

שוק הסלולר הכשר

מחור שחור לאסדרה מאוזנת
שוקי פרידמן

ספטמבר 2020



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
34



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שוק הסלולר הכשר

מחור שחור לאסדרה מאוזנת

שוקי פרידמן

הצעה לסדר 34

ספטמבר 2020

The Kosher Cellphone Market: From Black Hole to Balanced Regulation

Shuki Friedman

עורכת הטקסט: נועה שליטין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-322-0 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020

נדפס בישראל תשפ"א/א

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	תקציר
	מבוא : תקשורת סלולרית בחברה החרדית ופעילותה של ועדת הרבנים לענייני תקשורת
9	
	א. ועדת הרבנים לענייני תקשורת: דרך פעילות ומסגרת נורמטיבית
11	
	ב. האסדרה הקהילתית של הסלולר הכשר: היקף, בחירה חופשית וביקורת פנימית
25	
	ג. שוק הסלולר הכשר: כשל רגולטורי?
39	
	ד. המלצות לאסדרת שוק הסלולר הכשר
54	
	ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"
60	

תקציר

הקהילה החרדית בישראל מונה כ־1,100,000 איש ועושה מאמצים כבירים כדי לשמור על הזהות החרדית מפני איומים מבחוץ ומבפנים. בעיניהם של מנהיגי הקהילה החרדית, רבנים ואחרים, האינטרנט והטלפון הסלולרי טומנים בחובם איום ממשי על שלמותם הרוחנית של בני הקהילה, ועל כן גם על זהותה של הקהילה. עם העלייה בשימוש בטלפונים סלולריים בכלל, ובטלפונים חכמים בפרט, בקהילה החרדית הגבירו את המאמצים להתמודד עם חדירת המכשירים הללו לחברה החרדית. לשם כך פותח משטר רגולציה קהילתי המאפשר לקבוצה של רבנים, נציגים של כמה תת־זרמים חרדיים, לפקח על השימוש בטלפונים סלולריים באמצעות ועדת הרבנים לענייני תקשורת, עמותה רשומה שהוקמה לשם כך בשנת 2005.

כעבור שני עשורים נראה שמאמצי הרבנים נחלו הצלחה. מחקר שצפוי להתפרסם בקרוב במכון הישראלי לדמוקרטיה מצא כי 97% מהחרדים משתמשים בטלפון סלולרי. מתוכם 72% (!) משתמשים בטלפון כשר לא חכם, קרי מכשיר שנמצא בפיקוח ועדת הרבנים, 12% משתמשים בטלפון חכם וכשר (שחסום לתכנים לא רצויים), ו־16% משתמשים בטלפון סלולרי שאינו מפקח כלל. משמעות הדבר היא שוועדת הרבנים שולטת ברוב גדול של שוק התקשורת החרדי, והיא הפוסקת הראשונה והאחרונה באשר לתכנים שיועברו למחזיקי הטלפונים הכשרים ובעיקר לתכנים שייחסמו בפניהם.

מסמך זה מתאר את דרך פעולתה של ועדת הרבנים, את הרגולציה שמסדירה, גם אם באופן רופף, את פעולתה, את השלכות שיש להיעדר כל פיקוח על פעולתה בשגרה ובעיקר בעת חירום, את הביקורת הפנים־קהילתית על דרכי הפעולה של הוועדה ואת האפשרויות העומדות בפני הרגולטור כדי להסדיר את המצב; כן המסמך מסרטט את האיזון הראוי בין בחירתה של הקהילה החרדית להסדיר בעצמה את הפיקוח הרוחני על צריכת התקשורת במגזר החרדי לבין חובתה של המדינה להתערב בהסדרה פנימית זו, שמשפיעה על שוק התקשורת בכללותו.

ממצאיו של המסמך באשר לפעילות ועדת הרבנים קשים. עולה ממנו כי התנהלותה של ועדת הרבנים לענייני תקשורת פראית וכוחנית. היא עושה ככל

העולה על רוחה כאילו לית דין ולית דיין. ביקורת ציבורית קשה, עצומות משתמשים, אלפי תלונות למשרד התקשורת – כל אלו לא הצליחו עד כה לשנות את דרך התנהלותה. למרות התנהלות זו, ומה שנראה כמו מונופול רב-עוצמה השולט במספר עצום של קווים, משרד התקשורת נמנע עד כה מלהתערב בשוק הסלולר הכשר ולאסדרו.

מסקנתו המרכזית של מסמך זה היא שבאה העת לאסדר את שוק הסלולר הכשר. לשם כך המסמך מציע קווים עקרוניים לאסדרה זו לצד המלצות קונקרטיות. התערבות של משרד התקשורת בשוק הסלולר הכשר היא כורח המציאות, אבל יש לעשותה בזירות ומתוך שמירה על איזון נכון בין התחשבות בערכי ליבה של האוכלוסייה החרדית לבין הגנה על הצרכנים החרדים מפני אינטרסים כלכליים מסחריים ואחרים ומפני מונופולזם. מוצע אפוא לאסדר את שוק הסלולר הכשר באמצעות הצעדים הרגולטוריים האלה:

- (1) הקצאת מספרים לקומה כשרה על ידי משרד התקשורת;
- (2) ביטול ההסכמים הכובלים בין ועדת הרבנים לחברות הסלולר;
- (3) התערבות בשוק מכשירי הסלולר הכשר;
- (4) אסדרה של דרכי הפעילות של ועדות הרבנים וחברות הסלולר;
- (5) הקפדה יתרה על הסכמה של צרכנים להטלת המגבלות על ניווד מספרים;
- (6) קביעת סמכותו של שר התקשורת להורות על פתיחת חסימה של מספרים;
- (7) ערעור למשרד התקשורת על חסימת קווים.

לסיכום, המסמך שלהלן מכיר במאפיינים ובצרכים הייחודיים של הקהילה החרדית גם בתחום התקשורת הסלולרית. לצד זאת הוא מצביע על כשל השוק החמור שנוצר בשוק הסלולר הכשר אשר פוגע בראש ובראשונה באוכלוסייה החרדית. ההמלצות יוצרות איזון ראוי בין התחשבות בצרכיה של האוכלוסייה החרדית ובערכיה ובין הרצון לשפר את השירותים הסלולריים שהיא תקבל, מתוך התחשבות בערכים חוקתיים ובנורמות אחרות הנהוגות במדינת ישראל. אימוץ ההמלצות בשלמותן יהיה לטובת הכלל, ובעיקר לטובת החברה החרדית, וגם לתועלתו של שוק הסלולר הכשר, מבחינה ערכית וכלכלית כאחת.

מבוא

תקשורת סלולרית בחברה החרדית ופעילותה של ועדת הרבנים לענייני תקשורת

הקהילה החרדית בישראל מונה כ־1,100,000 איש ועושה מאמצים כבירים כדי לשמור על הזהות החרדית מפני איומים מבחוץ ומבפנים. בעיניהם של מנהיגי הקהילה החרדית, רבנים ואחרים, האינטרנט והטלפון הסלולרי טומנים בחובם איום ממשי על שלמותם הרוחנית של

בני הקהילה, ועל כן גם על זהותה של הקהילה. עם העלייה בשימוש בטלפונים סלולריים בכלל, ובטלפונים חכמים בפרט, הגבירו בקהילה החרדית את המאמצים להתמודד עם חדירת המכשירים הללו לחברה החרדית, ולשם כך פיתחו משטר רגולציה קהילתי המאפשר לקבוצה של רבנים, נציגים של כמה תת־זרמים חרדיים, לפקח על השימוש בטלפונים סלולריים באמצעות ועדת הרבנים לענייני תקשורת, עמותה רשומה שהוקמה לשם כך בשנת 2005 (להלן: ועדת הרבנים).¹

1 על היחס של החרדים לאינטרנט ולטלפון הסלולרי ראו חננאל רוזנברג, מנחם בלונדהיים ואליהוא כ"ץ, "שוברי החומות: פיקוח, גבולות והמערכה על 'הסלולר הכשר' בחברה החרדית", *סוציולוגיה ישראלית* יז (2) (תשע"ו-2016), עמ' 116-137; Karine Barzilai-Nahon and Gad Barzilai, "Cultured Technology: The Internet and Religious Fundamentalism," *The Information Society* 21 (1) (2005), pp. 25-40; Oren Livio and Keren Tenenboim Weinblatt, "Discursive Legitimation of a Controversial Technology: Ultra-Orthodox Jewish Women in Israel and the Internet," *The Communication Review* 10 (1) (2007), pp. 29-56; Heidi Campbell, "'What Hath God Wrought?' Considering How Religious Communities Culture (or *Kosher*) the Cell Phone," *Continuum* 21 (2) (2007), pp. 191-203; Nathaniel Deutsch, "The Forbidden Fork, the Cell Phone Holocaust, and Other Haredi Encounters with Technology," *Contemporary Jewry* 29 (1) (2009), pp. 3-19; Tsurriel Rashi, "The Kosher Cell Phone in Ultra-Orthodox Society: A Technological Ghetto within the Global Village?," in: Heidi Campbell (ed.), *Digital Religion: Understanding Religious Practice in New Media Worlds*, New York: Routledge, 2013, pp. 173-181; Hananel Rosenberg, Menahem Blondheim, and Elihu Katz, "It's the Text, Stupid! Mobile Phones, Religious Communities, and the Silent Threat of Text Messages," *New Media & Society* 21 (2019), pp. 2325-2346; Rivka Neriya-Ben Shahar, "Mobile Internet is Worse than the Internet; It Can Destroy

בעבור שני עשורים, נראה שמאמצי הרבנים נחלו הצלחה. מחקר שצפוי להתפרסם בקרוב במכון הישראלי לדמוקרטיה מצא כי 97% מהחרדים משתמשים בטלפון סלולרי. מתוכם 72% (!) משתמשים בטלפון כשר לא חכם, קרי מכשיר שנמצא בפיקוח ועדת הרבנים, 12% משתמשים בטלפון חכם וכשר (שחסום לתכנים לא רצויים), ו-16% משתמשים בטלפון סלולרי שאינו מפוקח כלל.² משמעות הדבר היא שוועדת הרבנים שולטת ברוב גדול של שוק התקשורת החרדי, והיא הפוסקת הראשונה והאחרונה באשר לתכנים שיועברו למחזיקי הטלפונים הכשרים ובעיקר לתכנים שייחסמו בפניהם.

מסמך זה מבקש לתאר את דרך פעולתה של ועדת הרבנים, את הרגולציה שמסדירה, גם אם באופן רופף, את פעולתה, את ההשלכות שיש להיעדר כל פיקוח על פעולתה בשגרה ובעיקר בעת חירום, את הביקורת הפנים-קהילתית על דרכי הפעולה של הוועדה ואת האפשרויות העומדות בפני הרגולטור כדי להסדיר את המצב, וכן להציע את האיזון הראוי בין בחירתה של הקהילה החרדית להסדיר בעצמה את הפיקוח הרוחני על צריכת התקשורת במגזר החרדי לבין חובתה של המדינה להתערב בהסדרה פנימית זו, שמשפיעה על שוק התקשורת בכללותו.

תודות

אני מבקש להודות למי שסייעו בעבודה על המחקר: לגבריאל אבן צור על עזרתו המצוינת; לחבריי ד"ר דנה בלאנדר, ד"ר נחומי יפה, פרופ' נסים ליאון, ד"ר גלעד מלאך, ד"ר אסף מלחי, ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, פרופ' ידידיה שטרן, פרופ' יובל שני; ולמשתתפי סמינר הסגל של בית הספר למשפטים במרכז האקדמי פרס, פרופ' רון שפירא, ד"ר חמדה גור-אריה, ד"ר אייל כתבן, ד"ר אסף הראל, ד"ר שרון ידן, ד"ר שאול שארף ועו"ד מנשה כהן, על הערותיהם המצוינות שהופנמו בו.

Our Community': Old Order Amish and Ultra-Orthodox Jewish Women's Responses to Cellphone and Smartphone Use," *The Information Society* 36 (1) (2020), pp. 1-18

2 לי כהנר, החברה החרדית על הציר שבין שמרנות למודרניות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרק 6 (בהכנה).

א. ועדת הרבנים לענייני תקשורת

דרך פעילות ומסגרת נורמטיבית

במסמכי ההתאגדות של ועדת הרבנים מוצהר כי מטרתה היא לשכנע את הציבור החרדי להשתמש בטלפונים סלולריים שיש בהם אפשרות לשיחות בלבד ולפעול מול חברות התקשורת כדי שיקצו קווים מתאימים עבור הציבור החרדי.³ מאז הוקמה הוועדה היא אכן

עמדה ביעדיה, וכאמור היום היא חולשת על 72% משוק התקשורת הסלולרית החרדי ועל פי הערכות מפקחת על כ־600 אלף קווים.

המעטפת הנורמטיבית לפעולת הוועדה

ועדת הרבנים יצרה עם הקמתה מנגנון הסכמים המתבסס על ארבעה רכיבים: הראשון, הסכמים עם חברות הסלולר להקמת קומות כשרות, כלומר רצפי מספרים המתחילים בספרות זהות שכל קו טלפון שמספרו שייך להם יהיה בפיקוח של ועדת הרבנים ומזוהה עם הקומה הכשרה ולא יוכל להשתחרר ממנה; השני, הסכמים בין הלקוחות של המספרים הכשרים ובין חברות הסלולר שנגזרים מההסכמים עם ועדת הרבנים; השלישי, הסכמים עם היבואנים של הטלפונים הכשרים, שיוכלו לעבוד רק בקומות כשרות; הרביעי נוצר לאחר הרפורמה של ניידות המספרים, והוא הסכמים בין חברות הסלולר לבין עצמן שהן יכבדו כל אחת את רצפי המספרים של האחרת ויימנעו מלנייד מספרים לחברה שאין לה הסכם עם ועדת הרבנים. לאחר שהקומה הכשרה נוצרה באמצעות הסכמים וולונטריים אלו היא זכתה להכרה משתמעת בחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982 (להלן: חוק התקשורת).

3 ועדת הרבנים לענייני תקשורת (ע"ר), תעודה לרישומה של עמותה, מסמך סרוק בחוך אתר גייזסטאר.

הרובד ההסכמי

כדי ליצור את משטר הפיקוח על משתמשי סלולר כשר כוננה ועדת הרבנים מערכת חוזים עם חברות הסלולר הגדולות בישראל. מערכת זו היא שיוצרת את הקומה הכשרה. במסגרת החוזים הללו הוסכם כי חברות התקשורת יקצו לקומה הכשרה מאות אלפי מספרים המתאפיינים בקידומת ייחודית ובכך מזהים את הקווים ככשרים ומבחינים אותם משאר מספרי הטלפון. מספרי הטלפון הללו יכולים להיות משויכים רק לכרטיסי סים שמאפשרים שיחות קוליות בלבד ושאינם מאפשרים שימוש בתקשורת נתונים כגון גלישה באינטרנט, קבלה של מסרונים או כל שירות אחר. יתרה מזו, מנויים של קו כשר רוכשים טלפונים סלולריים שאישרה ועדת הרבנים, ורובם הגדול אינם מאפשרים לקבל הודעות טקסט גם אם האפשרות אינה חסומה על ידי ספק התקשורת. הן כרטיסי הסים והן המכשירים נושאים חותמת כשרות של הוועדה.

החוזים בין חברות הסלולר לבין ועדת הרבנים כובלים את החברות למגבלות שמאפשרות לוועדת הרבנים שליטה מוחלטת בניהול הקומה הכשרה. על פי ההסכמים הללו חברות התקשורת מחויבות לחסום גישה של מספר כשר אל כל מספר שוועדת הרבנים רואה לנכון לחסום, וכמה מהחברות מחויבות גם לספק לנציגי הוועדה שליטה על מערכת ניהול המספרים. שליטה זו מאפשרת להם לחסום בעצמם על פי שיקול דעתם גישה אל מספרי טלפון. השימוש של ועדת הרבנים בכלי החסימה האלה תכוף, וכך היא מונעת ממספרים כשרים גישה למגוון רחב של שירותים.

החוזים שמשתמשי הקצה של המספרים הכשרים חתומים עליהם מאפשרים את משטר הפיקוח: כל הרוכש מכשיר כשר וקו כשר אמור לחתום על הסכם רכישה עם חברת הסלולר המספקת את הקו הכשר. בהסכם הלקוח מביע את הסכמתו לתנאי שימוש מגבילים במכשיר הכשר ובסים הכשר, לשלילת כל שימוש במכשיר שאינו שיחות ולכל חסימה של מספרים שוועדת הרבנים רואה לנכון. הלקוחות מביעים את הסכמתם גם להגביל את זכותם לנייד את מספריהם מהקומה הכשרה ולהופכם למספרים לא כשרים ולבטל חסימת קווים.

בחוזים בין ועדת הרבנים ליבואני המכשירים הכשרים ועדת הרבנים קובעת את המאפיינים הנדרשים כדי שמכשיר טלפון יוכל לזכות לאישור כשרות. היבואנים מסכימים גם להפיץ את הטלפונים הכשרים רק על ידי מפיצים שזכו לאישור הוועדה.

על פי חוזים בין חברות הסלולר, על בסיס הסכמה עם ועדת הרבנים הן מפעילות קומה כשרה ומאפשרות נידוד של מספר כשר מחברה אחת לחברה אחרת בתוך הקומה הכשרה.

כך, על ידי מסע פרסום רבני אגרסיבי, פיקוח קהילתי הדוק ושורה של הסכמים יצרה ועדת הרבנים משק סגור – של ספקים של קווי סלולר, ספקי מכשירים סלולריים ומשתמשי קצה שמסומנים על ידי מספר מזהה – וכולם כבולים להסדרים שהיא מעצבת, לכללים שהיא מנכיבה ולמכשירים שהיא בוחרת לספק. כך הוועדה השתלטה על שוק הסלולר החרדי ועל כל הרכיבים שלו.

הרובד החוקי

חוק התקשורת והתקנות מכוחו מסדירים את פעולת השירותים הסלולריים בישראל. בשני העשורים האחרונים חלו בחוק שינויים שמשקפים את גלי הרפורמות בשוק התקשורת. בשנת 2005 הושקה הרפורמה המאפשרת נייודות מספרים, כלומר לקוח יכול לעבור מספק שירות אחד לספק אחר ולהיות עם אותו מספר, ובחוק נייודות מספרים נקבע כי שר התקשורת יפרסם תוכנית מספור שמפורטים בה הכללים לניידות מספרים.⁴ בשנת 2010 הוביל משרד התקשורת

4 תיקון מס' 32 (תשס"ה-2005) לחוק התקשורת (בזק ושירותים), תשמ"ב-1982, סעיף 5א(ו), קובע: "בעל רישיון כללי יספק נייודות מספרים לכל מנוי שיבקש זאת, בתוך יום עבודה אחד או בתוך זמן קצר מזה שקבע השר, ויבצע, בלא חשלוש מהמנוי או מבעל רישיון אחר כלשהו, את כל הפעולות הנדרשות ממנו לשם כך לפי סעיף זה". מאז התיקון לחוק פרסם משרד התקשורת שורה של תוכניות לניידות מספרים, העדכנית שבהן

רפורמה בשוק הסלולר שתכליתה הגברת התחרות בין חברות הסלולר והורדת מחירי השימוש בטלפונים סלולריים, ובמסגרתה נקבעו כללים בעניין שירותים הכרחיים שחברות הסלולר מתחייבות לספק ללקוחותיהן, בלא שתהיה להן אפשרות לסטות מהם.⁵

ניידות מספרים

ב־2007 נכנסה לתוקף הרפורמה של ניידות מספרים, שחייבה כל בעל רישיון למתן שירותי סלולר לנייד לבקשת לקוח בתוך זמן מוגדר ומוגבל את מספרו לחברה אחרת לפי בחירתו. החוק ותוכניות המספור לעניין ניידות מספרים (תוכניות הניידות) שפרסם שר התקשורת קבעו את הכללים המפורטים למימוש החובה של ניידות המספרים ואת החריגים לכלל.

כאמור, החוזים בין חברות הסלולר לבין ועדת הרבנים כללו בין השאר הסכמה של חברות הסלולר למנוע ניווד של קווים כשרים אל מחוץ לקומה הכשרה לתוכניות שאינן כשרות. הוויתור של משתמשי הקומה הכשרה על ניווד הוסדר גם הוא בהסכם בין הלקוח לבין חברת הסלולר, שאמור להיחתם בעת רכישה של מכשיר וקו כשרים. המספרים הכשרים מסומנים באמצעות קידומת מיוחדת וידועה. תכלית המניעה של ניווד מספר כשר מהקומה הכשרה לקומה לא כשרה היא לסמן את המכשירים הכשרים ואת בעליהם ולהבחין בין מי שמשתמש במספר כשר לבין מי שמשתמש במספר לא כשר, לצורך ביסוס המשטר הקהילתי הפנימי. ואולם גם החוק וגם תוכניות המספור לא הזכירו את הקומות הכשרות ולא ציינו אותן כחריג לכלל הניוד.

פורסמה ב־1.9.2019. ראו "הוכנית מספור לעניין ניידות מספרים", אתר משרד התקשורת.

5 הרפורמה נחקקה במסגרת חוק המדיניות הכלכלית 2011–2012 (תיקוני חקיקה), חש"א–2010.

העיקרון שביסודם של חוק ניידות מספרים ושל תוכניות הניידות שפורסמו אחריו סותר לכאורה את ההסכמים שנכרתו בין ועדת הרבנים לבין חברות הסלולר. יתרה מזו, התיקון לחוק ובוודאי תוכניות הניידות שפרסמו שרי התקשורת במרוצת השנים באו לעולם לאחר שנחתמו הסכמים בין ועדת הרבנים ובין חברות הסלולר ולאחר היווצרות הקומות הכשרות.⁶ לא זו אף זו, בעשור ומחצה שחלפו מאז שאלת הצורך בניידות של מספרים כשרים לקומה לא כשרה או לקומות כשרות אחרות עלתה בתלונות אל משרד התקשורת, בדיונים עם משרד התקשורת ובשורה של הליכים משפטיים, ונטען בין השאר שהסכמים אלו אינם חוקיים. למרות זאת, גם בתוכנית ניידות המספרים שפורסמה לאחרונה, מהחובה לניידות מספרים (חסימת ניידות) מוחרג מנוי עסקי שהוקצו לשימוש מספרים והוא אינו מעוניין שיהיה אפשר לניידם. אף שברור שבמשרד התקשורת מכירים היטב את הקושי שהחסימה של הניידות מהקומה הכשרה על פי ההסכמים יוצרת ואת השפעתה העצומה על מאות אלפי משתמשי סלולר ועל התחרות בשוק הסלולר, אף אחת מהתוכניות אינה מזכירה את חסימת הניידות מהקומה הכשרה כחריג לחוק. פרשנותו של משרד התקשורת היא שחובת הניידות חלה על נייד לאותו סוג של שירות.⁷ פרשנות זו, הגם שאינה בלתי אפשרית, אינה מתיישבת בקלות עם הגדרות החוק.

חסימת שירותים

הסעיף בחוק התקשורת העוסק בסטנדרט השירות שהחברות מתחייבות לו ("ניטראליות הרשת") קובע כי מפעיל סלולרי ("בעל רישיון") לא יגביל או יחסום

6 פירוט של מועדי פרסום החוכניות נמצא ברישא של תוכנית המספור העדכנית ("הכננית מספור לשירותי טלפוניה, שירותים נלווים ושירותי ערך מוסף בישראל", אתר משרד התקשורת, 10.9.2012).

7 בכמה מקרים לא התאפשרה ניידות מספרים גם בתוך הקומה הכשרה, וגם אז משרד התקשורת לא התערב. כך עולה מפנייה של חברת 019 אל משרד התקשורת מיום 26.7.2019, שבה נטען כי חברות אחרות לא אפשרו לנייד מספר אל הקומה הכשרה של החברה.

את התשתית הסלולרית של שימוש ביישומים בטלפון או חיבור לאינטרנט ושימוש בה באמצעות הרשת ולא ישנה או יחסום אותה באמצעות שינוי או עדכון של מכשיר הטלפון. לסעיף זה נקבעו שלושה חריגים: שניים מסמיכים את שר התקשורת או גורם מוסמך אחר לאשר או להורות על חסימה כזו בנסיבות מסוימות; השלישי עוסק בחריג של חסימה על פי בקשה של "מנוי או קבוצת מנויים", והוא ענייננו כאן. סעיף 151ג(2)(א) לחוק התקשורת קובע:

מנוי או קבוצת מנויים ביקשו זאת לגבי הפסקאות האמורות, כולן או חלק, מבעל רישיון, ממי שעוסק בסחר בצידוד קצה רט"ן או ממי שעוסק בסחר בצידוד תקשורת, בבקשה פרטנית ומפורשת, שנמסרה בנפרד מהסכם ההתקשרות; נמסרה בקשה כאמור לבעל רישיון, רשאים המנוי או קבוצת המנויים, לפי העניין, ובעל הרישיון לקבוע בהסכם ההתקשרות ביניהם, כי לא יהיה ניתן להסיר את ההגבלה או החסימה או לקבוע את התנאים להסרת ההגבלה או החסימה כאמור באותן פסקאות.⁸

הדיון בוועדת הכלכלה שקדם לחקיקת החריג הזה בחוק מעלה, אגב דיון בשאלות הקשורות להפעלת הסעיף בכללו, גם את שאלת הקומה הכשרה שיצרה ועדת הרבנים עם חברות הסלולר ("בעל רישיון") יחד ושבעת תיקון החוק כבר כללה מאות אלפי משתמשים, אבל הוסדרה רק באמצעות ההסכמים המתוארים לעיל.⁹ בדיון השתתפו בין השאר שר התקשורת, נציגי משרד המשפטים וחברי הוועדה, מהם גם נציגים של הסיעות החרדיות. הדיון משקף היטב את המוטיבציה בניסוח סעיף ההחרגה של "קבוצת מנויים" וקביעת האפשרות בחוק לחברות הסלולר לחסום שירותים כאשר חברי הקבוצה מבקשים זאת באופן פרטני.¹⁰ החלק הזה של הדיון נסב גם על הקומה הכשרה ועל השאלה אם הסעיף אכן נותן מענה

8 תיקון מס' 58 (תשע"ד-2014) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982.

9 פרוטוקול מס' 370 מישיבת ועדת הכלכלה, כ"ט בכסלו תשע"א - 6.12.2010, עמ' 16-8.

10 הדיון בחוק מגלה שהאפשרות פתוחה גם בפני קבוצות אחרות, אבל המוקד היה הבטחת קיומה של הקומה הכשרה.

לעיגונו של הסדר הקומה הכשרה בחוק בהיבט שהחוק עוסק בו, קרי: האפשרות של חברות הסלולר לחסום שירותים כמו גלישה סלולרית שהחוק ככלל אוסר עליהן לחסום. במהלך הדיון חברי הכנסת החרדים חידדו את הצורך שהם רואים בהמשך פעולתה של הקומה הכשרה במסגרת החוק, במשטר הפיקוח ההדוק שלה וביכולת של ועדת הרבנים לפקח על פעילותה. הודגש גם הצורך למנוע מעבר של צרכנים עם מספר כשר למעמד של לקוח רגיל שאין עליו הגבלות לצריכת שירותים כלשהם ואת האפשרות להשתמש במספר כשר בתוך מכשיר שאינו כשר. מדברי הנציגים של משרדי האוצר והתקשורת בדיון נראה כי הם תמכו באפשרות לשמור את הסדר הקומה הכשרה באמצעות החרגי בחוק. מכאן שהמחוקק אכן הכיר בדרך עקיפה בקיומה של הקומה הכשרה. עם זאת, כפי שאפרט להלן, בשלב זה המחוקק לא הזכיר אפשרות של חסימת קווים על ידי הוועדה ולא נתן את דעתו לסוגיות משפטיות שקיומה של הקומה הכשרה מעלה, בפרט בהיקף שהיא פועלת היום.

דרך הפעולה של ועדת הרבנים

כאמור, תכלית הקמתה של הוועדה ופעולתה הייתה לשכנע את הציבור החרדי להשתמש בטלפונים שמשמשים רק לשיחות ושזוכים להכשר. לכן השלב הראשון בהקמת משטר הפיקוח של הוועדה היה, כמתואר, הסדרה של האפשרות לחסום שירותים באמצעות הסכמים – החקיקה הייתה שלב מאוחר יותר. לאחר שהשוק הכשר הוקם, ועל בסיס החוזים שנחתמו עם חברות התקשורת, פנתה הוועדה לשלב הבא: פיקוח על התוכן הקולי שניתן לגשת אליו ממכשירי הקומה הכשרה.

לפיקוח של הוועדה על התוכן הקולי יש שני ממדים עיקריים: מניעת גישה למספרים של נותני שירותים ואנשים שהוועדה החליטה כי אין לאפשר למשתמשי הקומה הכשרה את הגישה אליהם; פיקוח על הגישה לשירותים של קווים קוליים המספקים מידע ושירותים ייעודיים על פי רוב למשתמשי הקומה הכשרה.

פיקוח על גישה לשירותים ומשתמשים

עם תחילת פעולתה החלה הוועדה לחסום גישה לקווים המעניקים שירותים שבעיניה אינם ראויים למשתמשי הקומה הכשרה, כגון שירותי מין, תוכן פורנוגרפי והימורים. לאחר מכן היא חסמה עוד קווים של שירותים שבעיניה אינם ראויים לשימוש חרדים, ובהם בתי מלון, מכוני יופי, מוסדות השכלה כללית, מוסדות לימוד, חוגים, מוסדות תרבות ועמותות שרוח הוועדה אינה נוחה מפעילותם ועוד. הוועדה חסמה גם מספרים של אנשים פרטיים המספקים שירותים שבעיניה אינם ראויים, ולא רק של מוסדות, ארגונים וחברות.

פיקוח על קווי שירות לציבור החרדי

עם הגידול במספר המשתמשים בקומה הכשרה קמו חברות שמספקות שירותי מידע קולי ייעודי לציבור החרדי.¹¹ חברות אלו מאפשרות לנוטני שירותים המיועדים על פי רוב לציבור החרדי לפתוח קו מידע באמצעות המערכות שלהן ולהנגישו למשתמשי הטלפונים הכשרים. מגוון השירותים הניתנים באמצעות המערכות הללו רחב מאוד וכולל בין השאר מידע שיווקי מגוון, מידע על אירועים ועל פעילות של ארגוני חסד, תוכן פוליטי, מידע על פעילות של מוסדות, תוכן קולי כמו שיעורי תורה, דרשות תורניות ועוד. מערכות אלו מספקות גם אפשרות לווטסאפ קולי – שירות שבו ניתן להקים קבוצות פתוחות או סגורות ולהשאיר הודעות למשתמשים אחרים או לקיים דיון. עם הגידול בשירותי המידע הקולי הוועדה יצאה למאבק בקווים הללו והחלה לחסום קווים ושירותים שלא היו לרוחה. בין השאר היא נאבקה בקווים ייעודיים לקהילה החרדית המספקים

11 באמצעות מערכות מידע טלפוני המכונות IVR (Interactive Voice Response) ומאפשרות להאזין למידע קולי מוקלט וליצור חדרי שיחה ושירותי קווים אינטראקטיביים להשאר הודעות לקבוצות ולפרטים.

חדשות (קווי נייעס), קווים המאפשרים האזנה לשירים, קווים המספקים בידור ותרבות ועוד. כיום הוועדה פועלת בשיטה של רשימה לבנה, כלומר מאשרת מראש שירותי תוכן קולי. לשם כך היא עיצבה טופס פנייה לבקשת אישור כשרות שבו הפונה מצהיר על תוכן הקו שהוא מבקש להפעיל ומאשר שאינו נותן שירותים של חדשות וכן הלאה. בהפעלת ווטסאפ קולי הוועדה מנסה להגביל את השירות ולפקח על תוכני השיחות של המשתמשים בו, עד כדי דרישה מספקי השירותים להרשות לוועדה להאזין לשיחות הללו.¹²

פעילות הוועדה בחסימה של שירותים, קווי מידע ושיחות משפיעה השפעה ניכרת על חייהם של מאות אלפי משתמשים בקומה הכשרה, כמו גם על בעלי קווים פרטיים, מסחריים וציבוריים ואפילו על מוסדות רשמיים שהקו שלהם נחסם. במסגרת המאבקים בתוכן לא כשר לכאורה, הוועדה חוסמת קווים ושירותים בלא שתהיה לכך הצדקה ברורה, ובהם קווים עירוניים וממשלתיים, קווים של עמותות סיוע, של מוסדות לימוד חרדיים, של מוסדות חסד וגמ"חים, וכן קווים שמשמשים להעברת תוכן דתי וקהילתי, כמו שיעורי תורה, הודעות על לוויית ועוד. יתרה מזו, כאשר הוועדה חושדת כי טווח מספרים מסוים משמש בין השאר לשירותים שבעיניה יש לחסום, היא חוסמת באופן שרירותי ובלא בדיקה של ההשלכות שיש לכך קווים רבים בתוך טווח זה, וככל הנראה בניגוד לתנאים ברשיון הסלולר של החברות,¹³ ובדרך הזאת היא חוסמת מאות אלפי מספרים אף בלי שאפשר לדעת בוודאות אילו שירותים ומשתמשים נחסמו.¹⁴

12 נתי טוקר, "הוועדה שמפקחת על הסלולר 'הכשר' רוצה להאזין לשיחות של משתמשים", דה מרקר, 2.4.2020.

13 רישיון הסלולר אוסר על חברות התקשורת לחסום טווח מספרים של קווים. ראו למשל "רישיון פרטנר תקשורת בע"מ", עמ' 41, אתר משרד התקשורת.

14 אבי רבינא, "נקמת ועדת הרבנים: כחצי מיליון מספרים נחסמו ביממה", כיכר השבת, 25.9.2019.

ביקורת על אופן הפעולה של הוועדה

ועדת הרבנים היא שקובעת על פי שיקול דעתה הבלעדי את החסימות, ואילו חברות התקשורת הלכה למעשה מבצעות את החסימה אך אינן שותפות להחלטות. ועדת הרבנים מעולם לא פרסמה את הקריטריונים שעל פיהם היא קובעת אילו קווים לחסום ולא את הפרוצדורות לפני החלטה על חסימת קווים. מפרסומים וכתבי טענות שקשורים להליכים משפטיים המתנהלים נגד הוועדה עולה כי אין קריטריונים ופרוצדורות כאלו. יתרה מזו, הוועדה חוסמת את הקווים לגישה של המשתמשים בקומה הכשרה בלא כל הודעה מראש למפעילי השירותים ולאנשים וחברות שמספרם נחסם ובלא לתת להם אפשרות לשימוע טרם החסימה. במקרים רבים הוועדה אינה מגיבה לתלונות על חסימה, ורבים מבעלי הקווים שנחסמו מוצאים את עצמם אל מול שוקת שבורה.

גם מי שמפעילים הלכה למעשה את הוועדה, דרך פעולתה ודרך קבלת ההחלטות שלה לוטים בערפל. אך שבמסמכיה הרשמיים מוצגים רבנים כחברי "הוועד המנהל של העמותה", בפועל יש רבנים המכחישים קשר להחלטות הוועדה.¹⁵ בעלי דין פנו לערכאות במטרה להבין מי בפועל אחראי להחלטות על חסימת קווים; עיתונאים ניסו לתהות על דרך פעולתה של הוועדה. ואולם הפניות לא נענו כלל או שזכו לתשובות מעורפלות.¹⁶

התנהלות הוועדה מעלה שאלות גם בהיבטים של חוקיות ומינהל תקין. על פי שני דוחות של רשות התאגידים על פעילות הוועדה, התנהלותה לוקה בפגמים מהותיים ומעלה שאלות קשות באשר למוטיבציות שביסוד פעילותה ובאשר

15 אבי רבינא, "הקלטות רבנים מ'ועדת רבנים לענייני תקשורת' נחשפות", כיכר השבת, 2.10.2019.

16 בשנתיים האחרונות התפרסמו כמה כתבות על ועדת הרבנים, המנסות לחקור את פעולתה והאינטרסים הכלכליים והאחרים שהיא משרתת. ראו נתי טוקר, "האיש ששולט בסלולר של מיליון אנשים: ומה יקרה אם תחייגו ממספר שמתחיל ב-76-052", דה מרקר, 5.7.2019; אביאור אבו, "כך מפקירה המדינה את התחרות בשוק הסלולר בידי הרבנים", כלכליסט, 12.11.2019.

לדרך פעולתה הפיננסית. על סמך הדוחות הללו הגיש רשם התאגידים בקשה לבית המשפט למחוק את העמותה.¹⁷ התנהלות הוועדה ותחקירים עיתונאיים על פעילותה מעלים תהיות בעניין האינטרסים הכלכליים המניעים אותה.¹⁸ על פי הנתען בתחקירים הללו, וכפי שאפשר להסיק גם מהדוחות של רשות התאגידים, מי שמנהלים את פעילות הוועדה מחליטים על חסימת קווים, מאשרים או שוללים כשרות מיבואני מכשירים ומספקים קווי מידע קשורים במישרין או בעקיפין לפעילות מסחרית בשוק הסלולר הכשר והם משתמשים בפעילות הוועדה לקידום האינטרסים הכלכליים שלהם ומפיקים רווחים כלכליים תוך כדי שימוש בנכסים הרעיוניים של הוועדה. הרווחים מגיעים לכיסם הפרטי. למרות זאת הוועדה מצהירה כי לפעילותה אין מניע כלכלי וכי אין היא עוסקת בפעילות כלכלית כלל, אלא היא רק גוף שתכליתו לקדם את השימוש בטלפונים כשרים ולמלא תפקיד מנחה בשוק הטלפונים הכשרים.

טענות אלו על עירוב בין פעילות הפיקוח התורני של הוועדה ובין אינטרסים עסקיים ישירים או עקיפים של חברה או של גורמים הקשורים אליה מעלות קשיים נוספים על הקשיים בעניין חובותיה כעמותה. המידע הקיים על פעילות הוועדה מציג לפחות אפשרות סבירה שהיא משתמשת בסמכות הפיקוח התורני שבידיה כדי לטרפד תחרות עם בעלי אינטרסים כלכליים שמתפתים איתה פעולה – כך בשיווק של מכשירי הטלפון וכך בגישה לשירותי קווים קוליים. בשני המקרים הוועדה חוסמת את מי שאינו מקושר עימה בקשרים כלכליים, ובדרך הזאת פוגעת בגיעה קשה באפשרות לתחרות בשני שווקים אלו.

17 מפקחים מטעם רשם התאגידים פרסמו שני דוחות על פעילות העמותה. הראשון מיום 18.9.2016 והשני מיום 27.3.2019. שני הדוחות מציינים שורה ארוכה של ליקויים מינהליים וטכניים בציות לכללי המינהל התקין – בהם אי־הגשת דוחות, דיווחים לא עקביים או לא נכונים, אי־תפקוד של מוסדות העמותה, חשש להסתרת מידע מרשם התאגידים, אי־מתן מענה לשאלות הרשם ואי־שמירה על נכסי העמותות. ראו אביאור אבו, "דרמה בשוק הסלולר החרדי: רשם העמותות הגיש בקשת פירוק לוועדת הרבנים לענייני תקשורת", **כלכליסט**, 5.8.2020.

18 ראו לעיל הערה 16.

המדיניות של משרד התקשורת בעניין פעילותה של ועדת הרבנים

משרד התקשורת מודע היטב לפעילות הוועדה ולמאפייניה המתוארים לעיל. במרוצת השנים הוא קיבל מאות פניות, מאת משתמשים פרטיים, חברות מסחריות וארגונים אזרחיים, המלינות על פעילותה הדורסנית של הוועדה. פניות אלו ממחישות היטב את דרך הפעולה השרירותית של הוועדה ואת שיתוף הפעולה המלא שהיא זוכה לו מצד חברות הסלולר. מן הפניות הרבות אפשר ללמוד שחברות התקשורת פועלות על פי הנחיות הוועדה בלא כל שיקול דעת וחוסמות מספרים של אנשים פרטיים או גופים אזרחיים ומסחריים בהיקפים גדולים. על פי רוב, פניות של לקוחות אל ועדת הרבנים או חברות התקשורת אינן זוכות לטיפול.¹⁹ המענה של משרד התקשורת לתלונות הרבות של צרכנים על פעילות הוועדה וחברות הסלולר לקוני: המשרד מפנה את המלינים אל ועדת הרבנים ומציע להם להתדיין עימה על חסימת מספרים או שירותים שהם זקוקים להם.

נוסף על פניות הציבור גם חברות מסחריות וארגונים אזרחיים שנפגעו מההתנהלות של הוועדה פנו אל משרד התקשורת. הפניות כוללות טענות משפטיות בעניין ההסדר הקיים בין ועדת הרבנים לחברות הסלולר, אופיו והפגיעה שלו באינטרסים ובנורמות משפטיות. מהתשובות של משרד התקשורת לפניות אלו ולפניות של עיתונאים שעסקו בפעילותה של ועדת הרבנים עולה כי משרד התקשורת סבור שפעילות הוועדה ומדיניותן של חברות הסלולר מעוגנות היטב בחוק התקשורת ואינן מעלות קשיים משפטיים. משכך, עד כה למרות תלונות רבות על משטר הפיקוח של הוועדה, משרד התקשורת בחר שלא להתערב בפעילותה אלא לגבות את שיתוף הפעולה ההדוק בין חברות הסלולר לוועדה. יתרה מכך, לפחות במקרה אחד, בניגוד למדיניות המקובלת ובניגוד

19 משרד התקשורת פרסם פניות רבות שהופנו אליו לבקשת חופש מידע מאז נובמבר 2018. ראו בקשה לחופש מידע בנושא ועדת רבנים לענייני תקשורת וטלפונים כשרים, אתר היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים.

לתוכנית המספור הכללית, שאינה מגדירה קומה כשרה, המשרד הקצה קומת מספרים כשרה לבעלת רישיון למתן שירותי סלולר שביקשה זאת.²⁰

התנהלות הוועדה ומשבר הקורונה

לנוכח משבר הקורונה, משרד התקשורת סטה ממדיניותו. במהלך המשבר נוצר צורך ברור להעביר לציבור החרדי מידע על המחלה ועל כללי ההתנהגות שקבעה הממשלה. ציבור זה מחד גיסא נפגע מהקורונה באופן חמור ומאידך גיסא חשיפתו לכלי התקשורת או לאינטרנט מוגבלת. גורמים ממשלתיים, בהם משרד הבריאות ופיקוד העורף, הקימו קווים ייעודיים שתכליתם לתת לציבור החרדי מידע שיאפשר לו להתמודד טוב יותר עם המשבר. נוסף על כך, בהיעדר נגישות לאינטרנט, מוסדות לימוד חרדיים רבים ביקשו להשתמש בקווים קוליים להעברת שיעורים ותקשורת עם התלמידים. מסיבות שאינן ברורות חסמה ועדת הרבנים כמה מהקווים הללו. שר התקשורת התערב בעניין והורה לחברות התקשורת לפתוח את החסימות של הקווים החיוניים.²¹

לצד משרד התקשורת, גם רשות התחרות ומבקר המדינה בודקים את תפקודו של ועדת הרבנים, אבל לא ברור מהם עילות הבדיקה והיקפה.²²

20 סמנכ"ל בכיר להנדסה במשרד התקשורת אל חברת סלקט תקשורת בע"מ, 26.7.2016.

21 ישי כהן, "שר התקשורת נגד ועדת הרבנים": בלתי נסלח", כיכר השבת, 12.4.2020; אביאור אבו, "משרד התקשורת לרבנים החרדים: לפתוח הטלפונים הכשרים למידע על הקורונה", כלכליסט, 12.4.2020.

22 גד פרץ, "רשות התחרות בודקת תלונות נגד ועדת הרבנים לענייני תקשורת", גלובס, 30.4.2020; אבו, לעיל הערה 21.

סיכום

לפעילות של ועדת הרבנים יש השפעה ניכרת על נגישותם של מאות אלפי משתמשים לשירותי סלולר, על נותני שירותים לציבור החרדי ועל פעילות כלכלית נרחבת, ויש לה השלכות על התכנים הזמינים למשתמשים חרדים כמו גם על המחירים של ציוד תקשורת ושל השימוש בסלולר בציבור החרדי. המסגרת הנורמטיבית ההסכמית המאפשרת מצב זה נוצרה עם הקמת הוועדה בשנת 2005 וזכתה להכרה חוקית משתמעת בחוק התקשורת בשנת 2010. בעת שנוצרו הסדרים אלו שוק התקשורת הכשר כבר היה נרחב ועשיר, אבל מאז צמח מאוד. בה בעת, מדיניותה של ועדת הרבנים נהייתה אגרסיבית יותר, מעורבותה בהיבטים הכלכליים של שוק התקשורת הכשרה גדלה, והגבול בין ההיבט הפיקוחי־תורני ובין אינטרסים כלכליים היטשטש. מצב הדברים הזה מעורר התנגדות גם בתוך הקהילה החרדית ומעלה שאלות באשר לצורך בפיקוח הדוק יותר של המדינה על פעילות הוועדה ועל שוק התקשורת הכשרה.

ב. האסדרה הקהילתית של הסלולר הכשר

היקף, בחירה חופשית
וביקורת פנימית

"עם הצלחה לא מתווכחים" – כך גורסים. ואכן, בהיבט של היקף השוק ויכולתה של ועדת הרבנים להפיץ את בשורת הטלפונים הכשרים ולעודד רבים בציבור החרדי לאמץ אותם, הצלחתה מרשימה. השאלות שהצלחה זו מעלה הן: האם ועדת הרבנים, המפעילה את הקומה הכשרה ומפקחת עליה, אכן מממשת את יעדיה או שמא היא חורגת מהם? מהם הגורמים להצלחה? האם בחירתם של רבים כל כך מבני

הקהילה החרדית להכליל את עצמם במשטר הפיקוח שיצרה הוועדה היא אכן בחירה חופשית שלהם? כיצד בני הקהילה החרדית רואים את פעילותה של ועדת הרבנים?

התכלית של משטר הפיקוח על הסלולר: בין המצוי למוצהר

משטר הפיקוח של ועדת הרבנים והמונופול שלה על שוק הסלולר הכשר כוללים שלושה רכיבים עיקריים: יצירת הקומה הכשרה וסימון מספרים כשרים באמצעות קידומות מיוחדות; מניעת נגישות לכלל שירותי הרשת הסלולרית מלבד שיחות קוליות; חסימת קווים של ספקי שירותים שלדעת הוועדה אין לאפשר למשתמשי מספרים כשרים נגישות אליהם וחסימת ספקי תוכן קולי.

כאמור, ועדת הרבנים קמה בשנת 2005, בתקופה שהגלישה הסלולרית הייתה בראשיתה והנגישות מוגבלת. לעומת זאת השימוש במסרונים, טכנולוגיה שבאותם זמנים הייתה גם היא חדשה יחסית, היה נפוץ מאוד, ונראה כי הוא

מתפשט במגזר החרדי יותר מאשר בקרב משתמשים לא חרדים.²³ כאשר הוועדה יצאה לדרך, לנגד עיניה היה הצורך הראשוני לחסום גישה לשירותי תוכן שאופיים לא ראוי לציבור החרדי (פורנו למשל) אבל גם הרצון למנוע שימוש במסרונים ולהגביל את השימוש בסלולר לשיחות קוליות בלבד.

מניעת השימוש במסרונים

מדוע חששו הרבנים מהשימוש הגובר במסרונים בציבור החרדי? רזנברג, בלונדהיים וכ"ץ בחנו את הסיבות לכך בראיונות עם רבנים שהיה להם קשר לוועדה וניתוח השיח של משתמשים חרדים ברשתות החברתיות.²⁴ הראיונות העלו כי לנגד עיניהם של הרבנים עמדו שלוש סכנות עיקריות שלדעתם קיימות בשימוש במסרונים:

(1) מידע שיווקי על תוכן ושירותים לא כשרים: חרדים, כמו משתמשים אחרים, היו חשופים למסרונים שיווקיים של תכנים פורנוגרפיים ותכנים אחרים שמעלים קושי מבחינה דתית.²⁵

(2) שימוש במסרונים לשם אינטראקציה לא לגיטימית בין גברים לנשים: על פי תפיסתם של הרבנים, אינטראקציה לא לגיטימית בין גברים לנשים זמינה יותר במסרונים מאשר בשיחות קוליות. לתפיסה זו יש גיבוי במחקר. גם משתמשים חרדים בטלפונים כשרים סבורים כך.²⁶

23 "סקר: נשים הן אלופות ה־טמס", ynet, 20.4.2005. בסקר נמצא כי 49% מהחרדים משתמשים באס־אם־אס באופן קבוע, לעומת 41% מהחילונים.

24 רזנברג, בלונדהיים וכ"ץ, לעיל הערה 1.

25 גם הרבנים מודים שניתן להתגבר על בעיה זו באמצעים טכנולוגיים. שם, עמ' 121.

26 אחת הדוברות בפורומים החרדיים שנחקרו מתריעה כי כל נכונות של הרבנים להתגמש ולאפשר שימוש במסרונים תביא לפריצות בגלל קלות השימוש במסרונים כאלו ליצירת קשרים לא לגיטימיים בין גברים לנשים. שם, עמ' 123.

(3) שימוש במסרונים לשם הפצת מידע על הנעשה בקהילה החרדית: רבנים מפקחים על אמצעי התקשורת המסורתיים בציבור החרדי, לדוגמה העיתונים והערצים החרדיים, ומצמצמים אותם באופן קבוע.²⁷ השימוש הגובר במסרונים פתח בפני הציבור החרדי את האפשרות להעביר מידע באופן מידי, על בסיס רשתות חברתיות או רשימות תפוצה נרחבות, בלא כל פיקוח ובקרה של רבנים על תכניו. העברת המידע הפנים־קהילתי – על פי רוב על פוליטיקה מגזרית, סכסוכים בין רבנים ופלגים וכן הלאה – באופן שיש בו ממד חתרני עוררה ברבנים חוסר נחת ותחושה של אובדן שליטה על הפצת המידע.²⁸

משמעות הדבר היא שבצד חסימת השירותים של גלישה סולרית, שתכליתה היא שמירה על החומות – היכולת לשמר את ההסתגרות התרבותית, למנוע את חדירת הידע הלא־דתי מן העולם שבחוץ אל המשתמשים החרדים ולחסום הודעות כדי להישמר מפרצה ביחסים הבין־מגזריים – לפעולתה של ועדת הרבנים יש תכליות נוספות. רוזנברג, בלונדהיים וכ"ץ מכנים זאת "שימור הסמכות ההיררכית באמצעות שליטה על בלעדיות המידע והפצתו בקהילה".²⁹ קרי: על ידי מניעת האפשרות להפיץ מידע בדרך לא מפוקחת, ועדת הרבנים מחזקת את השליטה של הרבנים מהמגזר החרדי באמצעי התקשורת ומונעת זליגה של מידע חתרני לא מפוקח, ובכך מסייעת לשמר את מבנה הסמכות בתוך הקהילה.³⁰

27 קימי קפלן, רבות רעיו"ת צדיק: קווים לתולדות העיתונות החרדית בישראל, *למאפייניה ולהתפתחותה*, חל אביב: אוניברסיטת חל-אביב, 2006, עמ' 22–33; Yoel Cohen, *God, Jews and the Media: Religion and Israel's Media*, New York and London: Routledge, 2012, pp. 1–95; Yoel Cohen, "The Media Challenge to Haredi Rabbinic Authority in Israel," *ESSACHESS: Journal for Communication Studies* 10 (2) (2017), pp. 113–128

28 רוזנברג, בלונדהיים וכ"ץ, לעיל הערה 1, עמ' 124.

29 שם, עמ' 129.

30 שם.

חסימת קווי תוכן

נראה שהשינוי בתפיסתה של ועדת הרבנים את תפקידה ופעילותה בא לידי ביטוי ברור ביותר בחסימת קווי תוכן. על פי ההצהרות של ועדת הרבנים, תכלית הקמתה ופעולתה הייתה הגבלת השימוש של חרדים בטלפונים לשיחות טלפון בלבד. ההסכמים שחתמה עליהם הוועדה בראשית הדרך עם חברות הסלולר מגלים כי חלק מהסמכות שהוועדה ביקשה לעצמה קשור באפשרות לחסום קווי טלפון לגישה עם הקומה הכשרה. בראשית הדרך הוועדה שמה לה למטרה לחסום שירותי תוכן קוליים המספקים תכנים שבאופן מובהק אינם מתאימים לאורח חיים דתי-חרדי, אך כאמור, במרוצת השנים שחלפו מאז היא הרחיבה שוב ושוב את ההיקף והסוג של הקווים שהיא חוסמת גישה אליהם מהקומה הכשרה, ובמצב הנוכחי במקרים רבים החסימה נראית שרירותית וכמשרתת אינטרסים שאינם רלוונטיים לתכלית פעילותה של הוועדה.

כאמור, אחת הדוגמאות הבולטות להרחבת פעילותה של הוועדה בחסימת קווים היא מאבקה בקווי החדשות המיועדים לציבור החרדי (קווי הנייעס). ככל הנראה הוועדה החלה לחסום את קווי החדשות המגזריים סביב שנת 2010. כדי לבסס את הלגיטימציה שלה במאבקה בקווים הללו היא יצאה למסע הסברה ובו רבנים חרדים הביעו את הסתייגותם החריפה מקווי תוכן שגורמים למי שנחשף אליהם נזק רוחני. "גדולי הרבנים" קראו "לנתק את קווי הנייעס החרדים שפגיעתם רעה בכל מיני לשון הרע ורכילות, השקפות פסולות ובפרט ביטול תורה [...] ולפיכך על כל אחד להתחבר [...] כפי החסימה המאושרת על ידי הוועדה".³¹ מועצת גדולי התורה של אגודת ישראל התריעה על "נזקים ברוחניות" למשתמשים חרדים עקב חשיפתם "ללשון הרע ורכילות, ליצנות ולעג לכל קודשי ישראל, מחלוקות ומרעין בישין נוספים",³² כלומר לקווי החדשות המגזריים. בעשור האחרון ועדת הרבנים מנהלת מלחמה נגד הקווים הללו וחוסמת אותם.³³ יש הסבורים כי היא

31 מכתב של "גדולי ישראל", כסלו תשע"א.

32 מועצת גדולי התורה של אגודת ישראל, כי בשבט תשע"ד.

33 עם זאת ישנם קווים שממשיכים לפעול, ופוליטיקאים חרדים מתראינים שם – מה

שעמדה מאחורי רפורמה שהוביל משרד התקשורת להגביל ולייקר את הגישה לשירותים אלו. הרפורמה בוטלה בלחץ מפעילי הקוויים.³⁴

מאבקה של ועדת הרבנים במסרונים ובקווי החדשות התרחב למאבק בסוגי תוכן שהצדקה הדתית המשוערת לחסימתם עמומה מאוד או לא קיימת. לעיתים מזומנות חסימת הקוויים מתרחבת גם לקוויים שמתחרים פוליטיים מפעילים במגזר,³⁵ ולקוויים אחרים.³⁶ הרושם העולה מההתנהלות של הוועדה ושל הגורמים הפוליטיים שמגבים אותה הוא של ניסיון לשלוט בנעשה במגזר החרדי באמצעות שימוש בסמכות לחסום קוויים לשירותים וקווי תוכן וביסוס מעמדה של הוועדה כך שבלא הסכמתה לא ניתן להנגיש מידע ושירותים – ממשלתיים, עירוניים, מסחריים או אחרים באשר הם – למגזר החרדי.³⁷

סלולרי כשר: בין כפייה קהילתית לבחירה חופשית

משטר הסלולרי הכשר שיצרה ועדת הרבנים עומד על שתי רגליים: (1) שכנוע בחשיבות השימוש בטלפון כשר מבחינה רוחנית; (2) אסדרה קהילתית הדוקה שמחייבת שימוש בסלולר כשר.

שמעיד כי ייתכן שלמלחמה בקווי החדשות יש מניעים נוספים על המניעים הדתיים. ראו אליעזר הירון, "מידע לכל המפעיל שידור מההילולא במירון – העונש: חסימת הקו", **חרדים** 10, 8.5.2018.

34 רבינא, לעיל הערה 14.

35 חנן גרינווד, "הקוויים הכשרים: ש"ס נחסמו, יהדות התורה לא", **ישראל היום**, 3.9.2019.

36 אבי וייס, "נחסמו קווי טלפון לקמפיין של פייגלין", **News1 מחלקה ראשונה**, 6.4.2019.

37 כאמור לעיל, התנהלותה של ועדת הרבנים לנוכח משבר הקורונה וחסימתם של קווי מידע חיוניים, בהם גם קוויים רשמיים, באופן שרירותי מעידות על כך.

כפי שיתואר להלן, משטר זה מייצג היטב את "תרבות המובלעת", ובהקשר הזה אפשר לכנותו "תקשורת המובלעת".³⁸ את המושג "תרבות המובלעת" טבע עמנואל סיון,³⁹ והוא מתאר את החברה החרדית כקהילה המבקשת לשמור בקנאות על הגבול בינה לבין החברה הכללית על ידי יצירת מרחב סמלי מובחן מן החברה הכללית, ויש לו גם סמלים המייחדים אותו, לדוגמה לבוש שונה. בעולם שהסלולר הוא אמצעי תקשורת אבל גם סמל תרבותי, שימוש בסלולר כשר ממלא תפקיד חשוב בשימור המובלעת ויוצר את התקשורת המובלעת כעולם תקשורת נפרד: עולם המסומל באמצעות שימוש בטלפון "טיפש" הנושא חותמת של ועדת הרבנים ומספר השייך לקומה הכשרה.

שכנוע בחשיבות השימוש בטלפון כשר

על פי מסמכי היסוד של ועדת הרבנים היא מבקשת "לפעול בקרב הציבור החרדי ולשכנעו להשתמש במכשירי הטלפון המיועדים לשימוש לדיבור בלבד ללא אפשרות להשתמש בשירותי תוכן". ואכן, מאז הקמת הוועדה מתנהל בציבור החרדי קמפיין אגרסיבי נגד כל שימוש במכשיר סלולרי שלא זכה לאישורה של ועדת הרבנים. בעיתונים, בפשקווילים על לוחות מודעות, בערוצי הרדיו הקהילתיים, בפסקי הלכה ובדרשות של רבנים הוועדה ורבנים רבים השותפים לה בקידום השימוש בטלפון כשר משתדלים בכל דרך לשכנע את הציבור החרדי כי שימוש בטלפון לא כשר הוא פתח לאסון רוחניקהילתי ואישי.⁴⁰

מסע השכנוע לשימוש בסלולר הכשר התחמש בכל התותחים הרטוריים הידועים בקהילה החרדית במלחמת חורמה טוטלית שהוכרזה נגד מכשיר הסלולר הלא

38 תודה לידידי פרופ' נסים ליאון על הסיוע בהגדרת המונח המתאים.

39 על בסיס ייבוא המסגרת התאורטית שיצרה מארי דגלאס (Douglas). ראו עמנואל סיון, "תרבות המובלעת", אלפיים ד (תשנ"ב), עמ' 45-98.

40 חננאל רוזנברג וצוריאאל ראשי, "(מדיום) חדש מפני ישן תוציאו: הפשקווילים במאבקם למען הסלולר הכשר", עיונים בשפה וחברה 6 (2) (2014), עמ' 71-95.

כשר: הכרזה שהעיירה בוערת והעת היא עת חירום, נידוי של מי שאינו לוקח חלק במלחמה וקביעת איסור הלכתי על שימוש בטלפון לא כשר.

בשנים הראשונות של מסע השכנוע פעלה הוועדה כדי לשכנע את מי שכבר היה בבעלותם טלפון סלולרי לרכוש טלפון ומספר כשרים – מאמציה זכו להצלחה ורבים הצטרפו לקומה הכשרה.⁴¹ בעשור האחרון המטרה של מסע השכנוע היא לצרף רוכשים לשוק הטלפונים הכשרים, אבל גם לצאת למלחמת חורמה עיקשת בחרדים שמחזיקים בטלפון לא כשר או שמחזיקים מכשיר טרף בצד הטלפון הכשר שלהם.⁴² ביטוי גרפי למסע השכנוע האגרסיבי היה בפשקווילים שנתלו על לוחות המודעות בערים ובשכונות החרדיות. לא בכל הפשקווילים הללו מופיעות חתימות של הכותבים, ואלו מאפשרים מסרים בוטים יותר – מכשירי הסלולר הלא כשרים הוששו בהם לסרטן, לחיידקים טורפים, לחיות טורפות; מנהלי חברות הסלולר כונו עבריינים בצווארון לבן. יתרונם של הפשקווילים הוא ביכולת לגייס את הקהילה למאבק. מלחמת החורמה הזאת התנהלה גם נגד מפיצים של סלולר לא כשר ומפיצים שלא זכו להכשר מטעם ועדת הרבנים.⁴³

דפוסים דומים של שכנוע ושיווק אגרסיבי נמצאו גם בקהילות החרדיות בארצות הברית. בקהילות אלו אחוז החרדים העובדים מחוץ לכותלי הקהילה גבוה יותר משבישראל ולכן הנגישות לטכנולוגיות החדשות הייתה מאיימת עוד יותר. בשנת 2006 עסקנים חרדים המשתייכים לקהילות החסידיות בויליאמסבורג השיקו קמפיין אגרסיבי במיוחד המשווה בין השימוש בטלפון סלולרי ובין השמדת

41 Rashi, לעיל הערה 1.

42 על פי סקר של איגוד האינטרנט הישראלי משנת 2017, כ־21% מהציבור החרדי בעלי טלפון חכם. ראו "סקר של איגוד האינטרנט הישראלי: 49% מהציבור החרדי משתמש באינטרנט, ל־21% יש טלפון חכם", אתר איגוד האינטרנט הישראלי, 11.1.2017. על פי הערכה משנת 2016, 100,000 חרדים השתמשו בטלפון חכם. ראו "למעלה מ־100,000 סמארטפונים לא מסוננים במגזר החרדי", מאמר מערכת, כיכר השבת, 30.3.2016. כלומר, ככל הנראה יש תופעה של אחזקת טלפונים כפולים – אחד כשר לצרכים פני־קהילתיים ואחר רגיל לצרכים חוץ־קהילתיים. ביטוי רווח בחברה החרדית הוא "אחד כשר ואחד להתקשר". ראו "אחד כשר ואחד להתקשר: בית שמש מובילה במספר החושבים המחזיקים 2 טלפונים ויותר", מהדרינוז: חדשות בית שמש החרדית, 25.12.2019.

43 רוזנברג וראשי, לעיל הערה 40.

היהודים בידי הנאצים. הקמפיין הוביל להגשת תלונות מתוך הקהילה ולטכסוך משפטי עם החברה שהשיקה את הטלפון הכשר. השימוש בהשוואה זו ממחיש את חשיבות העניין בעיני מנהיגי הקהילה.⁴⁴

פוסקי הלכה רבים הצטרפו למערכה, ובשורה של פסיקות הפכו את החזקת הטלפון הלא כשר לעבירה חמורה שהעובר עליה צפוי לעונשים קשים משמיים ולנידוי מידי אדם.⁴⁵ למשל, הם קבעו כי אסור להיות בקשר עם מי שמחזיק טלפון לא כשר; אסור לאפשר לו להיות שותף ל"דברים שבקדושה" – כלומר להיות שליח ציבור, לעלות לתורה ולברך ברכת כוהנים, אין לאפשר לו להיות בעל תוקע בראש השנה, ובכלל אין לסמוך עליו בנושאים דתיים;⁴⁶ באופן כללי יש לנדות אדם כזה; חובה לשבור טלפון לא כשר של חבר, אפילו בשבת, למרות חילול השבת.⁴⁷

אסדרה קהילתית שמחייבת שימוש בסלולר כשר

ועדת הרבנים ורבנים ועסקנים חרדים שהצטרפו למאבק בסלולר הלא כשר הנחילו תפיסה שמאבק זה הוא אינטרס קהילתי ראשון במעלה עבור הציבור החרדי ומחייב התגייסות רחבה. מתוך הבנת כוחם של אמצעי לחץ קהילתיים על חברים בקהילה החרדית ליישר קו ולמלא את הנחיות הרבנים בנושא הסלולר יצרה הקהילה החרדית בשנים הללו שורה של סנקציות ומנגנוני פיקוח קהילתיים שתכליתם לחייב שימוש בסלולר כשר. משטר הסלולר הכשר מבוסס על האפשרות לזהות את המכשיר על ידי מדבקת הכשרות שעליו ואת מספרי

44 Deutsch, לעיל הערה 1, עמ' 10-18.

45 על הסכנות והאיסורים שיש בשימוש בטלפון לא כשר ראו "הסלולרי מזוית יהודית: לקט מדברי גדולי ומאורי דורינו שליט"א וחשובי הרבנים והמחנכים בדורנו שליט"א", אתר תורת אמת.

46 חיים לב, "לא לסמוך בענייני דת על מחזיק טלפון לא כשר", ערוץ 7, 1.7.2015.

47 יקי אדמקר, "האדמו"ר מתוא"י: נפצו טלפון טרף גם בשבתי", בחדרי חרדים, 28.6.2012.

הטלפון של הקוויים הכשרים לפי השתייכותם לקומה הכשרה, וכן על שורה של פסקי הלכה שאסרו להשתמש במכשיר סלולרי לא כשר ונתנו לגיטימציה להפעיל אמצעי פיקוח קהילתיים.

פיקוח באמצעות הדרה ממערכת החינוך

מערכת החינוך החרדית היא מסגרת ליבה שהשתייכות אליה והיכולת לשלוח אליה את הילדים הן בסיס השייכות לעולם החרדי. הדרה של ילדים ממערכת החינוך החרדית משמעה פגיעה קשה הן בילדים והן בהוריהם, והיא איום יעיל מאוד בכפיית התנהגות רצויה בקהילה החרדית.⁴⁸ במוסדות חינוך חרדיים רבים הפועלים מטעם עיריות חרדיות, במהלך הרישום למוסד החינוכי ההורים נדרשים להצהיר כי הם משתמשים במכשיר סלולרי המאושר על ידי ועדת הרבנים. נקל לבדוק את הדבר באמצעות מספר הטלפון שלהם. תקנוני המוסדות שההורים חותמים עליהם מצהירים גם כי אם ימצא שהורה השתמש במכשיר לא כשר, ילדיו יורחקו לאלתר מהמסגרת החינוכית – איום זה יש בו להטיל אימה של ממש על הורים לילדים חרדים.⁴⁹ המציאות מלמדת שהסנקציות הללו אכן מופעלות.⁵⁰ גם בישיבות חרדיות אסור להשתמש במכשיר לא כשר, ותלמידי ישיבות חרדיות נדרשים להצהיר כי לא ישתמשו במכשיר כזה. תלמידים שנתפסים כשברשותם מכשיר לא כשר עלולים להיות מסולקים מהישיבה.⁵¹ אברכים שמחזיקים טלפון

48 יאיר אטינגר, "הרב אלישיב: בתי"ס חרדיים לא יקבלו תלמידים שלהוריהם אין סלולרי כשר", *הארץ*, 3.2.2007.

49 לדוגמה בטופסי הרישום לגנים חרדיים של עיריית בני ברק ובתקנוני מוסדות חינוכיים בעיר ובמוסדות רבים אחרים במגזר החרדי. ראו חיים לב, "תקנון חדש לנערו 'בית יעקב': משרד החינוך הודיע כי יבדוק תלונות על 'תקנון' של אחד מבתי הספר של 'בית יעקב' האוסר על בנות להתחבר עם ילדות ממוסדות אחרים", *ערוץ 7*, י"ט בטבת תשע"ג – 1.1.2013; נפתלי טרבלסי, "התקנון בב"ב: סבא וסבתא עם טלפון כשר", *אקטואליק: חדשות חרדים*, 11.9.2017; "הילד בוכה כל יום: לא התקבלו לגן חרדי בגלל טלפון חכם", שיחה עם אילאיל שחר בחוכנית *עושים צהריים*, גל"צ; "תקנון התלמוד תורה", *תלמוד תורה "חזון שמעון" – חריש* (מקוון).

50 איטל קציר, "בגלל טלפונים לא כשרים 9 בנות סולקו מהסמינר", *כיכר השבת*, 27.10.2010.

51 יקי אדמקר, "תנאי קבלה מחמירים ב'מיר' ולמה נזרקו בחורים?", *כיכר השבת*, 19.12.2012; משה ויסברג, "מחזיק מכשיר לא כשר? אסור לאכול ולישון בישיבה", *בחדרי חרדים*, 28.9.2017.

לא כשר עלולים לאבד את מלגת הקיום (הממשלתית) שהם מקבלים באמצעות הכולל שלהם.⁵² כמעט מיותר לציין כי מוסדות אלו אינם מעסיקים אנשי צוות שברשותם מכשיר סלולרי לא כשר.

פיקוח באמצעות הקהילה המקומית

בית הכנסת ממלא תפקיד חשוב בקהילה החרדית – הוא מעגל השייכות המיידי ורכיב חשוב בחיים הדתיים. חשיבות זו באה לידי ביטוי בהצטרפות למניין, בעלייה לתורה וכן הלאה. בדרך זו בית הכנסת משמש מוקד נוסף המאפשר לקהילה החרדית למשטר את השימוש בטלפון כשר בלבד.⁵³ על בסיס פסיקת רבנים וכתוצאה מלחץ של גורמים קיצוניים, בתי כנסת חרדיים מדירים את מי שידוע שמחזיק מכשיר לא כשר.⁵⁴

פיקוח באמצעות שיטור קהילתי

אחד האמצעים היעילים ביותר של הפיקוח הקהילתי הוא הפיקוח ההדדי של חברי הקהילה. כך גם בשימוש בטלפון כשר. כדי ליצור הרתעה מפני שימוש בטלפון לא כשר רווחת בכמה מסגרות חרדיות פרקטיקה של הלשנה על המשתמשים בטלפון כזה. למשל: יש ישיבות שמעודדים בהן הלשנה על מי שמתמש בטלפון לא כשר;⁵⁵ פעילים של ש"ס הקימו "מלשינון" שבו ניתן לדווח על אישי ציבור, עסקנים, מנהלי מוסדות ומורים במוסדות חינוך שמתמשים בטלפון לא כשר.⁵⁶

52 שאול כהנא, "חבר המועצה: מי שיש לו מכשיר טמא לא ייחשב כאברך", כיכר השבת, 11.3.2019.

53 משה היר, "הטלפון לא כשר? שכח מעליה לתורה", mynet ירושלים, 28.5.2015.

54 צביקה גרוניך, "עדויות: כך נזרקנו מבית הכנסת בגלל החזקת מכשיר לא כשר", כיכר השבת, 26.7.2015.

55 חיים שקדי, "תלמיד מחזיק טלפון נייד לא כשר? תלשינו לראש הישיבה", כיכר השבת, 19.7.2011. פרקטיקה דומה אימצה הקהילה החרדית בניו יורק, שכאמור גם שם מתנהל מאבק נגד טלפונים חכמים. ראו "ראית סמארטפון אצל בחור? דווח למלשינון", חרדים לדעת: מערכת הפורומים של העולם החרדי, 6.4.2014.

56 יקי אדמקר, "פעילי ש"ס הקימו מלשינון לדיווח על שימוש בניידים לא כשרים", וואלה, 8.6.2015.

אלימות

גם אמצעי השכנוע הישן והיעיל הזה משמש קיצונים בקהילה החרדית למאבק בטלפונים לא כשרים. בשנים האחרונות תקפו אלמונים חנויות שמכרו טלפונים לא כשרים בריכוזים חרדיים, בעליהן הוכו וחנוותם ניזוקה באופן קשה.⁵⁷ בכמה מקרים אלימות כוונה כנגד משתמשים בטלפונים לא כשרים.⁵⁸

לאמצעי לחץ אלו יש להוסיף את הלחץ החברתי על אוכלוסיית החוזרים בתשובה והמתחזקים. מטבע הדברים, אוכלוסייה זו כבר התרגלה לשימוש בטלפונים חכמים ונתונה פחות לשיטור הקהילתי. עבורה מטיפים להחזרה בתשובה והתחזקות דתית פיתחו שיטות רטוריות, הכוללות הבטחות למי שיעברו להשתמש בטלפון כשר. כמו כן, נטישת הטלפון החכם התמסדה לטקס ציבורי הכולל מעין וידוי מצד המתחזק, שבירת המכשיר בפומבי וברכות מפי הדמות הרוחנית המפקחת על המעמד.⁵⁹

רוב גדול של החרדים משתמשים בסלולרי כשר. הם יוצרים כך את תקשורת המובלעת. אך האם הם עושים זאת מתוך בחירה ושכנוע פנימי או בגלל אמצעי הכפייה שוועדת הרבנים והקהילה החרדית מפעילה למשטור השימוש בטלפונים כשרים? אין ספק שמסע השכנוע ולעיתים ההפחדה בקהילה החרדית שנועד להנחיל את השימוש בסלולרי כשר נופל על אוזניים קשובות וחרדים רבים רואים בכך חלק מהביטוי לזהותם החרדית. עם זאת, אין ספק גם שבמקרים רבים לא עומדת בפניהם אפשרות אמיתית להשתמש בטלפון לא כשר, בשל המחיר הגבוה שהם צפויים לשלם על כך.

57 "משמרת הצניעות פיצצו חנוה לממכר טלפונים", **בחדרי חרדים**, 19.6.2008; חיים גולדברג, "עליית מדרגה חמורה, מחריד: הפגינו נגד חנות טלפונים והיכו את המוכר באלימות", **כיכר השבת**, 26.8.2019.

58 "ילדים חרדים 'קרעו' במכות ילדה בת 10 בגלל טלפון לא כשר", **Rotternet קהילת הפורומים של ישראל**, 5.11.2009.

59 "החקפות שניות: רבנים נגד סמארטפונים", מאמר מערכת, **ynet**, 9.10.2012; צביקה גרוניך, "אלול: טקסי ריסוק הסמארטפון החלו", **כיכר השבת**, 28.8.2014.

לא ניתן לנתק בין שוק הסלולר הכשר לוועדת הרבנים. שימוש בטלפון כשר הוא ביטוי לכפיפות לוועדת הרבנים ולמדיניות המחמירה והשרירותית שלה בחסימת שירותי תוכן ייעודיים למגזר החרדי כמו גם לשליטתה העקיפה, כך נראה, בשיווק קווים ומכשירי סלולר. התפיסה ששימוש בטלפון לא כשר הוא מעשה פסול קנתה שביתה רחבה בקרב רבנים וחברים בקהילה החרדית, וועדת הרבנים הייתה הגורם המחולל של השוק הכשר והמנוע שהאיץ את המאבק בטלפונים לא כשרים, והיא נלחמת בהם עד היום. עם זאת, התפתחות השוק, התגוונות החברה החרדית והתנהלותה המונופוליסטית של הוועדה מחדדות את הצורך לבחון אם לא הגיעה העת לנתק, גם בהתערבות חיצונית, את הקשר הגורדי בין סלולרי כשר לבין הפיקוח של ועדת הרבנים.

ביקורת פנים-קהילתית על ועדת הרבנים

ההתנהלות של ועדת הרבנים לענייני תקשורת זוכה בשנים האחרונות לביקורת חריפה גם בתוך הקהילה החרדית. דרכי הפעולה האגרסיביות שלה, חסימת הקווים השרירותית, חוסר הנכונות של חבריה לשתף פעולה עם רבנים ועסקנים חרדים, ההטיה נגד קבוצות מסוימות, חוסר השקיפות והעובדה שחרדים רבים חשים כלואים בעל כורחם בקומה הכשרה – כל אלו עוררו ביקורת הן מצד חברי הקהילה והן מצד מנהיגים, אנשי ציבור ורבנים. התנהלות הוועדה גם הביאה למאמצים להקים ועדות רבנים מתחרות וקומות כשרות נוספות, אך עד כה הוועדה וחברות הסלולר שכבולות בהסכמים עימה וחוששות מזעמה הצליחו לסכל מאמצים אלו.

המדיניות המחמירה והשרירותית של ועדת הרבנים לחסימת קווי תוכן ושירותים קוליים כמו קבוצות ווטסאפ משפחתיות או קהילתיות ושירותים קוליים אחרים מעוררת מרמור בקרב משתמשי הקומה הכשרה, אך בהיעדר אלטרנטיבה הם נאלצים להשתמש בסלולרי כשר בביקוח ועדת הרבנים. מי שנותנים קול לביקורת על הוועדה הם אתרי האינטרנט החרדיים "בחדרי חרדים" ו"כיכר השבת", ובמרצת השנים האחרונות הם פרסמו כתבות תחקיר המתארות את התנהלותה

הבעייתית של הוועדה ומאמרי דעה המבקרים את פעילותה. הביקורת המצטברת הזאת הביאה להגשת עצומה נגד ועדת הרבנים – תופעה נדירה עד מאוד ברחוב החרדי. העצומה נוסחה כפנייה אל שר התקשורת ובה קובלנה של צרכני הקומה הכשרה: "שבויים בידי ועדה זו, ואין לנו יכולת לבחור חברה אחרת"; "העמותה של ועדת הרבנים היא מונופול לכל דבר, ולציבור החרדי אין כל ברירה אחרת"; "לא נתנו שום הסכמה לחסימה הפראית של קווים אחרים מלבד קווי תועבה והימורים". על כן הם מבקשים מהשר שיתערב ויורה לחברות התקשורת שלא לחסום קווים בהוראת הוועדה. על העצומה חתמו מעל 50 אלף איש.⁶⁰

ביקורת פנים־קהילתית על ועדת הרבנים מוטחת לא רק מהרחוב החרדי אלא גם מכיוונם של הרבנים. בשנים האחרונות התבטאו רבנים בציבור החרדי נגד דרך פעילותה של הוועדה. כבר בשנת 2013 רבנים בציבור הליטאי, ובהם מי שרבים רואים בו את גדול הדור הליטאי הרב קנייבסקי, ניסו להקים בית דין שיפעל מול ועדת הרבנים וינסה להכפיף אותה למרותו. ככל הנראה בית הדין הוקם, אבל השפעתו על ההתנהלות של ועדת הרבנים אינה ניכרת.⁶¹ ביקורת הרבנים על הוועדה קשורה גם במדיניות המחמירה שלה, השוללת כל שימוש בטלפונים חכמים גם אם הם מוגנים בסיון, ויש הסבורים שבמקום שהוועדה תגן על הציבור החרדי מפני האינטרנט היא דוחפת חלקים ממנו להשתמש במכשירים סלולריים רגילים.⁶² הביקורת על דרך פעילותה של ועדת הרבנים מגיעה גם מתוך הוועדה עצמה: הרב צבי פרידמן, שייצג בוועדה את הרב אלישיב, ביקר את חסימת הקווים הנרחבת והשרירותית על ידי הוועדה ואף פנה אל חברות התקשורת במכתב שבו הביע התנגדות לצעדים הללו. בתגובה הודח הרב פרידמן מהנהלת העמותה.⁶³ בעקבות הביקורות היו ניסיונות להקים ועדת רבנים מתחרה, הן על

60 דני זקן, "המרד החרדי: 50 אלף חרדים כבר חתמו על עצומה נגד הוועדה שמערכת להם בטלפונים הסלולריים", גלובס, 27.7.2019.

61 אלי כהן, "הוקם בית דין: יפקח על ה'וועדה לענייני תקשורת'", בחדרי חרדים, 18.6.2013.

62 יצחק קוטובסקי, "ועדת הרבנים לענייני תקשורת כשלה", כיכר השבת, 1.4.2014.

63 חזקי שטרן, "כ־15 שנים אחרי: מהפך בוועדת הרבנים לענייני תקשורת'", כיכר השבת, 30.4.2019.

ידי חרדים ליטאים⁶⁴ והן לאחרונה על ידי חרדים ספרדים, הטוענים להטיה עדתית של הוועדה נגדם.⁶⁵

סיכום

לפני 15 שנים ועדת הרבנים לענייני תקשורת שמה לה למטרה לבער שימוש בטלפון לא כשר בציבור החרדי. בחלוף הזמן יצרה הוועדה שוק סלולרי כשר והוא מצוי בשליטתה הבלעדית. בני הקהילה החרדית בוחרים, או נאלצים לבחור, להשתמש בטלפונים ובקווים הכשרים. כך קנתה לה הוועדה שליטה מוחלטת על המכשירים, הקווים והתכנים שבני הקהילה החרדית יכולים לצרוך, ולמעשה היום היא המונופול בשוק התקשורת החרדי.

64 "איום: נחשוף שחיתויות של וועדת הרבנים לענייני תקשורת", אקטואליק, 5.3.2014.

65 אביאור אבו, "מונופול קווי הסלולר הכשר נסדק", כלכליסט, 17.5.2020.

ג. שוק הסלולר הכשר

כשל רגולטורי?

בשני העשורים האחרונים שוק הסלולר בישראל היה יעד לאסדרה משמעותית שתכליתה לשפר את יעילותו ולעשותו תחרותי ומתקדם יותר כדי להשיא את תועלתם של צרכני הסלולר. בשורה של רפורמות זכו רוב ההיבטים של השוק

לאסדרה על ידי הרגולטור. דומה ששוק הסלולר הכשר, שנוצר באמצעות חוזים בין חברות הסלולר לוועדת הרבנים ולצרכנים ומונה היום מאות אלפי לקוחות, נותר אי בודד של אי־אסדרה בתוך ים רחב של חוק ורגולציה. האם בדין משרד התקשורת מתעלם מהנעשה בשוק הזה או שבאה העת לתת גם עליו את הדעת ולאסדר גם אותו?

שוק הסלולר הכשר: כשלים מהותיים

אופייה המשפטי של ועדת הרבנים לענייני תקשורת

ועדת הרבנים מאוגדת כעמותה, ועל פי הצהרותיה אין היא פועלת לשם כוונת רווח אלא היא באה לשרת את הציבור החרדי. תוך כדי שיתוף פעולה עם חברות הסלולר היא יצרה משטר פיקוח שמעצב את שוק הסלולר הכשר ובאמצעותו היא משפיעה על חייהם של משתמשי הסלולר בתחומים נרחבים. ניתוח של דרכי הפעילות של הוועדה והשפעתה מוביל למסקנה חדי־משמעית: יש לראות בוועדה גוף דומהותי.

גופים דומהותיים הם גופים פרטיים בדרך התאגדותם שאופי פעילותם ציבורי או שיש להם השפעה ניכרת על הציבור. המשפט הנוהג בישראל מבקש להטיל על גופים כאלו חובות מן המשפט הציבורי. כדי לזהות גופים דומהותיים נקבעו שורה של מבחנים, ובהם: גוף פרטי הממלא פונקציה ציבורית חיונית; גוף פרטי

הנהנה ממונופול; גוף פרטי המרכז בידו כוח רב; גוף פרטי הפועל למען הציבור וללא מטרות רווח; גוף פרטי שיש לו זיקה לשלטון, גם אם הזיקה רעיונית ולא פונקציונלית.⁶⁶

נקל להיווכח כי ועדת הרבנים עונה על כל הפרמטרים הללו, ודומה שבהקשר הזה לפחות גם חברות התקשורת הכבולות להסכמים עימה ומממשות בפועל את משטר הפיקוח עונות על הפרמטרים. הוועדה מספקת לציבור החרדי שירות חיוני מאין כמוהו – גישה לסלולר – ואין לו דרך אחרת לקבל את השירות הזה בלא שישלם עליו מחיר קהילתי כבד. היא עושה זאת, כך היא מצהירה, כשירות לציבור וללא מטרות רווח. באמצעות שורה של הסכמים עם רוב מפעילי הסלולר בישראל, הסכמים עם משווקים של מכשירי סלולר והטלת אימה על מי שאינו מתנהל על פי עמדותיה או שמנסה להתחרות עימה, ועדת הרבנים ביצרה את מעמדה כמונופול מוחלט בשוק הסלולר הכשר. בכוחה לשלוט על המידע המגיע למשתמשי הסלולר הכשר באמצעות פיקוח על קווים המספקים מידע ואפילו על האפשרות שלהם להשתמש במכשיר שרכשו כדין, שכן ביכולתה לחסום כל קו השייך לקומה הכשרה. אין ספק שהוועדה מרכזת בידיה כוח רב. כפי שהוצג בפרק הראשון, פעילותן של ועדת הרבנים והקומה הכשרה לא זכתה להכרה מפורשת של הרגולטור, אבל במשתמע החוק מכיר בפעילות הוועדה ונתפר למידותיה כדי לאפשר אותה. במובן הזה לפעילות הוועדה יש זיקה לפעילות שלטונית. על המנעד שבין חנות מכולת שכונתית, שהיא גוף פרטי בעליל, ובין משרד ממשלתי, ועדת הרבנים קרובה יותר לקוטב של משרד ממשלתי – פעילותה ציבורית מובהקת הלבושה במחלצות של עמותה פרטית.

גוף דומהותי כפוף לחובות המשפט הציבורי בהיותו רשות ציבורית. עם זאת, הפסיקה של השנים האחרונות מטילה חובות מן המשפט הציבורי על גופים דומהותיים מתוך התאמתן להיקף הפעילות הציבורית של הגוף ולאופי פעילותו. ככל שגוף משתמש במשאב שיש לו אופי ציבורי, נותן שירות חיוני

66 אסף הראל, גופים ונושאי משרה דומהותיים, ירושלים וצפריים: נבו, תשע"ט, עמ' 468-465.

לציבור ויש לו זיקה למשאבים שמקורם במדינה, כך גדלה הנטייה להכביד עליו את חובות המשפט הציבורי. להלן כמה מהן: החובה לפעול בהגינות ובישור; החובה לפעול לפי כללי המינהל התקין; החובה לפעול לפי כללי ההליך המינהלי ולתת זכות טיעון; האיסור לפעול מתוך משוא פנים וניגוד עניינים; החובה לפעול בשקיפות; החובה לתת תשובות והנמקות; החובה לפעול בסבירות; החובה לפעול מתוך כיבוד זכויות אדם ועקרון המידתיות.⁶⁷ זו הפריזמה שמבעדה ראוי לבחון את פעולות הוועדה ואת החובות שראוי להטיל עליה.

כשל שוק והקשיים בהתנהלות שוק הסלולר הכשר

אופן ההתנהלות של שוק הסלולר הכשר, של ועדת הרבנים ושל חברות הסלולר לוקה בכשלים ופוגע בדרכים רבות בלקוחות, והם שבויים בשוק זה הלכה למעשה. דרכי הפגיעה העיקריות הן: (1) פגיעה בחופש הביטוי של בני הקהילה החרדית ובזכות שלהם למידע; (2) פגיעה בזכותם של בני הקהילה החרדית לגישה לשירותים בסיסיים, בכבודם ואפשר גם בבריאותם ובחייהם; (3) פגיעה בחופש העיסוק של עסקים הקשורים לשוק הסלולר הכשר ופועלים בקהילה החרדית; (4) איון התחרות בשוק הסלולר הכשר; (5) פעולת הוועדה בניגוד לחובות מינהליות בסיסיות שתפקידן להגן על האזרחים; (6) אפשרות להפרות של דיני ההגבלים העסקיים.

1. פגיעה בחופש הביטוי של בני הקהילה החרדית

חופש הביטוי הוא זכות יסוד בישראל. בפסקי דין בית המשפט הכיר בהיותו זכות חוקתית והגן עליו באופן נחרץ. הזכות לחופש ביטוי כוללת את החובה שיש לרשות להגן על יכולתו של אדם לבטא את עצמו ולהביע את דעותיו בעניינים פוליטיים, מקצועיים, דתיים ואחרים, וגם את החובה לאפשר אמצעים להבעת הדעות הללו ולפעול כאשר האמצעים הללו נשללים מן

האדם.⁶⁸ חופש הביטוי אינו זכות מוחלטת, אבל פגיעה בו צריכה להיות מידתית.⁶⁹

בני הקהילה החרדית ומי שמבקש להעביר להם מסרים ומידע זכאים גם הם לחופש ביטוי ולערוצים שיממשו בהם את זכותם זו. אחד הערוצים הוא קווי התוכן המיועדים לקהילה החרדית. אומנם בני הקהילה יכולים לבחור גם להגביל את חופש הביטוי שלהם או לוותר על האפשרות לממשו באופן מלא ולמסור את שיקול הדעת הסביר למי שבעיניהם ראוי לקבל החלטות בתחום זה. לכאורה כך עשו מי שהצטרפו לשוק הסלולר הכשר – הם נתנו לוועדת הרבנים ולחברות הסלולר את האפשרות להגביל את שיקול דעתם. אלא שבחינה מדוקדקת יותר של התנהלותה של ועדת הרבנים בחסימת קווי התוכן הללו, חסימה שחברות הסלולר שותפות לה, מעלה שאלות קשות באשר לאופן שבו היא מממשת את השליחות שנטלה לעצמה. כשוועדת הרבנים חוסמת קווים ושירותים היא פועלת כגוף ציבורי (דומהותי) שליח הציבור המגן על הציבור מפני תכנים שכלל הציבור מסכים כי אינם ראויים – על כן פגיעה בחופש הביטוי אינה רגשית לפעילותה. מאחר שהיא פועלת כגוף ציבורי, עליה לפעול באופן סביר ועל בסיס קריטריונים ברורים וסבירים ולוודא שהיא פוגעת פגיעה מינימלית בחופש הביטוי של בני הקהילה החרדית. ואולם המציאות הפוכה: הוועדה חוסמת קווי תוכן באופן שרירותי, בלא קריטריונים ברורים, ולנגד עיניה לא עומד המחיר שמשלמים בני הציבור החרדי, שנמנעת מהם האפשרות לפנות באופן חופשי אל מי שהם רוצים

68 פסיקה בית המשפט העליון בעניין "קול העם" קבעה שחופש הביטוי הוא רכיב חיוני של משפט דמוקרטי. ראו בג"ץ 53/73 קול העם נ' שר הפנים, פ"ד ז 871. קיימת מחלוקת משפטית בשאלה אם חופש הביטוי כלול בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. שני שופטים קבעו שכן – בג"ץ 4804/94, חברת סטיישן פילם בע"מ ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות ואח', פ"ד נ(5) 661; ואילו בע"א 4463/94, גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136 השופטים קבעו שלא.

69 המבחנים לפגיעה משתנים לפי סוג הביטוי. ראו למשל בג"ץ 399/85, כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, שדן במגבלות חופש הביטוי במקרה של הסתה וגזענות; בג"ץ 680/88, שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617, שדן בהגבלת חופש הביטוי מסיבות ביטחוניות; בג"ץ 4644/00, יפאורה תבורי נ' הרשות השנייה, פ"ד נד(4) 182, שדן במגבלות חופש הביטוי במקרה של תכנים בעלי אופי מיני בוטה.

לתקשר עימו. בכך היא רומסת ברגל גסה את הזכות היסודית שלהם לחופש ביטוי.

2. פגיעה בזכותם של חרדים לגישה לשירותים בסיסיים עד כדי פגיעה בכבודם, בפרטיותם ואף בחייהם

כבוד האדם, המוכר בישראל כזכות חוקתית, כולל את הזכות להשתמש באמצעי קשר בסיסיים, כמו טלפון סלולרי, ואת הגישה לשירותים, בוודאי שירותים חיוניים, למידע ולקבלת סיוע בעת מצוקה מתוך חופש בחירה ואוטונומיה אישית. פעילותה של ועדת הרבנים במתכונתה הנוכחית פוגעת בפגיעה קשה בזכויות הללו. חסימת קווים סלולריים כשרים של משתמשים בודדים, אגב חסימה נרחבת של מיליוני מספרים או חסימה של משתמשים ספציפיים, פוגעת בפגיעה קשה בזכות הבסיסית של משתמשים בסלולר כשר לגישה לתקשורת סלולרית. הוועדה חוסמת קווי סיוע ומידע חיוני לציבור החרדי ובכך מונעת מהזקוקים לסיוע את הנדרש להם.⁷⁰ הפגיעות הללו בכבודם של החרדים המשתמשים בשירותי הסלולר – אין להן הצדקה ואין הן מידתיות. במקרי קיצון עולה החשש שפעילותה של הוועדה פוגעת בעקיפין אפילו בזכות חיים.⁷¹ נוסף על כך, הסימון של המספרים והטלפונים ככשרים פוגע בפרטיותם של המשתמשים החרדים וחושף לעין כול את העדפותיהם הערכיות ואת האינטרסים הכלכליים שלהם.⁷²

70 בשנים האחרונות חסמה הוועדה קווי סיוע רבים, בהם: קו סיוע לחולי סוכרת, קו סיוע לחולי צליאק, קו סיוע לנפגעי אלימות במשפחה, קו סיוע לניצולי שואה, קו מידע של משרד הבריאות בזמן משבר הקורונה, קו לפניות הציבור של משרד התקשורת שהיה כתובת לנפגעי הוועדה ועוד. על כך ראו זקן, **לעיל** הערה 61; אביאור אבו, "היעדר הפיקוח על הטלפונים הכשרים נמשך: קווי חירום לעזרה נפשית נחסמו", **כלכליסט**, 23.1.2020; אבו, **לעיל** הערה 21.

71 למשל בחסימת קווים רשמיים של משרד הבריאות בתקופת משבר הקורונה. **לעיל** אחרי הערה 21.

72 בפסיקת בג"ץ בנושא איסור הכנסת חמץ לבתי חולים דן בית המשפט גם בפגיעה בפרטיות שיש בחיגור של אנשים כאשר מאלצים אותם לחשוף את העדפותיהם הערכיות לעין כול. בג"ץ 1550/18, **הפורום החילוני נ' שר הבריאות**, סעיפים 52-53.

3. פגיעה בחופש העיסוק

גם חופש העיסוק הוא זכות חוקתית מוגנת בישראל.⁷³ ככל זכות, גם חופש העיסוק אינו זכות מוחלטת, אבל בכל מקרה של פגיעה בו, עליה להיות סבירה ומידתית, גם אם הפגיעה היא מטעם גוף פרטי במהותו אבל ציבורי בדרך פעולתו. לשוק הסלולר הכשר יש גם ממד כלכלי והוא מצמיח רווחים לנותני שירותים: חברות הסלולר, יבואנים של מכשירי סלולר, מפיצים ומשווקים, מפעילים של קווי תוכן ומפעילי פלטפורמות לקווי תוכן (IVR). פעילות הוועדה במתכונתה הנוכחית פוגעת באופן שרירותי ולא מידתי בספקי שירות פוטנציאליים מכל הענפים הללו. להלן פירוט קצר.

חברות סלולר. הוועדה חתמה על הסכמים כובלים עם בעלות רישיון לשירותי סלולר בישראל (פלאפון, סלקום, פרטנר, הוט מובייל, גולן טלקום ורמי לוי). בשנים האחרונות קמו בישראל חברות סלולר חדשות, וכמה מהן ביקשו להצטרף גם הן לשוק הסלולר הכשר, אך הן נענו בשלילה.

יבואנים, מפיצים ומשווקים של מכשירים סלולריים. מתחקירים על דרך פעילותה של הוועדה עולה כי היא נותנת הכשר ליבואנים, מפיצים ומשווקים שלפעילותם, כך נטען, יש זיקה אליה ושמישיאה רווחים למי שקשורים לפעילותה. יבואנים, מפיצים ומשווקים שאינם מסכימים להצטרף למונופול לכאורה שיצרה פעילות הוועדה אינם זוכים להכשר, ובכמה מקרים אף סובלים מהתנכלויות.

מפעילים של קווי תוכן. המפעילים של קווי תוכן המיועדים לציבור החרדי מתוגמלים על ידי חברות הסלולר על בסיס מספר דקות השיחה שנצרכות בעת צריכת המידע שהם מספקים. פעילותה השרירותית של הוועדה בסגירת קווי תוכן פוגעת בפגיעה מיידית ומהותית, וברוב המקרים לא סבירה, בחופש העיסוק של המפעילים.

מפעילי פלטפורמות לקווי תוכן (IVR). בישראל פועלות כמה חברות המפעילות פלטפורמה לקווי תוכן. יש הזכות לשיתוף פעולה של הוועדה והקווים שלהן לא נחשמים על ידיה, ואחרות סובלות מהתנכלות של הוועדה, וקווי התוכן שלהן נחשמים תדיר. בכך נפגע מטה לחמן וכמובן גם חופש העיסוק שלהן. קשה למצוא הצדקה לפגיעה זו, ואין היא עומדת במבחני הסבירות המקובלים.

בתי עסק שקוויהם נחשמים. בשוק החרדי יש כ־1,100,000 צרכנים. בתי עסק רבים פונים לשוק זה ומבקשים לשווק בו את מוצריהם ושירותיהם. לשם כך נדרשת גישה של בני הקהילה החרדית אליהם, אך במרוצת השנים חסמה הוועדה באופן שרירותי מאות קווי טלפון של בתי עסק.

4. איון התחרות בשוק הסלולר הכשר

שוק הסלולר הוא אחד השווקים המוסדרים התחרותיים ביותר בישראל – עד כדי כך שיש הסבורים כי הוא תחרותי מדי ומוטה מדי לטובת הצרכנים. לא יד נעלמה מקיימת את התחרות בשוק הסלולר – תחרות זו היא תוצאה של אסדרה אגרסיבית של משרד התקשורת, הרגולטור בשוק הזה, שבמשך השנים התערב בכל אחד מההיבטים של השוק ומקסם את תועלתם של הצרכנים ואת האפשרות שיקבלו שירות טוב, אפשרויות בחירה מרובות ומחירים נמוכים. ואילו שוק הסלולר הכשר נותר לבדו בלא אסדרה.

כאמור, חוק התקשורת יצר חריג שמאפשר את קיומו של שוק הסלולר הכשר. במרוצת שנות פעילותה של הוועדה עיצב משרד התקשורת כלפיה מדיניות דה פקטו, וזעיר פה זעיר שם גם דה יורה, של אי־התערבות. מדיניות זו בשילוב ההסכמים הכובלים שחתמה עליהם הוועדה עם חברות התקשורת איינה הלכה למעשה את מיצוי אפשרויות התחרות בשוק הסלולר הכשר. שליטת הוועדה בשוק מונעת מחברות סלולר אחרות להצטרף אליו, שכן אינן יכולות לעשות זאת בלא הסכמה של הוועדה. הפועל היוצא הוא שהאופציות הצרכניות של לקוח בשוק הסלולר הכללי רבות ומגוונות יותר משל לקוח בשוק הסלולר הכשר. כך גם בשוק המכשירים הכשרים – גם בו הוועדה מונעת תחרות ומחייבת את הלקוחות לבחור ספקים שלוועדה יש אינטרס שיקנו מהם. זאת ההתנהלות גם בתחומים

האחרים. הינה כי כן, בעוד שללקוח הלא חרדי הרגולטור דואג בנחישות, את הלקוחות החרדים של שוק הסלולר הכשר הוא מפקיר.

5. פעולת הוועדה בניגוד לחובות מינהליות בסיסיות

במילים לא אקדמיות אפשר לכוונת את התנהלותה של ועדת הרבנים לענייני תקשורת "התנהגות פראית". היא עושה ככל העולה על רוחה כאילו לית דין ולית דיין. ביקורת ציבורית קשה, עצומות משתמשים, אלפי תלונות למשרד התקשורת – כל אלו לא הצליחו עד כה לשנות את דרך התנהלותה. כמעט מיותר לציין כי ההתנהלות הזאת אינה עולה בקנה אחד עם חובותיה של ועדה ששולטת בשירות חיוני לציבור ומחויבת (בהיותה גוף דו־מהותי) לפעול לפי אמות מידה בסיסיות הנובעות מן המשפט המינהלי, והן מתוארות לעיל.

בחינת התנהלותה של הוועדה מעלה שאינה עומדת אף באחת מהן. התנהלותה בעניין הצרכים של שוק הסלולר הכשר שרירותית, ורחוקה מאמות מידה של הגינות ויושר; פעילותה נעשית במחשכים ובלא שאפשר אפילו לברר עד תום את מיהותה, והיא רחוקה מסטנדרטים של כללי המינהל התקין – כך נטען שוב ושוב גם בדוחות של רשם העמותות. האופן שבו הוועדה חוסמת קווים, של ספקי שירותים ואפילו קווים אישיים, אינו סביר – היא עושה זאת למספר גדול של קווים וספקים, בלא כל הודעה מראש, ובמקרים רבים גם בלא אפשרות של ערעור בדיעבד, ויעידו על כך התלונות למשרד התקשורת. הוועדה כמובן אינה טורחת לממש את חובת השימוע וחובת ההנמקה לפני חסימת הקווים או לאחר החסימה. אין ספק שבמקרים רבים הוועדה פועלת בחוסר סבירות קיצוני. חברות הסלולר, שהן כלי המשמש את הוועדה, גם הן אינן חפות מן הליקויים הללו, והן נוהגות, לכאורה בגלל ההסכמים הקושרים אותן עם הוועדה, בניגוד לסטנדרטים מינהליים בסיסיים.

6. אפשרות להפרות של דיני ההגבלים העסקיים

דיני ההגבלים העסקיים נועדו לאפשר תחרות ולמנוע הסדרים כובלים והתנהלות מונופוליסטית. מסכת העובדות המתוארת לעיל ממחישה כי במציאות הנוכחית שוק הסלולר הכשר נעדר תחרות, ולפחות על פניו ועדת הרבנים היא מונופול בשוק הזה. מבנה השוק המתואר לעיל יכול לבסס גם את קיומם של הסדרים

כובלים. אינדיקציות לכך יש במסמכים שפורסמו. לדוגמה, חוזה ההתקשרות של חברות הסלולר עם הוועדה קובע כי לא יוכלו להתקשר עם ועדת רבנים אחרת.⁷⁴ עם זאת, תשובה לשאלה אם הסדרים אלו קיימים בפועל או לא תלויה בחקירה של היבטים מסוימים בהתנהלות השוק הזה. כאמור, רשות התחרות הודיעה כי פתחה בבדיקה של הנושא, ולא נותר אלא להמתין לתוצאותיה.⁷⁵

כשל השוק והצורך באסדרת שוק הסלולר הכשר

כאמור, בישראל המעורבות של הרגולטור בשוק הסלולר גדולה – באסדרה, ברישוי ובפיקוח.⁷⁶ שוק הסלולר הכשר נותר לבדו לא מוסדר. אכן, שוק זה הוא יציר כפיה של התארגנות אזרחית שתכליתה הייתה הגנה על "תקשורת המובלעת" מפני ה"סכנות" שטומן בחובו שימוש לא מפקח בסלולר או שימוש בסלולר שיש בו פונקציות מלבד שיחות. כעבור 15 שנים והצלחה מרשימה, בעקבות פעולות שכנוע ומשטור קהילתי אגרסיבי, כל המעורבים בשוק התקשורת משתתפים גם בשוק הסלולר הכשר או מבקשים לקחת חלק בו. כאמור, קהל היעד של השוק, הציבור החרדי בישראל, מונה היום 1,100,000 אזרחים, והוא גדל במהירות. בהתאם גדל גם מספר הלוקחות המשתמשים בסלולר כשר. אל מול אלו רק משרד התקשורת משרך את רגליו, ואף שאנשיו – השר, המנכ"ל וכלל בעלי התפקידים הרלוונטיים – מכירים היטב את השוק ודרך התנהלותו, אין הם מתערבים בו.

האם צריך לאסדר את שוק הסלולר הכשר?

מקובל להצדיק התערבות רגולטורית בשלושה נימוקים מרכזיים: (1) שמירה על האינטרס הציבורי – השאת האינטרס של כלל המשתתפים בשוק מסוים, מתן אפשרות להתחרות באופן הוגן מחד גיסא ולהגן על הציבור מפני שירות

74 ראו למשל ההסכם בין חברת גולן טלקום בע"מ ובין עמותת ועדת הרבנים לענייני תקשורת מיום 30.9.2013.

75 נחמי טוקר, "האם ועדת הרבנים לענייני תקשורת היא מונופול? רשות התחרות בודקת", דה מרקר, 30.4.2020.

76 על אסדרת שוק הסלולר בישראל ראו ארז כהן, "התערבות או מעורבות: תהליכי רגולציה בענף התקשורת הסלולרית בישראל", מסגרות מדיה 11 (2013), עמ' 79-117.

לא איכותי מאידך גיסא, וגם הגנה על אינטרס ציבורי מפני התנהלות מזיקה של גורמים בשוק מסוים; (2) שמירה על האינטרס הצרכני – הגנה על הצרכן מפני גופים מסחריים או אחרים בעלי כוח עודף, בהיבט של מחיר השירות, טיב השירות, הוגנות השירות ואפשרויות הבחירה של הצרכן בין שירותים שונים; (3) תיקון כשל שוק – כשל שוק במובנו הצר נמדד בפרמטרים כלכליים, כלומר מצב שבו השוק לא יעיל בשל מבנהו, ותוצאתו היא מחירים לא הוגנים לספקים או צרכנים. כשל שוק במובנו הרחב הוא מצב שבו בשל מבנה השוק נפגעים אינטרסים ציבוריים, כמו פגיעה בצרכנים חלשים או בערכים שהם נר לרגלי השיטה המשטרית שבמסגרתה פועל השוק, למשל חופש הביטוי.⁷⁷

בשוק הסלולר הכשר בהתנהלותו הנוכחית מצויים כל הנימוקים להתערבות רגולטורית. השוק זכה להכרה חוקית עקיפה ולהכרה משתמעת של משרד התקשורת לאורך שנים ארוכות, ומדבריהם של בכירים במשרד התקשורת ניכר הרצון לאפשר את קיומו, אבל ניכרת גם הסתייגות מכל נכונות לאסדר אותו, למרות תלונות חוזרות ונשנות על התנהלות ועדת הרבנים וחברות התקשורת. להלן פירוט.

1. שמירה על האינטרס הציבורי

השוק פועל כיום כשוק סגור – פועלות בו כמה חברות סלולר, ואחרות אינן יכולות להצטרף אליו בשל סירובה של ועדת הרבנים להתקשר עימן, ייתכן גם בשל לחץ של החברות הוותיקות. לא יכולות לקום גם ועדות רבנים נוספות, שכן חברות הסלולר הוותיקות כבולות בהסכמי בלעדיות עם ועדת הרבנים, וחברות סלולר חדשות חוששות מהתקשרות עם ועדות אחרות ומאובדן האפשרות לשתף פעולה עם ועדת הרבנים. הוועדה מצידה פועלת באופן פראי, תוך כדי פגיעה מתמשכת במפעילי שירותי תוכן, מפעילי פלטפורמות תוכן, וכמובן משתמשי שוק הסלולר הכשר – הם סובלים מחוסר נגישות לתכנים קוליים, ולעיתים גם מחסימות שרירותיות של קווים אישיים. ציבור שלם של משתמשי סלולר ומשתמשים פוטנציאליים שבוי בידיה של ועדת הרבנים – גוף שפועל בדרכים

77 יזהר טל ודינה עברי-עומר, הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל, מחקר מדיניות 76, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009, עמ' 30-42, 84.

עלומות ועמומות, שהאינטרסים שהוא משרת במקרה הטוב לוטים בערפל, ושהקשר בינם לבין האינטרס שלשמו הוקם הולך ומתרוכף.

2. שמירה על האינטרס הצרכני

צרכני הסלולר הכשר נפגעים בכל הפרמטרים הצרכניים. בשוק הסלולר שהם משתתפים בו התחרות מוגבלת על ידי הסכמים בין ועדת הרבנים ובין חברות הסלולר, והם נאלצים לבחור את שירותי הסלולר שלהם מתוך היצע מוגבל של ספקים, השונה מההיצע לשאר משתמשי הסלולר בישראל. סביר שהמגבלה על התחרות והיעדר תחרות מקסימלית, מלבד פגיעה באפשרויות הבחירה, מובילים גם לפגיעה בטיב השירות ולהעלאת מחיר השירות. טיב השירות נפגם גם בגלל המגבלה על שירותי התוכן הלגיטימיים המיועדים לצרכנים. פגיעה דומה במחיר ובטיב השירות יש גם בשוק המכשירים הסלולריים – גם בשוק הזה הוועדה שולטת; ובמתן כשרות ליבואנים, למפיצים ולספקי מכשירים היא מגבילה את התחרות ומביאה לעלייה במחיר הרכישה של מכשירים כשרים. פגיעה קשה יש גם בהוגנות השירות – הוועדה וחברות הסלולר עושות בשוק כבשלהן ופועלות באופן שאינו הוגן ואינו סביר בחסות חוזה שנחזה כאחיד בין חברות הסלולר לצרכנים ומאפשר לחברות לסור למרותה של ועדת הרבנים ולהנחיותיה השרירותיות.

3. תיקון כשל שוק

סיפורו של שוק הסלולר הכשר מדגים היטב כשל שוק במובן הצר, שכן מבנה המונופול של השוק, המעניק לוועדת הרבנים שליטה מוחלטת על כל הממדים והמשתתפים המסחריים הפעילים בו, יוצר מחירים גבוהים והיעדר תחרות. ואולם דומה שבשל מבנה המונופול של שוק הסלולר הכשר כשל השוק במובן הרחב, של פגיעה באינטרסים ציבוריים, חמור הרבה יותר. בשנת 2020 שירותי סלולר הם שירותים חיוניים לכל דבר ועניין. היכולת למקסם את התועלת מהשירותים הללו ובאותה העת לשמור על ערכי ליבה במדינת ישראל בצד ערכי הליבה החרדיים שהובילו להקמתו של שוק הסלולר הכשר נפגעת מאוד בשל מבנה השוק הנוכחי. ערכים צרכניים בצד זכויות יסוד – כמו חופש הביטוי, חופש העיסוק וכבוד האדם – של רבים מבני הקהילה החרדית נפגעים בשל התנהלותה הפראית של הוועדה.

שוק סלולר המשרת כ-12% מאוכלוסיית ישראל נותר חור שחור באסדרה, ולנוכח ההתנהלות בו נדרשת התערבות של הרגולטור.

האם ראוי לאסדר שוק שנוצר באופן וולונטרי?

התשובה הלקונית של משרד התקשורת למאות תלונות על תקלות הנובעות מההתנהלות של שוק הסלולר הכשר היא הפניה אל ועדת הרבנים לטיפול, לעיתים מזומנות מתוך קביעה שאל ללקוח להלין על הנושא, שכן הוא בחר להימנות עם לקוחות הקומה הכשרה. ואכן, גם המצטרפים החדשים לשוק הסלולר הכשר עושים זאת לכאורה מרצונם החופשי, מתוך מודעות מסוימת למגבלות ולמשמעויות שיש לכך על שירותי הסלולר שהם מקבלים. אך האם בכך יש לפטור את המדינה מאסדרה של השוק הזה והפקרתו למונופול של ועדת הרבנים ובעלי אינטרסים מסחריים שמשתייכים עימה פעולה? אני סבור שחובתה של המדינה להתערב בשוק ולאסדרו, למרות היותו וולונטרי, מהטעמים הבאים.

התערבות המדינה באוטונומיה ואסדרה קהילתית

שאלת התערבותה של המדינה הליברלית באסדרה וולונטרית או בפרקטיקות פנים־קהילתיות שיש בהן ממדים פוגעניים כלפי פרטים בקהילה בהתבסס על ערכי הקהילה זוכה לדיון נרחב בכתיבה המשפטית על יחסי מדינה וקהילות מיעוט לא ליברליות. זוהי שאלה שמעמידה את המדינה הליברלית בהתלבטות, שכן מחד גיסא היא מבקשת לאפשר תפיסות שונות של טוב, אבל מאידך גיסא היא מבקשת להגן על ערכי הליבה שלה. בשורה של פסקי דין בית המשפט העליון בישראל לא נמנע מהתערבות בהתנהלות של מערכות פנים־קהילתיות בתוך הקהילה החרדית כאשר הן פגעו בבני הקהילה ובערכים שהם בעיניו ערכי ליבה.⁷⁸ גם בשוק הסלולר, העובדה שפרמטרים שמכוננים אותו נובעים ממערכת

78 השאלה שעומדת בלב הדיון בעשרים השנים האחרונות נקראת לפעמים הזכות לתרבות. הזכות לתרבות מיעוט ושימור ערכיו כשלעצמה אינה מוטלת בספק, אך השאלה היא מהו היחס הראוי בינה לבין ערכים ליברליים במקרים שתרבות של קבוצה נוגדת ערכים ליברליים ומחייבת את המדינה להסכיין עם נורמות ופרקטיקות שאינן מתיישבות עם ערכים ליברליים או אף לנקוט אמצעים שיאפשרו את קיומה של קהילה תרבותית מתוך פגיעה בערכים ליברליים. דיון סוער בשאלות הללו מתקיים בשיח הבינלאומי על הרב־תרבותיות, הקהילתנות והעלייה של הלאומיות וההגירה המסיבית לאירופה, וגם בשיח האקדמי

הערכים החרדית הפנימית שהמשתמשים בשוק בוחרים בה לא צריכה למנוע מהרגולטור אסדרה של השוק, שכן גם בו האסדרה הפנימית פוגעת הן בחברי הקהילה והן בערכי ליבה שלה. עם זאת, האסדרה צריכה להתחשב באותם פרמטרים וערכים קהילתיים ולאזן בינם לבין האינטרסים האחרים שהיא נועדה לשרת.

הוולונטריות של שוק הסלולר הכשר

ספק אם לחרדים המשתמשים במכשירי סלולר יש בחירה אם להצטרף לשוק הכשר. הבחירה של רוב גדול של החרדים לרכוש מכשירים כשרים היא בחירה ערכית מחויבת המציאות על בסיס הערכים החרדיים וההתייחסות ההלכתית של פוסקים חרדים לאפשרות של שימוש בטלפון לא כשר. אומנם החרדים הם

ההמשפטי־יישומי הישראלי, והוא בא לידי ביטוי בניסיונות של בית המשפט לאזן בין הזכות לחרבות לבין זכויות וערכים אחרים. ראו Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1990; Michael McDonald, "Should Communities Have Rights? Reflections of Liberal Individualism," *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 4 (1991), pp. 217-237; Amy Gutmann, "The Challenge of Multiculturalism in Political Ethics," *Philosophical & Public Affairs* 22 (1993), pp. 171-206; Charles Taylor, "The Politics of Recognition," in: *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton: Princeton University Press, 1994, pp. 25-29; Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1995. וראו גם יעל תמיר, "שני מושגים של רב תרבותיות", בתוך מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונן שמיר (עורכים), *רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית: ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי*, תל אביב: רמות - אוניברסיטת תל-אביב, תשנ"ח, עמ' 79-91; מיכאיל קרייני, "יעל השלנו": רב תרבותית בהקשר הערבי־היהודי", *עיוני משפט* כז (1) (2003), עמ' 71-108; אמנון רובינשטיין, "שקיעתה, אך לא מותה של הרב תרבותיות", *הפרקליט* מט (תשס"ז-תשס"ח), עמ' 47; נויה רימלט, "המשפט כסוכן של רב תרבותיות: על אוטופיה ומציאות בפרשת ההפרדה באוטובוסים", *משפטים* מב (תשע"ב), עמ' 773-834; גילה שטופלר, "המיעוט הערבי, המיעוט החרדי והתאוריה הרב תרבותית במדינה יהודית ודמוקרטית", בתוך ראיף זריק ואילן סבן (עורכים), *משפט, מיעוט וסכסוך לאומי* (משפט, חברה ותרבות), תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 2017, עמ' 11-52. בפסיקה ראו בג"ץ 4112/99, *עדאלה המרכז לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו*, פ"ד נו(5) 393, 414; בג"ץ 746/07, *רגן נ' משרד התחבורה (פורסם בבנו, 5.1.2011)*; בג"ץ 3752/10, *רובינשטיין נ' הכנסת*, פסקי דין עליון, 17.9.2014; בג"ץ 1877/14, *התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת*, פסקי דין עליון, 12.9.2017.

בעלי בחירה חופשית ויכולים להמרות את פי הרבנים, אבל כמי שרואים את עצמם מחויבים לפסיקת רבניהם, למעשה אין להם בחירה מלאה. נוסף על כך, עצם השתייכותם לחברה החרדית, בדרך כלל כמי שנולדו וגדלו בה, גוזרת עליהם בחירה בשימוש בסלולר כשר. באמצעות סנקציות שמוטלות על מי שאינו משתמש בסלולר כשר בנתה הקהילה החרדית, בהובלת ועדת הרבנים, משטר פיקוח פנימי שדוחף את חבריה לשימוש בסלולר כשר. לכל חבר בקהילה החרדית יש אפשרות להשתמש בסלולר לא כשר, אבל בחירה כזו משמעה תשלום כבד בשורה של היבטים וסימונו כגורם שלילי בקהילה. אכן, עומדת בפניו גם האפשרות לעזוב את הקהילה, אבל מובן שלצעד זה יש מחירים גבוהים וקשים, ולכן כשהבחירה היא בין שימוש בסלולר כשר, על המגבלות שלו, ובין עזיבה של הקהילה, ברור שאין מדובר בבחירה אמיתית.⁷⁹

נוסף על כך, בעיקרון כל שוק יכול להיתפס כוולונטרי. למשל, אדם אינו חייב לעבוד, אבל כאשר הוא בוחר לעבוד החוק והרגולציה מסדירים את זכויותיו ואת חובות המעביד כלפיו. כך גם שוק הסלולר החרדי. עבור הציבור החרדי, שירותי סלולר כשר חיוניים כפי ששירותי גלישה בסלולר חיוניים עבור האוכלוסייה הכללית. העובדה שהשוק הזה הוא תוצאה של הסכמים בין ועדת הרבנים לבין חברות הסלולר, המאוסדרות כשלעצמן כמעט בכל היבט של פעילותן בשוק, לא צריכה להיות עילה להימנעות מאסדרה של השוק הזה על ידי משרד התקשורת.

הגיוון בקהילה החרדית מול מונופול ועדת הרבנים

הקהילה החרדית אינה מקשה אחת – יש בה גוונים רבים ותתי-קהילות מרובות, ויש ביניהן הבדלים בשלל היבטים. השונות באה לידי ביטוי גם ביחס של בני

79 הרבה נכתב על היחס בין האפשרות לעזוב את הקהילה לבין הלגיטימציה להפעיל בה משטר פנימי כופה. פעמים רבות כותרת הדיון היא exit and voice. ראו למשל Leslie Green, "Rights of Exit," *Legal Theory* 4 (1998), pp. 165-185; Ayelet Shachar, *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, chap. 1, p. 6; Dwight G. Newman, "Exit, Voice, and 'Exile': Rights to Exit and Rights to Eject," *The University of Toronto Law Journal* 57 (1) (Winter 2007), pp.

הקהילה למודרנה ולמופעיה, בהם הסלולר.⁸⁰ ועדת הרבנים מייצגת רק חלק מהקהילות החרדיות ורק קו חרדי מסוים, וקיצוני מאוד בדרך כלל. כמתואר לעיל, בשל כך, ובשל התנהלותה הדורסנית של ועדת הרבנים, בתוך הקהילה החרדית יש ביקורת רבה על הוועדה, וגם ניסיונות להקים ועדות רבנים אחרות מתחרות לה שייתנו מענה מתאים לקהילות חרדיות אחרות ויתנהלו באופן שונה. שליטתה המונופוליסטית של ועדת הרבנים ומבנה השוק מונעים את הביטוי למגוון בחברה החרדית.

סיכום

נקל להיווכח כי התנהלותו של שוק הסלולר הכשר פוגעת בערכים, בנורמות משפטיות ובאינטרסים המקובלים בישראל בכלל, ובשוק הסלולר הרגיל בפרט. זרעי הכשל הזה נזרעו עם הקמת שוק הסלולר הכשר על ידי ועדת הרבנים, אבל עם צמיחתו הלא מאוסדרת והימנעותו המתמשכת של משרד התקשורת מכל מעורבות בשוק הן צמחו פרא לג'ונגל של ממש שבו האלים – ועדת הרבנים לענייני תקשורת – גובר על כל משתתף אחר ופוגע בלקוחות השבויים של השוק הזה, כמו גם במשתתפים אחרים בשוק התקשורת – חברות סלולר, מפעילי שירותי תוכן ומשווקי מכשירים – שגישתם לשוק נחסמת, מוגבלת או נשלטת על ידי האינטרסים של ועדת הרבנים. מכל הסיבות הללו באה העת לאסדר את שוק הסלולר הכשר.

80 ראו כהנר, לעיל הערה 2, מבוא. החלוקה המקובלת של החברה החרדית היא לחסידים, ליטאים וספרדים. כהנר מציעה חלוקה חדשה לארבע קבוצות על הציר שבין שמרנות למודרנה. כלומר, החברה החרדית כוללת שונות רבה, ובתוכה גם שונות ערכית וגם שונות ביחס למודרנה. על הגוונים בחברה החרדית ראו גם בני בראון, מדריך לחברה החרדית, תל אביב וירושלים: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017, עמ' 11-32.

ד. המלצות לאסדרת שוק הסלולר הנכשר

התערבות של משרד התקשורת בשוק הסלולר הכשר היא כורח המציאות, אבל יש לעשותה בזהירות. אפשר לאסדר את שוק הסלולר הכשר בכמה דרכים, ברמות עוצמה שונות של התערבות במצב הקיים ושינויו – מקיעקוע של מבני השוק הקיימים והתנעה

מחודשת של השוק ועד התערבות מינימלית שמשאירה את המצב הקיים על כנו ומציעה לו שיפורים קלים בלבד. מתוך מגוון האפשרויות אני מציע לבחור בדרך ביניים שתאפשר את קיומו של שוק כשר אך תתקן באופן מהותי את הכשלים הקיימים בו.

לשם יצירת מתווה המדיניות המוצע כאן יש להקדים ולבחון את האינטרסים שהאסדרה צריכה להגן עליהם, בהם אינטרסים כלכליים מסחריים וגם אינטרסים ערכיים, ולאזן ביניהם כדי להשיא את תועלתו של הציבור החרדי. להלן פירוט האינטרסים.

הגנה על ערכי ליבה

גם בשוק מסחרי וולונטרי צריכים להישמר ערכי הליבה של מדינת ישראל – בהם חופש הביטוי, חופש העיסוק וכבוד האדם. בצידם, על האסדרה המוצעת להתחשב גם באפשרות של צרכנים חרדים לצרוך את מה שהוא עבורם מוצר תקשורת חיוני – שירות סלולר כשר, כלומר מפוקח על ידי גורם שמקובל עליהם לפי השקפת עולמם – או להפסיק לצרוך אותו לפי ראות עיניהם. נוסף על כך חשוב למנוע אפשרות לתיגו המשתמשים ולהפעלת סנקציות חברתיות כלפי מי שבוחר שלא להשתמש בשירותי טלפון כשר.

אינטרסים כלכליים-מסחריים

האסדרה של שוק הסלולר הכשר צריכה להתחשב בראש ובראשונה באינטרסים הכלכליים-צרכניים של צרכני הסלולר הכשר ולעצב את השוק באופן שיאפשר

להם שירותי סלולר כשר זולים, איכותיים והוגנים. כדי למקסם את מימוש האינטרסים הללו צריך לאפשר תחרות אמיתית גם בשוק הזה. התחרות צריכה להיות בראש ובראשונה בין שירותי סלולר כשר שיוכלו לקבוע סטנדרט כשרות כפי הנראה בעיניהם. בצד זאת וכנגזרת מכך, השוק צריך לאפשר לכלל חברות הסלולר הפועלות בישראל לתת שירות במסגרת השוק הכשר. השוק צריך לאפשר גם לכלל נותני שירותי התוכן להציע את שירותיהם ולהעניק ללקוחות בחירה במסגרות כשרות מתוך אפשרויות שונות – כך גם לפלטפורמות שמאפשרות את מתן שירותי התוכן. התחרות צריכה להתקיים גם בשוק של מכשירי הסלולר, שם השליטה המונופוליסטית הקיימת היום מונעת שיפור של איכות מכשיריים והוזלה של מחיריהם.

המסגרת לפתרון האסדרתי: הקצאה של מספרים לקומות כשרות מטעם משרד התקשורת

המאפיין הבולט ביותר של שוק הסלולר הכשר הוא שימוש בשיחות בלבד וחסמת האפשרות להשתמש במסרונים ובגלישה סלולרית. רכיב חשוב אחר בשוק הסלולר הכשר הוא קומת מספרים כשרה ומובחנת, המסמנת את משתמשי הסלולר הכשר. בשל כך במסגרת האסדרה המוצעת רכיבים רבים מתוך המשטר הקהילתי הקיים ייוותרו כשהיו אך ללקוחות תינתן בחירה רחבה יותר של אפשרויות לאופי הפיקוח על הסלולר והיקף השירותים החסומים, מתוך רצון לכבד את האוטונומיה האישית והקהילתית של הקהילה החרדית ולאפשר גם את קיומו של שוק משוכלל יותר והגנה רבה יותר על ערכים חוקתיים מרכזיים.

הקצאת מספרים לקומה כשרה

משרד התקשורת גורס כי לא מתפקידו להקצות מספרים לשימוש של קבוצות מסוימות של צרכנים, ולכן במהלך השנים הוא טען כי אין בכונתו להקצות מספרים לקומה כשרה והוא מותיר זאת לחברות התקשורת. למרות זאת, בכמה הזדמנויות המשרד חרג ממנהגו זה והקצה מספרים לחברות חדשות שביקשו

להפעיל קומה כשרה.⁸¹ בהקשרים אחרים משרד התקשורת מקצה מספרים באופן תדיר: הוא מקצה טווחי מספרים לחברות הסלולר שמקצות אותם ללקוחות; גם בתוך טווחי המספרים של חברות הסלולר הוא מקצה מספרים לשימוש מיוחד – לדוגמה קווים שנועדו לשימוש לתקשורת נתונים בלבד.⁸² ברור אם כן שלמשרד התקשורת יש סמכות ויכולת להקצות מספרים ייעודיים לקומה של שימושים מיוחדים.

על בסיס זה מוצע כי משרד התקשורת יקצה מספרים לקומה כשרה שתכלול את המספרים שחברות הסלולר כבר הקצו לקומה הכשרה וטווחי מספרים נוספים, על פי תוכנית המספור של החברות, והם ישמשו את כלל חברות הסלולר. בדרך זו תימנע האפשרות לזהות בין תבנית מספור מסוימת לבין חברת תקשורת. קומת המספרים תכלול שתי קומות מספרים: הראשונה תהיה פתוחה לשיחות סלולר בלבד ותחסום אפשרות לשימושים נוספים כמו משלוח הודעות טקסט וגלישה סלולרית; השנייה תאפשר שיחות סלולר והודעות טקסט. בדרך זו ייווצרו קומות כשרות העונות על הדרישה העיקרית של קו כשר והן יהיו פתוחות לשימוש בכלל החברות הסלולריות הפועלות בישראל, בלא שיהיה אפשר לזהותן על פי מספר.

ביטול ההסכמים הכובלים בין ועדת הרבנים לחברות הסלולר

משרד התקשורת יבטל את ההסכמים בין ועדת הרבנים ובין חברות הסלולר ויאסור בלעדיות לשימוש של ועדת הרבנים במונחים "סלולר כשר", "קו כשר" וכן הלאה. המשרד יחייב את חברות הסלולר להתקשר עם כל גוף שיש לו אישור מאת רב מוכר המבקש להתקשר עם חברת סלולר לצורך אספקת שירותי סלולר כשר לצרכנים חרדים. באמצעות קביעה מפורשת והקמת קומת מספרים כשרה המשרד ימנע את האפשרות לזהות את נותן הכשרות לקו הסלולר על פי המספר או ההשתייכות לספק הסלולר. נוסף על כך המשרד יאפשר לקנות מספרים

81 לעיל הערה 6.

82 "טווחי מספור ניידים: תפקיד מספר רט"ן (רדיו טלוויזיה נייד)", Data Gov מאגרי המידע הממשלתיים.

המשתייכים לקומה הכשרה שמותאמים למגבלות שלה אבל אינם בביקוח של ועדת הרבנים למי שירצה בכך.

התערבות בשוק מכשירי הסלולר הכשר

מכשירי הסלולר הכשר שנמכרים, בעקיפין, על ידי ועדת הרבנים נושאים חותמת כשרות מזהה. כדי לאפשר תחרות גם בשוק הזה מוצע שמשרד התקשורת יקבע כי ועדת רבנים המעניקה כשרות לקווים לא תוכל לתת כשרות גם למכשירי הטלפון, ובכך ינתק את הזיקה בין מכירת קווים למכירת מכשירים (כמו בשוק הסלולר הכללי). המשרד יקבע גם חותמת כשרות ניטרלית המוטבעת על מכשירי סלולר כשרים שרק תזהה את מכשיר הטלפון ככשר אבל לא תזהה את נותן הכשרות.

אסדרה של דרכי הפעילות של ועדות הרבנים וחברות הסלולר

ההסכמים הקיימים בין ועדת הרבנים לחברות הסלולר מאפשרים את התנהלותה הפראית של הוועדה, בעוד חברות הסלולר טוענות כי הן מכשיר בידי הוועדה ורק מצייתות להסכם. כאמור, אופי הפעילות של ועדת הרבנים וחברות הסלולר בהקשר הזה הוא כשל גופים בממד ציבורי, ויש למנוע אותו על ידי קביעת כללי התנהגות. מוצע כי משרד התקשורת יקבע סעיפים מובנים שיוכנסו מעתה והלאה להסכמים בין חברות הסלולר לוועדות רבנים – הוועדה הקיימת וועדות שצפויות לקום. בסעיפים אלו יובהר כי פעילותם של שני הגורמים ציבורית באופייה וצריכה לציית לכללים ולנורמות יסוד שנגזרים מן האופי הזה. באופן ספציפי, ייקבעו בהסכמים נהלים מוגדרים, ובהם החובה להודיע מראש והזכות לשימוע של נפגע טרם חסימה, פעולה סבירה והוגנת, וכן הלאה, וחברות הסלולר וועדות הרבנים יפעלו לפי נהלים אלו במקרים של חסימת קווים של שירותי תוכן וחסימת משתמשים ספציפיים. משרד התקשורת יקבע סנקציות והן יופעלו במקרים שחברות הסלולר יחרגו מחובתן, בין שהן המקור לחריגה בין שוועדת הרבנים שהן התקשרו עימה בחוזה היא המקור לחריגה, ויכללו פיצוי מוגדר לנפגעים מהתנהלותן גם בלא הוכחת נזק.

הקפדה יתרה על הסכמה להטלת המגבלות על ניוד מספרים

למרות החובה הקבועה בחוק לנייד לקוח שביקש זאת, במספרים כשרים חובת הניוד היא רק בתוך הקומה הכשרה. ההצדקה שחברות הסלולר הציגו בהליכים משפטיים שנוקטו נגדן בשל אי־ציות לחובה המוטלת עליהן בחוק היא שהלקוח ויתר על זכותו זו במסגרת חוזה נפרד שהוא חתם עליו בעת רכישת קו כשר. כפי שהוכח באותם הליכים משפטיים, במקרים רבים לקוחות לא נדרשו לחתום על חוזה כזה, ומשמעות הדבר היא פגיעה בזכות המוענקת להם על פי חוק, בלא כל בסיס משפטי. מוצע כי משרד התקשורת יתערב גם בהיבט הזה ויקבע כי אם לקוח בעל מספר כשר מבקש לנייד את המספר הכשר שלו אל חברה אחרת ולקבל את כלל השירותים הניתנים ללקוחותיה, יהיה מותר למנוע זאת רק על בסיס הוכחה שתציג חברת הסלולר שחתם על ההסכם שמשחרר אותה מחובתה החוקית. אם לא תוכל לעשות כן, משמעות הדבר היא שהלקוח לא ויתר על זכותו החוקית, ועל כן ינויד מספרו על פי בקשתו.

סמכותו של שר התקשורת להורות על פתיחת חסימה של מספרים

פעולותיה של ועדת הרבנים במהלך משבר הקורונה יצרו מציאות בלתי מתקבלת על הדעת, ולגורמים הרשמיים לא הייתה אפשרות להתערב בפעולות אלו גם כשכללו חסימה של קווים רשמיים חיוניים. הפעולות המחישו את אוזלת ידו של משרד התקשורת, שמלבד נזיפות ואיומים בוועדה לא עמדה לרשותו האפשרות להתערב בפעולותיה ולהורות מכוח סמכותו על פתיחת קווים. על כן מוצע לקבוע שלשר התקשורת יש סמכות להתערב לפי שיקול דעתו בפעולות של ועדות רבנים לחסימת קווים ולהורות לחברות הסלולר שמפעילות את הקווים שנחסמו לפתוח אותם למשתמשי הקומה הכשרה.

ערעור למשרד התקשורת על חסימת קווים

תלונות למשרד התקשורת על חסימת קווים על ידי ועדת הרבנים, הן מצד משתמשים והן מצד מפעילי קווי תוכן ובעלי פלטפורמות לקווי תוכן, נענות עד כה בהפניה אל ועדת הרבנים. במקרים רבים ועדת הרבנים מתעלמת מהתלונות, והנפגעים נותרים בצרתם. מוצע כי משרד התקשורת יקים מדור שיעקוב אחרי הפעולות של ועדות הרבנים, יהיה כתובת לפונים ויוודא שהוועדות עומדות

בכללים שקבע שר התקשורת במסגרת פעולותיהן, לשם פיקוח מתמשך וגם במקרים ספציפיים בעקבות פניות אליו של צרכנים בשוק הסלולר הכשר. למשרד התקשורת תהיה סמכות להורות על פתיחת קווים אם סבר שוועדת הרבנים לא פעלה כנדרש או פעלה בחוסר סבירות.

סיכום

לקהילה החרדית יש מאפיינים וצרכים ייחודיים גם בתחום התקשורת הסלולרית. הצרכים הללו יצרו שוק גדול בהיקפו, וניתן להעריך שהוא כולל אחוז ניכר משוק הסלולר, אבל מתנהל עד היום בלא הסדרה ופיקוח. התנהלות זו יצרה כשל שוק חמור, והוא פוגע בראש ובראשונה באוכלוסייה החרדית. ההמלצות המפורטות כאן בשילוב האפשרות שבית המשפט יפרק את העמותה המאגדת את ועדת הרבנים יכולות להיות מיושמות בתוך מסגרת הרגולציה הקיימת, והן יוצרות איזון ראוי בין התחשבות בצרכיה של האוכלוסייה החרדית ובערכיה ובין הרצון לשפר את השירותים הסלולריים שהיא תקבל מתוך התחשבות בערכים חוקתיים ובנורמות אחרות הנהוגות במדינת ישראל. אימוץ ההמלצות בשלמותן יהיה לטובת הכלל, ובעיקר לטובת החברה החרדית, וגם לתועלתו של שוק הסלולר הכשר מבחינה ערכית וכלכלית כאחת.

ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

הסדרת השדלנות בישראל, 2013 (הצעה לסדר 1)
מאת: מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, 2013 (הצעה לסדר 2)
מאת: תהילה שורץ אלטשולר, נדיב מרדכי

בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, 2013
(הצעה לסדר 3)
מאת: ידידיה צ' שטרן, חיים זיכרמן

חרדים לצהל: האחים יבאו למלחמה ואתם תשבו פה?, 2013 (הצעה לסדר 4)
מאת: אבי בן בסט, מומי דהן, מרדכי קרמניצר

החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, 2014 (הצעה לסדר 5)
מאת: נדיב מרדכי, משה אוסטרובסקי, מרדכי קרמניצר

תכנית ההתנתקות (انسحاب احادي الجانب) בנגב: על הצעת החוק להסדרת התיישבות
בדואים בנגב, התשע"ג-2013, 2013 (הצעה לסדר 6)
מאת: רונית לויין-שנור

הצעה לחוק גיור ממלכתי, 2014 (הצעה לסדר 7)
מאת: ידידיה צ' שטרן, שאול פרבר, אלעד קפלן

איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, 2014 (הצעה לסדר 8)
מאת: גיא לוריא, מרדכי קרמניצר

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל, 2016 (הצעה לסדר 9)
מאת: עופר קניג, יוחנן פלסנר

סיקור אודיו-ויזואלי של בתי המשפט בישראל, 2016 (הצעה לסדר 10)
מאת: איתי רביד

- חוק יסודות המשפט: הצעה לתיקון ודברי ביקורת, 2016 (הצעה לסדר 11)
מאת: בנימין פורת, מרדכי קרמניצר
- חזקת הבעלות בעברות תעבורה: כיצד מרשעים חפים מפשע, פוטרים אשמים ומעודדים עבריינות, 2016 (הצעה לסדר 12)
מאת: איתן לבונטין
- אסדרת פעילותם של גופים חוץ־מפלגתיים בבחירות לכנסת, 2017 (הצעה לסדר 13)
מאת: אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר
- אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים, 2018 (הצעה לסדר 14)
מאת: רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שוורץ אלטשולר
- שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018 (הצעה לסדר 15)
מאת: אביטל פרידמן, חן פרידברג
- בירור יהדות בישראל, 2019 (הצעה לסדר 16) (בשיתוף עם עמותת עתים)
מאת: אלון שלו, אלעד קפלן, שוקי פרידמן
- פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים, 2018 (הצעה לסדר 17)
מאת: עופר קניג
- מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון, 2018 (הצעה לסדר 18)
מאת: גיא לוריא
- הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, 2018 (הצעה לסדר 19)
מאת: אסף שפירא
- מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל, 2018 (הצעה לסדר 20)
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון, בשיתוף עם יובל שני
- פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?, 2019
(הצעה לסדר 21)
מאת: עדי גל, מרדכי קרמניצר
- אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 22)
מאת: יובל פלדמן, גיא פריבר

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 23)
מאת: מרדכי קרמניצר, יזיד ארשיד

הסדרת ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות, 2019 (הצעה לסדר 24)
מאת: עמיחי כהן, לירון א' ליבמן

שקיפות מפלגות, 2019 (הצעה לסדר 25)
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת, 2019 (הצעה לסדר 26)
מאת: עופר קניג, גדעון רהט

המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות, 2019 (הצעה לסדר 27)
אחריות ועריכה: מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות, 2019 (הצעה לסדר 28)
מאת: עומר זליבנסקי אדן, בשיתוף עם יובל פלדמן

עדכון מודל המפלגות בישראל: ניתוח והמלצות – איך לסלול דרך חדשה בין מודל המפלגות הדמוקרטיות למודל המפלגות היחידניות (ומה לעזאזל עושים עם הפריימריז?), 2020 (הצעה לסדר 29)
מאת: תומר לוטן
בתוספת הקדמה ותגובה מאת גדעון רהט

טיפול שורש בשחיתות שלטונית: הקמת גוף לטיפול מערכתית־מבני, 2020 (הצעה לסדר 30)
יעל ויזל, מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

החברה הערבית ומשבר הקורונה: נתוני כניסה והמלצות ליציאה מחזקת, 2020 (הצעה לסדר 31)
נסרין חדאד חאג'־יחיא, איימן סייף, בן פרג'ון

מה מספרים חוזרי מנכ"ל על החינוך לדמוקרטיה במערכת החינוך?, 2020 (הצעה לסדר 32)
תמי הופמן, מיטל ברון

פיקוח על התביעה המשטרתית, 2020 (הצעה לסדר 33)
גיא לוריא

ד"ר שוקי פרידמן הוא מנהל המרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה למשפטים במרכז האקדמי פרס. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם דת ומדינה, משפט חוקתי, משפט בינלאומי ומשפט מוסלמי.

