החוק לסגירת גוף שידורים זר פוגע בדמוקרטיה ואסור לחוקקו

לא להצעת חוק שתהפוך את הוראת השעה הדרקונית למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה להוראת קבע

ב-26.6.24 אושרה בקריאה טרומית הצעת החוק הפרטית שהוגשה על ידי ח"כ אריאל קלנר להפיכת הוראת השעה הזמנית המאפשרת לסגור גוף שידורים זר להוראת קבע (הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל)(תיקון - הוראת קבע, התשפ"ד - 2023 (פ/4626/25)).

עמדת מכון זולת היא כי אין להצעת החוק מקום במדינה דמוקרטית וליברלית, ולכן אנו סבורים כי על כנסת ישראל לדחות על הסף את ההסדרים המוצעים במסגרתה.

הצעת החוק מבקשת להרחיב באופן משמעותי את תחולתו של החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), תשפ"ד-2024 ("החוק" או "הוראת השעה"). לחוק זה קדמו תקנות שעת חירום (חרבות ברזל)(מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד - 2023 (להלן: "התקנות" או "תקנות שעת החירום").

עסקינן בדברי חקיקה קיצוניים שאישרה הממשלה בעת מצב החירום המלחמתי, המקנים לדרג הפוליטי סמכות למנוע מגופי שידור זרים את האפשרות לפעול בישראל, למנוע מהציבור בישראל לצרוך את המידע בו הם מעוניינים, ולמנוע מהציבור מלקבל מידע מגוון, גם כזה שלא עולה בקנה אחד עם הנרטיב של ממשלת ישראל, או שלא משודר בערוצי התקשורת בישראל. מדובר בהסדרים בעלי פגיעה ממשית בחופש הביטוי, בחופש העיתונות ובתקשורת חופשית ובזכות למידע מגוון ובלתי תלוי.

הוראת השעה, שתקפה עד 31.7.24, הינה דרקונית וקיצונית ונחקקה, כפי שיתואר בהמשך, בתגובה מיידית למצב החירום שהוגדר בתחילת מלחמת "חרבות ברזל". לא רק שאין כל מקום להאריך הוראת שעה זו במשטר דמוקרטי, אלא שהצעת החוק האמורה, המבקשת להוסיף ולהרחיב את הסמכויות הקיצוניות גם כך, ולהפוך אותן להוראות קבע, מהווה הצעת חוק פסולה ובלתי חוקית, שפגיעתה בדמוקרטיה ובזכויות היסוד החוקתיות היא מובהקת ומהותית, וזאת ללא תכלית ראויה, באופן בלתי מידתי וכאשר קיימים אמצעים אחרים, פוגעניים פחות, להשגת תכלית השמירה על ביטחון המדינה.

לא ניתן להתעלם מהעובדה שהצעת החוק הינה רק אחת ממגוון הצעות חוק קיצוניות שהממשלה מקדמת בימים אלו, לרוב בכסות של "צרכים ביטחוניים", שהצטברותן משקפת **ניסיון השתלטות של הממשלה על התקשורת החופשית בישראל**. בכך ממשיכה הממשלה בניסיונותיה לבצע מהפכה משטרית בישראל גם באמצעות שליטה בתקשורת, תוך הרס הרשות הרביעית שהיא נשמת אפו של משטר דמוקרטי.

נבקש להעלות להלן את עיקר התייחסותנו להצעת החוק:

הסדרים דרקוניים וזמניים שנולדו בתגובה למצב חירום קיצוני עקב פרוץ מלחמת "חרבות ברזל"

1. כפי שנעמוד להלן בהרחבה, הסמכויות הקבועות בהוראת השעה, שהן כבר כיום חריגות וקיצוניות במיוחד, נקבעו אך ורק כהסדרים מוגבלים וזמניים, וזאת בזיקה ברורה למצב החירום הקיצוני עד כדי קיומי, שנוצר עקב פריצתה של מלחמת "חרבות ברזל". הוראת שעה כזו, גם אם חוקקה במענה לצורך בטחוני בתחילת המלחמה, הרי שקבעה הסדרים מכלילים שאין להם מקום במשטר דמוקרטי. בהמשך המסמך אנו עומדים על משמעותם המסוכנת של ההסדרים בהוראת השעה הזמנית. יובהר כי הדברים מפורטים גם בעתירה לבג"ץ שהוגשה נגדה ועודנה עומדת,[1] כאשר כבר בדיון הראשון בעתירה, הביע בג"ץ עמדה בדבר הקיצוניות הגלומה בהוראת השעה, כדברי כבוד השופט עמית: "זה חוק דרמטי. אין הרבה מדינות שמחוקקות חוק כזה".

2. ביום 20.10.2023, בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית ב-7 באוקטובר ופתיחתה של מלחמת חרבות ברזל, התקינה הממשלה את תקנות שעת החירום. תקנות אלה העניקו לשר התקשורת סמכויות חריגות במיוחד כלפי ערוצים זרים הפועלים בישראל, כאשר סמכויות אלה הותנו בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ובכך ששר הביטחון שוכנע כי שידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה.

3. במסגרת סמכויות קיצוניות אלה, ניתנה לשר התקשורת האפשרות: להורות לספק תכנים בישראל על הפסקת שידוריו של הערוץ הזר; להורות על סגירת משרדי הערוץ הזר הנמצאים בשטח ישראל; להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ הזר; ולהורות על הסרת אתר אינטרנט של הערוץ הזר.

4. הוראות שר התקשורת תחת סמכויות אלה הוגבלו בתקנות לתקופה של עד 30 ימים, עם אפשרות להארכתן ב-30 יום נוספים, בנסיבות בהן שר הבטחון שוכנע כי התנאים הנדרשים ימשיכו להתקיים.

5. תוקפן של תקנות שעת החירום נקבע לשלושה חודשים מיום פרסומן, או עד למועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות (קרי - מלחמת "חרבות ברזל"), לפי המוקדם מביניהם. בהתאם לכך, תקנות שעת החירום פקעו בתום שלושה חודשים, ביום 20.1.2024.

6. בחודש אפריל 2024, כ-3 חודשים לאחר פקיעת התקנות, חוקקה הכנסת את החוק, בדרך של הוראת שעה זמנית, המחילה את רוב ההסדרים שנכללו בתקנות, בשינויים מסוימים.

7. הוראת השעה הסמיכה את שר התקשורת להורות על פעולות דומות לאלה שהוגדרו בתקנות, וזאת בהסכמת ראש הממשלה וכן הממשלה או ועדת השרים לענייני בטחון לאומי, בכפוף לעיון בחוות דעת של גורמי הביטחון, ולאחר שראש הממשלה שוכנע כי שידורי הערוץ הזר פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה.

[1] בג"ץ 2859/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה.

8. במסגרת הוראת השעה, תוקף הוראות שר התקשורת כאמור הוארך לתקופה של עד 45 ימים עם אפשרות להאריכן ל- 45 יום נוספים, וזאת אם ראש הממשלה שוכנע כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים.

9. במסגרת זו נקבע כאמור כי החוק ייקבע **כהוראת שעה** ותוקפו יהיה עד יום 31.7.2024 או עד למועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם.

10. הזיקה ההכרחית בין הסמכויות הקיצוניות שנקבעו בהוראת השעה לבין מצב החירום שאליו נקלעה המדינה, הובהרה היטב בדברי ההסדר של הצעת החוק שפורסמה בשעתו:

> "**בשל העובדה שמדינת ישראל עדיין מצויה בעיצומה של מלחמת "חרבות ברזל"**, ובהמשך לעמדת גורם בטחוני באשר לצורך להותיר את הסמכויות שהיו נתונות לשר התקשרות בתקנות שעת חירום על כנן, ועקב הזמן שחלף מאז פקיעת תוקפן של תקנות שעת חירום אשר אינו מאפשר בעת הזו להאריך את תוקפן של התקנות, **מוצע לקבוע בחקיקה, במתכונת של הוראת שעה לתקופה של שלושה חודשים או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם**, את הסמכויות שנכללו בתקנות שעת החירום בנוגע לערוץ זר המשדר בישראל שידורים הפוגעים באופן ממשי בבטחון המדינה, כמפורט להלן".

11. עד היום, נעשה שימוש בסמכויות מכוח התקנות והוראת השעה כלפי הערוץ הלבנוני אלמיאדין, כלפי רשת הטלוויזיה אל-ג'זירה, ולפי פרסומים, גם כלפי סוכנות הידיעות האמריקאית AP, תוך טענה כי היא העבירה שידורים לערוץ אל-ג'זירה, הוראה שבוטלה לאחר ביקורת חסרת תקדים שהגיעה ממדינות רבות.

הצעת החוק מבקשת להביא להרחבה ממשית של סמכויות קיצוניות ודרקוניות ממילא

12. הצעת החוק מבקשת כי המחוקק יצעד בנתיב מסוכן של הרחבת הסמכויות הקיצוניות והדרקוניות גם כך, אשר ניתנו לשר התקשורת, וביכולתן להביא לסגירת ערוצי תקשורת במדינה דמוקרטית. אם לא די בכך שיש בסמכויות שנקבעו בהוראות השעה משום פגיעה בדמוקרטיה ובעקרונות יסוד חוקתיים, באה הצעת החוק ומבקשת להרחיב באופן ניכר את הפגיעה החוקתית אשר הייתה גלומה בתקנות ובחוק.

13. כך, הצעת החוק מבקשת להוסיף בסעיף 2(א)(5) לחוק סמכות גורפת במיוחד לשר התקשורת - להורות לגופי הממשלה "שהנושא בתחום אחריותם" לעצור את שידוריו של ה"ערוץ". אין חולק כי מדובר בניסוח רחב וכללי במיוחד, שאין לו מגבלה או מעצור.

מהוראה כללית זו עולה כי הצעת החוק מבקשת להעניק סמכויות רחבות במיוחד לשר להורות לגורמים ממשלתיים, כדוגמת חסימה של תכנים ספציפיים ברשתות חברתיות כגון Youtube או

Facebook או אתרים דומים, שניתן לקלוט בהן את שידורי ה"ערוץ". **הטלת מגבלות מסוג זה על רשת האינטרנט ורשתות חברתיות מהווה פרקטיקה מקובלת רק בדיקטטורות ומשטרים טוטליטריים ברחבי העולם.**

14. הצעת החוק מוסיפה ומאריכה, לתקופה בלתי מוגבלת, את התקופה שבה ניתן להורות לספק תכנים להפסיק את שידוריו של הערוץ הזר, לפי הוראת סעיף 2(א) לחוק.

15. הצעת החוק אף מאריכה את התקופה שבה יתר הוראות שר התקשורת יהיו בתוקף מ-45 ימים ל-90 ימים, עם אפשרות הארכה ל-90 יום נוספים בכל פעם, בכפוף למגבלות שהוגדרו בהצעה.

16. **וחמור מכל, לגישתנו, הרי שבניגוד לתקנות או להוראת השעה, אשר תוקפן נקצב בזמן, הצעת החוק מבקשת לקבוע כי תוקפן של הסמכויות לא יהיה עוד מוגבל, וכי הוראת השעה תהפוך לדבר חקיקה קבוע, על אף היותו מנוגד באופן היסודי ביותר לחופש הביטוי והעיתונות במשטר דמוקרטי.**

הצעת החוק הינה בלתי סבירה, בלתי מידתית ובלתי חוקתית

17. כאמור לעיל, ההסדרים הקבועים בהוראת השעה הם חריגים וקיצוניים במיוחד, גם אם לא הייתה מונחת בפנינו הצעת החוק הנוכחית, המבקשת להרחיבם עוד יותר.

18. אנו רואים כי הממשלה פועלת במספר דרכים במקביל, במתכונת של "שיטת מצליח", ועושה כל שביכולתה על מנת להאריך, ללא מגבלה וללא זיקה אמיתית למצב החירום, את הסמכויות הדרקוניות והבלתי דמוקרטיות שנטלה לידיה לצורך הטלת מגבלות על התקשורת החופשית בישראל, במסגרת תקנות שעת החירום והוראת השעה. התקנות והוראת השעה הוצגו אמנם ככאלו שנועדו לאפשר למנוע פגיעה בביטחון המדינה על ידי גופי תקשורת ספציפיים, כמו ערוץ "אלמיאדין" ורשת "אלג'זירה", אולם ברור כי מדובר במדרון חלקלק שכן ההסדרים הקבועים בהם מאפשרים לפעול גם כלפי ערוצים זרים אחרים, אשר שידוריהם עלולים שלא לעלות בקנה אחד עם קו ההסברה בישראל. כדוגמא ראשונה לכך, ניתן היה לראות בשימוש שנעשה באותן סמכויות כלפי סוכנות העיתונות AP.

19. יש לזכור כי דברי החקיקה האמורים, לרבות הצעת החוק הנוכחית, מנוסחים באופן כללי, כך שניתן מכוחם להטיל סנקציות ומגבלות למשל גם על ערוצים אמריקאים (לדוג' CNN) או בריטים (לדוג' BBC), ולמעשה על כל גוף שידורים זר.

20. אין חולק כי סמכות להטלת סנקציות כה אגרסיביות, גורפות ודרקוניות, על גופי תקשורת, באופן שנקבע בתקנות והחוק, לרבות סגירת משרדים, החרמת ציוד, לרבות טלפונים ניידים של עיתונאים, וחסימת קליטת שידוריהם, אינה עולה בקנה אחד עם משטר דמוקרטי ועלולה לפגוע קשות הן בחופש הביטוי של העיתונות וכלי התקשורת והן בזכות לקבלת מידע של הציבור הרחב בישראל.

21. יש להוסיף עוד כי הוראות החוק אינן קובעות זכות טיעון ממשית להחלטותיו של שר התקשורת,

ואף מגבילות את היקף הביקורת השיפוטית על ההחלטות האמורות, שכן אין לבית המשפט לפי החוק סמכות להורות על ביטול ההוראות.

22. בתי המשפט פסקו כי חופש הביטוי מהווה "את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות" וכי מדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה".[2] חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת כרוכים זה בזה. גישתו של הציבור למקורות מידע שונים מהווה תנאי הכרחי למימושו של חופש ביטוי.[3]

23. לזכות הציבור לדעת קשר הדוק גם למימוש זכותו של האזרח לקחת חלק בחברה דמוקרטית, שתקשורת חופשית היא נשמת אפה. שהרי הגישה למידע חופשי שמספקת התקשורת היא שמאפשרת לאזרחים לגבש דעה על המתרחש סביבם. זרימה חופשית של מידע ומעבר חופשי של רעיונות לרבות ביקורת על השלטון, הם תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי.[4]

24. לכן, ברור כי **ההסדרים הקבועים כבר כיום בחוק, בדמות הוראת השעה הזמנית, אינם עולים בקנה אחד עם עקרון המידתיות**. בדין קיימים כבר אמצעים אחרים, פוגעניים פחות, לשמירה על ביטחון המדינה בנסיבות אלו, באופן מידתי יותר, כגון סמכות הצנזור להסרה נקודתית של תכנים המסוכנים לביטחון או לנקוט סנקציות נגד עיתונאי ספציפי, וכן סמכות הפרקליטות (מחלקת הסייבר) לפעול מול הרשתות החברתיות במטרה להסיר תכנים ספציפיים אשר קיים חשש כי הפצתם תסכן את בטחון המדינה.

25. יתרה מכך, **ניתן להטיל ספק האם קיימת להסדרים הקבועים בחוק תרומה ביטחונית ממשית.** כיום, כ-9 חודשים מאז פרוץ המלחמה, ניכר כי צריכת השידורים של כלי תקשורת זרים לא הסיתו ציבורים שלמים באופן המסכן ממשית את בטחון המדינה. מכאן שניתן לעורר ספק האם תכליתם של ההסדרים האמורים הינה תיוג וענישת כלי תקשורת זרים (ובכך תיוג וענישה עקיפים של קהל הצופים המזוהה עם ערוצים אלה), בשל כך שתוכן שידוריהם אינו לרוחה של הממשלה. אם זה המצב, ברור כי אין זו תכלית ראויה.

26. ואם זה מצב הדברים בכל הנוגע להסדרים הקיימים, הרי שאין ספק כי הצעת החוק, המבקשת אף להרחיב את ההסדרים הקיימים, תעמוד בניגוד לעקרונות יסוד חוקתיים, ובכלל כך לא תעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ולזכות הציבור לדעת.

27. יתרה מכך, ההצעה לעיגון הסדרי החוק כהוראת קבע, ולא כהוראת שעה זמנית, עומדת בניגוד מוחלט לתכלית המרכזית להתקנת התקנות לשעת חירום וחקיקת הוראת השעה, קרי הזיקה למצב המלחמתי, שהוא אשר הצדיק אמצעים כה דרקוניים ואנטי-דמוקרטיים מלכתחילה. עניין זה מחזק את החשש שגם להוראת השעה הזמנית אין צידוק בטחוני מניח את הדעת.

28. ניתוק ההסדרים הקיצוניים הקבועים בחוק ממצב החירום הקיים יאיין לחלוטין את התכלית הראויה שיתכן שהיה או שיש בה כדי להצדיק פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות. הפיכת ההסדרים

---

[2] ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פורסם ב"נבו".
3 בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פורסם ב"נבו".
4 ע"א 751/10 פלוני נ' דיין, פורסם ב"נבו".

להסדרי קבע לא יוכלו אפוא עוד להתבסס על הצידוק הביטחוני שהווה עד כה עוגן עיקרי לקביעתם, דבר שיהפוך את הוראת החוק לבלתי חוקיות.

29. נציין כי את ההסדרים הקיצוניים האלה הקבועים בהוראת השעה, מבקשת הממשלה להאריך כבר כיום, **וזאת ממש במקביל להצעת החוק**, כאשר רק לאחרונה הממשלה פרסמה את תזכיר החוק הממשלתי למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, ובו מבוקש להביא **להארכת הוראת השעה ב-4 חודשים נוספים, עד לסוף חודש נובמבר 2024.**[5]

בכך "הוראת שעה", שנולדה מתוך זיקה למצב חירום קיצוני, וכהסדר זמני ל-3 חודשים לכל היותר, עלולה להישאר בתוקף עד לסוף נובמבר 2024 – כלומר למעלה משנה מאז שפרץ מצב החירום. הדבר משקף את ניסיון הממשלה להמשיך להחזיק בכל דרך שתעלה בידה בסמכויות הדרקוניות והבלתי דמוקרטיות שנטלה לעצמה מתוקף הוראת השעה הזמנית כביכול.

לסיכום הדברים:

30. הוראת השעה מקנה כבר כיום לדרג הפוליטי אפשרות בלתי סבירה ואנטי-דמוקרטית להטיל סנקציות קיצוניות על גופי תקשורת זרים, ללא זכות טיעון ממשית, ותוך חסימת בית המשפט מביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות לא חוקתיות.

31. הצעת החוק המבקשת להוסיף ולהרחיב על הסמכויות האמורות, ובכלל כך לעגן כהוראות קבע, הינה הצעת חוק פסולה ובלתי חוקית, שפגיעתה בדמוקרטיה, בתקשורת החופשית ובזכויות יסוד חוקתיות תהיה בלתי מידתית, מובהקת ומהותית, ללא תכלית ראויה.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד רונן ריינגולד ועו"ד אורי בסט

[5] תזכיר חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל) (תיקון), התשפ"ד-2024, **משרד המשפטים – אתר החקיקה הממשלתי** (27.6.2024).