



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי - חוקתי)
ירושלים: ט"ו סיון תשפ"ה
11 יוני 2025
תיקנו: 803-98-2022-000055
סימוכין: 803-99-2025-024919

לכבוד
אלעד מקדסי
מנכ"ל משרד התקשורת

הנדון: הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025
סימוכין: מכתב מיום 27.5.2025 ומיום 8.6.2025

במענה למכתבך מיום 8.6.2025, שבו נטען כי אינכם זוכים לשיתוף פעולה ענייני מצדנו, לשם ליבון הפערים שנותרו ביחס להצעת החוק שבנדון, אבקש להשיבך כדלקמן:

1. כבר בפתח הדברים אבקש לדחות מכל וכל את הטענה לאי שיתוף פעולה מצדנו. 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.

2. ויובהר: הצעת החוק עוסקת בנושא רגיש ומורכב, שיש לו השפעה רחבה על הציבור ועל חופש התקשורת והעיתונות. הצעתכם כי קודם תפורסם הצעת החוק ברשומות ורק לאחר אחר 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. במצב דברים זה מתעורר חשש כבד ולמעלה מכך ליצירת פגמים מהותיים היורדים לשורש הליך החקיקה, על כל המשתמע מכך.

אנו עומדים לרשותכם לשם השלמת הליך גיבוש הצעת החוק, תוך חזרה למסלול הדברים הרגיל והמתחייב, ונקדיש את המאמצים הדרושים לשם כך, כפי שעשינו לאורך כל הדרך.

ועתה לדברים ביתר הרחבה.

3. תחילה אבקש להתייחס למהות חובת ההיוועצות עם רשות האסדרה, על רקע טענות שהועלו, לרבות בשיח שקיימנו עמך, ביחס למהות היוועצות זו ולאפשרות לקיימה גם לאחר פרסום הצעת החוק ברשומות.

4. החובה המשפטית להיוועץ עם רשות האסדרה קבועה בסעיף 21 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021. זהו חוק מסגרת למדיניות אסדרה, שמטרתו לעגן תהליכים מקצועיים ואחידים לקביעת רגולציה ממשלתית, מתוך מגמה לקדם אסדרה מיטבית ומבוססת נתונים.

רשות האסדרה (שהוקמה מכוח סעיף 4 לחוק), היא רשות מקצועית ועצמאית, היושבת במשרד ראש הממשלה, שאמונה על הייעוץ לממשלה בענייני מדיניות אסדרה, ובין היתר מהווה בקרה על

תהליכי הערכת השפעות אסדרה. הרשות נהנית ממומחיות מקצועיות ייחודית בהקשר זה, ועל כן ייחס המחוקק משקל רב להיוועצות עמה.

5. תהליך הערכת השפעות אסדרה (המכונה גם RIA – Regulatory Impact Assessment) הוא תהליך שמובל על-ידי המשרד הממשלתי שיוזם את הרגולציה בתחומו, לאחר שערך עבודת מטה לגיבוש האסדרה, בהתאם למתודולוגיה מקובלת בתחום בעולם. תהליך זה כולל, בתמצית, את ניתוח הבעיה, הגדרת מטרות, למידה מהעולם, גיבוש וניתוח חלופות (לרבות כימות כלכלי של עלויות הציות הישירות), עיצוב החלופה הנבחרת, והגדרת יעדים וקריטריונים. לאחר השלמת התהליך, מחויב המאסדר שמעוניין להציע או לקבוע אסדרה המחויבת לפי החלטות הממשלה בתהליך הערכת השפעות אסדרה, לפנות בעניין התהליך שביצע להיוועצות עם רשות האסדרה.

מטרת היוועצות זו היא לאפשר למאסדר – ובמקרה זה, משרד התקשורת, בכובעו כמי שמוביל את הצעת החוק הממשלתית – לבחון ולשקול את היעוץ שנתנה לו הרשות ביחס ל-RIA שערך המשרד, בנפש חפצה ובכובד ראש, ולבדוק אם מתחייבת שקילה מחודשת של הצורך באסדרה המוצעת, של פרטיה או הסדרה. כך ביתר שאת ככל שהרשות מצאה כי נפל פגם מהותי בדו"ח ה-RIA.

6. כמו כל היוועצות סטטוטורית, גם את היוועצות 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 (סעיף 21(ב)-(ד) לחוק). קביעת לוח הזמנים האמור משקפת אף היא את התפיסה, לפיה יש חובה משפטית שלא לקדם את הצעת או קביעת האסדרה טרם השלמת הליך היוועצות.

המועד הרלבנטי להשלמת הליך היוועצות הוא טרם הידרשות ועדת השרים לענייני חקיקה להצעת 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. מכל מקום, ברי כי כאשר מדובר בהצעות חוק ממשלתיות, הממשלה "מציעה" את הצעת החוק לכנסת, בהתאם להוראות תקנון הכנסת, לכל המאוחר במועד פרסום הצעת החוק ברשומות והנחתה על שולחן הכנסת. לפיכך, פנייתכם לרשומות לשם פרסום הצעת החוק ברשומות טרם שהושלם הליך היוועצות מנוגדת לדין.

7. עוד יצוין, כי החוק מסמך את רשות האסדרה לקבוע בחוות דעתה אם נפל פגם מהותי בתהליך (סעיף 21(ז) לחוק), לאחר שקיבלה את התייחסות המאסדר לטיטות חוות הדעת והתקבל אישור מליאת רשות האסדרה. גם בכך יש כדי להדגיש כי היוועצות עם רשות האסדרה אינה בגדר "תחנה פורמלית" בהליך החקיקה, אלא שלב מהותי בגיבוש ההסדר על-ידי הממשלה, שנועד לוודא כי האסדרה המוצעת מבוססת על תהליך מקצועי, מלא ומבוקר.

8. אשר על כן, לא ניתן לפרסם את הצעת החוק ברשומות טרם השלמת הליך היוועצות. יתרה מכך, אין המדובר בהיוועצות טכנית או פורמלית, אלא בשלב מהותי והכרחי בגיבוש הצעת חוק, בפרט משמדובר ברפורמה רחבת היקף בשוק השידורים. לאחר קבלת חוות הדעת של רשות האסדרה, נדרש יהיה לחזור לשולחן הדיונים ולבחון את האסדרה המוצעת בהתאם לממצאיה.

9. זאת ועוד: גם 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.

טיוטה של דוח ה-RIA הועברה על-ידכם כבר בחודש **ספטמבר 2023**, בהליך של היוועצות מקדימה מול רשות האסדרה. בשלב זה, בצדק, לא סברתם (כפי שנטען עתה), שביצוע ה-RIA קשור או כרוך בדרך כלשהי בתהליכי העבודה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה. אף בחרתם להקדים ולפרסם את ה-RIA במקביל לפרסום התזכיר, כפי שראוי ונכון ככל שהנסיבות מאפשרות.

ואולם, נוכח פגמים מהותיים שהתגלו כבר אז ב-RIA שנערכה, ובהעדר התשתית המקצועית לחלקים מהותיים של האסדרה, הליך ההיוועצות הוקפא **לבקשתכם**. רק כעבור כשנה וחצי, ביום 30.5.2025, השלמתם את עריכת הדו"ח והוא הועבר לרשות האסדרה (כשבועיים לאחר הדיון בהצעת החוק בוועדת השרים). לאורך התקופה התרענו בפניכם על הצורך לקיים RIA עדכנית ולהציגה, וכן לקיים את הליך ההיוועצות עם רשות האסדרה כמתחייב על פי חוק.

10. לאור האמור, אין כל בסיס לטענה כאילו מדובר בדרישה שלא היתה מוכרת לכם (שממילא מקורה בחוק), או כי אי מיצוי השיח המקצועי מולנו הוא שעיקב את השלמת ה-RIA המועדכנת. למותר לציין, כי בכל מקרה הדו"ח שהועבר לרשות האסדרה מתייחס לטיטוט נוסח אשר כלל לא קיבלה אישורנו המשפטי, וממילא הטענה כי המתנתם לאישור משפטי של ההסדר אינה מחזיקה.

מכל מקום, העובדה שהליך השלמת גיבוש ההסדר המוצע והשלמת העבודה המקצועית לשם עריכת דו"ח עדכני ארכו זמן, ממחישה יותר מכל את שנאמר בחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), מיום 18.5.2025, לפיה הצעת החוק הובאה לוועדת שרים כאשר היא אינה בשלה.

11. עתה לטענה שעלתה מצד שר התקשורת, ומצאה ביטוי גם במכתבך שבסמך, לפיה משרד המשפטים אינו משתף פעולה להשלמת הדיונים בהצעת החוק. גם טענה זו חסרת בסיס ומעוררת תמיהה.

כידוע לך היטב, נוסח עדכני של הצעת החוק אותו גיבשתם אתם לאחר סיום הליכי בחינה והטמעה של הערות הציבור, והיוועצויות מקדימות (משמעותיות) עמנו ועם משרדי ממשלה נוספים, הועבר אלינו בחודש ספטמבר 2024. מאז קידום ההצעה קיבל תיעדוף משמעותי ביותר, והוקדשו לדיונים עמכם מאות שעות של עבודה משפטית. מחלקת ייעוץ וחקיקה, בדרגים השונים, לרבות הדרג הבכיר ביותר, עמדה לרשותכם בכל עניין ובזמינות גבוהה, וסייעה בידכם רבות לקדם הצעת חוק מקיפה ומורכבת בעל היבטים משפטיים רבים. מעבר לכך, ובניגוד לסדר הדברים הרגיל שבו עבודת הניסוח של הצעת החוק נערכת רק לאחר גיבוש ההסדרים המהותיים, הוחלט באורח חריג, לאפשר את תחילתה של עבודת הנסחות של כ-100 עמודי החקיקה במקביל להמשך הדיונים המהותיים. דיוני הנסחות התקיימו באופן כמעט יומיומי, נמשכו שעות ארוכות, והושקעו בהם מאמצעים כבירים. משכך, גם הטענה כי חל עיכוב בעבודת הניסוח של הצעת החוק מופרכת.

אדגיש כי מלכתחילה ניתנה הסכמה חריגה להתחיל בעבודת הנסחות, בטרם הושלמה העבודה המקצועית, בתנאי שהנסחות תיערך ביחס לפרקים ולנושאים מוסכמים, וכי במקביל תימשך

העבודה ביחס לסוגיות המהותיות שטרם הבשילו. לא הוסכם כי תהיה נסחות של סוגיות ליבה שלא באו אל פתרון ומעוררות שאלות משפטיות כבדות משקל, ושאלה יוותרו ללא מענה.

12. קשה לראות כיצד גדיעת התהליך הממשלתי והבאת הצעת החוק לדיון בוועדת השרים ולפרסומה 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.

13. בשיח עמך הצענו, כי תהליך העבודה יחזור למסלולו הסדור והתקין, וניתן יהיה להמשיך את ליבון הסוגיות ואת בחינת עמדת רשות האסדרה, ונקדיש לכך את המאמצים הנדרשים. הצעתנו זו נדחתה. כך גם בדיון בוועדת השרים.

משכך, 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.

14. לבסוף אבקש להבהיר, כי בניגוד למשתמע ממכתבך, הפערים ביחס להצעת החוק בנוסחה הנוכחי הם משמעותיים, ואינם עניין של מה בכך.

במסגרת הדיונים שנערכו עמכם הועברו לא אחת בקשות להבהרות ולהשלמות – הן במישור המשפטי והן במישור המקצועי, וזאת כדי שניתן יהיה לגבש לגביהם התייחסות. חלק מההשלמות טרם הועברו אלינו.

15. מבלי למצות, אציין, למשל, שבנושאי תחרות ובעלויות צולבות, התקיימו בין החודשים ינואר למאי 2025 לפחות חמש ישיבות, חלקן בהשתתפות רשות התחרות, בהשתתפותך ובהשתתפות המשנה היוצא, מר מאיר לוי. באלו הצגנו שאלות משמעותיות הנוגעות לביטול המגבלות על בעלויות צולבות כפי שהוצע על ידכם באותה עת. ביקשנו לקבל ניתוח של תרחישים אפשריים כתוצאה מביטול מגבלת הבעלויות הצולבות, לרבות ביחס למיזוגים אפשריים בין כלי תקשורת שאינם בתחום האודיו ויזואל (למשל בין ספק תכנים לבין תחנת רדיו), והשפעתם של אלה על שוק השידורים המקומי, בדגש על עיקרון ריבוי הבמות.

16. בעניין זה הועבר אלינו מענה חלקי, לרבות סקירה השוואתית חלקית ולא ממצה, שלא ניתן היה לגזור ממנה מסקנות אופרטיביות. טיוטת הצעת החוק בנושא הועברה אלינו בסמיכות למועד הדיון בוועדת השרים, והיא כללה נוסח שאינו בהלימה לשיח שקוים עמכם. ביקשנו כי תבואו בדברים עם רשות התחרות וכי תוצג עמדתה העדכנית ביחס להסדר המתגבש. זו טרם הועברה אלינו. גם בנושא החדשות, הקושי המשפטי הטמון בהסדר המוצע שוקף לכם לאורך התהליך כולו. לא הוצגו על ידכם חלופות להבטחת עצמאותם של שידורי החדשות, ובקשותינו והערותינו בהקשר זה נותרו ללא מענה. כמו כן, הסקירה ההשוואתית הועברה באופן חלקי ולא ממצה, ללא המלצה משפטית קונקרטית רלוונטית ביחס להצעה המתגבשת.

17. ההסדר בדבר נתוני צפייה גם הוא בלתי בשל. חרף בקשותינו בעניין זה, עד היום לא קיבלנו תשתית מקצועית לביסוס התכלית של ההסדר, לא הוצגה בחינה השוואתית, ולא קיבלנו התייחסות למשמעויות המשפטיות האפשריות עליהן עמדנו ואשר ביחס אליהן העברנו הערות.

18. דברים אלה כולם קשורים גם לחסרונה של RIA מתהליך העבודה הממשלתי, שכן במסגרתה היו אמור להיבחן, בין היתר, הצורך בשינויי האסדרה המוצעים והחלופות המוצעות ביחס אליהם.
19. לצורך בהשלמה המהותית של ההסדרים, יש להוסיף כי נדרש עוד להשלים את עבודת הניסוח של הצעת החוק. כמו כן, נמסר לכם כי מחלקת הרשומות תצטרך כשבועיים ימים לשם פרסום הצעת החוק ברשומות, בשים לב להיקפה הגדול.
20. לסיכום, אנו עומדים לרשותכם לשם השלמת תהליך גיבוש הצעת החוק בסדר דברים רגיל, בהליך מקצועי וסדור שהולם את חשיבותה של הרפורמה המוצעת ואת השפעתה הרחבה על הציבור. אנו מקדישים ונמשיך להקדיש את מירב המאמצים לשם כך.

בברכה,


אביטל סומפולינסקי, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי – חוקתי)

העתקים:

שר התקשורת
היועצת המשפטית לממשלה
היועצת המשפטית למשרד התקשורת