המכון הישראלי לדמוקרטיה
www.idi.org.il

24 בדצמבר 2025

לכבוד:
חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים);
שר התקשורת ד"ר שלמה קרעי;
הייעוץ המשפטי של הוועדה המיוחדת;
יועמ"שית הכנסת עו"ד שגית אפיק

שלום וברכה,

הנדון: **<u>פרק ג' בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025: מרשם ספקי תכנים ומרשם ספקי חדשות</u>**

בשבוע הקרוב יתקיימו דיונים בפרק ג' בהצעת חוק התקשורת (שידורים), שכולל את ההסדרים ביחס למרשם ספקי התכנים ומרשם ספקי החדשות. חוות הדעת המלאה לגבי הצעת החוק נמצאת באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

להלן התייחסותנו לפרק ג' בהצעת החוק.

א. <u>מודל הרישום הוא מודל רישוי דה פקטו</u>

הצעת החוק מבקשת להמיר את משטר הרישיונות הקיים במרשם ספקי תכנים ומרשם ספקי חדשות.[1] בפועל, ההסדר הוא הסדר של רישוי, וזאת מן הסיבות הבאות:

1. <u>הרישום במרשם הוא קונסטיטוטיבי.</u>

הצעת החוק קובעת: "ספק תכנים ישראלי שהכנסתו השנתית מאספקת תכנים בישראל עולה על 40 מיליון שקלים חדשים לא יספק תכנים בישראל, אלא אם כן הוא רשום במרשם ספקי התכנים".[2] כלומר, ללא רישום במרשם לא ניתן להיות ספק תכנים בישראל. בדומה, בהיעדר רישום במרשם ספקי החדשות, מי שעומד בקריטריונים הקבועים בחוק אינו רשאי לספק תוכנית חדשות המיועדת בעיקרה לציבור בישראל.[3]

2. <u>למועצה סמכות של התליה וביטול הרישום</u>

המועצה רשאית לבטל רישום של גוף מכל אחד מהמרשמים, להתלות את הרישום עד לקיום תנאים שעליהם תורה, ולהגביל את מי שרשום במרשם, בין השאר בשל נסיבות שאינן טכניות או קשורות להליך הרישום עצמו אלא רחבות ומעורפלות. בהתאם להצעת החוק, "מצאה המועצה

[1] ס' 49-51 (מרשם ספקי תכנים), ס' 52-55 (מרשם ספקי חדשות).

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל
הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל
עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר תן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית
פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נזריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
האריט שלייבר, ארה"ב

סגני נשיא
פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמיחי כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים
ד"ר אריק כרמון
ברנרד מרבוס (2024-1929)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (2021-1920)

כי מתקיימות נסיבות שבשלהן אין לרשום מבקש במרשם, תודיע על כך למבקש [...] בהודעה מנומקת בכתב, ותיתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו״.[4]

בנוסף, המועצה רשאית לבטל או להתלות רישיון אם הגורם הפר הוראה מההוראות לפי חקיקת התכנים המסחריים או לפי התוספת השנייה להצעת החוק.[5] זוהי עוד הוכחה לכך שמדובר בהליך רישוי דה פקטו.

ברשימת ההפרות המופיעות בתוספת השנייה נמצאת הפרה של סעיף 70 להצעת החוק[6], הקובע כי ספק רשום לא יספקו לציבור תכני תועבה, תכני אלימות, התעללות, ביזוי ועוד תכנים מיניים אך קובע כי כל זאת כשהתכנים אינם בעלי ערך אומנותי, מדעי, חדשותי, חינוכי או הסברתי, המצדיק בנסיבות העניין את הפצתם. הפרת סעיף 70 מתקיימת גם אם הגוף הרשום כולל תכנים שהם הסתה לגזענות או הסתה לפגיעה ממשית בקבוצת בני אדם על רקע השתייכותם לדת, גזע, אורח חיים וכיוצא באלה. ביטול או התליה של רישום בשל הפרת סעיף זה מחייבת מעורבות תוכנית עמוקה של המועצה, ולכן דומה להסדר רישוי דה פקטו ההופך את המועצה לצנזור-על בעל כוח השפעה ישיר על התוכן המשודר.

גם חקיקת התכנים המסחריים כוללת הוראות מהחוקים הבאים:[7] חוק השידורים עצמו, חוק ערוץ הכנסת[8] חוק סיווג וסימון משדרים[9] והוראות שנקבעו לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.[10] מדובר בעניינים מהותיים. למשל, לפי סעיף 3 לחוק סיווג וסימון משדרים, יש לסמן משדרים לפי מאפיינים כגון ״אלימות״, ״עידוד לעבריינות״ ו״אכזריות״. הואיל ולפי חוק סיווג וסימון ולפי הצעת החוק, המועצה החדשה היא זו שתהיה אחראית על קביעת הסימונים, מתן האפשרות לבטל רישום בשל עבירה על חוק סיווג וסימון, יוצרת דה פקטו מצב שבו המועצה יכולה לבטל רישום בשל עניינים שיכולים להתפרש כפוליטיים.

3. <u>הצעת החוק משקפת הסדרי ״מיקרו-מנג׳מנט״ של הגבלה ותיקון פגמים ביחס לגופים הרשומים, באופן המבטא משטר רישוי</u>

סעיף 45(א) להצעת החוק מבקש להסמיך את המועצה להגביל או להורות על ״תיקון פגמים״ בתכנים כתנאי לשימור הרישום,[11] ולכן מעניק לה דריסת רגל עמוקה בתוך העבודה העיתונאית ושיקול הדעת התוכני, הואיל והוא מותיר פתח רחב לשלילת הרישום כאיום מתמיד על הספקים. ההצעה אינה קובעת את הדרכים שבהן המועצה תהיה רשאית להגביל ספק רשום ומאילו טעמים והדבר לא מקבל התייחסות גם בדברי ההסבר לסעיף.

הסעיפים הפרוצדורליים (45(ג)-(ו)) מייצרים מנגנון מתמשך הגורם לגופים רשומים לעמוד חוסר ודאות מתמיד מול הרגולטור. סעיפים אלה קובעים הליך המחייב את המועצה לשלוח הודעה על

---

[4] ס׳ 46(ג).
[5] ס׳ 45(א).
[6] ס׳ 70.
[7] ס׳ 1, תחת הגדרת ״חקיקת התכנים המסחריים״.
[8] חוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס״ד-2003.
[9] חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס״א-2001.
[10] חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ״ח-1998.
[11] ס׳ 45(ב).

כוונתה לבטל או להתלות את הרישום, לאחר מכן את הספק לבוא ולהשמיע את טענותיו בכתב תוך עשרה ימי עבודה, שלאחריהם תשיב המועצה תוך 15 ימי עבודה אודות החלטתה. הסדר זה חילופי דברים אינטנסיביים המכפיפים את הספקים הרשומים למרותה של המועצה. המועצה מחזיקה למעשה ב"חרב" מעל ראשם של הספקים, במיוחד לאור סעיף 45(ו) המאפשר לה להתלות או להגביל פעילות באופן זמני ומיידי, לפני קיום הליך הנמקה ושימוע, בשל "פגיעה נמשכת בציבור",[12] קריטריון אמורפי ובלתי מוגדר המקנה לה סמכות חריגה ופוליטית במהותה.

4. נדרש אישור המועצה למיזוגים

הצעת החוק קובעת כי ספק תכנים רשום יחזיק בשיעור העולה על 20% מספק רשום אחר בדרך של רכישה, אך ורק באישור המועצה, שיכולה לסרב במקרה שמצאה שיהיה בכך לגרום לפגיעה מהותית בתחרות.[13] זהו סעיף המשקף עיצוב שוק על ידי הרגולטור באופן המתאים למשטרי רישוי.

5. הטלת חובות על ספקי תכנים רשומים בתחום עיצוב השלט הרחוק

הצעת החוק קובעת כי ספק תכנים רשום יהיה חייב להציב את התכנים של ספקי חדשות המשודרים בו באפיקים עוקבים, וכי המועצה תהיה רשאית לקבוע כללים ליישום החובה.[14] גם הסדר זה משקף תפיסה של תכנון שוק על ידי הרגולטור המתאימה למשטרי רישוי.

6. חובת העברה של ערוצי חדשות ללא תמורה

לפי ההסדר המוצע בהצעת החוק, ספק חדשות רשום יעביר את התכנים שלו לכל ספק תכנים רשום אחר בלא תמורה.[15] חובת העברת תכנים בחינם מנוגדת לכל היגיון ויכולת לפעול בשוק משיקולים עסקיים, ולכן בכל מקרה לא ניתן לטעון שמדובר במשטר רישום גרידא אלא היא משקפת משטרי רישוי.

לסיכום חלק זה:

איננו מביעים דעה על עצם הצורך בפיקוח על תוכן, אך הצגת המנגנון כ"רישום" גרידא היא מטעה, שכן מדובר בשימור סמכויות פיקוח נרחבות, פולשניות ופוגעניות, תחת מצג של רפורמה להסרת חסמים רגולטוריים. לא ניתן לאחוז את החבל בשני קצותיו, מצד אחד לטעון שמדובר בהפחתת הרגולציה ומצד שני להכניס מן החלון סמכויות נרחבות, שחלקן עשוי להתפרש גם כפוליטיות.

---

[12] ס' 45(ו).
[13] ס' 95(ב).
[14] ס' 72.
[15] ס' 71.

לכן, אנו מציעים:

- לקבוע מראש, ולפחות בקווים כלליים, אילו פרטים ניתן יהיה לדרוש במסגרת הרישום, על מנת למסגר ולצמצם את שיקול דעת המועצה לעניין זה בהמשך הדרך, ולמנוע קביעת קריטריונים שאינם מן העניין, או על בסיס מקרים פרטניים.

- לתחום את הסמכות לבטל או להתלות רישוי לנסיבות פרוצדורליות כלומר לקבוע רשימת מקרים טכנית, סגורה, בהירה ומתוחמת היטב שרק בהתקיימה ניתן להפעיל ביטול, התליה או קביעת תנאים במרשם.

- לבטל את ההסמכה לבטל רישום באופן זמני, להגביל רישום או להתנות תנאים ברישום.

- לבטל את הכללים הנוגעים ל"מיקרו מנג'מנט" כגון קביעת כללים לגבי שלט רחוק ופיקוח על מיזוגים. אנו מציעים שהוראות כאלה יחולו רק כל אימת שיש חשש מניצול אנטי תחרותי של כוח שוק, כפי שקיים בסעיף 90 להצעת החוק או בחשש לפגיעה מהותית אחרת בצרכן, ולא כהוראות אפריוריות של התערבות המועצה בהתנהלות השחקנים בשוק כולו.

- ההצעה קובעת כי "לא ירשם במרשם ספקי החדשות מי שבמועד הגשת הבקשה לרישום הוא גורם ריכוזי לפי סעיף 3 לחוק הריכוזיות, אלא לאחר שהתקיימו הליכים בהתאם לסעיפים 5(ב) ו-6 לחוק הריכוזיות".[16] זהו סעיף ראוי ונדרש ובהלימה עם הסדרי התחרות הכלליים. עם זאת, אנו מציעים לחדד את אמות המידה המנויות בחוק הריכוזיות ביחס לקביעה מיהו גורם ריכוזי בשוק התוכן העיתונאי וגם בשוק התכנים התקשורתיים, וזאת בהתאם למגוון המוצרים ששוק התקשורת הנוכחי כולל כפי שנעשה בהצעה הנוכחית.

ב. <u>הצעת החוק אינה מבהירה על מי חלה חובת הרישום ומשקפת היעדר אדישות טכנולוגית</u>

הצעת החוק קובעת בסעיף ההגדרות כי ספק תכנים הוא "מי שעיסוקו באספקת תכנים, בעצמו או באמצעות אחר..." למעט "מי שפעילותו העיקרית היא העמדת תשתית מקוונת לשימוש הציבור לצורך הפצת תכני צפייה-ושמע של המשתמשים בה"[17], מפעיל מקום פיזי המאפשר לציבור הנוכחים באותו מקום לצפות בתכנים, כדוגמת בית קולנוע, ומי שעוסק בהשאלה או השכרה של עותקים פיזיים של תכנים.

---

[16] ס' 54.
[17] ס"ק 1 תחת הגדרת "ספק תכנים" בס' 1.

הגדרת "אספקת תכנים" מנוסחת כך: "אספקה של תכני צפייה-ושמע לציבור בתשלום או שלא בתשלום, בין שהתכנים ניתנים לצפייה בזמן אמיתי, בו זמנית על ידי הציבור, ובין שהם ניתנים לצפייה במועד לבחירת הצופה".

1. **אתרי אינטרנט:** אנו סבורים כי מודל הרישום המוצע בהצעת החוק אינו "אדיש טכנולוגית" כפי שנטען, אלא מייצר עמימות. הגדרת "ספק תכנים" ו"ספק חדשות" לוכדת אתרי אינטרנט המשדרים תכנים אודיו-ויזואליים, כדוגמת Ynet וואלה, אשר על פניו עומדים בתנאים המפורטים בה. מנגד, סוגיית העמימות עלתה כבר בדיונים הראשונים שהתקיימו בוועדה,[18] ואז טען השר כי הם השר עתידים להיות מוחרגים.[19]

אנו מציעים שלא להמשיך ולדון בחובות הרישום עד שלא תובהר נקודה זה.

2. **שחקנים בינ"ל:** הדבר נכון גם ביחס לשחקנים בינלאומיים, כדוגמת שירות הסטרימינג Netflix. על פניו, חובת הרישום חלה גם על שירותים שמקורם אינו בישראל. אולם, בדיונים בוועדה עלה כי שאלת התחולה עליהם נדונה באמצעות ערוצים דיפלומטיים, וכלל לא בטוח שיחויבו ברישום ובחובות הנלוות לרישום.[20] כל זאת, בזמן ששחקנים מקומיים נדרשים לשאת בנטל לא רק של חובת הרישום אלא גם של החובות הנלוות לה, כדוגמת השקעה בהפקות מקור.

אנו מציעים שלא להתקדם בדיון לגבי חובת הרישום עד שלא יובהר מהם הקריטריונים הברורים להחלתה בהקשר לשחקנים זרים.

3. **רשתות חברתיות:** ההצעה מחריגה פלטפורמות ופעילות של תוכן גולשים, אך איננו מצדיק מדוע שלא לאסדר חלק מהשירותים שמציעות הפלטפורמות (כמו YouTube) אם לצד תוכן הגולשים המועבר למשתמשים באמצעות סדר אלגוריתמי הם כוללים גם ערוצים ייחודיים ומובילים של תוכן, הדומים מבחינת חוויית הצריכה, וכן מבחינת הפניה לשוק הפרסום, ולשירותי תוכן אודיו-ויזואליים אחרים. לאסדרה כזאת יש טעם ענייני אבל גם טעם מעשי, משום שבהסתכלות כוללת על תקציבי הפרסום המפרנסים את שוק היצירה האודיו-ויזואלית בישראל מדובר במתחרים ישירים של שחקני הברודקאסט המקומיים וגם של ספקי תוכן אחרים. החרגת תוכן זה משמעה שהנתח מתוך שוק הפרסום שממנו נהנים שחקנים הנמצאים בטווח פרישת הרגולציה ימשיך להתכווץ, ולכן ההסדרים החדשים לא יובילו לשינוי בשוק או להכנסת מתחרים חדשים, ולעומת זאת חברות הענק ימשיכו לנגוס בתקציבי הפרסום ללא כל מחויבות.

אנו מציעים להבהיר כי הגדרה בתזכיר כוללת גם שחקני מדיה חברתית המתחרים "ראש בראש" עם ספקי התכנים האודיו ויזואליים, כלומר במקטע של ערוצים השייכים לספקי תכנים ישראליים, בתוך טווח פרישת הרגולציה. כך, אם ייקבע שהכנסות פלטפורמות תוכן גולשים מהכנסות הערוצים האלה עולות על הסכום הקבוע בחוק, הן יצטרכו לקחת חלק בנטל ההפקה המקומית.

---

[18] למשל, בדיון שהתקיים ביום 10.12.2025.
[19] שם, בעמ' 13 לפרוטוקול.
[20] למשל, בדיון שהתקיים ביום 9.12.2025, בעמ' 10 לפרוטוקול.

בהקשר זה נעיר עוד כי הצעת החוק אינה קובעת קריטריונים ברורים לגבי החרגה מטווח פרישת הרגולציה, למשל מה עומד בגדר "פעילות עיקרית", לצורך הפעלת החריג שבהגדרה ואנו מציעים לתקן זאת.

ג. <u>ניהול המרשם</u>

1. סעיף 46 קובע כי המועצה היא הגוף שיקבע את הכללים לעניין רישום במרשם, וירשום בפועל את המבקש להירשם תוך 10 ימי עבודה. מועד זמנים זה תמוה בעינינו משום שהרישום מצריך בירורים ובדיקות.

אנו מציעים לקבוע מועד זמנים רחב יותר.

2. סעיף 50 קובע כי את מרשם ספקי התכנים ינהל יושב ראש המועצה, ואילו סעיף 53 קובע כי את מרשם ספקי החדשות תנהל המועצה עצמה. הטעמים להסדר הקבוע בסעיף 50, כפי שהובאו בדברי ההסבר, הינם שמדובר בעניין מנהלי במהותו ולכן ניהול המרשם יתבצע על ידי יושב ראש המועצה. כפי שהראינו לעיל, ניהול המרשם אינו עניין ניהולי וטכני בלבד, אלא מהותי ובעל השלכות ישירות על חופש הביטוי. המועצה הוגדרה בתור הגוף הקובע את הכללים, ולכן היא זו שצריכה להחזיק בסמכות הניהול וההחלטה.

אנו מציעים לבטל את סעיף 50 ולהעביר את תפקיד ניהול מרשם ספקי התכנים לידי המועצה.

ד. <u>פיקוח על משדרי חדשות</u>

לפי הצעת החוק אין לשדר חדשות במדיום אודיו-ויזואלי בישראל ללא רישום במרשם ספקי החדשות, אם מדובר באדם או בחברה: (1) המעסיקים לפחות חמישה אנשים עם תעודת לע"מ (לשכת העיתונות הממשלתית); (2) המספקים חדשות בהיקף של ארבעים דקות ביום לפחות, בימים ראשון עד חמישי; (3) הוצאותיהם השנתיות על חדשות עולות על שני מיליון שקלים.[21] כדי להירשם במרשם חייב להיות הספק, בין היתר, תאגיד ישראלי, שאינו מפלגה ובכיריו אינם אזרחים או תאגידים ממדינות אויב.[22]

בחוות דעת זו לא נעסוק בחידוש המרכזי של הצעת החוק שהוא ביטול ההפרדה המבנית בין בעלי ערוץ טלוויזיה לבין שידורי החדשות ובביטול החובות הרכים יותר הקיימים לגבי עצמאות ואיכות של שידורי החדשות ביחס לערוצים זעירים וזעירים ייעודיים, [23] אלא רק בהקשרי הרישום.

1. **הקריטריונים להטלת חובת רישום:** אנו סבורים כי שלושת הקריטריונים המנויים בסעיף 52 כתנאים לרישום במרשם, אינם יוצרים מערך קוהרנטי בהחלת חובת הרישום במרשם החדשות. ראשית, השימוש בהחזקת תעודת לע"מ כקריטריון רגולטורי הוא שגוי מיסודו, שכן עיתונאים רבים וראויים אינם נושאים תעודה כזו. כמו כן, קריטריון זה מאפשר לגופי תקשורת לבצע מניפולציה ולהימנע מרישום (או

[21] ס' 52.
[22] ס' 55.
[23] ראו ס' 71ח(ב), 71ח(ג) לחוק הרשות השנייה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

להפך) על ידי שליטה במספר בעלי התעודות המועסקים על ידם, דבר המרוקן מתוכן את חובת הרישום. שנית, הקריטריון הקובע רף מינימלי של 40 דקות ביום מציב קשיים. בפועל, משמעות הדבר הינה תחולה רחבה על אתרי אינטרנט רבים, כמו גם שחקנים קטנים שעוסקים בשידור תכני צפייה-ושמע, שהרגולציה כיום לא חלה עליהם ובצדק. שלישית, לא ברור על סמך איזה ניתוח כלכלי נקבע רף ההוצאות השנתיות על סך של כ-2 מיליון ₪. יתרה מכך, כאשר מדובר בגוף הפועל במסגרת קבוצת ספקיות תכנים, קיים חשש כבד לכך שיערוך "משחקים חשבונאיים" שבמסגרתם הוצאות החדשות ישויכו להוצאות התכנים הכלליות, על מנת להתחמק מחובת הרישום גם במרשם זה.

אנו מציעים לחשוב שוב על תנאי הסף לרישום במרשם ספקי החדשות.

2. אנו סבורים שפרק מרשם החדשות אינו בשל הואיל ואינו כולל הסדרים הנוגעים לסירוב או ביטול רישום. בהקשר זה ההשוואה למרשם ספקי התכנים מובילה למבוכה. על אף הערותינו לגבי הצורך לצמצם ולחדד את הכללים בנוגע לביטול או סירוב רישום, היעדר כל הסדר גם הוא בעייתי ויצור כשלים בהמשך.

אנו מציעים לקבוע הסדרים של ביטול או סירוב רישום גם ביחס למרשם ספקי החדשות.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין נוסף שיתבקש.

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד אלעד מן
יועמ"ש הצלחה

זהר גופן, עו"ד
מ.ר 9552

עו"ד זהר גופן
המכון הישראלי לדמוקרטיה