



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)

ירושלים, כ"ה תשרי תשפ"ה
27 אוקטובר, 2024

לכבוד
ח"כ יריב לוין
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

הנדון: חוות-דעת לוועדת שרים לחקיקה בעניין הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024, (פ/4726/25)

על דעת היועצת המשפטית לממשלה, אבקש להביא בפניך את חוות דעתי ביחס להצעת החוק שבנדון, כדלקמן:

- על פי ההצעה, שר התקשורת יוסמך לקבוע מערכת למדידת נתוני הצפייה בטלוויזיה, בין היתר בשים לב לרמת הדיוק של המערכת וליכולתה לפלח את אוכלוסיית הצופים. כל משדר טלוויזיה (ערוץ או פלטפורמה) יחויב להשתמש במערכת המדידה שקבע השר כדי למדוד את נתוני הצפייה בו, ואף לשדר אותם לצופים בשעות השיא.
- עוד מוצע לקבוע כי כל משדר יעביר מדי חודש למאסדר הרלוונטי את כלל הנתונים שאסף, וכי אחת לשנה תועבר סקירה של כלל הנתונים לשר התקשורת שיפרסמה באתר האינטרנט של משרד התקשורת. על פי ההצעה, יכלול הדיווח, בין היתר, נתונים בדבר מספר הצופים בשידור לפי שעה, אמצעי הצפייה בשידור, פילוח האוכלוסייה לפי גיל, מגזר, מין ומקום מגורים.
- לעמדתי, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, הצעת החוק גורמת לפגיעה חמורה ובלתי מידתית בזכות הפרטיות, ובתוך כך בזכות לחופש הביטוי והעיתונות, פגיעה הנובעת ממעורבות שלטונית פוליטית בשוק השידורים, ולכן יש מניעה חוקתית בקידומה.
- אעמוד על עיקרי הדברים.
- נתוני צפייה (רייטינג) נמדדים כיום בשוק הפרטי על ידי "ועדת המדרוג" באופן מדגמי, וולונטרי, בכמות מוגבלת של משקי בית שנתנו הסכמתם לכך, ללא מעורבות שלטונית

- כלשהי.¹ תכליתה העיקרית של המדידה היא "תמחור" זמן המסך לטובת המפרסמים הרוכשים משבצות פרסום.
6. לעומת זאת לפי ההצעה, יתבצע איסוף **כופה ושיטתי** של כלל נתוני הצפייה של כל אדם בישראל, כל אימת שהוא צורך תוכן טלוויזיוני, מבלי שנתן הסכמה מפורשת לכך.
7. נתוני הצפייה בטלוויזיה הם מידע רגיש ביותר. איסופם חודר את דלת אמותיו של הפרט, וחושף בפני רשויות השלטון מידע רחב בדבר תמהיל התוכן הנצרך על ידו. מידע זה עשוי לחשוף, בין היתר, את תחומי העניין של הפרט, את דעותיו ואמונותיו, את נטיותיו המיניות ועוד (ר' הגדרת "מידע רגיש" בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות), והגדרת "מידע בעל רגישות מיוחדת" בסעיף 3 לתיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות, התשפ"ד-2024).
8. **עצם איסוף המידע בכפייה מכלל הציבור, מבלי שניתנה הסכמה מפורשת לכך על ידי כל אדם שנאסף מידע על אודותיו, והעברתו השיטתית לידי רשויות השלטון – מאסדרי השידורים ומשרד התקשורת – עולה כדי פגיעה חמורה בזכות החוקתית לפרטיות.** בדברי ההסבר לא מוצגת תכלית שבכוחה להצדיק את הפגיעה החמורה בזכות החוקתית, וממילא אין התייחסות לעמידתה של ההצעה במבחני פסקת ההגבלה הקבועים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.
9. זאת ועוד, איסוף המידע האמור ברמת הפילוח הנדרשת לפי ההצעה, הכוללת בין היתר מידע על גילו, מינו ומקום מגוריו של האדם, מחייבת כי לכתחילה המידע יאסף באופן מזהה. גם בכך טמונה פגיעה משמעותית בזכות החוקתית לפרטיות, אף אם בסופו של דבר לא יפורסם המידע באופן המזהה פרט מסוים.
10. **בתוך כך וכהמשך לפגיעה המתוארת בפרטיות, המנגנון המוצע במסגרת ההצעה משמעותו פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי ובכלל זה בחופש הביטוי הפוליטי, בזכות הציבור לדעת, בחופש העיתונות ובחופש הפעולה של ערוצי התקשורת אל מול השלטון.** חשיפת התכנים שבהם צופה אדם בפני גוף חיצוני שלטוני פוליטי, מבלי שניתנה הסכמתו לכך, עלולה ליצור אפקט מצנן לגבי התוכן שאותו יצרכו לרבות בתחום החדשות והעיתונות. חשש זה מתעצם על רקע ההצעה כי מאפייני מערכת המדידה ושיטת המדידה יקבעו על ידי השלטון, וכי המידע שיאסף יעבור במישרין לרשויות השלטון.
11. יתר על כן, פרסום כפוי של הנתונים לציבור, בזמן אמת ובדיעבד, עלול להשפיע על העדפות הצפייה של הצופים, באופן שיעודד צפייה בערוצים שנתוני הצפייה בהם גבוהים יותר. בכך טמון פוטנציאל ממשי לצמצום המגוון התוכני והיקף החשיפה של הציבור לסוגות ולעמדות שונות, גם ביחס לתכנים אקטואליים, ובכלל כך לתכנים שלכתחילה לא הופקו דווקא כדי לזכות ברייטינג גבוה (דוגמת תעודה או סוגה עילית).
12. לבסוף, יצוין כי במסגרת תזכיר השידורים שמקדם משרד התקשורת בימים אלה מוצע הסדר אחר בעניין מדידת רייטינג. אמליץ כי המשך בחינת הנושא, המעורר שאלות

¹ סעיף 28(7) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, מסמיך את מנכ"ל הרשות השנייה "ליטול חלק בעריכת סקרי צפייה והאזנה לשידורים, ובלבד שייצגו את כלל האוכלוסייה בישראל, ולהודיע ברבים את תוצאותיהם". ברם, הרשות השנייה אינה שותפה בועדת המדרוג, אינה מודדת רייטינג באופן שיטתי, והסעיף לא רלוונטי למדידת הרייטינג המתבצעת היום בישראל.

משמעותיות וחשש לפגיעה בזכויות יסוד כמפורט לעיל, יעשה במסגרת הצעת החוק
הממשלתית.

בברכה,

מאיר לוי

משנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

העתק :

היועצת המשפטית לממשלה

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, שרון אפק

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), אביטל סומפולינסקי