

16 בנובמבר 2025

לכבוד

חה"כ צבי פוגל

יו"ר הוועדה לביטחון לאומי

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל)
(הפיכת הוראת השעה להוראת קבע והרחבת סמכויות), התשפ"ו-2025

סימוכין: מכתבינו מימים 27.10.2024, 26.1.2025

ביום 10.11.2025 אישרה הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת שבכותרת (להלן: **החוק** או **החוק המוצע**). האגודה לזכויות האזרח מתנגדת נחרצות להצעת החוק, אשר תוביל לפגיעה בוטה ובלתי מידתית בחופש הביטוי וחופש העיתונות.

א. מבוא

- ביום 1.4.2024 נחקק חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן: **הוראת השעה**), אשר הסמיכה את שר התקשורת להגביל את פעילותם של ערוצים זרים. המדובר בחוק חסר תקדים אשר הוביל לפגיעה קשה בחופש העיתונות, חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת.
- החוק לא היה אות מתה. סמוך לאחר חקיקת החוק הטיל שר התקשורת מגבלות על ערוץ אלג'זירה אשר כללו את סגירת משרדי הערוץ, תפיסת ציודו, חסימת אתר האינטרנט של הערוץ ואיסור על שידורו על גבי פלטפורמות ערוצים.
- החלטות השר להגביל את פעילות ערוץ אלג'זירה הובאו לבחינת בתי המשפט המחוזיים, אשר בתורם קבעו כי הדיונים בתכנים המשודרים שהובילו לפגיעה בביטחון המדינה יתקיימו באופן חסוי. לאור זאת, **אין כל מידע מהם התכנים המשודרים שהיוו תשתית לטענה כי תכניו המשודרים של הערוץ פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה**. מהחלטות בית המשפט עולה כי **סגירת הערוץ התבססה על מספר מועט של תכנים משודרים, שלא ברורה עדכניותם, לרבות תכנים בעלי אופי עיתונאי מובהק, שאין חשד ששודרו מתוך כוונה לפגוע בביטחון המדינה**. מיישום הוראת השעה עלה כי **היד על סגירת הערוץ היתה מאד קלה על ההדק**.
- לא זו אף זו. המדינה פירשה את המגבלות על ערוץ אלג'זירה כמסמיכות אותה גם לפעול נגד סוכנויות ידיעות שעל תוכניהן מנוי הערוץ. לאור זאת, במאי 2024 פקחי משרד התקשורת קטעו שידור חי של סוכנות הידיעות AP והחרימו את ציודה, זאת בנימוק שהתכנים משודרים גם על ידי ערוץ אלג'זירה – אחד ממנוייה הרבים של הסוכנות. רק בעקבות התערבות ממשל ביידן הסוכנות

חזרה לשדר. פגיעה בעיתונאי AP ורויטרס נעשתה גם בחודש יוני 2025, כאשר פקחי משרד התקשורת הבחינו כי שידורי הסוכנויות משודרים גם על ידי ערוץ אלג'זירה.

5. מהדבר עלה כי **יישום הוראת השעה לא נעשה כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה, וכי משרד התקשורת העניש את סוכנויות הידיעות ללא שהיתה טענה כי התכנים שהם משדרים פוגעים בביטחון המדינה**. הסיבה היחידה להגבלת פעילותם היתה שהם מוכרים תכנים – תכנים מותרים – לערוץ אלג'זירה.

6. סעיף 7 להוראת השעה קבע כי החוק יעמוד בתוקף עד לסיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף. ביום 28.10.2025 הודיע דובר צה"ל כי הסתיים המצב המיוחד בעורף, ובהתאם תוקפה של הוראת השעה פקע. לאור פקיעת החוק, ביום 6.11.2025 מחק בג"ץ בהתאם לבקשת האגודה לזכויות האזרח את העתירה שהגישה נגד חוקתיות הוראת השעה (בג"ץ 2859/24 **האגודה לזכויות האזרח נ' ראש הממשלה**).

7. ארבעה ימים מאוחר יותר אישרה הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת החוק שבכותרת, אשר מבקשת להפוך את הוראת השעה לחוק קבוע, להרחיב את סמכויות שר התקשורת, להפחית את הפיקוח השיפוטי על ההליך ולקבוע סנקציות פליליות כנגד מי שמפר את הוראות השר. נתייחס לדברים:

ב. הפיכת החוק לקבוע

8. הפיכת הוראת השעה לחיקוק רגיל משמעה ניתוק הפגיעה בזכויות מהמלחמה ומצב החירום, והפיכתה למצב המשפטי הרגיל בישראל. זאת בניגוד לעמדה שהציגה המדינה לבית המשפט העליון בבג"ץ 2859/24, על פיה מידתיות החוק נובעת, בין היתר, מזמניותו:

"הוראת השעה נחקקה לתקופה קצובה, של ארבעה חודשים לכל היותר. זמניות זו נקבעה על בסיס ההבנה כי במסגרת הוראת השעה מוקנות סמכויות חריגות ביותר, אשר דרושות לצורך התמודדות עם פגיעה ממשית בביטחון המדינה בתקופת הפעולות הצבאיות המשמעותיות והמצב המיוחד בעורף במלחמת חרבות ברזל, על הסכנות יוצאות הדופן שמשקפות למדינה במהלכה" (ההדגשה איננה במקור)

9. אם כן, לשיטת המדינה עצמה הפיכת החוק לקבוע הופכת אותו ללא חוקתי.

10. נזכיר כי חופש הביטוי הינו זכות אדם אשר מעוגנת כחלק מהזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירות וכי נפסק שמדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (ע"פ 255/68 **מדינת ישראל נ' בן משה**, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)). נדבך מרכזי לחופש הביטוי הינו חופש העיתונות. העיתונות היא זרוע הארוכה של הציבור, וחופש העיתונות הוא זכות יסוד של כל אחד ואחת מאיתנו (ב"ש 298/86 **ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עוה"ד**, פ"ד מא(2) 337 (1987)). לעיתונות תפקיד חשוב בהבעת ביקורת על מעשי השלטון וחשיפת תופעות שליליות בחברה. כן, לעיתונות תפקיד מרכזי בהבאת מידע אקטואלי בפני הציבור, וכזאת היא משקפת לא רק את זכות העיתונאי להשמיע, אלא גם את זכות הציבור. לאור זאת, נקבע כי במובנים רבים חופש העיתונות משמש מעין "נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה" (ע"א 751/10 **פלוני נ' דיין** (8.2.2012)).

11. ניתוק החוק ממצב החירום חושפת את תכליתו האמיתית. אין מדובר בחוק שנועד להגן על בטחון המדינה, אלא עוד ניסיון פופוליסטי לפגוע במרחב הדמוקרטי ולחסום דעות שאינן נראות לשלטון בכסות של מניעת פגיעה בביטחון.

ג. הרחבת סמכויות השר

12. הוראת השעה הקנתה לשר התקשורת סמכות להורות על חסימת שידור הערוץ הזר בטלוויזיה, הסרת אתר האינטרנט של הערוץ, סגירת משרדי הערוץ בישראל ותפיסת ציודו, לרבות טלפונים חכמים המשמשים את העיתונאים לשם שידורים. מדובר באמצעים שתחת התמקדות בהסרת תכנים פוגעניים נקודתיים, מובילים לסגירה מוחלטת של ערוץ התקשורת בישראל, לרבות חסימת תכנים שאינם בניגוד לחוק. **כעת מוצע להרחיב את סמכויות השר:**

1.1. הסמכות להורות לגוף המפיץ תכני משתמשים לנקוט בפעילות למניעת הפצת תכנים

13. סעיף 2(א)(5) יסמך את שר התקשורת "להורות לגורם המפעיל אתר אינטרנט או לגוף שפעילותו העיקרית הפצת תכני משתמשים, המפיצים את שידוריו של הערוץ הזר בזמן אמיתי או באופן נדחה בהתאם לבחירת הצופה, לנקוט בפעילות למניעת הפצת תכנים אלו למשתמשים בשטח ישראל", כאשר הכוונה, כך נראה, להקנות לשר כלים כדי לדרוש לחסום שידורים ישירים או נדחים של תכני הערוץ המועברים באתרים ופלטפורמות שאינן אתר האינטרנט של הערוץ עצמו, כגון יוטיוב או טלגרם.

14. אם תתקבל ההצעה ייווצר תקדים מסוכן, בו שר מוסמך להורות לפלטפורמות שונות על הסרת תכנים באופן גורף – תכנים שאינם מנוגדים לחוק, ואף לא נטען כי הם מנוגדים לחוק. ויודגש – החוק איננו מבקש להורות על הסרת תכנים נקודתיים אשר מסיתים לאלימות, גזענות או טרור, בניגוד לחוק. החוק מבקש לחסום כל גישה לתכני הערוץ, לרבות תכנים שאינם בניגוד לחוק.

15. הצעת החוק עומדת בניגוד לתפיסה העקבית בדיון הישראלי כי מניעה גורפת של פעילות של גוף תקשורת גורמת לפגיעה בלתי מידתית בזכות לחופש העיתונות ולחופש הביטוי. כך למשל, תפיסה זו הובילה לכך שבשנת 2017 הכנסת ביטלה חקיקה המקנה סמכות הטלת סנקציות גפות על גופי תקשורת (ראו: בג"ץ 6175/14 **האגודה לזכויות האזרח נ' שר הפנים** (11.6.2017); חוק לביטול פקודת העיתונות, התשע"ז-2017).

16. בכל מקרה, הציפייה שצעד קיצוני כזה יימנע את קליטת שידורי הערוץ הזר בעידן הנוכחי היא מופרכת. ראשית, כפי שנכתב במסמך המכונה "התייחסות משרד התקשורת לוועדה לביטחון לאומי" (להלן: **התייחסות משרד התקשורת**) – "ייתכן ומנהלי הרשת לא ישעו לבקשה, לא ברור אם ניתן לכפות זאת על מנהלי הרשת" (ההדגשה איננה במקור). שנית, גם אם כן, ככל הנראה ייווצרו פלטפורמות חלופיות שיעבירו את השידורים ויעקפו את החסימה. שלישית, בכל מקרה ניתן להתגבר בקלות על חסימת גלישה בישראל באמצעות שינוי הגדרות ברירת המחדל של הגלישה או באמצעות VPN אשר זמין לכל אחד. רביעית, החסימה יכולה בעיקר לחול על אתרים שמעבירים בשידור חי את הערוץ הזר, אך התכנים של הערוץ הזר מופצים לא רק כשידור רציף, אלא בעיקר כקטעי וידאו, שמופצים ברשתות ומועברים ביישומוני מסרים מהירים, ויהיה בלתי אפשרי לפלטפורמות לחסום אותם.

17. מכאן שהמטרה של חסימת השידורים לא תושג, אך התקדים הקיצוני והמסוכן של הפיכת השר לצנזור ראשי של תכנים ברשת האינטרנט, ייווצר ויתקבע.

2. חסימת קליטת שידורי לוויין בשטחים

18. הצעת החוק מציעה להוסיף להוראת השעה את סעיף 2(א)(6), אשר יסמך את שר התקשורת "לפנות לשר הביטחון בבקשה שיורה על ביצוע פעולות שימנעו קליטה ישירה של תוכני הערוץ הזר באמצעות לוויין בשטח ישראל ויהודה ושומרון".

19. על פי האמור בהתייחסות **משוד התקשורת** קיימים שלושה סוגי אמצעים טכנולוגיים לחסימת או שיבוש שידורי לוויין, אחד מהם איננו מומלץ מאחר שעלול לשבש קליטת ערוצים אחרים, ואילו שני האמצעים האחרים מצריכים פיזור משדרים קרקעיים בקרבת יישובים ואזורים בהם יש צלחות לוויין לקליטת הערוץ. עוד מפורט שם, כי נדרשים משדרים רבים או רבים במיוחד לשם פעולה זו.

20. מכאן עולה כי **הכנסת מבקשת לחוקק חוק אשר תחולתו חורגת מגבולות המדינה**. במסגרתו, תינתן לשר התקשורת סמכות לבקש כי יוצבו אמצעים טכנולוגיים בשטח שאינו בריבונות המדינה. זוהי חריגה כפולה מסמכות. ראשית, הכנסת אינה מוסמכת לחוקק חוק שיעניק לשר סמכויות שלא יכולות להיות בידיו. בנוסף, הסמכות לתפוס שטח נתונה למפקד הצבאי, ולא לשר התקשורת, ורק הוא מורשה לתפוס או להפקיע שטחים רק בהתאם להוראות הדין הבינלאומי.

21. הדין החל בגדה המערבית הם דיני התפיסה הלוחמתית המעוגנים בעיקר באמנת האג בדבר דיני המלחמה משנת 1907 והתקנות הנלוות לה, בהוראות אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בעת מלחמה משנת 1949, בהוראות המינהגיות הקבועות בפרוטוקולים הנלווים לאמנות ג'נבה משנת 1977 ובעקרונות כלליים של המשפט הבינלאומי. בנוסף לדיני הכיבוש והתפיסה הלוחמתית, חלות הוראות משפט זכויות האדם כדין משלים.

22. חופש העיתונות מוגן תחת קורפוס זה. דיני זכויות האדם הבינלאומיים מגנים על חופש הביטוי (סעיף 19 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות מיום 16.12.1966), וזו מפורשת ככוללת הגנה מיוחדת גם על חופש העיתונות – הן הגנה על עיתונאים מפני רדיפה מטעם השלטון, והן הגנה על זכות הציבור לדעת.

23. בנוסף, עולה חשש מפני תפיסת שטחים פרטיים תוך פגיעה בזכות לקניין פרטי. ככזה, מדובר בהפרה של סעיף 46 לאמנת האג משנת 1907, הקובע בסופו כי "אין להחרים רכוש פרטי". גם אם במקרים מסוימים, ניתן לתפוס רכוש פרטי בשל צורך צבאי, הרי שמדובר בצורך צבאי מובהק, וברור שאין בידי שר התקשורת לקבוע כי מתקיים צורך כזה. לכן החוק המוצע חורג מסמכות הכנסת, ומסמך את השר להחלטה שאינה בסמכותו, וממילא אינה אפקטיבית במניעת קליטת השידורים.

ד. תוקף הסנקציות

24. בעוד שבהוראת השעה נקבע כי המגבלות על הערוץ יעמדו בתוקף למשך 60 ימים, פרק זמן ארוך במיוחד, כעת מוצע כי האיסור על שידור הערוץ באמצעות פלטפורמות ערוצים ישראליות לא יהיה מוגבל בזמן ויעמוד בתוקף עד להחלטה אחרת של שר התקשורת, וכי יתר הסנקציות (סגירת

משרדי הערוץ ותפיסת ציודו, חסימת אתר הערוץ, שיבוש קליטת לוויין ודרישה מרשתות חברתיות לחסום גישה לערוץ) יעמדו בתוקף לפרק זמן של 90 ימים.

25. עולם העיתונות מאופיין בקצב מהיר. ידיעות חייבות להיות אקטואליות, אם לא כן – אין בהן ערך. עצירת זרימת המידע לפרק זמן בלתי מוגבל, ואף לפרק זמן של שלושה חודשים, מובילה לפגיעה בחופש הביטוי, בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת.

26. **הדבר חושף את תכליתו של החוק כחוק עונשי ולא חוק מניעתי**: סנקציות לא מוטלות רק מקום בו מתקיימת פגיעה ממשית בביטחון המדינה ולשם מניעתה, אלא לפרקי זמן ארוכים ואף אם הפגיעה בביטחון המדינה פסקה. **לא מדובר בהגנה על הביטחון אלא בהשתקה**.

ה. שינוי הליך הטלת המגבלות – ללא אישור בית משפט

27. הוראת השעה קבעה כי החלטה של שר התקשורת להגביל ערוץ תקשורת זר תובא בתוך 24 שעות לפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו, אשר ידונו בה בתוך 3 ימים, ויהיו מוסמכים לאשר או לשנותה.

28. הליך זה איננו זר למשפט הישראלי. מקום בו המדינה מבקשת ליזום שלילת זכויות גורפת וקיצונית, לא פעם מובאת החלטתה לאישור בית המשפט. כך למשל לעניין שלילת אזרחות – שר הפנים רשאי לשלול את אזרחותו של אדם בנסיבות מסוימות ורק באישור בית המשפט המחוזי (ראו סעיפים 11(ב) ו-11(ב1) לחוק האזרחות, תשי"ב-1952). הדברים יפים גם לעניין סגירת כלי תקשורת זר על ידי גורם פוליטי.

29. כעת מבוקש לבטל הוראה זו – הוראה אשר היעוץ המשפטי לכנסת ולממשלה סברו שהיא תנאי לחוקתיות החוק. לא נקבעו תחתיה הוראות אחרות שמבהירות את הליך הקבילה נגד החלטה לסגור כלי תקשורת זר. הדבר מעמיק עוד יותר את הפגיעה האנושה בזכויות חוקתיות לה גורם החוק.

ו. הצעת החוק הינה חלק מההפיכה התקשורתית

30. לא ניתן לנתק את החוק מההפיכה התקשורתית שמקדמת הממשלה. הממשלה פועלת בשנתיים האחרונות לפגיעה בעיתונות החופשית ולהצרת צעדיה, ומאז פרוץ המלחמה, עושה שימוש ציני בנימוק הביטחוני כדי לקדם אג'נדות אנטי דמוקרטיות.

31. מהדיונים בכלל ההצעות עולה שוב ושוב כי המוטיבציה לרבות מהצעות החוק היא השתקת ביקורת על הממשלה או הצגת נרטיב ועמדות השונים משלה, בפרט אלו המביעים את הנרטיב הפלסטיני. כך, בדיונים על החקיקה לפגיעה בעצמאות תאגיד השידור הציבורי עלה שוב ושוב כי תכנים מעין אלו מהווים, לשיטת מציעי החוק ושר התקשורת, טעם להתערבות בהתנהלות הערוץ, ועמדתו הביקורתית של עיתון "הארץ" על הממשלה והתנהלותה במהלך המלחמה הובילו לקריאה לא לרכוש מהעיתון שטחי פרסום. הוראת השעה שפג תוקפה והצעת החוק שמקודמת כיום הן חלק ממגמה זו.

בכבוד רב ובברכה,

הגר שחטר, עו"ד