הכנסת

15/12/2025
כ"ה/כסלו/תשפ"ו

לכבוד,
עו"ד שגית אפיק,
היועצת המשפטית לכנסת

הנדון: <u>הועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (השידורים)</u>

שלום רב,
אנו הח"מ, חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), מבקשים לפנות אליך בדברים הבאים כדלקמן:

1. לאחרונה שוב היינו עדים לרצונה של הממשלה לרמוס את הכנסת, במסגרת הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (להלן – הצעת החוק).

2. ראשית, בכללי הכנסת נקבע שהצעת חוק ממשלתית תזכה להליך חקיקה ייחודי, שאינו חל על הצעות חוק פרטיות, וזאת מתוך תפיסה שהליך החקיקה הממשלתי נעשה בהליך פנים ממשלתי תקין, הכולל עבודת מטה רצינית, פרסום תזכיר חוק להערות הציבור, ואישור של היעוץ המשפטי לממשלה בעניין חוקתיות החוק וחוקיות ההליך שבו קודם. והנה, בתחתית הצעת החוק, שהיא מוצגת לכנסת כהצעת חוק ממשלתית, פורסמה כוכבית ובה נכתב כי "יובהר כי הצעת חוק זו לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה כמתחייב לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה :2.3005 טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

3. מה שמסתתר מאחורי ה"כוכבית" היא מניעה משפטית שהטילה היועצת המשפטית לממשלה על קידום הצעת החוק לקריאה ראשונה, בשל פגמים מהותיים שנפלו בהליך הכנתה של הצעת החוק הממשלתית. פגמים אלו פורטו בפנייתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, לשר המשפטים מיום 21.9.2025. אלא שוועדת השרים לחקיקה התעלמה מעמדת היועצת המשפטית לממשלה והחליטה ביום 21.9.2025 לאמץ ללא סייגים את הצעת החוק והיא פורסמה ברשומות ביום 21.10.2025 ובאותו יום הובאה לכנסת והתקבלה בקריאה ראשונה.

רקע זה, המעיד כבר על פגמים קודמים בהכנת הצעת החוק, מחזק את הצורך בזהירות יתרה והקפדה על הליך חקיקה תקין ויסודי בכנסת.

4. הפגמים הפרוצדורליים בהליך החקיקה של הצעת החוק המדוברת לא הסתיימו שם. מיד לאחר מכן החליטה ועדת הכנסת להקים ועדה מיוחדת שתדון בהכנת הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית במקום ועדת הכלכלה, מכוח סעיף 83 לתקנון הכנסת. הסיבה הברורה לכך הייתה הרצון של שר התקשורת, ח"כ קרעי, להוציא את החוק מוועדת הכלכלה בשל חילוקי דעות מהותיים שקיימים בינו לבין יו"ר הוועדה, ח"כ דוד ביטן. ואכן בדיון שהתקיים בוועדת הכנסת ביום 1.12.2025, ציין חבר הכנסת דוד ביטן, יו"ר ועדת הכלכלה כי הוא מתנגד להעברת הצעת החוק מועדת הכלכלה, והוסיף: "לצערי אני נמצא בצומת דרכים שאני צריך להגן על הכנסת מפני ממשלה בפגיעה בסמכויות הכנסת ובמעמד שלה".

5. לקראת הדיון בוועדת הכנסת ביום 1.12.2025 חווית את עמדתך כי הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק היא ועדת הכלכלה. וכך כתבת: "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 הקיימת בתחום השידורים והתקשורת".

6. עוד קבעת כי "יו"ר ועדת הכנסת, ח"כ אופיר כץ, קבע שני תנאים מצטברים להעברת הצעת חוק לוועדה שאינה הוועדה המוסמכת: האחד, הסכמת יו"ר הוועדה המוסמכת; והשני, הסכמת הייעוץ המשפטי לכנסת. בעניינה של הצעת החוק הזו, שני התנאים האמורים לא מתקיימים: יו"ר ועדת הכלכלה הביע את התנגדותו והוא מבקש לדון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה, ואף לעמדתי, הוועדה המוסמכת היא ועדת הכלכלה ואין בנמצא נסיבות חריגות לקביעה אחרת".

7. אם לא די בכך, קבעת 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. בנוסף, גם העבודה המנהלית-מקצועית של הכנסת עלולה להיפגע בשל הקמת ועדה לענין מסוים כאמור, שכן לא יעמדו לרשות אותה ועדה המומחיות והניסיון שצברו חברי הוועדה הקבועה והצוות המקצועי המלווה אותה". והמשכת וקבעת: "לעמדתי, החלטה מסוג זה תהווה פגם בהליך החקיקה של הצעת החוק".

8. במכתב נוסף מיום 18.11.2025 הדגשת כי דוגמאות למהלכים דומים שבוצעו בכנסת, שהציג השר קרעי, אינן מובילות לשינוי עמדתך, בשל היותן שונות מהמקרה הנוכחי.

9. המשמעות של העברת הדיון בהצעת החוק לוועדה המיוחדת הינה שלילה של יכולתנו ותפקידנו כמחוקקים להעביר ביקורת פרלמנטרית אפקטיבית על מהלכי הממשלה ולהקפיד על הליך חקיקה תקין.
יודגש בהקשר זה כי הוועדה המיוחדת אינה בעלת הניסיון המקצועי והן המשפטי כמו ועדת הכלכלה

להתמודדות עם הצעת חוק תשתיתית כזו, שיש בה להשפיע על שוק התקשורת לדורות קדימה, ועל כך השפעה גם על חברי הכנסת בוועדה בהתמודדות עם הצעת החוק וביצוע מלאכתם.

10. ואכן, בשלושת הדיונים שהתקיימו, ברצף, בשבוע שחלף בהצעת החוק נוכחנו לדעת כי החששות בנוגע להשתלטות הממשלה על עבודת הכנסת התממשו באופן מלא ועולה שהממשלה היא שמפקחת על עבודת הכנסת ולא ההפך.

11. ראשית, שר התקשורת נוכח בישיבות, והצהיר על כך שינכח בכל הישיבות הבאות עד לאישור החוק בוועדה. השר מעורב פעיל בניהול הישיבות ולמעשה הוא שמנהל את הישיבה בפועל מול חברי הכנסת, אורחי הוועדה ועובדי המדינה. כך ובמקרים שונים, עולות סוגיות עקרוניות, והשר פועל לסיום מהיר של הדיון בלא מיצויו. מעורבות פעילה זו של השר בהליך חקיקה, פוגעת קשות בהפרדת הרשויות, במעמדה של הכנסת וביכולתה העצמאית שלה כמוסד ושל ח"כ בפרט לבצע את הנדרש, וההכרח.

12. שנית, ניהול הוועדה בפועל אינו מאפשר לחברי הכנסת לבצע את מלאכתם ולהפנות שאלות ענייניות לגורמי המקצוע המגיעים לדיוני הוועדה. כך ח"כ, שהינם חברי וועדה, מוצאים עצמם משוללי זכות יסודית ומנועים מלשאול שאלות או להתייחס לגורמי המקצוע, למוזמנים וכדומה ועבודת החקיקה והפיקוח נפגעת קשות.

13. בנוסף, עולה שיו"ר הוועדה מתקשה לנהל את הוועדה ולכן בוחרת באפשרות "הקלה" להוציא את חברי הכנסת מחדר הוועדה תכופות וזאת אף בניגוד לכללי הכנסת וללא הצדקה בקריאות רציפות. ההוצאות התדירות של חברי הכנסת מהדיונים אינן מאפשרות ליצור רצף מקצועי בעבודת הוועדה. זאת במיוחד בהביא בחשבון שמדובר בהצעת חוק ארוכה, סבוכה ובעלת חשיבות רבה על הדמוקרטיה הישראלית.

14. נוסיף שעל אף שנשמעו דברי פתיחה על ידי מספר גורמי ממשלה, חברי כנסת ואורחים, יו"ר הוועדה לא אפשרה למי מחברי הכנסת שנכחו בכל דיוני הוועדה ואף לחלק מחבריה, במשך שעות להתייחס להצעת החוק. בנסיבות אלה, יכולתם של חברי הכנסת לממש את זכות ההשתתפות נפגעת באופן עמוק. יצוין שפגם מהותי זה מתווסף לקושי של אותם ח"כ לקחת חלק פעיל, רציף ועקבי בוועדה כאשר במקביל, מתנהלים בכנסת דיונים עקרוניים וחשובים, במספר ועדות שונות בהם הם חברים.

15. שלישית, הדיון נעדר כל סדר על אף מורכבותו של החוק. כך לשם הדוגמא משרד התקשורת טען לשינויים שביצע בהצעת החוק בהמשך לעמדת רשות האסדרה. לאחר שהנושא עלה לדיון, לבקשת חברי ועדה, יו"ר הוועדה ביקשה כי המשרד יעביר לחברי הוועדה את השינויים שערך על מנת ללמוד על תיקון הפגמים המהותיים עליהם הצביעה רשות האסדרה. ואולם, המשרד נמנע מלעשות זאת, אף בדיון למחרת היום ולמעשה עד עתה. רשות האסדרה שהינה גורם מהותי ומשמעותי **לא הוזמנה** כלל לדיון הראשון ונעדרו נציגיה מהדיון השלישי, זאת אף שנותרו שאלות יסודיות מרובות בנוגע לדו"ח שערכה ולדברים שהשמיעו נציגיה בדיון השני שחלקם עמדו בסתירה מהותית מעמדת מנכ"ל משרד התקשורת והשר.

16. כאמור מדובר בהצעת חוק מורכבת ביותר ובעלת משמעות שאין להמעיט עוצמתה, על שוק התקשורת, על הדמוקרטיה ועל האזרחים, שנותבה לוועדת אד-הוק, יש מאין, שאינה האכסניה הטבעית לטיפול, עיבוד וניהול וללא הצוות המקצועי והמנוסה של וועדת הכלכלה, אלא ובאופן לא שגרתי, עם שלושה יועצים.

17. סדר הדברים המתחייב בהליך חקיקה מורכב מעין זה הוא הפוך: ראשית, על הצוות המקצועי ועל חברי הוועדה ללמוד את הנושא ואת הצעת החוק. לכל הפחות יש לאפשר לחברי הוועדה ולייעוץ המשפטי של הוועדה להקדיש זמן טרם תחילת הדיונים. לוח הזמנים המיידי, האינטנסיבי והרציף (בלא כל הצדק והכרח) שנכפה על חברי הכנסת ועל הצוות המקצועי אינו מאפשר ללמוד את הצעת החוק ואת השלכותיה. הכרות בסיסית עם הצעת "על הדרך" במהלך הדיונים ובמקביל להם אינה אפשרית ואינה ראויה. כך חברי הוועדה אינם יכולים לגבש את עמדתם כמתחייב.

כזכור, הממשלה השתהתה בהגשת הצעת החוק לכנסת כשנתיים וחצי.

18. לא ניתן להתעלם מהנסיבות העגומות שבעטין הצעת החוק נדונה בוועדה המיוחדת, חוות הדעת המקצועיות שפורסמו מבעוד מועד והתריעו טרם תחילת עבודת הוועדה: של הייעוץ המשפטי לממשלה, של רשות האסדרה ושל הייעוץ המשפטי של הכנסת על פגמים מהותיים, חלקם יורדים לשורש ההליך, אשר אינם מאפשרים לקיים הליך תקין.

19. אשר על כן, אנו מבקשים את מעורבותך המיידית בהתנהלות הוועדה, כך **שזכותם הבסיסית של חברי הכנסת, להשתתף בהליך החקיקה, ובפיקוח על עבודת הממשלה -לא תפגע**. ההתנהלות האמורה היא עוד שיא ברמיסת הממשלה את הכנסת, באמצעות שליטה המוחלטת בחברי הקואליציה (שאגב באופן כמעט גורף מדירים עצמם לחלוטין משיבות הוועדה).

20. **אנו מבקשים לשוב ולהציב תמרור אזהרה בדבר הפגיעה במעמד הכנסת ובכלים הפרלמנטריים הקיימים לחברי הכנסת בהליך החקיקה והפיקוח על הרשות המבצעת. הכנסת צריכה, ויכולה, לתקן את רמיסת הליך החקיקה התקין ואת הפגם המוביל לפגמים נוספים, ולהשיב את הצעת החוק, כבר עתה, בזמן אמת, למסלול החקיקה התקין**.

21. יצוין וכידוע לנו, נגד הפגמים בהליך החקיקה הוגשו שלוש עתירות על ידי גופים אזרחיים (ארגון העיתונאים, הצלחה ומועצת העיתונות). אנו שותפים לעמדה שיש להגן על הכנסת מפני הממשלה, ולאפשר את בחינת הפגמים בזמן אמת ולא רק בדיעבד, בעוד זמן רב, לאחר שהחוק יושלם. בחינה בדיעבד של הפגמים הפרוצדוראליים מאיינת, הלכה למעשה, את האפשרות למנוע את הפגיעה בכנסת. התערבות בפגמים אלו בדיעבד אף מחייבת סעד קיצוני של ביטול החוק, דבר שהוא לא רצוי, וגם יעצים את המתח בין הרשויות. לעומת זאת, דיון בפגם הנטען בסמיכות להתרחשותו, יאפשר החזרת הליך החקיקה למסלולו התקין, תיקון הפגם בזמן אמת והמשך הליך החקיקה.

22. בהתאם לחוק הכנסת, היועץ המשפטי לכנסת "ייעץ לכנסת ולוועדותיה בכל ענין הנוגע להליכי החקיקה ויפעל להבטחת תקינותם". תכלית מרכזית בחקיקה לתפקיד היועץ המשפטי לכנסת ומיסודו כגוף עצמאי הייתה **<u>לחזק את הכנסת מול הממשלה</u>**. אנו מבקשים **שהייעוץ המשפטי לכנסת יגן בפני בג"ץ על עמדתו שלו בנושאים פרוצדוראליים, וכי הממשלה תכבד את חוות הדעת של היועצת המשפטית בעניינים של תקינות הליך החקיקה**. אם אין טעמים כבדי משקל לסטות ממנה, יש לראות אותה כחוות דעת המשקפת את הדין, ולפעול כאמור בה.

23. עמדה של הכנסת, שתוצג בפני בג"ץ, לפיה על הממשלה לכבד את חוות הדעת של היועצת המשפטית לכנסת תסייע בכיבוד ובהגנה, במסגרת הפרלמנטרית, של עקרונות היסוד של הליכי החקיקה, ותאפשר לכנסת לתפקד תחת כללי משחק הוגנים.

לאור האמור, נבקש שעמדת הכנסת בעתירות אלו תשקף את עמדתנו לעיל, ולמצער - שעמדתנו זו תצורף לתגובה הכנסת.

חה"כ שלי טל מירון	חה"כ אפרת רייטן מרום	חה"כ יבגני סובה
שלי טל מירון		

העתק:
יו"ר הכנסת, ח"כ אמיר אוחנה
היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה