

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 47996-10-25**  
**בג"ץ 54363-10-25**  
**בג"ץ 19886-12-25**

**הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר 580490902)**  
ע"י ב"כ עוה"ד אלעד מן (מ.ר 34720)  
מרח' מנחם בגין 7 רמת גן  
טל': 03-611-4485; פקס: 03-6114486  
דוא"ל: elad@man-barak.com

**העותרת בבג"ץ 47996-10-25**

**ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר 580690667)**  
ע"י ב"כ עוה"ד גלעד זבידה ואח'  
ממשרד עוה"ד בשה זבידה מרח' מצדה 7 (מגדל ב.ס.ר 4,  
קומה 23), בני ברק 5126112  
טל': 03-774-3000; פקס: 03-774-3001  
דוא"ל: [office@bszlaw.co.il](mailto:office@bszlaw.co.il)

**העותרת בג"ץ 54363-10-25**

**מועצת העיתונות והתקשורת בישראל**  
באמצעות ב"כ עו"ד יעל גרוסמן ו/או סאלי  
ליכט  
מרח' ה' באייר 4, תל אביב  
טל': 03-5279460; פקס: 03-5279461

**העותרת בג"ץ 19886-12-25**

**נ ג ד**

**1. ממשלת ישראל ה-37**  
**2. ועדת שרים לענייני חקיקה**  
**4. משרד התקשורת**  
**5. רשות האסדרה**  
**6. היועצת המשפטית לממשלה**  
על-ידי פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים  
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-  
גוריון  
טלפון: 073-392-5422; פקס: 02-6467011

**3. שר התקשורת**  
באמצעות עו"ד יצחק בם  
רח' גורן 5, אפרת  
טל': 054-7566790;  
מייל: [itzikbam@gmail.com](mailto:itzikbam@gmail.com)

**7. כנסת ישראל**  
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02-6408638; פקס: 02-6753495  
מייל: [arkaot@knessent.gov.il](mailto:arkaot@knessent.gov.il)

**המשיבים בבג"ץ 47996-10-25**

**1. שר התקשורת****2. שר המשפטים****3. ממשלת ישראל****4. משרד התקשורת****5. היועצת המשפטית לממשלה****6. רשות האסדרה**

על-ידי פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים  
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-  
גוריון  
טלפון : 073-392-5422 ; פקס : 02-6467011

**7. כנסת ישראל**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02-6408638 ; פקס : 02-6753495

**המשיבים בבג"ץ 54363-10-25****1. ממשלת ישראל****3. ראש הממשלה – חה"כ בנימין נתניהו**

**5. ועדת שרים לענייני חקיקה בראשות סגן  
ראש הממשלה ושר המשפטים – חה"כ יריב  
לוי**

**10. היועצת המשפטית לממשלה**

על-ידי פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים  
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-  
גוריון  
טלפון : 073-392-5422 ; פקס : 02-6467011

**6. שר התקשורת – חה"כ שלמה קרעי****2. כנסת ישראל****4. יו"ר הכנסת – חה"כ אמיר אוחנה****7. יו"ר ועדת הכנסת – חה"כ אופיר כץ**

**8. יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת – חה"כ דוד  
ביטן**

**9. הוועדה המיוחדת שנקבע בהחלטת וועדת  
הכנסת מתאריך 1/12/25 כדי לדון בהצעת  
החוק הממשלתית – הצעת חוק התקשורת  
(שידורים) התשפ"ו-2025**

**11. היועצת המשפטית לכנסת – עוה"ד שגית  
אפיק**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02-6408638 ; פקס : 02-6753495

**המשיבים בבג"ץ 19886-12-25****תגובה מקדמית מטעם משיבי המדינה ובקשה לקיום דיון דחוף בעתירות**

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, ולארכה בת היום שהתבקשה, מתכבדים משיבי  
המדינה להגיש את תגובתם המקדמית לעתירות, כדלקמן.

2. עניינין של העתירות שבכותרת – בג"ץ 47996-10-25 הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' ממשלת ישראל, בג"ץ 54363-10-25 ארגון העיתונאים והעיתונאיות נ' שר התקשורת ובג"ץ 19886-12-25 מועצת העיתונות והתקשורת בישראל נ' ממשלת ישראל (להלן: העתירות, עתירת הצלחה, עתירת ארגון העיתונאים ו-עתירת מועצת העיתונות, בהתאמה) – בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 (להלן: הצעת חוק השידורים או הצעת החוק). בעתירות מבוקשים סעדים שמטרתם להביא לביטול החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: ועדת השרים לחקיקה) לאשר את הנחת הצעת חוק השידורים על שולחן הכנסת, לבטל את הקריאה הראשונה, ולהשיב את הצעת החוק לעבודת מטה ממשלתית תקינה. זאת, מאחר שלטענת העותרים הצעת החוק לוקה בחוסר בשלות להנחה על שולחן הכנסת; כי בגיבושה נפלו פגמים תהליכיים שונים; והיא כוללת הסדרים הטומנים בחובם פגיעה משמעותית בחופש הביטוי והעיתונות.

לצד זאת מבוקשים בעתירות סעדים לעניין הקמתה של הוועדה מיוחדת להצעת חוק התקשורת (שידורים) בכנסת, שהוקמה לצורך להכנת הצעת החוק השידורים לקריאה השנייה והשלישית (להלן: הוועדה המיוחדת), שלטענת העותרים פגומה לגופה בשל "הפקעת סמכות" של ועדת הכלכלה ללא כל הצדקה עניינית לכך, ואף מעלה חשש כי ההליך נועד להביא לאישור הצעת החוק בקצב מואץ ובלי שתינתן לחברי הכנסת אפשרות ממשית לגבש את עמדתם ביחס להצעת החוק המורכבת המונחת בפניהם, ותוך פגיעה ב"עקרון ההשתתפות" של חברי הכנסת בהליך החקיקה.

3. נעדיכן, כי היועצת המשפטית לממשלה אישרה לשר התקשורת להיות מיוצג בעתירה זו על-ידי עורך-דין פרטי.

4. במוקד העתירות עומדת הצעת חוק **ממשלתית** שבמרכזה רפורמה נרחבת בשוק השידורים בישראל. על פי תכליתה המוצהרת, הרפורמה נועדה לגשר על פערי אסדרה משמעותיים שהתהוו במרוצת השנים בשוק השידורים, לאחר שהאסדרה הנוהגת לא הדביקה את קצב התמורות הטכנולוגיות ושינויי העומק בהרגלי צריכת המידע של הציבור.

מדובר ברפורמה נרחבת ביותר, חריגה בהיקפה ובמורכבותה, המשתרעת על פני למעלה ממאה עמודי חקיקה. הרפורמה כוללת שורה ארוכה של הסדרים מקצועיים, כלכליים ורגולטוריים, והיא צפויה לבצע שינוי נרחב ועמוק באסדרה של שוק השידורים הישראלי; ולהשפיע באופן עמוק על כלל השחקנים הפועלים בו. הצעת החוק מושא העתירות היא רגישה במיוחד מאחר שהיא עוסקת באסדרת פעילותם של גופי תקשורת, ובכלל זאת של כאלה המשדרים שידורי חדשות ואקטואליה, שעל חשיבותם המרכזית לקיומה ולתפקודה התקין של חברה דמוקרטית אין צורך להכביר מילים.

כל רפורמה ממשלתית, ודאי רפורמה מורכבת ורגישה כמו זו שלפנינו, חייבת להישען על תשתית מקצועית מוצקה, מקיפה ועדכנית, ולשקף תוצר של תהליך ממשלתי סדור, שבגדרו נערכה בחינה זהירה, שיטתית ומדוקדקת של מכלול ההסדרים המוצעים, הן במישור המקצועי והרגולטורי, הן במישור המשפטי-חוקתי. בתחום השידורים, יש להבטיח כי קידום

מדיניות הממשלה בנושא זה, ובכלל זאת הגשמת שיקולי יעילות, חדשנות ותחרות, ייעשה תוך שמירה קפדנית על תכליות יסוד משטריות-חוקתיות, ובראשן ההגנה על חופש הביטוי והעיתונות, על עקרונות המגוון והפלורליזם, על עצמאות התקשורת, מקצועיותה ומהימנותה. כמקובל, וכפי שקבוע בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, בתום ההליך המקצועי וליבון הסוגיות וטרם הבאת הצעת החוק בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, נדרש לקבל את אישור היועצת המשפטית (או מי מטעמה) להצעת החוק בכללותה. זאת, לאחר שההסדר גובש במלואו, כך שניתן יהיה לבחון את היבטיו המשפטיים כמכלול.

**לא כך נעשה במקרה שבפנינו.** אף שבתחילה הצעת החוק קודמה בהליך ממשלתי מקצועי ותקין, הליך זה נגדע בעיצומו, והמלאכה לא הושלמה. החל משלב זה של "שבירת הכלים", **דבקו בהליך גיבוש הצעת החוק פגמים היורדים לשורש ההליך ושאינם מקיימים את הדרישות האמורות.** כפי שיפורט בהמשך, שר התקשורת בחר לקטוע את הליך העבודה הממשלתי האינטנסיבי, הסדור והפורר שבמהלכו גובשה הרפורמה מבחינה מקצועית ומשפטית. זאת לאחר שהייעוץ המשפטי לממשלה שיקף כי ההצעה כפי שגובשה באותה עת לוקה בפגמים תהליכיים ומשפטיים ממשיים; כי היא אינה בשלה; וכי עננה חוקתית מרחפת מעליה. כתוצאה מכך, טיוטת הצעת החוק הובאה לדיון לפני ועדת השרים לענייני חקיקה כאשר **הסדרי ליבה** שבה נותרו חסרים והליבון המקצועי והמשפטי לגביהם טרם הושלם. כמו כן, חלק מההסדרים שנכללו בטיטת הצעת החוק שהונחה לפני ועדת השרים לא נתמכו בעבודה מקצועית מספקת ואלו עוררו קשיים חוקתיים ניכרים, בדגש על ההשלכות על חופש הביטוי וחופש העיתונות; לגבי חלקם לא התקיימו כלל ישיבות סדירות של גורמי המקצוע המשפטיים במשרד התקשורת ומשרד המשפטים (דוגמת פרק האכיפה המינהלית) וחלקם טרם נכתבו (כך למשל, ההצעה הונחה לפני ועדת השרים ללא דברי הסבר, אשר בהצעת חוק בסדר גודל שכזה הם בגדר "מורה נבוכים" להבנת עיקריה). כמו כן, באותו מועד, טרם קיים הליך ההיוועצות הקבוע בחוק עם רשות האסדרה, שהחל רק לאחר שוועדת השרים כבר הורתה על פרסום הצעת החוק ברשומות. לבסוף, חלקים נרחבים מהצעת החוק לא עברו את עבודת "שלב הנסחות" במחלקת הבניית החוק במשרד המשפטים, וכתוצאה מכך ההצעה אינה מאורגנת באופן ברור ומקשה על הבנת הסעיפיה.

עוד בטרם נרחיב בפרטי ההצעה, נדגיש כי מדובר ברפורמה מורכבת של אסדרת שוק התקשורת, ובכלל כך שידורי החדשות, שיש לה השפעה רחבת היקף על **ליבת חופש הביטוי וחופש העיתונות ולזיקה הבלתי נפרדת בינם לבין צביונה הדמוקרטי של המדינה.** בולטים בהקשר זה הם רכיביה של ההצעה המבקשים **לבטל את ליבת האסדרה הנוהגת בתחום שידורי החדשות, מבלי להציג ערובות חלופיות להבטחת מהימנותן ומקצועיותן; ואלה הנוגעים לביטול משמעותי של מגבלות הבעלויות הצולבות – הסדר העשוי לייצר השתלטות מהירה של מעטים על רבים מכלי תקשורת בישראל, באופן החותר בבירור תחת עקרונות של פלורליזם ומגוון דעות.** אך חשוב לציין, כי הדברים אינם מתמצים בשני פרקים אלה, אלא באים לידי ביטוי במכלול של הוראות השזורות לאורך הפרקים השונים שבהצעת החוק, שהליבון המשפטי לגביהן לא הסתיים ובחלקו אף לא התחיל, אשר יש בהן כדי לפגוע בעצמאות של גופי השידורים.

**הפגמים התהליכיים והפגמים המהותיים שנפלו בהסדר, משמשים תמונת מראה זו של זו.** אין, אפוא, להתפלא כי קידומה של הצעת חוק ללא השלמת הליבון המקצועי והמשפטי בשלב הפנים ממשלתי הנדרש הוביל, בין היתר, לכך שחלק מההסדרים הכלולים בה מעוררים קשיים חוקתיים ניכרים בהיבטי חופש הביטוי והעיתונות.

כתוצאה ממכלול הנסיבות האמורות, הצעת החוק הובאה לוועדת שרים מבלי שניתן לה אישור של היועצת המשפטית לממשלה, ותוך שהונחה בפני הוועדה חוות דעת מפורטת וחרیפה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) לשעבר, עו"ד מאיר לוי, מיום 18.5.25, שבה נקבע כי לא ניתן לקדם את הצעת החוק במתכונתה הנוכחית, ונדרש לתת מענה הן לפגמים התהליכיים והן לפגמים המהותיים שנפלו בה.

חרף האמור, ועדת השרים אישרה את הצעת החוק, ואף שבה ותיקפה את החלטתה תוך מתן הוראה לפרסמה ברשומות כפי שהיא. התרעות חוזרות ונשנות של הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר **הפגמים הקשים** שנפלו בהליך הגיבוש הממשלתי ובהסדרים עצמם, והצורך בריפויים, לא הואילו. הייעוץ המשפטי לממשלה עמד במכתביו כי נדרש לשוב לעבודה ממשלתית סדירה בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת, תוך התחייבות מצדו לעשות ככל הניתן כדי לסייע בקידומה המהיר של ההצעה, אך הדבר לא נעשה. בסופו של יום, פורסמה הצעת החוק ברשומות מבלי שניתן לה אישור משפטי של היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה, כנדרש בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, וזאת באופן חריג ותקדימי. חריגות זו אף קיבלה ביטוי מפורש בהערה שנכללה בגוף הצעת החוק כפי שפורסמה ברשומות.

יודגש כי בראשיתו של הליך החקיקה הפנים-ממשלתי, גובשה הרפורמה בהתאם לדפוסים המקצועיים המקובלים ובהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה בעניין הצעות חוק ממשלתיות, תוך שיתוף פעולה מלא וענייני בין מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לבין משרד התקשורת. ואולם, **בשלב מסוים, משהתחדדו מחלוקות משפטיות מהותיות, הנוגעות לחוקיותם של חלק מן ההסדרים שעל הפרק ולפגיעה בחופש הביטוי וחופש העיתונות, התברר כי שר התקשורת אינו נכון לקיים שיח נוסף במטרה להגיע להסדרים שיבטיחו את עמידת הצעת החוק באמות המידה החוקתיות המתחייבות.** בשלב זה החליט השר לסטות מן ההליך הממשלתי התקין, להפר את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה, ולהביא את הצעת החוק לדיון בפני ועדת השרים לחקיקה – תוך התנגדות נחרצת של הייעוץ המשפטי לממשלה ומבלי שניתן לה האישור המשפטי הנדרש, שלפיו אין מניעה משפטית להביא את ההצעה לדיון לפני ועדת השרים.

5. **התעלמות משומרי הסף האמונים על תקינותו של הליך החקיקה בשלב הפנים ממשלתי מעת שמתברר שהעמדה המשפטית אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות אותה השר או הממשלה מבקשים לקדם, אינה אירוע ייחודי למקרה זה, אלא חלק ממגמה רחבה של התנהלות הממשלה המעידה על תפיסה שלפיה מנגנוני הבקרה והאיזון שנועדו לשמור על עקרונות היסוד וזכויות האדם, אינם רכיב הכרחי בהליך הפנים ממשלתי, אלא מכשול שיש לעוקפו מקום שבו הוא אינו משרת את התוצאה המבוקשת.**

במקרה דנן, מגמה זו באה לידי ביטוי לא רק בהתנהלות מול הייעוץ המשפטי לממשלה, אלא גם בהליך ההיוועצות מול רשות האסדרה, אשר כפי שנרחיב להלן **נועד להבטיח את תקינות ההליך הפנים ממשלתי בהיבט התהליכי, כערובה לביצוע עבודה מקצועית, במיוחד ברפורמות רחבות היקף מעין אלו המחייבות גיבוש תשתית מקצועית רחבה ומבוססת.** הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה החל מלכתחילה רק לאחר שוועדת השרים לענייני חקיקה כבר אישרה את הצעת החוק, עיתוי אשר כשלעצמו מעמיד בספק את סיכוייה של ההיוועצות להשפיע על פרטי ההסדר המתגבש, שהלכה למעשה הושלם ביחס למרבית חלקיו. הליך ההיוועצות עצמו נמשך כחודשיים, ובו היו דין ודברים ממושכים בין הדרג המקצועי במשרד התקשורת לבין רשות האסדרה. אף על פי כן, בסוף התהליך, כשרשות האסדרה הביעה ביקורת על הליך גיבוש האסדרה שביצע משרד התקשורת וקבעה שנפל בו פגם מהותי, קביעה חריגה כשלעצמה, עמדת מליאת הרשות לא נבחנה לגופה פעם נוספת, ברצינות המתחייבת ובחפץ לב, ובחלוף שלוש שעות בלבד הודיע שר התקשורת כי בכוונתו להתקדם עם הצעת החוק כפי שהיא. לאחר מכן, החל מהלך של דה-לגיטימציה כלפי גורמי המקצוע ברשות האסדרה, אשר הואשמו כי הם פועלים משיקולים זרים ותוך ניגוד עניינים, וזאת כדי להטיל דופי בעמדתם המקצועית, תחת תיקון הפגם המהותי שנפל בהליך גיבוש האסדרה, ודיון ענייני בו.

גם הייעוץ המשפטי לממשלה מואשם כי עמדתו ביחס להצעת החוק נובעת ממניעים פסולים. לאחרונה אף הוגשה בקשת חופש מידע על-ידי ב"כ שר התקשורת, במסגרתה התבקשו תכתובות בנוגע לפגישות שנערכו בין משרד המשפטים או רשות האסדרה לבין משרד עורכי הדין המייצגים את זכייניות הטלוויזיה המסחריות, בנוגע להצעת החוק. בבקשה נטען שעולה חשש שעמדתו של הייעוץ המשפטי לממשלה ביחס להצעת החוק "משקפת לחצי הלוביסטים ולא אינטרס ציבורי" (ראו בקשות חופש מידע מטעם ב"כ השר, מצורף ומסומן **מש/40**). כמו כן, בכמה הזדמנויות בדיוני הוועדה המיוחדת, התבטאו יושבת ראש הוועדה והשר כי עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה המשתתפת בדיונים, נובעת מן הרצון לסכל את הצעת החוק מטעמים בלתי ענייניים או מטעמים פוליטיים. זהו ביטוי נוסף לאופן שבו העמדה מקצועית של גורמי המקצוע בממשלה הממלאים את תפקידם הציבורי ומצביעים על הפגמים מהותיים והתהליכים שנפלו בהליך, נענית בהכפשות, דה-לגיטימציה והפחדה. **מדובר בתופעה פסולה מהיסוד אשר נועדה להוביל לחקיקה הפוגעת בעקרונות יסוד ובחופש העיתונות והתקשורת וכן להלך אימים על שומרי הסף, ואין להשלים עמה.**

ניסיון משמעותי לא פחות להסיר מכשולים אפשריים בקידום הצעת החוק במסלול הרגיל, שבגדרו עשויה להתעורר התנגדות עניינית לרכיבים הכלולים בהצעת החוק, המשיך גם בכנסת. נוכח חשש כי חה"כ דוד ביטן, יו"ר ועדת הכלכלה, לא יקדם את הצעת החוק בקצב הנדרש או אף יאתגר רכיבים בה, קידם שר התקשורת מהלך שבסופו החליטה ועדת הכנסת, באופן חריג, להעביר את הדיון בהצעת החוק מוועדת הכלכלה – הוועדה בכנסת האמונה על תחום התקשורת ודנה במכלול הצעות החוק הקשורות בכך – לוועדה מיוחדת שהרכבה נקבע מראש לצורך הדיון בהצעת חוק זו. היועצת המשפטית לכנסת הביעה התנגדות למהלך וגילתה דעתה כי הדבר עולה כדי **פגם בהליך החקיקה**. גם הפעם, המהלך לא נעצר.

מהלכים אלה כולם משקפים את הגישה לפיה יש לקדם את הצעת החוק באופן מהיר, חרף העדרה של תשתית מקצועית ומשפטית ביחס להסדרים מרכזיים בהצעה, ועל אף שההצעה לוקה בפגמים הליכיים ומשפטיים חמורים.

**מדובר אפוא במקרה חריג וקיצוני של התנערות מחובות המשפט המינהלי ודריסת דפוס העבודה המקובלים בממשלה בכלל, ובהצעת חוק בסדר גודל שכזה – בפרט.**

6. בתמצית ייאמר, כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שאף הובהר למשרד התקשורת קודם לפרסום ההצעה ברשומות, בשלב הפנים ממשלתי של הליך גיבוש החקיקה **נפלו פגמים היורדים לשורש ההליך**. הלכה למעשה, הממשלה הניחה לפני הכנסת הצעת חוק אשר אמנם נושאת את הכותרת "הצעת חוק ממשלתית", אך אינה מתאפיינת במאפיינים המתחייבים של הצעה כאמור, אשר בהתאמה גם מקנה לה עדיפות וקיצורי דרך בהליכי החקיקה בהשוואה להצעת חוק פרטית, כפי שנרחיב להלן. ההצעה הנוכחית אינה בשלה, הסדרי הליבה בה לא הושלמו ולא לובנו, חלקים מהותיים בה חסרים או שלא התקיים לגביהם דיון, ועננה חוקתית מרחפת מעל חלק מהסדריה. הנחת הצעת חוק במתכונת זו על שולחן הכנסת עלולה **לשבש** את סדרי העבודה התקינים בין הרשויות. הכנסת אינה אמורה ואף אינה ערוכה, מבחינה עניינית ומוסדית, לשמש זירה להשלמת עבודת מטה מקצועית הנדרשת לרפורמות מקיפות ומורכבות, ואינה אמורה לשמש "בורר" בין עמדות שונות בתוך הממשלה – ובוודאי לא מקום שבו נדרשת הכרעה במחלוקות משפטיות פנימיות. תפקידה של הכנסת במסגרת הצעת חוק ממשלתית מתחיל לאחר שהממשלה גיבשה הסדר שלם, לאחר עבודת מטה סדורה ומיצוי ההליך הממשלתי הנדרש, והביאה בפניה נוסח מגובש שנבחן בכל היבטיו.

7. פגמים אלה והנסיבות שהובילו אליהם ניכרים בבירור גם בהליך החקיקה המתנהל בימים אלה בוועדה המיוחדת בכנסת. הליך החקיקה מאופיין בלעומתיות, בראש ובראשונה כלפי גורמי המקצוע מקרב הממשלה – הן נציגי רשות האסדרה, הן נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה, אשר מואשמים כי עמדותיהם אינן ענייניות, לוקות בשיקולים זרים או פוליטיים, וכי כל תכליתן היא "לסכל" את קידום הצעת החוק. לגופם של דברים, נציגי הממשלה מתקשים להציג את תמונת הדברים המלאה, להשיב לשאלות ענייניות של חברי הכנסת, וליתן בידיהם את מלוא התשתית העובדתית והמשפטית הדרושה להם לצורך הדיון בהצעה, שכן הדיון ברבות מהסוגיות שמתעוררות לא מוצה ולא לובן כנדרש, ובפרט כך בכל הנוגע לפגמים המשפטיים שבהצעה. הפערים והחורים שיש בהצעת החוק במתכונתה הנוכחית, שבים ועולים במהלך דיוני הוועדה ומקשים על חברי הכנסת להבין את ההסדר, על תכליותיו, ולגבש לגביו עמדה, תוך שנציגי הממשלה מתבקשים שוב ושוב להשלים את העבודה הממשלתית המתחייבת ביחס להצעת החוק. בהעדר נכונות לחזור לסדרי עבודה ממשלתיים תקינים, להבשיל את ההסדרים אשר נדרש להשלים את ליבונם, לקבל את אישור היועצת המשפטית לממשלה להסדר בכללותו, ולאחר מכן להביא בפני הוועדה נוסח מעודכן שניתן לקיים לגביו דיון סדור - הדיונים בהצעת החוק נתקלים בקשיים של ממש.

זאת ועוד. הגישה לפיה יש להתקדם עם אישור ההסדר ויהי מה, לא נעצרה בהליך הממשלתי, אלא צפה גם בדיונים בוועדה המתאפיינים ברצון מתמיד להאיץ את דיוני החקיקה, גם

במחיר של דיונים פחות מעמיקים בהסדרים המורכבים. שר התקשורת ויו"ר הוועדה הביעו אי שביעות רצון מחברי כנסת שביקשו לדון בסוגיות הרחבות הנוגעות להסדרים הנדונים או להציג תמונת מצב שלמה בתחום מסוים, בשל האטות קצב עבודת הוועדה. שר התקשורת ויושבת ראש הוועדה אף באו בטרזניה כלפי הייעוץ המשפטי לוועדה בקשר למילוי תפקידם, ובין היתר על כך שניאותו למלא אחר בקשתם של חברי הכנסת ולהציג בפניהם את מלוא התמונה הנורמטיבית והרוחבית ("מה אנחנו כאן מנוע חיפוש גוגל שלכם", כלשונו).

ביטוי נוסף להלך הרוח בוועדה משתקף באמירתה של יו"ר הוועדה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי – חוקתי), המשתתפת בחלק ניכר מדיוני הוועדה, ביום 6.1.26, כי לא תוכל לשוב ולהציג בפני הוועדה את עמדתה ביחס לקשיים ולפגמים שנפלו בהליך גיבוש ההצעה בבמשלה ולחוסר בשלותה של ההצעה, מן הטעם שיש בכך, לשיטתה, כדי לעכב את הדיונים.

כל אלה מובילים למסקנה כי ללא ריפוי הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי וחזרה לעבודה ממשלתית תקינה, פגמים אלה יקרינו גם על הליך החקיקה בכנסת ועלולים להביא לכך שגם בו עלולים ליפול פגמים מהותיים של ממש.

8. לאור האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה לנוכח צבר הנסיבות החרגי, ובין היתר בשים לב לרגישותו וחשיבותו המוגברת של הנושא הנדון, ובהינתן פגמים מהותיים שנפלו בהליך הגיבוש הממשלתי של הצעת החוק ואשר מקרינים גם על הליך החקיקה בכנסת, לפנינו מקרה "**קיצוני וחרגי**" המצדיק להקדים את הביקורת השיפוטית על **הליך החקיקה** (להבדיל מהביקורת על ההצעה לגופה) כבר לעת הזו, אף שטרם הושלם הליך החקיקה. רק בדרך זו ניתן יהיה להחזיר את הצעת החוק הממשלתית למסלולה התקין, ולהבטיח את עמידתה באמות המידה הנדרשות מהצעת חוק ממשלתית, ולמנוע תקלה חמורה שתצא תחת ידה של הכנסת.

9. **במישור הסעד** – מפאת חשיבותו ומרכזיותו של עיקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות, חרף הפגמים המהותיים והחמורים שנפלו בהליך גיבושה של הצעת החוק במסגרת עבודת הממשלה, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה אין מקום, בשלב זה, לעשות שימוש בסעד החרגי של הכרזה על בטלות הקריאה הראשונה. זאת, נוכח חריגותו של סעד זה מנקודת מבט של כיבוד הדדי בין רשויות השלטון, וכן בשים לב לאפשרות לבחון את מכלול הפגמים והשלכותיהם באופן שלם ומקיף יותר בתום הליך החקיקה.

חלף זאת, מוצע כי ייקבע מתווה דיוני ברור ומחייב, אשר יאפשר את חידוש ההליך הפנים ממשלתי, בצד שהייה לתקופת זמן מוגבלת של דיוני הוועדה המיוחדת אשר התקדמו בינתיים משלב דיוני הפתיחה לשלב ההקראה, כך שבשלב זה כבר נידונים פרטי ההסדר לגופו. מתווה זה עשוי, בנסיבות המתאימות, לאפשר את תיקון הכשלים שנפלו בהליך בדרך של השלמת הליבון הממשלתי של הצעת החוק, עד לקבלת אישור היועצת המשפטית לממשלה להצעת החוק בכללותה, בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת. לאחר מכן, ניתן יהיה לחדש את הדיונים בהצעת החוק בכנסת כסדרם, תוך הצגת המעטפת המקצועית והמשפטית המלאה של מערך הייעוץ המשפטי הממשלתי. **דרך זו עשויה אף לייתר, בהמשך הדרך, את**

**הצורך בהידרשות לסעדים חוקתיים חריגים בעקבות טענות לפגמים מהותיים שנפלו בהליך החקיקה.**

השהיית הליכי החקיקה אפשרית בין אם בדרך של הפעלת סמכות שר התקשורת והממשלה המעוגנת בסעיף 95 לתקנון הכנסת למשיכת הצעת החוק ולהחזרתה לאחר השלמת המלאכה, ובין אם בדרך של פנייה של השר לוועדה המיוחדת בבקשה להשהות את הדיונים על מנת להביא בפניה נוסח שהושלמה לגביו המלאכה (בדומה לבקשות אחרות שלו לוועדה באשר לקצב דיוניה).

**משכך, בידי שר התקשורת מצוי, הלכה למעשה, המפתח לריפוי הפגמים המהותיים שנפלו בהליך גיבוש ההצעה, והחזרתה למסלול התקין.**

בנסיבות אלה, התערבות שיפוטית אשר תורה לשר התקשורת לנקוט בצעדים כאמור לריפוי הפגמים שנפלו בהליך, אינה עולה כדי התערבות ישירה בהליך החקיקה הפרלמנטרי של הכנסת ועל כן היא שומרת במידה הרבה ביותר על עיקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות. מדובר בהתערבות המצויה **במישור המינהלי** – ביקורת שיפוטית על אופן הפעלת סמכויותיו של שר בממשלה ועל עמידתו בחובות המוטלות עליו מכוח הדין והמשפט המינהלי – באופן המתרחק מליבת הביקורת החוקתית על עבודת הכנסת כרשות מחוקקת.

הבחנה זו אינה טכנית בלבד. היא משקפת את מהות הסעד המבוקש, אשר אינו מבקש לכפות על הכנסת דרך התנהלות מסוימת, להתערב בסדרי הדיון בה, או להביא לתוצאה חקיקתית מסוימת, אלא אך להבטיח עמידה בהוראות הדין ולכך שפעולתו של השר, תיעשה במסגרת הכללים הנורמטיביים החלים על עבודת הממשלה, ותוך כיבוד מנגנוני הבקרה והאיזון שנועדו להבטיח את תקינות הליך החקיקה הממשלתי המאפיין ומייחד הצעות חוק ממשלתיות.

אין לכחד כי אף התערבות שיפוטית מעין זו, היא חריגה ומעוררת מורכבות. ואולם, חשוב לציין, כי גם צבר הנסיבות שבפנינו הוא אכן חריג וקיצוני ואין לו תקדים מבחינת החקיקה הממשלתית, בפרט חקיקה מורכבת ורחבת היקף שכזו. ישנו חשש ממשי כי המשך קידום הצעת החוק במתכונת הנוכחית ובקצב הנוכחי, ללא ריפוי הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי, לא ניתן יהיה גם לקיים הליך חקיקה תקין בכנסת. לפיכך, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי במכלול נסיבות המקרה החריגות, יש ליתן סעד כאמור המאפשר ריפוי הפגמים המהותיים שנפלו בשלב הפנים ממשלתי ולאחר מכן, לשוב אל הכנסת, שתוכל לחדש את הליך החקיקה, ולהביא בפני חברי הכנסת תמונה מקצועית ומשפטית מלאה של האסדרה המוצעת בתחום השידורים שהיא מורכבת, רגישה ומקיפה, כמתחייב לשם קיום בחינה רצינית ומעמיקה. יהיה בכך כדי להעמיד בידי חברי הכנסת כלים לגבש עמדה מושכלת ביחס להצעת החוק.

10. לבסוף יצוין, כי אף שעניינן של העתירות בתקינות הליך חקיקה מסוים, הסוגיות המתעוררות בענייננו הן רוחביות ועקרוניות, וחורגות במובהק מן המקרה הקונקרטי שלפנינו. התקדים השלילי הגלום בהן עלול לשבש באופן עמוק את הליכי גיבושן של הצעות חוק ממשלתיות, באופן שיאפשר לממשלה – שככלל, נהנית מרוב קואליציוני אוטומטי בכנסת – להביא בפני הכנסת הצעות חסרות, בלתי מבוססות, שאינן נשענות על אדנים מקצועיים, תוך דילוג על הייעוץ המשפטי לממשלה, ואשר עמידתן באמות המידה החוקתיות הנוגעות לקידום חקיקה בישראל מוטלת בספק, אם בכלל.

בין היתר יש במקרה זה כדי לחדד את השאלה מה משמעותה של הכותרת "הצעת חוק ממשלתית" – האם מדובר רק בהליך פורמלי שמצביע על זהות הגורם היוזם את הצעת החוק, ודי בכותרת פורמלית זו כדי להעבירה למסלול המקוצר בכנסת ממנה נהנית "הצעת חוק ממשלתית" (בהשוואה להצעת חוק פרטית); או שמא מדובר בתוצר של תהליך פנים-ממשלתי מקצועי סדור, המלווה בייעוץ משפטי, אשר מניח בפני הכנסת תשתית מקצועית ומשפטית נדרשת לקידומה של חקיקה במסלול המתאים לחקיקה ממשלתית, ובכך טמון הקשר שבין תהליך זה וההליך המקוצר שעוברת הצעת חוק ממשלתית בכנסת.

בהיבט של הביקורת השיפוטית מתעוררת שאלה רחבה באשר להשפעתם של פגמים חמורים שנפלו בשלב הממשלתי של גיבוש הצעת החוק, על עיתוי הביקורת השיפוטית, סוגיה שטרם לובנה באופן מעמיק עד כה בפסיקה. בכלל זה, נדרש לבחון מהם המקרים שבהם תהיה הצדקה להקדים את עיתוי הביקורת השיפוטית ולמקדה בשלב גיבוש הצעת החוק הממשלתית - שהוא שלב מינהלי אך בעל חשיבות מכרעת לגבי עיצובו של דבר חקיקה המקודם על ידי הממשלה. זאת, בשים לב לכך שככלל, הביקורת השיפוטית על תוצרי הליך החקיקה נערכת, בפריזמה חוקתית ורק עם השלמת ההליך.

11. זאת ועוד; יש לתת את הדעת גם לחשש מפני "אפקט המצנן" על חופש הביטוי שעלול להיגרם מעצם קידום הצעת החוק במכלול הנסיבות המאפיינות את הליך החקיקה הנוכחי, וזאת הגם שעניינה של העתירה בביקורת שיפוטית על תהליך החקיקה ולא על תוכנו המהותי של ההסדר.

בפנינו הצעת חוק הכוללת רפורמה מורכבת, רגישה, רחבה ומקיפה, של אסדרת שוק התקשורת, ובכלל כד שידורי החדשות, שיש לה השפעה רחבת היקף על ליבת חופש הביטוי וחופש העיתונות ולזיקה הבלתי נפרדת בינם לבין צביונה הדמוקרטי של המדינה. הסדרים רבים השזורים בהצעת החוק עמדו במוקד ההתנגדות המשפטית שהוצגה בהליך הפנים ממשלתי מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה. כאמור, משהובעה התנגדות זו הממשלה החליטה "לדלג" מעל החובה לקבל אישור משפטי להצעה בכללותה, לרבות ביחס לרכיבים אלה.

12. על האופן הבלתי תקין שבו מקדמת הממשלה את ההצעה יש להשקיף בראייה רחבה, הכוללת גם מהלכים משמעותיים נוספים המקודמים על ידה בתחום התקשורת בכלל, ושידורי החדשות בפרט. נזכיר אך בקצרה את החלטת הממשלה בדבר סגירת תחנת הרדיו גלי צה"ל מיום 22.12.25 שלגביה ניתן ביום 28.12.25 צו ביניים בבג"ץ 61683-12-25; וכך הצעות חוק

פרטיות שונות, המקודמות על ידי חברי כנסת מהקואליציה ואשר זכו לתמיכת הממשלה, שעניין סגירת תאגיד השידור הישראלי, או שינוי צביונו כגוף שידור עצמאי. יוזמות אלו כולן מתכנסות לכדי תמונה כוללת של מהלך ממשלתי מקיף שנועד לשנות את דמותה של התקשורת החופשית בישראל, אשר חלקים מרכזיים של הצעת החוק משתלבים בו. על רקע זה, קידום ההצעה במתכונת הנוכחית, תוך "דילוג" חסר תקדים על צמתים חיוניים בתהליך הפנים ממשלתי, ובמרכזו החובה לקבל את אישור היועצת המשפטית לממשלה ביחס להצעת החוק בכללותה, מעביר מסר ברור כי הממשלה נחושה לקדם את הצעת החוק במהירות, חרף סימני השאלה המקצועיים והמשפטיים שהוצגו בבירור על ידי רשות האסדרה והייעוץ המשפטי לממשלה. **מכלול המהלכים האמורים, עלול להתיע את כלי התקשורת מלפעול באופן עצמאי ולהעביר ביקורת על השלטון. אפקט מצנן זה אינו "ממתין" עד לאישור הצעת החוק, אלא נגרם כבר עתה מעצם קידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית ובדרך הנוכחית.**

יודגש כי דברים אלה קיבלו גם ביטוי ממשי בדיוני הוועדה, שבמסגרתם, בין היתר, יו"ר הוועדה ושר התקשורת, מסווגים עיתונאים וגופי תקשורת שונים ל"שמאל" ו"ימין", תוך הצהרתם כי מטרתה של הצעת החוק היא להביא להחלשת הקול התקשורתי של "השמאל", נוכח מה שמתואר על-ידם כהשתלטותו על השיח הציבורי.

13. לצד העניין הפרטני, אין להתעלם גם מכך שהפגם המהותי שנפל בהליך הממשלתי משקף התנהלות פסולה רחבה יותר בכל הנוגע לקידום הליכי חקיקה ומהלכים ממשלתיים.

הפגמים המהותיים שנפלו בהליך זה הם ביטוי לתופעה רחבה יותר שבמסגרתה שר התקשורת, כמו שרים נוספים, אינם רואים עצמם מחויב לסדרי מנהל תקינים, לכללי המשפט המנהלי, למעמדן המחייב של הנחיות היועצת המשפטית לממשלה ביחס לממשלה, ואף להחלטות שיפוטיות.

הדברים מקבלים ביטוי גם בתהליכי חקיקה ממשלתיים אחרים – כך לאחרונה השר לשיתוף פעולה אזורי דוד אמסלם, שרשות החברות נמצאת תחת אחריות משרדו, הביא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק מורכבת שגיבש בתחום חוק החברות הממשלתיות, הכוללת בין היתר שינויים מהותיים במשטר התאגידי שחל על החברות הממשלתיות והסרת ערובות מפני מינויים פוליטיים בחברות אלו, ללא שנערך לגביה שיח פנים ממשלתי, לרבות השיח המשפטי המתחייב עם מחלקת ייעוץ וחקיקה לצורך ליבונה, וממילא מבלי שקיבלה אישור משפטי לקידומה. זאת, תוך הפרה ברורה של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מסי 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (להלן: **הנחיית היועצת**) בנוגע לאופן בו מגובשת ומקודמת חקיקה ממשלתית (ראו בעניין זה מכתבו של השר אמסלם מיום 5.1.26, והמענה שניתן לכך מהמשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.1.26, מצורף ומסומן **מש/41**).

במישור הרחב יותר, בימים אלה מקדם שר המשפטים טיוטת החלטת ממשלה לתיקון תקנון הממשלה, המבקשת לשנות סדרי עולם, בכל הנוגע למעורבות הייעוץ המשפטי לממשלה בעבודת הממשלה ובקידום הצעות חוק ממשלתיות, ולמעשה לאפשר לממשלה לפעול בלא ייעוץ משפטי ולהסיר ערובות שנועדו להבטיח את תקינות עבודת הממשלה ואת כפיפותה של

הממשלה לשלטון החוק. כך, ההצעה מבקשת לאפשר לממשלה להגיש הצעת החלטה לממשלה ללא חוות דעת משפטית, אם זו לא ניתנה תוך שבעה ימים מיום שנתבקשה בכתב; להעביר את האחריות על פרסום תזכירי חוק לידיו של מנכ"ל המשרד הרלוונטי במקום הייעוץ המשפטי למשרד הרלוונטי הנושא באחריות הזו היום, לקצוב זמנים קשיחים לשלבי קידום החקיקה הממשלתית באופן שלא מאפשר הליך חקיקה מעמיק וסדור, וכן לקבוע שלא יידרש אישור הייעוץ המשפטי לממשלה להצעת חוק ממשלתית קודם לפרסומה ברשומות וגם עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר תהיה אופציונלית בלבד (ראו בעניין זה את חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – מינהלי) מיום 25.1.26, וכן את מענה מזכיר הממשלה מיום 27.1.26, מצורף ומסומן מש/42).

**אירועים אלה, הם ביטוי של תופעה רחבה יותר של פרימת הליכי עבודה סדורים של הממשלה ושימוש בכלים ממלכתיים למטרות פוליטיות, תוך הסרת ערובות לשמירת שלטון החוק ברשות המבצעת.**

14. מצבר הנסיבות וכן מדבריו המפורשים של שר התקשורת עולה בבירור כי החלטתו "לשבור את הכלים" ולחדול מקידום ההצעה במתכונת המתחייבת, אינה נובעת מחוסר הבנה, אי-בהירות או טעות באשר למהות הפגמים שנפלו בהליך, ואף לא מאי-הבנה ביחס לעמדתו הברורה של הייעוץ המשפטי לממשלה שלפיה בנסיבות העניין לא ניתן לקדם את הצעת החוק. ההיפך הוא הנכון: **מן ההתנהלות עולה תמונה של בחירה מודעת ומכוונת לקדם את הצעת החוק חרף ההבנה הברורה בדבר קיומם של פגמים תהליכיים ומהותיים חמורים, וחרף העמדה המשפטית המפורשת שהוצגה לאורך הדרך על כך שלא ניתן לקדמה במתכונתה זו.**

דברים אלה באו לידי ביטוי גם בדברי שר התקשורת ומזכיר הממשלה במהלך הדיונים בכנסת, לפיהם הם אינם רואים עצמם מחויבים לפעול בהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה, שהיא בגדר גורם מייעץ בלבד, וכי מעת שמתקבלת החלטת ועדת השרים לחקיקה היא ממצה את ההליך הפנים ממשלתי ו"בולעת" את כל שלביו, ולפיכך עמדת היועצת המשפטית אינה מחייבת את הממשלה, בהעדר סעד שיפוטי שניתן על-ידי בית המשפט בסוגיה. לפי גישה זו, גם במצבים שבהם מתקיימת לשיטת הייעוץ המשפטי לממשלה מניעה משפטית להבאת הצעה לדיון בפני ועדת השרים, אין בכך כדי למנוע מוועדת השרים להחליט לתמוך בה ולהמשיך בקידום הצעת החוק. הצהרות אלה אינן משתמעות לשתי פנים, והן שוללות כל אפשרות לטעון בדיעבד כי ההליך הבעייתי נבע מאי-הבנה או מחילוקי דעות שוליים.

**יש לראות בהתנהלות זו סטייה מודעת ומכוונת מן המסגרת החוקתית והנורמטיבית המסדירה את אופן עבודת הממשלה ואת יחסי הגומלין בינה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה; ומופע נוסף של דחיית מעמדה של היועצת המשפטית לממשלה כפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הממשלה – עיקרון יסוד מושרש, על פי פסיקתו ארוכת השנים של בית משפט נכבד זה. התנהלות זו פוגעת במנגנוני שלטון החוק, בעקרון החוקיות ובתשתית המוסדית שנועדה להבטיח כי חקיקה ממשלתית תיעשה בהליך תקין, אחראי וכפוף לביקורת משפטית אפקטיבית. בנסיבות אלו, בהן הממשלה רואה את עצמה, הלכה**

למעשה, פטורה מקיום חובות הדין המינהלי עת היא מגבשת הצעת חוק ממשלתית, הליך החקיקה בכנסת כבר במישור המושגי אינו יכול "לרפא" את פגמיה של הממשלה. גם מהטעם הזה אין להמתין עם הבחינה השיפוטית לתום הליך החקיקה.

15. סיכומו של דבר: לעמדת היועצת המשפטית לממשלה בפנינו מקרה "קיצוני וחריג" המצדיק את התערבותו בפגמים שנפלו בהליך החקיקה במישור המינהלי כבר בעת הזו, כדי להבטיח את ריפוי הפגמים שנפלו בהליך גיבוש הצעת החוק ולהחזיר את הליך החקיקה למסלולו התקין. התערבות שיפוטית נדרשת גם במבט רחב יותר של פרימת תהליכים ממשלתיים סדורים, במטרה להסיר מגבלות משפטיות מעל כוחה של הממשלה. במצב הדברים החריג שנוצר, מתחדד הצורך בהידרשותו של בית המשפט הנכבד לסוגיה כבר בשלב זה, על מנת למנוע את הנזקים המצטברים לשלטון החוק ולהבטיח את תקינות הליכי החקיקה בכנסת. על כן, בשים לב לכובד משקל הסוגיות האמורות והשלכתן על הדיונים המתנהלים בימים אלו בכנסת, יבקשו המשיבים כי בית המשפט הנכבד יורה על קביעת דיון דחוף בעתירות במועד קרוב ככל הניתן.

16. למען שלמות התמונה יצוין, כי גדיעת העבודה המשותפת על הצעת החוק, תוך הבאתה לוועדת השרים לענייני חקיקה תחת התנגדות חריפה של היועצת המשפטית לממשלה, הובילה לשיבוש העבודה הממשלתית על הצעת החוק – הן בשלב הממשלתי, הן בהליך בכנסת. תוצאה בלתי רצויה זו אכן מעוררת חוסר נוחות רבה ביחסים שבין הממשלה לבין הכנסת, פורמת את ההליך הממשלתי, ומקשה בדיוני החקיקה להציג בפני חברי הכנסת הצגה משפטית מלאה ביחס להסדרים הכלולים בה.

חוות הדעת שהוגשו לוועדת השרים לענייני חקיקה על-ידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, כמו גם חליפת המכתבים שנוהלה עם מנכ"ל משרד התקשורת ועם מזכיר הממשלה מאז ועד היום, מציגות תמונה רחבה ומלאה של העמדות והתפישות השונות ביחס להשתלשלות ההליכים, ושל הפערים בתפיסות היסוד באשר לאופן קידום של הליכי חקיקה ולמעמדו של הייעוץ המשפטי לממשלה במסגרתם.

בהמשך לכך, ועל רקע המחלוקות המהותיות שהתעוררו בסוגיה, אישרה היועצת המשפטית לממשלה לשר התקשורת ייצוג נפרד בהליך.

מאחר שהדברים הועלו על הכתב, ניתן להתרשם מהשתלשלות העניינים באמצעות עיון במכלול המכתבים שהוחלפו בין הצדדים בנושא, אשר צורפו לתגובה זו. במסגרת מכתבים אלה מוצגת גם עמדתו של מנכ"ל משרד התקשורת, אשר סבר שלא נפלו פגמים מהותיים המחייבים את עצירת הליך החקיקה כדי לרפאם, וכן הביע מורת רוחו מאופן גיבוש התגובה לעתירה, אשר הביא לתפישתו לכך שהתגובה אינה מייצגת נאמנה את עמדתו ואת עמדת גורמי המקצוע במשרדו. בהקשר זה ראו את מכתביו מיום 27.1.26 ומיום 1.2.26 המדברים בעד עצמם (צורפו כנספחים **מש/35** ו-**מש/37** לתגובה, בהתאמה).

17. הלך טיעוננו יהיה כדלקמן: תחילה, נעמוד על המסכת העובדתית הדרושה לענייננו. במסגרת זו נתאר בתמצית את האסדרה הקיימת על שוק השידורים והרקע שעמד מאחורי הצעת החוק מושא העתירות. בהמשך לכך, נתאר את הליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית – תחילתו בעבודה מקצועית של ועדה ציבורית וסופו ב"שבירת הכלים" על ידי שר התקשורת ופרסום הצעת החוק ברשומות ללא קבלת אישור משפטי מטעם היועצת המשפטית לממשלה וחרף הפגמים המהותיים שנמצאו בהליך על ידי רשות האסדרה; לאחר מכן נעמוד על הליכי החקיקה בכנסת – על הקמתה של ועדה מיוחדת להכנת הצעת החוק חלף הבאתה לוועדת הכלכלה ועל הקושי בניהול דיוני חקיקה ענייניים בנסיבות האופפות את הצעת החוק. בהמשך לכך נפרט את עמדת המשיבים ונסביר בהרחבה מדוע לפנינו מקרה נדיר וחרגי המצדיק סעד שיפוטי כבר בעת הזו, טרם הושלם הליך החקיקה. לבסוף, נעמוד על הסעד אשר לעמדת היועצת המשפטית לממשלה יש בו כדי להחזיר את הצעת החוק לדיון במסלולה התקין.

## **תוכן עניינים**

15	העובדות הדרושות לעניין
15	א. הצעת חוק השידורים – רקע כללי
19	ב. תזכיר החוק
22	ג. חידוש העבודה הממשלתית על הצעת החוק
30	ד. הדיונים בהצעת החוק בוועדת השרים לחקיקה וניסיונות להשלמת ההליך הפנים ממשלתי
38	ה. ההליך מול רשות האסדרה
46	ו. אישור הצעת החוק על-ידי ועדת השרים לחקיקה בפעם השלישית
48	ז. פרסום הצעת החוק ברשומות
51	ח. הליכי החקיקה בכנסת
57	ט. השתלשלות העניינים לאחר הקמתה של הוועדה המיוחדת
63	<b>העתירות שבנדון</b>
64	<b>עמדת המשיבים</b>
65	המסגרת הנורמטיבית - ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה
67	עיתוי הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה
70	עיתוי הביקורת – בשלב הפנים ממשלתי
74	ההצדקה לקיים את הביקורת שיפוטית על הפגמים ההליכיים שנפל בהצעת החוק כבר עתה
98	סיכומו של דבר
98	<b>מישור הסעד</b>

## העובדות הדרושות לעניין

### א. הצעת חוק השידורים – רקע כללי

18. הצעת חוק השידורים היא הצעת חוק מקיפה שנועדה להנהיג רפורמת עומק בשוק שידורי תכני צפייה-ושמע (שידורים הכוללים גם תמונה וגם שמע, להלן גם: **אודיו-ויזואל**). תכליתה היא התמודדות עם פערי אסדרה שנוצרו בשוק זה בעשורים החולפים בשל התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות; התבססות של רשת האינטרנט כאמצעי עיקרי להעברת מידע; ושינויי עומק בהרגלי צריכת מידע ותוכן על ידי הציבור הרחב. ההצעה צפויה לשנות מן היסוד את מכלול ההסדרים הנוגעים לאסדרת שידורי האודיו-ויזואל בישראל, ולהקים מאסדר חדש ויחיד, שיפקח על כלל השחקנים הפועלים בשוק זה. אגב כך, ההסדר המוצע עשוי להביא לכך שלאשונה, בתנאים מסוימים, תחול אסדרה גם ביחס לשידורים ברשת האינטרנט, ובכלל זאת שידורי חדשות המשודרים באתרי אינטרנט.

ההצעה כוללת רכיבים מרכזיים נוספים המשליכים במישרין על התנהלותה של התקשורת החופשית בישראל ועל המידה שבה ניתן יהיה לממש בגדרה את זכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי והעיתונות. מבלי למצות, אלה כוללים שינויים קיצוניים בכל הנוגע לאסדרת שידורי החדשות בערוצים המסחריים; ביטול באופן משמעותי את המגבלות על החזקה צולבת בכלי תקשורת מסוגים שונים, מהלך אשר עשוי לאפשר, בקלות ובמהירות יחסית, השתלטות מהירה של מעטים על כלי תקשורת במדינות שונות, באופן המאיים על עקרונות הפלורליזם וריבוי הבמות בשוק התקשורת.

יצוין כי אף שהצעת החוק ממוקדת באסדרת שוק השידורים האודיו-ויזואליים, היא שהרשות המוקמת מכוחה עתידה לשמש כגורם מאסדר גם ביחס לשוק הרדיו. בשלב הראשון, האסדרה בתחום הרדיו אמורה להימשך במתכונתה הקיימת על פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התשי"ן-1990 (להלן: **חוק הרשות השנייה**), מבלי שאמור לחול בה שינוי מהותי, למעט הקמת המאסדר החדש. בשלב השני, צפויה להשתלב עם הצעת החוק הנוכחית הצעת חוק נוספת של משרד התקשורת, שמטרתה לערוך שינויים מהותיים גם במשטר האסדרה החל על שוק הרדיו.

### א.1. האסדרה הנוהגת ממעוף הציפור

19. בתמצית, אסדרת שוק השידורים הישראלי, כפי שהתהוותה בעשורים האחרונים, מושתתת על הבחנה בין שני סוגי פעילות מסחרית בתחום השידורים האודיו-ויזואליים: שידורי טלוויזיה רב ערוצית ושידורי ערוצים מסחריים.

טלוויזיה רב-ערוצית מסופקת באופן מסורתי על ידי חברות הכבלים והלוויין, אשר שידוריהן מועברים על ידי תשתית כבלים או צלחות לוויין. טלוויזיה רב ערוצית מאגדת ערוצים רבים, אשר הנגישות אליהם נעשית באמצעות ממשק צפיה (לרוב, ממיר) המאפשר לצופה לצפות בערוצים שונים, כשבכל ערוץ מועבר תוכן מובחן (להלן: **פלטפורמות רב ערוציות** או

**פלטפורמות**). על פי האסדרה הנוהגת בעת הנוכחית, פלטפורמות רשאיות לגבות מלקוחותיהן דמי מנוי, אך ככלל הן אינן רשאיות לשבץ בשידורים פרסומות (למעט חריג בסעיף 6כד(ב) לחוק התקשורת שאינו מיושם). פעילותן של הפלטפורמות מוסדרת בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, והן חייבות ברישיון מכוחו. על פעילותן מפקחת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן: **מועצת הכבלים והלוויין**).

הערוצים מסחריים (ערוצי הברודקאסט) הם ערוצים המשדרים "תוכן פתוח" (Free to Air – FTA) וליניארי (רצף תכני צפייה ושמע שעובר "בזמן אמת"), וכל ערוץ מספק אך ורק את התוכן המועבר במסגרתו. על פי האסדרה הנוהגת, ערוצים אלה רשאים לשבץ פרסומות לאורך רצף השידור, אך הם אינם רשאים לגבות דמי מינוי. ערוצים אלה חייבים ברישיון מכוח חוק הרשות השנייה, ועל פעילותם מפקחת מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: **מועצת הרשות השנייה**).

באופן מסורתי, שידורי הכבלים והלוויין הועברו (ועודם מועברים בחלקם) על גבי תשתיות כבלים ולוויין, ואילו שידורי הערוצים המסחריים הועברו, באמצעות תדרי רדיו ואמצעים אנלוגיים אחרים. כיום שידורי הערוצים המסחריים מופצים בעיקר על גבי הפלטפורמות הרב ערוציות ובאמצעות מערך "עידן פלוס", שהוא מערך הפצה חנימי המאפשר את קליטת ערוצי הברודקאסט הפועלים מכוח רישיון לפי חוק הרשות השנייה באמצעות ממיר ייעודי, וללא הכרח לרכוש מינוי לפלטפורמה רב ערוצית.

20. הבדל משמעותי בין סוגי הפעילות האמורים נוגע ל**שידורי חדשות**. על פי האסדרה הקיימת, רק הערוצים המסחריים רשאים לשדר חדשות, והוותיקים שבהם (שידורי קשת בע"מ - "ערוץ 12"; ורשת מדיה בע"מ - "ערוץ 13") **מחויבים לעשות כן** על פי תנאי הרישיון שלהם. לעומת זאת, הפלטפורמות הרב-ערוציות אינן רשאיות לשדר חדשות המופקות על ידן (להבדיל משידורי חדשות של ערוצים המועברים באמצעותן).

לחובה החלה על הערוצים המסחריים לשדר חדשות נלווית מעטפת אסדרתית רחבה, שתכליתה להבטיח, ככל הניתן, את מהימנותם ומקצועיותם של שידורי חדשות המופקים בתוך ערוץ מסחרי, בשים לב לחשיבות ולהשפעה המכרעת של שידורי חדשות על סדר היום במדינה דמוקרטית. במוקד האסדרה עומדת החובה לשדר חדשות באמצעות חברת חדשות, שהיא תאגיד נפרד מן הערוץ המסחרי; החובה להעמיד בראש חברת החדשות עורך ראשי עצמאי המשמש גם כמנכ"ל החברה ונהנה מהגנה רחבה יחסית על עצמאותו; שילובם של דירקטורים מטעם הרשות השנייה (שהיא המאסדר המדינתית) בדירקטוריון חברת החדשות; העמדת תקציב מזערי מחוייב לטובת שידורי חדשות ועוד.

לצד זאת, בשנת 2018 נוספה מדרגה "רכה" יותר של אסדרה בתחום החדשות, עם חקיקתו של חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח-2018 (להלן: **תיקון מס' 44**). תיקון זה יצר מסלול וולונטרי, המתיר לערוצים קטנים שהכנסותיהם משידורים אינן עולות על 80 מלש"ח לשדר חדשות באופן וולונטרי. כדי לעודד ריבוי מהדורות חדשות מזה, ולמנוע הטלת נטלת רגולטורי כבד מדי על ערוצים קטנים המבקשים לעשות את צעדיהם

הראשונים בתחום זה, קובע החוק חובות דומות ברוחן לאלו שקבועות ביחס לערוצים הוותיקים, בדבר הפרדה בין מערכת החדשות וריחוקה מן הפעילות העסקית של ערוץ עצמו, אך כל זאת ללא החובה לשדר חדשות באמצעות תאגיד חדשות נפרד (חברת החדשות). נכון להיום, ערוץ קטן אחד מימש את זכותו לשדר חדשות במסגרת זו, ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ("ערוץ 14").

21. בנוסף, האסדרה הקיימת יוצרת חובות "העברה" ו-"נשיאה" הדדיות בין הפלטפורמות המסורתיות לבין הערוצים המסחריים. משמעות חובות אלו היא כי הפלטפורמות הרב-ערוציות מחויבות להעביר את שידוריהם הלינאריים של הערוצים המסחריים, ובמקביל הערוצים המסחריים מחויבים להעמיד לרשותן של הפלטפורמות הרב-ערוציות את תכניהם כאמור, כל זאת מבלי שמועברת תמורה בין הצדדים.

22. לבסוף, האסדרה הקיימת כוללת חובת השקעה בהפקות מקומיות (להלן: **הפקות מקור**), ובפרט הפקות מסוגה עילית, ובכלל כך יצירות דוקומנטריות (תעודה), החלה הן על הפלטפורמות, הן על הערוצים המסחריים, בשיעורים משתנים, ובכפוף לכללים המפורטים שקובעים המאסדרים המפקחים על פעילותם. חובה זו נועדה לתמוך, לקדם ולעודד יצירה ישראלית עילית בשפה העברית, שההנחה לגביה היא כי הם אינה בהכרח הפופולרית והרווחית ביותר, ולכן יש לעודד גופים מסחריים ליצור אותה ולא ניתן להסתמך בהקשר זה על כוחות השוק בלבד.

## **2.א. התמורות בשוק השידורים האודיו-ויזואליים והצורך בעדכון האסדרה**

23. בעשורים האחרונים ובפרט בעשור האחרון, חלו תמורות טכנולוגיות משמעותיות ביותר, ובמרכזן ההתקדמות בתשתיות האינטרנט המאפשרות העברה של נתונים רבים יותר. תמורות אלו שינו את מאפייניו העסקיים והטכנולוגיים של שוק השידורים מאחר שהפצת שידורים באמצעות רשת האינטרנט (להלן: שירות OTT – Over the Top), הפכה לפשוטה יותר מבחינות רבות. ואולם, האסדרה לא הדביקה את ההתפתחויות הטכנולוגיות, ולפיכך **פעילות השידורים הנעשית על גבי התווך האינטרנטי אינה כפופה לאסדרה על פי החקיקה הקיימת, אשר תוארה לעיל**. מצב דברים זה יוצר עיוותים משמעותיים, והבחנה בין סוגי השחקנים רק על בסיס התווך הטכנולוגי על גביו הם מספקים שירותים.

כתוצאה מההתפתחות הטכנולוגית החלו גם הפלטפורמות הוותיקות בהסבת חלק מפעילותן לאינטרנט, ובמקביל חדירה של שחקנים מתחרים הביאה להתפתחות הדרגתית של תחרות מולן. כפועל יוצא מכך, ההכנסות המסורתיות וכנגזרת שלהן גם שיעורי ההשקעה של הפלטפורמות הרב-ערוציות הוותיקות בהפקות מקור הולכים וקטנים, שכן החובה חלה רק על פעילותן הכפופה לאסדרה המתבצעת על גבי תשתית הכבלים והלוויין. במקביל, כאמור, החלו לקום פלטפורמות רב ערוציות חדשות המופצות על גבי האינטרנט בלבד ולכן לכתחילה לא נכנסו תחת כנפיה של האסדרה והן אינן חבות בחובות הנוגעות להפקות מקור, הגם שהשירות המסופק על ידן זהה במהותו ובמאפייניו לשירות המסופק על גבי הפלטפורמות

מבוססות התשתית. למעשה, על-פי נתוני משרד התקשורת, כ-80% מהציבור צופה בשידורים באמצעות תשתית OTT שלגביה האסדרה הקיימת כמעט אינה תקפה, ומגמה זו צפויה להמשיך ולהתרחב.

מבחינת ערוצי הברודקאסט, ההפצה על גבי תשתית אינטרנט איפשרה בין היתר להתחיל לספק גם שירותי "צפייה נדחית" (VOD או "Catch Up") המאפשרים לצופים לצרוך את תוכן הערוץ ללא צפייה בפרסומות, עניין המחייב שינוי והתאמת המודל העסקי של ערוצים אלה. כמו כן, בשנים האחרונות הוקמו ערוצי "ברודקאסט" חדשים המופצים אך ורק על גבי רשת האינטרנט, שאינם מחויבים לפעול מכוח רישיון לפי חוק הרשות השניה ועל כן אינם מפוקחים (גם ביחס לשידורי חדשות, אם ישנם).

24. עיוותים ותמורות אלה הן שעמדו בבסיס דיוניהן של שורה ארוכה של ועדות ציבוריות וצוותים שונים ובפרט של הוועדה הציבורית האחרונה שדנה בנושא – הוועדה לאסדרת העל בתחום השידורים שהגישה המלצותיה בשנת 2021 (להלן: **ועדת פולקמן**).<sup>1</sup>

### **א.3. ועדת פולקמן – גיבוש עקרונות לאסדרת תחום השידורים**

25. ועדת פולקמן הוקמה ביום 6.9.20 על-ידי שר התקשורת דאז, חה"כ יעזר הנדל, ומונתה לצורך גיבוש המלצות בנוגע לעקרונות האסדרה הרלוונטיים לתחום השידורים, בהינתן המגמות בארץ ובעולם בתחום זה. בראשות הוועדה עמד חה"כ לשעבר רועי פולקמן, והיא כללה ארבעה חברים ממשרד התקשורת, חברה ממשרד האוצר, חברה ממשרד המשפטים, וכן משקיפים מטעם רשות התחרות, הרשות השנייה ומועצת הכבלים והלווין (מינהלת אסדרת השידורים).

ביום 27.7.21 ועדת פולקמן הגישה את המלצותיה לשר התקשורת דאז, וביום 1.9.21 הן אומצו על-ידו.

דו"ח המלצות ועדת פולקמן ניתן לצפייה בקישור:

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/27072021/he/Report-Folkman\\_Committee.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/27072021/he/Report-Folkman_Committee.pdf)

26. כעולה מדו"ח הוועדה, המלצותיה גובשו מתוך מטרה להביא לכך ששוק השידורים יהיה שוק תחרותי המספק שירותי שידורים מגוון ואיכותי לציבור, וזאת, בין היתר, באמצעות הורדת

<sup>1</sup> בין הוועדות והצוותים שדנו בצורך ברפורמות שונות בתחום התקשורת: הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל בשנת 2008 ("ועדת גרונאו"); הוועדה הבינמשרדית לבחינת משמעות והיתכנות של שינוי שיטת ההסדרה בתחום שידורי הטלוויזיה המסחריים בשנת 2009 ("ועדת מרדכי"); הוועדה הבינמשרדית לבחינת משמעות והיתכנות של שינוי שיטת ההסדרה בתחום שידורי הטלוויזיה המסחריים בשנת 2009 ("ועדת מרדכי"); הוועדה לבחינת יישום הוראות החוק בדברת הפקות מקור בערוצים המסחריים בשנת 2014 ("ועדת אייל"); הוועדה לאסדרת שידורים מסחריים בשנת 2015 ("ועדת שכטר"); הוועדה המייעצת לעניין הסדרת הרגולציה על שוק השידורים בשנת 2016 ("ועדת פילבר").

חסמים ועידוד הגברת התחרות בשוק, לצד רגולציה חכמה ואפקטיבית שנועדה לקדם שוק שידורים מגוון, איכותי, מקצועי ואיתן כלכלית, המשרת את האינטרס הציבורי במובנו הרחב.

המלצתה המרכזית של הוועדה הייתה לכוון אסדרת שידורים חדשה על בסיס עיקרון "הנייטרליות הטכנולוגית", כך שהאסדרה תהיה אדישה לתווך הטכנולוגי על גביו מועבר התוכן, ותחול על כלל השחקנים הרלוונטיים, בהתאם למאפייני פעילותם.

על רקע האמור, המליצה הוועדה על הקמת רגולטור אחד ועצמאי לתחום השידורים המסחריים אשר ייקרא "רשות השידורים המסחריים", ויפקח על פעילות פלטפורמות וערוצים מסחריים, בין אם אלה עוברים על גבי תשתית, בין אם על גבי רשת האינטרנט (OTT). הקמתו של רגולטור אחד נועדה גם לייעל את האסדרה ולאפשר התייחסות כוללת לשוק המאוסדר, בניגוד למצב הקיים היום בו ההפרדה בין הרגולטורים יוצרת חוסר אחידות באסדרה.

בנוסף, הוועדה עמדה על חשיבות עצמאות הרגולטור מהשפעות פוליטיות ומהשפעות הגורמים המפוקחים על ידו גם יחד, וזאת בשים לב לכך שאסדרה הנוגעת לתוכן המשודר עלולה לעורר חשש לפגיעה בחופש הביטוי וניסיון להכתיב את השיח הציבורי (דו"ח הוועדה, בעמ' 28).

27. יצוין כבר עתה כי הוועדה הותירה נושאים שונים ללא המלצה סדורה (או אף תוך המלצה לבחינה בהמשך) וכי לא הוציאה תחת ידה טיוטת הצעת חוק (כפי שעשתה, למשל, הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל – "ועדת לנדס"). על כן, הצעת החוק מושתתת בחלקים רבים על המלצות ועדת פולקמן, אך בחלקים אחרים משקפת עמדה מקצועית מאוחרת שגובשה במשרד התקשורת, שלא בהתבסס על המלצות ועדה ציבורית, לרבות ביחס להסדרי הליבה. לגבי חלק אחר של הסדרי ליבה חלו שינויים, שחלקם משמעותיים וחלקם אף סוטים מהמלצות הוועדה.

## ב. תזכיר החוק

28. על יסוד המלצות ועדת פולקמן, פרסם משרד התקשורת ביום 9.8.22 להערות הציבור את "טיוטת הצעת חוק עקרונות האסדרה של אספקת תכנים אודיו-ויזואליים לציבור, התשפ"ב-2022", והזמין את הציבור להתייחס לטיוטת התזכיר. יצוין, כי פרסום זה היה וולונטרי, וקדם לפרסום תזכיר החוק הרשמי להערות הציבור (שהוא שלב מתחייב לפי הנחיית היועצת בדבר טיפול בהצעות חוק ממשלתיות). טיוטה זו פורסמה זמן לא רב לפני קיומן של הבחירות לכנסת ה-25 וזאת על מנת להציג לציבור ולבעלי העניין את ההסדרים המתגבשים להערות.

העתק מכתב השימוע מיום 9.8.22 מצורף ומסומן מש/1.

29. המועד לקבלת הערות הציבור על טיוטת התזכיר הוארך מספר פעמים על-ידי משרד התקשורת, עד ליום 30.1.23. וזאת, לאחר כינונה של ממשלת ישראל ה-37 וכניסתו לתפקידו של שר התקשורת הנוכחי, ד"ר שלמה קרעי, ביום 29.12.22. לטיוטת התזכיר התקבלו, בין היתר, עשרות התייחסויות של גורמים בעלי עניין.
30. לאחר עיבוד הערות הציבור שהתקבלו לטיוטת התזכיר, ביום 24.7.23 פורסם תזכיר החוק הממשלתי (להלן: **תזכיר החוק**). תזכיר החוק כלל שינויים בהשוואה לטיוטת התזכיר שפורסמה, חלקם בעקבות הערות הציבור שהתקבלו, וחלקם בעקבות חשיבה מחודשת בתוך משרד התקשורת או מתוך צורך להשלמת חוסרים (למשל בכל הנוגע לתיקונים עקיפים), וכן מתוך מדיניותו של שר התקשורת הנוכחי ביחס לנושאים שונים בהם עוסק התזכיר. התזכיר כלל הסדרים מורכבים, מסועפים, בעלי היבטים מקצועיים, משפטיים וכלכליים משמעותיים ביותר מבחינת שוק השידורים הישראלי, העולים כדי רפורמה יסודית ומקיפה בתחום השידורים.
31. תזכיר החוק שונה מההסדר שפורסם להערות הציבור במסגרת השימוע המקדים. בשלב גיבוש התזכיר הוספו לו מספר הסדרים משמעותיים אשר לא נכללו בפרסום לשימוע, ואשר בחלקם כלל לא נדונו על-ידי ועדת פולקמן, וחלקם חרגו מהמלצותיה, ובהם:
- א. **הרכב מועצת השידורים והליך בחירת חברי המועצה** – בתזכיר החוק, הוצע כי מועצת השידורים תורכב מתשעה חברים – שלושה עובדי מדינה שימונו בהתאם להמלצות של שרי התקשורת, הכלכלה והאוצר; שלושה נציגי ציבור שיוצעו על ידי ועדת איתור בת שלושה חברים שימונו על ידי שרי התקשורת, החינוך והמשפטים; יושב ראש שיוצע על ידי ועדת איתור בת חמישה חברים שכוללת שלושה חברים שימונו על ידי שרי התקשורת, החינוך והמשפטים, את מנכ"ל משרד התקשורת ואת נציב שירות המדינה או נציגו. בהצעה זו הוצע להגביל מינוי לחבר מועצה של מי שהוא בעל זיקה אישית או עסקית לגורם פוליטי אך לא נכלל איסור על זיקה פוליטית לגורם כאמור.
- ב. **ביטול האסדרה בתחום שידורי החדשות** – בעוד שבטיוטת התזכיר הוצע לשמור על הסדר הליבה בדבר שידור חדשות באמצעות חברת חדשות נפרדת מן הערוץ המסחרי, בצד הקלת חלק מרכיבי "המעטפת" המלווים הסדר זה, במסגרת תזכיר החוק, הוצע לראשונה, **לבטל** את האסדרה הנוהגת על שידורי חדשות מסחריים. בכלל כך הוצע לבטל את החובה לשדר חדשות באמצעות חברת חדשות נפרדת, שתכליתה העיקרית היא לייצר חיץ בין מערכת החדשות לבין פעילותו השוטפת של הערוץ המסחרי והשיקולים המסחריים שבבסיסה. כן הוצע לבטל את חובת המאסדר לקבוע כללים אכיפים בתחום האתיקה, ולהותיר את המלאכה לכל גוף שידור בעצמו, שיחויב בקביעת כללי אתיקה עצמיים שלא יאכפו על ידי המאסדר, גם בתחום החדשות.

ג. **בעלויות צולבות באמצעי תקשורת** – בתזכיר החוק הוצע לבטל חלק מהמגבלות המוטלות היום על בעלות של יותר מאמצעי תקשורת אחד, ולאפשר לגורם המפעיל גוף שידור להחזיק בעיתון או באתר אינטרנט חדשותי, בכפוף לבחינת השפעת רישום במרשם על קידום התחרות והמגוון. בנוסף, הוצע בתזכיר כי הסדר זה יפקע בחלוף עשר שנים (כאשר כבר בחלוף חמש שנים ניתן יהיה להכניס שינויים בהסדר בצו של השר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת). גם הצעה זו לא חופפת להמלצות ועדת פולקמן, שסברה כי נכון לאותו מועד אין מקום להמליץ על ביטול המגבלות על הבעלויות הצולבות, תוך שציינה כי בהינתן השינויים הרבים במבנה השוק וההתפתחויות החלות בו, ייתכן שיהיה בעתיד צורך לבחון שינויים במגבלות אלה **"לצורך שמירה על אותן מטרות"** (עמ' 77 לדו"ח).

ד. **מדידת נתוני צפייה** – בתזכיר החוק הוצע **לראשונה**, כי מועצת השידורים תוכל לדרוש נתוני צפייה מספקי תכני צפייה-ושמע, לאסוף את המידע ולעבד אותו, אם מצאה כי "הדבר דרוש לצורך התערבות על מנת לספק מידע ואומדן אמינים של נתוני צפייה-ושמע" (סעיף 81(א) לתזכיר). עוד הוצע כי רשות השידורים תהיה רשאית, בעצמה או תוך הסתייעות באחר, לעבד ולפרסם מידע מצרפי שהתקבל מספקי התכנים לאחר עיבודו בשיטות סטטיסטיות מקובלות (סעיף 81(ד) לתזכיר). הצעה חריגה זו לא נזכרה ולא נדונה בוועדת פולקמן, לא בטיוטת החוק, ולא קדמה לה עבודת מטה מספקת שבכוחה לבסס את הצורך בהסדר ואת פרטיו המוצעים.

32. למחרת פרסום תזכיר החוק, ביום 25.7.23, פורסם דו"ח הערכת השפעות אסדרה (להלן: **דו"ח RIA**).<sup>2</sup> בעקבות פרסום הדו"ח, הודיעה רשות האסדרה למשרד התקשורת כי בכוונתה לממש את סמכותה ולייעץ לו על דו"ח ה-RIA האמור, בהתאם להוראת סעיף 21(ב) לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן: **חוק עקרונות האסדרה**). לאחר בחינה ראשונית של הדו"ח, ושיח שערכה רשות האסדרה עם משרד התקשורת, פנה מנכ"ל משרד התקשורת ביום 20.9.23 לרשות וביקש כי לא תגבש את חוות דעתה ביחס לדו"ח שפורסם, אלא תמתין עד להעברת דו"ח חדש ומעודכן להיוועצות. נקדים את המאוחר ונציין, כי בסופו של יום פרסם משרד התקשורת דו"ח RIA מעודכן, רק כעבור **כמעט שנתיים**, בחודש יולי 2025, לאחר שהצעת החוק כבר אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה, וניתנה הנחייה לפרסמה ברשומות כפי שהיא.

33. ביום 21.8.23 הסתיימה התקופה לקבלת הערות הציבור לתזכיר החוק. לתזכיר התקבלו למעלה מאלף הערות, מתוכן 70 הערות מבעלי עניין, המחזיקות, ברובן עשרות עמודים כל אחת. ועוסקות במכלול הנרחב של הנושאים שהובאו בתזכיר.

<sup>2</sup> קישור לפרסום תזכיר החוק:

<https://www.tazkirim.gov.il/s/legislativeworkactivity/a133Y00000K4M5xQAF/%D7%94%D7%A4%D7%A6%D7%94-%D7%9C%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8?language=iv>

34. בשל אירועי ה- 7.10.23 והמלחמה בעקבותיו שבמהלכה גוייסו לשירות מילואים פעיל חלק מחברי הצוות שטיפל בתזכיר ובהנתן ההתאמות בסדרי העדיפויות והמיקוד הממשלתיים, השהה משרד התקשורת את קידום התהליך לתקופה של מספר חודשים.

### ג. חידוש העבודה הממשלתית על הצעת החוק

35. החל מחודש פברואר 2024 התחדשה במשרד התקשורת העבודה על הצעת החוק, עיבוד התגובות הרבות וביצוע תיקונים, שינויים והתאמות בתזכיר החוק כפי שפורסם.

בתקופה זו נערך שיח פנים ממשלתי מקיף, שכלל, בין היתר, ימי דיונים ייעודיים בהם השתתפו עובדי משרד התקשורת ונציגים של מספר גורמי ממשלה, לרבות מחלקת ייעוץ וחקיקה, על מנת לדון בשינויים נשקלים בהסדרי הליבה בחוק.

**בחודש ספטמבר 2024** הועבר למשרד המשפטים נוסח מתקדם של התזכיר לצורך התנעת הליך העבודה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה, כמתחייב לפי הנחיית היועצת (ראו סעיפים 49-50 להנחיה). בנוסח זה הוטמעו שינויים משמעותיים בהשוואה לנוסח התזכיר וזאת לאחר שנשקלו כלל ההערות – של בעלי עניין, של ארגוני חברה אזרחית ושל גורמי ממשל שונים.

יובהר, כי שלב הליבון של הצעת החוק מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מוקדש לבחינה סדורה ושיטתית של מכלול הסוגיות המשפטיות הכרוכות בהצעת החוק, טיובה, הבהרתה, ניסוחה והבשלתה לכדי **הצעת חוק ממשלתית** שלמה הזוכה כמכלול לאישור היועצת המשפטית לממשלה או מי ממשניה, שלפיו אין מניעה משפטית להביאה לדיון לפני ועדת השרים לענייני חקיקה ולקדמה לכנסת (סעיף 4 להנחיה).

מדובר בהצעת חוק רחבת היקף ומורכבת במיוחד, הכוללת שורה ארוכה של הסדרים ראשוניים ובעלי השלכות רגולטוריות וחוקתיות משמעותיות, אשר מטבע הדברים ליבונם אורך זמן ומחייב תהליך סדור. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה כי חלק מן ההסדרים שנכללו בתזכיר החוק לא נשענו על המלצות קודמות של ועדה ציבורית, וגובשו לראשונה בעקבות דיונים מקצועיים משמעותיים בתוך משרד התקשורת. משכך, בשלב הליבון התבקש משרד התקשורת להציג תשתית מקצועית מלאה שתתמוך בהסדרים המוצעים ותבהיר את תכליותיהם. היעדר תשתית מקצועית ביחס לחלק מההסדרים, בפרט אלה שעוררו קושי משפטי ובפרט בהיבטי זכויות אדם, עיכב מטבע הדברים את היכולת המעשית לעמוד על תכליתם המדויקת והשלכותיהם על השוק, וכנגזרת ישירה מכך – לא איפשר להשלים את הבחינה המשפטית.

36. חשיבותה ומורכבותה של ההצעה, בצד רצונו של שר התקשורת לקדמה במהירות, הביאו להירתמות משמעותית של מחלקת ייעוץ וחקיקה, להצבת הטיפול בהצעה בראש סדר העדיפויות ולהקצאת משאבי כח אדם ייעודיים לעניין. התהליך התאפיין בעבודה אינטנסיבית ומאומצת שנמשכה ברצף עד לחודש מאי 2025. במהלך תקופה זו התקיימו

דיונים רבים במגוון הנושאים, על פני מאות רבות של שעות, בין הגורמים רלוונטיים במשרד התקשורת ובמחלקת ייעוץ וחקיקה.

37. במסגרת הליך העבודה המשותף והמאומץ על הצעת החוק, **באופן חריג ביותר**, ובניגוד לסדר הדברים המקובל בהליכי גיבוש הצעת החוק הממשלתית, אישר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), להתחיל בעבודת הנסחות על הצעת החוק בשיתוף המחלקה להבניית חקיקה במשרד המשפטים בתזכיר החוק, וזאת **במקביל** להמשך תהליך העבודה המקצועי.

בצד ההיעתרות לבקשה החריגה, הודגש והובהר כי אין בתחילת הליך הנסחות כדי ליתר את הצורך להשלים את הליבון המשפטי ביחס להצעה בכללותה, לרבות ביחס לחלקים שהחל לגביהם הליך הנסחות, וזאת כדי להבטיח כי בעת שתונח טיוטת החוק לפני ועדת השרים לענייני חקיקה, ניתן יהיה לאשר כי מבחינה משפטית, ההצעה עומדת באמות המידה המשפטיות המתחייבות, כמתחייב על פי הנחיית היועצת. עוד הובהר למשרד התקשורת כי מפאת מורכבותה וחיובותה של הצעה העוסקת בשידורים בכבל, ובשידורי חדשות בפרט, לכל הפחות רכיבי הליבה של ההצעה יצטרכו להיבחן על ידי היועצת המשפטית לממשלה ולא די יהיה באישור של מי ממשנה, כמפורט בהנחיית היועצת.

38. במסגרת השיח המשותף נערכו שינויים שונים בנוסח התזכיר, וכן זוהו מספר סוגיות מרכזיות, אשר לגביהן הוערך כי ללא הסדר משפטי מניח את הדעת, הן עשויות למנוע את קידום הצעת החוק ולהטיל בספק את חוקתיות ההסדר כולו. כך, בין השאר ביחס לביטול הגורף של הסדרים הנוגעים לשידורי החדשות בערוצים המסחריים הנוהגת בישראל מאז ראשיתם; והביטול הנרחב של מגבלת הבעלויות הצולבות, שנועד להבטיח את עיקרון ריבוי הבמות, ומניעת ריכוזיות יתר בשוק התקשורת, המתאפיין מלכתחילה בריכוזיות גבוהה.

נוכח האמור, הוחלט לקיים גם ישיבות שוטפות בדרגים בכירים ביותר – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) דאז ומנכ"ל משרד התקשורת, מר אלעד מקדסי. זאת כדי לנסות ולקדם פתרון אשר מצד אחד יאפשר לשר התקשורת לקדם את מדיניותו בנושאים האמורים, ומצד שני יבטיח את המסגרת המשפטית והחוקתית המתחייבת.

בחלק מהנושאים חלה התקדמות מסוימת, אך בחלק מהנושאים נותרה המחלוקת בעינה ואף העמיקה, כאשר הובהר כבר באותה העת כי בראיית הייעוץ המשפטי לממשלה, ההסדרים המוצעים מעוררים חשש לפגיעה חמורה בזכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות, לפגיעה במגוון הדעות ובעיקרון הפלורליזם, ולהשפעה פוליטית פסולה על התנהלותם של כלי תקשורת. יודגש, כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה לא הייתה כי ישנה חובה משפטית להותיר את המצב החוקי הקיים על כנו. אך הובהר כי המדיניות המוצעת בהצעת החוק צריכה להיתמך באדנים מקצועיים מספקים וכן יש להתייחס להיבטיה המשפטיים, ולשמור על ערובות מספקות להבטחת הגנה נאותה על זכויות יסוד חוקתיות.

39. לשם כך, התבקש משרד התקשורת להציג תשתית מקצועית ומשפטית התומכת בהסדרים המוצעים, אשר ביקשו לשנות באופן חד את האסדרה המקובלת מזה עשרות שנים, אשר לא נתמכו בהמלצות ועדת פולקמן או בעבודה מטה מספקת. זאת, כדי להבטיח ערובות חלופיות להסדרים הקיימים, לשמירה על זכויות היסוד, ובפרט על חופש הביטוי והעיתונות. כך למשל, בכל הנוגע להצעה לבטל את מגבלת הבעלויות הצולבות, התבקשה התייחסות כלכלית-שוקית ביחס להשפעה הצפויה של הביטול המוצע (אשר מטבע הדברים משליכה גם על ההתייחסות המשפטית-חוקתית). ההתייחסות שהתקבלה בהקשר זה הייתה לא שלמה, ולא איפשרה למצות את הדיון המשפטי בנוגע למשמעויות השינוי המוצע. גם ביחס לסוגיית ביטול אסדרת שידורי החדשות נמסרה התייחסות מקצועית חלקית בלבד, והדיון בחלופות השונות לביטול האסדרה הנוהגת בתחום שידורי החדשות לא מוצה.

40. אף שעניינו של ההליך דגן בביקורת שיפוטית על תקינותם של הליכי החקיקה, ולא בבחינת ההסדרים המהותיים הכלולים בהצעת החוק גופה (אשר טרם אושרה בכנסת), ראינו לנכון, בטרם נמשיך בפרישת התיאור הכרונולוגי של האירועים, לעמוד בתמצית על עיקר הקשיים המשפטיים והחוקתיים שעליהם עמד הייעוץ המשפטי לממשלה כבר בעת הזו וכן לאורך הדרך. זאת, הן נוכח הזיקה ההדוקה שבין ההסדרים המעוררים קשיים חוקתיים לבין הפגמים המהותיים שנפלו בהליך גיבוש ההסדר, והן נוכח הטענות החוזרות ונשנות, שנשמעו במסגרת הליך החקיקה, ולפיהן הייעוץ המשפטי לממשלה נתן לכאורה את ברכת דרכו להצעת החוק.

כמו כן, כפי שנטען לעיל, **הפגמים התהליכיים והפגמים המהותיים שנפלו בהסדר, משמשים תמונת מראה זו של זו**. אין, אפוא, להתפלא כי קידומה של הצעת חוק ללא השלמת הליבון המקצועי והמשפטי בשלב הפנים ממשלתי הנדרש הוביל, בין היתר, לכך שחלק מההסדרים הכלולים בה מעוררים קשיים חוקתיים ניכרים בהיבטי חופש הביטוי והעיתונות.

41. שינויים באסדרת החדשות: בנוסח הצעת החוק שהועבר לבחינת מחלקת ייעוץ וחקיקה, הוצע לבטל כליל את החובות הנוגעות לשידורי חדשות, ובמקומן לקבוע שתי חובות כלליות ובלתי אכיפות. **האחת**, הוראה לספק החדשות לספק "תוכני חדשות מדויקים ומהימנים ולא יבוטאו בהם עמדותיהם ודיעותיהם הפרטיות של מנהליו ובעלי מניותיו". **השניה**, חובה לאמץ תקנון אתיקה, כאשר בהתאם להצעה הסדרי האתיקה ייקבעו על-ידי ספק החדשות עצמו, לפי מיטב שיקול דעתו, וכאמור, יהיו בלתי אכיפים.

בעניין זה העלה הייעוץ המשפטי לממשלה שני קשיים מרכזיים. האחד, כי **במישור ההליכי** לא הוצגה תשתית מקצועית מבוססת שבכוחה להצדיק שינוי דרמטי כל כך באסדרה הנוהגת ולהציג את ההשלכות של מהלך מעין זה, וכן לא נעשתה בחינה השוואתית של ההסדרים המקובלים בעולם בהקשר זה. **במישור המהותי**, ולגופו של ההסדר, נטען כי הגם שאין הכרח לשמור על המודל האסדרתי הקיים, כל עוד סבור משרד התקשורת כי התכליות שביסודו עומדות בעין - וכך אכן נטען, הרי שיש להבטיח כי ההסדר החדש המוצע כולל אף הוא ערובות נאותות **להבטיח את מהימנותם ומקצועיותם של שידורי החדשות בערוצים המסחריים**. נוכח חשיבותם של אלה בחברה דמוקרטית, הוצגה העמדה כי ללא ערובות נאותות

המבטיחות ככל הניתן את עצמאות מערכת החדשות ואת עיקרון העצמאות העריכתית (Editorial Independence) המקובלים בעולם בהקשר זה, ישנו חשש ממשי לפגיעה בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי והעיתונות, בשים לב לתפקידם של שידורי החדשות והאקטואליה האודיו-ויזואלית כזירה מרכזית בה מתממשות זכויות אלו.

אף על פי כן, טיוטת הצעת החוק לא כללה אסדרה קונקרטית כלשהי מעבר לשתי החובות הרזות שתוארו, בטענה שתחזור על עצמה לאורך הדרך כי השינוי המוצע משקף את מדיניות השר לפתיחת השוק לתחרות, טענה אשר אין בה כדי ליתן מענה לצורך בתשתית מקצועית שתבסס מדיניות זו. החשש שהתבסס בשלב זה, בפרט נוכח ההצעה לבטל את ההסדרים הקיימים באופן מיידי, הוא כי מערכות החדשות יהפכו לחשופות הרבה יותר להשפעות פוליטיות ומסחריות; וכי אלה יפגעו במהימנותן ובאיכותן של החדשות באופן העשוי לפגוע באופן עמוק בזכות הציבור לדעת ובעקרון ההשתתפות הדמוקרטי.

42. ביטול מגבלת הבעלויות הצולבות: כיום נוהגות בשוק התקשורת מגבלות מחמירות האוסרות על אחזקות צולבות בכלי תקשורת שונים. כך למשל, ערוץ מסחרי אינו יכול להיות בעלים של פלטפורמה רב ערוצית או עיתון, ולהפך. התכלית העומדת ביסוד ההסדרים הללו היא עיקרון "יריבויות הבמות", שנועד להבטיח כי שוק הדעות לא יישלט בידי מעטים, אשר יפיצו את אותן ההשקפות לציבור בכלי תקשורת שונים בשליטתם, כך, על פי התפיסה, יוכל הציבור להיחשף למגוון רחב של דעות, עמדות וגישות, ממגוון מקורות. הסדר זה נקבע לפני עשרות שנים, במציאות שהתאפיינה במיעוט שחקנים ובמגבלות טכנולוגיות שהיוו חסם (אחד מני רבים) לכניסת שחקנים חדשים לשוק, אך התכלית העומדת ביסודו עומדת בעינה גם היום.

אמנם, בהסדר זה ישנם חסרונות מסוימים, והוא מונע סינרגיה בין מערכות והפצת המידע באמצעים שונים (שחלקה אף התפתחה באופן אורגני, למשל, עם התפתחות של עיתוני מודפסים לאתרי אינטרנט והקמה של מערכים הכוללים גם תכנים אודיו וויזואלית). באופן הזה, נטען כי המתחרים הקרובים והמשמעותיים הם אלה שפועלים ממילא בתחומים משיקים. אף על פי כן, עד כה העמדה שנקבעה בחוק וגובתה גם בהמלצות ועדת פולקמן היתה כי יתרונות אלה אינם עולים על החסרונות שבמתן האפשרות לרכז את מגוון הבמות והדעות בידי מעטים, במסגרת אסדרה שאינה מונעת בעלויות צולבות בכלי תקשורת מסוגים שונים. עם זאת, במסגרת תזכיר החוק הוצע לבטל את המגבלות האמורות, באבחה אחת.

למעשה, הגם שהתקיימה בחינה של משרד התקשורת, תוך היוועצות עם רשות התחרות, בהסדר כפי שעמד לדיון באותה עת היו חסרים אף הסדרים והבחנות חשובות בין עסקאות אופקיות לאנכיות, בין מיזוגים אפשריים בין שחקנים מסוגים שונים ויכולת השפעתם על שוק התקשורת; ההסדר לא כלל פירוט ביחס לסוגיות תאגידיות בסיסיות כמו רכישת פעילות או נכסים, להבדיל מרכישת אמצעי שליטה וייחוס אחזקות בתוך קבוצות חברות. זאת ועוד, ההסדר שהוצע לא הציג ערובות שביכולתן לשמור על הפלורליזם הדרוש בין הגופי התקשורת, ולמנוע את התכווצות שוק התקשורת הישראלי המתאפיין ממילא בריכוזיות גבוהה.

מחלקת ייעוץ וחקיקה ביקשה, לא אחת, חוות דעת סדורה המנתחת את השפעות השינוי המוצע על השוק כדי להתוות את התרחישים השונים האפשריים, את הסיכונים והסיכויים הטמונים בהם, ולגבש מסגרת משפטית מתאימה. חוות דעת כאמור לא התקבלה. רק ביום 11.5.2025 – שבוע בלבד לפני הדיון בוועדת השרים לחקיקה – הועבר נוסח עדכני וקונקרטי של ההסדר המוצע, שגם הוא לא נתמך בתשתית עובדתית מקצועית מתאימה. יודגש כי אין מדובר בהסדר שולי או טכני, אלא ברכיב **יסודי ומהותי** במשטר האסדרה החדש המוצע, אשר צפוי להשפיע באופן מהיר וניכר על מבנה שוק השידורים בישראל, ובהסתברות גבוהה אף ליצור מציאות רגולטורית וכלכלית בלתי-הפיכה. בנסיבות אלה, היעדר השלמה סדורה של ליבון מקצועי ומשפטי מוקדם ויסודי של הסדר מסוג זה אינו פגם שולי בהליך, אלא מצביע על כשל מהותי.

43. מדידת נתוני צפייה: בהסדר המוצע בהצעת החוק מועצת השידורים החדשה רשאית לקבוע בכללים הוראות "בדבר פרסום מידע מצרפי על אודות נתוני צפייה בתכנים כאמור שיחולו על ספק רשום המתקשר עם מנויים, באופן קבוע, או בהתייחס לתקופה מסוימת..." (ראו סעיף 98 להצעת החוק). עוד נקבע כי מועצת השידורים החדשה תוכל לחייב את ספקי התכנים לפרסם את נתוני הצפייה בהם באופן עיתי, וכן לקבוע כללים מחייבים לעניין דרך המדידה שבה יחויבו הספקים השונים למדוד את נתוני הצפייה.

נאמר בתמצית, כי בישראל, כמו בעולם, נתוני הצפייה (רייטינג) משמשים כ"מטבע" באמצעותו מתומחרות משבצות פרסום הנרכשות על-ידי מפרסמים לטובת שידור פרסומות באמצעי שידור אודיו-ויזואליים. המדידה נעשית על ידי **השוק הפרטי**, ללא כל מעורבות שלטונית. ההכנסות מתשלום בעד פרסומות הן לא רק עורק החיים הראשי של הערוצים המסחריים, אלא גם אפיק הוצאה מהותי עבור מפרסמים שונים במשק הישראלי ומשכך התערבות בו היא רגישה ביותר.

ההסדר שנכלל בהצעת החוק הוא הסדר חריג, שאין לו כל מקבילה בעולם, ולא נדון על ידי אף אחת מהוועדות הציבוריות בתחום השידורים. ההסדר הוכלל בהצעה ללא כל הסבר מקצועי, מבלי שקדמה לו עבודת מטה כלשהי, וללא שהוסברה התכלית בתחום אסדרת השידורים שהוא מבקש לשרת. נמצאו בו מספר קשיים: ראשית, ההצעה לייצר אסדרה שבכוחה לקבוע חובות ביחס למדידת נתוני צפייה ופרסומם אינה משרתת תכלית מוכרת כלשהי בתחום אסדרת התקשורת, ומעוררת חשש כבד כי השימוש באמצעי זה, בין היתר על ידי קביעת דרכי המדידה ומועדי הפרסום, יוביל לשיקוף בלתי מהימן של נתוני צפייה, אשר בתורו יביא **להשפעה על הרגלי הצפייה של הצופים ולשינוי העדפות הצפייה**. שנית, הסמכות לקבוע את כללי המדידה והפיקוח על העמידה בהם מהווה התערבות משמעותית בשוק הקיים, משום שזו עשויה להביא לשינוי מידי בתוצאות המדידה הנוהגות היום. שינוי זה עשוי להוביל לשינויים מיידיים **בתמחור משבצות הפרסום אצל ספקי התכנים המורשים לשדר פרסומות**, ובכך, להשפיע באופן ישיר על הכנסותיהם ולגרום לטלטלה ממשית בשוק התקשורת, תוך השפעה על איתנותם של כלי תקשורת מסוימים. שלישית, נתוני הצפייה הם **סוד מסחרי** של ספקי התכנים, וחיובם לפרסם אותם ברבים עשוי לעלות כדי פגיעה בחופש העיסוק והתחרות.

44. **סמכות מנכ"ל משרד התקשורת לדרוש מידע ממועצת השידורים** : בהצעת החוק הוצע לאפשר למנכ"ל משרד התקשורת לדרוש ממועצת השידורים לקבל, דו"חות וסיכומים של המידע הנוגע לגופי השידור עצמם "הדרושים לשם קידום אסדרה בתחום אספקת תוכני צפייה-ושמע לציבור בישראל" (סעיף 108 להצעת החוק). הסדר רחב זה בהצעת החוק, שאינו כולל סייגים ותנאים של ממש, מאפשר למנכ"ל נגישות למידע נרחב ביותר המצוי בידי המועצה כחלק מתפקידה כמאסדרת העצמאית והישירה של שוק השידורים. מדובר בסמכות רגישה ביותר, המאפשרת לממשלה, באמצעות מנכ"ל משרד התקשורת המשמש כמשרת אמון של שר התקשורת, להחזיק מידע מסחרי ועסקי רגיש על גופי שידור פרטיים, ויוצרת חשש מוגבר לאפקט מצנן והשפעה פוליטית על תוכן השידורים.

45. **זאת ועוד: בניגוד לנטען בדיונים בכנסת, הקשיים הגלומים בהסדר אינו מתמצה בהסדרים אלה**. גדיעת התהליך הממשלתי הביאה לכך שהוראות רבות השזורות לאורך הפרקים השונים שבהצעת החוק לא לובנו כנדרש, כתוצאה מכך, גם פרקים אחרים בהצעת החוק כוללים הוראות אשר נדרש להשלים לגביהן את העבודה, משנוסחן הנוכחי מייצר הסדר שאינו מהווה ערובה מספקת לעצמאות של גופי התקשורת. **אין המדובר בעניין של מה בכך, אלא בעבודה רבה הנדרשת ביחס למכלול שלם של הסדרים אשר לא הושלמה, בשל קטיעת הליך העבודה ו"שבירת הכלים" אל מול הייעוץ המשפטי לממשלה.**

באופן **בלתי ממצה**, נציין למשל, כי הועלו קשיים משפטיים ביחס להסדרים קונקרטיים שנכללו בתזכיר – בכלל זה: סמכויות שונות של המועצה לא הושלם לגביהן הדיון, ובכלל זה הסמכות לבטל רישום של ספק תכנים מהמרשם (שמשמעותה הפסקת שידוריו באופן מיידי); סמכות חריגה ולפיה המועצה תוכל להתערב באופן אקטיבי בהסכמים מסחריים בין ערוצי הברודקאסט לפלטפורמות בשל טענה להפליית מחירים, אגב הליך מעין שיפוטי שתקיים המועצה ובו תיחשף להסכמים מסחריים הכוללים סודות מסחריים בהיקף רחב – הסדר המעורר חשש לא מבוטל לפגיעה בזכויות היסוד לקניין ולחופש החושים; הסדרים הנוגעים להפחתת שיעורי ההשקעה המתחייבים בהפקות מקור, אשר התבססו על הנחת היסוד כי ההסדר יחול גם על ספקים בינלאומיים, הגם שכבר במועד גיבוש ההסדרים, ואף עתה, כפי שאף ציין שר התקשורת בדבריו בוועדה המיוחדת בכנסת, קיים ספק האם הסדר כזה יכלל בעתיד; נושא מורכב ביותר העומד בפני עצמו נוגע להסדרי המעבר והוראות התחילה המסובכות ביותר העוסקות בשינוי של הסדרים קיימים המיושמים בפועל על ידי שני גופים נפרדים ותוך יצירת התחייבויות ארוכות טווח. בתמצית יאמר כי אלו מציעות להחיל חלקים מהאסדרה החדשה עוד בטרם יוקם המאסדר החדש, על ידי המאסדרים הישנים בתקופה שבהם הם נערכים לסגירה. הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי ספק רב אם ההסדרים המוצעים בכלל ישימים, אך **הדיון המשפטי בכך נקטע באיבו וללא ליבון משמעותי**. מעבר למורכבות המעשית והמשפטית הנרחבת הנובעת מההצעה הנוכחית, היא יוצרת חשש למעורבות פוליטית ולקביעת הסדרים בעלי השלכות לטווח הארוך דווקא ב"תקופת הדמודמים" בה אמורה להתעצב האסדרה החדשה על יסודות עצמאיים; הסדר נוסף שטרם לובן כנדרש הוא פרק האכיפה המינהלית, אשר לא נערכה לגביו ולו ישיבה אחת (וזאת משום שמטבע הדברים הסדרים מעין אלה נדונים רק בסוף הדרך לאחר שההוראות המהותיות של

ההפרה כבר מגובשות). סוגיות אלה, כמו רבות אחרות, חייבו הידוק וליבון על מנת להבטיח כי התכלית המוצהרת שביסוד ההסדר – אסדרה עדכנית של שוק השידורים, המובלת על ידי מאסדר מקצועי ועצמאי, וחפה מהשפעות פוליטיות ישירות או עקיפות – תתקיים.

גדיעת ההליך הממשלתי הובילה לכך שגם רכיבים שבהם התקיים דיון יחסית נרחב, ובכלל זה מבנה המועצה וועדת האיתור, אינם בשלים בשלב זה לדיון פרלמנטרי. זאת, משום שההכרעה בשאלת הרכב המועצה וועדת האיתור ואופן התנהלותם, אינם מתמצים רק בשאלת המבנה התאגידי או זהות הנציגים שיכהנו במועצה, נושאים שלגביהם הושגו הסכמות עקרוניות. הם נגזרים במידה רבה מן ההכרעה בשאלת סמכויותיה ומהאיזונים המוסדיים שההצעה מבקשת לעצב, וכן מפרטי ההסדר הנוגעים לאופן המינוי שגם לגביהם טרם הושלם הליבון. כל עוד רכיבי הליבה הללו טרם גובשו ונותרו במחלוקת, יש קושי "לקבע" את מבנה המועצה ואת מנגנון האיתור באופן מושכל, ולשם כך ניתן האישור המשפטי בתום הליך הגיבוש של ההסדר – אשר רכיביו עומדים לבחינה כמכלול. במצב דברים זה, נדרש להשלים את הדיון בסוגיות הכבדות והמערכתיות, ולאחר מכן נדרש יהיה לשוב ולבחון ולתקף את ההסדרים הנגזרים, ובראשם מבנה המועצה וועדת האיתור.

**46. נוסף על הקשיים המשפטיים המהותיים האמורים, הייעוץ המשפטי לממשלה שב והתריע על פגם הליכי משמעותי בתהליך, והוא גיבוש ההצעה מבלי שהוכן דו"ח RIA, ומבלי שהתקיימה היועצות סטטוטורית עם רשות האסדרה.**

החובה לערוך תהליך הערכת השפעות אסדרה (המכונה גם RIA – Regulatory Impact Assessment) ולערוך דו"ח המשקף את התהליך קבועה בהחלטות הממשלה 2118 ו-2118<sup>3</sup>, והיא חובה עצמאית שאינה תלויה בחובה הנפרדת, לקיים היועצות עם רשות האסדרה, אליה נתייחס בהמשך.

הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר למשרד התקשורת כי עליו לעמוד בחובת ההיועצות עם רשות האסדרה, בהתאם לחוק עקרונית האסדרה, קודם להנחתה בכנסת. כן הובהר, כי סדר הדברים המקובל הוא שמשרד התקשורת יגיש לרשות האסדרה דו"ח RIA מעודכן, על מנת להשלים את ההליך ההיועצות עם רשות האסדרה לפני הבאת הצעת החוק בפני ועדת השרים. ונוכחי, כי עוד בחודש ספטמבר 2023 ביקש מנכ"ל משרד התקשורת שרשות האסדרה תמתין עד שמשרד התקשורת יעביר לה דו"ח RIA חדש ומעודכן להיועצות, ולמעשה הליך ההיועצות הוקפא ולא התקדם.

**47. לשלמות התמונה יצוין כי מאז פרסום התזכיר בחודש יולי 2023 ועד להבאתו לדיון לפני ועדת השרים בחודש מאי 2025, חלפו קרוב לשנתיים במהלכן חלו שינויים בשוק האודיו-ויזואל שעשויים להיות רלוונטיים להסדר, כמו גם בהסדר המתגבש. לאור האמור, התקבלו פניות**

<sup>3</sup> החלטת ממשלה מספר 2118 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי" מיום 22.10.2014 והחלטת ממשלה מספר 218 "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" מיום 1.8.2021.

ציבור מגורמים שונים בהן התבקש לפרסם את התזכיר פעם נוספת להערות הציבור. פניות אלו נדחו על ידי משרד התקשורת, לאחר היועצות עם הייעוץ המשפטי לממשלה.

48. כאמור לעיל, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) והמחלקה להבניית החקיקה דאז הקדישו תשומות רבות לקידום הצעת החוק. במסגרת האמור, המשנה הקצה משאבים רבים של זמן וכוח אדם לנושא, מתוך מטרה להביא לכך שהצעת החוק תוכל לעמוד בפני ועדת השרים לחקיקה עד לחודש מאי 2025. למותר לציין כי מעבר לביטוי למחויבות לנסות ולקדם את הצעת החוק בלוחות זמנים מהירים, לא היה בכך משום התחייבות או הבטחה, להביא את הצעת החוק לפני ועדת השרים לחקיקה במועד האמור בכל מקרה שהוא ובכל נוסח שהוא, מבלי שיושלם הליבון של הסוגיות, וקבלת האישור המשפטי המתחייב לפי הנחיית היועצת. דבריו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בחוות דעתו מיום 18.5.25, אשר יפורטו בהמשך, מדברים בעד עצמם.

49. חרף המאמץ הניכר שהושקע בתהליך העבודה המשותף, עד לחודש מאי 2025 לא הושלמה המלאכה. ונזכיר כי מדובר בהצעה מורכבת ביותר, שהיקפה עולה על 100 עמודים ולמעלה מ-40 תיקוני חקיקה עקיפים. ההצעה כפי שהוצגה בחודש מאי עוררה סוגיות משפטיות מורכבות, שחלקן התחדדו תוך כדי הליך העבודה המשותף. כאמור, נוסח קונקרטי (שגם הוא ראשוני ו"רזה") בנוגע להסדר ליבה הנוגע לבעלויות הצולבות הועבר לעיון מחלקת ייעוץ וחקיקה עובר לדיון בוועדת השרים שאישרה את הצעת החוק, וגם זאת ללא העברת תשתית מקצועית שהתבקשה לכל אורך הדרך. כך גם לגבי אסדרת החדשות. מעבר לכך, נותרו עדיין נושאים משפטיים דוגמת פרק האכיפה המינהלית או הסדרי התחילה והמעבר, שמפאת דוחק הזמנים, הדיון בהן לא התקדם מעבר לשלבים ראשוניים ביותר, אם בכלל, ורחוק היה מלהיות בשל או ממצה.

מכל הטעמים האמורים, כמו גם הפגם התהליכי המשמעותי שהתברר בינתיים בדבר אי קיומו של הליך RIA ואי השלמת הליך ההיועצות הסטטוטורי עם רשות האסדרה, ומשהתברר כי באותו מועד הצעת החוק רחוקה מלהיות בשלה, ביקש המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), לדחות את הבאת טיוטת החוק לדיון לפני ועדת השרים, ולאפשר שהות נוספת להשלמת התהליך הפנים-ממשלתי, והבהיר כי אין ביכולתו "לסמוך ידו" על טיוטת החוק, וליתן לה את האישור המשפטי המתחייב לפי הנחיית היועצת **כתנאי** להבאתה לדיון לפני ועדת השרים לחקיקה.

50. על אף האמור, שר התקשורת הבהיר כי בכוונתו להניח את ההצעה לפני ועדת השרים לחקיקה כפי שהיא, בדיונה הצפוי ביום 18.5.25.

51. בנסיבות בהן החליט השר להביא את הצעת החוק בפני ועדת השרים לחקיקה, דרש המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי ועדת שרים לחקיקה תקבע כי קידום הצעת החוק יהיה בכפוף לגיבוש נוסח מוסכם עם מחלקת ייעוץ וחקיקה של סוגיות שטרם הושלם הליבון המשפטי והמקצועי בעניינן. עוד, הובהר כי אם בתהליך ההיועצות עם רשות האסדרה ימצא כי

בתהליך הערכת השפעות האסדרה נפל "פגם מהותי" כהגדרתו בחוק עקרונות האסדרה, יהיה צורך להעלות את הצעת החוק מחדש לדיון בוועדת השרים לחקיקה.

יובהר כי גם מהלך זה חורג מהליכי העבודה הממשלתיים המקובלים, אולם בנסיבות המורכבות שנוצרו, ניסה הייעוץ המשפטי לממשלה להבטיח שמירה על המסגרת המשפטית של הצעת החוק ולמנוע את התוצאה שלפיה הצעת החוק תונח על שולחן הכנסת, כשהיא לוקה בפגמים הליכיים ומשפטיים כבדי משקל, ומבלי שזכתה לאישור היועצת המשפטית לממשלה. אולם, גם בכך לא היה כדי להועיל.

52. ערב הדיון בוועדת השרים לחקיקה, הודיע שר התקשורת כי הוא אינו מסכים לדרישת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה שלפיה שהסכמת מחלקת ייעוץ וחקיקה (המגלמת את הצורך בליבון הסדרים ליבתיים בהצעת החוק וקבלת אישור היועצת המשפטית לממשלה) תהיה תנאי לפרסום הצעת החוק ברשומות. תחת זאת, גובשה טיוטת החלטה לפיה יוסמך שר התקשורת לערוך שינויי נוסח לפני הקריאה הראשונה לאחר ליבון הסוגיות הפתוחות המפורטות בהחלטה, עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

**צעד זה היה נקודת המפנה הראשונה בהסטת הצעת החוק מן המסלול התקין והמחויב על-פי דין, סטייה אשר מאז לא רק שלא תוקנה, אלא הלכה והעמיקה לכל אורך הליך החקיקה.**

#### **ד. הדיונים בהצעת החוק בוועדת השרים לחקיקה וניסיונות להשלמת ההליך הפנים ממשלתי**

53. בהמשך לאמור, ביום 15.5.25 הועלתה הצעת החוק לסדר היום של ועדת לענייני חקיקה. נזכיר פעם נוספת, כי מעבר לחוסר הבשלות של חלק מההסדרים והצורך בהמשך ליבוןם, בשלב זה, ובאופן חריג ביותר, טיוטת הצעת החוק שהונחה לפני ועדת השרים לא כללה דברי הסבר, פרקים משמעותיים שלה לא עברו תהליך נסחות, **וחלקם אף לא נכתבו עד תום**.

על רקע כוונת משרד התקשורת להעלות את הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לחקיקה, גם רשות האסדרה הודיעה למשרד התקשורת כי על המשרד להשלים את ההתייעצות עמה לפני הדיון בוועדת השרים וביקשה שהמשרד יעביר לידיה דו"ח הערכת השפעות אסדרה עדכני וסופי לשם קיום חובת התייעצות החלה עליהם לפי חוק עקרונות האסדרה. ביום 15.5.25, התריעה רשות האסדרה בפני ראש הממשלה ושר המשפטים, לקראת הדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, כי משרד התקשורת לא קיים את חובת ההתייעצות עם הרשות כמתחייב בחוק, וכי נדרש להתנות את המשך קידומה בהשלמת חובת ההיוועצות.

54. ביום 18.5.25, לקראת הדיון בוועדת השרים לחקיקה, שלח המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) דאז, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, חוות דעת מפורטת לשר המשפטים על הצעת החוק שהונחה.

בחוות הדעת עמד המשנה ליועצת על הקשיים הרבים שמעלה הצעת החוק במתכונתה אז (הדומה במידה רבה למתכונתה הנוכחית), כאשר לא הושלמה העבודה המשפטית והמקצועית לגיבושה, ובפרט בשים לב לרכיביה המעוררים קשיים משפטיים משמעותיים, גם במישור החוקתי. צוין כי נעשה מאמץ משמעותי להשלים את הכנת הצעת החוק בזמן שיא בשים לב למורכבות ההצעה, אשר הביאה להסכמות בנושאים מסוימים, אולם "לגבי חלק מהסדרי הליבה דוגמת אלה הנוגעים לשידורים החדשות; הסדרי התחרות וביטול הבעלויות הצולבות; מדידת נתוני צפייה; וסמכויות דרישת מידע רחבות על ידי מנכ"ל משרד התקשורת, לא מוצה הדיון ולא הושגו הסכמות ביחס להיבטים המשפטיים. לפיכך, הנוסח המוצע כעת אינו מבטיח די הצורך שמירה נאותה על עקרונות חוקתיים ודמוקרטיים".

בתוך כך, נכתב בחוות דעתנו של המשנה ליועצת, כדלקמן:

"לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, ניתן היה למצות את הדיון בהם לו היתה מתאפשרת שהות נוספת טרם תבוא ההצעה לפני ועדת השרים. ואולם, משהוחלט להביאה במתכונת חלקית וחסרה זו, תוצאת הדברים היא שההצעה כוללת הסדרים המאפשרים התערבות פוליטית ויוצרים סיכונים מוגברים למעורבות מסוג זה בעבודת גופי השידורים; התערבות מסחרית ופוליטית בשידורי החדשות; ופוטנציאל להשתלטות של גופים מסחריים חזקים על מספר במות תקשורת תוך החזקות צולבות, באופן המביא לצמצום מגוון הדעות וחותר תחת עקרון "ריבוי הבמות".

לו תקודם ההצעה במתכונתה הנוכחית ישנו חשש ממשי שתגרם פגיעה חמורה בתפקודה התקין של התקשורת החופשית בישראל, באפשרותם של גופי השידורים למלא את תפקידם בחברה דמוקרטית וכן חשש ממשי לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, שהם חלק בלתי נפרד מצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל".

55. בחוות הדעת עמד המשנה ליועצת על כך שהצעת החוק שהובאה במועד זה לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה היא הצעה שטרם הושלם הליך גיבוש וכתובת כלל ההסדרים שבה, וכי היא הובאה לוועדת השרים "מבלי שניתן מענה מניח את הדעת לחלק מהקשיים המשפטיים שהוצגו, ומבלי שקיימת מגבלה למתן פרק זמן נוסף לשם פתרון המחלוקות". בתוך כך, עמד המשנה ליועצת על מכלול הפגמים התהליכיים שנפלו בהבאת הצעת החוק לאישור ועדת השרים, ובהם, העובדה כי נוכח סד הזמנים הדוחק, חלק מההסדרים המופיעים בהצעה, ובכללם הסדרי ליבה בדבר אחזקות צולבות ומיזוגים, אינם כתובים באופן שלם ולא הושלמה לגביהם הבחינה המשפטית והמקצועית; כי סוגיות משמעותיות כגון הסדרי אכיפה מינהליים, ביקורת שיפוטית והיבטים חוקתיים הנוגעים להסדרים המוצעים בתחום אספקת תכני הספורט מוצגות מבלי שניתן להם אישור משפטי; כי נוסח החוק אינו כולל דברי הסבר; בחלוף הזמן מאז פרסום התזכיר חלו שינויים ממשמעותיים שעשויים להיות רלוונטיים להסדר המתגבש ובקשות לפרסום התזכיר להערות ציבור פעם נוספת נדחו; בתהליך גיבוש ההצעה נפל פגם במישור השלמת חובת ההיוועצות עם רשות האסדרה ולא הוכן דו"ח RIA עדכני; תהליך הנסחות שהחל ביום 19.2.25 והתקדם בקצב יוצא דופן ביחס להיקף הצעת החוק ומורכבותה – לא הושלם.

נוסף על האמור, עמד המשנה ליועצת בהרחבה על ההיבטים בהצעת החוק המעוררים קשיים משפטיים משמעותיים, אשר נסקרו בהרחבה לעיל (ראו סעיפים 41 עד 45 לעיל).

יצוין, כי מטבע הדברים, חוות הדעת שהוגשה לשר המשפטים לקראת הדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, לא כללה התייחסות לכלל ההסדרים הקונקרטיים שבהצעת החוק שטרם הסתיימו ליבון, אלא לעיקרי הדברים בלבד. בחוות הדעת התייחס המשנה ליועצת לתמונה הרחבה והבהיר את הצורך להשלים את עבודת המטה מאחר שהסדרים רבים הכלולים בהצעת דורשים ליבון. בצד האמור, התייחסה חוות הדעת לעקרונות העומדים ביסוד מבנה המועצה וועדת האיתור שהוצעו והדגישה את חשיבות השמירה על עקרונות המודל המוצע כדי למנוע מעורבות והשפעה פוליטית. גם זאת, מבלי להיכנס לפרטי ההסדר עצמו, אשר בחלקו אף הוא לא לובן כנדרש.

מעבר לקשיים המהותיים שצוינו לעיל, סקרה חוות הדעת קשיים משפטיים וחוקתיים אחרים העולים מהסדרים נוספים המוצעים בהצעת החוק, ובהם אסדרת שידורי הספורט וכן צמצום חובת ההשקעה בהפקות מקור.

בסיכום הדברים ציין המשנה ליועצת במפורש כי לא ניתן לקדם את הצעת החוק כפי שהיא, ונדרש לחזור לעבודה ממשלתית תקינה שתבשיל את הצעת החוק, ותביא לאישורה המשפטי:

**"הייעוץ המשפטי לממשלה מתנגד לקידומה של הצעת החוק במתכונתה הנוכחית.**  
 טיוטת החוק אינה בשלה, לוקה בפגמים תהליכיים, וכוללת הסדרים ליבתיים שאינם נותנים מענה בסיסי לחובה להגן על אינטרסים ציבוריים ראשוניים במעלה ומפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות הנוגעות לעניין [...] היקפם ומהותם של ההסדרים החסרים או החלקיים שלא הושלם לגביהם הליבון המקצועי והמשפטי הוא רב וניכר, **ועל כן לא ניתן לקדם את ההצעה במתכונתה זו.** אנו שבים ומבקשים לאפשר את **השלמת התהליך** ומיצוי השיח טרם הבאת ההצעה בפני ועדת השרים לחקיקה. ניתן יהיה לקדם את עבודה באופן מהיר ואינטנסיבי, כפי שנעשה עד היום".

העתק חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) מיום 18.5.25 מצורף ומסומן **מ/ש/2**.

56. למרות העמדה המשפטית האמורה שלפיה לא ניתן לקדם את הצעת החוק במתכונת זו, וכי יש לאפשר שהות נוספת להשלים את התהליך שהיה אז בעיצומו, החליט שר התקשורת להותיר את הצעת החוק על סדר יומה של ועדת השרים, והדיון התקיים בהמשך אותו היום.

57. בתגובה לחוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) דאז, שלח שר התקשורת מכתב ליועצת המשפטית לממשלה ביום 18.5.25, שכותרתו "תגובה לחוות הדעת בעניין חוק השידורים". במכתב זה כתב שר התקשורת כי "הגיע הזמן להפסיק להעמיד פנים: את כבר מזמן לא פועלת כגורם משפטי ממלכתי – אלא כשחקנית פוליטית על מלא. שוב ושוב את בוחרת לבלום יוזמות חברתיות-צרכניות בשל 'שיקולים חוקתיים', בזמן שמאחורי המסך המשפטי מסתתרת אג'נדה שמרנית-אליטיסטית שמגוננת על הכוח והפריביליגיות של מונופולים כושלים"; וכי **"את לא מגינה על הדמוקרטיה – את מגינה על שלטון המונופול"**

(הדגשה במקור). בתוך כך, כתב השר כי "חוק השידורים עבר תהליך יסודי, רחב ומעמיק, בשיתוף כל גורמי המקצוע הנוגעים בדבר. הטענות שלך על 'חוסר בשלות משפטית' הן לא פחות ממגוכחות, כשברור שמדובר בחוק שמטפל בעיוותי שוק משמעותיים – סבסוד כפוי, גולציה ישנה, ומונופולים תקשורתיים שצוחקים כל הדרך אל הבנק".

העתק מכתבו של שר התקשורת ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.5.25 מצורף ומסומן מ/ש/3.

58. בדיון שהתקיים בוועדת השרים לחקיקה, הציג שר התקשורת את עמדתו לפיה הצעת החוק קודמה בתהליך תקין ומבטאת את מדיניותו, ויש לדחות את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בנושא. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) הציג את עיקרי חוות דעתו, והסביר מדוע הצעת החוק אינה בשלה לצורך הבאתה לכנסת, ועמד על הצורך להשיבה לשולחן הדיונים לצורך השלמת העבודה המקצועית, וזאת לצד צורך בליבון ההסדרים המהותיים הכלולים בהסדר אשר גלומה בהם במתכונתם הנוכחית פגיעה בהתנהלות התקינה של התקשורת החופשית. בנוסף, הודגש הצורך להשלים את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה בהתאם להוראת סעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה. הדברים גם עלו בדבריו של יושב ראש רשות האסדרה בדיון.

בתום הדיון החליטו השרים לאשר את הצעת החוק כפי שהיא. בתוך כך, הסמיכה ועדת השרים את שר התקשורת "לערוך שינויי נוסח לפני הקריאה הראשונה לאחר ליבון הסוגיות הפתוחות [...] עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים", ובהן סוגיות ליבה הנוגעות להסדרים הנוגעים למרשם ספקי החדשות, הסדרים הנוגעים לאספקת חדשות, הסדרים הנוגעים לעיצומים כספיים, סמכויות דרישת מידע של השר, הסדרים בנוגע לחובת הפקות מקור, בפרט בנוגע לספקי תקשורת בין-לאומיים ועוד.

העתק החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 18.5.25 מצורף ומסומן מ/ש/4.

59. יצוין, כי בינתיים המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) דאז, עו"ד מאיר לוי, סיים את כהונתו, והטיפול בהצעת החוק הועבר למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי.

60. ביום 27.5.25 פנה מנכ"ל משרד התקשורת, למשנים ליועצת. בפנייתו עמד המנכ"ל על הדחיפות הקיימת לשיטתו בקידום הצעת החוק וכי "מכל נקודת מבט, החלופה הגרועה ביותר העומדת לפנינו היא החלופה של אי קידום החוק או של עיכוב הבאתו בפני הכנסת". בתוך כך, העביר המנכ"ל את התייחסותו לנושאים המהותיים שבמחלוקת ובכללם בעניין אסדרת החדשות ואחזקות צולבות. במכתבו, ציין המנכ"ל כי לשיטתו הפערים הקיימים נוגעים בעיקרם לנושא אסדרת החדשות ומדידת נתוני צפייה וכי הם "לכל הדעות פערים קטנים ומגודרים לעומת אלו שהיו בראשית התהליך", וכי משרד התקשורת פתוח לשיח בעניינים. בתוך כך, צוין במכתב כי "בכוונת השר להעביר בימים הקרובים את הצעת החוק לאחר תיקוני

הנוסח למזכירות הממשלה לקראת העברתה לקריאה ראשונה בכנסת, ואנו נשמח לקיים שיח עמכם גם תוך כדי התהליך, הן לפני הקריאה הראשונה והן לאחריה".

העתק מכתב המנכ"ל מיום 27.5.25 מצורף ומסומן מש/5.

61. בין לבין, ורק ביום 30.5.2025, העביר משרד התקשורת לרשות האסדרה טיוטת דו"ח תהליך הערכת השפעות אסדרה לצורך קיום חובת ההיוועצות הקבועה בסעיף 21 לחוק עקרונית האסדרה.

62. ביום 3.6.25, בהמשך להחלטת ועדת השרים ולפנייה האמורה של מנכ"ל משרד התקשורת, התקיימה ישיבה בין גורמי משרד התקשורת ומשרד המשפטים, בהשתתפות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) ומנכ"ל המשרד. מטרתה של הישיבה היה ניסיון נוסף להשבת הצעת החוק למסלול התקין, וקיום שיח פנים-ממשלתי משותף לליבון הסוגיות המשפטיות שנתרו פתוחות, בטרם פרסום הצעת החוק ברשומות.

בישיבות אלו הובהר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה כי יועמדו לרשות משרד התקשורת המשאבים הדרושים לנושא והמאמץ שאפיין את הליך העבודה עד אותה העת יימשך, **ובלבד שהתהליך ישוב להתנהל באופן תקין כמתחייב על פי דין**. הובהר כי כל עוד לא ימוצה ההליך הפנים ממשלתי המתחייב לפי הנחיית היועצת, פרסום הצעת החוק יהיה שלא כדין, משנדרש להשלים את עבודת המטה הנדרשת ולקבל אישור משפטי להצעת החוק בכללותה. עוד הודגש כי בנוסף יש להשלים את חובת ההיוועצות עם רשות האסדרה, כנדרש לפי החוק, ואין לקבל את העמדה שהועלתה לפיה הליך ההיוועצות יעשה אף הוא במקביל לדיונים בכנסת. מנכ"ל משרד התקשורת מסר במענה לכך כי השר אינו נכון למשוך את הפנייה לפרסום הצעת החוק ברשומות, וכי בהינתן מדיניות השר, אשר קיבלה ביטוי בהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את הצעת החוק במתכונתה, הליבון המשפטי בסוגיות אלה מוגבל מטבעו.

לעניין ישיבה זו ראו גם מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 27.1.26, בעמ' 6 (מש/35).

63. בהמשך ישיר לכך, ולמחרת היום, ביום 5.6.25 פנה מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס, אל מנהלת המחלקת להבניית חקיקה שבו הוא מורה לה להעביר את הצעת החוק לפרסום למזכירות הממשלה ללא דיחוי. בהמשך לכך, שלח שר התקשורת ביום 6.6.25 מכתב נוסף לוועדת השרים לחקיקה, שבו מבקש את תיקופה לפרסום את הצעת החוק ברשומות.

העתק מכתבו של מזכיר הממשלה מיום 5.6.25 מצורף ומסומן מש/6.

העתק ממכתבו של שר התקשורת מיום 6.6.25 מצורף ומסומן מש/7.

64. ביום 8.6.25 השיבה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) למזכיר הממשלה כי לא ניתן לפרסם את הצעת החוק ברשומות. הוסבר, כי על אף החלטת ועדת השרים, לא הסתיים ליבון הסוגיות שנמנו בהחלטת ועדת השרים לחקיקה והצעת החוק אינה בשלה להנחה על שולחן הכנסת. עוד הוסבר, כי לא ניתן לפרסם את הצעת החוק, מאחר

שקיימת חובה סטטוטורית לקיום היועצות עם רשות האסדרה על תהליך הערכת השפעות האסדרה, טרם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת.

לפיכך, כתבה המשנה ליועצת כי "בשלב זה אין מקום לפרסם את הצעת החוק ברשומות ולהעבירה לכנסת לקריאה הראשונה, אלא נדרש לפעול בהתאם לחובת הממשלה על-פי דין ולהשלים את הליך ההיועצות עם רשות האסדרה. במקביל לכך ניתן יהיה להשלים את ליבון סוגיות הליבה הנדרשות".

העתק מכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט חוקתי) מיום 8.6.25 מצורף ומסומן מש/8.

65. ואולם גם בכך לא היה כדי להשיב את התהליך לסדרו. ביום 8.6.25 העלה שר התקשורת את הצעת חוק השידורים לדיון נוסף בוועדת השרים לחקיקה. זאת, לאחר שעל פי הנמסר ממשרד התקשורת, נערכו בנוסח הצעת החוק **תיקונים מינוריים**, אשר למיטב הבדיקה לא נכתבו או נבחנו על ידי מערך הייעוץ המשפטי לממשלה – לא הלשכה המשפטית למשרד התקשורת ולא מחלקת ייעוץ וחקיקה. הצעת החוק אושרה פעם נוספת בוועדת השרים באותו יום, תוך שהובהר בה שנדרש לפרסם את הצעת החוק ברשומות כפי שהיא.

העתק החלטת ועדת השרים לחקיקה מיום 8.6.25 מצורף ומסומן מש/9.

66. בהמשך אותו היום (8.6.25) פנה מנכ"ל משרד התקשורת למשנה ליועצת המשפטית לממשלה לשם השלמת השיח המקצועי על הצעת החוק. בין היתר נכתב כי: "[...] על אף שהפערים המהותיים בינינו ביחס להצעת החוק הם פערים קטנים ומגודרים, שעם רצון טוב היה ניתן ליישב אותם תוך ימים ספורים, לא התקיים בשבועות האחרונים כל דיון משותף במטרה לגשר עליהם, והניסיונות ללבן אותם מולכם לא צלחו".

בתוך כך, ציין המנכ"ל במכתבו כי "שני הדיונים שהתקיימו בשבוע שעבר עסקו רק במיפוי הסוגיות הפתוחות, בהמשך לחוות דעתכם מיום 18.5.2025 ובנושאים תהליכיים הקשורים בהליך ההיועצות המתנהל מול רשות האסדרה". בהקשר אחרון זה, ציין מנכ"ל המשרד כי בכוונת המשרד להשלים את הליך ההיועצות עם רשות האסדרה טרם הנחת הצעת החוק לקריאה ראשונה, וכי "לוח זמנים זה תואם את העמדה המשפטית שהוצגה על ידיכם ביחס להוראות חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021". עוד צוין על-ידי המנכ"ל, כי במסגרת הדיון בוועדת השרים לחקיקה שהתקיים כאמור באותו היום, העריך יו"ר רשות האסדרה כי ניתן יהיה להשלים את הליך ההיועצות בתוך שבועיים וכי "אני סבור כי ניתן להשלים את ליבון הסוגיות הפתוחות בזמן קצר עוד יותר. נוכח האמור ולאור חשיבותה ודחיפותה של הצעת החוק, אני פונה בבקשה נוספת לחזור באופן מיידי לדרך של שיתוף פעולה, שיח ענייני וחתימה להסכמות, בל"ז קצר ובמקביל להשלמת הליך ההיועצות".

העתק מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 8.6.25 מצורף ומסומן מש/10.

67. ביום 11.6.25 השיבה המשנה ליועצת למכתב זה, במסגרתו דחתה את הטענות לחוסר שיתוף פעולה מצד הייעוץ המשפטי לממשלה. המשנה ליועצת עמדה במכתבה על הקושי בליבון אמיתי של הצעת החוק נוכח כוונתו המסתמנת של משרד התקשורת להעביר את הצעת החוק לפרסום ברשומות, כפי שהיא, בלי שניתן לה האישור המשפטי המתחייב, ובלי שהושלם הליך הנסחות במחלקת הבניית החקיקה, שאף הוא מהווה צעד הכרחי בגיבושה של הצעת חוק ממשלתית. בראי דברים אלה, ציינה המשנה ליועצת כי "העברת הצעת החוק על-ידכם לפרסום ברשומות, למרות שהיא אינה בשלה בעניינים מהותיים, ואף טרם שמולאה החובה הקבועה בחוק להיוועץ עם רשות האסדרה, היא הפרה בוטה של תהליכי עבודה ממשלתיים תקינים ואף מנוגדת לדין. כל שכן שאין בהתנהלות זו כדי להצביע על רצון לקיים שיח מקצועי של ממש".

עוד צוין כי "הצעתכם כי קודם תפורסם הצעת החוק ברשומות ורק לאחר כך תושלם העבודה הממשלתית וההיוועצות הקבועה בחוק שהיא שלב מהותי והכרחי בגיבוש מרפורמה מקיפה מהסוג הנדון, הופכת את היוצרות ואינה הולמת את חשיבות הנושא ואת הוראות הדין".

באשר להליך מול רשות האסדרה, שבה המשנה והדגישה כי יש חובה סטטוטורית להשלים את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה על כל המשתמע מכך. מבחינת לוחות הזמנים הובהר, כי "כמו כל היוועצות סטטוטורית, גם את ההיוועצות עם רשות האסדרה יש להשלים קודם לקבלת ההחלטה. בה בעת, ועל מנת שלא לעכב את תהליך קביעת האסדרה יתר על הנדרש, החוק קובע לרשות האסדרה סד זמנים להשלמת חוות הדעת המייעצת [...] קביעת לוח הזמנים האמור משקפת אף היא את התפיסה, לפיה יש חובה משפטית שלא לקדם את הצעת או קביעת האסדרה טרם השלמת הליך ההיוועצות". בתוך כך, הודגש כי המועד הרלוונטי לקיום הליך ההיוועצות הוא לפני דיון ועדת השרים לחקיקה בהצעת החוק "שכן זהו המועד שבו מופעל שיקול הדעת המהותי בגדרי הפעלת סמכותה של הממשלה להציע הצעת חוק ממשלתית לכנסת וחוות דעתה של רשות האסדרה צריכה להיות מונחת בפני השרים במועד זה". בנסיבות אלה, שבה המשנה ליועצת והדגישה, כי לא ניתן לפרסם את הצעת החוק ברשומות טרם השלמת הליך ההיוועצות מול רשות האסדרה. כן צוין כי "אין המדובר בהיוועצות טכנית או פורמלית, אלא בשלב מהותי והכרחי בגיבוש הצעת חוק, בפרט משמדובר ברפורמה רחבת היקף בשוק השידורים".

בהקשר זה, צוין כי "הטענה שהועלתה, בין היתר על-ידך, לפיה העיכוב בהעברת דוח ה-RIA לרשות האסדרה נעוץ בנו, על רקע הצורך בהשלמת גיבוש ההסדרים שבחוק, תמוהה ביותר, בלשון המעטה". בתוך כך, צוין כי גיבוש הדו"ח של משרד התקשורת אמור לשקף את עבודת המטה המקצועית שעמדה בבסיס הצעת החוק בהתאם למדריך הערכת השפעות אסדרה, והוא לא קשור לתהליכי העבודה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. כמו כן, הובהר כי לאורך כל התקופה משרד המשפטים שב והתריע בפני משרד התקשורת בדבר הצורך להשלים את הכנת דו"ח RIA קודם לקידום הצעת החוק, כפי שנעשה בשגרה על-ידי משרדי הממשלה, כך שאין בסיס לטענה כי מדובר בדרישה שלא הייתה מוכרת, ובכל מקרה

מקורה של החובה להיוועץ עם רשות האסדרה על תהליך הערכת השפעות האסדרה הוא בחוק.

באשר לטענה כי משרד המשפטים אינו משתף פעולה בהשלמת הדיונים בהצעת החוק, הדגישה המשנה ליועצת כי טענה זו חסרת בסיס ומעוררת אף היא תמיהה; וזאת בשים לב לתעדוף הגבוה שלה זכתה הצעת החוק עד לאותה עת, למשאבים הניכרים ושעות העבודה הרבות שהושקעו על-ידי גורמי משרד המשפטים, לרבות הדרג הבכיר ביותר, לטובת קידום הצעת החוק, וכאשר באופן חריג ניתנה הסכמה להתחיל בעבודת הנסחות בטרם הושלמה העבודה המקצועית. בנוגע להסכמה חריגה זו הוסף "לא הוסכם כי תהיה נסחות של סוגיות ליבה שלא באו אל פתרון ומעוררות שאלות משפטיות כבדות משקל, ושאלה יוותרו ללא מענה".

בתוך כך צוין כי "קשה לראות כיצד גדיעת התהליך הממשלתי והבאת הצעת החוק לדין בוועדת השרים לפרסומה ברשומות, בנוסח שלא זו בלבד שלא תואם עמנו, אלא שאינו בשל ופוגע בעקרונות יסוד של תקשורת חופשית, מצביעה על נכונות מצדכם להשלים את ליבון הסוגיות. התנהלות זו אינה מתיישבת עם מחויבות להליך מקצועי ומשותף, וכאמור אף עומדת בסתירה להבנות קודמות בדבר קידום ההצעה".

עוד צוין כי ההצעה להמשיך את ליבון הסוגיות נדחתה על ידי משרד התקשורת, וכך גם בוועדת השרים, ועל כן "פנייתך כעת להשלמת השיח עמנו, בה בעת שבה נמשכים המאמצים להביא את הצעת החוק לפרסום ברשומות ושר התקשורת מצהיר כי השיח עמנו מוצה, אינה ברורה".

הובהר על-ידי המשנה ליועצת כי בניגוד למשתמע ממכתבו של המנכ"ל, הפערים ביחס להצעת החוק הם משמעותיים ואינם עניין של מה בכך, וכי הוצגו בעניינם שאלות משמעותיות ואילו המענה שהתקבל היה חלקי ובלתי ממצה, ובחלק מהנושאים לא התקבלה התייחסות מקצועית כלל. זאת, כפי שאף פורט בהרחבה במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) מיום 18.5.25.

לצד האמור, הודגש כי הייעוץ המשפטי עומד לרשות משרד התקשורת להשלמת גיבוש הצעת החוק, תוך חזרה למסלול הדברים הרגיל והמתחייב, שהולם את חשיבותה של הרפורמה המוצעת והשפעתה הרחבה על הציבור.

העתק מכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) מיום 11.6.25 מצורף ומסומן מש/11.

68. בנסיבות אלה, לאחר שהתברר כי אין כוונה לשוב להליך העבודה הממשלתי תקין ולהשלימו, והכל תוך הפרת הנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה והסיכומים שגובשו, תוך הדרישה לפרסם את הצעת החוק ברשומות שלא כדין – הופסקה העבודה המשותפת של משרד התקשורת עם מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, ובכלל כך הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת.

**ה. ההליך מול רשות האסדרה****רשות האסדרה - כללי**

69. רשות האסדרה, הוקמה מכוח סעיף 4 לחוק עקרונות האסדרה, כרשות עצמאית במשרד ראש הממשלה. רשות האסדרה אמונה לפי חוק עקרונות האסדרה, בין השאר, על הייעוץ לממשלה בענייני מדיניות אסדרה ועל הבקרה על רגולציה חדשה ושינויים מוצעים לרגולציה הקיימת, באמצעות בקרה על תהליכי הערכת השפעות האסדרה (סעיף 7 לחוק עקרונות האסדרה).

70. סעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה, קובע **חובת התייעצות** עם רשות האסדרה בדבר תהליך הערכת השפעות אסדרה שבוצע על-ידי מאסדר. בסעיף 21(א) לחוק נקבע כי מאסדר המבקש להציע או לקבוע אסדרה וחייב לבצע בעניינה תהליך הערכת השפעות אסדרה לפי החלטות הממשלה, נדרש לפנות לרשות האסדרה לשם היוועצות עימה בעניין תהליך זה, בצירוף הדוח שערך לגבי התהליך.

החובה לערוך תהליך הערכת השפעות אסדרה (המכונה גם RIA) ולערוך דו"ח המשקף את התהליך נקבעה עוד טרם חקיקת חוק עקרונות האסדרה, במסגרת החלטות ממשלה. בהתאם לכך, לפני גיבוש אסדרה, על הרגולטור לבצע תהליך הערכת השפעות אסדרה ולשקף אותו בדו"ח RIA מטעמו. תהליך זה מתווה עבודת מטה מובנית לגיבוש אסדרה שנערכת בהתאם למתודולוגיה המקובלת בתחום בעולם, ומטרתו היא לוודא כי האסדרה החדשה, לרבות שינוי לאסדרה קיימת, מקיימת את העקרונות המנחים ל"אסדרה מיטבית" (ראו סעיף 2 לחוק עקרונות האסדרה); ובפרט שהאסדרה נדרשת, משיגה את מטרותיה, מביאה למירב התועלת למשק ולחברה, נקבעת בתהליך המתבסס במידה מספקת על נתונים רלוונטיים, בהתאם לעקרון השקיפות, תוך שיתוף ציבור מספק, וכן שהאסדרה אינה מייצרת כשלים או עומס רגולטורי עודף. תהליך RIA כולל, בתמצית, את ניתוח הבעיה, בחינת מטרות האסדרה והצורך בה, שיתוף הציבור, למידה מהעולם, גיבוש וניתוח חלופות (לרבות כימות כלכלי של עלויות הציות הישירות והערכת תועלות האסדרה) והשוואה ביניהן, עיצוב החלופה הנבחרת, והגדרת יעדים וקריטריונים לבחינת מימושם.

71. בהתאם להוראת סעיף 21(ב) לחוק עקרונות האסדרה, לאחר פניית המאסדר לרשות האסדרה, רשות האסדרה נדרשת להודיע למאסדר בתוך 14 ימים אם בכוונתה לייעץ לו; ככל שמדובר באסדרה בעלת "השפעה משקית" כהגדרתה בחוק, על רשות האסדרה לייעץ בעניינה למאסדר. ככל שהרשות הודיעה למאסדר שהיא תייעץ לו, היא נדרשת לפרסם את חוות דעתה בתום 30 יום נוספים (יו"ר הרשות רשאי להאריך את המועד בשלושים ימים נוספים; ראו סעיפים 21(ג) ו-21(ד) לחוק). חוות דעת הרשות תכלול את מסקנותיה בדבר אופן ביצוע התהליך כפי שמשקף מדו"ח ה-RIA, והמלצותיה לעניין טיוב נדרש לתהליך (סעיף 21(ה) לחוק).

החוק מסמך את רשות האסדרה לקבוע בחוות דעתה, בין היתר, אם נפל "פגם מהותי" בתהליך הערכת השפעות האסדרה. לפי החוק, חוות דעת הקובעת כי נפל פגם מהותי בתהליך תפורסם לאחר שהתקבלה התייחסות המאסדר לטיטת חוות הדעת, ולאחר שהתקבל אישור

מליאת רשות האסדרה לכך שאכן נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה (ראו סעיף 21(ז) לחוק).

בהתאם להוראת סעיף 22 לחוק עקרונות האסדרה, מליאת רשות האסדרה קבעה הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עמה לפי סעיף 21 לחוק.<sup>4</sup> כמו-כן, הבקרה שמבצעת הרשות על תהליך הערכת השפעות אסדרה מתבצעת על-פי מתודולוגיה סדורה ומקצועית שגובשה ברשות, אושרה על-ידי מליאת הרשות ופורסמה למאסדרים ולציבור.<sup>5</sup>

72. ההתייעצות עם רשות האסדרה בעניינו של תהליך הערכת השפעות אסדרה מהווה חוליה בתהליך הפנים-ממשלתי לגיבוש אסדרה. כאמור, דרך המלך ביחס להצעות חוק ממשלתיות היא השלמת הליך ההתייעצות **לפני** קיום הדיון בהצעת החוק בוועדת השרים לחקיקה. באופן זה, תונח התשתית העובדתית והמקצועית המלאה והצריכה לעניין בפני הגורמים המוסמכים להחליט בדבר הנחת הצעות חוק ממשלתיות על שולחן הכנסת.

משכך, כבר מעצם הבחירה להתחיל את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה רק לאחר שוועדת השרים לענייני חקיקה כבר נתנה את אישורה להצעת החוק, ואף הורתה על פרסומה ברשומות, יש כדי ללמד על האופן שבו תפס משרד התקשורת את חובת ההיוועצות הסטטוטורית: לא כשלב מהותי שנועד להוות כלי בסיוע הליך גיבוש החקיקה, אלא כהליך פורמלי, שניתן לקיימו גם בדיעבד, לאחר שההכרעות העקרוניות כבר התקבלו וההסדר הרגולטורי כבר הוכרע. תפיסה זו חותרת תחת תכליתה של חובת ההיוועצות, ומהווה נדבך נוסף בפגמים ההליכיים שנפלו בהליך גיבוש ההסדר.

#### בחינת הליך הערכת השפעות האסדרה לגיבוש הצעת חוק השידורים על-ידי רשות האסדרה

73. נזכיר, כי תזכיר החוק פורסם ביום 24.7.23 להערות הציבור, ובסמוך למועד זה פורסם דו"ח ה-RIA שערך המשרד בעניינו ששיקף את הליך גיבוש האסדרה ובחינת השפעותיה, כפי שאלו באו לידי ביטוי בתזכיר. בהמשך לכך, הודיעה רשות האסדרה למשרד התקשורת כי בכוונתה לייעץ לו בהתאם להוראות סעיף 21(ב) לחוק עקרונות האסדרה. לאחר בחינה ראשונית שערכה הרשות ושיח שקיימה הרשות בעקבותיה עם משרד התקשורת, ביום 20.9.23 ביקש מנכ"ל משרד התקשורת מרשות האסדרה שהות לצורך העברת דו"ח RIA חדש, שביחס אליו תגבש הרשות את חוות דעתה. בנסיבות אלו, הליך ההיוועצות הוקפא לפי בקשתו. כפי שיפורט בהמשך, הליך זה יחודש למעשה רק כשנתיים לאחר מכן, לאחר שהצעת החוק כבר אושרה בוועדת השרים וזו הורתה על פרסומה ברשומות.

<sup>4</sup> הנחיות אלו זמינו בקישור:

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/protocol140724t/he/file\\_directive030325.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/protocol140724t/he/file_directive030325.pdf)

<sup>5</sup> המתודולוגיה מפורסמת באתר רשות האסדרה בקישור:

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files-regulation/he/file\\_methodology070524.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files-regulation/he/file_methodology070524.pdf)

74. במהלך שנת 2024, משנודע לרשות האסדרה כי חודשה העבודה על תזכיר החוק, פנתה הרשות למשרד התקשורת ותזכרה אותו ביחס להעברת דו"ח RIA עדכני.

75. בחודש מאי 2025 חודש השיח בין משרד התקשורת לרשות האסדרה. ביום 14.5.25, ועל רקע הודעת משרד התקשורת כי בכוונתו להביא את הצעת חוק השידורים לדיון בפני ועדת השרים לחקיקה ביום 18.5.25, פנתה רשות האסדרה פעם נוספת למשרד התקשורת והודיעה לו כי על המשרד להשלים את ההתייעצות עמה **טרם** הדיון בוועדת השרים בהצעת החוק. הרשות ביקשה כי המשרד יעביר לידיה דו"ח RIA סופי לשם קיום חובת ההתייעצות לפי סעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה. ואולם, חרף הפניות החוזרות, ובניגוד להחלטות הממשלה בעניין קיום החובה לערוך דו"ח הערכת השפעות אסדרה עוד במסגרת עבודת המטה על הצעת החוק עצמה, משרד התקשורת לא פרסם דו"ח RIA עדכני ונמנע מלהעבירו לצורך קיום ההיוועצות עם רשות האסדרה כנדרש לפי חוק ובהתאם להנחיות הרשות לעניין אופן ההיוועצות עימה.

76. בעקבות זאת, ובשים לב לכך שמשרד התקשורת ביקש להעלות את הצעת החוק לדיון בוועדת השרים מבלי להשלים (גם) את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה, ביום 15.5.25 הגישה רשות האסדרה את עמדתה לקראת הדיון בוועדת השרים שהתקיים כאמור ביום 18.5.2025. בחוות דעתה התריעה רשות האסדרה כי משרד התקשורת לא קיים את חובת ההתייעצות עם הרשות כמתחייב בחוק. יושב ראש הרשות הדגיש כי ישנה חשיבות רבה לכך שדו"ח הערכת השפעות אסדרה וחוות דעתה של הרשות יובאו לעיון חברי ועדת השרים בטרם ידונו בהצעת החוק, וציין כי הנחת המסמכים האמורים בפני ועדת השרים לענייני חקיקה נחוצה על מנת שתוצג בפניה מלוא התשתית המקצועית הנדרשת לקבלת החלטה מושכלת בעניין.

העתק עמדת יו"ר רשות האסדרה מיום 15.5.25 מצורף ומסומן **מש/12**.

77. רק ביום 30.5.25, לאחר שהצעת החוק אושרה כמתואר בוועדת השרים ואף התבקש כאמור פרסומה ברשומות, העביר משרד התקשורת לרשות האסדרה דו"ח RIA מעודכן על מנת לקיים את חובת ההיוועצות עימה. הדו"ח פורסם באתר משרד התקשורת.<sup>6</sup>

בהמשך לכך, ביום 12.6.25 הודיעה הרשות כי היא תייעץ בעניין תהליך זה. זאת, בין היתר על רקע העובדה שחלקים נכבדים בהצעת החוק מהווים "אסדרה" לפי חוק עקרונות האסדרה ועל פי ההערכות מדובר באסדרה בעלת "השפעה משקית" כהגדרתה בחוק. לכן, משרד התקשורת היה **מחוייב** לפנות להיוועץ בעניינה עם רשות האסדרה ורשות האסדרה מצידה היתה **מחוייבת** לפי החוק לייעץ לו.

78. מרשות האסדרה נמסר, כי ביום 3.7.25 העבירה רשות האסדרה למשרד התקשורת טיוטת חוות דעתה ביחס לדו"ח ה-RIA המעודכן, שבה צוין כי בדו"ח נפלו פגמים שונים, מתוכם מספר **פגמים שהם מהותיים**. בהמשך, וכפי שמקובל במקרים בהם הרשות מתריעה על

<sup>6</sup> קישור לדו"ח משרד התקשורת מחודש מאי 2025:

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/04062025/he/Economic%20opinion%20on%20the%20issue%20of%20broadcasting2.pdf>

קיומם של פגמים מהותיים, ביקש משרד התקשורת כי הרשות לא תפרסם את חוות דעתה הסופית, ויתאפשר למשרד להתייחס לדברים ולעדכן את הדו"ח במידת הצורך. בהמשך לכך, על פי הנמסר מרשות האסדרה, אף התקיימו עם מנכ"ל משרד התקשורת ארבע ישיבות בהשתתפות יו"ר רשות האסדרה וגורמים נוספים מרשות האסדרה, בהן הוסברו הפגמים שנפלו בתהליך הערכת השפעות האסדרה כפי שהשתקף מן הדו"ח. לאחר מכן, ביום 15.7.25 העביר משרד התקשורת לרשות האסדרה דו"ח RIA מתוקן.

79. רשות האסדרה בחנה את הדו"ח הסופי של משרד התקשורת. ביום 4.8.25 שלחה הרשות למשרד התקשורת את חוות דעתה הסופית לגבי הדו"ח, במסגרתה מצאה כי נפלו פגמים במספר פרקים וביניהם ארבעה **פגמים שהם מהותיים**, שנפלו בשלבי ליבה בתהליך הערכת השפעות האסדרה: בפרק אסדרת תכני חדשות ואקטואליה (להלן: **פרק החדשות**) ברכיב המהימנות וברכיב הבעלויות הצולבות, ובפרק אסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי התכנים (להלן: **פרק אסדרת הקשרים המסחריים**), כמפורט להלן.

80. בפרק **החדשות** מצאה רשות האסדרה שנפלו פגמים מהותיים בשלב ניתוח והשוואה בין חלופות ברכיבים הבאים:

א. ברכיב הבעלויות הצולבות, הרשות מצאה כי נפל פגם מהותי בכך **שלא בוסס שהחלופה הנבחרת תשיג את מטרת האסדרה** המוצהרת, שהיא להגדיל את מגוון הדעות. זאת משום שקיים חשש שביטול האיסור הקיים על בעלויות צולבות יוביל להתחזקותם של שחקנים הפועלים כיום במספר מדיות, באופן שעלול בעתיד דווקא להקטין את מספר הדעות הכולל. כמו כן, קיים חשש ששחקנים אלו ישתמשו בכוח השוק שיש להם בתחום החדשות במדיה אחרת באופן שיפגע בתחרות בשוק השידורים.

ב. ברכיב מהימנות שידורי החדשות, הרשות מצאה שנפל פגם מהותי בכך **שהמשרד לא בחן באופן מספק את ההשפעה של האסדרה המוצעת המחליפה את האסדרה הקיימת על מהימנות השידורים**. לפיכך, המשרד לא ביסס את הטענה כי האסדרה המוצעת תשיג את המטרה של הגנה על מהימנות החדשות, או לכל הפחות לא תפגע בה. כן ציינה הרשות, כי בניגוד לאמור בדו"ח המעודכן, **האסדרה המוצעת לא תואמת בעניין זה לאסדרה הקנדית שהיוותה מודל השוואה**. זאת, מאחר שהמודל הקנדי מבוסס על תקנון אתיקה של גוף סקטוריאלי (sector based regulation) שאיננו שחקן מפוקח, שגם מיישם את התקנון בפועל על השחקנים שחברים באיגוד. זאת בניגוד לאסדרה המוצעת, המשאירה את קביעת תקנון האתיקה ויישומו לגוף המפוקח עצמו, ללא פיקוח חיצוני (self regulation).

81. בפרק **אסדרת הקשרים המסחריים** הרשות מצאה פגמים מהותיים בשלב ניתוח והשוואת החלופות במספר נושאים:

א. בחינת היחס שבין הרגולטור הענפי לרגולטור התחרות המשקי – הרשות עמדה על כך שלא נבחנה באופן מספק שאלת היחס שבין הרגולטור הענפי המוצע (מועצת השידורים) לבין רשות התחרות. בהקשר זה ציינה הרשות, כי במסגרת הלמידה מהעולם, לא נבחנה

שאלת היחס שבין דיני התחרות הכלליים במדינות השונות לבין הדינים הספציפיים אשר נועדו להסדיר את שוק השידורים, וכן לשאלת היחס בין סמכויותיו של הרגולטור הענפי לבין רגולטור התחרות המשקי והממשקים ביניהם. מכאן שלא ניתן גם להעריך האם החלופה שנבחרה תואמת מודלים בינלאומיים מקובלים.

ב. בחינת עלויות והשפעות החלופה הנבחרת – הרשות קבעה כי נפל פגם בכך שלא נבחנו עלויות הציות על השחקנים בשוק, ודחתה בהקשר זה את הטענה הגורפת של המשרד לפיה לא קיימות כל עלויות ציות באסדרה המוצעת. הוצבע, בין היתר, על כך שלא ניתנה התייחסות לכך שהאסדרה המוצעת מחילה לראשונה רגולציה על גורמים שהיום כלל אינם כפופים לרגולציה, וכי בכך כרוכות עלויות ציות חדשות שלא נלקחו בחשבון. כן העירה הרשות, כי לא נבחנו השפעות נוספות של האסדרה המוצעת על מערך התמריצים של השחקנים השונים.

ג. התייחסות נפרדת לתכני ספורט – הרשות העירה על כך שהניתוח והשוואה ביחס לתכני הספורט התבצע במקשה אחת עם הניתוח ביחס לערוצים, בעוד האסדרה הקיימת ביחס אליהם כיום שונה, והמודל הכלכלי שלהם שונה.

נוסף על כך, האסדרה המוצעת מאפשרת למאסדר להתערב התערבות משמעותית ביותר בתוך מערכת היחסים המסחרית שבין שני גופים פרטיים. לסמכות זו, אף אם לא תופעל, ובוודאי במקרה שתופעל – עלולות להיות השפעות נוספות רבות על תמריצי השחקנים ומערכות היחסים והמודלים הכלכליים – השפעות אלו לא נבחנו ואף לא צוינו.

82. לבסוף, הרשות מצאה שנפל **פגם מהותי** גם בשלב עיצוב החלופה הנבחרת ביחס לאסדרת הקשרים המסחריים בין ספקי תכנים, בכך שהמשרד לא הצדיק את בחירתו בקריטריון ההכנסה (בלבד) לצורך קביעה מהו "ספק בעל חשיבות מסחרית".

83. בנוסף, בחוות הדעת הצביעה רשות האסדרה על **פגמים נוספים** שאינם מהותיים. למשל בפרק הפקות מקור, נמצא שקיים פגם בניתוח והשוואת החלופות מכיוון שלא נבחן תרחיש של נטישת השוק הישראלי על ידי הספקים הזרים עליהם תחול הרגולציה המוצעת; בפרקים נוספים, נמצא שקיים פגם בביצוע שלב שיתוף הציבור וכן פגם בחלק מן ההשוואות הבינלאומיות שבוצעו.

כמו כן, הרשות עמדה על כך **שלא הוצג ניתוח מספק** למבנה מועצת השידורים המוצע, וכיצד מבנה זה עונה על הצורך שהמועצה תשמש כרגולטור בעל מומחיות בתחום זה, ובעלת עצמאות לקבוע את האסדרה באופן שמשרת את האינטרסים הציבוריים המוגנים שעליהם היא מופקדת; כן הצביעה הרשות, כי עולה מדו"ח ה-RIA שרכיבים באסדרה המוצעת לא לוו בניתוח מקצועי מסודר, כגון סוגיית מדידת הרייטינג אשר הועלתה בהצעת החוק בלי שהוגדרה בעיה שאותה נדרשת הרגולציה לפתור, ובלי שהוצג הסדר דומה שקיים בעולם שבמסגרתו ישנה מעורבות מדינתית במדידת נתוני צפייה – אם נתוני אמת, אם נתונים מדגמיים.

העתק חוות דעתה של רשות האסדרה מיום 4.8.25 מצורף ומסומן מש/13.

84. משנמצא שנפלו פגמים מהותיים בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך משרד התקשורת, נדרש היה להביא את חוות דעתה של הרשות בפני מליאת רשות האסדרה טרם פרסומה, בהתאם להוראות סעיף 21(ז)(2) לחוק עקרונות האסדרה.

85. ביום 11.8.25 התכנסה מליאת הרשות לדון בחוות דעת הרשות. לקראת דיון זה העביר מנכ"ל משרד התקשורת את התייחסותו לחוות הדעת של הרשות ולהליך ההיוועצות עמה. במכתבו, פירט המנכ"ל כי האסדרה המוצעת היא פרי עבודה ממשלתית מאומצת וכי גם לפי רשות האסדרה ניכר כי הושקעה עבודה מאומצת בגיבושה. עוד נטען כי האסדרה מקלה באופן משמעותי את הנטל הרגולטורי הקיים לעומת האסדרה הנוכחית, בהתבסס על מספר דוחות של ועדות ציבוריות, וכי אין ספק שהיא מבוססת על העקרונות לאסדרה מיטבית שהוגדרו בסעיף 2 לחוק עקרונות האסדרה, וכי "לכל היותר, ניתן לטעון כי פרט כזה או אחר המופיע בדו"ח לא ברור או חסר – עניין הניתן לתיקון בקלות ובמהירות, כל עוד עושים זאת בשיח כנה ומשותף; או – להתווכח עם הכרעה כזו או אחרת, דיון שאמנם לא מצוי בגדר סמכותה של רשות האסדרה ולא צוין על ידי גורמי המקצוע ברשות באופן מפורש אלא רק "נרמז", אך עדיין הוצע על ידינו כאפשרות, במטרה לקדם את ההליך".

במכתבו ביקש המנכ"ל להביע את תחושת האכזבה מ"אופיו הסגור והבירוקרטי של 'הליך ההיוועצות' שנוהל על ידי גורמי המקצוע ברשות", וטען כי ההליך לא התנהל מתוך גישה של "שיתוף ואחדות מטרה". בדבריו פנה המנכ"ל לחברי מליאת רשות האסדרה לעשות שימוש בסמכותם ולקבוע שלא נפל פגם מהותי בתהליך, וכי ככל שסיברו כי עדיין קיים פרט שיש להוסיף לדו"ח ביקש להנחות את גורמי המקצוע ברשות לפעול למול משרד התקשורת בעניין זה "בדרך של דיאלוג מהיר ושקוף מתוך מטרה משותפת לקדם רפורמה מתבקשת".

כמו כן, ביקש המנכ"ל, כי תינתן לו האפשרות לטעון בעל-פה בפני מליאת רשות האסדרה. למכתב זה צירף מנכ"ל התקשורת נספחים בהם פורטו פגמים וכשלים שעלו לשיטתו בחוות דעתה של הרשות.

העתק מכתב מנכ"ל משרד התקשורת למליאת הרשות ונספחיו מיום 7.8.25 מצורף ומסומן מש/14.

86. לבקשת מנכ"ל משרד התקשורת, ניתן לו אישור על-ידי יו"ר הרשות להציג את עמדתו בעל פה בפני המליאה. לאחר הדיון שהתקיים במליאה, ולאחר בחינת כל החומרים שהונחו בפניה, **אימצה המליאה ביום 11.8.25 ברוב דעות את עמדתה המקצועית של הרשות שלפיה נפלו ארבעה פגמים מהותיים** בתהליך הערכת השפעות האסדרה, בפרק החדשות ברכיב המהימנות וברכיב הבעלויות הצולבות, ובפרק אסדרת הקשרים המסחריים.

העתק החלטת מליאה הרשות מיום 11.8.25 מצורף ומסומן מש/15.

87. לצד זאת, לבקשת מנכ"ל משרד התקשורת, החליטה מליאת הרשות להשהות את פרסום חוות הדעת, כדי לאפשר למשרד התקשורת הזדמנות נוספת לתיקון הפגמים המהותיים, ולקיים דיון נוסף.

88. בהמשך לכך, ביום 27.8.25 שלח משרד התקשורת לרשות האסדרה את הצעתו לתיקון הפגמים המהותיים בפרק החדשות ברכיב המהימנות וברכיב הבעלויות הצולבות ובפרק אסדרת הקשרים המסחריים. ביום 5.9.25 נשלח לחברי מליאת הרשות מכתב נוסף ממנכ"ל משרד התקשורת בו הוא פירט את התשובות והתיקונים שהועברו על ידם לרשות האסדרה אשר נטען על-ידו כי יש בהם לרפא את הפגמים המהותיים.

העתק מכתב מנכ"ל משרד התקשורת למליאת הרשות ונספחיו מיום 5.9.25 מצורפים ומסומנים מש/16.

89. הצעות אלו אשר פורטו במכתב המנכ"ל נבחנו על-ידי הצוות המקצועי של רשות האסדרה, אשר הגיש את עמדתו לגביהן למליאת הרשות. במסמך שנשלח על ידם בעקבות זאת למליאת רשות האסדרה לקראת הדיון נכתב כך :

"ביום 27.8 שלח משרד התקשורת את הצעתו לתיקון הפגמים המהותיים. ניכר מן המסמכים שנשלחו כי משרד התקשורת בחן ברצינות הראויה את ההערות המקצועיות שהעלתה הרשות ואת הערות מליאת הרשות בדיון, מתוך גישה מקצועית ופתיחות לשיפור. משרד התקשורת השקיע בבירור מאמץ משמעותי בניתוח של הסוגיות החסרות ובהכנת מסמך תגובה מעמיק, המבקש להתמודד עם הפגמים המהותיים שעלו בתהליך. לאור התוספות המשמעותיות שהוסיף משרד התקשורת במענה, סברנו כי יש במסמכים המשלימים כדי לרפא את הפגמים המהותיים אשר הועלו בכל הנוגע לפרק אסדרת הקשרים המסחריים וכן בנוגע לרכיב הבעלויות הצולבות בפרק החדשות. יחד עם זאת, הרשות סבורה כי בכל הנוגע לבחינת ההשפעה שתהיה לרגולציה המוצעת על מהימנות השידורים, גם כעת לא בוצעה בחינה מספקת, אשר תאפשר להעריך באופן מלא את ההשפעות שיהיו לרגולציה המוצעת במישור זה. על כן, לעמדתנו, הפגם המהותי, אותו אישרה המליאה, עומד בעינו."

במסמך זה פירטה רשות האסדרה כיצד המענה שהוצע יהפוך את הפגמים המהותיים בפרק הקשרים המסחריים ובפרק החדשות ברכיב הבעלויות הצולבות לפגמים שאינם מהותיים – וזאת בכפוף להתחייבות משרד התקשורת להטמיע בהצעת החוק את התיקונים שהוצעו במכתב המנכ"ל מיום 5.9.25. לצד זאת, רשות האסדרה הבהירה במסמך, כי גם לאחר קבלת התייחסויות משרד התקשורת, הפגם המהותי ביחס לרכיב המהימנות בפרק החדשות עומד בעינו. זאת, מהטעמים הבאים :

"ראשית, טרם בוצע ניתוח מסודר ומקיף של כלל רכיבי האסדרה הקיימת... ללא בחינת רכיבי האסדרה השונים לגופם, לא ניתן לדעת מה תהיה המשמעות של ביטולם וממילא גם קשה להעריך את מידת האפקטיביות שלהם... שנית, גם לאחר התיקונים הנוספים, עדיין חסר ניתוח באשר לאופן שבו האסדרה החדשה צפויה לתת מענה לגורמי השורש של הבעיה. כך למשל, המשרד מפרט במסמך את מגבלותיה של האסדרה הקיימת בכל הנוגע לשמירה על העצמאות העיתונאית. אולם הוא אינו מנתח ומפרט האם וכיצד האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר

לקשיים שהוצפו – האם האסדרה המוצעת תיתן מענה טוב יותר להשפעה העקיפה של בעלי המניות על גופי החדשות? האם היא תיתן מענה לחשש מפני זליגה של האינטרסים של מנהלי ועובדי חברת החדשות? קשיים אלו אף מתעצמים לאור ההתייחסות האחרונה שהעביר משרד התקשורת, לפיה הטיפול בבעיית המהימנות עומד בפני עצמו ואינו נגזרת של שאלת התחרות, ריבוי השחקנים וריבוי הדעות – כלומר, אם הנושא אכן עומד בפני עצמו ואינו מתבסס גם על ניתוח נוסף שנעשה ברכיב אחר, אלא אמור להיות מטופל רק באמצעות האסדרה המוצעת ברכיב זה (חלופה 1), אזי שהניתוח הנדרש לבחינת ההשפעות של האסדרה והסבירות להשגת המטרה ביחס למצב הקיים כיום (חלופה 0) חסר אף יותר. שלישית, גם ביחס לרכיבי האסדרה החדשים המוצעים (מינוי נציב ומתן מעמד לאיגוד מקצועי), לא הוצג דיון ממצה באשר לשאלה האם יהיה בהם כדי לתת מענה אפקטיבי לגורמי השורש שהוצגו לבעיה. כך למשל, משרד התקשורת הציג מידע באשר לקושי הקיים של הרשות השנייה (רגולטור עם סמכויות) באכיפת הוראות איזון שונות. על כן, לכל הפחות היה נדרש לנמק כיצד הנציב צפוי לתרום לצמצום הבעיה ולהצליח מקום בו הרשות השנייה לא הצליחה... לאור היקף הרפורמה המוצעת, המבטלת את כלל הרגולציה בתחום ומשנה מן היסוד את המשטר הרגולטורי הקיים כיום, תוך ביטולם של כלל הרגולטורים הקיימים כיום – אנו סבורים כי נדרש ללבן באופן מעמיק את ההשפעות של האסדרה המוצעת ברכיב זה".

העתק מכתבו של יו"ר רשות האסדרה למליאת הרשות מיום 11.9.2025 וכן המסמך הנלווה למליאה מצורפים ומסומנים מש/17.

90. ביום 17.9.25 קיימה מליאת הרשות דיון נוסף בנושא, אשר גם לגביו ניתן אישור יו"ר הרשות כי מנכ"ל משרד התקשורת יוכל להציג את עמדתו בעל-פה בפני המליאה. בתום הדיון החליטה המליאה לאמץ את חוות הדעת המקצועית של הרשות, לפיה **נפל פגם מהותי** בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך משרד התקשורת, כדלקמן:

1. באשר לפרק החדשות –

המליאה מאמצת (ברוב קולות) את עמדת הרשות לפיה אין בהתייחסות הנוספת ובהצעות לתיקונים שהעביר משרד התקשורת במסגרתה, כדי לשנות את העמדה המקצועית של הרשות כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך משרד התקשורת ברכיב המהימנות בפרק החדשות, כפי שפורט בחוות דעת הרשות מיום 6 באוגוסט 2025.

המליאה מאמצת (פה אחד) את עמדת הרשות לפיה, ההתייחסות הנוספת וההצעות לתיקונים שהעביר משרד התקשורת במסגרתה, יש בהן כדי להפוך את הפגם שנפל בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך משרד התקשורת ברכיב הבעלויות הצולבות לפגם שאינו מהותי.

2. באשר לפרק אסדרת הקשרים המסחריים – המליאה מאמצת (פה אחד) את עמדת הרשות לפיה יש בהתייחסות הנוספת ובהצעות לתיקונים שהעביר משרד התקשורת כדי להפוך את הפגמים שנפלו בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך משרד התקשורת בפרק זה - לפגמים שאינם מהותיים.

**אשר על כן, המליאה מאמצת (ברוב קולות) את עמדת הרשות לפיה נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך משרד התקשורת לגבי רכיב המהימנות בפרק החדשות בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025.**"

לצד האמור הובהר בהחלטת מליאת הרשות, כי החלטתה ניתנת בכפוף להתחייבות משרד התקשורת לעריכת תיקונים בהצעת החוק, כדלקמן:

"החלטה זו של מליאת הרשות ניתנת בכפוף להתחייבות משרד התקשורת (בכתב ובעל-פה, במהלך דיון המליאה) שיכניס להצעת החוק הממשלתית, טרם הנחתה

על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה, את התיקונים עליהם הצהיר המשרד במסגרת ההתייחסות הנוספת וההצעות לתיקונים שהעביר כאמור.

**ככל שלא יוכנסו התיקונים האמורים להנחת דעתה של הרשות, החלטת המליאה מיום 11 לאוגוסט תישאר על כנה".**

העתק החלטת מליאת רשות האסדרה מיום 17.9.25 מצורף ומסומן מש/18.

91. כשלוש שעות לאחר קבלת החלטת מליאת רשות האסדרה (יום ד', 17.9.25), ועוד בטרם פורסמה ההחלטה הרשמית ופרוטוקול הישיבה, פרסם שר התקשורת הודעה לתקשורת במסגרתה הודיע על כוונתו להביא לדיון את הצעת החוק בישיבתה הקרובה של ועדת השרים לחקיקה כפי שהיא; ואכן הצעת חוק השידורים נכללה בסדר היום של ישיבת ועדת השרים שהייתה קבועה ליום א', 21.9.25.

92. החלטת מליאת רשות האסדרה נמסרה לאחר קבלתה למשרד התקשורת, וכפי שיפורט בהמשך היא פורטה בפני ועדת השרים במכתבו של יו"ר הרשות אליה. לשלמות התמונה יצוין, כי נוסח רשמי של החלטת מליאת הרשות מיום 17.9.25 פורסם ביום 10.11.25, ויובהר כי הנוסח הרשמי אינו משנה מההחלטה אשר התקבלה עוד ביום 17.9.25.

#### ו. אישור הצעת החוק על-ידי ועדת השרים לחקיקה בפעם השלישית

93. בעקבות החלטת רשות האסדרה, ביום 21.9.25 הובאה כאמור הצעת החוק לוועדת השרים לחקיקה פעם נוספת, שלישית במספר. יצוין, כי חרף העובדה שוועדת השרים התכנסה כדי לבחון כביכול את האסדרה (שכאמור כבר אושרה על-ידם לפרסום ברשומות), בראי חוות הדעת של רשות האסדרה, המסמכים הנוגעים בדבר – החלטת מליאת רשות האסדרה, חוות הדעת של הרשות על תהליך הערכת השפעות האסדרה וכלל החומרים הרלוונטיים, וכן מכתב נלווה של יו"ר רשות האסדרה המפרט על ההליך והחלטת הוועדה – המחזיקים עמודים רבים, הופצו לוועדת השרים לחקיקה רק שעות בודדות טרם הדיון.

העתק מכתב יו"ר רשות האסדרה מיום 21.9.25 מצורף ומסומן מש/19.

94. במאמר מוסגר יוער, כי עמדת רשות האסדרה שהובאה בפני ועדת השרים, היא בהתאם להחלטת המליאה מיום 17.9.25, ללא התייחסות לשאלה האם משרד התקשורת עמד בהתחייבות שלו לתקן את הצעת החוק באופן שיסיר את הפגמים המהותיים בפרק אסדרת הקשרים המסחריים ואת הפגם בפרק החדשות ברכיב הבעלויות הצולבות. לימים, במהלך דיוני הוועדה בכנסת יובהר לחברי הכנסת כי קיימת מחלוקת בין רשות האסדרה לבין מנכ"ל משרד התקשורת בסוגיה, ויו"ר רשות האסדרה ציין כי לקראת הדיון בוועדת השרים לא התקיימה בדיקה שלהם האם וכיצד שונה ההסדר והאם יש בו כדי להסיר את הפגם, וכי נסמך בעניין זה על ההתחייבות של מנכ"ל משרד התקשורת (ראו בעניין זה דיון בוועדת המיוחדת מיום 22.12.2025). בעוד שמנכ"ל משרד התקשורת עמד על כך שבוצעו תיקונים בהצעת החוק, רשות האסדרה מצאה בבדיקתה כי משרד התקשורת לא הטמיע את מלוא

התיקונים טרם הבאת הצעת החוק לאישורה של ועדת השרים. כך, שהחלטת מליאת הרשות מיום 11.8.25 עומדת בעינה.

95. לקראת הדיון בוועדת השרים, שלחה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) לשר המשפטים חוות דעת נוספת, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, המתנגדת לקידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית.

במכתב צוין כי ההסדרים מרכזיים בהצעת החוק לגביהם נקבע בחוות הדעת מיום 18.5.25 (טרם הדיון הראשון בוועדת השרים) שאינם בשלים ומעוררים סוגיות חוקתיות כבדות משקל וסיכונים מוגברים לדמותה של התקשורת החופשית בישראל, **נותרו בעינם**.

באשר להליך מול רשות האסדרה, צוין כי הקביעה של מליאת רשות האסדרה לפיה נפל פגם מהותי היא **חסרת תקדים**, וכך צוין:

"קביעתה זו של מליאת רשות האסדרה היא חסרת תקדים. היא משקפת את מסקנתו של גוף מקצועי ועצמאי האמון על בחינת מדיניות רגולציה, הבוחן את תקינותו של הליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית, כי נפל פגם מהותי בהליך האמור. למסקנה זו נודעת חומרה מיוחדת כשמדובר ברכיב יסודי ורגישה באסדרה המתגבשת, שעניינו שידורי חדשות במדינה דמוקרטית, ובשים לב לכך שלכתחילה משרד התקשורת עצמו הגדיר את הסוגיה כסוגייה מרכזית העומדת בבסיס האסדרה המחייבת מענה בגדרה... משנמצא פגם מהותי בהליך, אין זה מפתיע כי גם ההסדרים לגופם, שאמורים לשקף את תוצאתו של התהליך הפנים-ממשלתי שנמצא כי נפלו בו פגם מהותי – מעוררים קשיים חמורים ביחס להגנה על חופש הביטוי וחופש העיתונות."

עוד הובהר כך:

"הצעת החוק אינה בשלה לקידום, ונדרש להשלים לגביה בחינות במישור המשפטי והמקצועי, על מנת להעמידה באמות המידה הנדרשות. במישור המשפטי... קידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית מעורר קשיים משפטיים וחוקתיים כבדי משקל; מציב חשש לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות; ומסכן את דמותה של התקשורת החופשית בישראל ואת יכולתה לבצע את תפקידה החיוני בחברה דמוקרטית... במישור המקצועי... משנקבע כי קיים פגם מהותי שמצדיק לעמדת הרשות את תיקון תהליך הערכת השפעות האסדרה של רכיב זה זה, ומשקביעה זו אומצה על ידי מליאת הרשות, מן המצופה כי המאסדר ישקול בכובד ראש את העמדה האמורה. במובן זה יש טעם לפגם בסמיכות הזמנים שבין החלטת מליאת הרשות לבין החלטת שר התקשורת להמשיך ולקדם את הצעת על אף הפגם המהותי שנמצא בתהליך... ההיוועצות עם רשות האסדרה אינה בגדר "תחנה" פורמלית שיש לעבור אותה קודם להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת. קביעת מליאת רשות האסדרה אינה עניין של מה בכך, ויש לחזור לשולחן הדיונים על מנת לתת לה מענה."

כן הובהר כי לא ניתן להתקדם עם הצעת החוק כפי שהיא:

"הצעת החוק לוקה בפגמים מהותיים ותהליכיים קשים, ונדרש להחזירה למסלול של עבודה ממשלתית תקינה, ולהשלים את העבודה המקצועית והמשפטית לגבי חלקים מהותיים הכלולים בה. על כן, אנחנו מתנגדים לקידומה."

העתק חוות דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 21.9.25 מצורף ומסומן מש/20.

96. בדיון בוועדת השרים לחקיקה השתתפו מלבד השרים, מנכ"ל משרד התקשורת, יו"ר רשות האסדרה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ונציגות משרד האוצר, ובתום דיון קצר אישרה ועדת השרים את הצעת החוק והורתה על פרסומה ברשומות כפי שהיא, לשם הנחתה על שולחן הכנסת.

### ז. פרסום הצעת החוק ברשומות

97. כאמור, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 "טיפול בהצעת חוק ממשלתיות" קובעת את דרך הטיפול בהכנת הצעת חוק ממשלתיות בהיבטים המשפטיים, בזו הלשון:

"הכנת הצעת חוק ממשלתית היא פעולה מנהלית. לכן הליך ההגנה של הצעת חוק ממשלתית צריך להיעשות בהתאם לכללי המשפט המינהלי. במסגרת הליך יש לפעול לאיסוף נתונים ולגיבוש תשתית עובדתית ביחס להצעת החוק ולהשלכותיה...  
הליך ההכנה של הצעת חוק ממשלתית מחייב התייחסות לכללי המשפט החוקתי. הממשלה, ככל רשות שלטונית, מחויבות לפעול בהתאם לחוקי היסוד ולעקרונות המשפט החוקתי. כך ככלל וכך גם בפעולה של גיבוש הצעת חוק מטעמה."

98. בהנחיית היועצת נקבע כי הצעת חוק ממשלתית טעונה אישור של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה שאין מניעה משפטית לקידום הצעת החוק, וזאת קודם להבאת הנושא לדיון בפני ועדת השרים ואף לפני הכנת נוסח טיוטת החוק ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים (כאמור, במקרה שבפנינו, באופן חריג החלה עבודת הניסוח קודם לקבלת האישור המשפטי, מתוך רצון לקדם ככל הניתן את תהליכי העבודה).

99. כפי שעולה מחוות הדעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה – **להצעת החוק לא ניתן אישור משפטי של היועצת המשפטית לממשלה או מי ממשניה**. כעולה מהמכתבים, הייעוץ המשפטי לממשלה התנגד באופן תקיף לקידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית, ועמד על כך שמתחייב לרפא את הפגמים התהליכיים שנפלו בהליך, ועל הפגמים המהותיים שנפלו בהסדר.

חרף האמור, מחלקת הרשומות במשרד המשפטים התבקשה שוב ושוב לפרסם את הצעת החוק, בנוסח שבו אושרה בוועדת השרים.

100. על רקע האמור, ועל מנת שההשלכות של פרסום הצעת החוק בנסיבות אלה יהיו ברורות, ביום 5.10.25 שלחה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי - חוקתי) מכתב נוסף למנכ"ל משרד התקשורת שבו התריעה כדלקמן:

"הפגמים המהותיים והתהליכיים שנפלו בהצעת החוק הם בגדר תמונה מראה האחד של השני. הצעת חוק שכוללת רפורמה כה מקיפה, מורכבת ורגישה בשוק התקשורת ובשידורי החדשות, מחייבת הקפדה יתרה על הליך מקצועי וגיבוש אסדרה מבוססת על תשתית עובדתית ומקצועית רלוונטית. יש להניח כי הליך עבודה תקין וסדור, המבוסס על התשתית המקצועית והמשפטית המלאה, היה גם מביא לכך שבמישור המהותי היה בהסדר המוצע כדי לעמוד באמות המידה הנדרשות.

בנסיבות אלה, בהמשך לחוות דעתנו מיום 18.5.2025 ו-21.9.2025, ולעמדת רשות האסדרה מיום 17.9.2025, לא ניתן לסמוך את ידנו על הצעת החוק, בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות". נדרש אפוא לחזור לשולחן השרטוטים ולתהליך עבודה ממשלתית תקין וסדור, על מנת להסדיר את הפגמים התהליכיים והמהותיים שנפלו בטיטת הצעת החוק (אשר כאמור שלובים זה בזה).

פרסום הצעת החוק ברשומות, ללא תיקון הפגמים שנפלו בהליך ובהסדר, יביא לכך שבתהליך הממשלתי ייפול פגם היורד לשורש ההליך".

העתק מכתבה של המשפט ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) מיום 5.10.25 מצורף ומסומן מש/21.

101. ביום 15.10.25 התקבל מכתב מאת מנכ"ל משרד התקשורת שבו הוא חזר על הבקשה לפרסם את הצעת החוק ברשומות, אשר בהליך גיבושה – לתפישתו – לא נפל פגם. במכתב צוין כי ההסדרים המוצעים בהצעת החוק מבוססים "על תהליך עבודה מקצועי וממושך שנטלו בו חלק כלל גורמי הממשלה הרלבנטיים, לרבות גורמי המקצוע במשרד המשפטים, ועל ידע שנצבר במשרד התקשורת על מבנה שוק השידורים, הבעיות בו, סוגי הגורמים הפועלים בו ומאפייניהם." עוד צוין, כי האסדרה מבוססת, בין היתר, על דוחות של מספר ועדות ציבוריות, ונכתב לגביה דוח RIA כנדרש.

עוד צוין, כי לצד ההסכמות אליהם הגיע המשרד עם רשות התחרות ומשרד האוצר, לא הושגו הסכמות עם משרד המשפטים ביחס לחלק מההסדרים, "על אף ניסיונות רבים מצדנו להמשיך את השיח ולהגיע אתכם להסכמות גם בנושא זה".

בסוף מכתבו, סיכם מנכ"ל משרד התקשורת את הדברים בכך שהוא חולק על העמדה המשפטית של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, אשר נשלחה כאמור על דעת היועצת המשפטית לממשלה, לפיה נפל פגם בהליך היורד לשורש העניין. לדבריו:

"נוכח תהליך העבודה המקצועי והממושך שהתקיים בעניין הצעת החוק, שתואר בקצרה לעיל, אין בידנו לקבל את טענתך לפיה פרסום הצעת החוק ברשומות עלול ליצור "פגם היורד לשורש ההליך". זאת, קל וחומר במצב בו כלל ההסדרים המוצעים, ובכלל זה ההסדר הנוגע למהימנות החדשות, יידונו לעומקם גם במהלך הליכי החקיקה בכנסת. אני סבור כי יש להבחין בין מחלוקות מקצועיות באשר לרכיב זה או אחר באסדרה, שלכל הדרך אנו פתוחים לקיים לדביו שיח מקצועי ענייני, כפי שהודגש על ידי הח"מ פעמים רבות, לבין אמירות כלליות מהסוג שמופיע במכתבך האחרון, המטילות דופי בתהליך עבודה המקצועי והמאומץ שבוצע על ידי גורמי המקצוע במשרד התקשורת בפרט ובממשלה בכלל. בהמשך לאמור, אבקש לפעול בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה ולאפשר להניח את הצעת החוק באופן מידי בפני הכנסת לטובת הצבעה בקריאה ראשונה".

העתק מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 15.10.25 מצורף ומסומן מש/22.

102. אם כן, על אף ההתרעות החוזרות והנשנות של הייעוץ המשפטי לממשלה לפיהן הצעת החוק אינה עומדת באמות המידה המשפטיות המתחייבות מהצעת חוק ממשלתית, ושנפלו בה פגמים תהליכיים היורדים לשורש ההליך, ועל אף שהובהר כי הצעת החוק לא קיבלה את האישור המשפטי המתחייב על-פי דין, שר התקשורת דרש לפרסם את הצעת החוק ברשומות ולקדמה בכנסת.

103. בהמשך לכך, הצעת החוק פורסמה ברשומות ביום 21.10.25, ובאופן חריג וחסר תקדים שוקפה בה בכוכבית הבהרה לפיה הצעת החוק לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה, בזו הלשון: "יובהר כי הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

העתק העמוד הראשון של הצעת החוק כפי שפורסמה ברשומות מצורף ומסומן מש/23.

104. בימים 26.10.25 ו-27.10.25 הוגשו עתירות 'הצלחה' וארגון העיתונאים. לאחר הגשת העתירות, ולבקשת מנכ"ל משרד התקשורת, ביום 4.12.25 התקיימה ישיבה בראשות היועצת המשפטית לממשלה, בהשתתפות מנכ"ל משרד התקשורת, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), מנהל מחלקת הבג"צים, היועצת המשפטית למשרד התקשורת וגורמים נוספים ממשרד המשפטים ומשרד התקשורת. במסגרת הישיבה מנכ"ל משרד התקשורת הציג, בין היתר, את עמדתו ביחס לדחיפות בקידום הצעת החוק לשם מתן מענה לסוגיית הפקות המקור אשר האסדרה הקיימת אינה נותנת לה מענה, מאחר שגופים רבים יוצאים מגדרי האסדרה הקיימת בהעדר אסדרה של פעילותם על תשתית האינטרנט (OTT). עוד ציין המנכ"ל, כי לעמדתו ניתן להגיע להסכמות בשיח הפנים-ממשלתי ביחס להסדרים שנותרו במחלוקת, ואולם הדבר יהיה אפשרי רק במקביל לדיונים בכנסת.

באשר למחלוקת שהתגלעה אל מול רשות האסדרה, האם הפגמים המהותיים ביחס לפרק אסדרת הקשרים המסחריים אכן קיבלו מענה – בישיבה התגלה כי קיימת עדיין מחלוקת האם אכן ניתן מענה לפגמים המהותיים האמורים, וסוכם בישיבה כי ככל שאכן הוכנסו תיקונים כאלה להצעת החוק, משרד התקשורת יציגם בהקדם האפשרי על מנת שניתן יהיה לבחון את הדברים.

בדבריה, עמדה היועצת המשפטית לממשלה על כך שמדובר בהצעת חוק המבקשת לשנות מן היסוד את האסדרה החלה על שוק השידורים, והיא משפיעה באופן מהותי על חופש הביטוי והעיתונות במדינה ועל הקשר בין השלטון לגופי התקשורת המסקרים את פעילותו. בתוך כך, עמדה היועצת המשפטית לממשלה על צבר הפגמים שנפלו בגיבוש הצעת החוק והבאתה לכנסת, ואף בהחלטת ועדת הכנסת על העברת הדיון בהצעת החוק לוועדה מיוחדת. לנוכח הפגמים שנפלו בהליך, חזרה היועצת המשפטית לממשלה והתריעה כי ככל שמשרד התקשורת מעוניין לחזור לתהליך עבודה ממשלתי תקין ולקבל ליווי משפטי של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, יש להקפיא את הליך החקיקה בכנסת ולחזור לעבודה ממשלתית סדורה.

עוד הודגש כי אם אכן משרד התקשורת יפעל באפיק האמור, הייעוץ המשפטי לממשלה יקדיש משאבים לליבון מהיר וענייני של הסוגיות הנדרשות לשם קבלת האישור המשפטי להצעת החוק. בנוסף, התריע הייעוץ המשפטי לממשלה אודות הקשיים התהליכיים והמהותיים המסכנים את הליך החקיקה כולו.

העתק סיכום הדיון בראשות היועצת המשפטית לממשלה מיום 4.12.25 מצורף ומסומן מש/24.

## ח. הליכי החקיקה בכנסת

### ח.1. אישור הצעת החוק בקריאה הראשונה

105. עובר לדיון בקריאה הראשונה הניחה היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, מכתב בפני חברי הכנסת שבו התייחסה להערה שצויינה בהצעת החוק על כך שהצעת החוק לא קיבלה את האישור המשפטי המתחייב, בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה. במכתב צוין שמדובר בהערה חסרת תקדים, והיועצת המשפטית לכנסת עמדה על ההשלכות לכך לתפישתה:

"אין באפשרותנו להתחקות אחר השיקולים שעמדו מאחורי הוספת הערת השוליים ואחר ההליכים בוועדת השרים לענייני חקיקה ובממשלה.... לפיכך בשלב זה ובנסיבות אלה, איני מוצאת לנכון לקבוע מסמרות לעניין עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת ביחס לאופן הנחת הצעת החוק ולהליך אישורה בקריאה הראשונה; אנו נמסור עמדות מקיפות מטעמנו, הן ביחס למהותם של הסדרי הצעת החוק והן ביחס לנאותות הליך החקיקה, בוועדה המוסכמת להכנתה של הצעת החוק לקריאות השניה והשלישית. מובן כי אין בהערת השוליים כדי לגרוע מהחובה המוטלת על נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ועל אנשי המקצוע הרלוונטיים, ובכללם נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ונציגי משרד התקשורת, לפרוס בפני הוועדה המוסכמת את ההסדר להסדרי הצעת החוק, את עמדתם ואת כלל הנתונים והמידע הנדרשים לה, לרבות לעניין ההליך המקדים ועבודת המטה שנערכו בממשלה ובפרט במשרד התקשורת. בנסיבות אלה, חובה זו אף הופכת לחובה מוגברת, בין היתר לנוכח היקפה הנרחב של הצעת החוק הממשלתית ומשמעויותיה. הייעוץ המשפטי של הכנסת ילווה את המשך הליך החקיקה, ככל שהצעת החוק תאושר בקריאה הראשונה ונתייחס במהלכו כמובן לכל שאלה, לרבות באשר לתקינות ההליך."

העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 3.11.25 מצורף ומסומן מש/25.

106. בהמשך אותו היום התקיים דיון במליאת הכנסת בקריאה הראשונה, במהלכו הציג שר התקשורת את התכלית שעומדת בבסיס ההסדר, כפי שזו אף תוצג בדיוני הוועדה המיוחדת – "שבירת מונופול השמאל על התקשורת", ואלו עיקרי דבריו (עמ' 215-212):

"... אני עומד כאן ומרגיש כמי שניצב בחזית המאבק בשם מיליוני אזרחים. החוק הזה בא לתקן עוול היסטורי שבו במשך עשרות שנים הציבור הישראלי הוחזק כבן ערובה בידי מונופול תקשורת על התודעה. למרות פריצה של דעות חדשות

למרקע בשנים האחרונות – ערוץ 14, עוד לפני הרפורמה, וערוץ 15, באופן חלקי בינתיים, בעקבות הרפורמה – חלק ניכר מהציבור עדיין שבוי בידי מונופול התודעה שבערוצים המרכזיים, כולל השידור הציבורי שממומן על ידיו, כל זאת בחסות רגולציה מיושנת, חסמים ושליטה ריכוזית בידי אליטה מנותקת.

היום, עם אישור חוק השידורים, אנחנו מתחילים לתקן את הכשל הזה. הרפורמה קורעת את המסך מעל עיני הציבור ומחזירה את הבחירה לצופה – חופש דעות, תחרות אמיתית, הורדת מחירים, חיזוק היצירה הישראלית ושקיפות... זה חופש ביטוי אמיתי, לא של קומץ ממורמרים בעלי מיקרופון, אלא של כל אזרחי ישראל. נאבקנו כדי להגיע ליום הזה. נאבקנו, נלחמנו מול כוחות אדירים, פקידים, יועצים משפטיים וערוצי תעמולה שניסו להשתיק אותנו בצווחות "סוף הדמוקרטיה", והכול כי הם מפחדים. הם מפחדים שישמעו אתכם, אזרחי ישראל. הם מבינים היטב שזהו הקץ לעריצות המיעוט ולהשתקת הרוב. במשך דורות התקשורת בישראל הייתה מועדון סגור. לא שיקפה את הפסיפס המרהיב של העם הזה, לא נתנה במה לימין, ליהדות, להתיישבות, לכל אלו שבחרו בנו. אילו לא הייתה סתימת פיות, לא היה חטא אוסלו, לא היה פשע הגירוש מגוש קטיף. כשהציבור מושקק כשחבורת אינטרסנטים מנהלת את העניינים, קורות טרגדיות לאומיות. אם לא הייתה תקשורת שכל כולה הייתה מגויסת לעידוד סרבנות ולהתנגדות מופקרת לרפורמה המשפטית, לא היה כזה קרע בעם שהביא את האויב לנצל את ההזדמנות לטבח שמחת תורה.

המנגנון היה פשוט: מי שביקש רישיון נתקל בבירוקרטיה לא הגיונית, מי שביקש להשמיע קול אחר נתקל בקיר בטון של רגולציה שנועדה להשתיק אותנו ולהקשות עליו. שלא נדבר על החברה'ה האופוזיציה שבעבר גם ניסו לסגור עיתונים שלא מצאו חן בעיניהם, ערוצים שלא אהבו את הקולות שלהם - להשתיק את השיח ולא לאפשר לצד השני להישמע. אתם יודעים שאין לכם סיכוי בקרב הדעות, לכן העדפתם להשאיר את השיח רדוד ומוטה, ולהמשיך לשחק מול שער ריק. באומנות, באומנות יוצאת מן הכלל, הפכתם את הבורות למקצוע, והתוצאה הייתה ברורה. הקול הציבורי היה בנוי מקול אחד, נרטיב אחד, אמת אחת. לזה אתם קוראים פלורליזם? זה חופש הביטוי? זו דמוקרטיה? אנחנו משיבים את הכוח לידי הציבור.

אתם תבחרו את מי לראות ומה לשמוע. אנחנו מסתירים את חסמי הכניסה ופותחים את השוק בפני מגוון רחב של ערוצים חדשים. כשאתם צועקים: סכנה לדמוקרטיה, אנחנו יודעים את האמת: אתם מפחדים מהרגע שבו סוף סוף ישמעו את קולו של העם שמאס בכם. זמנכם עבר.

אנחנו מפרקים את הרשות השנייה, את מועצת הכבלים והלוויין - - - אתם גופים פקידתיים, קומוניסטיים, מיותרים ומוטים, ששימשו במשך שנים בתי הדין של המונופול. אנחנו מקימים רשות חדשה, רזה, שתפקידה להבטיח תחרות בלבד; לא להתערב בתכנים. הם קוראים לנו רודנים, אנטי-דמוקרטים, אבל רודנים לא מפרקים רגולציה, רודנים לא מסירים את ההתערבות בתוכן. רודנים רוצים לשלוט, ואנחנו עושים כאן את ההפך. אנחנו ליברלים אמיתיים. אנחנו אומרים: הכוח יעבור מהפקידים לידי הציבור. מזה בדיוק הם מפחדים. הם מפחדים מכם, אזרחי ישראל."

באשר להתנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה לקידום הצעת החוק ציין השר כך (עמ' 215):

"אדוני יושב-הראש, הדיפ-סטייט המשפטי ניסה בכל כוחו לחסום את החוק – עיכובים, לחצים, חוות דעת מגויסות, כפייה על רשות האסדרה להצביע בניגוד לעמדתה, על פגם שקרי והערת כוכבית שקרית ומשוללת תוקף בגוף החוק; אבל לא נכנענו וניצחנו. זהו עיטור העוז של המשילות מול הדיקטטורה המשפטית. ניצחנו, והחוק מונח כאן כהוכחה שהריבונות היא של הכנסת והממשלה, לא של פקידים."

בהמשך גם התייחס להערה שהוספה בהצעת החוק שפורסמה על כך שהצעת החוק לא קיבלה את האישור המשפטי המתחייב של הייעוץ המשפטי לממשלה (עמ' 256):

"לגבי הייעוץ המשפטי לממשלה, נכון, בעבר הם היו חומה בצורה, בעבר הם חסמו לממשלה כל ניסיון להתוות מדיניות, ואצלי הם הפכו להערת שוליים; הערת שוליים מחוצפת, שקרית, מנוגדת לחוק, אבל הם הפכו להערת שוליים, וזה מה שהם צריכים להיות. הערת שוליים. יועצים, ולא קובעי מדיניות. אני בטוח, חבר הכנסת גנץ, שגם אתה יודע שככה זה צריך להיות."

107. חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה הביעו התנגדות להצעת החוק, ובתום הדיון אושרה הצעת החוק ברוב של 54 תומכים, ו-47 מתנגדים, והיא הועברה לוועדת הכנסת לשם קביעת זהות הוועדה שתכנה לקריאה השנייה והשלישית.

קישור לפרוטוקול מליאת הכנסת מיום 3.11.25 –

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=1042100>

## **2.n. הקמת ועדה מיוחדת בכנסת לעניין הצעת החוק לצורך הכנתה לקריאה השנייה והשלישית**

108. סעיף 100 לתקנון הכנסת מונה את ועדותיה הקבועות של הכנסת ותחומי אחריותן, וסעיף 101(א) לתקנון קובע את סמכויות ועדות הכנסת ובכלל כך קובע כי בסמכותן לדון בהצעות חוק המצויות בתחומי עיסוקן. על פי סעיף 108 לתקנון הכנסת, רשאית הכנסת לבחור ועדה מיוחדת לעניין מסוים אשר דינה כדין ועדה קבועה, פרט לתקופת כהונתה. ועדת הכנסת מוסמכת להעביר הצעות חוק לטיפולן של ועדות מיוחדות, שלא בהתאם לחלוקת הנושאים הרגילה הקבועה בסעיף 100 לתקנון (ראו סעיף 101(ב) לתקנון הכנסת), והדבר נעשה לאורך השנים במקרים חריגים.

109. על רקע הכוונה המסתמנת להעביר את הצעת החוק מוועדת הכלכלה לוועדה מיוחדת שתדון בנושא, ביום 30.11.25 הציגה היועצת המשפטית לכנסת את חוות דעתה בעניין שבה הביעה את עמדתה לפיה הוועדה היחידה המוסמכת לדון בהצעת החוק היא ועדת הכלכלה (פס' 8 למכתב): "לעמדתי, בהתאם לתקנון הכנסת, הוועדה היחידה המוסמכת והמתאימה להכין את הצעת החוק הממשלתית לקריאות השנייה והשלישית, היא ועדת הכלכלה; זאת גם בהתאם לאמור בהצעת החוק עצמה ולכלל החקיקה בתחום השידורים והתקשורת".

באשר להקמת ועדה מיוחדת לשם דיון בהצעת החוק, ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי במקרה דנן לא מתקיימים שני התנאים שקבע יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ אופיר כץ, להעברת הצעת חוק לוועדה שאינה הוועדה המוסמכת, קרי הסכמה של יו"ר הוועדה המוסמכת והסכמה של הייעוץ המשפטי לכנסת. צוין כי "למעשה ככל שוועדת הכנסת תחליט להקים ועדה לענין מסוים להכנת הצעת החוק הממשלתית, תהיה בכך חריגה משמעותית

**מההתנהלות של יו"ר ועדת הכנסת וועדת הכנסת ולנוהגה עד כה, באופן שגם יהווה פגם בהחלטת ועדת הכנסת".**

לגוף העניין, עמדה היועצת המשפטית לכנסת על כך שמדובר בהצעת חוק הכוללת רפורמה מקיפה במיוחד, וכי יש חשש שהדיון בהצעה וזו יגלוש לנושאים נוספים הכרוכים בתחום התקשורת, לרבות נושאים הקשורים להצעות חוק פרטיות הנדונות בוועדת הכלכלה, ובכך עלולה הוועדה המיוחדת "לעקוף" את ועדת הכלכלה בתחום התקשורת באופן מלא. כן הודגש, כי העברת תחום ענין מרכזי של הוועדה המוסמכת לוועדה מיוחדת לשם עקיפת הוועדה המוסמכת "תהווה תקדים מסוכן, תגביר לאין ערוך את הפגיעה בתקינות הליך החקיקה, במקצועיות ועדת הכלכלה כמו גם במקצועיות הוועדה שתדון בהצעת החוק, וכן בסמכויות החקיקה והפיקוח של ועדת הכלכלה. ההשלכות לכך בטווח הארוך עלולות להביא לפגיעה בעבודת הכנסת, במקצועיותה ובכוחה מול הממשלה".

עוד הוסיפה:

"כשהוועדה הקבועה שלה נתונות סמכויות הפיקוח בנושא מסוים אינה הוועדה המחוקקת באותו נושא, נוצר פיצול מלאכותי שמוביל לפערי מידע ומומחיות ובסופו של תהליך – להחלשת הוועדה הקבועה, לירידה ביעילות עבודתה ולפגיעה בעבודת הכנסת. בפרט, כאשר מדובר בהעברה של הצעת חוק כה משמעותית מהוועדה האמונה על הפיקוח על המשרד הממשלתי הרלוונטי. לכך מתווספת הקביעה בהצעת החוק הממשלתית כי הגורם הפיקוחי על הוראותיה היא ועדת הכלכלה, מן הסתם מתוך ההבנה גם של משרד התקשורת, שוועדת הכלכלה היא הוועדה המוסמכת. לכן, בענייננו אף אם תהיה הפרדה בין הצעת החוק הממשלתית להצעות החוק הפרטיות בתחום התקשורת המונחות כיום על שולחנה של ועדת הכלכלה, חוזקותיה של ועדת הכלכלה וסמכויותיה יפגעו."

במכתבה התייחסה היועצת המשפטית לכנסת גם לקושי בהעברת הצעת החוק לדיון בוועדה מיוחדת מתגבר אף לנוכח עמדת שר התקשורת, כפי שהשתקפה במכתב ששלח ליו"ר הכנסת ביום 24.2.25, ממנה עלה כי שר התקשורת אינו שבע רצון מהתנהלות יו"ר ועדת הכלכלה ומעמדותיו. בהקשר זה צוין כי "ככל שתוקם ועדה שמטרתה, על פני הדברים, תהא לעבוד בהלימה מלאה לשר התקשורת ולמדיניותו, הדבר יפגע אנושות בסמכויות הפיקוח של הכנסת בכלל ושל ועדת הכלכלה בפרט, ויחליש את כוחן ואת סמכויותיהן בעבודת החקיקה, ובפרט מול הממשלה".

לאור מכלול הנסיבות, קבעה היועצת המשפטית לכנסת, כי ההחלטה להקים ועדה מיוחדת תהווה פגם בהליך החקיקה, וכי "ככל שהעברת ההצעה נעשית במטרה להאיץ את הליך החקיקה, כשהוועדה שדנה בהצעת החוק טרם רכשה מקצועיות מספקת לדיון בהסדרים העומדים בפניה, יש בכך כדי להטיל, על פני הדברים, צל כבד על היכולת של אותה ועדה להוציא תחת ידיה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעה כה מקיפה ומורכבת. בנסיבות אלה, עלול להתעורר גם חשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת [...]"

היועצת המשפטית לכנסת הבהירה כי טרם התבהר המידע בנוגע להליך הממשלתי, ולכן אין בידה בשלב זה להעמיד אבני דרך להמשך הליך החקיקה שיתכן שיש בהן כדי לרפא את הפגם שם.

לפיכך, ביקשה היועצת המשפטית לכנסת למצוא דרך חלופית להקמת ועדה לענין מסוים להכנת הצעת החוק השידורים לקריאה שניה ושלישית.

העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 30.11.25 מצורף ומסומן מש/26.

110. יצוין כי בחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת אוזכר מכתב מטעם שר התקשורת אל יו"ר ועדת הכנסת מיום 24.2.25. במכתב זה ביקש שר התקשורת כי תוקם ועדת תקשורת בכנסת, אליה יועברו הסמכויות לדון בחקיקה הנוגעת לתחום התקשורת. ממכתב זה עולה חוסר שביעות רצונו של השר מאופן ניהול ועדת הכלכלה על ידי יושב הראש שלה וכן הסתייגויות מעמדותיו. במכתב זה אף צוין כי נדרשת "ועדה קואליציונית רצינית בכנסת" שתוכל להכריע בסוגיות שונות הנוגעות לכלי התקשורת בישראל.

העתק מכתבו של שר התקשורת מיום 24.2.25 מצורף ומסומן מש/27.

111. לקראת הדיון בוועדת הכנסת שלח שר התקשורת ביום 1.12.25 מכתב ליו"ר ועדת הכנסת, ח"כ אופיר כץ, בו התייחס, בין השאר, לעמדתה של היועצת המשפטית לכנסת. במכתבו זה ציין כי הוא חולק על עמדתה המשפטית, ולתפישתו אין מניעה להקמת הוועדה המיוחדת. עוד הוסיף השר כי העברת הדיון בהצעת החוק לוועדה שתקדיש מירב זמנה להכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית נדרשת לנוכח "הדחיפות הרבה" בהשלמת הליך החקיקה "עוד במהלך הכנס הנוכחי". השר ציין כי בניגוד לנטען, בקשתו להעביר את הצעת החוק לוועדה מיוחדת אינה מטעמים אישיים, אלא נובעת מהדחיפות בקיום הליך חקיקה מהיר, וזאת נוכח העדר אסדרה על שידורים על גבי תשתית האינטרנט (OTT) והעברת מרבית השידורים לשידורי OTT, אשר יביא לכך שלא יהיו חובות בהתאם לדין הקיים להפקות מקור. כן הציע שר התקשורת שיפוצלו הנושאים שבטיפולו של ועדת הכלכלה, כך שכלל נושאי התקשורת יטופלו בנפרד בוועדה קבועה חדשה. לבסוף ציין שר התקשורת כי הוא בטוח שהליך החקיקה יהיה יסודי, מקיף ומקצועי, ויהיה בכך כדי לכסות גם על מראית העין של הפגם התהליכי לכאורה שציינה יועמ"ש הכנסת".

העתק מכתבו של שר התקשורת מיום 1.12.25 מצורף ומסומן מש/28.

112. במענה לכך, שלחה היועצת המשפטית לכנסת מכתב נוסף שבו הבהירה כי עמדתה ביחס להיות ועדת הכלכלה הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק ולפגם בהעברתה לוועדה מיוחדת, נובעת מתקנון הכנסת הנוהג, הנוהל והתקדימים אשר יש להם משקל ניכר. היועצת המשפטית לכנסת חזרה על כך שהעברת הצעת חוק במהלך כהונת הכנסת לוועדה לעניין מסוים, תוך התנגדות יו"ר הוועדה הרלוונטית, הוא מהלך חסר תקדים. באשר להצעה לפצל

את תחום התקשורת מוועדת הכלכלה, נכתב כי "לפצל תחום שלם במהלך כהונתה של כנסת בשל חוסר שביעות רצון, הוא תקדים מסוכן". לעניין הדחיפות המתוארת, נכתב כי יו"ר ועדת הכלכלה הסכים להתחשב בכך בקביעת סדר היום של דיוני הוועדה. כן צוין כי ההצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת רק ביום 21.10.25, שלושה חודשים בלבד לפני המועד שצוין במכתב השר כמועד בו הרפורמה צריכה להיכנס לתוקף. צוין כי "ככל שהממשלה הייתה סבורה כי מדובר ברפורמה כה הכרחית, ראוי היה שתביא אותה במועד מתאים כך שהכנסת תוכל לקיים עליה דיונים מספקים בהליך חקיקה נאות".

העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 1.12.25 מצורף ומסומן **מש/29**.

113. ביום 1.12.25 התקיים הדיון בוועדת הכנסת באשר לזהות הוועדה שתדון בהצעת החוק. במסגרת הדיון, קרא יו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ דוד ביטן, שלא לאשר את ההצעה להקים ועדה לעניין הצעת החוק ואף ציין כי הוא מוצא עצמו "בצומת דרכים שאני צריך להגן על הכנסת מפני הממשלה". בדבריו, הדגיש ח"כ ביטן את הפגיעה הקשה בכנסת וסמכויותיה בעצם העברת הדיון לוועדה מיוחדת, והוסיף כי הממשלה מעוניינת בהקמת ועדה מיוחדת, מאחר שהיא רוצה שהצעת החוק תעבור כפי שהיא, במהירות בלתי אפשרית וללא דיון ענייני. בנוסף, הדגיש ח"כ ביטן בדבריו כי מדובר בהצעת חוק מורכבת שלוועדת הכלכלה יש בה מומחיות מיוחדת, וכי יש בידי צוות הוועדה כדי להתגייס להשלמת החקיקה.

114. בדיון הציגה היועצת המשפטית לכנסת את עמדתה לפיה יש פגם בעצם הקמת הוועדה. בין השאר, ציינה כי יש בהקמת הוועדה המיוחדת כדי להתעלם מהמומחיות המיוחדת של הוועדה המוסמכת והצוות המקצועי המלווה אותה, ויש בכך משום פגיעה בעצמאות הכנסת למול הממשלה. באשר לנימוקים להקמת הוועדה המיוחדת, אמרה היועצת המשפטית לכנסת כי שיקולים פוליטיים ושיקולים של "עקיפה" של יו"ר הוועדה הם בעייתיים מאוד. באשר לטענה כי יש לקדם הצעת חוק זו בדחיפות תוך שלושה חודשים, אמרה כי לממשלה היו שנים רבות לדון בנושא, ומן הראוי שלא תהיה דרישה מהכנסת להעביר את הצעת החוק בהליך מואץ. כן הוסיפה, כי גם הוועדה המוסמכת יכולה לקיים דיונים בקצב מהיר עקב חשיבות הנושא.

115. בתום הדיון, לאחר שחברי הכנסת הביעו עמדות שונות בסוגיה, אישרה ועדת הכנסת את הקמת הוועדה המיוחדת לעניין הצעת החוק ברוב של שמונה תומכים נגד חמישה מתנגדים. הוחלט כי הוועדה המיוחדת תמנה 13 חברים, שבעה מסיעות הקואליציה ושישה מסיעות האופוזיציה, כאשר בראשות הוועדה תעמוד חה"כ גלית דיסטל אטבריאן. יצוין, כי בסמוך לאחר תחילת דיוני הוועדה המיוחדת פרשה חה"כ טלי גוטליב מחברות בוועדה, זאת נוכח העומס המוטל עליה בדיונים מקבילים, והוחלפה בחה"כ אבי מעוז.

קישור לפרוטוקול הדיון בוועדה מיום 1.12.25 :

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2211/sessions/2237367>

**ט. השתלשלות העניינים לאחר הקמתה של הוועדה המיוחדת**

116. בחלוף שבוע בלבד, ביום 8.12.25 החלו דיונים אינטנסיביים בוועדה המיוחדת להכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה והשלישית.

בשלב זה טרם פורסמו כלל הפרוטוקולים. הקלטות הדיונים והפרוטוקולים שפורסמו עד כה ניתנים לצפייה במאגר החקיקה הלאומי, בקישור:  
<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=1042100>

117. כבר בפתח הדיונים, עמדו חלק חברי הכנסת על הקושי בהשתתפותם בדיוני הוועדה המיוחדת, זאת גם על רקע ריבוי הדיונים בכנסת בהצעות חוק נוספות, חלקן נוגעות לסוגיות כבדות משקל (ובכלל זה: גיוס בני ישיבות, פיצול תפקיד היועצת, עונש מוות למחבלים, החוק בעניין הפסקת שידוריו של גוף שידורים זר ששידוריו פוגעים בביטחון המדינה, ועוד).

118. בתחילה נקבעו שלושה דיונים לאותו שבוע, כל אחד למשך שעות ארוכות כל דיון. כאשר יו"ר הוועדה המיוחדת הצהירה בדיון שהתקיים ביום 9.12.25 כי בכוונתה לסיים את דיוני החקיקה בתוך שלושה חודשים ואף פחות מכך (עמ' 26 לפרוטוקול דיון הוועדה מיום 9.12.25). בהמשך, הדיונים צומצמו לשני ימי דיונים בשבוע.

119. במהלך דיוני החקיקה הצביעו גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה על **הקושי בקיום דיון סדור ומעמיק בנסיבות בהן הצעת החוק לא אושרה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה ולא הושלם לגביה הליבון המשפטי והמקצועי.**

120. בדיוניה הראשונים של הוועדה המיוחדת, עלו הפגמים המשמעותיים שנפלו בהליך גיבוש הצעת החוק בממשלה. כך, אמרה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בדיון הוועדה מיום 22.12.25 כי חלקים בהצעת החוק לא נדונו עדין עם הייעוץ המשפטי לממשלה; כי מדובר בסוגיות משפטיות מובהקות וכבדות משקל שלא הושלמו לגביהם הליבון; וכי ישנו קושי ענייני ומוסדי לדון בסוגיות אלו לראשונה בכנסת (ראו למשל, בעמ' 49-59 לפרוטוקול הדיון). כך גם הוצפו בוועדה המחלוקות בין משרד התקשורת לרשות האסדרה בכל הנוגע לשאלת תיקון חלק מהפגמים עליה הצביעה הרשות (והוועדה אף ביקשה כי הללו ילבנו מחלוקות אלו מחוץ לדיוני הוועדה, ראו בפרוטוקול הדיון מיום 22.12.25). יו"ר הוועדה הבהירה כי היא אינה מתכוונת לדון בטיב ההליך הממשלתי ובהחלטת ועדת השרים לחקיקה במסגרת דיוני הוועדה, והדרישה של חלק מהח"כים והנוכחים בדיונים לדון בנושאים אלו הוגדרה על ידה כדרישה "מופרכת" (ראו למשל, בעמ' 56 לפרוטוקול הדיון מיום 23.12.25).

121. לדיון הוועדה מיום 23.12.25 הגיע באופן חריג מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, על רקע דבריה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי נפלו פגמים בהליך הממשלתי וכי הממשלה פעלה שלא כדין כאשר קידמה את הצעת החוק ללא קבלת האישור המשפטי המתחייב. מזכיר

הממשלה ציין כי לאחר עיון מדוקדק בכל החומר השמור במזכירות הממשלה בקשר להצעת החוק, לא נמצא כל מקום שבו הייעוץ המשפטי לממשלה טען כי קיימת "מניעה משפטית" מקידום ההסדר. לכך גם הוסיף כי בכל מקרה, גם אם הייתה מובעת עמדה בדבר מניעה משפטית מפורשת, הוא אינו מקבל את התפישתו של הייעוץ המשפטי מחייבות את הממשלה. לדבריו, שמשותקבלה החלטת ועדת השרים היא מחייבת גם את הייעוץ המשפטי של הממשלה, כל עוד לא נפסק אחרת על ידי בית המשפט, ועל כן יש לראות את החלטת ועדת השרים בגדר "סוף פסוק". בהתאם לכך הסביר כי לשיטתו, מרגע שלא ניתן צו שיפוטי נגד החלטת ועדת השרים, אזי הייעוץ המשפטי לממשלה מחויב להחלטה זו ולפעול על-פיה ללא קשר לעמדה שהוצגה על-ידו, ו"הכדור עובר לכנסת" ותחת מטריית הייעוץ המשפטי לכנסת (ראו בעמ' 106-107 לפרוטוקול הדיון בוועדה המיוחדת מיום 23.12.25).

עמדה דומה הוצגה בכנסת על ידי שר התקשורת עוד בדבריו במליאת הכנסת, ולפיה הוא דוחה את הקביעה כי נדרש לקבל אישור משפטי להצעת החוק, כשמדובר לתפישתו בגורם מייצע בלבד (ציטוט דבריו בפס' 106). דברים דומים אמר שר התקשורת גם בדיון בוועדה המיוחדת (ראו דבריו בוועדה המיוחדת מיום 4.1.26, בעמ' 38). כמו כן, שר התקשורת הביע עמדה דומה ביחס לעמדת רשות האסדרה, ואמר כי לתפישתו הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ללא פגמים מהותיים מאחר שוועדת השרים דחתה את הפגמים הללו (ראו דבריו בוועדה המיוחדת מיום 9.12.25, בעמ' 74).

122. החל מיום 28.12.25 הוועדה דנה בסעיפי הצעת החוק, ופתחה בהקראת הוראות פרק ב', המסדיר את הרשות לתקשורת משודרת והמועצה לאסדרת תכני צפייה ושמע. במהלך הדיונים הועלו הערות מצד חברי הכנסת והייעוץ המשפטי לוועדה – כך למשל, ביחס לצורך בסעיף מטרה שיבהיר את מטרות ההסדר, בין היתר על רקע חוסר הבהירות שנוצרה מדברי השר לגבי המטרות האמתיות של ההסדר. עוד התבקשו הסברים ביחס למבנה התאגידי המוצע לרשות השידורים החדשה, ובפרט ביחס לבחירה במודל שבו יושב ראש המועצה משמש גם כמנהלה הכללי (חלף מודל קיים המפריד בין שני התפקידים), היוצר חשש לריכוז כוח מוגבר בידי גורם אחד, עניין בעל רגישות מיוחדת שעה שעוסקים באסדרת תחום השידורים. נוכח העדר ליבון כלל הסוגיות בממשלה, עלה קושי במתן הסברים ותשובות לשאלות שעלו. כך, הוסבר על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי ללא השלמת הדיון בסמכויות המועצה יש קושי לנקוט בעמדה משפטית שלמה ביחס להרכב המועצה ודרך בחירתה כפי שזה בא לידי ביטוי בהצעת החוק, שכן יש לעצב את המועצה בשים לב לסמכויותיה שעדיין נותרו בסימן שאלה, ויש לוודא כי הרכב המועצה ודרך בחירת חבריה מייצרת את התשתית הנדרשת לקיום תפקידי המועצה באופן מקצועי ועצמאי.

123. בדיון הוועדה מיום 4.1.25 ציין שר התקשורת כי הוא אינו שבע רצון מקצב התקדמות הדיונים, וביקש מיו"ר הוועדה כי דיוני הוועדה יתקיימו בקצב מהיר יותר של ארבעה ימים בשבוע. כמו כן, אף שבמכתבו מיום 1.12.25 הבהיר השר כי הוא מקבל לכאורה את הצורך בקיום דיון מעמיק בהצעת החוק, הוא הביע ביקורת בדיון על כך שהכנסת והייעוץ המשפטי לוועדה נכנסים לעומקו של ההסדר. לדבריו, אין מקום לדון בהצעת החוק "מבראשית", ואין זה מתפקידה של הממשלה להיות "מנוע חיפוש גוגל" של הכנסת באשר להיבטים של ההסדר.

124. במהלך דיוני הוועדה מנכ"ל המשרד הציג את עיקרי ההסדר המוצע. המנכ"ל טען, בדומה לאמור במכתביו, כי הצעת החוק גובשה לאחר עבודת מטה מקיפה, כי הוא נכון לקיים שיח עם משרד המשפטים, אך אינו מוכן לקבל את התפישה לפיה יש ליעוץ המשפטי "זכות וטו" על קידום הצעת החוק. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה התייחסה לדברים אלו בדיוני הוועדה מהימים 22.12.23 ו-23.12.25. היא פירטה כאמור את כלל הקשיים התהליכיים והמהותיים שעלו בהסדר ובאופן גיבושו עד כה, ולקושי בקידום שלה בכנסת מבלי שרופאו הפגמים, וכן קראה לעצירה בדיוני הוועדה על מנת לאפשר לממשלה לרפא את הפגמים שנפלו בהצעת החוק. זאת, בהמשך למכתבים שפורטו לעיל.

125. בימים 25.12.25 ו-26.12.25 שלח מנכ"ל משרד התקשורת מכתבים למשנה ליועצת המשפטית לממשלה בנושא ליווי הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת את הצעת החוק. מנכ"ל משרד התקשורת ביקש לקבל נימוקים בדבר ההנחיה המגבילה את הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת מליווי הצעת החוק. עוד התבקש כי הלשכה המשפטית תיקח עתה חלק גם בהליך מול רשות האסדרה.

העתק מכתביו של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 25.12.25 ומיום 26.12.25 מצורף ומסומן מש/30.

126. ביום 6.1.26 שלחה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מענה מפורט למכתביו וטענותיו של מנכ"ל התקשורת. המשנה ליועצת עמדה על כלל הפגמים שנפלו בהליך גיבוש הצעת החוק בממשלה ועל הדרך בה שר התקשורת "שבר את הכלים" ופעל באופן מפורש בניגוד להנחיית היועצת, ולמעשה בניגוד לדין, וכי תוצאת הדבר היא קושי של ממש במתן מעטפת מקצועית ומשפטית הנדרשת לקידום אפקטיבי של הצעת החוק. וכך נכתב:

"למעשה, אתה מבקש את שיתופנו בתהליך בבחינת גורם "מטייב" או "מנסח" בלבד, תוך שמירת האפשרות לא לקבל את הצורך בהמשך ליבון כמו גם את הכרעת היועצת המשפטית לממשלה במחלוקת משפטיות כבדות משקל המרחפות מעל ההסדר מראשית הדרך. לשיטתך, ייתכן כי אגב הדיון בהצעת החוק, הוועדה תצביע בעד סעיפים מסוימים תוך ציפייתך שאנו נידרש לניסוחם, אף אם לעמדת היועצת המשפטית לממשלה הם אינם יכולים לעמוד מבחינה משפטית בהיותם בלתי חוקתיים והליבון המשפטי לגביהם לא הושלם. התנהלות כזו אינה אפשרית בגדרו של הליך עבודה ממשלתי תקין, סותרת מושכלות ראשוניים, ואין באפשרותנו להסכים לה.

זאת ועוד, הכנסת אינה בנויה מבחינה מוסדית, להבשיל בכוחות עצמה רפורמה מורכבת שכזו. סדר הדברים הוא שהממשלה מניחה לפני הצעת חוק שגובשה לאחר שהושלמה עבודת מטה בינמשרדית – מקצועית, כלכלית ומשפטית, והצעת החוק מבטאת אינטגרציה של כל אלה. הצעת חוק ממשלתית מובאת לפני הכנסת לאחר קבלת אישור מן הדרג הפוליטי (ועדת השרים לחקיקה), המאשר כי ההצעה משקפת את מדיניותו; וקבלת אישור היועצת המשפטית לממשלה לפיו ההצעה עומדת בתו התקן של הצעת חוק ממשלתית, היא תוצר של תהליך מקצועי תקין ושלם, ועומדת באמות המידה המשפטיות והחוקתיות הנדרשות. רק בהתמלא תנאים מתחייבים אלה יכולה הכנסת לבחון את ההסדר בכללותו, לבקרו, לאזנו במידת הצורך, לטייבו ואף להביא לידי ביטוי היבטים נוספים הנדרשים בראייתה של הכנסת. ברפורמה מורכבת כגון זו שלפנינו, דיוני ועדה בכנסת אינם יכולים

להוות, מטיבם ומטבעם, תחליף לתהליכי עבודה פנים ממשלתיים ולמלא את החסר שנוצר בעבודה פנים ממשלתית שלא הבשילה ולא מוצתה. סלילת "כביש עוקף" מן הסוג שנעשה כאן היא בבחינת פגם בהליך החקיקה ותוצאתו הצפויה היא להביא לתוצר חקיקה פגום, הן בהיבט המקצועי, הן בהיבט החוקתי.

אף על פי כן, ועל אף המורכבות האמורה שנוצרה כתוצאה מהתנהלותכם, בניגוד לנרמז במכתבך, אנו, יחד עם הלשכה המשפטית במשרד התקשורת, עובדים בשיתוף פעולה עם צוות הייעוץ המשפטי של הוועדה המיוחדת על מנת לסייע בידו, ולהעמיק את הבנתו בתחומי התוכן בהן עוסקת ההצעה, שאינם התחומים עליהם אמונים חברי הצוות המשפטי המלווה את הוועדה בשגרה, חרף מורכבות ההצעה ולוחות הזמנים הדוחקים. ואולם, כפי שהצפנו בפני הייעוץ המשפטי לוועדה, מדובר בסיטואציה חריגה אשר מעוררת קושי משמעותי להתקדם בהליך החקיקה כאשר סוגיות הליבה טרם לובנו בהליך פנים-ממשלתי.

**לבסוף**, האופן שבו מתנהלים כעת דיוני הוועדה המיוחדת, ובפרט מעת שהסתיימו דיוני הפתיחה והחל הדיון בסעיפים קונקרטיים, מדגיש את החסרים המהותיים בהצעה ואת הקשיים המהותיים וההליכיים שנפלו בקידומה. ניהול הדיונים במתכונת הנוכחית מפורר את תהליך הגיבוש הממשלתי של ההסדרים, שלא בטובת העניין, ואינו מאפשר לייעוץ המשפטי לממשלה ולייעוץ המשפטי למשרד התקשורת להציג בפני הכנסת בצורה סדורה ושיטתית, את ההסדר המוצע בכללותו – על חוזקותיו ועל חולשותיו – להסבירו כראוי, ולהתייחס בצורה שלמה להיבטים המשפטיים השונים. אנו – בייעוץ המשפטי לממשלה ובייעוץ המשפטי למשרד התקשורת – עושים כמיטב יכולתנו לא להציב את הוועדה בפני שוקת שבורה, ומנסים, בנסיבות החריגות שנוצרו, להציג התייחסות קונקרטית לגופם של סעיפים ולהציג ככל הניתן את השיקולים הצריכים לעניין. ברם, החלטתכם "לשבור את הכלים" ולקדם את ההצעה מבלי שניתן האישור המשפטי המתחייב, אינה מאפשרת לנו ליתן את המעטפת המקצועית והמשפטית הנדרשת להצעה, ופוגעת, הלכה למעשה, ביכולת האפקטיבית לקדם את הצעת החוק.

יתרה מכך, פרימת ההליך הממשלתי בכנסת, יוצרת נזקים בעלי השלכות ארוכות טווח על התנהלותה התקינה של הממשלה וניהולם של הליכי חקיקה ממשלתיים. דווקא השאיפה לקדם את האסדרה הנדרשת ולגבש הסדר חקיקתי שלם ונכון מקצועית מחייבת עצירה, תיקון ושיבה למסלול עבודה תקין".

העתק מכתבה של המשנה ליועצת המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) מיום 6.1.26 מצורף ומסומן **מש/31**.

127. ביום 6.1.26 השיב מנכ"ל משרד התקשורת למכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, במסגרתו ביקש כי תוגדר "מהי ההנחיה המדויקת שניתנה על ידיכם לעובדי הלשכה המשפטית במשרד התקשורת" בכל הקשור לטיפול בהצעת החוק.

העתק מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 6.1.26 מצורף ומסומן **מש/32**.

128. ביום 12.1.26 שלחה היועצת המשפטית לכנסת מכתב לחברי הוועדה המיוחדת. היועצת המשפטית לכנסת ציינה כי היא שותפה לעמדה כי ככלל, אין זה מתפקידה של הכנסת להחליף את עבודת המטה הממשלתית כשהיא עוסקת בהצעת חוק ממשלתית. אולם, משהצעת החוק הממשלתית הונחה על שולחן הכנסת ואושרה על ידה, ההחלטה בדבר המשך קידומה ואופן קידומה של הצעת החוק מצויה בסמכותה של הוועדה שדנה בה. בהמשך לכך, ולאחר שיח עם יו"ר הוועדה המיוחדת, הציגה היועצת המשפטית לוועדה מתווה מוצע מטעמה, לגבי אופן קיום הדיונים בוועדה המיוחדת, שנועד לאפשר לתפישתה זמן מספק להמשך שיח פנים ממשלתי במקביל לדיוני הוועדה בכנסת. על פי המתווה המוצע, נכון לעת הזו הוועדה תקיים

שני דיונים בשבוע לכל היותר וכי בשלב ראשון תדון הוועדה בנושאים בהם נעשתה עבודת מטה והם בשלים ברובם. היועצת המשפטית לכנסת הביעה תקווה כי במקביל גורמי הממשלה ישלימו את עבודת המטה על הנושאים שנותרו במחלוקת.

העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 12.1.26 מצורף ומסומן מש/33.

129. בדיון ביום 12.1.26 התייחס הייעוץ המשפטי לכנסת למתווה האמור וחזר על עיקריו. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) הסבירה, כי אין יכולת מעשית או מהותית להיעתר למתווה ולהבשיל את הצעת החוק במקביל לדיונים בכנסת, אשר כשלעצמם מתקיימים יומיים בשבוע, וזאת מהטעמים שפורטו בהרחבה במכתב למנכ"ל המשרד מיום 6.1.26. הוסבר פעם נוספת, כי בכל מקרה מבחינת שר התקשורת הובהר באופן מפורש כי הוא אינו מכיר בצורך וכל שכן **בחובה** ללבן את הסוגיות המשפטיות ולקבל אישור משפטי להצעת החוק בכללותה, שכן לתפישתו הייעוץ המשפטי לממשלה הוא גורם מיעוץ בלבד. בנסיבות אלה, אין נכונות לקיים שיח כנה, אלא שיח למראית עין בלבד, שלא יהיה בו כדי לרפא את הפגמים שנפלו בהליך. כמו כן הוסבר כי מאחר שהצעת החוק לא נבחנה מבחינה משפטית בכללותה (כפי שמקובל ומתחייב על-פי דין), גם אותם הסדרים אשר התקיים לגביהם ליבון רחב אינם בשלים לדיון פרלמנטרי. זאת, משום שיש צורך לשוב ולבחון אותם על רקע ההסדר שיתגבש בכללותו, מאחר שההסדרים שלובים זה בזה ומשליכים זה על זה, כפי שאף עולה שוב ושוב בדיוני הוועדה, קושי שגם הייעוץ המשפטי לוועדה עמד עליו. לבסוף הוסבר, כי יש קושי ממשי ומעשי לקיים דיון סדור בהצעת החוק בכנסת, כל עוד ההצעה לא לובנה די הצורך ולא אושרה משפטית בכללותה; וכי פגם מהותי זה, הסודק ומפורר את המעטפת המקצועית והמשפטית של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, בפרט בהצעת חוק מורכבת שכזו, ימשיך להוביל את הדיונים בהצעת החוק גם ביחס לאותם הסדרים אשר לכאורה התקיים לגביהם דיון סדור יותר בשלב הפנים ממשלתי.

130. נכון להיום, לאחר מספר דיוני פתיחה, הוועדה מקיימת דיונים תדירים בהצעת החוק במתכונת של שני ימי דיונים בשבוע (תוך שהובהר כי יתכן ובהמשך תכיפות הדיונים תעלה), תוך שחברי הכנסת מעלים הצעות שונות לשינוי ההסדרים והמענה הממשלתי בעניין זה מוגבל. הקראת הסעיפים נמשכת אף שעולים ביחס להסדרים הנדונים פערים וחסרים משמעותיים, הגם שמדובר בהוראות אשר נטען לגביהן כי הדיון הממשלתי בהן לובן כביכול. בינתיים הוקראו כ-45 סעיפים מתוך 201, והתקיים בהם דיון ראשוני, תוך שמשרד התקשורת התבקש לבחון מחדש חלק מההסדרים, ומבלי שהוועדה קיבלה החלטות בעניין הסעיפים האמורים ועל כן יש לחזור ולהמשיך לדון בסעיפים הללו. במקביל, שר התקשורת ציין בדיוני הוועדה כי ישנם סימני שאלה ביחס להסדרי ליבה הכלולים בהסדר (כגון תחולתו בהתאם לנוסח הקיים על אתרי אינטרנט שיש בהם שידורי אודיו-ויזואל והתחולה בהתאם לנוסח הקיים על גופים בינלאומיים בסוגיית הפקות המקור) ואמר כי יתכן שהצעת החוק אינה משקפת את כוונותיו המדויקות. בנסיבות החריגות שנוצרו, כאשר הצעת החוק הובאה לכנסת ללא מעטפת משפטית מלאה, בניסוח לוקה ומבלי ליבון מקצועי של כלל הסדריה, הייעוץ המשפטי לוועדה, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ובתוכו הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת עושים כמיטב יכולתם להציג בפני חברי הכנסת את ההסדרים ואת הרציונאליים

העומדים בבסיסם, ואולם הקושי בקיום דיון בהסדרים צף ועולה לכל אורך דיוני הוועדה. מטבע הדברים, הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת ומחלקת ייעוץ וחקיקה אינם יכול להעניק את המעטפת המקצועית והמשפטית הנדרשת ביחס להסדרים אשר לא אושרו על-ידי היועצת המשפטית לממשלה והליבון בהם לא הסתיים. חברי הכנסת שבים ומעלים את הקושי בניהול הדיונים בדרך זו, ומפצירים בממשלה להשלים את הדיון הממשלתי פנימה, על מנת שניתן יהיה לקיים את הדיון בכנסת כסדרו.

131. ביום 27.1.26 עדכנה יו"ר הוועדה כי הכוונה המסתמנת היא לפצל חלקים מהצעת החוק – חלקם יועברו לדיון מקביל בוועדת הכלכלה וחלקם לא יידונו כלל בשלב זה. ביום 30.1.26 שלחה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מכתב בנושא פיצול הצעת חוק השידורים, למנכ"ל משרד התקשורת, שבו עמדה על הצורך ללבן את הסוגיה מבחינה משפטית, מקצועית ויישומית.

באשר לפיצול חלק מההסדרים שבהצעת החוק באופן שמותיר אותם מחוץ להצעה הנוכחית, כך שהם אינם מקודמים בעת הזו, עמדה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה על התקלה החקיקתית החמורה שעשויה להיגרם כתוצאה מכך. זאת, מכיוון שהצעת החוק כוללת רכיבים השלובים זה בזה. ההצעה שואפת ליצור מארג אסדרה חדש, אך פיצול ההצעה, שמשמעותו היא ויתור על חלקים מהותיים בה (שאינם בשלים) לא יביא לתוצאה זו אלא ליצירת אנומליה רגולטורית, שעלולה לעורר פגיעה בזכויות חוקתיות לחופש עיסוק וקניין. במילים אחרות, המשמעות היא שינוי פניה של הצעת החוק הממשלתית בכל הנוגע להסדרי הליבה הכלולים בה.

העתק מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 30.1.26 בנושא פיצול הצעת חוק השידורים מצורף ומסומן מש/34.

132. למען שלמות התמונה, יצוין כי במסגרת גיבוש התגובה לעתירות דן התגלעה מחלוקת מול מנכ"ל משרד התקשורת, אשר הלין על אופן גיבוש טיוטת התגובה, והביע עמדתו לפי לא שותפו גורמי משרדו בחלק משלבי כתיבת התגובה, ואף טען כי חלק מההיבטים המקצועיים והעובדתיים אינם מוצגים באופן מדויק. כן הליך המנכ"ל על אופן ליווי הצעת החוק על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה.

מכתב זה נענה על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה שבו דחתה את הטענות לפגמים בהליך גיבוש התגובה וכן התייחסה ליתר טענותיו בדבר הליווי המשפטי להצעת החוק.

בהמשך לכך, שלח מנכ"ל המשרד מכתב נוסף ביום 1.2.2026, במסגרתו חזר, בין היתר, על טענותיו העיקריות.

יצוין, כפי שזכר בראשית הדברים, מנכ"ל משרד התקשורת סבור כי ניתן היה להשלים את הליבון המשפטי בזמן שחלף מאז אישור ועדת השרים ועד להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, או לכל הפחות במקביל לדיונים בכנסת, ואף אינו מקבל את הטענה כי נפלו פגמים

היורדים לשורשו של הליך. הדברים באים לידי ביטוי במכתבים האמורים, כמו גם ביתר המכתבים שהועברו על-ידו.

מכתבים אלה מדברים בעד עצמם, ומצורפים בזאת.

העתק מכתב מנכ"ל משרד התקשורת מיום 27.1.26 מצורף ומסומן מש/35;  
העתק מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 30.1.26 במענה למכתב המנכ"ל מיום  
27.1.26 מצורף ומסומן מש/36.  
העתק מכתב מנכ"ל משרד התקשורת מיום 1.2.26 מצורף ומסומן מש/37.

### העתירות שבנדון

133. עתירת 'הצלחה' ועתירת ארגון העיתונאים הוגשו לאחר קבלת החלטת ועדת השרים לחקיקה מיום 21.9.25 ועובר להצבעה על הצעת החוק בקריאה הראשונה ביום 3.11.25, ובמסגרתן התבקשו סעדים שעיקרם בהשבת הצעת החוק לעבודה ממשלתית. בגדרן של העתירות גם התבקשו צווי ביניים להשהיית הליך החקיקה עד להכרעה בעתירות.

בהמשך להגשת העתירות, הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש תגובות מקדמיות לעתירות ולבקשה למתן צווי ביניים עד ליום 12.11.25, וזאת מבלי שבית המשפט הנכבד ראה ליתן הוראות נוספות בשלב זה (החלטות מימים 26.10.25 ו-27.10.25).

134. ביום 2.12.25 הגישו העותרים בקשה לתיקון העתירות, בדרך של הוספת סעדים לעניין החלטת ועדת הכנסת בדבר הקמת ועדה לעניין מסוים לדיון בהצעת החוק; וכן לתיקון הבקשה לצו ביניים שהתבקשה כך שיעוכב גם ההליך בכנסת עד להכרעה בעתירות.

135. ביום 8.12.25 הוגשה תגובה מטעם המדינה לבקשה לתיקון העתירות, במסגרתה נמסר כי המשיבים מסכימים לבקשה. לתגובה צורפה תגובתו הנפרדת של שר התקשורת, אשר התנגד לבקשה, וביקש לצרף את עמדת מנכ"ל המשרד, שהועברה למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה. כפי שנכתב בתגובה, לתגובה זו צורפה עמדת מנכ"ל המשרד שהתנגד לתיקון העתירות, וזאת לבקשת השר בלבד, ובלי שיהיה בכך כדי להשליך על עמדת המשיבים.

136. בהמשך לכך ביום 9.12.25 התיר בית המשפט הנכבד לעותרים להגיש עתירות מתוקנות עד ליום 16.12.25.

137. ביום 16.12.25 הוגשו העתירות המתוקנות. לצד הטענות לפגמים בהליך הכנת הצעת החוק, ובכלל זה פעולה בניגוד להנחיית היועצת המשפטית לממשלה באישור הצעת החוק והבאתה לכנסת, כמו גם היעדר ליבון מספק של מכלול הסוגיות המשפטיות הכלולות בהצעת החוק והפגמים המהותיים שמצאה רשות האסדרה, אשר מצדיקים לשיטת העותרות את החזרתה לעבודה ממשלתית, התבקשו אף סעדים לעניין אישור הצעת החוק בקריאה ראשונה וכן ביחס

להחלטת ועדת הכנסת לענין הקמה ועדה לעניין מסוים לדיון בהצעת החוק, אשר לשיטתן מקימות פגמים היורדים כבר בשלב זה לשורש הליך החקיקה, ולא יהיו ניתנים לריפוי בהמשך.

יצוין כי בעתירת 'הצלחה' נכללה התייחסות להלכה הפסוקה לפיה מועד הביקורת השיפוטית על פגמים בהליכי החקיקה הוא, ככלל, לאחר חקיקתו של דבר החקיקה. בעתירתה המתוקנת טוענת 'הצלחה', כי מתקיימות נסיבות חריגות המחייבות לחרוג מכלל האי-התערבות לפני תום הליכי החקיקה, וזאת בשים לב לטיב ההסדר ורגישותו, השפעתו על שוק מרכזי, נסיבות חסרות התקדים לאופן קידום הצעת החוק, ואף בהקשר הרחב של הדברים בו פעמים רבות הממשלה אינה נשמעת לחוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה. כן טוענת 'הצלחה', כי עולה חשש לניצול לרעה של הממשלה לעובדה כי לעת זו אין סעד אפקטיבי, המאפשר התמודדות עם פעולות הממשלה בקידום החקיקה, יוצר תמריץ שלילי לממשלה לפעול בהתאם לאמות המידה המקובלות לקידום חקיקה, והתוצאה היוצאת מכך הוא השגת גבולה של הכנסת והובלת הליך חקיקה פגום.

138. ביום 8.12.25 הוגשה העתירה של מועצת העיתונות והתקשורת בישראל (בג"ץ 12-25-19886). באותו היום ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט א' שטיין) בעתירה זו, במסגרתה הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש תגובה לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים, תוך דחיית הבקשה למתן צו ארעי.

139. ביום 18.12.25, ובהמשך לבקשה למתן ארכה שהוגשה מטעם המשיבים, הורה בית המשפט הנכבד (כב' השופט א' שטיין) על איחוד הדיון בשלוש העתירות.

### עמדת המשיבים

140. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה צבר הנסיבות החריג שהוביל להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת; הפגמים מהותיים והחמורים שנפלו בהליך הגיבוש הממשלתי של הצעת החוק, אשר פוגמים גם בתקינותו של הליך החקיקה בכנסת; ולרגישותה ומורכבותה של הצעת החוק הנדונה – מצדיקים לקיים את הביקורת השיפוטית על הפגמים המינהליים שנפלו בעבודת הממשלה כבר בעת הזו.

מוצע כי ייקבע מתווה דיוני ברור, המחייב, את חידוש ההליך הפנים ממשלתי, בצד שהייה זמנית של דיוני הוועדה המיוחדת. מתווה זה עשוי, בנסיבות המתאימות, לאפשר את תיקון הכשלים שנפלו בהליך בדרך של השלמת הליבון הממשלתי של הצעת החוק, עד לקבלת אישור היועצת המשפטית לממשלה להצעת החוק בכללותה, בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת. לאחר מכן, ניתן יהיה לחדש את הדיונים בהצעת החוק בכנסת כסדרם, תוך הצגת המעטפת המקצועית והמשפטית המלאה של מערך הייעוץ המשפטי הממשלתי. דרך זו תרפא את הפגמים שנפלו בעבודת הממשלה ועשויה אף לייתר, בהמשך הדרך, את הצורך בהידרשות לסעדים חוקתיים חריגים בעקבות טענות לפגמים מהותיים שנפלו בהליך החקיקה.

השהיית הליכי החקיקה אפשרית בין אם בדרך של הפעלת סמכות שר התקשורת והממשלה בסעיף 95 לתקנון הכנסת למשיכת הצעת החוק ולהחזרתה לאחר השלמת המלאכה, ובין אם בדרך של פנייה של השר לוועדה המיוחדת בבקשה להשהות את הדיונים בהצעת החוק על מנת להביא בפניה נוסח שהושלמה לגביו המלאכה (בדומה לבקשות אחרות שלו לוועדה באשר לקצב דיוניה). כך או אחרת, מדובר בביקורת שיפוטית מינהלית על הפעלת סמכות שר התקשורת.

אין לכחד כי אף התערבות שיפוטית מעין זו, היא חריגה ומעוררת מורכבות. ואולם, גם צבר הנסיבות שבפנינו הוא אכן **חריג וקיצוני ואין לו תקדים מבחינת הפגמים בהליך החקיקה הממשלתית, בפרט מורכבות ורחבת היקף כמו זו שבפנינו**. ישנו חשש ממשי כי המשך קידום הצעת החוק במתכונת הנוכחית ובקצב הנוכחי יגרום לנזק ממשי לשוק התקשורת הישראלי. לפיכך, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי במכלול נסיבות המקרה החריגות, יש ליתן סעד כאמור המאפשר ריפוי הפגמים המהותיים שנפלו בשלב הפנים ממשלתי ולאחר מכן, לשוב אל הכנסת, שתוכל לחדש את הליך החקיקה, ולהביא בפני חברי הכנסת תמונה מקצועית ומשפטית מלאה של הסדר מורכב, רגיש ומקיף זה, המחייב בחינה רצינית ומעמיקה. יהיה בכך כדי להעמיד בידי חברי הכנסת כלים לגבש עמדה מושכלת ביחס להצעת החוק.

#### המסגרת הנורמטיבית - ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה

141. כלל ידוע הוא, כי בית משפט נכבד זה יידרש ליתן סעד חוקתי על רקע טענה לפגמים בהליכי החקיקה רק במקרים חריגים וקיצוניים ביותר, כאשר הפגם שנפל בהליך החקיקה הוא פגם **"היורד לשורש ההליך"**. בית המשפט הנכבד נוהג בזהירות ובריסון בכל הקשור להתערבות בהליכי חקיקה, שכן נקודת המוצא היא כי דבר חקיקה ראשי אשר יצא מתחת ידיה של הכנסת נהנה מ"**חזקת חוקתיות**" (ראו, למשל, בג"ץ 4513/97 **אבו ערער נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד נב(4) 26 (1998); בג"ץ 6055/95 **צמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג(5) 241 (1999)).

142. ריסון זה שהחיל בית המשפט הנכבד על עצמו מהווה ביטוי לאיזון העדין שבין עקרון שלטון החוק והצורך להבטיח כי אף המחוקק לא יפר את הדין, לבין עקרון הפרדת הרשויות, לפיו על הרשות השופטת להימנע מהתערבות בענייניה הפנימיים של הרשות המחוקקת, מפאת עצמאותה של הרשות המחוקקת וייחודה כגוף הנבחר של העם (בג"ץ 3964/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 5 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא סולברג (31.7.25) (להלן: **עניין חוק קרן הארנונה**)).

לצד האמור, בית המשפט שב וקבע בפסיקתו, עוד מקדמת דנא, כי החלטות הכנסת בכל הנוגע לסדרי עבודתה והליכי חקיקה אינן חסינות מביקורת שיפוטית (בג"ץ 652/82 **שריד נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד לו(2) 197, פס' 8 לפסק דינו של כב' השופט (כתואר אז) א' ברק (1982), שם לא נדונה החלטה של הכנסת הנוגעת להליכי חקיקה, אך הדברים שם יפים גם להליכי חקיקה;

ראו את פסק דינו של כב' המשנה לנשיא סולברג בעניין **חוק קרן הארנונה**. בתוך כך, נקבע כי מצבים שיש בהם כדי להשפיע על יסודות המבנה של שיטתנו הפרלמנטרית או פגיעה במרקם החיים הדמוקרטיים, עשויים להצדיק התערבות שיפוטית, והכל תוך איזון בין האינטרסים הנוגעים לעניין – שלטון החוק מזה ועצמאות פרלמנטרית מזה (עניין **שריד**, פס"ד 5131/03 **ליצמן נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד נט(1) 577, 585-588 (2004) (עניין **ליצמן**); בג"ץ 4927/06 **ההסתדרות הרפואית נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסק דינו של כב' השופט רובינשטיין (25.9.07) (להלן: **עניין ההסתדרות הרפואית**)).

ואכן, בשנים האחרונות ומתוך **תפישה של הגנה על עצמאותה של הכנסת** ועל עיקרון הפרדת הרשויות, נוכח המבנה המשפטי בישראל שבו לממשלה יש שליטה בכנסת, באמצעות הקואליציה, בוחן בית המשפט את הליך החקיקה באופן זהיר ומדוד. זאת, כדי לשמור על עבודת הכנסת ו"לחזקה ולהגן עליה מפני זילות עבודתה החיונית, החשובה וההכרחית במשטר הישראלי" (עניין **ההסתדרות הרפואית**, פסקה ה); "לבל תהיה הכנסת כאסקופה הנדרסת בגלגלי הממשלה" (פסקה 34 לפסק דינו של כב' השופט סולברג בבג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (6.8.17); להלן **עניין קוונטינסקי**).

על רקע איזון עדין זה והריסון המתחייב ממנו, נקבע כאמור מבחן מצמצם לפיו ההתערבות בחקיקה ראשית מוגבלת למקרים החריגים בהם נפל "**פגם היורד לשורש ההליך**". ההלכה המנחה בעניין זה נקבעה בפסק הדין בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14 (2004) (להלן: **עניין מגדלי העופות**), שם נקבע כי התערבות בית המשפט מוגבלת רק לאותם פגמים בהליך החקיקה המגיעים לכדי "פגמים קשים ונדירים שיש בהם פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי" (שם, בעמ' 42). העקרונות עליהם עמד בית המשפט הנכבד בהקשר זה הם עקרון השתתפות, עקרון הפומביות, עקרון הכרעת הרוב ועקרון השוויון בהליך החקיקה (שם, בעמ' 43-51).

בעניין **קוונטינסקי**, בו הורה בית המשפט הנכבד על בטלות יחסית של הסדר מס ריבוי דירות מחמת פגמים שנפלו בהליך החקיקה, עמד בית המשפט הנכבד (כב' השופט סולברג) בצורה מקיפה ביותר על גבולות "עקרון השתתפות" ועל אמות המידה ליישומו. נקבע כי "הליך החקיקה צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפניהם. גיבוש עמדה איננו אקט 'פסיבי' גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושכלת בעד או נגד הצעת החוק. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך החקיקה" (פסקה 59).

בית המשפט הנכבד הבהיר בעניין **קוונטינסקי**, כי לא מוטלת על הכנסת חובה לקיים "הליך נאות" באופן בו מחויבות רשויות מינהליות, אך על הכנסת לקיים דיון כדבעי, המאפשר לחבר הכנסת להשתתף בהליך החקיקה. לשם בחינה האם התקיים עיקרון השתתפות, הוצגה בפסק הדין רשימה שאינה ממצה, ובה נמנו קריטריונים רלוונטיים לבחינה: משך הדיון והאם היה מידתי ביחס למורכבותה, אורכה והשלכותיה של הצעת החוק; מורכבותה וייחודיותה של הצעת החוק; דיון בוועדה רלוונטית מועדות הכנסת; השפעת הדיון בוועדה על נוסח

החוק; תשתית עובדתית שצורפה להצעת החוק; פרק הזמן מעת העברת הצעת החוק לעיון חברי הכנסת עד למועד הדיון (פסקה 80 לפסק דינו של כב' השופט סולברג).

### עיתוי הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה

144. באשר לעיתוי הביקורת השיפוטית, נקבע בפסיקה כי ככלל, ובשים לב לעקרון כיבוד רשויות השלטון, בית המשפט יבחן את נפקותם של פגמים שנפלו בהליך החקיקה - ובכלל זה את השאלה אם נפגע עיקרון ההשתתפות - רק במסגרת בחינה כוללת של תקינות ההליך על כל שלביו, ולאחר השלמתו (בג"ץ 4302/09 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל**, פס" 5 (9.6.09) (להלן: **עניין לשכת עורכי הדין**); בג"ץ 7604/14 **שפיר נ' יו"ר הכנסת** (10.11.14)).

עיתוי הביקורת השיפוטית לאחר סיומו של הליך החקיקה נגזר הן מן הריסון השיפוטי הננקט בבחינת תקינותם של הליכי חקיקה, והן מן ההכרה כי, ככלל, מבט כולל על ההליך השלם מאפשר לעמוד על טיבם ומשקלם של הפגמים הנטענים: אם מדובר בפגמים מהותיים היורדים לשורש ההליך, או שמא פגמים מהותיים שנפלו בשלב מסוים זכו למענה או לריפוי בהמשך הדרך. כמו כן, כל עוד הצעת החוק לא אושרה ולא מצאה את מקומה בספר החוקים, לא ניתן לדעת באיזה מתכונת - אם בכלל - תתקבל בסופו של יום (ראו למשל: בג"ץ 1234/23 **אורון נ' ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת** (16.2.23)).

145. זאת ועוד; אף שמוקד בחינת תקינות הליכי החקיקה הוא הליך **בכנסת**, בית המשפט עמד על כך שגם הליך גיבוש הצעת החוק **בממשלה**, אינו חסין מפני ביקורת שיפוטית. כך, נקבע בפסיקה כי כללי המשפט המינהלי חלים גם על שלבי הכנתה וגיבושה של הצעת חוק ממשלתית, כשם שאלו חלים על כל "סמכות המוקנית למינהל" (בג"ץ 2337/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסקה 10 (22.2.22) (להלן: **עניין חוק צד"ל**)). כן נקבע כי הנחיית היועצת בעניין מטרתה להבטיח כי קידומן של הצעות חוק על ידי הממשלה ייעשה במסגרת הליך מינהלי תקין (ראו: בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 71 לפסק דינו של מ"מ מקום הנשיא פוגלמן (2.1.25); בג"ץ 4394/23 **שחר נ' כנסת ישראל**, פסק דינו של כב' מ"מ הנשיא פוגלמן (17.3.24) (להלן: **עניין שחר**)).

146. בעניין **חוק צד"ל** דן בית המשפט הנכבד בהליך חקיקת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021, במסגרתו שולבה במהלך הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית הסתייגות שר האוצר, שכללה הוספת סעיפים בנושא אחר לחלוטין הנוגעים לחלוקת מענקים אישיים לעצמאיים בעקבות התפשטות נגיף הקורונה.

באותו עניין חזר בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיאה נ' הנדל) על ההלכה לפיה כללי המשפט המינהלי חלים על שלבי הכנתה וגיבושה של הצעת חוק ממשלתית. בתוך כך, והגם שלא נמצאה באותו עניין הצדקה להתערב בחקיקה שהתקבלה, מצא בית המשפט הנכבד

לציין ש"הציפייה היא כי ממשלת ישראל תפעל בהתאם להנחיית היועץ לגבי הצעות חוק ממשלתיות, ותקפיד על כללי המשפט המינהלי – לרבות בנוגע לגיבוש תשתית עובדתית מלאה, ושיתוף הציבור וגורמי המקצוע בהליך [...]" (פס' 17 לפסק הדין).

באשר לעיתוי הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה הממשלתי, נקבע בפסק הדין כי בדומה לבחינת תקינות הליכי החקיקה בכנסת, גם בנוגע לבקורת השיפוטית על החלטות מינהליות הקשורות להליך החקיקה העיתוי יהיה, ככלל, לאחר השלמת הליך החקיקה.

147. לכלל זה נקבעו חריגים, ובית המשפט הנכבד הותיר פתח להתערבותו בפעולתה של הממשלה ביחס ליוזמות חקיקה במקרי קיצון (עניין לשכת עורכי הדין, פסקה 5). ואכן, היו מקרים בעבר שבית המשפט הנכבד היה נכון להתערב בהליך חקיקה שטרם הסתיים, נוכח פגמים מינהליים מהותיים שנפלו כבר בשלב גיבוש הצעת החוק הממשלתית.

כך, בבג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל, פסקה 11 (12.3.2010) (להלן: עניין אדם טבע ודין), דן בית המשפט הנכבד בעתירה נגד פרק הזמן שהוקצב על ידי הממשלה להגשת הערות ציבור להצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010, אשר ביקשה לערוך שינוי מקיף ויסוד בתפיסת התכנון בישראל ולהחליף את חוק התכנון והבנייה הקיים בחוק חדש ומקיף. בפסק דין זה עמד בית המשפט הנכבד על חשיבות שבקיום הליך מנהלי תקין במסגרת הכנת הצעות חוק ממשלתיות, ובפרט ביחס לרפורמות רוחביות אותן מבקשת הממשלה לקדם. וכך נקבע:

"ראוי היה, בגדרו של הליך מינהלי תקין, לאפשר לגורמי הציבור להגיש עמדותיהם להצעת חוק חשובה זו בתוך פרק זמן מוגדר, ארוך מכפי שהוקצב למעשה, שבמסגרתו ניתן להקיף את הסוגיות המורכבות המצריכות התייחסות. צורך זה בולט במיוחד לאור האופי הייחודי של דבר החקיקה המוצע, הבא לשנות סדרי בראשית בתחומים שונים בהסדרי התכנון הקיימים – עניין שאותו מדגישה גם המדינה. סטייה מהותית מנוהל תקין כזה היתה עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה. זאת, במיוחד בשים לב לכך שלא השתכנעו בקיומו של טעם מהותי אמיתי לחיפזון המיוחד המאפיין את הליך אישורה של ההצעה הנדונה בידי הממשלה, אשר מנע בנסיבות אלה מגורמי הציבור להציג את עמדותיהם המושכלות להצעה, בטרם תתקבל החלטת הממשלה".

באותו עניין החליטה המדינה – לאחר שמיעת הערות בית המשפט הנכבד – על הקמת צוות מקצועי, שיבחן את הערות גורמי הציבור והמועצה הארצית לתכנון ולבניה ויביא את ההצעות לשינויים בפני ועדת השרים, לפי שיקול דעתו המקצועי, וכי ככל שיוגשו המלצות נוספות, ועדת השרים תקיים דיונים נוספים בהצעת החוק גם לאחר אישורה בקריאה ראשונה. בית המשפט הנכבד קבע, כי אף שמנגנון זה מאוחר להליך מוקדם שראוי היה לקיימו מלכתחילה, בנסיבות העניין לא מצא מקום להתערב בסוגיה שכן "עדיין יש להליך מאוחר זה נפקות ממשית ביחס לעיצוב תוכנה הסופי של ההצעה בידי הממשלה, כאשר זו תובא לדין בועדה של הכנסת שתעסוק בכך". בית המשפט הנכבד דחה את העתירה תחת ההנחה שלהליך בחינת

עמדות המועצה הארצית לתכנון ובניה ושאר גורמי הציבור תהיינה משמעות בנוסח הצעת החוק, כי הערותיהם יבחנו בפתחות מלאה גם לאחר שהצעת החוק הוגשה לקריאה ראשונה, וכי ככל שתימצא הצדקה לכך ייעשו שינויים בהצעת החוק עוד בטרם יחלו הדיונים בהצעה בוועדה בכנסת; וכן תחת ההנחה שעם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, תבהיר הממשלה בהודעה מתאימה, כי נוכח המנגנון המיוחד שהוקם ייתכנו שינויים בנוסח הצעת החוק, עובר לדיון בוועדה בכנסת (פסקאות 15-16 לפסק הדין).

חשוב לענייננו, מהעת האחרונה, פסק הדין בבג"ץ 4769/24 **משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ועדת השרים לענייני חקיקה** (26.6.25) (להלן: **עניין משמר הדמוקרטיה**), שם דן בית המשפט הנכבד בהחלת "דין רציפות" על הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022. באותו עניין בית המשפט הנכבד לא מצא לשנות מהכלל לפיו הסוגיה תיבחן בתום הליך החקיקה, אך חזר על ההלכה לפיה **במקרים חריגים** תתכן הצדקה לחרוג מהכלל לפיו אין מקום לביקורת שיפוטית ביחס להליך חקיקה בטרם השלמתו. וכך נכתב בפסקה 11 לפסק הדין:

"לאחר ששקלנו בדברים הגענו לכלל דעה כי אין מקום לחרוג במקרה זה מן הכלל לפיו העת לביקורת שיפוטית על הליך החקיקה שטרם הושלם היא בתום הליכי החקיקה. כידוע, למעט בנסיבות חריגות ביותר לא ייטה בית משפט זה להתערב בהליך החקיקה בכנסת בטרם השלמתו; וזאת על בסיס עקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות, ומתוך תפיסה כי השלב הראוי לבחון את חוקתיותו של חוק מסוים ואת תקינות הליך בו הוא נחקק הוא לאחר השלמת הליך החקיקה בכנסת" (בג"ץ 4302/09 לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (9.6.2009)). דומה כי דברים אלו נכונים ככלל גם כאשר הטענה לפגמים מכוונת למעשה המינהלי 'שהקים לתחייה' את הליך החקיקה מכוח דין הרציפות, מקום שבו המשמעות האופרטיבית של הסעדים המבוקשים היא התערבות בהליכי חקיקה המצויים בעיצומם (ראו והשוו: בג"ץ 61574-03-25 צדק פיננסי נ' ממשלת ישראל, פסקה 6 (25.3.2025)). לא מצאנו כי המקרה שלפנינו הוא אחד מאותם מקרים חריגים המצדיקים לחרוג מהכלל לפיו אין מקום לקיום ביקורת שיפוטית ביחס להליך חקיקה בטרם השלמתו. זאת, בפרט מאחר שהשלמת הליכי החקיקה לא צפויה לייצר עובדות מוגמרות שביקורת מאוחרת לא תוכל להתמודד עמן בצורה יעילה (בג"ץ 761/86 מיערי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868, 876 (1989)); מאחר שמדובר בחקיקה הקשורה לנושא שבמוקד מחלוקת ציבורית עזה (ראו והשוו: בג"ץ 1234/23 אורון נ' ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, פסקה 3 (16.2.2023)); בג"ץ 9327/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 6 (10.12.2017)); ומאחר שדחיית מועד הביקורת השיפוטית עשויה לייתר את הצורך בביקורת שיפוטית, אם הצעת החוק לא תצלח את הליכי החקיקה במלואם (בג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 11 (22.2.2022) (להלן: עניין חוק צד"ל); בג"ץ 491/18 עפגין נ' שרת המשפטים, פסקה 8 (8.4.2018))."

148. הנה כי כן, מהפסיקה עולה כי כעניין של מדיניות שיפוטית וכפועל יוצא של עקרון הכיבוד בין הרשויות, בית המשפט אינו נוהג לקיים ביקורת שיפוטית על הליך חקיקה טרם השלמתו, וכי טענות לפגמים - לרבות כאלה שנפלו בשלב המינהלי של גיבוש הצעת חוק ממשלתית - נבחנות ככלל במסגרת הביקורת השיפוטית על תוקפו של החוק לאחר חקיקתו.

בצד האמור, הוכר בפסיקה כי במקרים חריגים ונדירים תתכן ביקורת שיפוטית כבר במהלך הליך החקיקה. כך, בין היתר, מקום שבו השלמת הליך החקיקה עלולה ליצור עובדות מוגמרות שביקורת מאוחרת לא תוכל להתמודד עימן ביעילות (עניין **משמר הדמוקרטיה**).

להבדיל מסוגיית הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה בכנסת, בכל הנוגע לפגמים במישור המינהלי של גיבוש הצעת החוק, הסוגיה לא לובנה לעומקה בפסיקתו של בית משפט נכבד זה. פסק הדין הרלוונטי לעניין זה הוא עניין **אדם טבע ודין**, שם נפסק כי במקרה שמדובר בהצעת חקיקה ייחודית המבקשת לשנות "סדרי בראשית", וכאשר אין הצדקה מהותית לחיפזון או לפגמים שאפיינו את הליך האישור הממשלתי, יש הצדקה להתערבות שיפוטית מוקדמת (שם, פסקה 11).

### עיתוי הביקורת – בשלב הפנים ממשלתי

149. שאלת העיתוי וההיקף של הביקורת השיפוטית על פגמים מינהליים שנפלו בהליך גיבוש הצעת החוק מתחדדת במלוא עוצמתה במקרה דנן. מאחר שסוגיה זו טרם לובנה בפסיקה באופן מעמיק וממצה, נבקש להציג ולהאיר את הסוגיות העיקריות שאליהן ראוי להידרש במסגרת בחינה עקרונית זו.

150. כפי שיפורט להלן, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, את שאלת עיתוי הביקורת השיפוטית על פגמים מינהליים שנפלו בשלב הפנים ממשלתי של גיבוש הצעת חוק ממשלתית, יש לבחון מתוך נקודת המוצא כי לעיתוי ההתערבות השיפוטית יש השלכה ישירה על אופייה והיקפה של הביקורת עצמה.

נסביר. עיתוי הביקורת השיפוטית על פגם מינהלי שנפל בהליך, אינו נוגע אך למועד בחינת ההליך, אלא נוגע גם לאמות המידה המשפטיות שלאורן תיערך הביקורת השיפוטית על אותו הפגם. בעניין **חוק צד"ל** נקבע כי "דין מהותי לחוד – והיקף הביקורת השיפוטית לחוד". כך, ביקורת על חקיקה שהושלמה נעשית במסגרת הביקורת השיפוטית החוקתית, מצומצמת וזהירה באופיה, בשל עיקרון היסוד בדבר הכיבוד ההדדי בין הרשויות.

כתוצאה מכך, אף שעל הליך גיבוש הצעת חוק ממשלתית חלים כללי המשפט המינהלי, ההלכה שלפיה ככלל, בחינתם של הליכי חקיקה תיעשה בדיעבד - לאחר השלמת החקיקה - מונעת את האפשרות לבחון את התנהלות הממשלה על פי אמות המידה של המשפט המינהלי, שהן האכסניה המתאימה יותר לבחינת טענות הנוגעות לפגמים במעשי הממשלה, ומביאה בפועל להחלת אמות מידה חוקתיות מחמירות, אשר אינן מאפשרות מיצוי אפקטיבי של ביקורת שיפוטית על ההליך הממשלתי. במצב זה, גם כאשר נפל פגם חמור בהתנהלות הממשלה, הסעד השיפוטי יינתן רק במקרי קיצון חריגים במיוחד, שבהם הפגם יורד לשורש הליך החקיקה במובנו החוקתי (ראו: **חוק צד"ל**, וכן עניין **ליצמן**).

הלכה למעשה, הדבר יוצר מעין "חלל ריק" בביקורת השיפוטית, פער אכיפתי מובנה, שעה שכללי המשפט המינהלי חלים עיונית על השלב הממשלתי, אך אינם ניתנים לאכיפה שיפוטית אפקטיבית לאחר השלמת החקיקה (ראו והשוו: בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.24) (להלן: עניין הסבירות), סעיף 161 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

151. בשונה מפגמים שנפלו בהליך החקיקה בכנסת – אשר מטבעם נבחנים במסגרת ביקורת חוקתית מאוחרת – פגמים במישור המינהלי אשר נפלו בשלב הממשלתי אגב **קבלת החלטות מינהליות** שהתקבלו בהליך גיבוש הצעת החוק, מחייבים בחינה שונה. יש להדגיש כי גיבושה של הצעת חוק ממשלתית הוא הליך מינהלי לכל דבר ועניין. הצעת חוק ממשלתית משקפת תוצר של עבודה מקצועית מקיפה בהתאם למומחיותו של המשרד המוביל את הצעת החוק, וכולל הליך של איסוף נתונים, ניתוח מקצועי, בחינת חלופות ועוד. הליך זה מקבל ביטוי במוצר המוגמר שמניחה הכנסת בפני הממשלה – הצעת החוק הממשלתית. זאת, לצד המשך ההתנהלות הממשלתית בהליך החקיקה, אשר גם עליה ממשיכים לחול כללי המשפט המינהלי.

לכן, כאשר הפגמים שנפלו בשלב המינהלי הם חמורים, המתנה לסיום הליך החקיקה תקשה על קיום ביקורת שיפוטית אפקטיבית, שכן הביקורת השיפוטית תגדר עצמה לנסיבות החריגות והקיצוניות של התקיימות עילה חוקתית להתערבות בתוקפו של חוק, בין אם מדובר בפגם היורד לשורש ההליך ובין פגם בהסדר גופו. עיתוי הביקורת במועד זה עשוי לתת "חסינות" ובעקיפין לגיטימציה לפגמים במישור המינהלי בהליך הפנים ממשלתי.

בצד האמור, כפי שצוין לעיל, קיימים גם טעמים כבדי משקל המצדיקים את הכלל לפיו ביקורת שיפוטית על הליך חקיקה תיעשה רק בסופו. משכך, נדרש לאזן בין ההיבטים על מנת לוודא שכלל זה גם לא ירוקן מתוכן את חובות המשפט המינהלי שחלות על הממשלה בהליך גיבוש הצעת חוק.

בשל הצורך להבטיח כי המשפט המינהלי אכן יחול על הליך גיבוש הצעות חוק ממשלתיות, כעל כל מעשה מינהלי אחר, וכי החובות המינהליות החלות על הממשלה בהקשר זה לא תרוקנה מתוכן, ישנה הצדקה - **במקרים נדירים וקיצוניים** - לחריגה מן הכלל שלפיו ביקורת שיפוטית על חוק תיעשה בתום הליך החקיקה. חריגה זו תהא שמורה אפוא למקרים בהם הפגמים שנפלו בשלב המינהלי ברורים וחמורים, ואי-תיקונם עלול להציב מכשול ממשי בפני הכנסת בבואה לדון בהצעת החוק.

ברי כי לא ניתן לקבוע מסמרות מראש בעניין זה; וכי ההכרעה תלויה בצירוף נסיבות ובבחינת התמונה הכוללת בכל מקרה ומקרה. עם זאת, על רקע המקרה שלפנינו, התחדדו היבטים שונים אשר ניתן לראות בהם קווים מנחים רלוונטיים לבחינת השאלה מתי תקום הצדקה חריגה לסטייה מן הכלל האמור.

152. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אמות המידה הרלוונטיות לבחינת ההצדקה לסטייה מעיתוי הביקורת השיפוטית הרגיל, ולבחינה שיפוטית מוקדמת של פגם מינהלי שנפל בהליך, כוללות, בין היתר, את ההיבטים הבאים:

א. **עוצמתם ומאפייניהם של הפגמים המינהליים** - ככל שהפגם שנפל בהליך גיבוש הצעת החוק חמור יותר, וודאי כאשר מדובר בפגם היורד לשורש ההליך, כך תגבר ההצדקה לבחינתו "בזמן אמת" חלף המתנה עד לאחר תום הליך החקיקה. ביקורת שיפוטית מאוחרת בלבד עלולה להחליש את מחויבות הממשלה לקיום כללי המשפט המינהלי בשלב הפנים ממשלתי. היעדרו של סעד אפקטיבי ביחס לפגמים המינהליים בשלב זה, עשוי להביא לכך שהממשלה תראה עצמה פטורה מקיום הליך מינהלי תקין בעת ייזום חקיקה, מתוך הנחה שבשלב מאוחר היא תהא חסינה בפועל מביקורת שיפוטית.

בעת בחינת עוצמת הפגם המינהלי, יש ליתן משקל גם להיבטים אלה:

א.1. **מאפייניה של הצעת החוק הנדונה והמאטריה בה היא עוסקת** – ככל שעסקינן בהצעת חוק רחבת היקף ומורכבת, המבקשת להסדיר נושא בעל רגישות מיוחדת, בפרט כזה המבקש לשנות "סדרי בראשית", תגבר ההצדקה לבחינת הפגם המינהלי בזמן אמת (ראו והשוו: **עניין אדם טבע ודין**).

א.2. **עמידה בנהלי עבודה פורמליים ובכלל זה בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה** – סוגיה מרכזית נוספת שיש להידרש אליה היא השאלה אם ההליך הממשלתי שלגביו נטען כי נפל בו פגם נעשה בהתאם לכללי העבודה הפורמליים והמקובלים, ובכלל כן בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה בדבר הצעות חוק ממשלתיות, לתקנון עבודת הממשלה, לחוק יסודות התקציב, לחוק עקרונות האסדרה וכיו"ב. ישנה חשיבות מיוחדת לשאלה האם ההליך לווה כנדרש על-ידי מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, והאם התקבל בסופו של דבר האישור המשפטי המתחייב ביחס להצעת החוק בכללותה. ונזכיר כי בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, "ליועצת המשפטית לממשלה מסורה הסמכות להנחות את גורמי הממשלה בנושאים עקרוניים ובעלי חשיבות, מורכבות או רגישות מיוחדת, והנחיותיה מחייבות את הממשלה וזרועותיה כל עוד בית המשפט לא קבע אחרת" (בג"ץ 784/24 **אביטל נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פס' 19 לפסק הדין וההפניות שם (12.11.24)).

על כן, מקום שבו הממשלה פועלת בגדר המסגרת המשפטית שהותוותה עבורה, פוחתת ההצדקה לחרוג מהכלל הרגיל של ביקורת שיפוטית בדיעבד. לעומת זאת, כאשר הממשלה פועלת בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה - המשמשת כאמור על-פי פסיקה מושרשת כפרשנית המוסמכת של הדין עבור הרשות המבצעת – נפגמת באופן ברור חזקת תקינות המנהל, וגוברת ההצדקה להקדים את מועד הביקורת השיפוטית.

יודגש כי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה באשר לאופן טיפול בהצעות חוק ממשלתיות, מהווה **מנגנון ביקורת** המבטיח כי התקיים בגיבוש הצעת החוק הליך מינהלי תקין והיא עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות (ראו: עניין **שחר**, פסק דינו של כב' מ"מ הנשיא פוגלמן; עניין **חוק צד"ל**). בהתאם לכך, אי עמידה בהנחיות אלה יכולה להצדיק התערבות שיפוטית מוקדמת, במטרה להחזיר את הצעת החוק הממשלתית למסלולה "בזמן אמת".

3.א. **השלכות הפגם המינהלי על עבודת הממשלה** - יש לבחון גם את עוצמת הפגם בהתייחס לבחינת עבודת הממשלה בכללותה. כך למשל, האם הפגם הנטען הוא נקודתי ומוגבל, או שמא הוא משקף דפוס רחב או שיטתי של התנהלות ממשלתית. האם המדובר בפגם הנוגע לליבת עבודת החקיקה הממשלתית, או שמדובר בפגם הנלווה לה. מקום שבו מדובר בפגם בעל השלכות רחב על העבודה הממשלתית, מתחזקת ההצדקה לביקורת שיפוטית מוקדמת, לצורך שמירה על תקינות פעולתה של הממשלה ומניעת פגיעה בשלטון החוק, נוכח כך שהסוגיה חורגת מגדרו של הליך החקיקה הנקודתי.

ב. **ביקורת מאוחרת תתקשה להתמודד עם הנזקים הנגרמים מהליך החקיקה** – כפי שצוין לעיל, על רקע ההשלכה שיש לעיתוי הביקורת על מהות הביקורת, במקרים בהם עשויים להיגרם נזקים או עובדות מוגמרות נוכח קידומה של הצעת החוק בהינתן הפגמים מינהליים חמורים, תגבר ההצדקה לביקורת שיפוטית "בזמן אמת" (ראו והשוו: עניין **משמר הדמוקרטיה**).

ג. **השלכות הפגם המינהלי על הליכי החקיקה בכנסת** - ככל שהפגם שנפל בשלב הגיבוש הממשלתי של הצעת החוק עלול להשפיע לרעה בעוצמה גבוהה על תקינותם של הליכי החקיקה בכנסת, ובשים לב ליתרונות הדיוניים בכנסת להם זוכה הצעת חוק ממשלתית, כך מתחזקת ההצדקה להידרש אליו בשלב מוקדם. זאת, על מנת למנוע היווצרות "שרשרת פגמים" בהליכי החקיקה. כך למשל, כאשר הפגם בשלב המינהלי מתאפיין, בין היתר, בהיעדר של תשתית מקצועית ומשפטית נאותה התומכת במכלול ההסדרים, הממשלה אינה ממלאת את מחויבותה כלפי הכנסת להציג תמונה רחבה של ההסדר, על חוזקותיו וחולשותיו; להביא נתונים רלוונטיים; לענות באופן ענייני על שאלות והערות שמציגים חברי הכנסת; לאפשר לייעוץ המשפטי לכנסת לחוות דעתו על הצעת החוק; ולאפשר לחברי הכנסת לממש את עקרון השתתפות. בהקשר זה יצוין כי היכולת המוסדית של הכנסת "להשלים" את הליך העבודה הממשלתי ולגבש בעצמה תשתית מקצועית הדרושה לשם הדיון בהצעת החוק היא מוגבלת ביותר. בשונה ממשרדי הממשלה, בכנסת לא קיים "דרג מקצועי" (למעט הלשכה המשפטית ומחלקת המחקר והמידע) דוגמת כלכלנים, מומחי תחרות, רופאים, מומחים בתחום תכנון, וכיוצא באלה, שיכולים "לבוא בנעלי" הממשלה בכל הנוגע לתהליכים הפנים ממשלתיים המתחייבים עובר לגיבוש הצעת חוק ממשלתית המשקפת את מדיניות הממשלה בתחום מסוים.

הדברים אמורים ביתר שאת ברפורמות בעלות היבטים מקצועיים וכלכליים מובהקים דוגמת זו שלפנינו. הדיון בוועדות הכנסת בהצעות חוק ממשלתיות מתאפיין בביקורת ופיקוח על ההסדרים שמציעה הממשלה, אך הוא אינו יכול להשלים את המסד המקצועי עליו מושתתת הצעת חוק ממשלתית.

ד. **מהות הסעד השיפוטי הרלוונטי** - טיבו של הסעד השיפוטי האפשרי בנסיבות העניין משליך על שאלת עיתוי הביקורת. במקרים מסוימים, התערבות שיפוטית מוקדמת בהליכי החקיקה עשויה לאפשר ריפוי של פגמים שנפלו בהליך, ולהוות חלופה מידתית לסעד החריג והקיצוני של ביטול חוק לאחר השלמתו. במצבים אלה, מתן סעד שיפוטי "רך", אשר לעתים מצוי במישור המינהלי המופנה כלפי הגורם המינהלי שבהתנהלותו נפל פגם, עשוי למנוע בהמשך צורך בהתערבות שיפוטית רחבה יותר במסגרת בחינת תוקפו של חוק שכבר אושר בקריאה שנייה ושלישית. מכאן, כי לעיתים דווקא עקרון הכיבוד בין הרשויות - אשר על בסיסו עוצב הכלל לפיו ביקורת שיפוטית תבוצע בתום הליך החקיקה - עשוי להצדיק, במקרים המתאימים, את החריג שהוא הפעלת ביקורת שיפוטית מוקדמת.

ומן הכלל אל הפרט.

#### ההצדקה לקיים את הביקורת שיפוטית על הפגמים ההליכיים שנפל בהצעת החוק כבר עתה

153. כפי שיפורט להלן, לנוכח הקשיים המצטברים והמהותיים שנפלו בהליך חקיקתה של הצעת החוק עד כה, בחינת מכלול אמות המידה לפנינו מקרה חריג ונדיר המצדיק הפעלת ביקורת שיפוטית כבר בשלב זה, עוד בטרם הושלם הליך החקיקה של הצעת חוק השידורים.

ההיבטים שנדונו לעיל באים לידי ביטוי בנסיבות המקרה שלפנינו במלוא העוצמה – כל אחד לחוד, וכל שכן הצטברותם.

#### א. הפגמים שנפלו בגיבוש הצעת החוק הממשלתית מהותיים וחמורים

154. עוצמת הפגמים שנפלו בשלב המינהלי שבפנינו - גיבוש הצעת החוק הממשלתית - היא גבוהה ביותר ועיקרה בגדיעת הליך הליבון של ההצעה וקידום ההצעה ללא קבלת אישור משפטי נדרש; ואי תיקונו של פגם מהותי שנפל בהליך גיבוש האסדרה, זאת כאשר הצעת החוק עוסקת באסדרה רגישה ומורכבת של שוק התקשורת, באופן המחייב הקפדה יתרה על תהליכי עבודה תקינים. ונפרט.

155. ראשית, חשיבות והיקף השינוי שתיצור החקיקה.

כאמור לעיל, הצעת החוק מבקשת לקבוע 'רפורמת עומק' שכמוה לא נעשתה כבר עשרות שנים בשוק השידורים האודיו-ויזואליים, ובכלל כך בתחום שידורי החדשות. מדובר בשירות בעל חשיבות ציבורית חיונית בחברה דמוקרטית, אשר האסדרה הנקבעת לגביו משפיעה במישרין על מימוש זכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות וכפועל יוצא גם על מימוש זכויות היסוד החוקתיות לבחור ולהיבחר לכנסת, ועל אינטרסים ציבוריים רמי מעלה של פלורליזם, מגוון דעות, ועידוד יצירה ישראלית איכותית. כמו כן, חלקים מרכזיים בהצעת החוק משפיעים במישרין על זכויות יסוד נוספות כמו חופש העיסוק, זכות הקניין וחופש החושים של השחקנים השונים הפועלים בתחום או צפויים לפעול בו.

ויודגש: הצעת החוק מסמיכה את המועצה לעסוק באופן ישיר בתוכן של השידורים בהיבטים מצומצמים (שידורים אסורים, הגנה על קטינים, פרסומות, הפקות מקור). אך חשוב מכך, האסדרה העוסקת לכאורה בהיבטים כלכליים ותחרותיים "בלבד", היא בעלת השפעה ישירה על שוק השידורים ומגוון התכנים בו. יש לזכור כי האסדרה עוסקת בפעילותם של כלי תקשורת, שהם שחקנים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת ולפעילותם התקינה נודע תפקיד מכריע בשמירה על צביונה הדמוקרטי של המדינה. זאת בפרט ביחס לשידורי חדשות ואקטואליה, אשר להם נודעת חשיבות ציבורית מיוחדת, שכן, שידורי חדשות הם אחת הפלטפורמות המרכזיות שבאמצעותן הציבור צורך מידע, מגבש עמדות, מבין תהליכים ציבוריים ומבקר את השלטון ועל עצם היכולת של הציבור לגבש דעה ועמדה בסוגיות ציבוריות להן פוטנציאל השלכה חיוני.

אף שאין ענייננו, בשלב זה, בביקורת שיפוטית מהותית על הצעת החוק, נזכיר פעם נוספת כי היועצת המשפטית לממשלה הביעה עמדתה כי הצעת החוק בנוסחה הנוכחי כוללת **הסדרים המעוררים קשיים חוקתיים כבדי משקל**, שנוגעים לליבת האסדרה של שוק התקשורת ושידורי החדשות, שהם חיוניים לשמירה על מרקם החיים הדמוקרטי, ופעילותם קשורה באופן הדוק להגשמת זכויות היסוד לחופש ביטוי וחופש העיתונות, רכיבים שהם חיוניים, בלעדיהם אין, לשם גיבוש עמדות אזרחי המדינה לקראת מימוש זכויותיהם החוקתיות לבחור ולהיבחר לכנסת (וראו לעניין זה בג"ץ 2121/12 פלוני נ' אורבך פ"ד סז(1) 667 (2014); בבג"ץ 372/84 הממשלה (23.1.19); דנ"א 2121/12 פלוני נ' אורבך פ"ד סז(1) 667 (2014); בבג"ץ 372/84 קלופפר-נווה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233).

הדברים פורטו בהרחבה בחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה לשעבר לוי, מיום 18.5.25, ובדברי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט חוקתי-ציבורי) בדיונים בוועדה בכנסת מימים 22.1.25 ו-23.1.25 (כן ראו פירוט בפסקאות 41 עד 45 לעיל).

156. הנה כי כן, נקודת המוצא לבחינת חומרת הפגמים שנפלו בהליך גיבוש הצעת החוק, היא כי בפנינו חקיקת אסדרה רחבת היקף, חדשנית, רגישה ומורכבת של שוק השידורים, ובכלל זה שידורי חדשות ואקטואליה, החיוני לאופיה הדמוקרטי של המדינה. אסדרה מעין זו מחייבת הקפדה מיוחדת על תהליכי עבודה תקינים - גם בממשלה וגם בכנסת, הסתמכות על עבודת מטה מקצועית, חוות דעת משפטיות סדורות, ובחינה מלאה של ההיבטים החוקתיים.

על בסיס נקודת המוצא האמורה, נבקש לבחון את הפגמים החמורים שנפלו בהליך גיבוש הצעת החוק.

157. שנית, הליבון המשפטי והמקצועי ביחס להצעת החוק נגדע בעיצומו, ועל כן הצעת החוק לא קיבלה את אישור היועצת המשפטית לממשלה, כמתחייב.

הפגם היסודי והראשון שנפל בהליך הוא הבאת טיוטת הצעת חוק לאישור ועדת השרים לחקיקה, מבלי שהתקבל אישור היועצת המשפטית לממשלה לכך, כמתחייב על פי הנחיית היועצת, תוך גדיעת התהליך הממשלתי בעיצומו.

יצוין, כי בניגוד לטענה שהועלתה לא אחת בדיוני הוועדה בכנסת, שלפיה הצעת החוק לובנה מול משרד המשפטים במשך כשנתיים וחצי, הרי שבפועל נוסח מעודכן של תזכיר החוק הועבר למחלקת ייעוץ וחקיקה בחודש ספטמבר 2024. משמעות הדברים היא כי הליבון של ההצעה אל מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים התקיים במשך פרק זמן של כשמונה חודשים בלבד, שהוא פרק זמן סביר ביותר ביחס להצעת חוק בקנה מידה שכזה. ונזכיר, כי הצעת החוק היא הצעה מורכבת ומקיפה הכוללת למעלה ממאה עמודי חקיקה וכ-40 תיקוני חקיקה עקיפים. בתקופה זו נעשתה עבודה מאומצת, רציפה ומשותפת, שמטרתה ללבן את הסוגיות המרכזיות, לגבש את ההסדרים המוצעים ולהבשיל את הצעת החוק מן ההיבט המקצועי והמשפטי – אולם למרות המאמצים הניכרים שהושקעו עד לחודש מאי 2025, המועד בו החליט שר התקשורת להביא את הצעת החוק לאישור ועדת השרים, טרם הושלמה המלאכה.

158. בחוות הדעת של המשנה ליועצת מיום 18.5.25, הובהר באופן חד משמעי, כי לא ניתן להתקדם ולהביא את הצעת החוק לאישור ועדת השרים במתכונת זו: כאשר היבטים נרחבים וליברליים של ההצעה לא הבשילו ולא זכו למענה משפטי וחוקתי הולם; מבלי שהסתיימה עבודת הנסחות בהצעת חוק ארוכה ומורכבת; ללא שקוימה חובת היועצות עם רשות האסדרה על-פי דין; וללא שניתן לה האישור המשפטי המתחייב של היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה (ראו דבריו של המשנה ליועצת אשר צוטטו לעיל בפס' 55). על אף האמור, שר התקשורת ובהמשך לכך ועדת השרים נקטו בגישה לפיה אין מקום לעכב או לעצור את קידום הצעת החוק לשם השלמת הליבון הממשלתי וקבלת אישור משפטי, ולכל היותר ניתן "לשמוע" את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ואת עמדת רשות האסדרה בדיעבד, "תוך כדי תנועה" ובמקביל לדיונים בכנסת.

159. כעולה מן ההתכתבויות שהובאו לעיל בפרק העובדתי, ניסיונות להשיב את הצעת החוק למסלולה התקין לאחר אישור ועדת השרים לא נשאו פרי. תחת זאת, נמשכה המגמה של קידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית - ויהי מה. הדברים באו לידי ביטוי בהחלטת ועדת השרים שהתקבלה ביום 8.6.25, אשר תיקפה את ההחלטה הקודמת והנחתה על פרסום הצעת החוק ברשומות כפי שהיא.

160. יצוין, כי אף שלעתים הצעות חוק ממשלתיות מונחות בפני הכנסת הגם שהיבטים מסוימים שלהם אינם בשלים, חשוב להבהיר כי **מקרה זה חריג במאפייניו**. זאת, בשים לב למורכבותה של הצעת החוק, לחוסר הבשלות של הסדרי ליבה שלה, לפגמים המשפטיים והתהליכיים שנפלו בה. כל אלה הובילו לכך שהצעת החוק לא קיבלה את האישור המשפטי הנדרש קודם להבאתה בפני הכנסת. שונה הדבר ממצב שבו מונחות הצעות חוק ממשלתיות על שולחן הכנסת, אשר גם לאחר מיצוי ההליך הפנים ממשלתי וקבלת האישור המשפטי הנדרש, עולה כי היבטים מסוימים בהן אינם בשלים די הצורך, ויש צורך בהמשך טיוב ודיוק רכיבים שונים לאחר פרסומם ברשומות. לא אחת, הכנסת מבקרת את הממשלה על הצעות חוק המונחות לפניה במצב שכזה, ולעתים אף מסרבת לקדמן עד להבשלת ההליך הממשלתי, או מחליטה לפצל את ההסדרים שאינם בשלים מהצעת החוק (ככל שהדבר אפשרי). כך למשל, במסגרת חקיקת ההסדרים היועצת המשפטית לכנסת מחווה באופן רוחבי את עמדתה, בין היתר, ביחס לרכיבים שלעמדתה אינם בשלים דיים לקיים בהם דיונים. לעתים במסגרת דיוני ההכנה עם היעוץ המשפטי לוועדה עולים פערים בהצעת החוק הדורשים השלמה. במקרים שבהם אין המדובר בחסרים נקודתיים, יש חזרה לשולחן השרטוטים הממשלתי בטרם קיום הדיונים בהצעת החוק.

אף שאין חולק כי המצב הרצוי הוא שהממשלה תמיד תביא בפני הכנסת "מוצר מוגמר" בהיבט המקצועי והמשפטי, לא בכל עת שמתגלים חסרים בהצעת החוק הממשלתית הדורשים השלמה מדובר בפגם מהותי בהליך ובוודאי לא פגם המצדיק התערבות שיפוטית חריגה. ענייננו הוא אפוא חריג וקיצוני בשל צבר היבטים:

א. השילוב בין היקף הנושאים והסוגיות שאינם בשלים מהותית ותהליכית, לבין כובד משקלן של סוגיות משפטיות וחוקתיות שהן בליבת ההצעה שטרם הוכרעו, הוא חסר תקדים. תוצאת הדברים היא כי הצעת החוק הנדונה כעת בכנסת היא חלקית, חסרה, ואינה בשלה מבחינה משפטית-מקצועית. והדברים אכן באים לידי ביטוי בדיוני החקיקה.

ב. בניגוד למתחייב, הצעת החוק **לא אושרה** על-ידי היועצת המשפטית לממשלה שאף הצביעה על קשיים משפטיים וחוקתיים משמעותיים הכרוכים בה. עובדה חריגה ותקדימית זו, משמעותה היא כי הצעת החוק קודמה תוך הפרה של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה. חומרת הדבר מקבלת משנה בתוקף בשים לב למורכבותה של ההצעה וחשיבותה הציבורית, לעובדה שהיא עוסקת בסוגיות כבדות משקל אשר יש בהן כדי להשליך על דמותה של התקשורת החופשית במדינת ישראל, ולהשליך על שחקנים רבים בשוק השידורים. על ההשלכות של העדר האישור נרחיב בהמשך, אך הוא **כשלעצמו** מצביע על חריגות נסיבות המקרה, לעומת מקרים אחרים שבהם לגבי הצעת חוק שקיבלה אישור משפטי, נמשכים דיונים פנים-ממשלתיים במקביל לדיוני החקיקה בכנסת כדי להשלים פערים וחסרים שהתגלו לגביה.

ג. אף לא ניתנה הזדמנות להבטיח שההליך הממשלתי יושלם קודם לתחילת הדיונים, כפי שנעשה כאמור במקרים אחרים שבהם הצעת החוק מגיעה לכנסת לא בשלה דיה, מאחר שדיוני החקיקה בוועדה המיוחדת החלו באופן מיידי, למיטב ההבנה, לבקשת שר

התקשורת. זאת, חרף עמדת היועצת המשפטית לממשלה שהוצגה בפני חברי הכנסת על כך שנדרש פרק זמן לשם השלמת גיבוש הצעת החוק. יצוין, כי מאחר שמרבית הפרקים השונים של הצעת החוק שלובים זה בזה, ומאחר שגם לא ניתן אישור משפטי להצעת החוק בכללותה, לא ניתן לפתור את הסוגייה בדרך של פיצול חלק מההסדרים שבה (למעט סוגיית מדידת נתוני הצפייה וסמכויות דרישת המידע של מנכ"ל משרד התקשורת). ונדגיש, הצעת החוק מבקשת לשנות מבראשית את האסדרה של שוק השידורים, ולכלול בה שחקנים חדשים שלא אוסדרו קודם לכן, תוך התייחסות גם לאסדרה הקיימת על השחקנים הקיימים – מהלך שכזה אינו אפשרי להיעשות בשיעורין (להרחבה בעניין זה, ראו את מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בעניין בחינת פיצול הצעת החוק מיום 30.1.26, שצורף כמ"ש/34).

161. **מהאמור עולה כי על אף כותרתה של הצעת החוק כהצעה "ממשלתית", הצעת החוק הנדונה בימים אלה בכנסת לא עברה את כל שלבי המסלול הנדרש ביחס להצעת החוק ממשלתית – היא רחוקה מלהיות "תוצר מוגמר" של תהליך פנים-ממשלתי מקצועי וסדור, המלווה ביעוץ משפטי. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לאחר גדיעת התהליך הממשלתי, ו"שבירת הכלים" אל מול הייעוץ המשפטי לממשלה. בנסיבות אלו, הצעת החוק הנדונה אינה מניחה בפני הכנסת את תשתית מקצועית ומשפטית שלמה הנדרשת לקידומה של חקיקה במסלול המתאים לחקיקה ממשלתית - ועל רקע אופיה, מורכבותה והיקפה של האסדרה - עוצמת הפגם במקרה זה היא גבוהה במיוחד.**

162. כאן המקום לציין כי הצעת חוק ממשלתית נהנית ממספר "יתרונות" דיוניים בהליכי החקיקה, בהשוואה להצעת חוק פרטית. הדרישות המוקדמות החלות על הצעת חוק פרטית – דוגמת 'חובת הנחה' בת 45 ימים, קריאה טרומית והכנה לקריאה ראשונה – אינן חלות על הצעות חוק ממשלתיות. בנוסף, תקנון הכנסת כולל הוראות שונות המקנות לממשלה הקלות והעדפות בקידום הצעות חוק מטעמה.

יתרונות אלה אינם נשענים רק על כוחה הפוליטי של הממשלה בכנסת (באמצעות הקואליציה), אלא על התפיסה כי הצעת חוק ממשלתית עוברת, קודם להבאתה לכנסת, הליך גיבוש ממשלתי סדור - מקצועי ומשפטי - המצדיק את קיצור הדרך. לעומת זאת, הצעת חוק פרטית מחייבת שלבים דיוניים נוספים שמטרתם להבשילה לקראת הקריאה הראשונה.

מכאן הזיקה ההדוקה בין מסלול החקיקה לבין תקינות ההליך הממשלתי שקדם לו: פגמים מהותיים וחמורים בהליך הגיבוש הממשלתי של הצעת החוק מערערים למעשה את ההצדקה להעניק לה את היתרונות הגלומים במסלול החקיקה הממשלתי.

163. **שלישית, הצעת החוק קודמה באופן חסר תקדים חרף קביעת רשות האסדרה כי נפל בהליך גיבושה פגם מהותי.**

כפי שהוסבר במכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי), מיום 21.9.25, גם בהליך ההיוועצות מול רשות האסדרה נפלו פגמים.

164. ויודגש, ההיוועצות עם רשות האסדרה אינה הליך טכני או פורמלי גרידא, אלא שלב מקצועי יסודי בגיבוש האסדרה המוצעת, שנועד להעמיד בידי המאסדר כלים חיוניים לשם טיוב האסדרה וגיבושה בדרך נאותה. הדברים נכונים דרך כלל, ועל אחת כמה וכמה כשמדובר באסדרה רגישה ומורכבת כדוגמת אסדרת שוק השידורים והחדשות, הכוללת בחובה היבטים מקצועיים וכלכליים מובהקים, המשנים מקצה אל קצה את האסדרה הקיימת.

165. תחילה יש לציין כי הליך היוועצות עם רשות האסדרה החל **לאחר** שהצעת החוק אושרה בוועדת השרים בדיון הראשון שהתקיים בה, ועוד לפני שהושלם הליך ההיוועצות כבר הועלתה הצעת החוק לוועדת השרים לדיון נוסף בה. כבר בכך יש כדי להצביע על המשקל שנתן משרד התקשורת להליך היוועצות זו מלכתחילה, הגם שבסופו של יום הובאה הצעת החוק פעם נוספת לוועדת השרים בשל הצורך להשלים את הליך ההיוועצות.

נוכח מאפייניו של הליך ההיוועצות, **דרך המלך**, המתחייבת גם מהוראות חוק עקרונות האסדרה, היא השלמת דו"ח ה-RIA והליך ההיוועצות עם רשות האסדרה לפני הדיון בוועדת השרים לחקיקה. זאת, מאחר שהדיון בוועדת השרים הוא השלב המבשר על **סיום** תהליך העבודה הפנים ממשלתי על הצעת החוק וגיבוש העמדה הממשלתית הכוללת ביחס להצעה. אף על פי כן, משרד התקשורת, כאמור החל את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה רק לאחר הדיון בוועדת השרים שבו כבר הוחלט על פרסומה ברשומות, כפי שהיא. בדיון ועדת השרים הוסבר, כי לתפישת שר התקשורת אין מניעה לקיים את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה במקביל לדיוני הכנסת, וכי הוא דוחה את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה גם בעניין זה. למעשה רק משום הסירוב לפרסומה ברשומות ללא השלמת הליך ההיוועצות הסטטוטורי, נקבע דיון שלישי בוועדת השרים והליך ההיוועצות קודם להבאת הצעת החוק לכנסת.

התנהלות זו, אשר קדמה להליך ההיוועצות ושיקפה תפיסת יסוד באשר למשקל המוגבל שיוחס לו. בסופו של יום, החליט משרד התקשורת לקדם את הצעת החוק על אף שרשות האסדרה מצאה כי בהליך גיבושו נפל פגם מהותי.

166. **ויובהר: קידום הצעת חוק ממשלתית ללא תיקון פגם מהותי שנפל בהליך כפי שקבעה רשות האסדרה הוא חסר תקדים. הקביעה האמורה משקפת את מסקנתו של גוף מקצועי ועצמאי האמון על בחינת מדיניות רגולציה, הבוחן את תקינותו של הליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית, כי נפל פגם מהותי בהליך האמור. למסקנה זו נודעת חומרה מיוחדת כשמדובר ברכיב יסודי ורגיש באסדרה המתגבשת, שעניינו שידורי חדשות במדינה דמוקרטית, ובשים לב לכך שלכתחילה משרד התקשורת עצמו הגדיר את הסוגייה כסוגייה מרכזית העומדת בבסיס האסדרה המחייבת מענה בגדרה.**

167. ויודגש, יש לתת את הדעת גם ליתר הפגמים שמצאה רשות האסדרה בהסדרי ליבה אחרים, שאף הם באו לידי ביטוי בחוות דעתה של הרשות שהתייחסה לפגמים שנפלו בתהליכי גיבוש הצעת החוק.

168. אמנם, חוות דעתה של רשות האסדרה היא מייעצת בלבד ואינה מחייבת את המאסדר, בשים לב למעמדה של רשות האסדרה ולתפקידה כרשות המוסמכת לייצג למשרדי הממשלה בנושאי אסדרה. עם זאת, נוכח מומחיותה המיוחדת בנושא, והעמדה המפורטת והמנומקת שהוצגה למשרד התקשורת, מצופה היה כי משרד התקשורת ולאחריו ועדת השרים לחקיקה ישקלו בכובד ראש את קביעתה הסופית של מליאת רשות האסדרה כי נפל פגם מהותי באסדרה. **חרף האמור, גם בתמרוך האזהרה של רשות האסדרה, לא היה כדי להביא לעצירת קידום הצעת החוק, וריפוי הפגמים שנפלו בה.** משלא נעשה כן, יש בכך כדי להוות טעם נוסף להתערבות בהליך כבר בשלב החקיקה ומבלי להמתין להבשלתו של תהליך שלידתו נעשתה באופן בלתי תקין.

כפי שפורט לעיל, **כשלוש שעות** בלבד לאחר הדיון במליאת רשות האסדרה, פרסם משרד התקשורת הודעה לתקשורת במסגרתה הודיע כי בכוונתו להביא בהקדם האפשרי את הצעת החוק כפי שהיא לאישור נוסף של ועדת השרים לחקיקה. בסמוך לכך פורסמה הצעת החוק על סדר היום של הוועדה תוך שצוין כי נוסח עדכני שלה יופץ בהמשך.

אין להתפלא, אפוא, כי בסד הזמנים שנוצר לא היה סיפק בידי רשות האסדרה לבחון האם אכן תוקנו ההסדרים ביחס לשלושה פגמים מהותיים שלגביהם צוין כי ניתן יהיה לשקול שינוי בסיווגם בכפוף לכך, אלא היא הסתמכה על התחייבות משרד התקשורת. יוער כי ממילא, הדיון שהתקיים בשלב מאוחר יותר במסגרת הדיונים בכנסת בשאלה האם תוקנו הפגמים, אם לאו, אינו רלוונטי לעניין זה, **שכן ועדת השרים שאישרה את הצעת החוק לא נדרשה לסוגיה**. שאלת סיווגם של הפגמים - כפגמים רגילים או כפגמים מהותיים - לא היוותה, כך או אחרת, מכשול לקידום ההצעה.

בנסיבות אלה, אף שהליך ההיוועצות עם רשות האסדרה היה ממושך והושקעו בו משאבים רבים, ברי כי כאמור נפלו בו כשלים. הדברים אמורים בפרט ביחס לכך שהצעת החוק קודמה למרות חוות דעתה של רשות האסדרה ומבלי שהתקיים הליך מקצועי מחודש המתייחס לפגמים שעליהם הצביעה הרשות

169. לעניין החובה לקיים הליך היוועצות ממשלי, בלב פתוח ובנפש חפצה, ראו, מבין רבים, את האמור בבג"ץ 5474/23 **חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת**, אשר עסק בפיטוריו של יו"ר חברת דואר ישראל על ידי שר התקשורת, ח"כ שלמה קרעי, בפס' 33 לפסק דינו של כבי השופט ד' מינץ (7.3.24):

"נוסף על התשתית הנדרשת להפעלת הסמכות על ידי השרים לפי סעיף 22(א)(6) לחוק, נדרשת על פי הסעיף גם היוועצות עם רשות החברות הממשלתיות. בהקשר זה נקבע מימים ימימה כי על היוועצות סטטוטורית להיות כנה, ממשית, "בלב פתוח ובנפש חפצה" (בג"ץ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה(2) 85, 96 (1981); בג"ץ 3073/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נד(3) 529, 539 (2000)). אף כי עמדת הגוף המייצג איננה אלא בגדר עצה בלבד והיא אינה מחייבת את הרשות המינהלית, הגוף המתייעץ אינו רשאי להתעלם מעמדה זו מבלי לשקול אותה (בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729, 763 (2000);

יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1217-1213 (2011) (להלן: זמיר, הסמכות המינהלית)). אין די בהיוועצות מן השפה לחוץ כדי "לצאת יד חובה". לאחר שגיבשה הרשות המתייעצת בפועל עמדה נחרצת בסוגיה לגביה נדרשת ההתייעצות (בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד נט(3) 640, 625 (2005)). בהקשר זה, לא תמיד ניתן לברר האם התייעצות נעשתה באופן אמיתי ולא מדומה. לעתים נדרש להסתמך על ראיות נסיבתיות, כגון נסיבות שבהן התבטאה הרשות המינהלית באופן פומבי לפני שלב ההתייעצות באופן המוכיח כי דעתה נעולה (בג"ץ 512/81 המכון לארכיאולוגיה של האוניברסיטה העברית, ירושלים נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לה(4) 533, 541 (1981); זמיר, הסמכות המינהלית, עמ' 1216).

170. בענייננו, אף שהתנהל הליך ממושך מול רשות האסדרה, אשר הוביל גם להכנסת תיקונים מסוימים, משהמשרד לא הצליח לשכנע את רשות האסדרה וזו קבעה כי בהליך גיבוש האסדרה נפל פגם מהותי, היה על משרד התקשורת לבחון בכובד ראש את קביעותיה ולשקול כיצד ניתן לרפא את הפגמים שנמצאו. חובה זו מתחדדת מקום שבו הפגם המהותי נוגע לסוגיית אסדרת החדשות – תחום מורכב ורגיש במיוחד – אשר טומן בחובו השלכות חוקתיות כבדות משקל. בנסיבות אלה, נדרש היה לשקול מחדש את ההסדר המוצע ולהביא לגיבושו מחדש במסגרת הליך סדור ותיקן, המאפשר דיון מעמיק הן בהיבטים המקצועיים, הן בהיבטים המינהליים והן בהיבטים החוקתיים העומדים על הפרק.

תחת האמור, בחר שר התקשורת להמשיך בקידום החקיקה, שעות ספורות לאחר שהתקבלה החלטת הרשות, מבלי שניתן המשקל הראוי לעמדתה הסופית של רשות האסדרה. במקביל, נעשו ניסיונות דה-לגיטימציה להליך ההיוועצות שתוצאתו לא הייתה רצויה בעיניו. זאת, בדרך של הטחת האשמות שווא ביועצת המשפטית של רשות האסדרה על כך שפעלה כביכול בניגוד עניינים, אשר הוא שהוביל אותה להציף את הפגמים הרבים שנפלו בהסדר (ראו הדיון בוועדה המיוחדת מיום 4.1.26; ראו גם את בקשת חופש המידע של ב"כ שר התקשורת מיום לרשות האסדרה מיום 11.1.26). וראו גם מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת לחברי הוועדה המיוחדת מיום 21.12.25, בו טען כי קיים חשש שמא רשות האסדרה פעלה מטעמים זרים ולא עניינים נוכח העתירות דן, וכך ראו את חילופי הדברים ותשובתו החרפה של ראש רשות האסדרה לטענות שווא אלה בדיון הוועדה מיום 22.12.25 ומכתבו לוועדה מיום 5.1.25.

העתק מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת מיום 21.12.25 מצורף ומסומן מש/38.

העתק מכתבו של יו"ר רשות האסדרה לוועדה מיום 5.1.25 מצורף ומסומן מש/39.

171. רביעית, קידום הצעת החוק שלא במסגרת נהלי העבודה המקובלים וללא קבלת אישור משפטי אינו בגדר תקלה "נקודתית", אלא מבטא תקלה נרחבת ועמוקה יותר בעבודה הממשלתית. במקרה זה התקלה משליכה באופן ישיר על חקיקה רגישה ביותר העוסקת בתחומי ליבה בחברה דמוקרטית.

כאמור, הצעת החוק פורסמה ברשומות באופן תקדימי על אף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, וחרף העובדה שלא ניתן לה האישור המשפטי של היועצת המשפטית לממשלה, או מי מטעמה, כנדרש על פי דין. מדובר בפגם תהליכי ומהותי חמור.

172. ודוק, מושכלות ראשוניים הם כי רשויות המינהל, ובכלל זה הממשלה, ועדותיה ושריה, פועלות **מכוח הדין** ובהתאם למגבלות שהדין מטיל על הפעלת שיקול הדעת המינהלי. בהתאם לפסיקה עקבית וארוכת שנים של בית משפט נכבד זה (ראו למשל: בג"ץ 6198/23 **התנועה לאיכות השלטון ואח' נ' שר הביטחון ואח'** (25.6.2024), פסקה 84 וההפניות הרבות שם), היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין מבחינת הרשות המבצעת, ופרשנותה **מחייבת** את הרשות המבצעת, על כל גורמיה, כל עוד לא נפסק אחרת על ידי בית המשפט. גורמי המדינה פועלים בכובעם כאורגני שלטון מוסדיים. כל כוחם וסמכות הפעולה שלהם באה להם מן הדין, ומכאן חשיבותו ומשמעותו של העיקרון לפיו ישנו פרשן מוסמך של הדין עבורם (היועצת המשפטית לממשלה) ופעולתם צריכה לעלות בקנה אחד עם הדין.

173. כאמור בפתח הדברים, מעבר לכך שבפנינו אירוע תקדימי הנוגע לעצם קידומה של הצעת חוק, קל וחומר רפורמה רחבת היקף, רגישה ומורכבת, בלא שהתקבל האישור המשפטי המתחייב, אין מדובר באירוע נקודתי. **מדובר בביטוי להתנהלות ההולכת ומתרחבת בממשלה, ולפיה הוראות הדין, עמדות היועצת המשפטית לממשלה ואף החלטותיו של בית המשפט, אינן מחייבות את השרים.**

174. ויודגש, אין בנמצא כל הצדקה לקידום הצעת החוק במתכונת פגומה זו תוך הפרת הנחיית היועצת. במהלך דיוני הוועדה טען מנכ"ל המשרד כי יש צורך להשלים את ההצעה בכנס הנוכחי, וכי לתפישתו התקיים ליבון מקצועי ומשפטי מקיף בהצעת החוק, וכי נדרש היה לקדמה במהירות נוכח "ריק" אסדרתי הולך וגדל, כאשר למעבר לפלטפורמת OTT יש השפעה גם על החובה המוטלת על ספקי התכנים להשקיע בהפקות מקור, אין בכוחה של הדחיפות הנטענת כדי להצדיק את הפגמים שנפלו בהליך, ואין בדחיפות האמורה כדי לייצר שוני מהצעות חוק חשובות אחרות המקודמות בהתאם למסלול הממשלתי המקובל. נזכיר עוד כי ממילא השעות הנוספת שהתבקשה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה הייתה מוגבלת לשם קבלת אישור היועצת המשפטית לממשלה להצעת החוק כנדרש. למותר לציין כי קידומו של הסדר הפוגע בתקשורת חופשית ובחופש הביטוי יפגע, ממילא, גם ביצירה הישראלית עצמה, משהתחומים שלובים זה בזה, כפי שגם התברר במהלך דיוני הוועדה.

כאמור, החלטת שר התקשורת "לשבור את הכלים" ולחדול מקידום ההצעה במתכונת המתחייבת, אינה נובעת מחוסר הבנה, אי-בהירות או טעות באשר למהות הפגמים שנפלו בהליך, ואף לא מאי-הבנה ביחס לעמדתו הברורה של הייעוץ המשפטי לממשלה שלפיה בנסיבות העניין לא ניתן לקדם את הצעת החוק. ההיפך הוא הנכון: מן ההתנהלות עולה תמונה של בחירה מודעת ומכוונת לקדם את הצעת החוק חרף ההבנה הברורה בדבר קיומם של פגמים תהליכיים ומהותיים חמורים המתנגשים חזיתית עם עקרונות יסוד בדין הישראלי, וחרף העמדה המשפטית המפורשת שהוצגה לאורך הדרך.

175. **יתרה מכך, אין המדובר באירוע נקודתי, אלא בתופעה הולכת ומתרחבת של התנהלות ממשלתית לא תקינה.** כך, שר התקשורת ומזכיר הממשלה הצהירו, במהלך דיוני הוועדה

המיוחדת בכנסת, כי במישור העקרוני הם אינם רואים עצמם מחויבים לפעול בהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה, וכי מעת שמתקבלת החלטת ועדת השרים לחקיקה היא ממצה את ההליך הפנים ממשלתי ו"בולעת" את כל שלביו. לפיכך, לתפישתם, עמדת היועצת אינה מחייבת את הממשלה, בהעדר סעד שיפוטי שניתן על-ידי בית המשפט בסוגיה.

במילים אחרות, הממשלה מבקשת להפוך את המקרה החרוג והקיצוני שבפנינו לכלל: להביא לכך שהצעות חוק ממשלתיות לא יהיו חייבות לעבור את הליבון המקצועי והמשפטי הנדרש, לא יידרשו לקבל אישור משפטי להצעת החוק בכללותה. ואכן, כמצוין לעיל, הצעת החוק מושא העתירה מצטרפת לשורה של אירועים המבטאים פרימה רחבה של הליכי עבודה סדורים של הממשלה ושימוש בכלים ממלכתיים למטרות פוליטיות, תוך הסרת ערובות לשמירה על שלטון החוק ברשות המבצעת (וראו, הפירוט בסעיף 13 לעיל).

נוכח האמור, הרי שלא ניתן להמתין עם הביקורת השיפוטית עד לאחר סיום הליך החקיקה, ונדרשת מעורבות שיפוטית כבר עתה כדי להחזיר את עבודת הממשלה לתוך הליך חקיקה ממשלתי תקין במסגרת כללי המשפט המינהלי וגבולות הדין.

יש לראות בהתנהלות זו סטייה מודעת ומכוונת מן המסגרת החוקתית והנורמטיבית אשר קובעת כי הממשלה בעת גיבוש הצעת חוק כפופה לכללי המשפט המינהלי; סטייה מן המסגרת החוקתית המסדירה את עבודת הממשלה ואת יחסי הגומלין בינה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה; וכן מופע נוסף של דחיית מעמדה של היועצת המשפטית לממשלה כפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הממשלה - עיקרון יסוד מושרש, על פי פסיקתו ארוכת השנים של בית משפט נכבד זה. התנהלות זו של הממשלה פוגעת במנגנוני שלטון החוק, בעקרון החוקיות ובתשתית המוסדית שנועדה להבטיח כי חקיקה ממשלתית תיעשה בהליך תקין, אחראי וכפוף לביקורת משפטית אפקטיבית.

מכאן גוברת החשיבות בהידרשות בית המשפט לדברים כבר בשלב זה ולא בהמתנה עד לאחר השלמת הליך החקיקה. זאת, כדי למנוע התרחבות של התופעה של קידום הצעות חוק ממשלתיות, תוך דריסת ההליך התקין, גורמי המקצוע והגורמים המשפטיים, ובניגוד לכללי המינהל התקין.

176. **סיכום ביניים:** המשיבים יטענו כי צבר הפגמים החמור שנפל בהליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית מצדיק, כשלעצמו, התערבות שיפוטית עוד טרם הסתיים הליך החקיקה. בכל הנוגע להליך הפנים ממשלתי, כאמור, בבסיס פסיקתו של בית המשפט הנכבד בדבר העיתוי המתאים של הביקורת השיפוטית על הפגמים המינהליים שנפלו בהליך החקיקה עומד החשש מהתערבות מוקדמת שתתברר כמיותרת שעה שלא ידוע אם ובאיזו מתכוונת יאושר ההסדר החקיקתי. הצדקה זו הגיונה בצידה, אולם במצב דברים בו הממשלה מתעלמת במפגין ובמוצהר מחובותיה וכפיפותה לכללי המשפט המינהלי ומעמדות המחייבות של היועצת המשפטית לממשלה, ישנה חשיבות לביקורת השיפוטית המגנה על תקינות הליך החקיקה, גם במנותק מהשאלה האם יחוקק החוק בסופו של יום ובאיזו מתכונת.

**ב. הפגמים שבהצעת החוק גורמים לנזקים שאין להשלים עמם כבר עתה**

177. מעבר לחומרת הפגמים האמורים, מקרה זה גם מתאפיין בנזקים שנגרמים כבר בעת הזו מקידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית, אשר ביקורת שיפוטית מאוחרת תתקשה לתקן.

הצעת החוק מושא העתירות היא כאמור הצעת חוק תשתיתית המבקשת לערוך שינויים רוחביים ועמוקים בשוק התקשורת המשודרת. להצעה זו השלכה ישירה ומיידית על פעילותם של גופי התקשורת במדינת ישראל, והיא כוללת רכיבים בעלי השפעה דרמטית על חופש הביטוי וחופש הביטוי הפוליטי. אם כן, על שולחן הוועדה המיוחדת מונח, בפועל, עתידם של גופי התקשורת המשודרת. כאשר הצעת החוק מקודמת באופן אינטנסיבי, ובניגוד לאבני דרך מושרשות בקידום חקיקה ממשלתית.

קידום הצעת החוק עם הסדרים לא בשלים ולא מבוססים דיים, הוביל גם לכך שחלקים ממנו מעוררים קשיים חוקתיים של ממש בהיבטי חופש ביטוי וחופש העיתונות.

כתוצאה מכך, קידום הצעת החוק באופן שבו הוא מתנהל, עלול ליצור 'אפקט מצנן' כבד על עבודת כלי התקשורת כבר בשלב זה, ללא קשר לשאלה האם ההליך יושלם (בדבר הכרתו של "אפקט מצנן" ביחס לחופש הביטוי ראו והשוו: בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת, פסקאות 29-28 לפסק דינו של השופט דנציגר וההפניות שם (15.4.15)).

178. ויודגש, לאורך דיוני החקיקה שהתקיימו עד כה, עולים שוב ושוב טיעונים לעומתיים לעבודת גופי התקשורת המרכזיים, תוך הטחת האשמות בדבר אופן הסיקור של חלק מגופי התקשורת ואף סיווג פוליטי של כלי תקשורת ועיתונאים. לא זו אף זו, בדבריו של שר התקשורת בהצגת מטרת הצעת החוק, **סיווגם הפוליטי של כלי התקשורת שימש כהצדקה לצורך בקידום שינוי מבני מהותי בשוק התקשורת.**

כך למשל, בנאום הפתיחה של יו"ר הוועדה המיוחדת, ח"כ דיסטל-אטבריאן, בחרה יו"ר הוועדה ליחד דברים לביקורת על העיתונות הישראלית אשר לעמדתה אינה משקפת את המציאות הישראלית כהווייתה, אלה מבקשת "לשכתב" אותה, כדבריה, כדי להתאימה לעמדותיה. עמדה זו הודהה לאורך דיוני החקיקה, במסגרתם אף מנתה יו"ר הוועדה שמות של עיתונאי ערוצי חדשות 12 ו-13 (ובהמשך גם ביחס לתאגיד השידור הישראלי) לצורך שיוכם הפוליטי, כדלקמן:

"מיד אחרי שאני יוצאת מכאן אחרי הדיון שלנו על פגמים מהותיים, ועל זה שאתם כל כך דואגים לפגמים מהותיים ואתם כבר שנתיים בעבודה, אני נתקלת באינטרנט באזרח – לא ימין לא שמאל לא נציג ממשלה לא נציג הכנסת לא עובד של אף אחד, אזרח שהעלה לרשתות את 'מבחן האופלנומטר'. אני רוצה, מיכל, אפרופו העובדה שאתם רוצים שתהיה רגולציה של... ומהימנות... 'מדגם מתאריך אחד, ערב שישי, מדורת השבט. נתחיל בערוץ 13 – זמן שישי' – ואני חוזרת ואומרת, לערוץ 13 ולערוץ 12 מותר לעשות מה שבא להם, אף אחד לא בא להחליט עליהם. לחלוטין ערוצים עצמאיים, פרטיים, Do what you want, רק אל תציגו את

עצמכם כערוצים שמשקפים לציבור את החדשות, אלא תציגו את עצמכם כערוצי שמאל. ליאור קינן בפאנל ביום שלישי, יום שישי – ערוץ 13, זה הפאנל: ליאור קינן – שמאל. אור הלר – שמאל. חזי סימן טוב – לא מובהק. יובל שגב – לא מובהק. יואל חסון – שמאל. מירב בטיטו – שמאל... דרור רפאל – לא מובהק. אודי סגל – שמאל. רביב דרוקר – שמאל. ברוך קרא – שמאל. מוריה אסרף – לא מובהק. עמית קוטלר – שמאל. אלו נתונים שצופה אזרח מספק... הוא צודק... קוראים לבחור אפי מרדכי, אני לא מכירה אותו... אני ממשיכה, נעבור לערוץ 12 – דני קושמרו – שמאל. אמנון אברמוביץ – שמאל. מיכל פעילן – שמאל. ישראל זיו – שמאל. גיא פלג – שמאל. אלמוג בוקר – לא מובהק. דדי שמחי – ימין. ניר דבורי – לא מובהק. דנה ויס – שמאל. ירון אברהם – שמאל. אנטוניה ימין – שמאל. בערוץ 12 באותו ערב שמאל 8 לא מובהק 2 ימין 0."

גם שר התקשורת, האמון על אסדרתו של השוק, שעומד מאחורי הגשת הצעת החוק, אמר בדיון שהתקיים בוועדה המיוחדת ביום 16.12.25 דברים דומים במסגרת חילופי דברים עם ח"כ איתן גינצבורג:

ח"כ א' גינצבורג: ".... זה לא אמור להיות ככה. חוק תקשורת אמור לשרת את שוק התקשורת בישראל, את הציבור כולו, ולא רק נאמני או אוהדי השלטון, ולכן כשהוא מודד הצלחה לפי שביעות רצון הבייס הפוליטי הוא מועל בתפקידו, כי השוק התקשורת היא של כלל הציבור והאזרח הבית צריך לשאול את עצמו האם הדואר שלי, החוויות שלי, האינטרנט שלי, הטלוויזיה שלי, האם הם כפופים מעכשיו רק למרכז הליכוד? והתשובה הפשוטה היא נראה שכן... השר אמר בסרטון באופן מאוד מאוד מפורש ואני מצטט את דבריו: 'סוגיית הליבה שהחוק מטפל בה היא פירוק מונופול השמאל על התודעה'".

שר התקשורת, ש' קרעי: "כי זו עובדה, שלשמאל היום יש מונופול על התודעה זו עובדה."

דומה כי דברים אלו מדברים בעד עצמם.

179. ניהול דיונים על עתידם של גופי התקשורת, המעסיקים עיתונאים שהם האמונים בין השאר על דיווח וסיקור פעולות הממשלה, תוך תיוג פוליטי של כלי התקשורת, ובשים לב לכך שההסדרים המקודמים עשויים במידה רבה מאוד להשליך במישרין על עצמאות העבודה העיתונאית של אותם עיתונאים, ואף על עצם העסקתם, מעוררת חשש כבד שמא כבר היום אופן הדיווח של כלי התקשורת יושפע מעצם קיומו של הליך החקיקה באופן בו הוא מתקיים.

180. זאת ועוד, האפקט המצנן על גופי התקשורת שלא להביע ביקורת כלפי השלטון, מתעצם בבחינת מהלכי הממשלה בנוגע לתקשורת בכללותם.

181. במהלך כהונתה, החלה הממשלה לקדם מספר מהלכים אשר המשותף להם הוא צעדים ממשיים נגד תפקודה התקין של התקשורת החופשית (המשודרת, המקוונת, המודפסת), ובכלל זאת הצעות חוק פרטיות המקודמות בתמיכת ועדת השרים לחקיקה לצמצום פעילות

תאגיד השידור הציבורי בתחום האקטואליה, ואף סגירתו; החלטת הממשלה על סגירת תחנת החדשות גלי צה"ל שהיא אחת משתי תחנות הרדיו הארציות היחידות שאינן בבעלות פרטית; הפסקת הפרסום הממשלתי בעיתון 'הארץ' וביטול מינויים של עובדי מדינה בכירים אליו ועוד (ראו בג"ץ 48751-12-24 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל נ' שר התקשורת). כתוצאה ממהלכים מצטברים אלה, המקודמים במקביל ובקצב מהיר, עתידו וצביונו של שוק התקשורת לוט בערפל ונראה כי ישנו חשש ממשי למשך קיומה ותפקודה התקיין של התקשורת החופשית בישראל. ונפרט.

182. על שולחנה של הכנסת הנוכחית הונחו מספר הצעות חוק פרטיות לשינוי פני השידור הציבורי, המקודמות על-ידי חברי כנסת מהקואליציה, ואשר זכו לתמיכת הממשלה (בדיון בוועדת השרים לחקיקה), חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה. הצעות אלו סבות סביב ארבעה צירים: סגירת תאגיד השידור הציבורי כליל או הפרטתו (שהיא סגירה בדרך של מכירה לגורם פרטי);<sup>7</sup> פגיעה מהותית בעצמאות מועצת תאגיד השידור הציבורי ובעצמאותו התקציבית – שאלו שני תנאי היסוד לקיומו במתכונתו הנוכחית;<sup>8</sup> פגיעה במקורות הכנסתו;<sup>9</sup> והפסקת עיסוקו בחדשות ובאקטואליה, בטלוויזיה, ברדיו ובמידות הנוספות.<sup>10</sup>

183. ההצעות המתוארות טרם אושרו לקריאה הראשונה. לגבי השתיים הראשונות הודיע יושב ראש ועדת הכלכלה ביום 15.1.25 כי אין בכוונתו לקדמן (וכעולה ממכתבו של שר התקשורת ליו"ר ועדת הכנסת מחדש פברואר 2024, נראה כי עמדתו זו של יו"ר ועדת הכלכלה עמדה בבסיס רצונו של שר התקשורת להעביר את סמכויותיה של ועדת הכלכלה לדון בהצעת חוק השידורים לוועדה אחרת). בהצעה השלישית התקיים בינתיים דיון יחיד ביום 29.10.25 ולא ברור אם וכיצד ימשיך הליך החקיקה.

184. הצעה משמעותית נוספת שאושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה, ועל כן היא משקפת את מדיניות הממשלה ביחס לקידומה, אך טרם נקבעה לדיון בוועדת הכלכלה, היא הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה – 2025, 5585/25/פ של ח"כ גלית דיסטל-אטבריאן. כפי שצוין, לפי ההצעה תאגיד השידור הציבורי יחדל מכל פעילות חדשות ואקטואליה בעברית בטלוויזיה וברדיו. בתוך כך, כוללת הצעת החוק גם הצעה להפסיק את פעילות ערוץ "מכאן" בערבית, ו"רשת ב'" תופרט. עוד מוצע לבטל את ועדת האיתור ואת הליך האיתור המנוהל על ידה, ולהחליפו במודל הרשות השנייה, כנזכר לעיל. כמו כן, מוצע לתקן את חוק הרשות השנייה כך שיתאפשר לראשונה לקיים שידורי רדיו מסחריים ארציים.

185. **עצם קיומן והצטברותן של הצעות חוק אלו והדיונים החוזרים והנשנים בהן בוועדת השרים לחקיקה ובכנסת, יוצרים "אפקט מצנן" ועננה של ממש על עתיד התקשורת בישראל ובפרט על עתיד השידור הציבורי, ובצדם מסר מרתיע מצד השלטון.**

<sup>7</sup> הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022 (176/25/פ).

<sup>8</sup> הצעת חוק תאגיד השידור הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי) (5389/25/פ).

<sup>9</sup> הצעת חוק השידור הישראלי תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי, התשפ"ד-2024 (4736/25/פ).

<sup>10</sup> הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025, פ/

186. דברים אלה מצטרפים לשיתוק המתמשך מזה חודשים ארוכים במועצת תאגיד השידור הישראלי הנובע מכך שמספר חבריה הלך ופחת החל משנת 2022, עד למצב הנוכחי בו המועצה נעדרת יו"ר או מ"מ יו"ר ומספר חבריה מצוי מתחת לרף המינימאלי הנדרש המונע את פעילותה. זאת, לצד שיתוק הוועדה לאיתור חברי מועצת התאגיד הנעדרת אף היא את ההרכב הדרוש לפעילותה, ולכך ששר התקשורת הדיח את יו"ר ועדת האיתור, השופטת (בדימי) נ' מוניץ, חרף עמדת נשיא בית המשפט העליון, עמו יש לשר התקשורת חובת היוועצות בעניין זה, אשר קבע כי לא התגבשה עילה להדחת יו"ר ועדת האיתור (בעניין הדחת השופטת בדימי נ' מוניץ מתפקידה תלוי ועומד הליך בפני בית המשפט הנכבד, ובג"ץ 58591-09-25 **הצלחה נ' שר התקשורת**).

מסכת האירועים הארוכה הנוגעת לענייני מועצת התאגיד ופעילות ועדת האיתור למועצת התאגיד נפרשת על לא פחות מחמש עתירות התלויות ועומדות בפני בית המשפט הנכבד (בג"ץ 58591-09-25 הנ"ל; בג"ץ 5404/22; בג"ץ 38966-10-24; בג"ץ 32177-02-25 ו בג"ץ 48695-06-25).

187. במקביל למהלכים השונים להחלשת תאגיד השידור הציבורי, ביום 12.11.25 ניתנה החלטת שר הביטחון המורה על סגירת תחת הרדיו גלי צה"ל, עד ליום 1.3.26, והשבת התדר למשרד התקשורת. ביום 22.12.25 התקבלה החלטת ממשלה בדבר סגירת גלי צה"ל, בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה. גם בעניין זה תלויות ועומדות בפני בית המשפט הנכבד חמש עתירות (בג"ץ 61683-12-25; בג"ץ 62344-12-25; בג"ץ 62412-12-25; בג"ץ 65304-12-25; בג"ץ 69557-12-25). החלטה זו, לצד הפגיעה המתמשכת בשידור הציבורי כמתואר לעיל, עשויה להביא לערעור יסודי במפת התקשורת בישראל, בטלוויזיה וברדיו, ולפגיעה בנגישות הציבור הישראלי למקורות מידע חדשותיים מהימנים.

188. אשר על כן, יש הכרח לבחון את הליך חקיקת הצעת חוק השידורים גם על רקע מכלול היוזמות המקודמות כיום על-ידי הממשלה, אשר להן עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת על המשך קיומה של תקשורת חופשית ועבודה עיתונאית מקצועית המחויבת לסטנדרטים מקובלים, המנותקת משיקולים מסחריים או פוליטיים. מכלול הצטברות מהלכים אלה מדגיש את האפקט המצנן שיש להצעת החוק שבפנינו, המקודמת בהליך חקיקה אגרסיבי, בין אם יושלם ובין אם לאו.

189. יתרה מכך, גם לעיתוי שבו מקודמת הצעת החוק, יש משקל על האפקט המצנן והשלכותיו. קידום הצעת חוק במתכונתה הנוכחית בבהילות, בחודשים שלפני תקופת הבחירות, בפרט כשמדובר בשינוי הרגולציה על שידורי החדשות והאקטואליה באופן מידי, יש בה כדי להעצים עוד יותר את החשש מפני אפקט מצנן הנגרמת כתוצאה מקידום ההסדר בעת הזו.

הקושי בהתנהלות זו ובי'אפקט המצנן' שהיא יוצרת כבר עתה על עבודת כלי התקשורת מתעצם בהתחשב בעובדה שאנו מצויים כעת בשנת בחירות. בתקופת בחירות ישנה רגישות מוגברת לביטוי הפוליטי והחשיבות בהגנה על חופש הביטוי הפוליטי היא ביתר שאת (בג"ץ

979/15 מפלגת ישראל ביתנו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 (25.2.15)). על חשיבותו של הביטוי הפוליטי בכלל עמד בין המשפט הנכבד בשורה ארוכה של פסקי דין, ראו למשל את האמור ברע"פ 5991/13 אליצור סגל נ' מדינת ישראל (2.11.17):

"בין כל הביטויים שמור מקום של כבוד לביטוי הפוליטי. כבר נקבע כי חופש הביטוי הפוליטי קשור ב"קשר ענייני הדוק לכבוד האדם" ונכלל אף בזכות החוקתית לכבוד האדם ... הביטוי הפוליטי מצוי בליבת חופש הביטוי ובו מתקיימים במידה הרבה ביותר כל הרציונלים שביסודה של זכות זו ...

בתמצית, הביטוי הפוליטי הוא אמצעי למימוש חירותו וסגולותיו של הפרט וגלום בו ערך חברתי משמעותי. הוא מאפשר, אולי יותר מכל ביטוי אחר, להגשים את הרכיב הדמוקרטי של חופש הביטוי. הביטוי הפוליטי הוא תנאי הכרחי להחלפת דעות, לזרימת מידע ולקיומו של שיח חופשי שבלעדיהם לא ניתן לגבש עמדה בנושאים אשר על סדר היום הציבורי וליטול חלק בהליך הדמוקרטי. בלא ביטוי פוליטי אף לא יתאפשר פיקוח אפקטיבי על השלטון (ראו עניין אבנרי, פסקה 2 לחוות דעתו של חברי השופט ע' פוגלמן (בדעת יחיד לעניין התוצאה)). בשל כל אלה עלול הביטוי הפוליטי שלא לשאת חן בעיני השלטון, ועל כן הוא זקוק להגנה מיוחדת מפני התנכלות מצדו".

בית המשפט הנכבד עמד על כך שחופש הביטוי קשור בקשר הדוק לקיומן של בחירות, והוא למעשה מצוי בבסיס קיומן של הליך בחירות דמוקרטי. נחזור על שנקבע בהקשר זה בבג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 239 (1984):

"אין להעלות על הדעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדדי, ובלי שיקוימו אותם בירורים ודיונים, בהם מעוצבת דעת הקהל, הממלאת תפקיד חיוני בכל משטר חופשי, יהיה זה, כאמור, בעת בחירות ויהיה זה בכל ימות השנה... הצגת ההשקפות, הדיונים, הוויכוחים והבעת הדעות בדרכים אחרות - כל אלה מצויים בתחום התעמולה, שבאמצעותה מתנהל המאבק על דעתו של הציבור, הבוחר את נציגיו".

190. לפיכך, בהינתן המכלול האמור, יש להידרש כבר עתה לנזק הכבד ו'לאפקט המצנן' המצטבר הנגרם לעבודת כלי התקשורת בשנת בחירות, מאחר שהיבטים אלו מצויים בליבת חופש הביטוי הפוליטי והעיתונאי ויש בהם להשפיע בצורה בלתי-הפיכה על עצם צביונה הדמוקרטי של המדינה, כמו גם על הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת הבאה.

### ג. הפגמים במישור המינהלי משליכים על הליך החקיקה בכנסת

191. כאמור, הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת תוך ציון תקדימי כי לא התקבל לגביה אישור היועצת המשפטית לממשלה. פגם מהותי זה אינו עניין "פנים-ממשלתי" בלבד: הוא מלווה את הצעת החוק גם בהליך החקיקה בכנסת, ומשליך על תקינותו ועל יכולתו להתנהל על בסיס תשתית משפטית ומקצועית סדורה.

כאן המקום להזכיר, כאמור, כי הכתרת הצעת חוק כ"ממשלתית" מובילה למספר יתרונות דיוניים אשר מאפשרים זירו של הליך החקיקה, וזאת מתוך נקודת המוצא לפיה טרם הנחת הצעת חוק מטעם הממשלה נעשתה עבודת מטה מקצועית המגובה בתשתית עובדתית רלוונטית והצעה זו עומדת באמות המידה המשפטיות.

בדיוני בכנסת הבהיר שר התקשורת כי הצעת החוק אינה מחויבת לעבור את כלל השלבים הכלולים בהנחיית היועצת, והוא אף אינו מקבל את נקודת המוצא שלפיה הוא כפוף להנחיות היועצת המשפטית לממשלה. ומשכך דחה את הדרישה להקפיא את הדיונים ולהשלים תחילה את ההליך המתחייב בתוך הממשלה - ליבון הסוגיות, גיבוש ההסדר כמכלול וקבלת האישור המשפטי הנדרש, טרם החזרתה לכנסת לדיון סדור ותקין. במצב דברים זה, הגם שהצעת החוק קיבלה את הכותרת "הצעת חוק ממשלתית", ישנו קושי – אשר עולה פעם אחר פעם בוועדה בכנסת – לדון בהצעה זו כהצעה ממשלתית, משלא עברה את ההליך הפנים-ממשלתי המתחייב; וספק רב אם בנסיבות אלו נכון היה להעניק להצעה הנדונה את היתרונות הדיוניים להם זוכה בכנסת הצעת חוק מטעם הממשלה.

הגם שלעמדת המשיבים די בפגמים שנפלו בהליך הממשלתי כדי להצדיק התערבות שיפוטית, נעמוד בקצרה הקשיים העולים באופן ניהולים הדיונים בכנסת עד כה.

192. **ראשית, על רקע החשש כי יו"ר ועדת הכלכלה לא יקדם את ההסדר באופן הרצוי לשר התקשורת, הוקמה ועדה מיוחדת בכנסת לקידום המואץ של הצעת החוק.**

193. הצעת החוק היא הצעה נרחבת, בת 112 עמודים, העוסקת ברפורמה רחבת היקף ומורכבת בשוק התקשורת, אשר מבקשת לשנות באופן יסודי את הרגולציה המסדירה את תחום השידורים. בליבת הרפורמה עומדת הקמת רשות מאסדרת חדשה (הרשות לתקשורת משודרת), במקום הרגולטורים הקיימים כיום, אשר תרכז תחתיה סמכויות רבות, לרבות הטלת סנקציות על ספקי תוכן. נוסף על כן, הצעת החוק עוסקת בנושאים סבוכים נוספים כגון הסדרת מרשם של ספקי תכנים; חובות שיתוף תכנים; שינויים טכנולוגיים; הטלת חובות לפרסום תקנוני אתיקה; חובות השקעה מקומית; ואסדרת שידורי הספורט.

נוכח האמור, אף אם הצעת החוק הייתה מקודמת בהליך ממשלתי תקין אשר בסופו ניתן היה אישור משפטי, וכל שכן בהינתן הפגמים החמורים שנפלו בהליך, מלאכת החקיקה בעניין זה היא משימה מורכבת. במצב דברים זה, גוברת החשיבות בכך שהצעת החוק תידון בפני הוועדה המוסמכת והמתאימה לדון בתחום אסדרת התקשורת – ועדת הכלכלה. ונסביר.

לוועדת הכלכלה יש את המומחיות הנצברת בתחום התקשורת, שכן חברי הכנסת החברים בה עוסקים באופן תדיר בתחום זה בוועדה, ולצידם גם הצוות המקצועי-משפטי של הוועדה שהוא בעל מומחיות בנושא. ועדת הכלכלה היא הוועדה שלאורך השנים הכינה ואישרה חוקים רבים בתחום התקשורת. כמו כן, לאורכם ולרוחבם של חוקי התקשורת השונים, **לרבות בהצעת החוק עצמה בה עסקינו**, ניצבת ועדת הכלכלה כוועדה שהוסמכה על ידי

המחוקק לאשר תקנות מכוח אותם חוקים, לאשר הוראות הנוגעות להסדרת רישיונות מכוח אותם חוקים ולקיים מעקב אחר ביצועם. כך למשל, ומבלי למצות, ראו בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012, ועוד.

194. חרף האמור, ועדת הכנסת החליטה באופן חריג, ובניגוד לעמדת יו"ר ועדת הכלכלה, להקים ועדה מיוחדת שהרכבה נקבע לצורך הדיונים בהצעת החוק בלבד. הקמת הוועדה המיוחדת שרק מיעוט החברים בה (מסיעות הקואליציה והאופוזיציה) הם גם חברים בוועדת הכלכלה (4 מתוך 11 חברים), והיא נעדרת את המעטפת המקצועית של ועדת הכלכלה, יוצרת מצב בו רפורמה רחבת היקף, מורכבת ורגישה, בעלת השלכות מרחיקות לכת על שוק התקשורת ועל חופש הביטוי והעיתונות, נדונה בוועדה שאינה בעלת הידע, המקצועיות והנסיון הנדרשים לשם קידומה של חקיקה מסוג זה.

195. בהקשר זה נחזור ונזכיר כי חלק מהפגמים שבהצעת החוק נובעים מהעדר תשתית מקצועית נאותה להסדרים שנכללו בהצעת החוק ובהעדר הצדקות מקצועיות לגיבושם. במצב דברים זה, בו בשל מחדלי הממשלה שהניחה הצעת חוק לא בשלה על שולחן הכנסת חסרה תשתית מקצועית יסודית להסדרי ליבה בהצעת החוק, מתעצם עוד יותר הקושי בכך שהגורם הפרלמנטרי שידון בהצעת החוק נעדר אף הוא את הידע, ההיכרות והכלים המקצועיים לדון ברפורמה זו.

196. חריגותה של החלטת ועדת הכנסת להקים ועדה מיוחדת לעניין הצעת החוק תוארה בצורה בהירה בחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת. כך, בין השאר, ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי הקמת הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם התנאים שקבע יו"ר ועדת הכנסת עצמו להעברת הצעת חוק ממשלתית לוועדה שאינה הוועדה המוסמכת, ומשכך קבעה כי החלטת ועדת הכנסת פגומה והדבר מהווה גם "פגם בהליך החקיקה".

197. אמנם בהתאם להוראת סעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת, רשאית הכנסת לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסויימים. כך, קובע סעיף 108 לתקנון הכנסת כי "הכנסת רשאית לבחור, לפי הצעת ועדת הכנסת, ועדה לעניין מסוים כאמור בסעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת, ולקבוע את תחומי ענייניה וסמכויותיה". הכנסת אף פעלה כך במהלך השנים, ראו למשל: בג"ץ 3234/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' יו"ר הכנסת, פסקה 10 לפסק דינה של כבוד הנשיאה נאור (9.7.15).

אך בענייננו, כאמור, כעולה ממכתבו של שר התקשורת מחודש פברואר 2025 בו הלין על עמדותיו של יו"ר ועדת הכלכלה, מהדיון בוועדת הכנסת ומקביעתה של היועצת המשפטית לכנסת, מדובר במהלך שכל תכליתו עקיפת הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק, וזאת משום שעמדתו של יו"ר הוועדה המוסמכת אינה עולה בקנה אחד עם עמדת השר המקדם את הצעת החוק הממשלתית. מדובר אפוא בפגם מהותי בהליך, המבטא בין השאר גם טשטוש חמור של גבולות בין הרשויות, עד כדי התכה של ממש של הגבולות הנדרשים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת.

198. אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי "בשיטתנו הפרלמנטרית הממשלה 'שולטת' בכנסת הלכה למעשה" וכי "ניתן לומר כי "במובנים רבים לא הממשלה היא 'סוכנות הביצוע' של הכנסת, אלא הכנסת היא 'סוכנות החקיקה' של הממשלה (...). הדבר בא לידי ביטוי, כפי שכבר צוין לעיל, במנגנוני המשמעת הקואליציונית וועדת השרים לענייני חקיקה, שמובילים לכך שבפועל הממשלה – ובפרט ראש הממשלה והשרים הבכירים ("גרעין השליטה" של הרוב הקואליציוני) – הם שיקבעו את גורלן של הצעות החוק בכנסת, לשבט או לחסד" (עניין **הסבירות**, פסקה 112 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות). דומה כי הקמת ועדה מיוחדת לבקשת שר מהממשלה המעוניין לקדם הצעת חוק תוך שמירה על מתכונתה הנוכחית, תוך עקיפת הוועדה המוסמכת עקב מחלוקות מקצועיות עם יו"ר הוועדה, מהווה ביטוי נוסף לחולשת הפרדת הרשויות במבנה המשטרי בישראל.

199. ואכן, בית משפט נכבד זה עמד בעבר על החשש לפגיעה בעיקרון העצמאות הפרלמנטרית עקב הקמת ועדה מיוחדת לשם דיון בהצעת חוק, חלף דיון בהצעה בוועדה המוסמכת. ראו לעניין זה בג"ץ 8612/15 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת** (17.8.2016), שם דן בית המשפט הנכבד ברפורמה במשק החשמל שנדונה בוועדה מיוחדת (שם בליווי הצוות המשפטי של ועדת הכלכלה), ועל אף שלבסוף לא נמצא מקום להתערבות בדבר החקיקה, העירה השופטת (כתוארה אז) חיות על הקושי בעקיפת הוועדה המוסמכת באמצעות ועדה מיוחדת, ואף קבעה כי לו היה מוכח שהוועדה המיוחדת הוקמה כדי להעביר את הצעת החוק הממשלתית כפי שהיא, היה בכך פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה. וכך נכתב בפסק הדין :

"העותרים הוסיפו וטענו כי הוצאת הדיון ברפורמה מידי ועדת הכלכלה משום שיו"ר ועדת הכלכלה, חבר הכנסת איתן כבל, סירב להיענות לדרישתו של שר האנרגיה להעביר את הרפורמה "as is", מהווה פגם מהותי בהליך החקיקה המצדיק התערבות. אכן דרך התנהלות זו אשר לא נסתרה מפורשות בטיעוני המדינה או הכנסת (וראו לעניין זה גם פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 7.9.20105, ע/37 לתיק המוצגים של העותרת), היא בלתי ראויה ופסולה. ועדות הכנסת השונות שהקמתן ופעילותן מעוגנים בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, ממלאות תפקיד מרכזי וחשוב בהליך החקיקה ומהוות כלי פיקוח מרכזי של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת (ראו למשל: Reuven Y. Hazan "Political Reform and the Committee System in Israel: Structural and Functional Adaption" Journal of Legislative Studies 4(1) 163-187 (1998)). במסגרת ועדות אלה ניתנת לחבריהן ובכלל זה לחברי האופוזיציה האפשרות לדרוש, לחקור ולקבל הבהרות מן הגורמים הרלוונטיים בממשלה לגבי דבר החקיקה העומד על הפרק ולא אחת יש לאותם דיונים השפעה ממשית על גורל הצעות החוק ועל תוכנן. על כן, דרישה להעביר בוועדה של הכנסת הצעת חוק "as is" מבקשת, למעשה, למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי בוועדות ובכך היא חותרת תחת אחת התכליות המרכזיות שביסוד פעילותן של ועדות הכנסת. דרישה כזו אף פוגעת בעקרון העצמאות הפרלמנטארי עליו עמדתי בעבר בצייני כי "עצמאותם של חברי הכנסת חיונית היא לתפקודו התקין של משטר דמוקרטי" (בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ס(4) 287, 300 (2006); כן ראו בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 682 (1995)). סירובו של חבר הכנסת איתן כבל כיו"ר ועדת הכלכלה להיענות לאותה דרישה, ככל שהוצגה, היה אפוא מהלך דרוש וראוי להגנה ולשמירה על עצמאותה הפרלמנטרית ועל תפקודה התקין של ועדת הכלכלה. זאת ועוד, אילן הוכח כי הוועדה המיוחדת כמי שהופקדה על הדיון ברפורמה חלף ועדת

הכלכלה, נכנעה לדרישה להעביר את הרפורמה "as is" כי אז הייתי רואה בכך פגם היורד לשורש הליך החקיקה המצדיק את פסילתו.

200. בענייננו, אם לא די בעצם הקמתה של הוועדה המיוחדת אשר תדון בחוק חלף הוועדה המוסמכת, היא ועדת הכלכלה, ממכתבו של שר התקשורת מיום 1.12.25 עולה כי הקמתה של הוועדה נדרשת לשם האצת הליך החקיקה והשלמתו במהלך הכנס הנוכחי (ונזכיר כי מנכ"ל משרד התקשורת גם הוא הבהיר כי בכוונתם להשלים את החקיקה עוד במהלך הכנס הנוכחי). בהקשר זה, ציינה היועצת המשפטית של הכנסת בחוות דעתה כי ככל שהקמת הוועדה נעשית לצורך האצת הליך החקיקה, כשהוועדה טרם רכשה מקצועיות מספקת לדון בהסדרים אלו, הדבר עשוי להטיל צל כבד על יכולתה של הוועדה להוציא דבר חקיקה מיטבי ולעורר חשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת.

**חוות דעת משפטית זו של היועצת המשפטית לכנסת זכתה גם היא להתעלמות.**

201. התנהלות זו משתלבת, כאמור, בדפוס הכללי שבו מקודמת הצעת החוק – דפוס שבמסגרתו מאיצים את הדיון, מתעלמים, פעם אחר פעם, מכללי העבודה המקובלים והמתחייבים, ומדלגים מעל כל גורם מקצועי או מוסדי לגביו יש חשש כי יבקר את ההסדרים המוצעים, או מביע התנגדות מקצועית מנומקת לגופם של דברים, ובכלל זה הייעוץ המשפטי לממשלה, רשות האסדרה, ועדת הכלכלה והייעוץ המשפטי לכנסת.

202. **שנית, הפגמים הממשלתיים משתקפים גם בדרך ניהול דיוני הוועדה באופן שעלול לפגום באופן ממשי בעקרון ההשתתפות.**

203. החשש עליו הצביעה היועצת המשפטית לכנסת לא היה ערטילאי, שכן הוא בא לידי ביטוי באופן שבו מנוהלים דיוני הוועדה עד לכתיבת שורות אלו.

כך, חרף הפגמים שנפלו בהליך הממשלתי, מיד עם הקמת הוועדה, החלה הוועדה לקיים דיוניה במתכונת אינטנסיבית ביותר, שלושה ימים בשבוע, כאשר יו"ר הוועדה המיוחדת, ח"כ דיסטל-אטבריאן, הצהירה בדיון מיום 9.12.25 כי בכוונתה לסיים את הליכי החקיקה בפרק זמן של שלושה חודשים או פחות, אשר אפשרי מבחינה מעשית ביחס להצעת חוק בסדר גודל שבפנינו רק באמצעות קידום הליך מואץ ואינטנסיבי.

קצב דיונים זה מקשה על קיום דיונים מעמיקים, בסוגיה כה מורכבת ובעלת רבדים רבים, והוא משליך באופן ישיר על יכולתם של חברי הכנסת להיערך לדיונים ולקחת בהם חלק באופן מושכל. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בנושאים מורכבים ביותר, כאשר מדובר בחברי כנסת שאינם חברים בוועדת הכלכלה וכאשר הצוות המקצועי והמשפטי המלווה את חברי הכנסת אינו הצוות המקצועי של ועדת הכלכלה המכיר היטב את תחום התקשורת, אלא צוות אשר נדרש בעצמו ללמוד את הצעת החוק תוך כדי דיוני החקיקה האינטנסיביים. לא בכדי התבטא בית משפט נכבד זה לא אחת נגד הליכי חקיקה מואצים, וקבע כי "מדובר

בהליכים המועדים על פניהם ללקות בפגמים ככל שהדבר נוגע לתקינות ההליך הדמוקרטי" (עניין קוונטינסקי, פסקה 2 לפסק דינה של השופטת חיות).

204. אין חולק כי ליו"ר ועדה יש פררוגטיבה רחבה לקבוע את סדרי הדיון, ודיונים בקצב שכזה אינם חסרי תקדים כאשר יש רצון לקדם הצעת חוק גדולה ומורכבת. בהתאם לכך היקף ההתערבות של בית המשפט בקביעת סדרי הדיון בכנסת היא מצומצמת וחריגה ביותר. אולם, ענייננו חריג אף בהיבט זה ממספר טעמים: הצעת חוק בסדר גודל שכזה מחייבת ליבון והעמקה של חברי הכנסת והצוות המקצועי, דבר שלא התאפשר עם קידומה המהיר והאינטנסיבי. נזכיר כי דיוני הוועדה החלו מספר ימים לאחר ההחלטה על הקמתה. יתרה מכך, במצב שבו הצעת החוק הובאה לכנסת על-ידי הממשלה כשהיא לא בשלה ולא הושלם לגביה הליבון המשפטי והמקצועי, מלאכת החקיקה הופכת להיות מורכבת עוד יותר.

דומה כי היועצת המשפטית לכנסת הכירה בקושי האמור, בין השאר במכתבה מיום 11.1.26, בהמשך לכך הציגה מתווה דיונים בשיתוף יו"ר הוועדה המיוחדת לפיו בעת הזו תקיים הוועדה שני דיונים בשבוע בלבד, אשר בשלב הראשון יתמקדו בחלקים הבשלים יותר בהצעת החוק.

205. אין די במתווה הדיוני האמור כדי לענות על הקשיים כפי שיפורטו להלן.

**(א) הצעת החוק אינה בשלה לדיון פרלמנטרי גם ביחס להסדרים אשר נטען לגביהם כי הם בשלים לכאורה לדיון על רקע הליבון הפנים-ממשלתי שהתקיים לגביהם.**

כאמור, נוכח "שבירת הכלים" וגדיעת הליך הליבון המשפטי בעיצומו, המהלך הכולל של הבחינה המשפטית של ההסדר לא נעשה. משכך, יש קושי ממשי לקיים דיון בכנסת ביחס להסדרים השונים שבהצעת חוק ממשלתית, מורכבת ורחבת היקף, מבלי שהיא מלווה במעטפת המקצועית והמשפטית הנדרשת של מערך הייעוץ המשפטי הממשלתי. יצוין, כי הצורך בהבשלת הסדרים בהצעת החוק אינו מתייחס להסדרים שבשוליים, אלא להסדרי ליבה, כעולה מחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 18.5.25. יתרה מכך, גם כיום עמדת שר התקשורת היא כי הוא אינו נדרש לקבלת אישור משפטי להצעת החוק ואינו נדרש ללבן את המחלוקות שהתגלעו משעה שוועדת השרים אישרה את הצעת החוק. במצב זה הנכונות שהובעה לשמיעת הייעוץ המשפטי לממשלה, היא למראית עין בלבד, ולא תתרום בפועל להבשלת הצעת החוק, שכן אין נכונות לחזרה לעבודה ממשלתית סדירה וכדון.

זאת ועוד, כפי שהוסבר לעיל, אישור משפטי להצעת החוק הממשלתית ניתן בסוף הדרך, עם הנחת חוות דעת כתובה של היועצת המשפטית לממשלה, או מי ממשניה, בפני ועדת השרים לענייני חקיקה. השתלשלות ההליכים בענייננו מחדדת ביתר שאת את החשיבות בקבלת האישור המשפטי להצעת החוק בכללותה – לאחר שמכלול ההסדרים שהתגבשו ולובנו עומדים. כך למשל, הטענה כי מבנה המועצה וועדת האיתור לובנו מול הייעוץ המשפטי לממשלה אינה הופכת אותו לבשל לדיון פרלמנטרי. זאת, בראש ובראשונה מהטעם שגם פרק זה לא לובן עד תום, וישנם הסדרים שבו שהועלו לגביהם קשיים שטרם קיבלו מענה. חוות

הדעת מיום 18.5.25 התייחסה לעקרונות בלבד של המבנה, ולא לפרטי ההסדר שליבונם לא הושלם, והדברים באו לידי ביטוי בדיוני הוועדה. אך חשוב מכך, החשיבות בקבלת האישור המשפטי של הייעוץ המשפטי לממשלה בסוף הדרך נובע מהצורך בבחינת ההסדר בכללותו, משהסדרים כולם שלובים זה בזה ומחייבים בחינה משפטית כוללת. כתוצאה מכך, אף הסדרים אשר עברו לכאורה במסגרת ההליך הפנים-ממשלתי ליבון משפטי נדרש, נמצאים בחלקם עדיין בסימן שאלה, שכן רכיבי ההצעה משתלבים זה בזה ו"כל חלקי הפאזל" מונחים על השולחן. כך, לדוגמה, היכולת לבחון אם ההסדרים שלובנו לכאורה ביחס למבנה המועצה, לרשות ולאופן מינוי נושאי המשרה והאם הם מספקים ומבטיחים די הצורך את עצמאות המועצה, קשורה במישרין גם לשאלת היקף ומהות הסמכויות שהמועצה והרשות צפויות להפעיל. משנותרו סוגיות מהותיות פתוחות, ובכלל זה, לעניין סמכויות כבודות משקל של המועצה - אישור מיזוגים, בירור טענות להפליית מחירים, הטלת עיצומים על גופי שידור ועוד; הועלו קשיים ניכרים ביחס לסמכויות מנכ"ל משרד התקשורת אשר גם משליכות על מעמדו כיו"ר ועדת האיתור; ומשטרם הסתיים הליבון של סמכויות יו"ר ועדת האיתור – יש בכך כדי לערער את היכולת בשלב זה לעמוד על מידת העצמאות של המועצה והגשמת התכליות הנדרשות. דיוני הוועדה והשאלות שמעלים חברי הכנסת בסוגיות אלו ממחישים היטב את הזיקות ההדוקות בין ההסדרים השונים.

ראו לעניין זה את דברי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה במכתבה מיום 6.1.26 למנכ"ל משרד התקשורת:

"יועץ בהקשר זה, כי הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת, משתתף בהקראת סעיפי הצעת החוק בדיוני הוועדה המיוחדת ועושה כמיטב יכולתו כדי להסביר את ההסדר המוצע. אולם, נוכח חוסר הבטחות האמורה, יכולתנו לעשות את תפקידנו מוגבלת עד מאוד. בנסיבות שנוצרו, אין באפשרותנו להציג, במלואם, הסדרים שטרם לובנו עד תום ושטרם ניתן לגביהם אישור משפטי. בעניינו, מורכב הדבר שבעתיים, שכן הצעת החוק מציעה אסדרה מורכבת, הבנויה מערב רב של הסדרים השלובים זה בזה, הפוגשים את הגורם המפוקח (ספק התכנים) בצמתים שונים. בין ההסדרים ישנן זיקות עמוקות והשפעה הדדית. לכן, כפי שכבר התחדד בדיונים שהתקיימו, קשה מאוד להציג הסדר מסוים ולהסבירו לגופו, מבלי להבין את "מיקומו הגיאוגרפי" בהסדר כולו, ואת האופן שבו הוא מתכתב עם כל יתר ההסדרים.

זוהי בדיוק הסיבה בגינה האישור המשפטי להצעת החוק ניתן, כעניין שבשגרה, רק בסיומו של התהליך, לאחר שההסדר הכולל מונח בשלמותו בפני היועצת המשפטית לממשלה. כתוצאה מכך, אף הסדרים אשר עברו לכאורה ליבון משפטי נדרש, מחויבים בבחינה מחודשת לאחר שכל רכיבי ההצעה משתלבים זה בזה ו"כל חלקי הפאזל" מונחים על השולחן. כך, לדוגמה, היכולת לבחון אם ההסדרים שלובנו לכאורה ביחס למבנה המועצה, לרשות ולאופן מינוי הם מספקים ומבטיחים די הצורך את עצמאות המועצה, קשורה במישרין גם לשאלת היקף ומהות הסמכויות שהמועצה והרשות צפויות להפעיל. משנותרו סוגיות מהותיות פתוחות בכל הנוגע לסמכויות המועצה, ובכלל כך סמכויות כבודות משקל כמו אישור מיזוגים, בירור טענות להפליית מחירים, הטלת עיצומים על גופי שידור ועוד, יש בכך כדי להשליך בהכרח גם על השאלה אם מבנה המועצה ומנגנוני המינוי שלה כפי שנקבעו בראשית הדרך מגשימים די הצורך את התכליות הנדרשות. דיוני הוועדה והשאלות שמעלים חברי הכנסת בסוגיות אלו ממחישים זאת היטב.

כאמור, נוכח "שבירת הכלים" וגדיעת הליך הליבון המשפטי בעיצומו, לא ניתן לעמוד מבחינה משפטית אף מאחורי חלק מההסדרים אשר התקיים לגביהם ליבון משמעותי. זוהי תוצאה ישירה של קטיעת ההליך הממשלתי טרם השלמתו ושל אי קבלת האישור המשפטי הנדרש להצעת החוק בכללותה.

לא יכול להיות ספק כי התוצאה שלפיה הצעת החוק מקודמת בטרם הושלם ההליך הפנים ממשלתי על כל הכרוך בו, וללא ליווי של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה פוגמת בתקינות הליכי החקיקה מבחינה מעשית ומהותית, בשים לב להצעת חוק בסדר גודל האמור. גם בהקשר זה אדגיש כי החובה להבטיח ליווי משפטי מלא, רציף ומקצועי לכל אורך הליך חקיקה ממשלתי היא יסוד הכרחי בתקינותו ואינה נתונה לשיקול דעת. כפי שציינתי, המפתח ליציאה מן המבוי הסתום אליו נקלע ההליך, ולקיומם של הליכי חקיקה נאותים וראויים, היה ונותר השהיית הליכי החקיקה בכנסת וחזרה לעבודה תקינה אשר תאפשר את השלמת המלאכה.

במבחן המעשה, לא רק שהאצת ההליכים בשלבים השונים והדילוג מעל החובה לקבל אישור משפטי אינה מסייעת בידיכם לקדם את הצעת החוק בלוח זמנים מהיר, אלא היא מוסיפה סירבול וקושי בלתי הכרחיים, ועשויה להכשיל את ההצעה בכללותה. דווקא השאיפה לקדם את האסדרה הנדרשת בכנסת ולגבש הסדר חקיקתי שלם, מאוזן ונכון מבחינה מקצועית, מחייבת עצירה, תיקון ושיבה למסלול עבודה תקין.

זאת ועוד: נוכח עמדת שר התקשורת לפיה הוא אינו נדרש לקבלת אישור משפטי להצעת החוק ואינו נדרש ללבן את המחלוקות שהתגלעו משעה שוועדת השרים אישרה את הצעת החוק, דומה כי דיונים במקביל לדיוני הוועדה יהיו למראית עין בלבד, ולא יתרמו בפועל להבשלת הצעת החוק.

**(ב). על רקע החסרים שהתגלו בעבודת החקיקה הממשלתית, גוברת החשיבות בקיום דיונים רציניים ומעמיקים, דבר העומד בסתירה למגמה של יו"ר הוועדה בדבר האצת הדיונים, גם על חשבון ההעמקה בהם.**

הדיונים מתאפיינים בנוכחות גבוהה של חברי כנסת מהאופוזיציה המביעים התנגדות להסדרים שונים בהצעה ובדומה לכך גם בעלי עניין רבים שמבקשים להשתתף בדיוני הוועדה ולהביע את עמדותיהם, וחלקם מוצאים מהדיון לא אחת, תוך שמובע מצד יו"ר הוועדה והשר רצון חוזר ונשנה להאיץ את הדיונים ולהתקדם בהקראת הסעיפים על אף הצורך להעמיק את הדיון בהם. כאמור, שר התקשורת אף הביע תרעומת כלפי הייעוץ המשפטי לוועדה על הרצון שלו להעמיק בהסדרים בהקשרם הרחב של הדין הרלוונטי, משלתפישתו אין מקום שבהליך החקיקה יובאו בפני חברי הכנסת "סקירות של גוגל"<sup>11</sup> גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה הלוקחת חלק במרבית דיוני הוועדה, התבקשה על-ידי יו"ר הוועדה שבדבריה לא תציף עוד את הקשיים שנפלו בשלב גיבושו או את חוסר הבשלות שלו, משיש בכך כדי לעכב

<sup>11</sup> ראו דיון הוועדה המיוחדת מיום 4.1.26, שם אמר שר התקשורת לייעוץ המשפטי לכנסת כי לא צריך לדון מבראשית בהצעת החוק, ובהמשך אמר "אנחנו חודש לתוך החוק הזה ורק בדיון האחרון התחלנו לקרוא מספר סעיפים ונכנסים גם בדיון של ההקראה עום פעם לדברים שהם הבסיס של הבסיס... תנו לי סקירה על אפשרויות התאגיד, מה זה במשרד מה זה יחידת סמך. מה אנחנו כאן מנוע חיפוש גוגל שלכם?"

את דיוני הוועדה,<sup>12</sup> ובתגובה לחברי הוועדה שביקשו לעסוק בחוסר בשלוחה של ההצעה הבהירה יו"ר הוועדה כי לתפישתה אין זה מתפקידה של הוועדה לעסוק בנושאים אלו.<sup>13</sup>

האינטנסיביות של הדיונים, גם כאשר מדובר (רק) בשני ימי דיונים, צריכה להיבחן גם במבט רחב יותר. בימים אלה מקודמים בכנסת הסדרים רגישים ומורכבים, אשר חלקם אף הוא מקודם בדיונים אינטנסיביים (כגון חוק גיוס בני הישיבות); ובפתח עומדים דיונים אינטנסיביים בעניין אישור חוק התקציב וחוקי ההסדרים. אכן, ברגיל דיוני הוועדה בכנסת חופפים זה לזה, אך בהתחשב במורכבותה של הצעת החוק, גם בכך יש כדי להקשות על חברי הכנסת להבין את הצעת החוק לעומקה.

יצוין, כי קושי מעשי זה נוגע גם לנציגי הממשלה. ישנו קושי של ממש לקיים דיונים פנים ממשלתיים בהסדרים מורכבים אלו, המצריכים הן זמן עבודה משמעותי והן נכונות לדון בקשיים המהותיים הקיימים בהסדרים המוצעים, במקביל לקיום דיונים ארוכים שבועיים בוועדה וכן במקביל למשימות אחרות המצויות על שולחנם של הגורמים הרלוונטיים (להרחבה בעניין זה ראו את בעמ' 3 למכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה למנכ"ל משרד התקשורת מיום 6.1.26, מש/31).

**(ג). חוסר הבשלות של הצעת החוק מקשה על חברי הכנסת להבין את הרציונלים העומדים ביסודה ופוגמים ביכולתם לגבש עמדה ביחס להצעת חוק מורכבת שכזו.**

ההחלטה לקדם את הצעת החוק בניגוד גמור לכללי המשפט המינהלי המחייבים את עבודת הממשלה ומעוגנים בהנחיית היועצת ביחס להצעת חוק ממשלתית, הובילה לתוצאה בלתי נמנעת של אובדן המעטפת המשפטית המלאה שמספק הייעוץ המשפטי הממשלתי להצעות חוק ממשלתיות.

כתוצאה מכך, מעת שהחלו דיוני הוועדה המיוחדת, הרי כבר בשלב זה עולה כי דיוני הוועדה המיוחדת אינם מתנהלים באופן מיטבי, כי הממשלה לא מצליחה להציג בפני הכנסת הסדר שלם ומגובש, וכי הפערים הרבים והחסרים בהצעה אינם מאפשרים לחברי הכנסת לקיים דיון מושכל בפרטיה של הצעת החוק הרגישה, הסבוכה והמסועפת. אין להתפלא כי חברי הכנסת עצמם, כמו גם יושבת ראש הוועדה, מפצירים בממשלה, פעם אחר פעם, לשוב אל שולחן הדיונים וללבן את ההסדרים, כדי לאפשר להם לקיים דיון ענייני ומקדם (חלקם בקריאה לעצירת הליכי החקיקה, וחלקם בבקשה לעשות כן במקביל לדיונים האינטנסיביים בכנסת). בכך הם משקפים את הקושי המשמעותי לדון בהסדר החלקי והחסר אותו הניחה הממשלה לפנייהם.

<sup>12</sup> ראו דיון הוועדה המיוחדת מיום 6.1.26, שם אמרה יו"ר הוועדה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה: "מה שקורה פה זה כיפוף ידיים. ואני לא מוכנה לו. ולכן לך, גברתי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, אני אומרת כך: אם אינך מתכוונת לייעל ולעזור לחוק הזה, אני אמנע ממך את זכות הדיבור. את תוכלי לכתוב מה שאת חושבת" (בעמ' 4).

<sup>13</sup> ראו למשל את הדיון בוועדה המיוחדת מיום 23.12.25.

חוסר בשלותה של ההצעה ניכר בהיבטים שונים. ראשית, ברובד הבסיסי ביותר, חלקים רבים בהצעה אינם מנוסחים כדבעי, אינם בהירים דיים, וההצעה אינה מאורגנת באופן ברור, כפי שכבר העיר הייעוץ המשפטי לוועדה. הדבר מקשה על קריאת הסעיפים, על הבנתם בהקשר רחב ועל קיום דיון ממצה לגוף העניין. דברי ההסבר אף הם הוספו בשלב מאוחר בהליך (לאחר שהצעת החוק אושרה בוועדת השרים), וחלקם לא בהלימה להסדר המוצע; שנית, נוכח המבוי הסתום אליו נקלעה ההצעה, הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת, שהוא מומחה התוכן העיקרי הבקי בפרטי ההצעה ורזיה, אינו יכול להציג את ההסדרים באופן שלם וסדור בפני חברי הכנסת, בפרט ביחס להסדרים שעדיין מחייבים ליבון משפטי; שלישית, לא אחת הוצהר על-ידי שר התקשורת כי ישנם נושאים בהם נוסח ההצעה המונח עתה על שולחן הוועדה אינו משקף את עמדתו בנושאים שונים שאינם שוליים כלל ועיקר. כך למשל צוין לגבי שאלת תחולת האסדרה על אתרי אינטרנט חדשותיים – שאלה מרכזית ובעלת השפעה ברורה על חופש הביטוי לכל הדעות. השר הצהיר כי להצעת החוק אין תחולה על אתרים כאמור, אך במהלך דיוני הוועדה הובהר כי נוסח הצעת החוק המונח לפני הוועדה מחיל באופן מודע רכיבים מסוימים מן האסדרה המוצעת גם על אתרי אינטרנט המקיימים שידורים אודיו-ויזואליים, לרבות חדשותיים; רביעית, ברור כי הממשלה אינה ערוכה מבחינה מקצועית להצגת עמדה מגובשת בסוגיות מהותיות שונות שהתעוררו. הדבר התחדד בדיון שהתקיים בישיבת הוועדה שעסקה בהרחבה בשאלה אם די בהסדרים המוסדיים הקיימים כדי להבטיח את עצמאותה המוסדית של רשות השידורים החדשה, סוגיה שאין חולק כי יורדת לשורשו של ההסדר. חברי הכנסת הציגו שאלות משמעותיות ביחס לכוונה המוצגת להקים את רשות השידורים החדשה כתאגיד סטטוטורי ולא כיחידת סמך ובבחירה במודל הריכוזי יותר שבו יו"ר המועצה משמש גם כמנהלה הכללי. סוגיות אלה אך מחדדות את הצורך בהשעיית הדיונים כדי להשלים את מלאכת הגיבוש הממשלתית של ההצעה.

206. **לסיכומם של דברים אלו:** חרף העובדה שהצעת החוק לא עברה את כלל ההליכים הדרושים בממשלה לפני הנחתה על הכנסת וקודמה בהליך פנים-ממשלתי פגום בצורה מהותית, היא הונחה על שולחן הכנסת כ"הצעת חוק ממשלתית". בנסיבות אלה מתעורר קושי ממשי בחזקה לפיה הצעת החוק הממשלתית גובשה בהליך מינהלי תקין, באופן המצדיק את מתן היתרונות הדיוניים שמעניק לה תקנון הכנסת, ותעדופה על פני הצעות חוק פרטיות.

בהמשך לכך, הליך החקיקה בכנסת המשיך בפגם שעניינו העברת הדיונים לוועדה המיוחדת חלף קיומם בוועדה המוסמכת לכך. פגם זה ניכר גם באופן דיוני הוועדה ובהצהרות שר התקשורת בדיונים, כך שעולה חשש כבד כי הפגמים החמורים שנפלו בהליך הממשלתי והגישה הפסולה העומדת ביסודם, זולגים לאופן ניהול דיוני החקיקה בכנסת, זאת נוכח שליטת הממשלה בכנסת אשר באה לידי ביטוי באופן בוטה בעצם הקמת הוועדה המיוחדת. ויודגש, כי במצב שנוצר העדר הנכונות לחזור לעבודה ממשלתית תקינה היא שמעכבת את דיוני הוועדה ומונעת מהכנסת לקיים דיון מעמיק ורציני, כפי שמתחייב מכל הצעת חוק ממשלתית, קל וחומר הצעת חוק שבפנינו.

משכך, נוכח צבר הפגמים החמורים והיסודיים שנפלו בהליך הגיבוש הממשלתי, המתווה הדיוני האמור, בפרט שעה שהוא אינו מחייב ובפועל יושבת ראש הוועדה רשאית לסטות ממנו, לא יביא לריפוי הפגמים החמורים שנפלו בהליך הממשלתי ולהציג בפני הכנסת הצעת חוק בשלה העומדת באמות מידה משפטיות המתחייבות מחקיקה ממשלתית.

### סיכום של דבר

207. הצעת חוק השידורים היא הצעת חוק מורכבת ורגישה ביותר, אשר באה לשנות מיסודה את האסדרה הקיימת בשוק השידורים (ראו והשוו: עניין **אדם טבע ודין**). הצעת החוק קודמה בהליך פנים-ממשלתי **בלתי תקין בעליל**. כפי שצוין לעיל, יש הלימה בין הפגמים המהותיים שנפלו בהצעת החוק בהסדרים המעוררים חשש לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיתונות, לבין הפגמים התהליכיים שתוארו לעיל. כלומר, דווקא הפרקים הרגישים ביותר בהצעת החוק לא גובו בעבודת מטה מקצועית, בעניינם נמצאו פגמים מהותיים על ידי רשות האסדרה, ואלו קודמו בלי בחינה משפטית כנדרש או ביסוס מקצועי מספק (ובחלקו עד למועד זה לא הוצג ביסוס שכזה). זאת ועוד, החיפזון שאפיין את "שבירת הכלים" אינו מתחייב, ולא הוצג נימוק מדוע בעטיו מוצדק לפעול בניגוד להנחיית היועצת וסדרי העבודה המתחייבים (גם לעניין זה, ראו והשוו לעניין **אדם טבע ודין**).

נוכח האמור, צבר הנסיבות – חומרת הפגם בשים לב למהות האסדרה, העדר אישור משפטי, קביעת פגם מהותי של רשות האסדרה, התמונה הכוללת ביחס לתהליכי העבודה וראייתה של הממשלה כפטורה מקיום חובות המשפט המינהלי עת היא מגבשת הצעת חוק מטעמה, זליגת הפגמים בהליך הממשלתי להליך החקיקה בכנסת והאפקט המצנן שיש בעצם קיום הדיונים במתכונת בה הם מנוהלים, בפרט בסמוך לתחילתה של תקופת בחירות – כל אלה מצדיקים חריגה מהכלל, ועריכת ביקורת שיפוטית על פגמים אלה כבר עתה.

208. לאור האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה במקרה חריג זה וקיצוני ישנה הצדקה לביקורת שיפוטית מיידית עוד טרם הסתיים הליך החקיקה, מאחר שמדובר בנזקים "שביקורת מאוחרת לא תוכל להתמודד עמן בצורה יעילה" (עניין **משמר הדמוקרטיה**, בפסקה 11).

### מישור הסעד

209. כפי שפורט לעיל, שאלת מהות הסעד הרלוונטי בנסיבות העניין, יכול אף הוא להשליך על השאלה מהו העיתוי המתאים לקיום הביקורת השיפוטית על פגמים שנפל בהליך.

210. כפי שהוסבר לעיל, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה לנוכח צבר הנסיבות החריג, ובהינתן פגמים מהותיים שנפלו בהליך הגיבוש הממשלתי של הצעת החוק ואשר נמשכו גם בהליך החקיקה בכנסת, יש מקום בנסיבות העניין להקדים את הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה כבר לעת הזו, אף שטרם הושלם הליך החקיקה.

211. באשר לסעד של בטלות הקריאה הראשונה - מפאת חשיבותו ומרכזיותו של עיקרון הכיבוד ההדי בין הרשויות, חרף הפגמים המהותיים והחמורים שנפלו בהליך גיבושה של הצעת החוק במסגרת עבודת הממשלה, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה אין מקום, בשלב זה, לעשות שימוש בסעד החריג של הכרזה על בטלות הקריאה הראשונה. זאת, נוכח חריגותו של סעד זה מנקודת מבט של כיבוד הדדי בין רשויות השלטון, וכן בשים לב לאפשרות לבחון את מכלול הפגמים והשלכותיהם באופן שלם ומקיף יותר בתום הליך החקיקה הפרלמנטרי.

212. חלף זאת, מוצע כי ייקבע מתווה דיוני ברור, שיחייב את חידוש ההליך הפנים ממשלתי, בצד **השהייה זמנית של דיוני הוועדה המיוחדת** מתווה זה עשוי, בנסיבות המתאימות, לאפשר את תיקון הכשלים שנפלו בהליך בדרך של השלמת הליבון הממשלתי של הצעת החוק, עד לקבלת אישור היועצת המשפטית לממשלה להצעת החוק בכללותה, בהתאם למסגרת הנורמטיבית המחייבת. לאחר מכן, ניתן יהיה לחדש את הדיונים בהצעת החוק בכנסת כסדרם, תוך הצגת המעטפת המקצועית והמשפטית המלאה של מערך הייעוץ המשפטי הממשלתי. **דרך זו עשויה אף לייתר, בהמשך הדרך, את הצורך בהידרשות לסעדים חוקתיים חריגים בעקבות טענות לפגמים מהותיים שנפלו בהליך החקיקה.**

השהיית הליכי החקיקה אפשרית בין אם בדרך של הפעלת סמכות הממשלה בסעיף 95 לתקנון הכנסת למשיכת הצעת החוק עד לאחר השלמת המלאכה הפנים ממשלתית, ובין אם בדרך של פנייה של השר לוועדה המיוחדת בבקשה להשהות את הדיונים על מנת להביא בפניה נוסח שהושלמה לגביו המלאכה (בדומה לבקשות אחרות שלו לוועדה באשר לקצב דיוניה).

**משכך, בידי שר התקשורת מצוי, הלכה למעשה, המפתח לריפוי הפגמים המהותיים שנפלו בהליך גיבוש ההצעה, והחזרתה למסלול התקין, כפי שאף צוין במכתב של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה למנכ"ל המשרד מיום 6.1.26.**

בנסיבות אלה, התערבות שיפוטית אשר תורה לשר התקשורת לנקוט בצעדים כאמור לריפוי הפגמים שנפלו בהליך, אינה עולה כדי התערבות ישירה בהליך החקיקה הפרלמנטרי של הכנסת ועל כן היא שומרת במידה הרבה ביותר על עיקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות. מדובר בהתערבות המצויה במישור המינהלי – ביקורת שיפוטית על אופן הפעלת סמכויותיו של גורמי הממשלה ועל עמידתם בחובות המוטלות עליהם מכוח הדין והמשפט הציבורי – באופן המתרחק מליבת הביקורת החוקתית על עבודת הכנסת כרשות מחוקקת.

הבחנה זו אינה טכנית בלבד. היא משקפת את מהות הסעד המבוקש, אשר אינו מבקש לכפות על הכנסת דרך התנהלות מסוימת, להתערב בסדרי הדיון בה, או להביא לתוצאה חקיקתית מסוימת, אלא אך להבטיח עמידה בהוראות הדין וכי פעולתו של השר, תיעשה במסגרת הכללים הנורמטיביים החלים על עבודת הממשלה, ותוך כיבוד מנגנוני הבקרה והאיזון שנועדו להבטיח את תקינות הליך החקיקה הממשלתי המאפיין ומייחד הצעות חוק ממשלתיות.

213. אין לחדד כי אף התערבות שיפוטית מעין זו, היא חריגה ומעוררת מורכבות. ואולם, חשוב לציין, כי צבר הנסיבות שבפנינו הוא אכן **חריג וקיצוני ואין לו תקדים מבחינת החקיקה הממשלתית, בפרט חקיקה מורכבת ורחבת היקף שכזו, שהינה בעלת השפעה ישירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות בישראל.** ישנו חשש ממשי כי המשך קידום הצעת החוק במתכונת הנוכחית ובקצב הנוכחי יגרום לנזק ממשי לשוק התקשורת הישראלי. לפיכך, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי במכלול נסיבות המקרה החריגות, יש ליתן סעד כאמור המאפשר ריפוי הפגמים המהותיים שנפלו בשלב הפנים ממשלתי ולאחר מכן, לשוב אל הכנסת, שתוכל לחדש את הליך החקיקה, ולהביא בפני חברי הכנסת תמונה מקצועית ומשפטית מלאה של הסדר מורכב, רגיש ומקיף זה, המחייב בחינה רצינית ומעמיקה. יהיה בכך כדי להעמיד בידי חברי הכנסת כלים לגבש עמדה מושכלת ביחס להצעת החוק, ולאפשר להם את ביצוע מלאכתם כנדרש.

214. **יודגש, כי הבשלה משפטית מהותית של הסדרי ליבה בהצעת החוק היא הכרחית, אך כאמור בנסיבות שנוצרו לא ניתן לבצע אותה במקביל לניהול הדיונים בכנסת.** נחזור בתמצית על עיקריהם:

האחד, כפי שפורט לעיל, הוועדה המיוחדת החלה בהקראת סעיפי חוק ובדיון לגביהם, ובכלל כך קריאת סעיפים העוסקים בסוגיות ליבה אשר נדרש להשלים לגביהם את הדיון הפנים-ממשלתי לגביהם ולקבל לגביהם אישור משפטי. ברי, כי נדרש להשלים את הליבון המשפטי אשר רק לאחריו ניתן יהיה להציג את ההסדרים תוך מתן המעטפת המקצועית והמשפטית הנדרשת.

השני, אין אפשרות מעשית ללבן את ההסדרים הרבים המחייבים ליבון משפטי, במקביל לקיומם של דיונים אינטנסיביים, תכופים וממושכים בסעיפים אחרים בהצעת החוק, המחייבים גם הכנה מקצועית יסודית לקראת כל אחד מהם. נוסף על כך, ישנן סוגיות רבות וכבדות משקל המצויות בימים אלה על שולחנו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות בתחום התקשורת, הדורשות תשומות ומשאבי זמן ניכרים. זאת בנוסף לצורך להבשיל במקביל סוגיות רבות במסגרת חקיקת ההסדרים הצפויה אף היא להיות מונחת על שולחן הכנסת בתקופה הקרובה.

השלישי, שר התקשורת אינו מקבל את תפיסת היסוד לפיה נדרש לקבל את האישור המשפטי להצעת החוק בכללותה, ואת עצם הצורך ללבן את המחלוקות, משאלו הוכרעו לתפיסתו בהחלטה של ועדת השרים. מעבר לכך, **אין כל משמעות לקיום ליבון משפטי שלא במסגרת המקובלת**, כאשר ביד אחת, לכאורה, נשמעת עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ביחס לסוגיות משפטיות שונות, וביד השנייה מובהר כי לאלו אין משמעות מעשית, גם ביחס לצמתים חוקתיים מרכזיים בהצעה, שכן ההכרעות בנושא כבר התקבלו. זוהי תוצאה אבסורדית ואנומלית, ולא ניתן לקבלה.

פרימת ההליך הממשלתי, יוצרת נזקים בעלי השלכות ארוכות טווח על התנהלות התקינה של הממשלה ועל ניהולם של הליכי חקיקה ממשלתיים. דווקא השאיפה לקדם את האסדרה הנדרשת ולגבש הסדר חקיקתי שלם ונכון מקצועית מחייבת עצירה, תיקון ושיבה למסלול עבודה תקין.

215. לאור האמור, ונכח תקדימיותו וחריגותו של המקרה דנן, מוצע כי בית המשפט הנכבד יורה כבר עתה לממשלה לממש את חובתה לקיים הליך מינהלי תקין ויקבע מתווה דיוני ברור ומחייב אשר יאפשר את השלמת ההליך הפנים ממשלתי, לצד שהייה זמנית בלבד של דיוני הוועדה המיוחדת.

#### בקשה לקיום דיון דחוף בעתירות

216. נוכח כלל הטעמים אשר פורטו בהרחבה לעיל, ובשים לב לכובד משקל הסוגיות הנדונות והשלכתן על הדיונים המתנהלים בימים אלו בכנסת, יבקשו המשיבים כי בית המשפט הנכבד יורה על קביעת דיון דחוף בעתירות במועד קרוב ככל הניתן.

היום, ט"ו בשבט תשפ"ו  
02 בפברואר 2026

תהילה רוט, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

ענר הלמן, עו"ד

מנהל מחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

מיה ציפון, עו"ד

עוזרת ראשית במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

ענת גולדשטיין, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה