

פירוט שלבי הטיפול בהצעת חוק "הרחבת מערך השידור הדיגיטלי ("DTT")

1. הרחבת מערך השרות הדיגיטאלי הינו פרויקט שנועד לאפשר קליטה חופשית על בסיס טכנולוגיה דיגיטאלית, שלא באמצעות חברת הכבלים או הלוויין, של שידורי מספר ערוצי שידור חופשיים. לצורך הסדרת מתכונת השידורים לרבות רשימת הערוצים שישודרו, גובשה הצעת חוק בנושא (חוק שידורי טלוויזיה באמצעות מערך הפצה קרקעי בטכנולוגיה ספרתית, התשע"א-2011). ההצעה התבססה על סיכום עבודת צוות שהוקם מכוח החלטת ממשלה קודמת בנושא⁴.
2. מעיון בסיכום העבודה שהכין הצוות⁵ עולה שהוא היה שטחי וכללי, לא התקיים במהלך עבודתו שימוע כלשהו ובמסמך הסיכום אף נכתב בהקשר זה: "כיוון שהצוות ממליץ, בעת זו, לשלב במערך רק ערוצים ציבוריים וערוצים ייעודיים הוחלט שלא לבצע שימוע לחברות בתחום. מעבר לכך יודגש, כי במסגרת הליך החקיקה יושמעו טיעוני החברות והם יילקחו בחשבון בתוך מגוון השיקולים. לגבי הסוגיות אותן רואה הצוות כשינוי יסודי בהגדרת הפעילות של המערך והן כבעלות השלכות משמעותיות יותר על פעילות הגופים המשדרים הנוכחיים, כגון: הפרטת מערך השידורים, שילוב ערוצי ספורט וילדים וחקצאת ערוצי HD לזכייניות הערוצים המסחריים, מוצע כי תתבצע בחינה נוספת בהמשך ויבוצע שימוע טרם הגשת המלצות בעניין זה לממשלה".

פעילות גיבוש מדיניות שאמורה היתה להסתכם למסמך מדיניות מנותח, מבוסס ובשל לחקיקה, הועברה לשלב החקיקה חסרה, כשמלכתחילה נקבע שההשלמות הנדרשות יבוצעו תוך כדי תהליך החקיקה.

3. להלן אבני הדרך בקידום החקיקה במהלך 2011:
 - א. 6/2/2011 - החלטת ממשלה מס' 2832 בנושא "הרחבת מערך השידור הדיגיטלי" המבוססת על המלצות הצוות. במסגרת ההחלטה נקבע בין היתר:
 - 1) בסעיף 2.ג. (להלן ה"סעיף") כי לשר התקשורת בהתייעצות עם שר האוצר תינתן סמכות להוסיף ערוצים בתנאים בכפוף למוגדר באותו סעיף.
 - 2) בסעיף 9 הוטל על משרד התקשורת בתיאום משרד האוצר להפיץ תזכיר חוק ולהגישו לוועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 45 ימים.
 - ב. 17/2/2011 - טיוטת תזכיר ראשונית שהוכנה ע"י הלשכה המשפטית⁶. "הסעיף" שבהחלטת הממשלה נכלל כלשונו (עם תיקוני נוסח קלים ללא משמעות).
 - ג. 8/3/2011 - הופצה, פנימית במשרד (לרבות המועצה לשידורי כבלים ולוויין) טיוטת

⁴ החלטה מס' 2026 מ- 15/7/2010 בנושא: "ניצול תשתיות דיגיטאליות ושיפור השירות לאזרח בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית"

⁵ נספח ד' 13

⁶ נספח ד' 12.

מוסף 9

תזכיר⁷ תוך מתן כשעה להתייחסות (הופץ ב- 20:00 להתייחסות עד 09:00 למחרת), לקראת פרסום התזכיר. ה"סעיף" ללא שינוי. התזכיר פורסם ב- 10/3/2011

ד. במהלך מרץ התקבלו הערות גופים חיצוניים⁸.

ה. 17/4/2011 – טיוטת תיקון לתזכיר הופצה לסבב הערות. בגרסה זו נוסף ל"סעיף" תנאי מסוים בנוסח: "תוך מתן הזדמנות שווה לגופים נוספים המשדרים סוגי שידורים דומים, בבחירת הגוף ששידוריו יופצו באמצעות המערך"; יוער שבהפצה לא נכללה המועצה לשידורי כבלים ולווין⁹ לה נשלח עותק ב- 15/5/11 לאחר שיו"ר המועצה פנה ב- 11/5/11 וטען שנודע לו שהופצה טיוטה עדכנית (על פי הלשכה המשפטית המועצה לשידורי כבלים ולווין נשמטה בטעות).

ו. במהלך חודש מאי קיימה היועצת המשפטית פגישות או שיחות טלפוניות¹⁰ עם משרד האוצר (4/5), יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולווין, פגישה עם היועץ המשפטי של המועצה לשידורי כבלים ולווין (23/5), עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) (17/5, 30/5). בשיחות עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ניסו לגבש פיתרון ונאמר לה שאין לכלול את הסעיף בהעדר פיתרון - מתכונת אסדרה.

ז. 17/5/2011 – התקיימה פגישה אצל שר התקשורת. בעדכון¹¹ שמסר עו"ד שהשתתף נכתב בהקשר ל"סעיף": "... לעניין, אין ממש החלטה. לא דחה את ההצעה שנכלול בחוק". לא נמצא שהתקיימה ישיבה נוספת.

ח. בין 17/5 ל- 30/5 עדכנה היועצת המשפטית שקיימה מספר שיחות עם השר ובהם טענה שהשר מסר לה שאם לא תמצא מתכונת אסדרה כוללת לערוצים נוספים אין מקום לכללם בטיוטת החוק.

ט. 30/5/2011 – טיוטת תזכיר¹² - הופצה בשעות אחר הצהריים (יום ב') תוך בקשה להתייחסות דחופה במטרה להעבירה לוועדת שרים לענייני חקיקה שתתקיים ביום א' שלאחר מכן. בטיוטה זו, דקות אחדות לפני שפורסמה, נמוח ה"סעיף" ונומק: "מאחר ולא נמצא הסדר ראשוני, לאחר בחינה משפטית, אנו סבורים בשלב זה כי המתכונת המתאימה לעניין הגופים הנוספים, היא לכלול במסגרת דברי ההסבר התייחסות להחלטת הממשלה ולכוונת הממשלה להביא בהמשך תיקון חקיקה בנושא הגופים הנוספים, ובכלל כך לקבוע את מתכונת ההסדרה".

י. 30/5/2011+31/5/2011 – התנגדות הן של משרד האוצר (לרבות נציג היועץ המשפטי במשרד האוצר) והיועץ המשפטי של המועצה לשידורי כבלים ולווין למספר סעיפים

⁷ נספח ד14.

⁸ כדוגמא – התייחסות חברת שידורים המתנגדת לסעיף - נספח ד18.

⁹ נספח ד15.

¹⁰ האמור מבוסס על התייחסות היועצת המשפטית (נספח ד16 א).

¹¹ לא נמצא פרוטוקול פורמלי. ערכון פנימי הועבר ע"י עו"ד שהשתתף בפגישה והועבר ליועצת המשפטית ולעו"ד נוספים כלשכה

– נספח ד16.

¹² נספח ד17.

מוסף 9

בטענה שאינם עומדים בהמלצות הצוות והחלטות הממשלה¹³. בין היתר החזיר נציג משרד האוצר את "הסעיף" שנמחק; נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר כתב לצד הנימוק שהוזכר לעיל: "אנו מתנגדים למחיקה. למה הכוונה - לא נמצא הסדר ראשוני? בעינינו סעיף זה מספק".

יא. 31/5/2011 – טיוטת דברי הסבר לטיטוטת התזכיר – הופצה¹⁴ בשעות אחר הצהריים (יום ה'). בין היתר נכתב בסעיפי הרקע: בפרק הערות מרכזיות שהתקבלו לתזכיר ממשרדי הממשלה ורשויות ציבוריות אחרות – "יושלם לקראת ההגשה לוועדת השרים לענייני חקיקה";

יב. 1/6/2011 – טיוטת תזכיר הופצה בשעה 09:00 בבוקר לנציגי משרד האוצר¹⁵ תוך ששוב, למרות תגובות היועצים המשפטיים של משרד האוצר והמועצה לשידורי כבלים נמחק ממנה ה"סעיף" בפעם השנייה. נציג משרד האוצר חזר וכתב¹⁶ (בשעה 09:30): "אנו מתנגדים לנוסח הנוכחי, אפשרות שילוב הגופים הנוספים הוא חלק מהותי ואינטגרלי מהחלטת הממשלה ואי לכך יש הכרח להכלילו בתזכיר החוק"; בתגובה כתב עו"ד מהלשכה המשפטית במשרד התקשורת¹⁷: "זוהי עמדת המשרד. ככל שהעמדה המשפטית של משרד האוצר שונה, נודה אם תובחר לנו". בשעות הצהריים הועברה טיוטת הצעת החוק ללשכת השר וממנה הועברה למזכירות הממשלה.

יג. למחרת (2/6/2011) התקבלה שוב התנגדותם של המועצה לכבלים ונציג (הלשכה המשפטית) במשרד האוצר¹⁸. נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר צרף גרסה מתוקנת שבין היתר נכלל בה "הסעיף", וכתב כי בכוונתם להעלותה בפני ועדת השרים וכן כתב: "...האמור הינו עמדת משרד האוצר, בתיאום עם שר התקשורת, בהתאם להוראות החלטת הממשלה".

יד. בשעות אחר הצהריים (2/6/2011) כתב¹⁹ נציג הלשכה המשפטית במשרד התקשורת כי בכוונת המשרד להעלות לוועדה עקרונית וכללים לעניין "הסעיף".

טו. באותו זמן, שבין העברת החומר למזכירות הממשלה ועד מועד דיון ועדת השרים (5/6/2011), מסרה היועצת המשפטית שקיימה מספר שיחות עם השר וכן התקיימה פגישה אצל השר בהשתתפות נציגת משרד המשפטים. על פי הנחיית השר התקיים בבוקרו של מועד דיון ועדת השרים דיון שבו השתתפו נציגי משרד האוצר והמשפטים ובמסגרתו גובשה מתכונת אסדרה לגופים הנוספים, ששולבה לבסוף בהחלטה של ועדת השרים לענייני חקיקה בעניין אישור טיוטת החוק.

¹³ נספח ד19.

¹⁴ נספח ד20.

¹⁵ נספח ד21.

¹⁶ נספח ד22.

¹⁷ נספח ד23.

¹⁸ נספח ד24, אשר החזיר שוב את הסעיף האמור שנוסחו הוא: "גופים נוספים כתנאים שירה עליהם השר, לאחר התייעצות עם שר האוצר, מועצת הרשות השנייה....."

¹⁹ נספח ד25.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"ראשית נציין לעניין זה, כי חלק מהותי מהביקורת המופיעה בסעיפים האמורים אינו מופנה כלפי הלשכה המשפטית כלל, ואין מקומו בדו"ח ביקורת המופנה כלפיה. הצוות שגיבש את המדיניות על בסיסה נוסחה הצעת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"א-2011 ("הצעת החוק") הוא צוות בינמשרדי שבו היו חברים נציג השר, יו"ר מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר. בצוות לא היה חבר נציג הלשכה המשפטית והלשכה המשפטית אף לא התבקשה לתת ליווי משפטי לעבודתו. נוכח האמור, כל ביקורת על טיב העבודה של הצוות אין מקומה בדו"ח ביקורת המופנה כלפי הלשכה המשפטית."

"יתרה מזאת, בשל אותו טיב עבודה ממש, בבואה לעבוד על נוסח החקיקה, על בסיס המדיניות שגובשה במסגרת עבודת הצוות, נתקלה הלשכה המשפטית בבעיות משפטיות מהותיות שלא ניתן להן מענה במסגרת עבודת הצוות ושאלנו לא היינו מודעים כלל לקיומן (שכן כאמור, הצוות בחר שלא לקבל מהמשרד ייעוץ משפטי), ואשר לשם קידום שלבי החקיקה נדרש היה לתת להן מענה. כך, בעוד שבהמלצת הצוות, ובעקבות זאת בהחלטת הממשלה, צויין כי לשר התקשורת, בהתייעצות עם שר האוצר, תינתן סמכות להוסיף למערך ערוצים נוספים, הרי שבהמשך הליך החקיקה, בחינה מעמיקה של העניין ברמה המשפטית העלתה כי לא ניתן לכלול בהצעת החוק סעיף כאמור, מבלי לקבוע במקביל בחקיקה ראשית איזו הסדרה תחול על הגופים הנוספים כאמור."

"ציווין לעניין זה, כי הנושא האמור הובהר מספר פעמים, בין היתר, כאמור בסעיף 3(ו) שלעיל, בפגישה שקוימה עם נציגי משרד האוצר, בפגישה עם יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, וכן בשיחות טלפוניות עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) שאף ציין כי עמדתו המשפטית היא שבהעדר פתרון להסדרת הערוצים הנוספים לא ניתן יהיה לכלול את הסעיף הנוגע לגופים הנוספים במסגרת הצעת החוק שתוגש לוועדת השרים לענייני חקיקה."

למרות שהתבקש, לא התקיים במהלך חמשת השבועות שמתחילת מאי דיון מסודר אחד בהשתתפות כל הגורמים המעורבים. במקומו התקיימו שורת התייעצויות בהרכבים שונים וחלקיים. התייעצויות אלו לא סוכמו בכתב ולא פורסמו לשאר המעורבים.

המקרה מדגים תהליך קביעת מדיניות שטחי וחלקי ומעבר בטרם עת לשלב חקיקה במסגרתו הלשכה המשפטית שימשה למעשה כגורם המוביל את עבודת גיבוש המדיניות. לדעת הביקורת הובלה זו אינה אמורה להיות חלק מתפקידו של יועץ משפטי ויש בה גם התנגשות עם תפקידו של היועץ כ"שומר סף".

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"אציין כי הביקורת בכל הנוגע לנושא זה היא מקוממת במיוחד -

ראשית, כאמור, חלק מהותי ממנה אינו מופנה כלל כלפי הלשכה המשפטית ומקומו אינו בדו"ח שאמור לעסוק בעבודתה;

שנית, הביקורת שכן מופנית כלפי הלשכה המשפטית מתעלמת לחלוטין מהעובדה, העולה מחלק הביקורת שלא מופנה כלפי הלשכה המשפטית - "שחומר הגלם" שהיווה בסיס לעבודת ניסוח החקיקה היה חסר ובעת ניסוח החקיקה היה צורך להשלימו;

שלישית, האמור בטיוטת הדו"ח כאילו לא היה מובן ליועצים המשפטים שהתנגדו להשמטה מהצעת החוק של הסעיף הנוגע לגופים הנוספים מדוע הדבר נעשה, מתעלם מהאמור בסעיף 3(ו) שלעיל לעניין הישיבות שקוימו, בין היתר, בעניין זה, וכן מתעלם מהתכתובת שהועברה למבקר במהלך הליך הביקורת שאף לא מוזכרת במסגרת התשתית העובדתית המובאת בסעיף 3 שלעיל (לעניין זה ר' תכתובת דואר אלקטרוני מהימים 22-23.5.2011 בין נציגי הלשכה המשפטית לבין נציגי משרד האוצר, שהועברה למבקר ביום 26.6.2011);

רביעית, גם לעניין זה האמור בביקורת מעיד על חוסר היכרות מספקת עם הליכי חקיקה - הן עם הדינמיות של ההליכים, הן עם לוחות הזמנים בהליכים אלה שפעמים רבות אינם מאפשרים מתן זמן ארוך להתייחסויות הגורמים חשונים, והן עם משמעות העמדה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) אשר לשם הגשת

מוסף 9

טיוטת הצעת חוק לוועדת שרים לענייני חקיקה נדרש, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה, לציין כי הוא סומך את ידו על טיוטת הצעת החוק מבחינה משפטית; "

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"ראשית, לא ניתן להתייחסותי המקיפה מענה על ידי המבקר. עוד אציין, לעניין הערת שוליים מס' 8 שלעיל, כי לא ברור מדוע מפנה המבקר דווקא לתגובה זו שנתקבלה, ושכבר הוסבר לו כי ככל הנראה הוא אינו מבין את התייחסותה של החברה. נדרשת תעוזה רבה לעמוד על טענה זו."

התייחסות: המענה הובא בפסקת הסיכום שלעיל והוא תקף גם על רקע התגובות. על כן אין מקום לתגובה נוספת.

בהתייחסותה לטיוטת דוח הביקורת (השלישית) כתבה ראש מטה שר התקשורת: "אבקש לאשר כי ההליך לגיבוש החקיקה התאפיין בדינאמיות רבה כפי שקורה במקרים של תזכירי חוק מורכבים המשליכים על אספקטים רבים."