החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה פוגע בדמוקרטיה ואסור להאריכו

לא לתזכיר החוק שיאריך את הוראת השעה הדרקונית למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה עד לסוף חודש נובמבר 2024

ביום 27.6.2024 פורסם להערות הציבור תזכיר החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (להלן: "תזכיר החוק"),[1] שעניינו הארכת תוקפה של הוראת השעה הזמנית המאפשרת לסגור גוף שידורים זר.[2]

עמדת מכון זולת היא כי אין כל מקום או הצדקה להאריך הוראת שעה זו במשטר דמוקרטי. הצעת החוק מבקשת להפוך את הסמכויות הקיצוניות גם כך להוראות קבע הלכה למעשה ולכן מדובר בהצעה 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.

הוראת השעה, התקפה עד 31.7.24, היא כשלעצמה דרקונית וקיצונית, ונחקקה, כפי שיתואר בהמשך, בתגובה מיידית למצב החירום שהוגדר בתחילת מלחמת "חרבות ברזל". כעת מבקשת הממשלה, באמצעות תזכיר החוק, להאריך את הוראת השעה **ב-4 חודשים נוספים, עד לסוף חודש נובמבר 2024** (או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם), **כלומר למעלה משנה לאחר פרוץ המלחמה.**

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.

לא ניתן להתעלם מהעובדה שתזכיר החוק הינו רק אחד 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 לתזכיר חוק:

---

[1] 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).

[2] החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), תשפ"ד-2024 ("החוק" או "הוראת השעה").

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

1. כפי שנעמוד להלן בהרחבה, הסמכויות הקבועות כיום 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,[3] 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 תקנות שעת חירום שהעניקו 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.[4]

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

[3] בג"ץ 2859/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה.
[4] תקנות שעת חירום (חרבות ברזל)(מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד - 2023 (להלן: "התקנות" או "תקנות שעת החירום").

ממשי בביטחון המדינה.

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.

תזכיר החוק מבקש להאריך את תוקף הוראת השעה והסמכויות הקיצוניות והדרקוניות הגלומות בה

12. תזכיר החוק מבקש 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, בא תזכיר החוק, ומבקש להאריך את תוקפן עד לסוף חודש נובמבר 2024, ובפרקטיקה זו של הארכה מפעם לפעם של הוראת השעה, הוא מעגן ומבסס באופן ניכר את הפגיעה החוקתית אשר הייתה גלומה בתקנות ובחוק, ולהפכו, הלכה למעשה, לדבר חקיקה קבוע, ולכל הפחות ארוך טווח, ללא זיקה אמיתית למצב החירום.

13. והנה, ממש במקביל לתזכיר החוק הממשלתי, שכאמור מבקש להפוך את הוראת השעה והמגבלות

הקיצוניות הגלומות בה לדבר חקיקה מתמשך ונטול זיקה למצב הביטחוני, מקודמת בממשלה גם הצעת חוק פרטית למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, המבקשת להרחיב באופן משמעותי את הסמכויות הקיצוניות גם כך אשר בהוראת השעה, ולהפוך אותן להוראות קבע.[5]

אנו רואים אפוא כי הממשלה פועלת במספר דרכים במקביל ועושה כל שביכולתה על מנת להאריך, ללא מגבלה וללא זיקה למצב החירום, את הסמכויות הדרקוניות והבלתי דמוקרטיות שנטלה לידיה לצורך הטלת מגבלות על התקשורת החופשית בישראל, במסגרת תקנות שעת החירום והוראת השעה.

14. **לגישתנו, ההארכה הנוספת של "הוראת השעה" שבתזכיר החוק, על הסמכויות הדרקוניות והקיצוניות שבה, מנוגדת באופן היסודי ביותר לחופש הביטוי והעיתונות במשטר דמוקרטי.**

תזכיר החוק הינו בלתי סביר, בלתי מידתי ובלתי חוקתי

15. כאמור לעיל, ההסדרים הקבועים בהוראת השעה הם חריגים וקיצוניים במיוחד, ומשכך נחקקו באופן זמני ומוגבל, תוך זיקה למצב החירום.

16. התקנות והוראת השעה הוצגו אמנם ככאלה 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.

17. יש לזכור כי הוראת השעה, אשר תזכיר החוק מבקש להאריך כעת עד לסוף חודש נובמבר 2024, מנוסחת באופן כללי, כך שניתן מכוחה להטיל סנקציות ומגבלות למשל גם על ערוצים אמריקאים (לדוג' CNN) או בריטים (לדוג' BBC), ולמעשה על כל גוף שידורים זר.

18. אין חולק כי סמכות להטלת סנקציות כה אגרסיביות, גורפות ודרקוניות, על גופי תקשורת, באופן שנקבע בתקנות והוראת השעה, 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, **ועל כן ברור כי אין להאריכן.**

19. יש להוסיף עוד כי הוראות הוראת השעה 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.

20. בתי המשפט פסקו כי חופש הביטוי מהווה "את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות

[5] הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל)(תיקון - הוראת קבע), התשפ"ד - 2023 (פ/4626/25), אתר הכנסת.

האחרות" וכי מדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה".[6] חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת כרוכים זה בזה. גישתו של הציבור למקורות מידע שונים מהווה תנאי הכרחי למימושו של חופש ביטוי.[7]

21. 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.[8]

22. לכן, ברור כי **ההסדרים הקבועים כבר כיום בהוראת 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.

23. יתרה מכך, **ניתן להטיל ספק האם קיימת להסדרים הקבועים בהוראת השעה 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.

24. ואם זה מצב הדברים בכל הנוגע להסדרים הקיימים, הרי שאין ספק כי תזכיר החוק, המבקש להאריך את תוקפם של ההסדרים הקיימים, יעמוד בניגוד לעקרונות יסוד חוקתיים, ובכלל כך לא יעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ולזכות הציבור לדעת.

25. הארכת תוקפן של ההוראות הקבועות בהוראת השעה, כמבוקש בתזכיר החוק, 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.

26. 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 להסדרי קבע, באמצעות הארכתם בכל פעם לתקופה של מספר חודשים, כפי שעושה ומבקשת הממשלה לעשות, הלכה למעשה, לא תוכל אפוא עוד להתבסס על הצידוק הביטחוני שהיווה עד כה עוגן עיקרי לקביעתם, דבר שיהפוך את הוראות החוק לבלתי חוקיות.

---

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

לסיכום הדברים:

27. 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.
28. הארכת תוקף הוראת השעה, כאמור בתזכיר החוק, הינה 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