

מתוך "מסגרות מדיה": כתב עת ישראלי לתקשורת, גיליון 8, אביב 2012. כתב עת של האגודה הישראלית לתקשורת והרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

דבר העורך האורח

האם סיימה מדינת ישראל את תהליך המעבר ממדינה משדרת למדינה מאסדרת?

עמית שכטר*

השינויים בכלכלה הישראלית, מאז החלה בתהליך המעבר מכלכלה ריכוזית בעלת רכיבים סוציאליסטיים לכלכלת שוק ניאו-ליברלית, באים לידי ביטוי במובהק בתחומי התקשורת השונים, אולי אף יותר מאלה שבכל ענף אחר במשק הישראלי. לשינויים האלה היבטים טכנולוגיים: לפני שלושים שנה קשה היה להשלים שיחת טלפון בין-עירונית (Gandal, 2002), והנה לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכנים לשנת 2009, ב-91.8% ממשקי הבית בישראל יש טלפון נייד; עד לפני 25 שנה שידר בישראל רק ערוץ טלוויזיה אחד, וגם זאת רק בחלק מן היום, והנה היום 64.3% ממשקי הבית הם מנויים של אחד מספקי הטלוויזיה הרב-ערוצית המציעים תפריט של מאות ערוצים, ולרשות קרוב ל-90% ממשקי הבית שיש בהם מקלטי טלוויזיה עומד גם מערך שידורים קרקעי-ספרתי. אלא שההיבט הטכנולוגי איננו ייחודי לישראל, אף כי אולי קצב החדירה של טכנולוגיות תקשורת ייחודי במהירותו. מבחינה טכנולוגית מצויה ישראל ב"מקום טוב" בקדמת החזית העולמית. מבחינה ארגונית, דרך ההתמודדות של המדינה עם השינוי האידאולוגי שעמד ברקע ההתפתחות הטכנולוגית – דווקא היא מציגה את ישראל כמקרה ייחודי הראוי לחשיפה בשיח האקדמי, וכמובן גם בשיח הציבורי, ומכאן גם היוזמה לגיליון מיוחד זה של "מסגרות מדיה", כתב העת של האגודה הישראלית לתקשורת, שיוחד לנושא "הרגולציה" (או "האסדרה"). הטענה המרכזית בהקדמה זו לגיליון המיוחד היא כי אחד ממאפייניו של "דגם האסדרה הישראלי", כפי שיוצג כאן, הוא המשך מעורבותו של הדרג

* ד"ר עמית שכטר (schejter@gmail.com) הוא associate professor באוניברסיטת

Penn State בארצות הברית ופרופסור חבר באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.¹

הפוליטי באמצעות הרשות המבצעת, ובעיקר הרשות המחוקקת, בניהולו הפרטני של שוק התקשורת, וזאת – למרות הפיכתה כביכול של מדינת ישראל ל"מדינה מאסדרת" (regulatory state). במיוחד אמורים הדברים בשוק התוכן והחדשות, שמעורבות זו בו מכילה פוטנציאל לאיום ממשי על יסודותיה של הדמוקרטיה הישראלית.

הפוטנציאל הנפיץ של מבנה האסדרה הישראלית

תהליך המעבר מכלכלה ריכוזית וממדינת שירותים לכלכלת שוק ולמדינה מאסדרת ("רגולטורית") יצר בישראל אנומליה ביורוקרטית. ככלל, השינויים האמורים אופייניים לרובן המכריע של מדינות העולם, ובמיוחד לכלכלות האירופיות, לרבות אלו שהיו עד לשנות התשעים של המאה הקודמת מאחורי מסך הברזל. בתחומי הבזק ("טלקומוניקציה") מתאפיין מהלך זה בתיאגוד שירותי הבזק הלאומיים, ולאחר מכן בהפרטתם תוך כדי שינויים תאגידיים שונים, כל מדינה ומדינה לפי טעמה. השירותים החדשים, כמו התקשורת הניידת ושירותי האינטרנט והפס הרחב, מתחלקים בהסדר החדש בין ספקים אחדים, שרובם מצויי בידיים פרטיות, ומיעוטם – בשלבי הפרטה והפרדה מתאגיד הבזק הלאומי המקורי (PTT או telco). בתחום השידורים אפשר לראות גם דגמים שונים של משדרים בעלי אופי מסחרי הנדחסים אל המרחב שנתון היה בידי משדר ציבורי או ממשלתי (או בגרסה הישראלית: "ממלכתי"), לעתים תוך כדי דריסתו המוחלטת ולעתים תוך כדי יצירת רב-קיום מאוזן יותר. וכמובן, הופעת טכנולוגיית האינטרנט, המונגשת על גבי תשתיות שהיו מונופוליסטיות בהנגשת שירותים אחרים (טלפון וטלוויזיה ככבלים), יצרה אף היא מתחים שחייבו תכנון והתערבות של המדינה.

אספקת שירותי התקשורת באמצעות חברות מסחריות חייבה את המדינה להיערך באופן שונה מזה שנהגה בעת שהיא עצמה, או באמצעות חברה ממשלתית או רשות ממלכתית, העניקה את השירותים. מבחינה רעיונית, המעבר ל"כלכלת שוק" – במיוחד בהינתן האידאולוגיה הניאו-ליברלית, שבחסותה נוצרה השיטה הכלכלית החדשה, אידאולוגיה שסחפה את המדינה ואת אזרחיה, בלי שהתקיים דיון של ממש במשמעות השינוי שהיא מבשרת (פילק, 2006, עמ' 227) – משמעו התרת הרסן השלטוני והכפפת הענף, לרבות ההכרעות המקצועיות בדבר האופן של מתן השירותים בו, ל"כללי השוק".

כך נוצרה במדינות העולם הרשות הרביעית, הרשות המאסדרת, האחראית לפעילות ה"אסדרה", מילה שנוספה למילון העברי בשנת 2007 כתחדיש למילה

הלועזית "רגולציה", שמשמעה פיקוח וארגון שוק מסחרי באמצעות גורם מאסדר עצמאי, כלומר מאסדר שאיננו חלק מן הרשות המבצעת, אלא פועל בנפרד ממנה, שואב את סמכותו מחוקי הכנסת ונתון למרות בתי המשפט (לסקירה מקיפה של אסדרת תחומי הבזק והתקשורת בישראל ראו טל ועברי-עומר, 2010; טוקטלי, 2000). גורם שכזה מתייחד במקצועיותו, המאפשרת לו לאסדר את הענף שעליו הוא מופקד במומחיות, למען קידום האינטרס הציבורי ובנפרד משיקולים פוליטיים.

152 מדינות הקימו גופי אסדרה עצמאיים בתחום הבזק בין שנת 1990, שבה היו קיימים רק 14 גופים כאלה ברחבי העולם, לבין שנת 2008, ובהן 93% ממדינות אפריקה (Press, 2009). לפי נתוני איגוד הבזק הבין-לאומי (ה-ITU, המסונף לאו"ם), לא היה גוף מאסדר עצמאי בשנת 2010 רק במדינות הבאות: רוסיה, צפון קוריאה, יפן, סין, וייטנאם, מיאנמר, תימן, סוריה, סומליה, אתיופיה, קובה, לוב, סוויצ'לנד, כוויית, קזחסטן, טורקמניסטן, אזרבייג'ן, אוזבקיסטן, בלרוס וישראל.³ בתחום הבזק, באסדרת ענף הבזק בישראל עוסקת הרשות המבצעת באמצעות משרד התקשורת, והפיקוח הפרלמנטרי מצוי ברובו בידי ועדת הכלכלה של הכנסת.

גם המעבר לשידור מסחרי יצר את הצורך ביצירת גוף מאסדר עצמאי. הרשות הממלכתית/ציבורית/ממשלתית שעסקה בשידורים לא הייתה ערוכה לעסוק גם בפיקוח על שידורים מסחריים. מגוון הדגמים שהתפתחו ברחבי העולם לפיקוח על שידורים מסחריים אינו אחיד. יש מקומות שבהם אסדרת השידורים אוחדה עם אסדרת הבזק, ויש מקומות שבהם נותרה נפרדת; יש מקומות שבהם הוכפפו כל גופי השידור, לרבות הציבוריים, לרשות אחת, ויש מקומות שבהם נותרו בנפרד; יש מדינות שבהן הפיקוח על שידורי טלוויזיה ורדיו היה נפרד לפרקים, ויש כאלה שבהן הופרד הפיקוח על שידור קרקעי-אלחוטי ועל שידור כבלים ובלוויין.

מול מגוון זה, הדגם הישראלי ייחודי, בין השאר משום שהשידור הציבורי נותר ללא כל גוף פיקוח חיצוני, והוא מאסדר את עצמו לכאורה.⁴ השידור הקרקעי המסחרי ברדיו ובטלוויזיה ניתן בידי רשות סטטוטורית בעלת סמכויות נרחבות הפועלת בפיקוחם של הכנסת ושל שר התקשורת (או שר אחר שהממשלה ממנה מדי פעם בפעם לצורך זה), החייבים בחתימת קיום להוראותיה השונות, ואילו השידור באמצעות כבלים ולוויין מצוי בפיקוח מועצה ממונה הפועלת במשרד התקשורת. אף כי המועצה לשידורי כבלים ולוויין בעלת סמכויות על פי דין, היא איננה רשות סטטוטורית עצמאית, לא באופן ארגונה ולא בהרכבה: בניגוד לרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, המפקחת על השידורים הקרקעיים, אין לממשלה כל חובת היוועצות עם הציבור בדרכה למינוי המועצה לשידורי כבלים ולוויין, החולשת על ענף השידורים העיקרי בישראל המפיץ מאות ערוצים;

בנוסף ל"שישה נציגי ממשלה", כוללת המועצה שבעה "נציגי הציבור" כביכול, אולם בפועל, על פי החוק שניים מהם "מייצגים לדעת השר" את הצרכנים, אחד "מייצג לדעת השר את האמנים והיוצרים בישראל", ושניים הם "נציגי גופים בתחום החינוך והתרבות שהמליץ עליהם שר התרבות", כך שלציבור לא ניתנה ממש הזדמנות למנותם כנציגיו.

חבל הטבור שבאמצעותו נעשית השליטה השלטונית בגופי השידור בישראל, באצטלת מעבר ל"מדינת אסדרה", הוא אפוא מקיף וחזק ביותר. דוגמאות מן הדין הקיים לא חסרות. למשל, רשות השידור הממלכתית איננה יכולה למכור שום נכס שברשותה "למעט תקליטים וסרטים מגנטיים" (סעיף 28 לחוק רשות השידור), ולמרות שיש לה מליאה וועד מנהל, את המנהל הכללי, שהוא גם העורך הראשי של השידורים, ממנה ומפטרת הממשלה, ולא גופי הרשות (סעיפים 23 ו-23א לאותו החוק). פעמיים אף עשתה הממשלה שימוש בסמכות הפיטורין, פעם אחת במישרין ופעם אחת בעקיפין (במינוי המנכ"ל לקונסול בחו"ל). אף לא מנכ"ל אחד של רשות השידור הממלכתית זכה שכהונתו תוארך מעבר לקדנציה אחת. מעבר לכך מגביל החוק בצורה דווקנית את מספר גופי השידור הרשאים לשרד חדשות ארציות: רק רשות השידור, חברות החדשות של הערוצים בפיקוח הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ומי שמקבל רישיון מן המועצה הממשלתית לשידורי כבלים ולוויין (אין כיום גוף בעל רישיון כזה) רשאים לשרד חדשות ארציות, הן ברדיו הן בטלוויזיה (לפירוט סעיפי החוק המחוללים מצב זה ראו Schejter, 2009, pp. 45-62).

המערך הריכוזי ושליטת הרשות המבצעת בענפי הבזק והשידורים אינם מצטמצמים רק באשר למבנה של גופי הפיקוח והאסדרה ולהליכי המינוי שלהם, אלא הם חורגים גם לסמכות ישירה של הרשות המבצעת והמחוקקת בעניין תוכני השידור, אפילו בגוף האסדרה העצמאי היחיד, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. למרות קיומה של מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, מתערבת הכנסת רבות בסוגיות מקצועיות וקובעת באמצעות חקיקה ראשית (חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו) הגדרות בדבר פרטי הפרטים של ההיבטים התוכניים של השידורים, לרבות אפיון של תכניות, כגון ההגדרה המדויקת מהי "תכנית סוגה (ז'אנר) עילית" (תכנית תעודה או דרמה שהיא בעצמה בעלת אופי קומי, דרמטי, מלודרמטי, טרגי או כיוצא בזה),⁵ וכמה שעות במדויק של תכניות העונות להגדרה זו צריך שתהיינה משודרות בטלוויזיה (180 שעות לכל ערוץ בשנה ובין השעות 19:00 ל-24:00 בימי חול).⁶ הוראות אלה נדמה שראוי שתשארנה בסמכותו של גוף מאסדר מקצועי, ולא בסמכות הכנסת ולהכרעתה.

נקודה אחרונה זו, שאיננה עולה לדיון בשיח הציבורי לעתים מזומנות, היא אולי המנגנון המסוכן ביותר והנפיץ ביותר שבעזרתו המדינה הישראלית

המאסדרת יכולה, כמעט בהינף קולמוס, להפוך למדינה הישראלית המשרדת, כפי שכמעט אירע בשנה האחרונה בעת שערון 10 עמד בפני סגירה. נדמה שבעיון בהתפתחות המשטר המאסדר, כפי שהופיע ב"פרשת ערוץ 10", שתפורט להלן, יש כל הרכיבים המצביעים על קשיי המעבר של השיטה הישראלית לעידן האסדרה המודרנית ועל המאפיינים המאיימים על חופש הביטוי המצויים באסדרה הקיימת. מעשה שהיה כך היה.

השינויים התכופים בחוק הרשות השנייה

מאז נחקק בשנת 1990 ועד סוף 2011 תוקן חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו 34 פעמים. מאז התיקון בשנת 2000, שנעשה דרך חוק ההסדרים במשק המדינה,⁷ ואשר באמצעותו הוקם ערוץ 10 ("הערוץ השלישי" בלשון החוק), תוקן החוק 23 פעמים. לכאורה מעיד ריבוי התיקונים על פעילות רגולטורית ענפה שבצדה בוודאי דיון מעמיק בקידום האינטרס הציבורי, במיוחד נוכח השינויים הטכנולוגיים הדרמטיים שאירעו בנקודת זמן זו. הערכה זו יכולה הייתה להיות נכונה, לו התרכזה עבודת הכנסת בסוגיות עקרוניות כלליות ובהנחיות, שבאמצעותן הרשות המאסדרת, במקרה זה הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, אמורה לפקח על גופי השידור. אלא שאת השינויים בחוק אפשר לחלק לשתי קבוצות עיקריות: הקבוצה האחת היא באמת אותם שינויים כלליים-עקרוניים, ואילו הקבוצה השנייה היא סדרת שינויים שבהם פעלה הכנסת כאילו היא הגוף המאסדר, ובכך רוקנה מתוכן את המעבר ל"מדינה המאסדרת", שעיקרו העברת הפיקוח השוטף על ענפי המשק השונים מידי גופים פוליטיים לידי גופים מקצועיים, וניהלה מו"מ של תן-וקח מול גופי השידור היחידים במדינה הרשאים לשדר חדשות, ובכך הגבירה את תלותם בה. ברי כי בכל הנוגע לתחום השידורים בכלל ולתחום החדשות בפרט, המעבר למדינה מאסדרת הוא שינוי אידאולוגי, שכן הוא אמור לנטרל את המעורבות הפוליטית בתוכן השידורים בכלל והחדשות בפרט, והחזרת הכוח לידי הכנסת משנה מאזן זה.⁸

עם קבוצת השינויים הראשונה נמנים תיקון מס' 13 לחוק משנת 2001, שנבע משינויים בחוק סיווג וסימון שידורים;⁹ תיקון מס' 14 לחוק (אף הוא משנת 2001), שנבע משינויים בחוק התקשורת (שכונה אז "חוק הבזק") שנגעו לקיומה של ועדת תיאום לשידורים בין הרשויות;¹⁰ תיקון מס' 15 משנת 2002, שעסק אף הוא בסיווג ובסימון שידורים;¹¹ תיקון מס' 21 משנת 2004, שהטיל איסור על שידורי פרסומת ברדיו פיראטי;¹² הארכת זיכיון הטלוויזיה הלימודית בתיקון מס' 22 משנת 2005¹³ (הזיכיון בוטל קודם לכן בתיקון מס' 19, ונשוב אליו להלן); תיקון

מס' 23 משנת 2005, שהתיר הקמת משרד לתחנת רדיו אזורי עד 15 ק"מ מחוץ לאזור השידור של התחנה;¹⁴ תיקון מס' 24 משנת 2005, שנעשה באמצעות חוק ההסדרים והניח את היסוד החוקי לשידורי רדיו ספרתיים¹⁵ (שידורים שעד היום טרם הוחל בביצועם); תיקון מס' 25 משנת 2005, ששילב בחוק הרשות השנייה הוראות חדשות בעניין כתוביות ושפת סימנים;¹⁶ תיקון מס' 27 משנת 2006, שנעשה אף הוא באמצעות חוק ההסדרים ועסק בהעברת דמי זיכיון או רישיון חד-פעמיים מן הרשות לאוצר המדינה;¹⁷ תיקון מס' 28 משנת 2007, שהגדיל את מספר חידושי הזיכיון המותרים לכל זכיון רדיו אזורי משניים לשלושה;¹⁸ תיקון מס' 29 משנת 2008¹⁹ ותיקון מס' 31 משנת 2009,²⁰ שעסקו בהקמת מערך שידור לטלוויזיה ספרתית; תיקון מס' 30 משנת 2008, שעסק בהגבלת עוצמת הקול בתשיירי פרסומת, בקדימונים ובשידורים אחרים,²¹ וכמובן תיקון מס' 33 משנת 2011, שעסק במעבר משיטת הזיכיונות לשיטת הרישיונות,²² ותיקון מס' 34 מאותה שנה, המערכך את החוק כך שאפשר יהיה ליישם את הוראותיו על אותם בעלי רישיונות לאחר המעבר לשיטת הרישיונות בשנת 2015.²³

לעומת זאת, מה שמאפיין את קבוצת התיקונים השנייה הוא אופייה הפרטני. אמנם גם בקבוצה הראשונה יש היבטים דה-רגולטוריים רבים, כלומר הסדרים המקצרים את מוטת כנפיו של הגוף המאסדר (כמו הגדלה של מספר חידושי הזיכיון המותרים לתחנת רדיו אזורי, התרה של הצבת משרדים מחוץ לתחומי אזור השידור של תחנת רדיו אזורי והמעבר משיטת זיכיונות קצרי טווח לשיטת רישיונות ארוכי טווח), ואולם הסדרים אלה כלליים, והם משתלבים במגמה הניאו-ליברלית הכללית, המעניקה לגופי השידור המסחריים חופש פעולה גדול יותר, לטוב ולרע. אולם בקבוצת התיקונים השנייה התערבה הרשות המחוקקת, גוף שמניעו בין השאר פוליטיים, בעצם שיקול הדעת של הרשות המאסדרת. במקרים מסוימים הפכה חקיקה זו במידה רבה את עבודת הפיקוח על האסדרה לאות מתה, כאשר המהלך הדה-רגולטורי היה למעשה מהלך התעלמות מן האסדרה, ואולי אפילו מכללי המנהל התקין.²⁴

כך לדוגמה, בתיקון מס' 16 לחוק משנת 2002²⁵ הוארכו ללא מכרז זיכיונות של תחנות הרדיו האזורי, וניתנו היתרים לפעילות משותפת בין התחנות, היתרים שלא הוענקו לתחנות בעת שקיבלו את זיכיונותיהן המקוריים. פעולת הקלה בדיעבד על בעל זיכיון שזכה בו במכרז הנה פגיעה לכאורה בזכויותיהם של מי שהתמודדו באותו מכרז והפסידו בו, שכן לו ידעו על ההקלות העתידיות האלה, ייתכן שהיו יכולים להגיש הצעות תחרותיות יותר במכרז המקורי. הרי ההקלות לא ניתנו רק מתוך גחמה וטוב לב של חברי הכנסת. הדינמיקה הרגולטורית היא שהקלות כגון דא הן תוצאה של קשיים כלכליים שעליהם מצביעים בעלי זיכיון קיימים, שיכול שהם נובעים מתכניות עסקיות לא ריאליות שהגישו בעת המכרז,

מניהול כושל או מקשיים אובייקטיביים של השוק. ייתכן כי לגופו של עניין יש הצדקה להעניק זיכיונות ארוכים יותר או להקל את שיתוף הפעולה בין בעלי הזיכיונות, אולם הדבר צריך להיעשות בעת כתיבת כללי המכרז הבא, ולא כהקלה לבעל זיכיון קיים, שזכה בו במכרז תחרותי.

פרטני לא פחות היה תיקון מס' 17 לחוק, שנחקק אף הוא באותו היום ממש.²⁶ כך, בנוסף להיתרים החדשים שניתנו לתחנות הרדיו האזורי, התירה הכנסת, בפרץ של נדיבות, גם לשני בעלי הזיכיון בערוץ 10 להתאחד לבעל זיכיון אחד, ולחלופין – לאחד מבעלי הזיכיון בערוץ 2 להתאחד עם בעל זיכיון בערוץ 10 או לשני בעלי זיכיון בערוץ 2 להתמזג, הכול לפי תסריטים שונים שלא היו אלא שיקוף של האפשרויות העסקיות-מסחריות שנדונו באותה עת בין בעלי הזיכיונות השונים. אופיים הפרטני של הסדרים אלה דווקא הוא שהיה אולי מאחורי העובדה שאף לא אחד מן המיזוגים האמורים הגיע לכלל ביצוע.

“פרשת ערוץ 10”

אולם נדמה שהמקרה הקיצוני ביותר של הקלות רגולטוריות בדיעבד מצוי בסדרת החלטות ששיאן באותה “פרשה” שעניינה הארכת זיכיונו של ערוץ 10, מתום מועד הזיכיון ועד לדיון בהפיכתו לרישיון. שורשיה של התרבות הרגולטורית, ש“פרשת ערוץ 10” חושפת, נעוצים אולי בתרבות הפוליטית הישראלית הכללית, אולם לפחות בכל הקשור לענף התקשורת, אפשר לראות את סימניהם הראשונים בעת המעבר שנעשה באסדרת ענף הטלוויזיה בכבלים מזיכיונות אזוריים לרישיונות ארציים. בתיקון המקיף שנערך אז בחוק הבזק, שבעקבות אותו שינוי גם שונה שמו לחוק התקשורת (בזק ושידורים),²⁷ הוסף סעיף 6ב(ד) הקובע כך:

“לא תסרב המועצה ליתן רישיון כללי לשידורי כבלים לבעל זיכיון או לחברה בעלת זיקה אך בשל כך שנמצא כי בעל הזיכיון לא מילא במלואם או בחלקם חיובים שהיה עליו למלא בתקופת זיכיונו ובלבד שבעל הזיכיון או החברה בעלת הזיקה התחייבו למלא את החיובים שתקבע המועצה ברישיון בדרך ובתנאים שתקבע כאמור”.

הנחיה זו של המחוקק היא כמובן הנחיה בעייתית מאוד, בייחוד לאור העובדה שהחל בשנת 1986, עת נחקק התיקון לחוק המאפשר הקמת שירותי טלוויזיה בכבלים, קיימת הוראה בסעיף 6א לחוק שלפיה רשאי שר התקשורת לבטל זיכיון במקרים מסוימים, ובהם אם “בעל הזיכיון הפר הפרה מהותית את תנאי הזיכיון”, או אם “טעמים שבטובת הציבור מחייבים זאת”.²⁸ הוראה זו נשמרה

בחוק החדש, עם המעבר לשיטת הרישיונות בכבלים, ואפילו הוספה לה עילה נוספת לביטול רישיון,²⁹ והיא – מקרה שבו "בעל הרישיון הפר תנאי ברישיון הפרה שאינה מהותית ולא תיקן את ההפרה כפי שהורו לו השר או המועצה". כלומר המחוקק סבור, ממש כפי שסבר 15 שנה קודם לכן, שהפרת תנאי הזיכיון היא עילה לביטולו של הזיכיון, או במקרה החדש – הרישיון, אבל באותה נשימה הוא קובע שאין בהפרת תנאי הזיכיון בפני עצמה עילה לא להעניק לבעל הזיכיון רישיון חדש (!). ודוק: האומנם בעל רישיון יכול, או צריך, להתייחס ברצינות ל"חרב המתהפכת" בדמות הסכנה לאבד את הרישיון בשל הפרת התנאים לקבלתו, כאשר לנגד עיניו תמונת מצב שבה לא רק שזיכיונו הישן מעולם לא נשלל בשל הפרתו, אלא שגם ההפרה איננה אפילו יכולה להיות השיקול לחידושו? מנקודה זו ואילך הפך מירוק חטאיהם של בעלי זיכיונות או רישיונות בידי השלטון לנוהל שגרתי. בתיקון מס' 18 לחוק הרשות השנייה³⁰ בשנת 2002 הוארכו זיכיונות ערוץ 2 ללא מכרז, אך כפי שצוין כבר לעיל, תיקון זה דווקא הוא אחד התיקונים הרה-רגולטוריים היחידים בתקופה הנסקרת, שכן הוא כלל את האיסור בדבר בעלות צולבת בין בעלי זיכיונות שידור ובין בעלי רישיונות כבלים והחמיר את כללי הבעלות הצולבת עם עיתונים. אולם סעיף 59 לחוק הרשות השנייה, "הוראות לעניין קיום התחייבויות בערוץ השלישי" (סעיף 4 לתיקון מס' 18), הוא המרכזי לענייננו. הנה כך קובע הסעיף:

"(א) בעל זיכיון בערוץ השלישי³¹ שקיים, בשנת הזיכיון השנייה שתחילתה ביום כ"ה בשבט התשס"ג (28 בינואר 2003), את כל התנאים והמחויבויות שקבעה לו המועצה לפי הוראות סעיף 59 לפני תחילתו של חוק זה, יראו אותו כאילו קיים גם את התחייבויותיו בשנת הזיכיון הראשונה: נוכחה המועצה במהלך שנת הזיכיון השנייה כי בעל הזיכיון הפר תנאים ומחויבויות כאמור – תבטל המועצה את זיכיונו לא יאוחר מתום 30 הימים מיום שנוכחה כאמור, ובלבד שנתנה לבעל הזיכיון הזדמנות להשמיע לפניו את טענותיו.
(ב) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על הפרה זניחה של תנאי או מחויבות".

כלומר הסעיף מכיל חזקה משפטית שלפיה קיום מחויבויותיו של "ערוץ 10" בעתיד ימחק את אי-קיומם בשנה שחלפה, אך גם הוראה מפורשת שאם יחזור הערוץ לסדרו וימשיך להפר את תנאי זיכיונו, יבוטל הזיכיון. לא חלפה שנה, ובמסגרת תיקון מס' 19 לחוק³² (שעיקרו הנחיה לעריכת מכרז לערוץ 2, הארכת הזיכיונות של ערוץ 2 לעשר שנים, הקטנת מספר בעלי הזיכיון בערוץ 2 לשניים

וביטול זיכיון הטלוויזיה הלימודית בשידורי ערוץ ³² תוקן סעיף 59א, ³⁴ ונוסחו החדש קבע כך:

“(1) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

(א) בעל זיכיון בערוץ השלישי שקיים מיום ו' בחשון התשמ"ד (1 בנובמבר 2003) עד תום שנת הזיכיון השנייה ביום ד' בשבט התשס"ד (27 בינואר 2004) את כל התנאים והמחויבויות שחלים עליו לגבי התקופה האמורה, לפי הוראות סימן זה, הוראות סעיפים 99 ו-100 והוראות התוספת השנייה, יראו אותו כאילו קיים את התנאים והמחויבויות לפי סימן זה והתוספת הראשונה או התוספת השנייה, לפי העניין, בשתי שנות הזיכיון הראשונות.”

כלומר אם קודם קבע הסעיף שמילוי החובות בשנה השנייה לזיכיון כמוהו “כאילו” מולאו החובות בשנה הראשונה, כעת נקבע שמילוי החובות בשנה השלישית, כמוהו כמילוי בשתי השנים הראשונות, וזאת – למרות שבתיקון הקודם כבר נקבע שהפרה עתידית תביא לביטול הזיכיון, אפילו בלי לתת לרשות שיקול דעת בנושא. כך על פי חקיקה ראשית של הכנסת!

אלא שהסאגה לא תמה גם כאן. לא חלפו אלא שנתיים, והתברר כי כל הנראה הערוץ החרוץ עדיין איננו עומד במחויבויותיו. ייתכן כי חברי הכנסת, שהפכו את עצמם למועצת הרשות השנייה בדיעבד, התעייפו מחידושי ה”כאילו” השנתיים שלהם, ובשנת 2005 חוקקו את תיקון מס' 26 לחוק, המאריך את זיכיון ערוץ 10. ³⁵ התיקון מתקן פעם נוספת את סעיף 59א לחוק וקובע כך: ³⁶

“(ג) בלי לגרוע משאר סמכויות המועצה לפי חוק זה, רשאית המועצה להתיר לבעל זיכיון בערוץ השלישי לקיים את התנאים וההתחייבויות שעליו לקיים בתקופת הביניים, לפי התוספת הראשונה והתוספת השנייה, ולפי שאר הוראות חוק זה, כללי המועצה והוראות הזיכיון שעניינם הפקות מקומיות וההוצאות לגביהן, במועדים מאוחרים יותר שתקבע, ובלבד שהמועדים הנדחים שתקבע יחולו עד תום תקופת הזיכיון הראשונה, ושבעל הזיכיון ימלא, עד תום התקופה האמורה, את מלוא התנאים וההתחייבויות כאמור; לענין זה, 'תקופת הביניים' – התקופה שמיים ה' בשבט התשס"ד (28 בינואר 2004) עד יום כ"ז בטבת התשס"ו (27 בינואר 2006).

(ד) החליטה המועצה להתיר לבעל זיכיון בערוץ השלישי לקיים את התנאים וההתחייבויות כאמור בסעיף קטן (ג) במועדים מאוחרים יותר,

רשאית היא לקבוע כי הליך הבדיקה לפי סעיף 34(ג)(2) יידחה בשנה אחת".

כלומר הפעם הרחיקה הכנסת לכת עד כדי כך, שלא זו בלבד שהחילה את כל הוראות הבדיעה על כל תקופת הזיכיון, אלא היא גם דחתה אפילו את מועד הבדיקה לעמידה בתנאי הזיכיון.

ערוץ 10 מגיע לכותרות

בראשית 2010 החליטה הכנסת להאריך את זיכיון ערוץ 10 ולדחות פעם נוספת את מחויבויותיו. תיקון מס' 32 לחוק הוא מלאכת מחשבת של רשימת ההפרות של הערוץ בעשור האחרון ושל חזקות שונות שבהן עליו לעמוד כדי שייחשב "כאילו" עמד בתנאי הזיכיון. חשוב לזכור כי כאמור לעיל, חזקת העמידה בתנאים כבר מזמן איננה קשורה בעובדות, שכן החל בשנת הזיכיון השנייה, כל עמידה בתנאי "השנה הבאה" נחשבת לעמידה בתנאי "השנה הקודמת", וחוזר חלילה. מאחר שעצם ההסדרים הפרטניים, המשתרעים על פני עשרה עמודי חוק (1);³⁷ מייגעים, ראוי לעיין בדברי ההסבר לחוק, כפי שנמסרו לחברי הכנסת:

"[מטרת החוק המוצע] ליצור מתווה להשלמת המחויבויות והתנאים החלים על בעל הזיכיון לפי הוראות החוק, כללי המועצה או תנאי הזיכיון, שלא קוימו במהלך תקופת הזיכיון, במועדים נדחים ולא יאוחר מיום ה' בטבת התשע"ב (31 בדצמבר 2011), וזאת תוך שינוי חלק מהמחויבויות האמורות. ההסדר המוצע בהצעת החוק מושתת על מצב עובדתי שלפיו טרם החלו הליכי המכרז לבחירת בעל זיכיון חדש שישודר בערוץ השלישי, ונותר פרק זמן של כחודשיים עד תום תקופת הזיכיון של בעל הזיכיון הנוכחי. נוכח המצב האמור נראה כי אין אפשרות מעשית להשלים את כל המהלכים הנדרשים להפעלת הערוץ השלישי על ידי בעל זיכיון חדש שייבחר במכרז, כך שיווצר רצף בין שידוריו לבין שידורי בעל הזיכיון הנוכחי, ככל שלא יישמר רצף בשידורי הערוץ השלישי ויופסקו שידוריו. תוצאת הדברים היא כי במהלך התקופה הקרובה יוותר ערוץ אחד לשידורי טלוויזיה מסחריים לציבור בישראל, הפועל במסגרת החוק. בכך, תתקיים פגיעה משמעותית בהיצע השידורים הפתוחים (בלא תשלום) לציבור של ערוץ מסחרי המשדר לכל (ערוץ ברודקאסט), הציבור בישראל לא יזכה לצפות במגוון של יצירה מקורית, לא תתקיים תחרות בתחום הפרסום בין שני הערוצים המסחריים המשדרים לכל, ויוותר גורם משדר אחד בלבד אשר ישדר שידורים מסחריים לכל ושידורי חדשות המיועדים

לכלל הציבור. בנוסף, בחודש אוגוסט 2009, החלה הרשות השנייה בהפעלתו של מערך שידורים ספרתי דיגיטלי בן חמישה ערוצים הנגיש לציבור בלא תשלום (מערך 'עידן+'). הפסקת שידורי הערוץ השלישי המסחרי תקטין באופן משמעותי את היצע השידורים לציבור במסגרת זו. העדר רצף של שידורים בערוץ המשרד לכל, משמעו גם אבדן הרגלי צפייה, פגיעה במוגת ופגיעה ביכולתו של בעל הזיכיון העתידי למכור זמן פרסום. לכן בעיתוי הנוכחי, בשל החשש מפגיעה בפלורליזם ובשוק הרעות הטלוויזיוני, בשל החשש ממונופול בשוק הפרסום ובשל החשש מפני פגיעה בשוק היצירה הטלוויזיוני ובציבור הצופים, קיים אינטרס ציבורי משמעותי בהארכת הזיכיון.

חשוב לקרוא את דברי ההסבר לחוק, ולו בשל ההודאה המפורשת בו בדבר עצימת העיניים המתמשכת מאי-כיבוד הוראות הזיכיון; פעולה זו (קרי, ההפרה של תנאי הזיכיון והוראותיו) – לא זו בלבד שסופה לא היה שלילת הזיכיון, אלא סופה היה הארכתו דווקא ואף בניית התשתית להארכתו עד אין קץ. כל מטרת החוק איננה אלא "ליצור מתווה להשלמת המחויבויות והתנאים החלים על בעל הזיכיון לפי הוראות החוק, כללי המועצה או תנאי הזיכיון, שלא קוימו במהלך תקופת הזיכיון, במועדים נדחים [...] וזאת תוך שינוי חלק מהמחויבויות". יתרה מכך, המחוקק גם מודה כי סיבה עיקרית להארכת המועדים היא כי "אין אפשרות מעשית להשלים את כל המהלכים הנדרשים להפעלת הערוץ השלישי על ידי בעל זיכיון חדש שייבחר במכרז" בשל מחדליו שלו עצמו. ובכך, הכיצד אפשר כלל להתייחס ברצינות למילוי המחויבויות האמורות לשרת את האינטרס הציבורי, כאשר הן בעל הזיכיון הן הגורם המאסדר אינם ממלאים את חובותיהם? שיאו של ה"שיחדש" הזה הוא שכל כיסוי מחדלי האסדרה הללו נעשה כביכול כדי לשרת את ה"אינטרס הציבורי". לכאורה נדמה שערוץ 10 מחזיק, בשם האינטרס הציבורי, את המדינה כבת ערובה. מצד אחד הוא איננו ממלא את התחייבויותיו, שנקבעו ככל הנראה כדי לשרת את האינטרס הציבורי (ועל כך שהוא איננו ממלא התחייבויותיו אין ויכוח, שכן דברי החקיקה מציינים זאת במפורש), ומצד אחר גם סגירתו תפגע ב"אינטרס הציבורי". איזה אינטרס גובר? אך חשוב מכך – מי אמור לרדן בשאלה: הגוף המאסדר המקצועי או ועדות הכנסת הפוליטיות? משמעותה הפוליטית של ההחלטה יכולה הייתה להידון כסוגיה תאורטית מעניינת למחקר אקדמי, אלמלא פרצה לקדמת הבימה והתודעה הציבורית (לאחר שידור התכנית "המקור" בערוץ 10; מיד להלן), תוך כדי כך שהיא מורה על חולשותיה של השיטה הישראלית ועל הסכנה הטמונה בהשארת המצב האנדרוגני

הנוכחי על מכוננו: אמנם קיימת מערכת שיש בה כביכול גוף אסדרה מקצועי, אולם רמת המעורבות של הדרג הפוליטי בו גבוהה מאוד, וככל הנראה גבוהה מדי. בראשית אפריל 2011 שידר ערוץ 10 כתבת תחקיר במסגרת התכנית "המקור", שהצביעה על התנהגות מושחתת לכאורה של ראש הממשלה בנימין נתניהו טרם כהונתו כראש ממשלה.³⁸ בשאלה לגבי מידת האמתות של מה שתואר בשידור יכריע בית המשפט, שכן ראש הממשלה הגיש תביעה בגין איסור לשון הרע נגד הערוץ ונגד נתבעים אחרים.³⁹ אלא שבינתיים חלפה עברה לה שנת הארכה נוספת שניתנה לערוץ, ונדרשה הכרעה אם יוכל הערוץ להמשיך ולשרד. שלושה גופים שונים נדרשו להכרעה: הממשלה (שכן בפני ועדת השרים לחקיקה עמדו הצעות חוק אחדות בנושא זה), הכנסת והרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. לפחות בשניים מגופים אלה יש לראש הממשלה השפעה גדולה. מידת האמת בדיווחי החדשות בנושא היקף המעורבות של ראש הממשלה בהחלטה נתונה בספק כמובן, אולם אי-אפשר להתעלם מן הכותרות שעסקו במחול השדים סביב עתיד הערוץ. בחלק מן הכותרות נקבע כי הערוץ עמד במחויבותיו בכל הנוגע להשקעה בתוכני השידור,⁴⁰ אך לא עמד במחויבותיו בכל הנוגע לתשלומים שעליו להעביר לרשות השנייה.⁴¹ תמה אחת עברה כחוט השני ברבים מן הפרסומים: לשכת ראש הממשלה מעורבת בהחלטות ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא (אף כי כמובן אין לה סמכות פורמלית לעסוק בכך), וביסוד שיקול הדעת שלה עומדת ה"נקמה" בערוץ הסוור;⁴² וזאת – למרות הכחשותיהם של הלשכה ושל חברי הכנסת שעליהם הופעלו לכאורה הלחצים.⁴³ ועדת הכלכלה של הכנסת אף הצביעה בעד החלטה שלא יינתן עוד לערוץ לרחות את תשלום חובותיו.⁴⁴ בסופו של דבר קיבלה הרשות השנייה החלטה שהערוץ יוכל להמשיך בשידוריו שנה נוספת. החלטה זו נתמכה בחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לממשלה, כך שהממשלה והכנסת, שאך ימים ספורים קודם לכן החליטו על סגירת הערוץ, נמנעו מהתערבות בה.⁴⁵ מה מלמדת אותנו אפוא "פרשת ערוץ 10" לאורך עשר שנותיה?

סיכום קצר ואקדמות מילין

בתיאור מקיף של חקיקת התקשורת הישראלית והאופן שבו היא מגבילה את חופש הביטוי בישראל, ציינתי בעבר כך:

"Because of the Israeli political culture, which enables broadcasters and lawmakers to rub shoulders frequently, the transition from government broadcasting to a regulatory regime has not in any way reduced the

dependence of broadcasters on the government, resulting in an inevitable quid pro quo relationship" (Schejter, 2009, p. 62).

מה שהיה נכון ב-2009 נכון שבעתיים היום, אחרי חצי תריסר תיקונים נוספים לחוק ואחרי מחול השדים הפוליטי ב"פרשת ערוץ 10", מחול שדים שישוב בסוף 2012, וככל הנראה לא ידעך בעתיד הנראה לעין. במיוחד מקבלים הדברים חשיבות לנוכח מרכזיותה של הטלוויזיה בחיי האזרח הישראלי. לפי נתוני הרשות השנייה, נתח הצפייה בערוצי הטלוויזיה הקרקעיים בישראל (ערוצים 1, 2, 9, 10, 23, 24, 33) גדל במהלך 2011 מ-57% ל-60% מכלל הצפייה של משקי הבית היהודיים בשעות צפיית השיא. על פי דוח הרשות, "אם מחברים את הצפייה במשדרי החדשות המיוחדים של ערוצים 1, 2 ו-10 [באירועי חדשות מרכזיים, כמו החזרתו של גלעד שליט לארץ והפגנות המחאה החברתית בקיץ 2011] אשר שודרו במקביל, מתקבלים נתוני צפייה גבוהים מאוד, חסרי תקדים ביחס לאירועי מדיה מן העבר. מאז חודש אוגוסט אנו עדים לעלייה בצפייה בחדשות בשיעורים חסרי תקדים במערב".⁴⁶

חוסר היכולת של המערכת הפוליטית הישראלית להשתחרר מרצונה לשלוט במערכות התקשורת (רצון אשר בא לידי ביטוי במובהק בתחום השידורים) ומן הרצון להתחכך במשדרי החדשות ולהגביר את תלותם בה מונע את מעברה החלק של המדינה ממדינה משדרת למדינה מאסדרת, וזאת – בלי לאזכר את היקף המעורבות בשידורי רשות השידור, העולה לעתים תכופות בתקשורת הכתובה. אי-אפשר להתכחש לעובדה שהתקשורת בישראל נהנית מחופש בדרך כלל, והראיה היא עצם פרסום הכתבה בערוץ 10, אולם אסור לניתוח של מערכת מאסדרת להתעלם מן הפוטנציאל הטמון בה להשתיק את חופש הביטוי, והראיה היא המעורבות הממשלתית בניסיונות לסגור את ערוץ 10. אך כחוט השערה היה בין סגירת ערוץ 10, אחד משלושת מקורות החדשות האלקטרוניים החוקיים היחידים במדינה, ברדיו ובטלוויזיה, לבין ההחלטה להמשיך את שידוריו, שהתקבלה אכן בידי הגוף המאסדר, ולא בידי ועדת הכלכלה של הכנסת. העובדה כי הערוץ שרד שנה נוספת, וכי קיימת בישראל עיתונות כתובה הנהנית מחופש רחב, כמו גם קיומם של מקורות אינטרנטיים בלתי מוסדרים, איננה מקטינה את הסכנה המצויה הן בפוטנציאל שבהסדרים הקיימים, המצמצמים מאוד את חופש הביטוי בטלוויזיה וברדיו, הן בתרבות הפוליטית שנוצרה ושהותירה את מרב ההכרעה בסוגיות השידור בידי הגורמים הפוליטיים, למרות קיומה לכאורה של רשות מאסדרת הבנויה על בסיס מקצועי.

לא פלא אפוא ששלושת המאמרים בגיליון המיוחד, שנושאו "רגולציה", המובא בפניכם עוסקים בענף השידורים, ולא פלא ששלושתם עוסקים בהסדרים

שטרם נקבעו במסגרת המאסדרת הישראלית, שכפי שראינו שקועה עד צוואר בסוגיות פרטניות ולא בשאלות עקרוניות. אמנם שלושת המאמרים אינם שואלים אם המדינה הישראלית היא "מדינה משררת", אך הם בהחלט מעלים את התהייה אם הפכה כבר המדינה, בתחום התקשורת, למדינה מאסדרת.

הן מאמרו של אבשלום גינוסר הן מאמרן של טלי תאני-הררי ותהילה שוורץ אלטשולר עוסקים באחת הסוגיות המאפיינות את תרבות האסדרה הישראלית, סוגיית הפרסום הסמוי. שני המאמרים מציגים את ייחודו של מקרה הבוחן הישראלי, שבין מאפייניו נמנית עובדת היעדר מדיניות חד-משמעית בנושא. גינוסר מנתח את הסיבות שהביאו לגיבוש המדיניות (שטרם יושמה), ואילו תאני-הררי ושוורץ אלטשולר מציעות מודל אסדרה חדש. מירה משה וטל לאור בחרו לעסוק בתחום בלתי מאוסדר אחר, והוא תחום השידורים הנדחים (הלא לינאריים) המקוונים, שגם הם טרם אוסדרו, אף כי היו, כמו הפרסום הסמוי, נושאו של דוח ועדה מקצועית, וגם הם מציעים מודל אסדרה חדש לתחום זה. שלושת המאמרים מציגים אפוא תמונה מעניינת בדבר הרצוי והמצוי בסוגיות המתאגרות את מערכת האסדרה, בין היתר בשל החדשנות הטכנולוגית והשינויים בהרגלי הצפייה שנגרמו בגינה של חדשנות זו. תקוותי היא כי מכאן ואילך יהפכו מאמרים בתחום האסדרה לדבר שבשגרה ב"מסגרות מדיה", ולא יהיה צורך עוד ב"קולות קוראים" מיוחדים כדי לעודד את הגשתם.

ומוכן שאי-אפשר לסיים בלי להודות לעושים במלאכה: לקוראים האלמוניים, ששפטו מאמרים רבים שהוגשו למערכת כתב העת בנושא רגולציה, ושהערותיהם מאירות העיניים עזרו בסינון המאמרים שהגיעו עדינו וכמובן בשיפור המאמרים שנבחרו בסופו של דבר לפרסום, לעורכת הלשון, ד"ר מירי הורביץ בת-משה, שבעזרתה המאמרים קריאים ובהירים, ולעורך המדעי של כתב העת, פרופ' עקיבא כהן.

גיליון זה הוא גם הגיליון האחרון של "מסגרות מדיה" בעריכתו של פרופ' עקיבא כהן. החל בגיליון הבא יערוך את כתב העת פרופ' גבי וימן. זו ההזדמנות שלי, כחבר מערכת כתב העת בשנים האחרונות וכחבר האגודה הישראלית לתקשורת, להודות לעקיבא על מנהיגותו ועל תרומתו הבלתי נתפסת בחריצותה, שבלעדיהן קשה לתאר כיצד היה כתב העת יוצא לאור בסדירות ושומר על רמה כה מכובדת של מאמרים לאורך זמן. זו גם ההזדמנות לאחל הצלחה לגבי. העובדה שחברים כה בכירים בקהילתנו הקטנה לוקחים על עצמם משימות שהן על גבול הסיזיפיות, ראויה לכל שבח והוקרה.

הערות

- 1 המחבר מבקש להודות לנועם תירוש, תלמיד מחקר במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, על עזרתו.
- 2 [http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st05_33x&CYear=2011)
- 3 <http://dotnetwebext.itu.ch/ITU-D/icteye>
- 4 הסדר דומה קיים בבריטניה.
- 5 סעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, כפי שחוקקה בחוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) (תיקון), תש"ס-2000, ס"ח מס' 1733 מיום 4.4.2000, עמ' 140, בעמ' 147.
- 6 סעיפים 5 ו-6 לתוספת השנייה לאותו חוק, כפי שנחקק במסגרת תיקון מס' 19 לחוק, תשס"ג, ס"ח מס' 1899 מיום 6.8.2003, עמ' 528, בעמ' 533.
- 7 חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) (תיקון), תש"ס-2000, ס"ח מס' 1733 מיום 4.4.2000, עמ' 140.
- 8 כאן המקום לציין כי אין פסול במעורבות פוליטית-אידאולוגית באסדרה, כשם שאין בהכרח יתרון באסדרה, שהיא כביכול "מקצועית" ונטולת פוליטיזציה. הטיעון מתרכז בהיבט המעורבות של הדרג הפוליטי בתחום תוכן השידורים, שהרגישות למעורבות פוליטית בו גדולה בשל החשש למעורבות בעלת גוון פוליטי בחופש הביטוי.
- 9 חוק סיווג וסימון שידורים, תשס"א-2001, ס"ח תשס"א מס' 1773 מיום 11.1.2001, עמ' 131.
- 10 חוק הבוק (תיקון מס' 25), תשס"א-2001, ס"ח תשס"א מס' 1807 מיום 9.8.2001, עמ' 561.
- 11 חוק סיווג וסימון שידורים, תשס"ב-2002, ס"ח תשס"ב מס' 1829 מיום 12.2.2002, עמ' 134.
- 12 חוק איסור שידורים שלא כדין (תיקוני חקיקה), תשס"ד-2004, ס"ח תשס"ד מס' 1955 מיום 10.8.2004, עמ' 499.
- 13 ס"ח תשס"ה מס' 1971 מיום 6.1.2005, עמ' 70.
- 14 ס"ח תשס"ו מס' 2035 מיום 22.11.2005, עמ' 16.
- 15 חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), תשס"ה-2005, ס"ח תשס"ה מס' 1997 מיום 11.4.2005, עמ' 385.
- 16 חוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), תשס"ה-2005, ס"ח תשס"ה מס' 2026 מיום 10.8.2005, עמ' 964.

- 17 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), תשס"ו-2006, ס"ח תשס"ו מס' 2057 מיום 15.6.2006, עמ' 322.
- 18 ס"ח תשס"ז מס' 2089 מיום 27.3.2007, עמ' 155.
- 19 ס"ח תשס"ח מס' 2133 מיום 10.2.2008, עמ' 192.
- 20 ס"ח תש"ע מס' 2212 מיום 22.10.2009, עמ' 232.
- 21 חוק להגבלת עוצמת הקול בתשיירי פרסומת, בקדימונים ובשידורים אחרים (תיקוני חקיקה), תשס"ח-2008, ס"ח תשס"ח מס' 2163 מיום 6.7.2008, עמ' 620.
- 22 ס"ח תשע"א מס' 2276 מיום 17.2.2011, עמ' 302.
- 23 ס"ח תשע"א מס' 2276 מיום 17.2.2011, עמ' 338.
- 24 חשוב לציין כי לפחות במקרה אחד, בתיקון מס' 18 לחוק (ס"ח תשס"ג מס' 1875 מיום 21.11.2002, עמ' 84), הוקשחו ההסדרים הנוגעים לבעלי הזיכיונות, ובניגוד למגמה הדה-רגולטורית הכללית שאפיינה את התיקון הזה ואת רובם המוחלט של התיקונים האחרים, נקבעה במקרה זה מגבלה שלא אפשרה עוד אחזקה משותפת של גוף משרד וחברת כבלים, ובכך התהוותה מציאות שהעיבה על התחרות בענף הטלוויזיה המסחרית בעשור הראשון לקיומה.
- 25 ס"ח תשס"ב מס' 1836 מיום 21.3.2002, עמ' 200.
- 26 ס"ח תשס"ב מס' 1836 מיום 21.3.2002, עמ' 201.
- 27 ראו ה"ש 6: חוק הבזק (תיקון מס' 25), תשס"א-2001, ס"ח תשס"א מס' 1807 מיום 9.8.2001, עמ' 561.
- 28 חוק הבזק (תיקון מס' 4), תשמ"ו-1986, ס"ח תשמ"ו מס' 1192 מיום 13.8.1986, עמ' 224.
- 29 אף כי סמכות הביטול הועברה בתיקון זה מידי השר לידי המועצה.
- 30 ס"ח תשס"ג מס' 1875 מיום 21.11.2002, עמ' 84.
- 31 "הערוץ השלישי" הוא שמו על פי חוק של "ערוץ 10".
- 32 ס"ח תשס"ג מס' 1899 מיום 6.8.2003, עמ' 528.
- 33 זיכיון שחודש לבסוף בתיקון מס' 22 (ס"ח תשס"ה מס' 1971 מיום 6.1.2005, עמ' 70), כאמור לעיל.
- 34 סעיף 10 לתיקון מס' 19.
- 35 ס"ח תשס"ו מס' 2035 מיום 22.11.2005, עמ' 16.
- 36 סעיף 3 לתיקון מס' 26.
- 37 רק לשם ההשוואה, חוק החוזים (חלק כללי), המסדיר את כלל דיני החוזים בישראל, משתרע על פני שבעה עמודים בלבד.
- 38 <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=790068>
- 39 לשון-רע-דרוקר-ביבטורס www.what2do.co.il
- 40 <http://www.haaretz.co.il/gallery/1.1447898>

- <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/296/229.html> 41
- <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000695928> 42
- <http://www.themarket.com/advertising/1.1583519> 43
- <http://b.walla.co.il/?w=/3050/1884547>; <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340> 44
L-4160290,00.html
- <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000717585> 45
- http://www.rashut2.org.il/news_inner.asp?catid=58&CurrentPage=9&pgid=71859&ShowPage=163&from=NewsLobby&stts=0 46

רשימת המקורות

טוקטלי, א' (2000), מדיניות תקשורת בישראל, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
טל, י' ועברי-עומר, ד' (2010), הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל:
הצורך בהקמת רשות תקשורת, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
פילק, ד' (2006), פופוליזם והגמוניה בישראל, תל אביב: רסלינג.

- Gandal, N. (2002). New horizons: Telecommunications policy in Israel in the 21st century. Available at <http://sapir.tau.ac.il/papers/sapir-wp/11-02.pdf>
- Press, L. (2009). Broadband policy: Beyond privatization, competition and independent regulation. *First Monday*, 14(4-6). Available at <http://firstmonday.org/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/2374/2159>
- Schejter, A. (2009). *Muting Israeli democracy: How media and cultural policy undermine freedom of expression*. Urbana: University of Illinois Press.

