



05 דצמבר 2023

לכבוד

בחוריה מנדלסון,

יועמ"שית משרד התקשורת,

באמצעות אתר התזכירים

הנדון: תזכיר חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (הוראת שעה – חרבות בחל) (הרחבת שידור רדיו אזורי מחוץ לאזור הזיכיון הקיים), התשפ"ד-2023

אנו סבורים שאין לקדם את תזכיר חוק בנוסחו הנוכחי. זאת, משום שהוא מהווה ניסיון ליצור שינוי יסודי במשטר החל על שוק הרדיו בישראל, שאינו נצרך בעת הזאת, אינו לתכלית ראויה ונזקיו עולים על תועלתו. בתמצית, התזכיר מבקש להסמיך את **שר התקשורת** (ולא גורם מקצועי-אסדרתי) לאפשר לתחנות הרדיו האזוריות לתקופה של שנה (לפחות) לחרוג משידור המוגבל לאזור הזיכיון ולמעשה להפוך למשדר ארצי, דבר המהווה שינוי מהותי בנוגע לרגולציית הרדיו בישראל ובלא תימוכין או ביסוס מספק, תחת הכסות של תקופת החירום.

הבעיות המרכזיות חששות המרכזיים הנובעים מהצעה זו הם:

א. **פוליטיזציה של רגולציה:** בהתאם לסעיף 33 לחוק הרשות השנייה, הגורם המוסמך להעניק זיכיונות לשידורי רדיו, קובע לגביהם תנאים, הוראות, הגבלות, תקנים, ויחידות שידור וכן מפקח על מימושם של כל אלה - הוא מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. זו מועצה סטטוטורית, חוץ ממשלתית ועצמאית. התזכיר שלפנינו מסמיך את שר התקשורת, כבעל הסמכות המאשר לבעל זיכיון להפעלת תחנת רדיו איזורית, לחרוג מאיזור הזיכיון ולמעשה להפוך לתחנה ארצית, תוך הצורך להיוועץ (בלבד) במועצה. זהו מהלך מובהק של פוליטיזציה של הרגולציה והענקת סמכויות שאינן בשגרה, לגורם פוליטי - דבר שהמחוקק ביקש להימנע ממנו באופן עקבי. דווקא בעת מלחמה, הידוק הקשר והתלות בין השר כממלא פונקציה פוליטית, לבין בעלי תחנות הרדיו האמונים על הבאת מידע שלם, אמיתי, בלתי מושפע וביקורתי לציבור, הוא בעייתי כפליים. זאת מעבר לחשש להפעלת שיקול דעת מוטה, זר ומפלה מצד השר באשר לסמכות המוענקת לו.

ב. **תכלית ההסדר המוצע בתזכיר איננה משכנעת:** התזכיר תולה את ההצדקה להסדר המוצע בו בשני עוגנים:

- העוגן האחד הוא תרחיש קיצון לפיו יצטרפו אזרחי ישראל לשהות תקופת זמן ארוכה במקלטים בהיעדר היעדר קליטת טלוויזיה, אינטרנט ותחנות רדיו ארציות. בשל כך קובע התזכיר שיש ליצור "יתירות" בדמות מתן אפשרות לתחנות הקיימות לשדר בפריסה רחבה. הסבר זה מעורר קשיים ובהם (1) ככל שתחנות הרדיו הארציות או האינטרנט לא יוכלו לפעול, אין ביטחון או ודאות שדווקא התחנות האיזוריות ישארו בשירות. (2) המסמך שעליו מסתמכים דברי ההסבר

הוא מסמך שאינו נגיש לעיון הציבור ולכן לא ניתן לבחון את האמור בו ולברר האם מה שנטען בדברי ההסבר אכן נכלל ונטען באותו מסמך, והוא בבחינת שיקוף אמת של המציאות. (3) ס"ק (ח) להצעה קובע כי בעל זיכיון המבקש אישור יישא בכל ההוצאות הכרוכות בשידוריו מחוץ לאזור זיכיונו, ועולה התמיהה: אם מדובר בעניין כה חיוני להגנה על אזרחי ישראל ולנגישותם למידע של פיקוד העורף במצב קיצון, מדוע בעלי התחנות צריכים לעשות זאת על חשבונם? גם סעיף 109(ב) לחוק הרשות השנייה קובע כי בעלי זיכיונות ורישיונות יהיו זכאים לקבל החזר להוצאותיהם במקרה של החלטות של חירום. הנה כי כן, מתעורר החשש כי הסבר זה הוא כיסוי בלבד לתכלית מבוקשת אחרת.

• העוגן השני הוא שמתן אפשרות לתחנות האיזוריות לשדר בפריסה ארצית נעשית כדי שהציבור יוכל ל"המשיך להאזין על פי אורחות חייו והעדפותיו לתחנה המועדפת עליו". הסבר זה אינו נוגע למלחמה, ומלמד על כך שהכוונה האמיתית של התזכיר היא לאפשר לתחנות רדיו אזוריות מסוימות, אותן יאשר השר, ויתכן שאהודות יותר בקרב קהלים המאופיינים ציבורית ופוליטית באופן מסוים, לשדר בפריסה ארצית ובחריגה מאיזור הזיכיון, הכל בכסות של תקופת חירום זמנית, אבל כהכנה להסדר קבע. בהיבט זה מדובר על ביטול תכלית החקיקה בהליך בזק ובאופן שאינו מידתי ואינו ראוי. לצורך קידום תכלית זו יש צורך בחקיקה רגילה, שתגובש לאחר תהליך בחינה וחשיבה סדור ותוך שיתוף ציבור משמעותי ומתן ביטוי אמיתי לעקרון ההשתתפות ולא בהסתמכות כוזבת על טיעונים של מצב החירום ובחקיקת בזק.

ג. **התזכיר סותר את ההסדרים שנקבעו לשעת חירום בחוק הרשות השנייה, ובאופן שאינו קוהרנטי:**

סעיף 109 (א) לחוק הרשות השנייה מתייחס לפעולות בשעת חירום, וקובע כי בשל תנאי חירום תוכל הממשלה להחליט על התליה או הגבלה של זיכיונות לשידורים, וזאת לתקופה של שלושים יום בלבד, שלאחריה נדרש אישור של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת כדי להאריך את התקופה. כלומר, חוק הרשות השנייה התייחס לצורך המתעורר במסגרת מצב חירום וקבע הסדר נורמטיבי להתמודדות איתו, המעניק את הסמכות לממשלה כולה ולתקופה מוגבלת מאוד (30 יום). התזכיר מבקש לשנות את הגיונות הפעולה בנוגע להסדרי החירום, ולהעניק סמכויות לשר ולא לכלל הממשלה, ולעשות זאת לתקופת זמן של שנה ולא של שלושים יום (סעיף 1 לתזכיר). התרת רסן לא מידתית ולא נחוצה זו עלולה להוות ראשיתו של מדרון חלקלק לשימוש קל דעת בסמכות, והרחבתה העתידית גם למפוקחים אחרים כמו שידורי הטלוויזיה. ככלל, מטרתה של חקיקת חירום איננה ליצור שינויים מבניים ולוגיים בחקיקה קיימת בייחוד כאשר ברור שמנסחי החוק הקיים לקחו בחשבון מצב חירום וקבעו הסדר בנוגע אליו.

ד. **התזכיר יגרום מזק בהיבט השימוש בתדרים ובמצאי התדרים הפנויים, דווקא בעת חירום, ומנסחי מודעים לכך:**

הנזק הגלום בהסדר המוצע בתזכיר הוא חפיפה בין תדרים והפרעה לשידורים הקיימים. ניכר כי היה ברור למנסחי התזכיר שתשתית התדרים הקיימת אינה מאפשרת מספר כה גדול של תחנות רדיו ארציות. על כן, התזכיר קובע בסעיף (ד)(2) כי אם יסתבר שצפויות להתקיים הפרעות בין שידורי הרדיו המורחבים של בעלי הזיכיון המבקשים, האישור יינתן לבעלי הזיכיון המבקשים עד לתחום האזור הגיאוגרפי בו הם מבקשים להרחיב שידוריהם ובו מתקיימות הפרעות. כלומר, כך או כך, התזכיר לא יוכל להשיג את המטרות שהוא מתהדר בהן, שהן "יתירות" והבטחת נגישות להודעות פיקוד העורף. הוא אף ייצור תחרות בין זכיינים הגובלים זה בזה ויחמיר את מצוקת התדרים הפנויים העומדים לשימוש חירומי. לא זו אף זו, סעיף (ד)(2) מוסיף וקובע כי אם תהיה הפרעה באותו אזור, האישור יינתן בדרך של הגרלה. הכיצד הגרלה יכולה להבטיח את יכולתם של מאזינים להאזין לפי העדפותיהם? כעולה מן הדברים, התזכיר אינו ישים מבחינה טכנית, והפתרונות שהוא מנסה ליצור עבור היעדר הישימות – ממילא מאיינים את התכליות שבשמן הוא טוען.

ה. **התזכיר יוצר בירוקרטיה שאינה מתאימה למצב חירום:**

מוצע בתזכיר כי המנהל יקבע נוהל לעניין הגשת בקשה כאמור ואישורה, שיכלול מידע ונתונים שעל בעל הזיכיון המבקש לכלול בבקשתו, לרבות לצורך בחינת הרחבת שידוריו לצד שידוריהם של הגורמים הנוספים הרלוונטיים; כן מוצע כי תינתן אפשרות לשחקנים אחרים להשמיע את טענותיהם, במקרה בו תחנה איזורית תבקש רישיון ארצי. ההסדרים המתוארים כאן הם כשלעצמם הוכחה לכך שמנסחי התזכיר אינם מפנימים את מצב המלחמה שבו אנו שרויים ואת אופן פעולת הרשויות וקצב הפעולה גם בשגרה. עד שייקבעו נהלים מתאימים, יעבור זמן, ובינתיים כיצד יופעל ההסדר? – מה יהיה על החשש המשמעותי המוצג לנו מפני היעדר "יתירות"?

סיכומו של דבר, התחושה העולה מקריאת התזכיר היא של ניסיון להביא למהפכה בשוק הרדיו בישראל בחסות מצב החירום, שקידומה בעת שגרה לא צלח ושאינן לה היתכנות בימים כתיקונם. מטרת התזכיר היא, ככל הנראה, לפגוע בתחנות הרדיו הציבוריות הארציות (בעיקר בתחנות תאגיד השידור הציבורי אך גם גלי צה"ל וגלגל"צ), לטובת שוק הרדיו האזורי שבו שחקנים מסחריים רבי זרועות, שיהפכו למתחרים ישירים של השידור הציבורי הארצי ובלא בחינת עומק של ההשלכות – והכל בחסות המלחמה ותוך שימוש בטיעונים שיש בהם קושי רב. אכן, שר התקשורת הודיע אך לפני כמה חודשים כי בכוונתו לבצע רפורמה בשוק השידורים לרבות תחום הרדיו (תזכיר שטרם הוצג כלל להערות הציבור), אבל רפורמה כזאת ראוי שתיעשה בכובד ראש ולא בעת חירום ומלחמה.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין שיתבקש,

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, עמיתה בכירה וראש התוכנית לדמוקרטיה בעידן המידע, המכון הישראלי לדמוקרטיה; עו"ד אלעד מן, יועמ"ש, הצלחה, התנועה קידום חברה הוגנת