** כדי שיוכל להתקיים שיח ציבורי ער ברשתות החברתיות ובזירות נוספות, חייב להיות מידע אמין שעליו יוכל כל אזרח להתבסס בבואו לגבש עמדה.

כבר כיום, אכיפת כללי האתיקה רחוקה מלהיות מספקת, וברשות השנייה נמנעים מצעדים מעשיים אל מול עבירות ברורות על הקוד האתי. **אלא שבמקום לחזק את המנגנון, חוק השידורים ביקש לבטל אותו ולהסתפק בחובת שקיפות בלבד** – כל כלי תקשורת יפרסם תקנון אתיקה משלו, או יאמץ תקנון קיים, אבל לא יהיו שום מנגנוני אכיפה והאתיקה תהפוך לאות מתה.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל / 055-5577810 / office@itonaim.org.il

בשם "פתיחת השוק" ביקש משרד התקשורת לקבוע תנאי סף מינימליים לרישום כספק חדשות, שאינם כוללים דרישות הנוגעות למהימנות המידע או לעמידה בכללי אתיקה עיתונאית. בנוסחים שנדונו בוועדה אף הוצע לחייב את הפלטפורמות הרב-ערוציות להפיץ את שידוריהם של אותם ספקים, ולהעביר אותם בחינם גם על גבי היישומון הממשלתי שיועד לקום. ההסדרים הנוגעים לרישום ספקי חדשות פוצלו לבסוף מהצעת החוק, אך הדבר לא שינה את העובדה **שהדיון המעמיק באסדרת שוק החדשות מעולם לא הושלם, בעוד שהחוק שהתקבל בכל זאת חולל שינויים רגולטוריים מרחיקי לכת בתחום זה.**

כאשר הנושא עלה לדיון בוועדה המיוחדת בראשות חכ"ל דיסטל אטבריאן, היא אמרה מפורשות שבעיניה לא יהיה שום פתרון לבעיית המהימנות של יצרני תוכן עיתונאי-חדשותי, והוסיפה "אנחנו מדברים פה כמו דינוזאורים". התפיסה הזו הובילה לכך שהסוגייה כלל לא נדונה באופן רציני ומעמיק במסגרת עבודת הוועדה.

מובן מאליו שאין להעניק לרשות ממשלתית לקבוע אילו ידיעות נכונות ואילו אינן נכונות. עם זאת, **האחריות להבטיח סביבת מידע בטוחה ונקייה לאזרחים רובצת על כתפי המדינה.** הסדרה ראויה צריכה להבחין בין עיתונות מקצועית לבין תכנים אחרים, בלי לפגוע בזכותם של גורמים נוספים להביע דעות ולהפיץ מידע. היא צריכה לעודד גיוון תקשורתי לצד שמירה על תנאים מוסדיים המאפשרים לציבור לזהות גופים המחויבים לאמות מידה עיתונאיות, ולהבטיח את נגישותם.

<u>הסרת מגבלות על בעלות צולבת ופגיעה בפלורליזם התקשורתי</u>

המגבלות על בעלות צולבת בתחום התקשורת נועדו להתמודד עם בעיה יסודית: שליטה באמצעי תקשורת אינה מעניקה לבעליה כוח כלכלי בלבד, אלא גם השפעה על המידע המגיע לציבור ועל השיח הציבורי. החוק מצמצם באופן משמעותי מגבלות קיימות על בעלויות צולבות, ומעביר חלק מן ההכרעות בתחום זה לשיקול דעתה של המועצה החדשה, שמידת עצמאותה מהדרג הפוליטי מוטלת בספק, כפי שיפורט בהמשך.

כבר כיום, שוק התקשורת הישראלי הוא בין הריכוזיים ביותר בעולם המערבי, וביטול המגבלות בהכרח יחריף את המצב ויאפשר היווצרות של "ברוני תקשורת" שמחזיקים במספר כלי תקשורת ופלטפורמות הפצה, ובמקביל גם באינטרסים עסקיים משמעותיים בענפים אחרים במשק.

הסכנה מתעצמת כאשר ביטול המגבלות על הבעלות הצולבת מצטרף לביטול ההפרדה המבנית. במצב כזה, ריכוז הכוח הכלכלי והתקשורתי מלווה גם בהחלשת המנגנונים שנועדו למנוע מהבעלים של כלי התקשורת להשפיע על התוכן העיתונאי.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל / 055-5577810 / office@itonaim.org.il

הקמת רגולטור החשוף לפוליטיזציה

החוק מקים רשות חדשה לתקשורת משודרת, שנועדה להחליף את גופי האסדרה הקיימים ולרכז בידיה סמכויות משמעותיות הנוגעות לשוק התקשורת. **איחוד רשויות רגולטוריות והתאמת מבנה הפיקוח למציאות הטכנולוגית החדשה הם מהלכים רצויים ונדרשים שעומדים בליבת הצורך באסדרה מחודשת של השוק. אולם, כאשר מדובר בגוף המאסדר כלי תקשורת, לעצמאותו מן הדרג הפוליטי יש חשיבות עליונה.**

מנגנון המינויים שנקבע בחוק מעניק השפעה משמעותית לשר התקשורת ומנכ"ל משרדו, בעיקר באמצעות ועדת האיתור שבראשה עומד המנכ"ל – איש אמונו של השר. לכך מתווספים הסדרים הנוגעים לכפל תפקידים בין ניהול הרשות לבין ניהול המועצה המפקחת עליה. **מבנה זה מעורר חשש ממשי כי הרשות, שמוגדרת בחוק עצמאית ובלתי תלויה, לא תוכל להיות כזו באופן מעשי.**

עצמאות המאסדר אינה יכולה להישען על הצהרה כללית בחוק או על זהותם האישית של ממלאי התפקידים. היא מחייבת מנגנוני מינוי עצמאיים, תנאי כשירות מקצועיים והגנות מפני הדחה שרירותית של בעלי תפקידים רגישים (יועמ"ש הרשות והמבקר הפנימי שלה לדוגמה). אף על פי שכל אלו קיימים בחוק השידור הציבורי הישראלי, מודל שהוכיח את יעילותו בעשור האחרון, משרד התקשורת בהובלת השר היוצא קרעי סירב לאמץ את אותו המודל לטובת הרשות החדשה.

ב. הפגמים היסודיים בהליך החקיקה

חוק התקשורת התקבל בתום הליך חקיקה חריג, שבמהלכו הצטברו פגמים מהותיים בשלבי גיבוש הצעת החוק בממשלה ובדיונים בכנסת. פגמים אלה פורטו בהרחבה בעתירת ארגון העיתונאים והעיתונאיות לבג"ץ (בג"ץ 54363-10-25), ונביא אותם כאן בקצרה.

היעדר עבודת מטה מקצועית ותשתית עובדתית מספקת

הצעת החוק קודמה תוך התנגדות מפורשת של הייעוץ המשפטי לממשלה, וחרף חוות דעת של רשות האסדרה שהצביעה על פגמים בהליך גיבוש החוק, **כולל פגם מהותי בנושא מהימנות החדשות.** ההצעה קודמה מבלי שהושלמה העבודה המקצועית והמשפטית בין משרד התקשורת לבין משרד המשפטים, שהכרחית לגיבוש הסדרים כה משמעותיים וארוכי טווח.

פגיעה בעצמאות הכנסת ובתפקידה בהליך החקיקה

ההחלטה להקים ועדה מיוחדת לדיון בהצעת החוק, במקום להעבירו לוועדת הכלכלה המוסמכת לעסוק בנושא ולחבריה הניסיון הדרוש, התקבלה חרף התנגדותה המפורשת של היועצת המשפטית לכנסת. ההחלטה עוררה חשש כי המסלול הפרלמנטרי נבחר מתוך רצון להתגבר על התנגדויות לתוכן החוק ולהאיץ את קידומו בנוסח הקיים, ולא מתוך צורך מקצועי או פרלמנטרי ענייני.

לכך נוספה מעורבות חריגה של שר התקשורת בעבודת הוועדה המיוחדת, הן בניהול דיוניה והן בהשפעה פסולה על עיצוב נוסחי ההסדרים שנדונו בה. התנהלות זו פגעה פעם אחר פעם בעצמאות הרשות המחוקקת וביכולתה לפקח על עבודת הממשלה.

<u>פגיעה בעקרון ההשתתפות ובדיון המקצועי</u>

דיוני הוועדה התנהלו בלוחות זמנים צפופים, תוך העברת נוסחים חדשים בהתראה קצרה ולעיתים אף בשעות הלילה שלפני הדיונים. שינויים תכופים ומהותיים בהצעת החוק הקשו על חברי הכנסת, על הצוות המשפטי של הוועדה ועל הגופים השונים שנכחו בה לבחון את הסעיפים, להעריך את השלכותיהם ולהציע חלופות.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות השתתף ברוב המוחלט של דיוני הוועדה והגיש לאורך ההליך עמדות מקצועיות מפורטות. **אנו מעידים כי במקרים רבים לא התקיים דיון ממצה בהשלכות המהותיות של ההסדרים על העשייה העיתונאית ועל חופש העיתונות.**

<u>פיצול החוק ללא בחינה מחודשת של המארג הרגולטורי</u>

פיצול הצעת החוק נועד לאפשר קידום חלק מן ההסדרים לפני פיזור הכנסת ה-25. הוא קודם למרות אזהרות חוזרות ונשנות מצד גורמים רבים בוועדה, לפיהן מרכיביה של רפורמה רגולטורית רחבה אינם מתקיימים בחלל ריק ושזורים זה בזה.

הוצאת פרקים מהצעת החוק, ובכללם פרקים שעסקו באסדרת החדשות ובמנגנוני הפיקוח והאכיפה, חייבה בחינה מחודשת של ההסדרים שנותרו ושל השפעתם המצטברת. בחינה כזו לא נערכה באופן מספק, בלשון המעטה. יתרה מכך, **במסגרת הפיצול נותרו בחוק הסדרים המשפיעים במישרין על שוק החדשות, על אף שהדיון המהותי באסדרתו לא הושלם.**

ג. מדוע לא ניתן להסתפק בתיקונים נקודתיים

מכל המרכיבים שסקרנו עולה כי הפגמים בחוק אינם מתמצים בכמה סעיפים שאפשר לתקן או לשנות את ניסוחם. שיטת מינוי הרגולטור משפיעה על אופן הפעלת הסמכויות שניתנו לו; הסרת המגבלות על בעלות צולבת משפיעה על כוחם של בעלי השליטה; ביטול ההפרדה המבנית משפיע על יכולתם של אותם בעלי שליטה להתערב בעבודה העיתונאית וכן הלאה. **הסדרים אלה יוצרים יחד מערכת רגולטורית חדשה, שהשפעתה השלילית על חופש העיתונות גדולה מסך חלקיה.**

משכך, ובצירוף הפגמים הקשים בהליך החקיקה, הפתרון הראוי הוא ביטול החוק כולו והשבת המצב החקיקתי שקדם לו, עד לגיבוש רפורמה חדשה.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל / 055-5577810 / office@itonaim.org.il

ד. עקרונות לרפורמה חדשה בשוק התקשורת

ארגון העיתונאים והעיתונאיות סבור כי ביטול החוק צריך להיות נקודת הפתיחה להליך חדש של בחינת האסדרה הנדרשת לשוק התקשורת הישראלי. הרפורמה החדשה צריכה להתבסס על ההכרה שלצד מטרות של תחרות והנגשת שירותים לציבור, קיימת למדינה חובה להבטיח תנאים מוסדיים המאפשרים את קיומה של עיתונות חופשית, מקצועית ועצמאית.

בהתאם לכך, הארגון מציע כי הליך החקיקה החדש יתבסס על העקרונות הבאים:

1. **הבטחת עצמאותו של הרגולטור**: יש להבטיח כי מנגנון המינוי של הגוף המאסדר שיקום יצמצם למינימום את השפעת הדרג הפוליטי, יעגן תנאי כשירות מקצועיים ויבטיח את עצמאות חברי המועצה, הנהלת הרשות והייעוץ המשפטי שלה. לעמדתנו, אין צורך בגיבוש מודל חדש וניתן לאמץ את המנגנון המופיע בחוק השידור הציבורי הישראלי.

2. **הגנה סטטוטורית על עצמאות מערכות החדשות**: יש לשמר את ההפרדה המבנית הקיימת ולהבטיח את אכיפתה, או לקבוע מנגנון חלופי אפקטיבי להשגת התכלית הרצויה – הגנה על עצמאות שיקול הדעת המקצועי והמערכתי מפני התערבות בעלי שליטה. הסדרה זו צריכה לחול על כל גוף המספק שירותי חדשות בהיקף המצדיק חובות מסוג זה.

3. **הגנה על הפלורליזם התקשורתי ומניעת ריכוזיות**: יש לבחון מגבלות בעלות ומיזוגים לא רק מנקודת מבט של תחרות כלכלית, אלא גם בהתאם להשפעתם על מגוון מקורות המידע, על עצמאותם של גופי החדשות ועל הסיכון לניגודי עניינים בין אינטרסים עסקיים לבין פעילות עיתונאית.

4. **יצירת תנאים לחוסן כלכלי של מערכות החדשות**: עיתונות איכותית היא מוצר יקר לייצור. יש לבחון את התנאים הכלכליים הנדרשים לקיומה, ובכלל זה הסדרים הנוגעים להפצת שידורי החדשות וליחסים הכלכליים בין יצרני התוכן החדשותי לבין פלטפורמות ההפצה.

5. **הליך חקיקה מקצועי, שקוף ותקין**: רפורמה חדשה צריכה להתבסס על עבודת מטה ממשלתית מלאה ותיאום בין משרדי הממשלה השונים, הערכת השפעות רגולטוריות, נתונים עדכניים על שוק התקשורת, השוואה בינלאומית והתייעצות משמעותית עם גורמי המקצוע, השחקנים הרלוונטיים וארגוני החברה האזרחית.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל / 055-5577810 / office@itonaim.org.il

ה. סיכום

הצורך בעדכון האסדרה של שוק התקשורת המשודרת בישראל הוא ממשי, אולם חוק התקשורת (שידורים), התשפ״ו-2026 אינו מספק לו מענה ראוי. החוק התקבל בהליך חקיקה פגום, ללא עבודת מטה מספקת ותוך פגיעה ביכולתה של הכנסת לקיים דיון עצמאי וממצה. בה בעת, הוראותיו מחלישות מנגנוני הגנה מרכזיים על עצמאות מערכות החדשות, מגבירות את החשש מהשפעה פוליטית ומסחרית על העבודה העיתונאית ועלולות לפגוע במגוון מקורות המידע העומדים לרשות הציבור ובאיכותם.

עמדת ארגון העיתונאים והעיתונאיות היא כי יש לבטל את החוק במלואו ולהוביל רפורמה חדשה, המבוססת על עבודת מטה מקצועית ועל דיון פרלמנטרי מעמיק.

הרפורמה הנדרשת צריכה להתאים את האסדרה למציאות התקשורתית המשתנה ולהיות מתוכננת לטווח הארוך, לעודד תחרות ולהבטיח נגישות רחבה של הציבור למידע. אולם מעל לכל, עליה לחזק ולא להחליש את התנאים המאפשרים לעיתונאים למלא את שליחותם הציבורית באופן מיטבי.

ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל / 055-5577810 / office@itonaim.org.il