

2 בדצמבר 2024

לכבוד,

ד"ר אודליה מינס, יו"ר (בפועל), מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

חברי מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

באמצעות דוא"ל

הנדון: שימוע בעניין תיקון כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומות בטלוויזיה).

תשנ"ד-1994 לעניין הסדרת אירועי התרמה בשידורי טלוויזיה

1. מוגשת בזאת התייחסות המכון הישראלי לדמוקרטיה והצלחה – לקידום חברה הוגנת, במסגרת השימוע

שבנדון.

- א. הצעת העדכון מבקשת לקבוע הוספת הגדרה לכללים שבנדון כך שתתווסף הגדרת "בעל רשיון" ויוחלף המונח "אירוע התרמה מיוחד" במונח "משדר לגיוס תרומות".
- ב. עוד מוצע כי משכו של משדר כזה יוגבל לארבע שעות במצטבר ביום על פני פרק זמן שייקבע (ובכל מקרה לא יותר מ 24 שעות).
- ג. כן מוצע כי יוגבר הגיוון של העמותות המשתתפות בימי שידורים אלו באמצעות הגבלת מספר הפעמים בהן יכולה כל עמותה להופיע בכל ערוץ במהלך שנה אחת, לפעם אחת בלבד.
- ד. עוד מוצע להגביל את האפשרות לקיום משדרי גיוס תרומות לעמותות המוגדרות כמוסד ציבורי נתמך בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ח-1985.
- ה. בנוסף מוצע כי יקבעו הוראות להגברת השקיפות בקשר למשדרים אלו ובכלל זה הצגת זהות הגוף לטובתו מגוייסות התרומות ומטרות איסוף הכספים, כמו גם דיווח לרשות על ההכנסות מהשידור ופירוטו העלויות והתשלומים, לרבות לצדדים שלישיים בגין הפקת המשדר וכל מידע אחר שמנהל הרשות יראה כרלוונטי.
- ו. לבסוף מוצע כי הכללים יעודכנו כדי לכלול בהם הוראות האוסרות על שידול לתרומה על ידי הענקת תרומה רוחנית או הבטחה לתורם או רמז לתמורה כלשהי לרבות תרומה רוחנית או אמירה או רמז להטבה לתורם כתוצאה מהתרומה.

אנו סבורים כי הכוונה לעדכן את הוראות הכללים, כדי להביא לאסדרה עדכנית של תחום פעילות משדרי ההתרמה היא כוונה ראויה שיש לברך עליה וכי היה מקום לעדכן ולהסדיר את תחום הפעילות האמור כבר לפני תקופה ארוכה. עם זאת, להלן יפורטו הערותינו שתכליתן להסב את תשומת הלב של מועצת הרשות לצורך בהאחדה של אמות המידה המסדירות את הפעילות המסחרית האמורה ופעילויות משיקות לה.

2. המסגרת הנורמטיבית המסדירה את תחום השידורים המסחריים שיש בהם אינטרס כלכלי לגורם כלשהו (בין אם בכל הנוגע לקידום מוצרים, שירותים או גיוס כספים מן הציבור), נקבעה במספר פרטי חקיקת משנה עליהם מופקדת מועצת הרשות השניה מכוח החוק המסמיך את פעילותה. ביניהם גם כללי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומות בטלוויזיה), תשנ"ד-1994, אך גם כללי הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו (שיבוץ תשדירי פרסומת בשידורי טלוויזיה), תשנ"ב-1992 וכן כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תוכן פרסומי בטלוויזיה), תשפ"ב-2021. אלו מתווספים להוראות אחרות שבדין המסדירות הצגת פרסומות לציבור באופנים שונים כגון הוראות חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981.
3. הצורך שבהאחדת אמות המידה ויצירת מסגרת אסדרה הרמונית וקוהרנטית, הוא קריטי להשגת המטרה של פיקוח ובקרה הוגנים על פעילות משקית-מסחרית, גם כשהיא נוגעת לגיוס כספים למטרות ציבוריות ולטובת אלכ"רים. זאת משום שגם אגב פעילות זו משולבים לא פעם גופים ואינטרסים מסחריים או מקודמות מטרות שראוי לפקח על אופן הצגתן לציבור ועל האופן שבו מתבצעת הפניה אליו, לרכוש שירות או מוצר או לתמוך בעניין כלשהו.
4. משכך – ולאחר שהותקנו כללי התוכן הפרסומי, נכון יותר יהיה לקדם מדיניות רגולטורית אחידה המציבה מגבלות ואיסורים דומים בסיטואציות מקבילות או דומות. עוד נזכיר כי לאחרונה נשקל תיקון כללי התוכן הפרסומי, כך שיבוטל האיסור הקבוע בסעיף 6(8) לכללים הקובע כי "לא ישלב בעל רישיון בתוכנית תוכן פרסומי אשר מתקיים בו שהוא מטעם מוסד ללא כוונת רווח כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975". איסור מלאכותי ושרירותי זה – אינו נצרך ואינו בר הצדקה רק בשל אופן התאגדותו או שאלת הרווח הנלווית לפעילותו של הגורם המפרסם – שכן גם לאלכ"רים קיימת פעילות מסחרית או פעילות גיוס שהם מבצעים אגב פעילותם הבאה לקדם מטרות או פעילות חברתית-ציבורית. מכאן, שאגב תיקון הכללים האמורים ולצורך יצירת מסגרת אחידה, על הרשות לשקול האחדה של הכללים האמורים למסגרת אחת.
5. באשר לכוונה להגביל את כשירות הגופים היכולים לקיים משדרי התרמה מטעמם אך ורק לגופים המוגדרים כמוסד ציבורי נתמך בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ח-1985, אנו סבורים כי מדובר במגבלה שאין דרך להצדיקה. קיימות עמותות רבות שאינן נסמכות בפעילותן על משאבי מדינה ואינן נתמכות בהתאם להגדרה זו – אך פעילותן ראויה ומקדמת מטרות ציבוריות חשובות. לעיתים נמנעים גופים אלכ"ריים במודע ובמוצהר מקבלת תמיכות כאמור כדי לשמר אי תלות או חופש פעולה גם מול המדינה. עמידה על הדרישה המצמצמת הזאת, גם באשר לאלכ"רים שאינם נתמכים אך עומדים בדרישות החוק ורשם העמותות, תהווה פגיעה בשוויון ובשוויון ההזדמנויות העומד לגופים אלו – באופן שלא ניתן יהיה להצדיקו ככל שיועמד למבחן שיפוטי. אנו סבורים שנכון לוותר על עניין זה במסגרת הכללים החדשים ולדרוש רק עמידה בדרישות הדין והמצאת אישורים והצהרות מתאימים הניתנים על פי דין.

6. עוד נזכיר כי במסגרת כללי התוכן הפרסומי נקבע במפורש בסעיף 5(ג) כי אין לשלב תוכן פרסומי המקדם דת ומיסטיקה ואת תורת הנסתר. איסור זה אינו נכלל בתיקון המוצע (למעט מגבלות לעניין התמורה) ועל כן מביא ליצירת סתירה נורמטיבית בשני אפיקים משיקים ודומים מבחינת מטרותיהם. על כן לעמדתנו יש להטיל איסור זה גם במסגרת התיקון הנוכחי בנוגע לפעילות ימי התרמה. הדבר יפה גם באשר לשאר האיסורים וההגבלות הנוגעים לשילוב תוכן פרסומי שעניינו מוצרים ומטרות נוספים.
7. כן נציין כי כלל האיסורים הקיימים כבר היום בהקשר של ימי התרמה – ולרבות בכל הנוגע לחשיפה מסחרית של תורמים בעלי אינטרס מסחרי הזוכים לחשיפה אגב משדרי התרמה (חברות מסחריות ונותני שירותים אחרים), צריכים להישאר על כנם ולהתווסף למגבלות ולאיסורים הקבועים בכללי התוכן המסחרי שיחולו גם על משדרי התרמה באופן מפורש.
8. עניין נוסף נוגע לזהות המשתתפים והמגישים של משדרי התרמה מטעמו של המורשה לשידורים ומטעם הגורמים המעורבים במשדר ההתרמה (הגוף המגייס, תורמים הזוכים לחשיפה וכו'). לעניין זה יש לקבוע בכללים (ולא רק בכללי האתיקה בפרסומות, אלא גם בכללי האתיקה בשידורי טלוויזיה ובידורי רדיו), הוראות הנוגעות לעיסוקים נוספים ולניגודי עניינים שונים העלולים להתעורר אגב שילובם של עיתונאים ועובדי חברת חדשות או מגישים אחרים שעיסוקם בחדשות ואקטואליה ובענייני היום – במשדרי התרמה. הוראות אלו צריכות להיות ברוח האמור בתקנוני אתיקה מוכרים ומקובלים.
9. שילובם של אנשי החדשות בתוכן שמטרתו גיוס תרומות או שהוא תוכן פרסומי, מעלה גם חשש להפרת תנאי הרישיון של המורשים לשידורים בכלל וההוראות הנוגעות לשידורי חדשות בפרט. כך גם באשר להוראות תקנון המורשים לשידורים. הדבר עומד בסתירה גם לכללי האתיקה הנהוגים והמקובלים בתחום העיתונות. לעניין זה ראו את הוראות סעיף 15 לתקנון האתיקה של מועצת העיתונות הקובע תחת הכותרת של ניגוד עניינים ועיסוק נוסף את ההוראות הבאות:

15. א. עיתונאים ואמצעי תקשורת לא יעמידו עצמם במצב שבו קיים חשש ממשי לניגוד עניינים מהותי בין חובותיהם כעיתונאים לבין כל אינטרס אחר. כל פרסום של עיתונאי, שיש בו חשש לניגוד עניינים הקשור לעיסוקיו או לענייניו האישיים והמשפחתיים או הרכושיים, ילווה בגילוי נאות.
- ב. עיתונאים ואמצעי תקשורת לא יימנעו מלפרסם מידע שקיים עניין ציבורי בפרסומו, לרבות בשל לחצים פוליטיים, כלכליים או אחרים, חיצוניים או פנימיים.
- ג. עיתונאים לא יעסקו בכל עיסוק, זמני או מתמשך, תמורת תשלום או בחינם, העלול לעורר חשש או מראית עין לניגוד עניינים ובמיוחד בפרסום, בשיווק וביחסי ציבור.
- ד. כל פרסום באמצעי תקשורת העוסק בנושאים הנוגעים לאמצעי התקשורת עצמו, לבעליו או לאינטרסים אחרים של אמצעי התקשורת, ילווה בגילוי נאות של הנושאים והאינטרסים הרלוונטיים לפרסום.

10. נזכיר גם את הוראות סעיף 7(ג) לחוק הגנת הצרכן הקובעות מפורשות את הדברים הבאים:
- (1) פרסומת העלולה להביא אדם סביר להניח, כי האמור בה אינו פרסומת, יראו בכך פרסומת מטעה אף אם תכנה איננו מטעה; (2) המפרסם פרסומת בצורה של כתבה, מאמר או ידיעה עיתונאית, בלי לציין באופן ברור כי המדובר בפרסומת, יראו בכך פרסומת מטעה, אף אם תוכנה אינו מטעה; (3) לעניין סעיף קטן זה, השתתפות עיתונאי, לרבות מגיש, קריין או מנחה בכל כלי תקשורת, בפרסומת, יראו אותה כפרסומת מטעה, אם אין בה הבחנה ברורה בין עבודתו המקצועית לבין הפרסומת;
11. משכך – ראוי כי ייקבעו הוראות מפורשות בכללי האתיקה (מכל הסוגים) לעניין איסור ניגוד עניינים, גילוי נאות ומגבלות על עיסוק נוסף של עיתונאים, מגישים ומשתתפים בסוגי התוכניות שנזכרו לעיל.
12. לבסוף – יש לכפות כללי גילוי מחמירים בכל הנוגע לכספים המגויסים, המטרה שלשמן הם מגויסים, עלויות הגיוס והפקת המשדר והתשלומים השונים לכל אחד מהמעורבים בהפקת המשדר ובהשתתפות בו על פי תקציבו המפורט ורכיבי העלות השונים. זאת כדי שמלוא המידע אודות עלויות הגיוס יעמדו בפני הציבור והוא יוכל לשקול את מהותם וסבירותם באופן מלא ונכון. עניינים אלו נכונים גם באשר למכלול ההסכמים וההתחייבויות הנוגעות למשדר, להפקתו ולהשתתפות בו ולרבות הבטחות לתורמים או תומכים בכל הנוגע לחלקם במשדר ולתוכן שיוצג מטעמם או בהשתתפותם.
13. נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין.

אלעד מן, עו"ד
רשיון מס' 34720
מנחם כהן, עו"ד
526 בית גיבור, סניף 13 קרית
טל: 03-9114450 פקס: 03-9114451

עו"ד אלעד מן
יועמ"ש הצלחה

גילה אלטשולר

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

העתקים:

מנכ"לית הרשות השנייה, הגב' מישל קרמרמן-דקל
יועמ"ש הרשות השנייה, עו"ד אופיר ביתן