

מניעת פגיעה בביטחון המדינה מגוף שידורים זר – ערוץ אלג'זירה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, מכוח חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד-2024, לאחר שראש הממשלה שוכנע כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, ולאחר שהוצגו בפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי חוות דעת מקצועיות מטעם שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים וצה"ל, לרבות הצנזור, המתייחסות אף לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראות בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה, לאשר לשר התקשורת, לאחר שראש הממשלה הסכים לכך, לתת את ההוראות הבאות המצורפות כנספח להחלטה זו, לתקופה של 45 ימים:

1. הפסקת שידורי ערוץ אלג'זירה בערבית ובאנגלית;
2. סגירת משרדי ערוץ אלג'זירה הנמצאים בשטח ישראל;
3. תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני ערוץ אלג'זירה, ובלבד שאם מדובר בצידוד קצה רט"ן, כהגדרתו בחוק, לא תבוצע חדירה לצידוד זה;
4. הגבלת גישה לאתרי האינטרנט של ערוץ אלג'זירה.

דברי הסבר

1. ביום כ"ג באדר ב' התשפ"ד (2.4.24) נכנס לתוקפו חוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן- חוק גוף שידורים זר/ החוק), המאפשר הטלת הגבלות שונות על גוף שידורים זר מטעמים של ביטחון המדינה.

2. חוק גוף שידורים זר קובע, בין היתר, כדלהלן:

א. סעיף 2(א) קובע כי אם "שוכנע ראש הממשלה כי התכנים המשודרים בערוץ זר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה, להורות על אחד או יותר מאלה:

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תוכני הערוץ הזר, ובלבד שלא תבוצע חדירה לציוד קצה רט"ן שנתפס בהתאם להוראה כאמור;

(4) להורות לגורם האחראי על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו אתר האינטרנט מאוחסן נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור."

ב. סעיף 2(ב) קובע כי "הוראה כאמור לא תינתן אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת חוות דעת מקצועית אחת לפחות מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה מממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון התבקשו לתת חוות דעת כזו, ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת בעל פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו לחוות דעתם כאמור, לרבות לתשתית העובדתית לשם מתן ההוראה בשל פגיעה מממשית בביטחון המדינה; אין באי הצגת חוות דעת של גורם ביטחון כאמור כדי לעכב אישור ההחלטה, ובלבד שהממשלה או ועדת השרים שוכנעה שהובאה בפניה התשתית העובדתית הנדרשת."

ג. בנוסף, סעיף 5 קובע, בין היתר, כי הוראה לפי סעיף 2(א) תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ- 24 שעות משעת כניסתה לתוקף; נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה אם לשנות אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית המשפט.

3. ביום כ"ג אדר ב' התשפ"ד (2.4.24), פנה שר התקשורת לראש המל"ל, מזכיר הממשלה וגורמי הביטחון בבקשה לקדם הליך לצורך מתן הוראות המטילות הגבלות על שידורי ערוץ אלג'זירה ובמסגרת זו לקבל חוות דעתם של גורמי הביטחון, עם הסכמת ראש הממשלה ואישור הקבינט או הממשלה, לצורך הוראות לפי סעיף 2(א) לחוק גוף שידורים זר. בפנייתו ציין שר התקשורת כי:

"אל ג'זירה היא רשת שידור טלוויזיונית לוויינית המשודרת בשפה הערבית ובשפה האנגלית, שהוקמה על ידי האמיר חמד בן ח'ליפה אאל ת'אני, שליט קטר, לאחר שהדיח את אביו מהשלטון במדינה, ומרכזה בדוחה בירת קטר.

קטאר היא מדינה תומכת טרור שסייעה לאל-קאעידה, ל-ISIS, לטאבליבן, ויש נגדה תביעות בכל אירופה וארצות הברית. קטאר היא הגורם שבנה את האימפריה הצבאית של החמאס בעזה במילארד וחצי דולר בעשר השנים האחרונות..."

בפנייתו מביא שר התקשורת מספר דוגמאות ומבהיר כי אלו "מעידות באופן חד משמעי כי הערוץ משמש כשופר תעמולה מסית, המאדיר פיגועים ומחבלים, יש בו כדי לסייע לאויב ובכך עלול לפגוע בשלום הציבור, ביטחון המדינה, ואף לגרום לערעור ממשי של הסדר הציבורי."

נוכח כל הנ"ל, מבקש שר התקשורת להשתמש בסמכותו אשר קבועה בחוק הנדון לעניין גוף שידור זר הפוגע בביטחון המדינה בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הקבינט או הממשלה.

4. ביום כ"ד באדר ב' (3.4.24), נשלחה בקשת המל"ל לגורמי הביטחון (צה"ל, שב"כ, מוסד והצנזור הצבאי הראשי) לקבלת חוות דעת מקצועיות ומפורטות בדבר התשתית העובדתית לעניין הפגיעה הממשית בביטחון המדינה בשל התכנים המשודרים בישראל בערוץ אלג'זירה.

5. ביום א' ניסן התשפ"ד (9.4.24) התקבלה חוו"ד שב"כ מקצועית מסווגת לעניין ערוץ אלג'זירה – ומסקנתה היא כי: "כלל המידע שברשות שב"כ מלמד שהתכנים המפורסמים בערוץ פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה." בהמשך לכך התקבלו עמדות מסווגות של המוסד וצה"ל, לרבות הצנזור בעניין אלג'זירה התומכות בהגבלת שידורי ערוץ אלג'זירה בישראל.

6. ביום 02.05.2024 התקבלה הודעת ראש הממשלה שלפיה שוכנע כי שידוריו של ערוץ אל ג'זירה פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה לאחר שהובאו בפניו חוות דעת מקצועיות מטעם כלל גורמי הביטחון (שב"כ, מוסד וצה"ל, לרבות הצנזור), המתייחסות לתשתית העובדתית הנוגעת לערוץ השידור אלג'זירה. כמו כן, בהודעה האמורה צוין כי רה"מ נתן את הסכמתו להוראות שר התקשורת.

7. יוער כי חוות הדעת המסווגות של גורמי הביטחון המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראות של שר התקשורת בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה יונחו בפני שרי הקבינט ובהמשך יישמרו במזכירות הממשלה.

8. ההוראות שמבקש שר התקשורת להורות בקשר לערוץ הן כדלקמן:

א. הוראה לספקי תכנים, כהגדרתם בחוק, המשדרים את שידורי ערוץ אלג'זירה - להפסיק את שידורי ערוץ אלג'זירה בערבית ובאנגלית;

ב. הוראה על סגירת משרדי ערוץ אלג'זירה הנמצאים בכתובת -

אגודת ספורט הפועל 1. הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים ;

מלון אמבסדור, דרך שכס 56 מזרח ירושלים ;

או בכל כתובת אחרת בישראל בו נמצאים משרדי הערוץ.

ג. הוראה על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני ערוץ אלג'זירה, כמפורט בנספח א להוראה, ובלבד שאם מדובר בציוד קצה רט"ן, כהגדרתו בחוק, לא תבוצע חדירה לציוד זה ; (כגון : מיקרופון ומצלמה, למעט ציוד רט"ן קצה המשמש לצורך אישי).

ד. הוראה לספקים מורשים לפי חוק התקשורת המספקים שירותי גישה לאינטרנט, המפורטים בנספח א להוראה, להגביל את הגישה של כל המשתמשים בשירותיהם לאתרי האינטרנט המפורטים להלן, ולהציג בפני כל המשתמשים בשירותיהם, בעת הניסיון לגשת לאתרי האינטרנט הללו, את דבר ההגבלה בנוסח המופיע בנספח ב' להוראה :

Aljazeera.com (1)

Aljazeera.net (2)

aljazeeramubasher.net (3)

network.aljazeera.net (4)

9. לפי גורמי הביטחון, לנוכח מאפייני הסיכון הביטחוני קיימת הצדקה לעשות שימוש בכל הכלים המנויים בחוק.

10. בהתאם לאמור לעיל, מוצע לאשר את הוראות שר התקשורת כפי שיפורטו להלן, בכפוף ובהתאם לסעיף 2(א) לחוק שמסדיר את עניין מתן ההוראה על-ידי שר התקשורת ביחס למניעת פגיעה בביטחון המדינה מגוף שידורים זר, שתכליתה הגבלת שידורי ערוץ אלג'זירה, לאחר שהוצגו בפני הקבינט המדיני-ביטחוני חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולנוכח הודעת ראש הממשלה ששוכנע כי שידוריו של ערוץ אל ג'זירה פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה ולאחר שניתנה הסכמתו להוראות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 981 של הממשלה מיום 20.10.2023.

החלטה מספר 1038 של הממשלה מיום 6.11.2023.

עמדת היועצת המשפטית של משרד יוזם ההצעה

רצ"ב.

מגיש: ראש הממשלה

כ"ה בניסן התשפ"ד

03 במאי 2024

בניסן התשפ"ד _____
אפריל 2024 _____

שלום רב,

הנדון: הוראות לפי סעיף 2(א) לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה
(הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

מכוח החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן: "החוק"), לאחר שראש הממשלה שוכנע כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה - (aljazeera) (להלן: "הערוץ") המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, ולאחר קבלת הסכמתו של ראש הממשלה ביום _____ בניסן תשפ"ד (_____ באפריל 2024) ובאישור ועדת השרים לביטחון לאומי מיום _____ בניסן תשפ"ד (_____ באפריל 2024), ועל סמך חוות דעת מקצועיות הנדרשות לפי הוראות החוק, הריני להורות מכוח סמכותי לפי סעיף 2(א) לחוק לעניין שידוריו של הערוץ, כדלקמן:

לסגור את משרדי הערוץ שנמצאים בכתובת –
אגודת ספורט הפועל 1. הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים;
מלון אמבסדור, דרך שכם 56 מזרח ירושלים
או בכל כתובת אחרת בישראל בו נמצאים משרדי הערוץ.

הוראה זו תימסר לכל מי שהיא חלה עליו ותעמוד בתוקף החל ממועד מסירתה כאמור לתקופה של 45 ימים, ותובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי, בהתאם לסעיף 5 לחוק.

בברכה,

חה"כ ד"ר שלמה קרעי
שר התקשורת

העתק:

מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
גבי גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
מר קובי שבתאי, מפכ"ל המשטרה
גבי עינבל משש, המנהלת הכללית (בפועל), משרד התקשורת
גבי ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
גבי איה בן פורת, סמנכ"לית בכירה ומנהלת מינהל פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת

בניסן התשפ"ד _____
אפריל 2024 _____

שלום רב,

הנדון: הוראות לפי סעיף 2(א)(1) לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה
(הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

1. מכוח החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן: "החוק"), לאחר שראש הממשלה שוכנע כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה (aljazeera) (להלן: "הערוץ") המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, ולאחר קבלת הסכמתו של ראש הממשלה ביום _____ בניסן תשפ"ד (_____ באפריל 2024) באישור ועדת השרים לביטחון לאומי מיום _____ בניסן תשפ"ד (_____ באפריל 2024), ועל סמך חוות דעת מקצועיות הנדרשות לפי הוראות החוק, הריני להורות מכוח סמכותי לפי סעיף 2(א)(1) לחוק לעניין שידוריו של הערוץ, כדלקמן:

א. לספקי התכנים כהגדרתם בחוק, המשדרים את שידורי הערוץ - להפסיק את שידורי הערוץ בערבית ובאנגלית.

2. הוראה זו תימסר לספקי תכנים כהגדרתם בחוק המשדרים את שידורי הערוץ ותעמוד בתוקף החל ממועד מסירתה כאמור לתקופה של 45 ימים, ותובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי, בהתאם לסעיף 5 לחוק.

בברכה,

חה"כ ד"ר שלמה קרעי
שר התקשורת

העתק:

מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
גב' גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
מר קובי שבתאי, מפכ"ל המשטרה
גב' עינבל משש, המנהלת הכללית (בפועל), משרד התקשורת
גב' ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
גב' איה בן פורת, סמנכ"לית בכירה ומנהלת מינהל פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת

בניסן התשפ"ד _____
אפריל 2024 _____

לכבוד

כל אדם או תאגיד שיש ברשותו מכשירים המשמשים לאספקת תכנים של ערוץ אלג'זירה (aljazeera)
/מפקח

שלום רב,

הנדון: הוראות לפי סעיף 2(א)(3) לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה
(הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

מכוח החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן: "החוק"), לאחר שראש הממשלה שוכנע כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה (aljazeera) (להלן: "הערוץ") המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, ולאחר קבלת הסכמתו של ראש הממשלה ביום ____ בניסן תשפ"ד (____ באפריל 2024) ובאישור ועדת השרים לביטחון לאומי מיום ____ בניסן תשפ"ד (____ באפריל 2024) ועל סמך חוות דעת מקצועיות הנדרשות לפי הוראות החוק, הריני להורות מכוח סמכותי לפי סעיף 2(א)(3) לחוק לעניין שידוריו של הערוץ, כדלקמן:

על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ, כמפורט ברשימה בנספח א'; ובלבד שאם מדובר בצידוד קצה רט"ן, כהגדרתו בחוק, לא תבוצע חדירה לצידוד זה.

הוראה זו תימסר לכל מי שהיא חלה עליו ותעמוד בתוקף החל ממועד מסירתה כאמור לתקופה של 45 ימים, ותובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי, בהתאם לסעיף 5 לחוק.

בברכה,

חה"כ ד"ר שלמה קרעי
שר התקשורת

העתק:

מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
גב' גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
מר קובי שבתאי, מפכ"ל המשטרה
גב' עינבל משש, המנהלת הכללית (בפועל), משרד התקשורת
גב' ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
גב' איה בן פורת, סמנכ"לית בכירה ומנהלת מינהל פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת

נספח א' – רשימת מכשירים המשמשים לאספקת תכנים

הוראה זו חלה על כל מכשיר המשמש לאספקת תכנים של הערוץ כהגדרתו בחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, ובכלל כן המכשירים הבאים, כולם או חלקם, לרבות רכיבים של מכשירים כאמור.

1. שולחן עריכה או ניתוב
2. מצלמות
3. מיקרופונים
4. שרתים – שרתי אחסון, שרתי כתוביות
5. מחשבים ניידים וכוננים חיצוניים
6. כרטיסי אלקטרוניקה בשולחנות העריכה והניתוב
7. מחשבי עריכה
8. דוחסי/ מעבדי אותות וידאו
9. ציוד שידור אלחוטי
10. מכשיר טלפון סלולרי (ציוד קצה רט"ן) למעט מכשיר כאמור שעיקר תכליתו לשימוש אישי

בניסן התשפ"ד _____
מאי 2024 _____

לכבוד
ספקים מורשים לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב - 1982 המספקים שירותי גישה
לאינטרנט, כמפורט בנספח א'

שלום רב,

הנדון: הוראות לפי סעיף 2(א)(4) לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה
(הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

מכוח החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024
(להלן: "החוק"), לאחר שראש הממשלה שוכנע כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה (aljazeera)
(להלן: "הערוץ") המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, ולאחר קבלת הסכמתו של ראש
הממשלה ביום _____ בניסן תשפ"ד (במאי 2024) ובאישור ועדת השרים לביטחון לאומי מיום _____
בניסן תשפ"ד (במאי 2024), ועל סמך חוות דעת מקצועיות הנדרשות לפי הוראות החוק, הריני
להורות מכוח סמכותי לפי סעיף 2(א)(4) לחוק לעניין שידוריו של הערוץ, כדלקמן:
על החברות המפורטות בנספח א' להגביל את הגישה של כל המשתמשים בשירותיהם לאתרי האינטרנט
המפורטים להלן, אשר נמצאו לאחר בדיקה של משרד התקשורת כאתרי האינטרנט בהם מועברים שידורי
הערוץ, ולהציג בפני כל המשתמשים בשירותיהם, בעת הניסיון לגשת לאתרי האינטרנט לעיל, את דבר
הגבלה זו בנוסח המופיע בנספח ב' להוראה זו:

1. Aljazeera.com
2. Aljazeera.net
3. aljazeeramubasher.net
4. network.aljazeera.net

הוראה זו תימסר לכל מי שהיא חלה עליו ותעמוד בתוקף החל ממועד מסירתה כאמור לתקופה של 45
ימים, ותובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי, בהתאם לסעיף 5 לחוק.

בברכה,
חה"כ ד"ר שלמה קרעי
שר התקשורת

העתק:
מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
גב' גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
מר קובי שבתאי, מפכ"ל המשטרה
גב' עינבל משש, המנהלת הכללית (בפועל), משרד התקשורת
גב' ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
גב' איה בן פורת, סמנכ"לית בכירה ומנהלת מינהל פיקוח ואכיפה, משרד התקשורת

נספח א' – ספקים מורשים לפי חוק התקשורת המספקים שירותי גישה לאינטרנט

שם חברה	ח.פ.
פלאפון תקשורת בע"מ	511076572
פרטנר תקשורת בע"מ	520044314
סלקום ישראל בע"מ	511930125
הוט מובייל בע"מ	512615964
וויקום מובייל בע"מ	515138089
נזאל	301232518
מוטורולה סולושנס ישראל בע"מ	510180029
בינת תקשורת מחשבים בע"מ	510713407
טלראן תקשורת (1986) בע"מ	511133142
שדאפנה קומפיוטר בע"מ	511397135
טריפל סי מחשוב ענן בע"מ	511402547
טל-פארם בע"מ	511448482
נפטון 1992-טלוויזיה בכבלים-סכנין בע"מ	511651101
מונטה קרלו לתקשורת בע"מ	511725590
גילת טלקום בע"מ	511784498
טכנולום תקשורת בע"מ	512137803
מחשבים אי.די.פי בע"מ	512175738
ארידור נכסים (1995) בע"מ	512221607
כנרת תקשורת אינטרנט בע"מ	512422270
אינטרספייס בע"מ	512457490
טריידאנט שירותי מסחר אלקטרוני בע"מ	512540014
יס שירותי טלוויזיה ותקשורת בע"מ לשעבר די בי אס	512705138
דש אלירן אלקטרוניקה בע"מ	512712639
099 פרימו תקשורת בע"מ	512764788
ספוט נט בע"מ	512859042
אינטרנט בינת	513049759
קולנט תקשורת בע"מ	513152678
משקי שיטה שותפות מוגבלת	540319506
ערוצי הגולן בע"מ	513381442
אר.אל אינטרנט ורשתות בע"מ	513229187
סיימן טכנולוגיות בע"מ	513421461
אקספון 018 בע"מ	513533430

שם חברה	ח.פ.
אלגרונט בע"מ	513704833
מסקיו טלפוניה בע"מ	513720136
אמאנטק איי.אס.פי בע"מ	513796698
וואי טק פתרונות בע"מ	513840017
איי פי טלקום בע"מ	513942797
וויסנטר בע"מ	514039718
אקספרס טכנולוגיות בע"מ	514073022
מארס 019 טלקום בע"מ	514077726
ענן את עלי תקשורת בע"מ	514091735
ווידלי מובייל בע"מ	514131606
פייקול טכנולוגיות בע"מ	514179845
אשד ניהול תכנון וביצוע בע"מ	514204015
אינטרנט רימון ישראל 2009 בע"מ	514256437
לב אנאטל בע"מ	514304336
טלזר 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בעמ	514384197
טמרס טלקום בע"מ	514414846
פזל תקשורת (פ.י) בע"מ	514465327
רמי לוי שיווק השקמה תקשורת בע"מ	514473628
48 טלקו אם זד בע"מ	514535517
גולן טלקום בע"מ	514538040
לאן-ואן איי.טי בע"מ	514566819
אינטרהוסט פתרונות תקשורת בע"מ	514599554
אס.אמ.בי.אי.טי בע"מ	514640010
גולן טלקום בינלאומי בע"מ	514738103
בינת עסקים בע"מ	514752310
עמית-נט טלקום בע"מ	514772581
אינטרנט 006 (חרפה) בע"מ	514777069
השקמה אן.ג'י.אן. תקשורת בינלאומית 015 בע"מ	514809813
אי.טי.סי.ג.ג בע"מ	515222727
לומן טכנולוגיות ישראל בע"מ	515263804
אינג'יני בע"מ	515311074
033 טלקום בעמ	515406031
סמרטין בע"מ	515530640
וולקאם פתרונות חכמים 2017 בעמ	515657120
א.ג.ב. כבלים ותקשורת בע"מ	515751568

שם חברה	ח.פ.
ה.ס נט מחשוב וענן בע"מ	515824134
השחר טלקום וחשמל בע"מ	515830560
יוניטי טכנולוגיות בע"מ	515842920
מטריקס אי.טי. קלאודזון בע"מ	515848901
יוניגיאה בע"מ	515972792
בטר לינקס בע"מ	515975704
גו הום נט בע"מ	515981256
קונקט 972 בע"מ	516008893
דור חמישי עידן חדש בע"מ	516059433
סי.אס.פי שירותי תקשורת בענן בע"מ	516170917
ע.ק לתקשורת בע"מ	516171790
קלאוד לים בע"מ	516185006
קיליאן ג'ור בע"מ	516209830
איי אס פי נטוורק בע"מ	516222502
נורוקום תקשורת בע"מ	516226776
לניר תקשורת בע"מ	516292216
וינוס ירכא בע"מ	516313137
אופטי 2 יו בע"מ	516340593
פייברהום טכנולוגיות בע"מ	516356201
פורס נ.י.ט בע"מ	516363355
מלאאן תקשורת מתקדמת בע"מ	516450228
פרי טיוי פלוס בע"מ	516474350
ספייד קום בע"מ	516490364
ענק הפייבר בע"מ	516561842
וואן סיטי איי טי בע"מ	520027749
מלמ מערכות בע"מ	520044041
תדיראן טלקום שירותי תקשורת בישראל שותפות מוגבלת	550217707
סי. די. אן.וויז	558082715
איי טי אנד טי גלובל נטוורק סרויסס אינטרנשיונל אינק	560017493
סיטה בי.וי	560019770
ערדום מפעלים אזוריים חבל אילות אגודה שיתופית חקלאית	570025304
מחב"א - מרכז החישובים הבין אוניברסיטאי	580154060
איגוד האינטרנט הישראלי ע"ר	580299543

שם חברה	ח.פ.
עמותת מכון מופת בי"ס למחקר ופיתוח תוכניות בהכשרת ע	580307239
נטפרו סיסטמס בע"מ	516462918
גוליאנט כסרא בע"מ	516663317
אונליין טרה בייט נטוורק בע"מ	516663341
יוניטד סיב לבית בע"מ	516577608
נט קיור מחשבים בע"מ	516652930
נזאל בילאל	203826797
בי אופטי שירותי תקשורת בע"מ	516699980
כ.מ.א טכנולוגיות מתקדמות בע"מ	515949592
קבוצת נאוטק תקשורת בע"מ	513492314
הינט פיבר בע"מ	516476157
עראידה אוסמה	263235191
תיסייר מחשבים בע"מ	512930355
גאדקום מערכות תקשורת בע"מ	512577834
רוני תקשורת אופטית בע"מ	516548195
סקיי קול בע"מ	515815520
נט מקס ברו בע"מ	516319878
יוסי תקשורת י.א בע"מ	516762325
איי פקטור טכנולוגיות מידע ותקשורת בע"מ	515785699
מייק אפ קלאוד בע"מ	51674241
ר.מ.א מערכות בע"מ	516053774
מ.ש.א.סמארט נט ומחשוב בע"מ	516072428
פי 2 פי פיבר בע"מ	515868891
בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ	
הוט טלקום שותפות מוגבלת	
איי.בי.סי. איזראל ברודבאנד קומפני (2013) בע"מ	
בזק בינלאומי בע"מ	
סלקום תקשורת קווית שותפות מוגבלת	
הוט נט שירותי אינטרנט בע"מ	
איגוד האינטרנט	

נספח ב' - נוסח הודעה למנויים בדבר הוראה להגבלת גישה לאתר אינטרנט

"הגישה לאתר האינטרנט אליו ביקשת לגלוש הוגבלה בהוראת שר התקשורת מיום _____ מכוח סעיף 2(א)(4) לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024.

על פי הוראת סעיף 9(א) לחוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017, ביחד עם סעיף 5 לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, כל הרואה עצמו נפגע רשאי להגיש בקשה לבית המשפט המוסמך ולבקש לשנות את תנאי ההוראה או לבטלה."

לכבוד

חה"כ ד"ר שלמה קרעי, שר התקשורת

שלום רב,

הנדון: הגבלת שידורי ערוץ 'אלג'זירה'

בהמשך לסעיף 2(א) לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד – 2024 (להלן – החוק); לאחר שהוצגו בפני חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הבטחון [שב"כ, המוסד וצה"ל, לרבות הצנזור] המתייחסות אף לתשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה הנגרמת מהתכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה (להלן – חוות הדעת המקצועיות); וכן ההוראות הרצ"ב של שר התקשורת שתכליתן הטלת מגבלות על שידורי ערוץ אלג'זירה בישראל (להלן – הוראות שר התקשורת):

1. בהסתמך על חוות הדעת המקצועיות, שוכנעתי כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה ובהתאם לכך אני נותן את הסכמתי להוראות שר התקשורת.
2. מובהר כי בהתאם להוראות החוק נדרש, בין היתר, לקבל את אישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או הממשלה למתן הוראות שר התקשורת.

בברכה,

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

התשפ"ד _____

2024 2 קמ"י

סימוכין:



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ד בניסן התשפ"ד

02 במאי 2024

סימוכין : 3965763024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדת השריםנושא הצעת ההחלטה : מניעת פגיעה בביטחון המדינה מגוף שידורים זר – ערוץ אלג'זירה.תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

1. ביום כ"ג באדר ב' התשפ"ד (02.04.2024) נכנס לתוקפו חוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן - החוק), המאפשר הוצאת הוראות המטילות הגבלות שונות על גוף שידורים זר מטעמים של פגיעה בביטחון המדינה. החוק בא בהמשך לתקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023 מיום ה' בחשוון התשפ"ד (20.10.23), שמכוחן הוצאו הוראות המטילות מגבלות על ערוץ אלמיאדין. תוקף התקנות פקע ביום י' בשבט התשפ"ד (20.01.2024).

2. בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2 לחוק, אם שוכנע ראש הממשלה כי התכנים המשודרים בערוץ זר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) או הממשלה, להורות על אחת או יותר מההגבלות הקבועות בסעיף.

כל זאת, לאחר שהוצגה לפני ראש הממשלה חוות דעת מקצועית אחת לפחות מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון התבקשו לתת חוות דעת כזו, ובלבד שטרם אישור הקבינט או הממשלה, יוצגו בפניהם כלל חוות הדעת בעל פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו לחוות דעתם כאמור, לרבות לתשתית העובדתית לשם מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה והובהר כי אין באי הצגת חוות דעת של גורם ביטחון כאמור כדי לעכב את אישור ההחלטה, ובלבד שהממשלה או ועדת השרים שוכנעה שהובאה בפניה התשתית העובדתית הנדרשת.

3. בהמשך לפניית שר התקשורת לקבל את אישור הקבינט או הממשלה להוראות המצורפות להצעת ההחלטה - שעניינן הטלת הגבלות שונות על ערוץ אלג'זירה, מכוח החוק, לאחר שראש הממשלה שוכנע כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, ולאחר שהוצגו בפני הקבינט חוות דעת מקצועיות מטעם שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים וצה"ל, לרבות הצנזור, המתייחסות אף לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראות בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה, מוצע לאשר לשר התקשורת, לאחר שראש הממשלה הסכים לכך, לתת את ההוראות הבאות (המצורפות כנספח להצעת ההחלטה) לתקופה של 45 ימים : (1) הפסקת שידורי ערוץ אלג'זירה (2) סגירת משרדי ערוץ אלג'זירה (3) תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני ערוץ אלג'זירה ובלבד שאם מדובר בצידוד קצה רט"ן, כהגדרתו בחוק, לא תבוצע חדירה לצידוד זה (4) הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ אלג'זירה.



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרוןם:

רצ"ב חוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי של המטה לביטחון לאומי, שתואמה עם מחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים ועם היועצת המשפטית של משרד התקשורת.

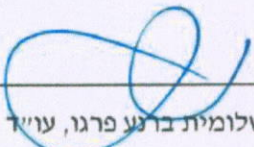
חוות הדעת מקובלת על הח"מ. בהתאם לאמור בה, הצעת ההחלטה מעלה קשיים משפטיים אשר לא עולים כדי מניעה משפטית. עם זאת, לנוכח הקשיים המשפטיים שנוגעים לאי מתן זכות הטיעון, מוצע לקבוע כי ביצוע הוראות שר התקשורת ייעשה רק לאחר סיום הליך הביקורת השיפוטית המובנה בחוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ראו לעיל.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדת השרים

נושא הצעת ההחלטה: מניעת פגיעה בביטחון המדינה מגוף שידורים זר – ערוץ אלג'זירה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7.10.23) בשעה 6:30 בבוקר החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל. אלפי מחבלים חדרו משטחה של רצועת עזה לשטחה של ישראל מהיבשה, מהאוויר ומהים ותקפו באכזריות אזרחים וחייילים, במקביל לשיגור רקטות לשטחה של מדינת ישראל. לפי המידע שפורסם עד עתה, במתקפת טרור זו נרצחו למעלה מ-1,200 אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, נפצעו אלפים ולמעלה מ-200 אזרחים וחייילים נחטפו לשטח רצועת עזה.
2. נוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7.10.23) על מצב מיוחד בעורף מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות האזרחית). בהתאם לסעיף 9(א)(5) לחוק ההתגוננות האזרחית, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן - הוועדה) ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12.10.23) לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל.
3. הממשלה האריכה הכרזה זו מעת לעת, באישור הוועדה, והיא עומדת כעת בתוקף עד יום כ"ד בניסן התשפ"ד (7.5.24).
4. ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8.10.23), הודיע מזכיר הממשלה ליושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת על החלטתה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) מיום קודם לכן על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.
5. סעיף 39(א) לחוק-יסוד: הממשלה, קובע כי במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. בהתאם לסמכות האמורה, ולנוכח המצב כאמור לעיל וכדי למנוע פגיעה ממשית בביטחון המדינה כתוצאה משידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל, התקינה הממשלה ביום ה' בחשוון התשפ"ד (20.10.23) את תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023 (להלן - תקש"ח) ותיקנה אותן ביום כ"ב בחשוון התשפ"ד (6.11.23).
6. השימוש בסמכויות הנתונות בתקש"ח נעשה ביחס לערוץ אלמיאדין בלבד - ביום כ"ט בחשוון התשפ"ד (13.11.23), הוציא שר התקשורת, בהסתמך על חוות הדעת של גורמי הביטחון, הוראה, מכוח תקנה 2 לתקש"ח, לאחר קבלת הסכמת שר הביטחון ובאישור הקבינט, המורה על הגבלת הגישה לאתרי האינטרנט של הערוץ הלבנוני אלמיאדין.
7. ביום ב' בטבת התשפ"ד (14.12.23) הוציא שר התקשורת בהסתמך על חוות הדעת של גורמי הביטחון, הוראה, מכוח תקנה 3 לתקש"ח, לאחר קבלת הסכמתו של שר הביטחון ובאישור הקבינט, המורה על הארכת הגבלת הגישה לאתרי האינטרנט של אותו ערוץ לשלושים ימים נוספים. תוקפה של הוראה אחרונה זו פקע ביום ג' בשבט התשפ"ד (13.1.24). מלבד זאת לא ניתנו הוראות אחרות מכוח תקש"ח.
8. בתקש"ח נקבע כי תוקף התקנות יהיה לשלושה חודשים מיום פרסומן, בהתאם למגבלה הקבועה בסעיף 39(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, "או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם". בהתאם לכך, תקנות שעת החירום פקעו ביום י' בשבט התשפ"ד (20.1.24).

9. בשל העובדה שמדינת ישראל היתה עדיין בעיצומן של הפעולות הצבאיות המשמעותיות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל", ובהמשך לעמדת גורם ביטחוני באשר לצורך להותיר את הסמכויות שהיו נתונות לשר התקשורת בתקש"ח על כן, ועקב הזמן שחלף בעת קבלת ההחלטה בעניין מאז פקיעת תוקפן של תקש"ח אשר לא אפשר להאריך את תוקפן בחוק להארכה, קידמה הממשלה הצעת חוק בנושא במתכונת של הוראת שעה שתעמוד בתוקפה לתקופה של שלושה חודשים או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם. ביום כ"ג באדר ב' התשפ"ד (2.4.24) נכנס לתוקפו חוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן- חוק גוף שידורים זר/ החוק), הנותן סמכויות הדומות לאלו שנתנו תקש"ח לשר התקשורת, למעט שינויים מסוימים שהוטמעו בנוסח של הצעת החוק הממשלתית, זאת במסגרת הדיונים בוועדה לביטחון לאומי בכנסת.

10. חוק גוף שידורים זר קובע, בין היתר, כדלהלן:

א. סעיף 2(א) קובע כי אם "שוכנע ראש הממשלה כי התכנים המשודרים בערוץ זר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה, להורות על אחד או יותר מאלה:

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תוכני הערוץ הזר, ובלבד שלא תבוצע חדירה לציוד קצה רט"ן שנתפס בהתאם להוראה כאמור;

(4) להורות לגורם האחראי על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו אתר האינטרנט מאוחסן נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור."

ב. סעיף 2(ב) קובע כי "הוראה כאמור לא תינתן אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת חוות דעת מקצועית אחת לפחות מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשיכת בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון התבקשו לתת חוות דעת כזו, ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת בעל פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו לחוות דעתם כאמור, לרבות לתשתית העובדתית לשם מתן ההוראה בשל פגיעה ממשיכת בביטחון המדינה; אין באי הצגת חוות דעת של גורם ביטחון כאמור כדי לעכב אישור ההחלטה, ובלבד שהממשלה או ועדת השרים שוכנעה שהובאה בפניה התשתית העובדתית הנדרשת."

ג. בנוסף, סעיף 5 קובע, בין היתר, כי הוראה לפי סעיף 2(א) תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ- 24 שעות משעת כניסתה לתוקף; נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה אם לשנות אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית המשפט.

11. ביום כ"ג אדר ב' התשפ"ד (2.4.24), פנה שר התקשורת לראש המל"ל בבקשה לקדם הליך לצורך מתן הוראות המטילות הגבלות על שידורי ערוץ אל-ג'זירה ולקבלת חוות דעתם של גורמי הביטחון, עם הסכמת ראש הממשלה ואישור הקבינט או הממשלה, לפי סעיף 2(א) לחוק גוף שידורים זר.

12. ההוראות שמבקש שר התקשורת להורות כנגד הערוץ הן כדלקמן:

- (1) הפסקת שידורי ערוץ אלג'זירה בערבית ובאנגלית;
- (2) סגירת משרדי ערוץ אלג'זירה הנמצאים בשטח ישראל;
- (3) תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני ערוץ אלג'זירה, ובלבד שאם מדובר בציוד קצה רט"ן, כהגדרתו בחוק, לא תבוצע חדירה לציוד זה;
- (4) הגבלת גישה לאתרי האינטרנט של ערוץ אלג'זירה.

13. ביום כ"ד באדר ב' (3.4.24), נשלחה בקשת המל"ל לגורמי הביטחון (צה"ל, שב"כ, מוסד והצנזור הצבאי) לקבלת חוות דעת מקצועיות ומפורטות בדבר התשתית העובדתית לעניין הפגיעה הממשית בביטחון המדינה בשל התכנים המשודרים בישראל בערוץ אלג'זירה.

14. ביום א' ניסן התשפ"ד (9.4.24) התקבלה חו"ד שב"כ בעניין ערוץ אלג'זירה לפיה, בין היתר, "כלל המידע שברשות שב"כ מלמד שהתכנים המפורסמים בערוץ פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה" (חוות הדעת המלאה והמסווגת שמורה במזכירות הממשלה). בהמשך לכך, התקבלו עמדות מסווגות של המוסד וצה"ל, לרבות הצנזור בנושא, אשר תומכות בהטלת הגבלות על שידורי הערוץ.

15. לאחר בחינה מעמיקה של עמדות גורמי הביטחון, לרבות פירוט הדוגמאות שהיוו את התשתית העובדתית של חוות הדעת המקצועיות, השתכנע ראש הממשלה כי קיימת תשתית עובדתית משמעותית המצביעה על פגיעה ממשית בביטחון המדינה כתוצאה משידורי ערוץ אלג'זירה וכי יש לאשר את ההוראות שלעיל. לפיכך, הצעת ההחלטה מובאת בהתאם להוראות החוק במטרה לאשר הוראות אלה על ידי הקבינט.

16. קשיים משפטיים, ככל שישנם ודרכי פתרונם:

א. התשתית העובדתית לפגיעה ממשית בביטחון המדינה

על-פי חוק גוף שידורים זר, על מנת ששר התקשורת ייתן הוראה שתכליתה הגבלת שידורי ערוץ אלג'זירה בישראל, נדרשים להתקיים מס' תנאים, וביניהם:

1. התקבלו חוות דעת מקצועיות מאת גורמי הביטחון (לכל הפחות אחת), המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בעניין ערוץ אלג'זירה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה (להלן – חו"ד גורמי הביטחון).

2. ראש הממשלה השתכנע כי התכנים המשודרים בערוץ אלג'זירה בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, לאחר שהוצגו בפניו חו"ד גורמי הביטחון והסכים להוראות שר התקשורת.

3. הקבינט המדיני-ביטחוני (או הממשלה) אישר את ההוראות שר התקשורת, לאחר שהוצגו בפניו כלל חו"ד גורמי הביטחון.

לאור האמור, לאחר פניית שר התקשורת למל"ל כאמור לעיל, פנה המל"ל לגורמי הביטחון המנויים בחוק בבקשה לקבל חוות דעת מקצועיות. בעקבות הבקשה, התקבלו חו"ד כדלקמן:

א. חו"ד שב"כ לפיה שידורי "התכנים המפורסמים בערוץ פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה", כאמור בלשון החוק;

ב. חור"ד של המוסד ושל צה"ל (לרבות הצנזור), התומכות גם הן בהגבלת שידורי ערוץ אל ג'זירה ובהן אין אמירה מפורשת של "פגיעה ממשית בביטחון המדינה" כפי שמופיע בלשון החוק.

מחור"ד הנ"ל עלול להתעורר קושי האם לאשר את ההוראות על בסיס התשתית העובדתית הקיימת.

יישוב הקושי יפורט כדלקמן:

על פי לשון החוק בסעיף 2(ב) לחוק לא יינתנו הוראות: "אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת חוות דעת מקצועית אחת לפחות מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון התבקשו לתת חוות דעת כזו, ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת בעל פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו לחוות דעתם כאמור, לרבות לתשתית העובדתית לשם מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה; אין באי-הצגת חוות דעת של גורם ביטחון כאמור כדי לעכב את אישור ההחלטה, ובלבד שהממשלה או ועדת השרים שוכנעה שהובאה בפניה התשתית העובדתית הנדרשת". לאור האמור לעיל תנאי זה מתקיים בענייננו, שכן התקבלו כל חוות הדעת מגופי הביטחון וניתן להציגן לקבינט (או לממשלה).

יובהר, כאמור לעיל, כי חור"ד שב"כ כללה אמירה לפיה שידורי "התכנים המפורסמים בערוץ פוגעים באופן ממש בביטחון המדינה", כאמור בלשון החוק. בנוסף, גם חור"ד של המוסד וצה"ל (לרבות הצנזור), הגם שלא נוקטות בלשון "פגיעה ממשית", תומכות גם הן בהגבלת שידורי ערוץ אל ג'זירה, נוכח התשתית העובדתית שפורטה במסגרתן.

היועץ לביטחון לאומי בחן את חוות הדעת המקצועיות של גורמי הביטחון והשתכנע הן מחוות הדעת המפורטות של שב"כ המציגה דוגמאות ומסבירה את הקשר בין השידורים לבין החשש לפגיעה בביטחון המדינה, וכי לפיה שידורי "התכנים המפורסמים בערוץ פוגעים באופן ממש בביטחון המדינה", כאמור בלשון החוק, והן ממכלול יתר חוות דעת גופי הביטחון המצדיקות הטלת הגבלות על הערוץ, כי התשתית העובדתית הנדרשת בחוק מתקיימת וכי יש באמור בחוות הדעת המקצועיות בכדי להצדיק מתן הוראות לפי החוק.

בהתאם לאמור, עיין ראש הממשלה בחוות הדעת של גורמי הביטחון, לרבות בחור"ד של שב"כ בה נקבע ששידורי הערוץ פוגעים באופן ממש בביטחון המדינה, ולאחר בחינה מעמיקה של עמדות גורמי הביטחון, לרבות פירוט הדוגמאות שהיוו את התשתית העובדתית של חוות הדעת המקצועיות, השתכנע כי קיימת תשתית עובדתית משמעותית המצביעה על פגיעה ממשית בביטחון המדינה כתוצאה משידורי ערוץ אלג'זירה וכי יש לאשר את ההוראות שר התקשורת.

ב. פגיעה בזכויות יסוד (כגון: חופש הביטוי, זכות הקניין וחופש העיסוק)

כאמור, שר התקשורת מבקש לתת את ההוראות הבאות: הפסקת שידורי ערוץ אלג'זירה בערבית ובאנגלית, תפיסת מכשירים המשמשים לאספקת תכני השידור של ערוץ אל ג'זירה, חסימת הגישה בישראל לאתרי אינטרנט בהם מועברים שידורי ערוץ אל ג'זירה וסגירת משרדי ערוץ אלג'זירה בישראל.

בהתאם לכך, קושי נוסף שעשוי לעלות מתוך הצעת ההחלטה, שתכליתה היא להגביל את שידורי ערוץ אל ג'זירה בישראל לשם ההגנה על בטחון המדינה, הוא אם התשתית העובדתית שהונחה בבסיס ההנחה שיש פגיעה ממשית בביטחון המדינה מצדיקה את הפגיעה בחופש הביטוי.

במסגרת בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871, (1953) נקבע לעניין הפעלת הסמכות שלפי סעיף 19(2) לפקודת העיתונות שעניינו סגירת בית דפוס של עיתון (פקודת העיתונות בוטלה מאז) כי עליה להיעשות באיזון בין חופש הביטוי שבה ראה ביהמ"ש כ"זכות עילאית... [ה]מהווה את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות" לבין שמירה על ביטחון המדינה. לעניין אופן ביצוע האיזון קבע ביהמ"ש כדלקמן:

"העיקרון המדריך צריך להיות תמיד: האם, עקב הפרסום, נוצרה אפשרות של סכנה לשלום הציבור, שהיא "קרובה לוודאי"; הגילוי של נטייה סתם בכיוון זה, בתוך דברי הפרסום, לא יספיק כדי מילוי דרישה זו. ... ולבסוף, אפילו השתכנע השר, שהסכנה שנגרמה על ידי הפרסום "קרובה לוודאי", רצוי הדבר, כי ישקול היטב אם היא רצינית במידה המצדיקה את השימוש בכוח הדרסטי של הפסקת העיתון שהכיל את הדברים הפסולים, או אם אינה קיימת שהות מספקת המאפשרת לעשות פעולה אפקטיבית לשם ביטול ההשפעה הנפסדת העולה מהם, בדרכים פחות חריפות כגון על ידי בירור, הכחשה והסבר נגדי."

הלכה זו שהיא מאבני היסוד של המשפט החוקתי מבטאת את האיזון המקובל בישראל בין חופש הביטוי לבין ביטחון המדינה ושלום הציבור. החוק מתווה מבחן להגבלת חופש הביטוי בהמשך למבחנים שהוחלו בפסיקה המוזכרים לעיל – כך שהאפשרות להגבלת חופש הביטוי תיוחד למקרה שבו קיימת פגיעה ממשית בביטחון המדינה בלבד.

כמו כן, ההוראות עשויות לפגוע בחופש העיסוק, לאור הפגיעה בעיסוק של העיתונאים (ככל שיש ישראלים המועסקים על-ידי הערוץ) ובזכות הקניין (כתוצאה מסגירת המשרדים ותפיסת המכשירים).

כאמור, חוות דעת גורמי הביטחון ביססו את התשתית העובדתית כי שידורי ערוץ אלג'זירה פוגעים באופן ממש בביטחון המדינה ועל כן, בין היתר, נדרש לפעול לשם הטלת הגבלות על שידורי הערוץ. כמו כן, לפי גורמי הביטחון, לנוכח מאפייני הסיכון הביטחוני בפעילות הערוץ קיימת הצדקה לעשות שימוש בכל הכלים המנויים בחוק.

בהתאם לכך, נדמה כי ההוראות המוצעות עולות בקנה אחד עם התכלית לצמצום הפגיעה בביטחון המדינה על-ידי נקיטת פעולות להגבלת פעילות הערוץ בישראל ובעריכת האיזון בין ביטחון המדינה לזכויות הנפגעות במקרה זה, כגון חופש הביטוי, זכות הקניין וחופש העיסוק, ניתן לקבוע כי אינטרס ביטחון המדינה גובר בנסיבות העניין.

עוד יצוין כי מניעת פגיעה ממשית בביטחון המדינה מהווה תכלית ראויה לצורך סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. ההסדר הקבוע בחוק, שמטרתו למנוע פגיעה ממשית בביטחון המדינה, כרוך בפגיעה בזכויות חוקתיות, ובמרכזן, כאמור, הזכות לחופש הביטוי. לפיכך קבועים בחוק מספר הסדרים שמטרתם להבטיח את מידתיות הפגיעה של ההוראות הספציפיות שעומדות על הפרק לאישור. כך, תוקפן של הוראות הניתנות מכוח התקנות מוגבל ל-45 יום בלבד; החוק מונע רק חשיפה של הקהל הישראלי לתכנים של הערוץ הזר המופצים בישראל באמצעות ספק תכנים או באתר האינטרנט שלו ופוגעים פגיעה ממשית בביטחון המדינה וכוללות ביקורת שיפוטית יזומה, כחלק מההליך, על ההוראות של שר התקשורת.

ג. זכות הטעון

קושי נוסף שעולה נוגע לחובה להעניק זכות טעון לגורם אשר עשוי להיפגע מהפעלת הסמכויות לפי החוק, וזאת בשעה שזכות זו לא מוזכרת במפורש בחוק. להלן התייחסות היועצת המשפטית של משרד התקשורת לקושי זה:

זכות הטיעון היא אחת מהכללים המכונים כללי הצדק הטבעי שחלים על הרשות המנהלית על מנת להבטיח הגינות בהליך מנהלי.

זכות הטיעון נועדה בעיקר להגן על האינטרס האישי של האדם הנפגע. כפי שכתב השופט (בדימוס) יצחק זמיר בספרו "הסמכות המנהלית":

"טעמים טובים תומכים בכלל זה. ראשית, מבחינתו של אדם שעשוי להיפגע מהחלטה מנהלית, השימוע נותן לו, כמי שקרוב ובקיא בעניין הנדון, הזדמנות להעמיד דברים על דיוקם ולהציג בפני הרשות המנהלית מידע ושיקולים המדברים בזכותו. מבחינת הרשות המנהלית, המידע והשיקולים המוצגים על ידי מי שנוגע בדבר משלימים את תשתית הנתונים, ומעבר לשיקולים המעשיים, התפיסה הרואה ברשות המנהלית נאמן של הציבור, המחויב לפעול לטובת הציבור, דורשת כי הרשות תטה אוזן לטענות ומשאלות מצד מי שעלול להיפגע מהחלטתה."

הכלל עוגן במשפט הישראלי גם בפסיקה החל משנותיה הראשונות של המדינה:

"המשתזר ועולה, מכל האמור, כי לפי הכלל הננמ קוט במשפט המקובל זה מאוד בשנים, לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי – ואפילו אדמיניסטרטיבי טהור (לא מעין-שיפוטי) – לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, אלא אם-כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה. היקף החובה וצורת ההזדמנות תלויים יהיו, כמובן, במסיבות הקונקרטיות של העניין הנדון" (בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, עמ' 1508).

מתן זכות טיעון לגורם אשר עשוי להיפגע כתוצאה מהפעלת סמכות שלטונית הפכה ברבות השנים לאחת מאבני היסוד של המשפט המנהלי הישראלי. נציין כי לצד הערך לגורם שעלול להיפגע ולחברה בכללותה, עשוי גם בעל הסמכות לצאת נשכר ממתן זכות הטיעון בשעה שהטענות המובאות בפניו עשויות לסייע לו להפעיל את הסמכות באופן מושכל מדויק ומאוזן.

חריגים לזכות הטיעון

בתי המשפט עמדו לאורך השנים שעל אף שזכות הטיעון היא נגזרת של כללי הצדק הטבעי, הרי שהיא עשויה להצטמצם ואף להתבטל לחלוטין בנסיבות מיוחדות, כך למשל קבע השופט אלון בשעתו:

"זכות הטיעון, ככל זכות יסוד, אינה זכות מוחלטת אלא זכות יחסית הניתנת לצמצום ולעתים, במקרים מיוחדים, אף עד כדי ביטול, כפי שכך הוא כאשר קיימים אינטרסים יסודיים חשובים ודחופים של קיום הסדר והביטחון ומניעת סיכון חיי אדם, הנחשבים בתנאים מסוימים כעדיפים מאלה המובטחים על-ידי מימוש עקרון היסוד של זכות הטיעון. זהו התהליך של העמדת ערכים מתחרים שונים על כפות המאזניים ובחירתם של אלה, אשר לאחר שיקול ושקילה, לאור הנסיבות, ידם על העליונה."¹

¹ בג"ץ 4112/90 האגודה לזכויות האזרח נ' אלוף פיקוד דרום.

ובהמשך חידד בית המשפט העליון את קשת המקרים בהם עשויה זכות הטיעון להידחות מאחר שאין המדובר בזכות מוחלטת, כך למשל נקבע כי כאשר:

"שימוע מוקדם אינו מתיישב עם מהות הסמכות או עם תכלית החוק, או שהוא עלול לסכל את התפקוד התקין של הרשות המנהלית, או שיש בו כדי לפגוע באופן ממשי באינטרס חשוב אחר".²

בתי המשפט אומנם ראו בכך כעניין חריג שיש להשתמש בו במשורה,³ אולם במרוצת השנים ובהתאם לפסיקה השונה נראה כי ניתן לסווג את המקרים שבהם תדחה זכות הטיעון ותמוש באמצעות שימוע מאוחר לשני טיפוסים מקרים מרכזיים:

ראשית, במקרה שבו ביצוע הפעולה המנהלית נדרש באופן מיידי על מנת לקיים אינטרס ציבורי. כך למשל, מציין השופט רובינשטיין בפרשת געביץ:

"בשעה שיש דחיפות ביטחונית או פלילית של ממש בקבלת ההחלטה וביצועה, על פי שיקול דעת של גורם מתאים, אפשר ליתן שימוע מאוחר. אך מקרים אלו יהיו בגדר המיעוט החריג, ויהא על הרשות להיות מסוגלת להסביר באופן משכנע מדוע הייתה דחיפות ביטחונית כזו, שהצדיקה את החריגה מכלל השימוע המוקדם במקרה הספציפי".⁴

עם זאת, גם השופט רובינשטיין הזהיר באותו עניין ממש כי אין לעשות בפגיעה בביטחון המדינה קרדום לחפור בו ועליו להיות נטוע ביסודות העובדתיים של המקרה הפרטני:

"המדינה טוענת, כי משנמצא שיש לסרב לבקשה על רקע חשש לפגיעה בביטחון הציבור או המדינה, ועיכוב ההחלטה עד לקיום שימוע פוגע באינטרסים חיוניים של המדינה, ועל כן מצויים אנו בגדר החריג שנקבע בפרשת באקי. אך נראה כי אל מול המציאות, קשה ככלל להלום טענה זו. נאחז את השור בקרניו. אילו דיברנו במציאות שבה, משזוהתה מניעה ביטחונית, היו נעות אמות הסיפים והרשויות היו פועלות במהירות ובנחישות, אולי יכולת לומר, תתקבל ההחלטה ויקום השימוע לאחר מכן. אך לא בכך עסקינן".⁵

על כן, נמצא לומר כי במקרים בהם מתן זכות הטיעון יעכב ביצוע מיידי של פעולה הכרחית – יכול כי תקום ההצדקה לדחות את מימוש זכות הטיעון ובמקרה קיצון אף לבטלה כליל.

שנית, במקרה בו מתן זכות הטיעון עשוי לסכל את הפעלת הסמכות שכן הוא היה מעניק שהות לנשוא הפעולה המנהלית לנקוט בצעדים לסיכולה, ניתן להעניק זכות זו במתכונת של שימוע מאוחר. כך למשל במקרה של מי שחמק מביצוע צווים בעבר:

"ניכר, כי בענייננו לא ניתן היה לקיים שימוע מוקדם, שכן אילו נודע לעותר על הכוונה להוציא נגדו את הצו טרם מתן ההחלטה, הרי היה חשש ממשי כי הדבר היה מביא להתחמקותו מקבלתו, בדומה לאשר אירע ביחס לצו קודם שהוצא נגדו באזור, ולסיכול תכליתו החשובה של הצו, כמתואר לעיל. זאת ועוד, היה למשיב יסוד של ממש להניח כי העותר גם ביחס למסירת הצו

² בג"ץ 2911/94 באקי נ' מנכ"ל משרד המשפטים, פ"ד מח(5) 291, 305 (1994).

³ ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געביץ.

⁴ געביץ, פסי' כ"ט לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁵ שם, פסי' כ"ח לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

הנוכחי מנסה להתחמק מקבלתו ומכל מקום שימוע מוקדם עלול היה לסכל את תכלית הצו או את מסירתו. בנסיבות אלה, מתקיים החריג שנקבע בעניין באקי המאפשר קיומו של שימוע מאוחר, אשר כאמור ניתן בעניינו במתן אפשרות להשיג על ההחלטה להוציא את הצו. בהתחשב בכך, ונוכח מכלול הנסיבות שתוארו לעיל, אנו סבורים כי בעניין הצו נשוא העתירה לא היה מנוס מקיום שימוע מאוחר לעותר ולפיכך גם בהיבט זה לא נפל פגם בהוצאת הצו.⁶

כפי שנמסר לנו בע"פ מיועמ"ש המל"ל, שני העניינים שלהלן נשללו בעמדת שירות הביטחון הכללי.

משכך, בנסיבות שלפנינו, לא ניתן לטעון כי נוכח הדחיפות או החשש מהסיכול הפעולה, קיימת הצדקה לדחות את קיומו של השימוע או לבטלו.

אפשרות נוספת שבגדרה לא קמה חובה לבצע שימוע היא כאשר הדבר "אינו מתיישב עם מהות הסמכות או עם תכלית החוק". כך למשל, קיימים בספק החוקים הישראלי מספר חוקים שונים המקנים סמכויות לבצע פעולות מנהלית שונות, ובפרט כאלו שעניינן מניעת מעשים בעלי השלכה ציבורית קשה (ולא ענישה בגין קיומם) גם ללא קיום שימוע מוקדם, כגון:

- חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005 – חוק זה מסמך קצין משטרה לתת צו להגבלת שימוש במקום המשמש לביצוע עבירות מסוימות. בסעיף 3(ד) נקבע הסדר למתן זכות טיעון מאוחרת כדלקמן: "ניתן צו הגבלת שימוש במקום, רשאי מי שרואה את עצמו נפגע מהצו לפנות לקצין משטרה מוסמך בבקשה לטעון לפניו את טענותיו בעניין; שימוע כאמור יתקיים בהקדם האפשרי".
- חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 – חוק זה מסמך בסעיף 4 את שר הביטחון להכריז, באופן זמני, על חבר בני אדם כ"ארגון טרור", או על יחיד כ"פעיל טרור" כסעד דחוף ומידי ומסדיר הליך של שימוע מאוחר רק לאחר מכן, כדלקמן: "הכריז שר הביטחון הכרזה זמנית לפי הוראות סעיף 4, רשאי ארגון הטרור או פעיל הטרור שאליו מתייחסת ההכרזה או חבר באותו ארגון להגיש לשר, בכתב, באמצעות הוועדה המייעצת, את טענותיו לעניין ההכרזה טרם קבלת ההחלטה בדבר הכרזה קבועה לפי סעיף 6".
- חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017 – חוק זה קובע הליך למתן צו שיפוטי ולא מנהלי, ולא נקבע לעניינו מנגנון שימוע מינהלי, אלא מנגנון של זימון הנוגעים בדבר לדיון בפני בית המשפט "אם ניתן לאתרם בשקידה סבירה".

המקרה שלפנינו

לדעתנו, ניתן לראות בחוק שבנדון, השואב השראה מהחקיקה האמורה לעיל, כחוק שהסמכות הקבועה בו ותכליתו אינה הולמים קיום שימוע מוקדם.

לעמדתנו זו מספר טעמים.

⁶ בג"ץ 4348/10 אופן נ' מפקד פיקוד העורף, פס' 5.

ראשית, החוק קבע מנגנון מנהלי מאוזן של החלת ביקורת שיפוטית קפדנית על מתן הוראות המתבטאת במספר מאפיינים:

- מנגנון של ביקורת שיפוטית שבחובה;
- בפני גורם שיפוטי בכיר (נשיא או סגן נשיא של בית משפט מחוזי);
- הבאת ההוראות צריכה להיעשות בתוך פרק זמן קצר ביותר (24 שעות).

כלומר, מנסחי החוק הקפידו כי לצד הסמכות לביצוע מהיר של הוראות מכוחו, תתאפשר החלה של ביקורת שיפוטית קפדנית ואפקטיבית החורגת מהביקורת השיפוטית הרגילה על החלטה מנהלית.

שנית, החוק דומה במהותו ובתכליתו לחוקים שהוזכרו לעיל שאף עניינם מניעת ביצוע עבירות (ולא ענישה) ושהם נטועים בחלקם במניעת ביצוע עבירות בתחום הטרור והפגיעה בביטחון המדינה. המדובר בעניינים שבשל חשיבותם לשלמות הגוף ובטחון הציבור ובשל הדחיפות הרבה שעשויה להיות כרוכה בישומם – הרי שהם מצדיקים הסמכת גורמי מינהל להפעלת סמכויות תוך הסתפקות בשימוע מאוחר.

שלישית, נזכיר כי במלאכת האיזון, הרי שהפעלת הסמכויות שלפי החוק היא הפיכה ולכן מטבעה מדובר בסמכות שהפגיעה שהיא מסבה מהעדר מתן זכות טיעון היא מוגבלת בהשלכותיה.

נוכח האמור, לעמדתנו, ניתן בנסיבות שלפנינו, שלא לקיים שימוע מקודם טרם מתן ההוראות מכח סעיף 2 לחוק, ולראות בביקורת השיפוטית הקבועה בסעיף 5 לחוק, כחלופה לקיום השימוע.

עד כאן התייחסותה של היועצת המשפטית של משרד התקשורת לעניין זכות הטיעון.

נבקש להביא לידיעת הקבינט כי לאור חוות דעת שב"כ, לפיה לא קיימת דחיפות ביטחונית המונעת מתן זכות טיעון וכן שמתן זכות הטיעון לא מסכל את ביצוע ההוראות (לנוכח העובדה כי הסוגייה נמצאת על המדוכה מזו תקופה), ייתכן וביצוע ההוראות ללא מתן זכות טיעון (ככל שלא יוצגו טעמים ביטחוניים לעניין זה שלא קיימים בענייננו), יתקף במסגרת הליך הביקורת השיפוטית על ההוראות עצמן וכן במסגרת העתירה החוקתית. לאור האמור לעיל, ובהינתן עמדת גורמי הביטחון, דרך המלך היא לתת זכות טיעון לפני מתן ההוראות, ולכל הפחות לפני ביצוען קודם אישור בית המשפט. בנסיבות אלה, מוצע להביא בחשבון את הסיכונים המשפטיים טרם קבלת הצעת ההחלטה. בהקשר זה יוער כי פגיעה בזכות הטיעון, ככל שלא תתקבלנה הטענות שהועלו בהתייחסות יועמ"שית משרד התקשורת, עשויה להוות פגם בהליך המינהלי שתוצאתו בהתאם לדוקטרינת "התוצאה היחסית" (בטלות יחסית) בכל מקרה, בהתאם לנסיבותיו (בין היתר נבחנים: עוצמת הפגם, עוצמת הפגיעה בזכויות בעקבות הפגם, עוצמת הפגיעה באינטרס הציבורי אם תבוטל ההחלטה וכו').

לאור האמור לעיל ולנוכח עמדת גורמי הביטחון, אנו סבורים כי אי מתן זכות טיעון מהווה קושי משפטי שאינו עולה לכדי מניעה משפטית לנוכח הנימוקים בהתייחסות יועמ"שית משרד התקשורת ועמדת גורמי הביטחון על הפגיעה הממשית בביטחון המדינה כתוצאה מהמשך שידורי אלג'זירה בישראל.

ד. קבלת הצעת ההחלטה בשים לב לעתירה שהוגשה נגד חוק גוף שידורים זר –

בחינה של הצעת ההחלטה בדבר אישור הוראות שר התקשורת מכוח חוק גוף שידורים זר מוגשת לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני, צריכה להעשות גם כאשר ברקע הדברים הוגשה עתירה לבג"ץ בבקשה לבטל את החוק האמור, כמפורט להלן:

1. ביום 9.4.24 הגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה לבג"ץ בבקשה לבטל את חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה- חרבות ברזל), תשפ"ד-2024 (בג"ץ 2859/24 האגודה לזכויות האזרח נ' ראש הממשלה).
2. העותרת ביקשה שבג"ץ יקבע דיון דחוף בעתירה מאחר שלטענתה החוק "לוקה באי חוקתיות קשה".
3. המדינה ביקשה מביהמ"ש ארכה להגשת תגובתה עד ליום 14.5.24. במסגרת בקשת הארכה הביאה המדינה את עמדת העותרת לפיה המדינה תיתן לה התרעה של 7 ימים בטרם החלטה על הפעלת החוק, כדי שיתאפשר לה לשקול אם להגיש בקשה לצו ביניים. וציינה בהתאם כי שומרת על הזכות להגיש בקשה לצו ביניים.
4. ביהמ"ש נעתר לבקשת הארכה להגשת תגובת המדינה עד ליום 14.5.24, ולא התייחס בהחלטתו לעמדת העותרת הנ"ל.
5. ביום 2.5.24 פנתה העותרת לבית המשפט בבקשה למתן צו ביניים המונע את יישום החוק. באותו היום התקבלה החלטת בית המשפט הדוחה את הבקשה למתן צו ביניים וכי על המדינה להתייחס לבקשה למתן צו ביניים ולדיון דחוף במסגרת ההתייחסות המקדמית לעתירה. בנסיבות אלו, אין מניעה משפטית למימוש סמכות הממשלה/הקבינט בדבר אישור ההוראות.
6. להלן טיעוני העותרת בעתירה:

- א. החוק פוגע בחופש הביטוי, חופש העיתונות וחופש המידע;
- ב. החוק מהווה אפליה נגד החברה הערבית בכך שהוא מונע בעיקר ממנה לצרוך את השידורים ומכתים אותה כאילו ערוצי התקשורת שהיא צורכת פוגעים בביטחון המדינה;
- ג. השינוי בנוסח החוק הנוגע לביקורת השיפוטית מונע כביכול מביהמ"ש לבטל הוראה של השר;
- ד. ההוראה של השר (לאחר האישורים הדרושים) נכנסת לתוקפה מיידית ולכאורה לא מאפשרת זכות טיעון מראש לגוף שנפגע;
- ה. תכלית החוק האמיתית אינה ביטחונית כי אם פוליטית- מדינית ומשכך לא מצדיקה את הפגיעה הנ"ל בזכויות חוקתיות;
- ו. החוק אינו נותן מענה אמיתי לצורך הביטחוני שהוא מבקש לקדם כביכול;
- ז. החוק אינו מידתי.

7. בסיכום העתירה טוענת העותרת שהחוק מקנה לדרג הפוליטי האפשרות להטיל סנקציות חריפות וחריגות על גופי תקשורת זרים, בהתבסס על תשתית עובדתית חלקית, ללא זכות

טיעון, ותוך חסימת בית המשפט מביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות לא חוקתיות. החקיקה הינה פוליטית שנועדה להחליש את התקשורת ובתי המשפט תוך שימוש ציני בנימוק הביטחוני. הוא איננו חוקתי מתחילתו ועד סופו. עתות מלחמה אינן הצדקה להשתקת התקשורת. לאור האמור מבקשת העותרת שביהמ"ש יקבע דיון דחוף בעתירה וייתן צו על תנאי.

8. כאמור, ביום 2.5.24 התקבלה החלטת בית המשפט הדוחה את הבקשה למתן צו ביניים. בנסיבות אלו, אין מניעה משפטית למימוש סמכות הקבינט בדבר אישור ההוראות.

9. לסיכום, כל עוד לא התקבלה החלטה שיפוטית לעיכוב ביצוע יישום החוק בעקבות העתירה ולא ניתן צו על תנאי, אין מניעה משפטית למימוש סמכות הקבינט בדבר אישור ההוראות. במסגרת הדיון בהצעת ההחלטה, מצורף עותק העתירה לעיון משתתפי הקבינט המדיני-ביטחוני, כדי שיוכלו לשקול, בין היתר, האם למרות קיומה של העתירה יש מקום לאשר את ההוראות שר התקשורת.

17. לאור האמור לעיל, ובתיאום עם היועצת המשפטית של משרד התקשורת והגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה,


אדם וולפסון, עו"ד
יועמ"ש המל"ל

העותרת:

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עוה"ד הגר שחטר [מ.ר. 71140] ו/או גיל גן-מור ו/או עביר ג'ובראן ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או טל חסין ו/או אן סוצ'יו ו/או משכית בנדל ו/או רוני פלי ו/או רעות שאער ו/או רע'דה עואד

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417

טלפון: 052-6088638, פקס: 03-5608165, דוא"ל: hagar@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיבים:

1. ראש הממשלה

2. שר התקשורת

3. הממשלה

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

5. הכנסת

ע"י הלשכה המשפטית, הכנסת

עתירה למתן צו על תנאי, ובקשה לדיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יקבע שחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 (להלן – **הוראת השעה**) - בטל.

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, מצ"ב ומסומן כנספח ע/1.

א. מבוא ובקשה לדיון דחוף

1. בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע מועד דיון דחוף בעתירה. מדובר בהוראת שעה שתסתיים בסוף יולי 2024, הלוקה באי חוקתיות קשה, ודיון בלוח הזמנים הרגיל של בית המשפט משמעו שגם אם טענות העותרת תתקבלנה, לא יהיה כל משמעות לסעד.

2. לדוגמה לקביעת דיון דחוף בעתירה חוקתית נגד הוראת שעה שפוגעת בזכויות אדם ר' בג"ץ 1441/21 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת**. באותו עניין הוגשה עתירה נגד הוראת שעה לשלושה חודשים שאיפשרה העברת מידע על מי שלא התחסן למשרד החינוך ולרשויות המקומיות. העתירה הוגשה בדחיפות ביום 1.3.2021 ולמחרת קבע השופט סולברג את העתירה לדיון דחוף, ודרש תגובה מקדמית בתוך 5 ימים. הדיון נערך כבר ביום 9.3.2021.

3. העותרת לא מגישה בשלב זה בקשה לצו ביניים אך שומרת על זכותה לעשות זאת ככל שהוראת השעה תיושם בפועל – דבר שלפי הצהרות שר התקשורת וראש הממשלה עשוי להתרחש כבר בימים הקרובים ביחס לערוץ החדשות אלג'זירה.
4. עסקינן בהוראת שעה קיצונית אשר מבקשת בעת מלחמה, ותוך נשיאת שם הביטחון לשווא, למנוע מגופי שידור זרים את האפשרות לפעול בישראל ולשבש ולחסום את האפשרות של אזרחי ותושבי המדינה לצרוך את המידע בו הם מעוניינים, ולקבל מידע מגוון, וגם כזה שלא עולה בקנה אחד עם הנרטיב הישראלי, או שלא משודר בערוצי התקשורת בישראל.
5. הוראת השעה פוגעת לא רק בחופש הביטוי, חופש העיתונות ובזכות למידע, דווקא בתקופה הרגישה של מלחמה שבה זכויות אלו חשובות מאי פעם, אלא גם חותרת תחת עקרונות היסוד של השיטה ורומסת את הפרדת הרשויות, שלטון החוק ועצמאות הרשות השופטת, שכן היא כוללת "פסקת התגברות", המונעת מבית משפט מראש את האפשרות לבטל החלטה לא חוקית מכוח החוק.
6. הוראת השעה תוביל לפגיעה לא רק בכלי התקשורת הזר, וביכולתו לשדר מישראל, אלא גם בציבור רחב שמבקש לצרוך את שידורי הערוץ הזר ולקבל מידע מגוון – והעותרת מייצגת את הציבור הזה כעותרת ציבורית, אשר פועלת עשרות שנים להגנה על הזכות לחופש הביטוי.
7. הוראת השעה, שנחקקה ביום 1.4.2024, ופורסמה למחרת, נועדה לאפשר לשר התקשורת להטיל מגבלות על גופי תקשורת זרים בנימוק בטחוני. הסדר דומה הותקן בחודש אוקטובר 2023 בתקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023 (להלן: **תקנות שעת החירום**). תקנות אלו פקעו בתום שלושה חודשים, ביום 20.1.2024. במהלכן הופעלו התקנות רק נגד גוף שידור אחד, רשת אל-מיאדין הלבנונית.
- תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023, מצ"ב ומסומן כנספח ע/2.
8. הוראת השעה מדברת גבוהה גבוהה על ביטחון המדינה, אך בשיאה של המלחמה, ולאחר שפקעו תקנות שעת החירום, לא אצה הדרך לממשלה לחוקק את הוראת השעה, ובמשך חודשיים וחצי המשיכו ערוצי החדשות הזרים לשדר מישראל, ואזרחי המדינה יכלו לקלוט את אותם שידורים ללא כל הגבלה.
9. אחד הערוצים המשמעותיים שנקשר בחוק זה הוא ערוץ אלג'זירה, ונציגי הממשלה וחברי הכנסת מכנים את החוק "חוק אלג'זירה". למותר לציין כי למלחמה ימלאו בקרוב ששה חודשים וערוץ אלג'זירה משדר מישראל ונקלט בישראל, והממשלה לא החליטה להטיל עליו סנקציות מכוח תקנות שעת החירום, גם כשהיו בתוקף. כך שהטענה שהערוץ פוגע בביטחון המדינה מעוררת קושי של ממש. נראה שהסיבה היחידה שהוראת השעה עברה כעת היא הפעלת לחץ על השלטון בקטאר, אשר בבעלותו ערוץ אלג'זירה, כלומר – סיבה מדינית ולא ביטחונית. גרוע מכך – ייתכן וההצעה עוברת משיקולים אלקטורליים, פופוליסטיים, וקרבות קרדיט על "סגירת אלג'זירה" בשל אופי שידוריה העוין את מדיניות הממשלה, תוך שימוש ציני בטיעון ביטחוני.
10. הוראת השעה מסמיכה את שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה והממשלה או וועדת השרים לענייני בטחון לאומי, ובכפוף לעיון בחוות דעת של גורמי הביטחון, ולאחר ששוכנעו כי שידורי ערוץ זר פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, להטיל על אותו ערוץ זר סנקציות. אלו כוללות את הפסקת שידורי הערוץ על ידי ספקי תכנים ישראלים, הגבלת הגישה לאתר האינטרנט של הערוץ, סגירת משדרי הערוץ בישראל ותפיסת מכשירים המשמשים לאספקת תכני הערוץ, לרבות טלפונים ניידים.

11. הוראה המטילה מגבלות על ערוץ זר כאמור **תכנס לתוקף באופן מידי, ללא שימוע ובלי שהערוץ יישמעו**. ההחלטה תובא בפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו ואלו יידרשו לדון בה בתוך שלושה ימים, ויהיו מוסמכים לשנותה או לקוצבה. לעניין זה יודגש כי בעוד שתקנות שעת החירום, ונוסחיה המוקדמים של הוראת השעה, הסמיכו את בית המשפט **לאשר, לבטל או לקצוב** את תוקפה של ההוראה, נוסח החוק שהתקבל מתיר לבית המשפט **לשנות את ההוראה או לקוצבה**. כפי שיתואר, הדיונים בוועדה לביטחון לאומי נסובו סביב נוסחו של סעיף זה, וזו נחלקה לעניין סמכותו של בית המשפט להחיל ביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות מכוח החוק. שינוי לשון החיקוק נעשה במכוון ומטרתו לשלול את יכולתו של בית המשפט **לבטל** החלטה בלתי חוקתית של השר. כלומר – החוק קושר את ידי בית המשפט מלתת סעד של ביטול להחלטה מנהלית מכוח החוק, גם אם בית המשפט מוצא שדינה להתבטל.
12. יודגש כבר כעת, בעוד שחוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) חסם, עד שבית המשפט פסל את התיקון, את בית המשפט מלדון בעילה אחת – עילת הסבירות – כעת המחוקק חוסם את בית המשפט מלבקר מהותית החלטה מינהלית, וזאת על בסיס כל עילה שהיא. החלטה להורות על סגירת משרדי ערוץ זר וחסימת הגישה לתכניו יכול שתיעשה ללא התייעצות ראויה, על בסיס תשתית עובדתית חסרה, תוך הפעלת שיקול דעת לא סבירה, ממניעים זרים או תוך פגיעה לא מידתית בזכויות – וידיו של בית המשפט יהיו קשורות מלבטלה.
13. הדברים חמורים במיוחד לאור אופיים של הכלים שהופקדו בידי שר התקשורת לשם התמודדות עם המתח שבין תקשורת חופשית להגנה על בטחון המדינה. העמדה המקובלת בדין הינה כי אין לסגור באופן גורף כלי תקשורת, וכי סיכון המדינה יכול להוביל לסנקציות כלפי אנשים ספציפיים או הסרת תכנים נקודתיים. כפי שיוצג, דברי חקיקה אשר הקנו לדרג הפוליטי סמכות לסגור גופי תקשורת הוסרו מעל ספר החוקים בעקבות מסקנות וועדת צדוק וההליכים בבג"ץ 6175/14 **האגודה לזכויות האזרח נ' שר הפנים** (11.6.2017). משמע, המחוקק צידד גורם פוליטי בסמכות לסגור כלי תקשורת, בניגוד לעמדה העקבית כי מדובר בצעד שאינו מידתי, וחסם את בית המשפט מהאפשרות לבטל החלטה מעין זו.
14. הוראת השעה איננה עומדת בתנאי של פסקת ההגבלה – רמיסת הפרדת הרשויות ושלטון החוק בוודאי שאין בהלימה לערכיה של מדינת ישראל, והפגיעה בחופש הביטוי ובזכויות נוספות הינה בלתי מידתית בעליל.
15. בנוסף, לאורך הדיונים על התקנת תקנות שעת החירום וחקיקת הוראת השעה עלה באופן חוזר ונשנה כי הערוצים הזרים שמבקש הדרג הפוליטי לחסום הינם ערוצים המשדרים בערבית, ואשר נצרכים בעיקר על ידי הציבור הערבי בישראל. כפי שיוצג, החוק מכתים אוכלוסייה שלמה ומרמז כי הרגלי הצפייה שלה עלולים לסכן את בטחון המדינה.
16. מדובר בהוראת שעה מסוכנת, אשר עושה שימוש ציני בתכלית הביטחונית כדי להכניס בדלת האחורית חיקוק שעניינו החלשת כלבי השמירה של הדמוקרטיה – הרשות השופטת ועיתונות חופשית.
17. מטעמים אלה, בהצטרף לאלה המפורטים בעתירה, ומאחר ששר התקשורת צוטט באומרו כי הוא עתיד לעשות שימוש בסמכותו לפי הוראת השעה בהקדם האפשרי, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לשמיעה בדחיפות.

ב. רקע עובדתי

1.ב. הליך החקיקה

18. בשבעה באוקטובר 2023, בעקבות מתקפתו הרצחנית של חמאס על ישראל, פרצה מלחמת חרבות ברזל. שבוע לאחר מכן הודלף לתקשורת כי הממשלה החלה לקדם תקנות שעת חירום אשר יסמיכו את שר התקשורת

לסגור כלי תקשורת בנימוק ששידוריו עלולים לערער את הסדר הציבורי, לערער את רוח חיילי ישראל ותושביה או משמשים את האויב לצרכי תעמולה. זאת ללא צו שיפוטי, מבלי לקיים שימוע וללא אישור של גורם משפטי בכיר (עידו באום "כבר לא צריך חוק תקשורת. בחסות המלחמה, קרעי יחסל את חופש הביטוי" **The Marker** 15.10.2023; אורן פרסיקו "הפצצת ריכוך" **העין השביעית** 15.10.2023 (להלן: **כתבת העין השביעית**)).

19. אופיין הדרקוני של התקנות העלה חשש כי התכלית הביטחונית איננה אלא אצטלא לפגיעה פוליטית בעיתונות החופשית. ביום 16.10.2023 פנתה העותרת ליועצת המשפטית לממשלה, והתריעה מפני פגיעה קשה בגרעין הקשה של חופש הביטוי והעיתונות, ומשליטה של הממשלה בתקשורת. כן, התריעה העותרת כי אופי הסנקציות מעורר חשש כי אין תכליתן איננה ביטחונית אלא ענישת גופי תקשורת ושליחת מסר מצנן להם ולצופיהם.

מכתב העותרת מיום 16.10.2023, מצ"ב ומסומן כנספח ע/3.

20. באותו היום פורסמה חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת, לפי טיוטת תקנות שעת החירום מעלה קושי משפטי ניכר, כיוון שלא הובהרה התכלית לשימוש בסמכות הקיצונית של התקנת תקנות לשעת חירום, בפרט לנוכח קיומם של כלים אחרים קיצוניים פחות, וכי הדבר מטיל מגבלות קשות על חופש הביטוי של אזרחי ישראל.

חוות הדעת מטעם הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת מיום 16.10.2023, מצ"ב ומסומן כנספח ע/4.

21. בעקבות זאת, זמן קצר לאחר מכן הודלפה נוסחה "מרוככת" לטיוטת תקנות שעת החירום, אשר צמצמה את סמכות השר להטיל סנקציות על תקשורת זרה בלבד, והגבילה סמכות זו למקרים בהם מדובר בפעולה מתמשכת מצד גוף התקשורת. כן, הוכפף ההליך למבחן הוודאות הקרובה, וצומצמו המגבלות שרשאי השר להטיל (**כתבת העין השביעית**).

22. ביום 18.10.2023 פנתה העותרת פעם נוספת ליועצת המשפטית לממשלה, ועמדה על כך שאין בנוסחן החדש של התקנות כדי לרכז את הפגמים שבטיטוה ולהקל על הפגיעה בזכויות הפרט. כך, הטיטוה לא כללה את חובת השימוע, ולא צוין מהם אותם טעמי ביטחון בהם יכול שר התקשורת להתחשב.

מכתב העותרת מיום 18.10.2023, מצ"ב ומסומן כנספח ע/5.

23. ביום 20.10.2023 הותקנו תקנות שעת החירום (ראו נספח ע/2). התקנות הסמיכו את שר התקשורת, בכפוף להסכמת שר הביטחון וועדת השרים לענייני בטחון לאומי, להטיל סנקציות על ערוצי תקשורת זרים. בנוסף קבעו התקנות כי החלטה כאמור תובא בפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו, וכי אלו יהיו מוסמכים לאשרה, לבטלה או לקצובה בזמן.

24. ביום 13.11.2023 השתמש שר התקשורת שלמה קרעי בסמכותו לפי תקנה 3 לתקנות, והורה על החרמת ציוד, איסור כניסת עיתונאים והגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ אל-מיאדין (פרוטוקול ישיבה 127 של הכנסת ה-25, 16.12.2024). החלטה זו, וכן בקשה להאריך את תוקפה, אושרו על ידי בית המשפט המחוזי בתל אביב. למיטב ידיעתנו לא הרשת הזרה ולא ספקי האינטרנט שאליהם הופנו הצווים התנגדו או התייצבו בדיון.

25. בהתאם להוראות סעיף 39(ו) לחוק יסוד: הממשלה, בתום שלושה חודשים מיום התקנתן, פקע תוקף התקנות ביום 20.1.2024.

26. ביום 12.2.2024 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית שכותרתה "הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024". הצעת החוק בנוסחה אז הייתה כמעט וזהה לנוסח תקנות שעת החירום.

הצעת חוק מניעת פגיעת שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) התשפ"ד-2024 מיום 12.2.2024, מצ"ב ומסומן כנספח 6/ע.

27. ביום 20.2.2024 התכנסה הוועדה לביטחון לאומי לדון בהצעת החוק כפי שאושרה בממשלה ובוועדת השרים לענייני חקיקה. אלא שלהפתעת המשתתפים, על שולחן הוועדה הונח בוקר הדיון נוסח חוק חדש, מטעם יו"ר הוועדה חה"כ צבי פוגל. בין היתר, הנוסח המוצע קבע כי סמכות שר התקשורת להטיל מגבלות על ערוץ זר תותנה בהסכמת השר לביטחון פנים, תחת שר הביטחון. בנוסף, הוצע לבטל את מנגנון הפיקוח השיפוטי ולהחליפו ב"זכות ערר" על ההחלטה.

הנוסח מאת חה"כ פוגל מיום 20.2.2024, מצ"ב ומסומן כנספח 7/ע.

28. מעבר לתדהמת המשתתפים אשר נדרשו לדון בהצעה שזה עתה ראו אותה לראשונה ולחוסר יכולתם לקיים הליך חקיקתי ראוי, ציינה עו"ד עדי ליברוס ממושרד המשפטים כי "השינויים שאנחנו רואים סוטים מהצעת החוק הממשלתית במרכיבים משמעותיים מאוד וגרעיניים מאוד לעמדתנו. ולכן גם, על פני הדברים, **מפרים את האיזונים החוקתיים** כפי שעוגנו בהצעה מלכתחילה". לכך הוסיף עו"ד אייל זנדברג ממושרד המשפטים כי "מדובר בהצעת חוק מאוד רגישה שהיא מהלך פוגעני ודרמטי גם כלפי ערוץ זר [...] הרעיונות שהובאו בפנינו כאן הבוקר הן לא שינוי מינורי או קטן... הם נוגעים לכמה רכיבים מאוד משמעותיים שמבטיחים את האיזון הזה, ועל פניו כפי שאנחנו רואים **מעוררים קשיים חוקתיים**". עוד הוסיף עו"ד זנדברג כי "ההצעה באה על רקע... צורך ביטחוני... אם רוצים ללכת בדרך שנותן כוח שלטוני כל כך חריג, כל כך חריף במדינה דמוקרטית, הדבר צריך להיות מבוסס על אדנים מקצועיים ביטחוניים... המהלך הזה שמשבש את האיזון צריך להתבסס על צורך, ואם אין צורך אז גם אין סיבה בזכויות שלא לצורך" (ההדגשות אינן במקור).

29. באותו דיון גם נדונה שאלת תכליתו הביטחונית של החוק. יו"ר הוועדה, חה"כ פוגל עמד על כך שהחוק לא נועד להתמודד רק עם הסתה, אלא גם בהעברת מידע לאויב.

30. בהמשך הועלה לאתר הוועדה נוסח חוק מרוכך המוצע על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה, וכן נוסח חוק נוסף מטעם יו"ר הוועדה, חה"כ פוגל. הפעם הוצע כי שר התקשורת יידרש להסכמתו של ראש הממשלה. מנגנון הביקורת השיפוטי הושב לחוק.

הנוסח מאת חה"כ פוגל, מצ"ב ומסומן כנספח 8/ע.

הנוסח מאת הייעוץ המשפטי לוועדה לביטחון לאומי, מצ"ב ומסומן כנספח 9/ע.

31. ביום 11.3.2024 התקיים דיון נוסף בוועדה לביטחון לאומי, במהלכו עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועמ"שית למשפט ציבורי חוקתי, עמדה על כך שהצעת יו"ר הוועדה לא עומדת באמות המידה החוקתיות במספר תחומים, לרבות הכללת אמת מידה מהותית של פגיעה ממשית בביטחון המדינה, הבטחת היבטים תהליכיים שמבטיחים שההחלטה תתקבל על ידי הגורמים הרלוונטיים בהליך סדור, אישור בית משפט ביחס להסרת תכנים, ונושא הזמניות הן של ההחלטה עצמה שבנוסח המקורי של הוראת השעה הייתה ל-30 יום, והן של ההסדר כולו.

32. באותו היום נשלחה עמדת העותרת ליו"ר הוועדה, במסגרתה עמדה על היות החוק המוצע בלתי חוקתי נוכח הפגיעה הלא מידתית בחופש הביטוי.

מכתב העותרת מיום 11.3.2024, מצ"ב ומסומן כנספח 10/ע.

33. ביום 18.3.2024 הונח על שולחן הוועדה לביטחון לאומי נוסח הצעת החוק נוסף. בעקבות דיוני הוועדה, ולקראת הדיון שנקבע ליום 26.3.2024, שוב הוסר סעיף מנגנון הביקורת השיפוטי. כן הוצע להרחיב את

סמכויות השר להטיל מגבלות גם עם גופי תקשורת ישראלים. בעקבות ישיבת הוועדה מיום 26.3.2024 שונה שוב סעיף הביקורת השיפוטית והושב לנוסח המקורי, אשר הקנה לבית המשפט המחוזי סמכות לאשר, לבטל או לקצוב הוראה להטלת סנקציות על גוף תקשורת זר.

הנוסח המוצע מיום 18.3.2024, מצ"ב ומסומן כנספח ע/11.

הנוסח המוצע לקראת ישיבת הוועדה שנקבעה ליום 26.3.2024, מצ"ב ומסומן כנספח ע/12.

הנוסח המוצע בעקבות ישיבת הוועדה שהתקיימה ביום 26.3.2024, מצ"ב ומסומן כנספח ע/13.

34. בישיבה הוועדה לביטחון לאומי שהתקיימה ביום 27.3.2024 התרעמו חלק מחברי הכנסת של הליכוד ועוצמה יהודית על הנכונות לקבוע ביקורת שיפוטית מובנית בחוק. נטען כי זוהי נסיגה מעמדתם העקרונית לעניין היעדר סמכות בית המשפט לבטל החלטות של הרשות המבצעת. באותו היום נקבעה ישיבת וועדה נוספת ודחופה, במהלכה הוצג נוסח נוסף להוראת השעה. שוב תוקן סעיף 5 לחוק, והפעם נקבע כי ההחלטה לפי הוראת השעה תובא בפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות מרגע כניסת ההחלטה לתוקף. עם זאת, בית המשפט הוסמך רק לשנות או לקצוב את תוקפה של ההוראה. במהלך הדיון החפוז שנערך המשיכו חלק מחברי הכנסת לסבור כי מדובר במתן סמכות חריגה לבית המשפט. מנגד, עו"ד סומפולינסקי העירה כי בהיעדר מתן סמכות מהותית לבית המשפט, עמדת משרד המשפטים הינה כי החוק איננו חוקתי. חרף התנגדויות, הוועדה לביטחון לאומי אישרה את נוסח החוק.

נוסח הוראת השעה שאושר בוועדה לביטחון לאומי ביום 27.3.2024, מצ"ב ומסומן כנספח ע/14.

35. ביום 1.4.2024 התקבלה הוראת השעה בקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת, לאחר שכל ההסתייגויות נדחו, ולמחרת פורסמה ברשומות (ראו נספח ע/1).

2. הוראת השעה

36. נתאר בקצרה את הוראת השעה וההסדרים הקבועים בה :

37. על פי סעיף 2 להוראת השעה, שר התקשורת מוסמך להטיל מגבלות על ערוצים זרים המשדרים בישראל בכפוף לכך שראש הממשלה שוכנע כי התכנים המשודרים בערוץ פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, ולהסכמת וועדת השרים לענייני בטחון לאומי או הממשלה. שר התקשורת וראש הממשלה רשאים לכנס את וועדת השרים או הממשלה ככל שעמדה לנגד עיניהם חוות דעת אחת לפחות של גורמי הביטחון (צה"ל, השב"כ או המוסד). וועדת השרים או הממשלה יידרשו לאשר פעולה כאמור בכפוף לחוות דעת של כלל גורמי הביטחון. יחד עם זאת, היעדרה של חוות דעת של גורם בטחוני לא תמנע את אישור ההחלטה ובלבד "שהממשלה או וועדת השרים שוכנעה שהובאה בפניה התשתית העובדתית הנדרשת".

38. החוק אינו מפרט מהם הטעמים הביטחוניים, והאם הם קשורים לפעילות הערוץ בישראל או לפעילות הערוץ מחוץ לישראל. נראה שהכוונה אינה לפגיעה בביטחון במובן הצר אלא לחשש מהשפעה של תכני הערוץ והעובדה שהערוץ הזר מעביר מסרים מסוימים, שהממשלה רואה בהם פרופגנדה למשל.

39. סעיף 2(א) להוראת השעה מונה את הסנקציות שרשאי השר להטיל על ערוץ זר. אלו נחלקות לשני סוגים : סנקציות שמבקשות לפגוע ביכולתו של הערוץ לשדר מישראל, וסנקציות שנוגעות ליכולתם של אזרחי המדינה לצפות בשידורי הערוץ. הסוג הראשון כולל סמכות להורות על סגירת משרדי הערוץ ככל שאלו מצויים בשטחי ישראל. בנוסף, ניתן להורות על תפיסת מכשירים המשמשים לאספקת תכני הערוץ הזר.

40. הסנקציות שנועדו למנוע את הצפייה בערוץ מקנות לשר סמכות להורות לספק התכנים על הפסקת שידורי הערוץ האמור. כלומר, ספקיות טלוויזיה כמו יס או הוט יידרשו להפסיק את שידורי הערוץ, ככל שמשודר אצלן. כן, רשאי השר להורות על הסרת אתר האינטרנט של הערוץ, ככל שזה מאוחסן על שרת ישראלי או בבעלות ישראלית, או להורות על הגבלת הגישה אליו. החלטה כאמור תכנס לתוקף באופן מידי, ללא שימוע.
41. סנקציה כאמור תוטל לתקופה של עד 45 יום. הארכת התקופה כפופה להסכמת ראש הממשלה וועדת השרים או הממשלה, ותהיה ל-45 יום בכל פעם (ר' סעיף 3).
42. סעיף 5 להוראת השעה קובע את מנגנון הביקורת השיפוטית, המחייב את הממשלה להביא הוראה כאמור בפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו בתוך 24 שעות. אלו יידרשו לדון בה בתוך 3 ימים ויהיו מוסמכים לשנותה או לקוצבה. ההוראה תעמוד בתוקפה עד להחלטת בית המשפט.
43. תוקפה של הוראת השעה ארבעה חודשים (עד ליום 31.7.2024), או עד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם.
44. סעיף 4 להוראת השעה מקנה סמכות אכיפה לפקחים, ומעניק לשוטר סמכות להפעיל כוח סביר כדי לאכוף את הצווים.
45. הבנת הפגיעה הייחודית והקשה שמגולמת בהוראת השעה מתחדדת למול השינויים שערך המחוקק בתקנות שעת החירום, שהותקנו בדחיפות בתחילת המלחמה (וזאת מבלי לוותר על טענותינו לעניין הקשיים החוקתיים שאלו העלו). להלן ההבדלים:
- א. הגדרת מכשיר המשמש לאספקת תכנים – סעיף 1 לתקנות שעת החירום החריג מהגדרת "מכשיר המשמש לאספקת תכנים" טלפונים ניידים אישיים. בהוראת השעה הגדרת מכשיר המשמש לאספקת תכנים כוללת גם טלפונים ניידים, אלא אם עיקר תכליתם לשימוש אישי.
- משמעות הדבר הינה שבעוד שסעיף 2(א) לתקנות שעת החירום הסמיך כניסה למשרדי גוף השידורים ותפיסה של המכשור המשמש את עובדיו, סעיף 2(א) להוראת השעה מסמיך פקחים של משרד התקשורת לעשות כן, וכן לתפוס מכשירי טלפון נייד של עיתונאים. טלפונים ניידים של עיתונאים אינם רק מכשיר אישי, אלא כזה אשר לא פעם מכיל מידע שחשיפתו תפגע בחסיון העיתונאי. אכן, נקבע כי תפיסת המכשיר מותנית באי חדירה אליו, אלא שכיצד יוכלו פקחי משרד התקשורת לדעת אם מדובר במכשיר שתכליתו העיקרית אישית או מקצועית, ללא חדירה אליו? אין מדובר במאפיין חיצוני, אלא בתכנים השמורים על גבי המכשיר. לאור זאת, קיים חשש ממשי כי בהיעדר אפשרות לחדור למכשירים, טלפונים ניידים של עובדי גוף התקשורת יתפסו לתקופה ארוכה באופן שייפגע לא רק בעבודתם אלא גם ביכולתם לנהל את חייהם האישיים.
- ב. הגדלת משקל הגורמים הפוליטיים והחלשת הגורמים הבטחוניים – הוראת השעה החלישה במספר אופנים את מעמדם של הגורמים הביטחוניים וחיצקה את הגורמים הפוליטיים. ראשית, בעוד שתקנות שעת החירום התנו את הטלת המגבלות בהסכמת שר הביטחון וועדת השרים לביטחון לאומי, הוראת השעה קובעת כי יוכל לעשות כן בכפוף להסכמת ראש הממשלה ולאישור וועדת השרים לענייני בטחון לאומי או הממשלה.
- משמעות הדבר הינה כי מקומו של שר הביטחון בהליך זה איננו שונה מזה של שר הבריאות או שר השיכון. ענייננו בהוראת שעה שתכליתה המוצהרת ביטחונית, אשר לשר הביטחון אין בה תפקיד, לא ניתנה לו

אחריות או סמכות לקבוע אם מתקיים סיכון ממשי לביטחון המדינה. זאת למרות שהוא הוא השר המופקד בדיוק על תחום זה.

בנוסף, בעוד שהתקנות קבעו כי החלטה תתקבל רק לאחר ששר הביטחון, שר התקשורת, וועדת השרים, יבחנו את חוות הדעת של שלושת גורמי הביטחון, כעת מספיקה חוות דעת אחת כדי להתניע את ההליך, ואין מניעה לקבל החלטה גם בהיעדר חלק מחוות הדעת. משמע, הוראת השעה החלישה את התשתית העובדתית הביטחונית הנדרשת לשם קבלת החלטה, אשר עניינה, לכאורה, בטחוני.

ג. משך הסנקציות – על פי סעיף 3 לתקנות, סנקציות המנויות בסעיף 2(א) יוטלו לפרק זמן שאינו עולה על 30 ימים. הארכת הסנקציה תיעשה, בכפוף לתנאים, לפרקי זמן שאינם עולים על 30 ימים בכל פעם.

בסעיף 3 להוראת השעה נקבע כי סנקציות כאמור יוטלו לפרק זמן של 45 ימים, והארכתן תעשה לפרקי זמן של 45 יום בכל פעם.

ד. ביקורת שיפוטית – סעיף 4 לתקנות קובע כי החלטה להטיל סנקציות על גוף תקשורת זר, או החלטה להאריך את תוקפן של הסנקציות, יובאו בפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו, וכי אלו יהיו מוסמכים "לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה".

סעיף 5 להוראת השעה קובע הוראה להטיל סנקציות או להאריך את תוקפן יובאו גם כן בפני נשיא בית המשפט המחוזי וסגנו, ואלו יהיו מוסמכים "לשנות אותה או לקצוב את תקופת תוקפה". כפי שיוצג, נראה כי סמכות בית המשפט לבטל הוראה להטיל סנקציות על גוף תקשורת זר אוינה.

46. לסיכום חלק זה, עולה כי **הוראת השעה קיצונית יותר מתקנות שעת החירום** שהותקנו בראשית המלחמה. היא מתירה הטלת סנקציות על גוף תקשורת זר לרבות חילוט מכשירי הטלפון הנייד של עובדיו. הגם שמדובר על הוראה שתוטל רק מקום בו מתקיימת פגיעה ממשית בביטחון המדינה, שר הביטחון איננו גורם בעל סמכות ואחריות לעניין, והחלטה כאמור תינתן גם בהיעדר תשתית עובדתית מלאה מטעם כלל הגורמים הביטחוניים. בכך ניכרת פוליטיזציה של ההליך. כן, בית המשפט נחסם מלבטל הוראה המטילה סנקציה על גוף תקשורת זר, וזאת אף אם ההחלטה נעשתה באופן פגום, ללא תשתית עובדתית ראויה, ללא התייעצות מלאה, תוך עקיפת הפרוצדורה הקבועה בחוק, בחוסר סבירות, או תוך פגיעה בלתי מידתית בזכויות. ברי כי מדובר בהוראות חוק שונות בתכלית וכי הפגיעה המגולמת בהוראת השעה חמורה מזו שגולמה בתקנות, ומשקפת את התכלית האמיתית, שהיא מדינית או פוליטית ולא ביטחונית.

ב.3. הקריאות לסגירת ערוץ אלג'זירה

47. הגם שהוראת השעה מנוסחת באופן כללי, ובכפוף לתנאים הקבועים בחוק, ניתן להטיל סנקציות גם על ערוצים אמריקאים, בריטים או רוסים, הדיונים על החוק מרמזים כי נועד לפגוע בתקשורת הערבית הזרה, ובפרט בערוץ אלג'זירה, ולא בכדי החוק מכונה בפי כל "חוק אלג'זירה".

48. כבר באוקטובר 2023 דיווחו כלי התקשורת הישראלים כי מטרת התקנת תקנות שעת החירום נועדה לסגירת משרדי אלג'זירה בישראל (איתמר אייכנר וטובה צימוקי "הקבינט ידון בתקנות לשעת חירום שיאפשרו סגירת אלג'זירה בישראל" **ynet** (15.10.2023); אבי בר-אלי "קרעי וגלנט נאבקים על קרדיט סגירת אל-ג'זירה – והיועמ"שית חוטפת אש" **The Marker** (18.10.2023)). ביום 5.12.2023 קיימה וועדת החוץ והביטחון דיון בעניין סגירת הערוץ ("וועדת החוץ והביטחון קיימה דיון בהצעה לסדר בנושא סגירת ערוץ אל ג'זירה" **אתר הכנסות** (5.12.2023), <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press05.12.23j.aspx>).

49. גם במסגרת הדיונים לקראת חקיקת החוק שבנדון, עלה שוב ושוב כי אחת ממטרותיו הינה הטלת סנקציות על ערוץ אלג'זירה. כך, בדיון שהתקיים בוועדה לביטחון לאומי ביום 11.3.2024 אמר חה"כ צבי סוכות "בסוף אם נצא... עם חוק שיהיה אפילו לא פלסטר... ואולי בהתערבות של ראש ממשלה נצליח לקבל זה כמה ימים לסגור את אלג'זירה, אז באמת מה עשינו".

50. ביום 1.4.2024 דווח כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ביקש לוודא כי "החוק לסגירת אל-ג'זירה בישראל יאושר הערב בכנסת" (מורן אזולאי "הליכוד: נתניהו ביקש לוודא שהחוק לסגירת אל-ג'זירה בישראל יאושר הערב" [ynet](#) 1.4.2024). לאחר שאושר החוק כתב ראש הממשלה כי "ערוץ אל ג'זירה לא יסדר יותר מישראל. בכוונתי לפעול מידית בהתאם לחוק החדש כדי לעצור את פעילות הערוץ" (בנימין נתניהו, **רשת X (לשעבר טוויטר)**, 1.4.2024). גם שר התקשורת צוטט באומרו כי "אל ג'זירה תיסגר בימים הקרובים, תעודות הלע"מ ישללו מהם ואנחנו נשלול מחמאס את הדוברות שלהם בתוך ישראל" (גלי ישראל, **רשת X (לשעבר טוויטר)**, 2.4.2024), וכי "נתניהו אמר במפורש שהוא יסגור את הרשת [הכוונה לאלג'זירה, ה.ש.]. ברגע שהחוק יעבור - הוא לא רמז. יש לנו כוונה מלאה להתחיל להחיל אותו בשבוע-שבועיים הקרובים. הסעיף הראשון שאוכל לממש - להסיר אותם מהכבלים" (גל"צ, **רשת X (לשעבר טוויטר)**, 2.4.2024).

51. יודגש, עתירה זו אין עניינה בחוקיות סנקציות אשר יתכן כי יוטלו על רשת אלג'זירה. עניינה בחוקיות החוק באופן כללי, ולא רק במקרה פרטני. עם זאת, כפי שיוצג, בחינת החוק בראי הכוונה לסגור את הערוץ משליכה על הבנת תכליתו וחוקיותו. מדובר בערוץ מרכזי, המשדר מישראל שנים רבות, ואשר מעביר מכאן לצופיו גם את דבריהם ועמדותיהם של גורמים ישראליים ושל הציבור הישראלי – יהודי וערבי, וכן כמקור מידע ראשי למתרחש במזרח התיכון. לא בכדי הציבור הערבי בישראל, כמו רבים בציבור הישראלי יהודי ומאות מליונים במדינות ערב, אירופה ואמריקה, צורך אותו באופן קבוע, כמקור חדשות מרכזי.

ג. מיצוי הליכים

52. כאמור לעיל, העותרת עוסקת באי החוקתיות של ההסדר שבהוראת השעה עוד מראשיתו, בעת שעוגן בתקנות שעת חירום, וכן התייחסה ופירטה את עמדתה בפני המשיבים בעת הליכי החקיקה. ביום 28.3.2024, לאחר שהוועדה לביטחון לאומי אישרה את נוסח החוק לקראת העלאתו למליאה, נשלח מכתב מיצוי הליכים נוסף ליועצת המשפטית לממשלה, וליועצת המשפטית לכנסת, במסגרתו עמדה העותרת על הקשיים החוקתיים הנובעים מהחוק. כן, הנמענות התבקשו להבהיר את פרשנותן לשינוי נוסחו של סעיף 5 לחוק, ולאופי הסמכות שהוקנתה לבית המשפט.

מכתב מיצוי הליכים מיום 28.3.2024, מצורף ומסומן כנספח **ע/15**.

53. ביום 2.4.2024 הומצאה לח"מ תשובת הייעוץ המשפטי לכנסת. לשיטת האחרונים, המילה "לשנות" הקבועה בסעיף 5, כוללת גם את הסמכות לבטל הוראה. כפי שיוצג בהמשך, להבנתנו הדברים אינם ברורים.

תשובת הייעוץ המשפטי לכנסת מיום 2.4.2024, מצורף ומסומן כנספח **ע/16**.

54. עד למועד הגשת העתירה לא הומצאה לח"מ תשובת הייעוץ המשפטי לממשלה.

ד. הטיעון המשפטי

1. הפגיעה בזכויות אדם חוקתיות

חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת

55. חופש הביטוי הנו זכות אדם אשר מעוגנת כחלק מהזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 5239/11 **אורי אבנרי נ' הכנסת** (15.4.2015) (להלן: **בג"ץ אבנרי**); בג"ץ 7647/16 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט** (13.5.2020), בפסקה 54-56 לפס"ד של המשנה לנשיאה מלצר). בתי המשפט פסקו כי חופש הביטוי מהווה "את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות" (השופט אגרנט בבג"ץ 73/53 **חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים**, פ"ד ז(2) 871, 878 (1953) (להלן: **קול העם**). כן, נפסק כי מדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (ע"פ 255/68 **מדינת ישראל נ' בן משה**, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)).

56. חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת כרוכים זה בזה. גישתו של הציבור למקורות מידע שונים מהווה תנאי הכרחי למימושו של חופש ביטוי (בג"ץ 5771/93 **ציטרין נ' שר המשפטים**, פ"ד מח(1) 661 (1993)). לזכות הציבור לדעת קשר אדוק גם למימוש זכותו של האזרח לקחת חלק בחברה הדמוקרטית, שהרי הגישה למידע חופשי שמספקת התקשורת היא שמאפשרת לאזרחים לגבש דעה על המתרחש סביבם (בג"ץ 243/62 **אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי**, פ"ד לז(1) 2407 (1962)). עוד, נקבע כי זרימה חופשית של מידע ומעבר חופשי של רעיונות, לרבות ביקורת על השלטון, הם תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי (פסקה 6 לפסק דינו של כבוד השופט עמית, בג"ץ אבנרי; ע"א 751/10 **פלוגי נ' דיין** (8.2.2012) (להלן: **דיין**)).

57. נדבך מרכזי לחופש הביטוי הינו **חופש העיתונות**. העיתונות היא זרועו 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, וככזאת היא משקפת לא רק את זכות העיתונאי להשמיע, אלא גם את זכות הציבור לדעת (**עניין דיין**; בג"ץ 2996/17 **ארגון העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה** (23.1.2019), פסקה 35 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (דאז) מלצר). בית המשפט אף עמד על הקשר ההדוק שבין מידע המסופק על ידי התקשורת לבין מימוש חופש הביטוי ועיצוב הדעה. כך, נקבע:

"הבטחת חופש הביטוי אינה רק אינטרס של הפרט אלא לא פחות מכך גם אינטרס ציבורי, שהרי שניים היבטיו של האינטרס הציבורי האמור: (1) זכותם של האזרחים והאינטרס שיש להם לשמוע את דעת הזולת; (2) האינטרס הציבורי להגן על חופש הביטוי ובכך להגן על המשטר הדמוקרטי. [...] לא רק הדובר הוא בגדר מי שמפעיל חירויותיו ונהנה מן הזכות המוקנית לאדם בחברה חופשית. קהל השומעים או הקוראים בכוח זכאי לשמיעתם ולקריאתם של דברי הזולת, וצמצום ההאזנה והעיון בדברי אחרים הוא לא רק פגיעה בזכותו של הכותב או הדובר אלא לא פחות מכך גם בזכויותיהם של אלה, אשר אליהם מופנים דבריו" (עש"מ 5/86 **ספירו נ' נציב שירות המדינה**, פ"ד מ(4) 240 (1986)).

ראו גם: עע"מ 6013/04 **מדינת ישראל נ' חברת החדשות**, פ"ד ס(4) 60 (2006); בג"ץ 372/84 **קלופפר-נווה נ' שר החינוך והתרבות**, פ"ד ל(3) 233 (1984); דנ"א 2121/12 **פלוגי נ' דיין אורבך** (18.9.2014); גיא פסח "הבסיס העיוני של עיקרון חופש הביטוי ומעמדה המשפטי של העיתונות" **משפטים** לא(4) 895 (תשס"א).

58. לאור זאת, נקבע כי במובנים רבים חופש העיתונות משמש מעין "נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה" (עניין דיין).
59. המבחן המקובל לבחינת פגיעה מותרת בחופש הביטוי על נגזרותיו הוא מבחן הסתברותי, על פיו מתקיימת וודאות קרובה לפגיעה ממשית בביטחון המדינה (תהילה שורץ אלטשולר וגיא לוריא **צנזורה וסודות בטחוניים בעידן הדיגיטלי** 17 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016) (להלן: **שורץ אלטשולר ולוריא**); בבג"ץ 680/88 **שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי**, פ"ד מב(4) 617, 645 (1989) (להלן: **שניצר**) אמת מידה זו הוחלה גם על הצנזור הצבאי). מאחר שמדובר במבחן בעל רף גבוה, הוא איננו יד חופשית לפגיעה גורפת בגוף תקשורת, אלא מחייב התמודדות נקודתית עם תכנים או עיתונאים.
60. עמדה זו הובעה גם במסגרת דוח הוועדה הציבורית לחוקי העיתונות מספטמבר 1997 (להלן **דו"ח עדת צדוק**), אשר יצא חוצץ נגד קביעת סמכות לסגירת עיתונים, הגם שהוכר כי פרסומים שונים עלולים לגרום לנזק ופגיעה באינטרסים חברתיים מהמעלה הראשונה: "למרות כל אלה, ממליצה הוועדה לשלול מכל וכל קיומה של סמכות סגירה של עיתונים, אף כאשר זו מופעלת ע"י בית המשפט, ואף כאשר הסמכות מוגבלת למקרים חמורים ומתמשכים של פרסומים בלתי חוקיים, בוטים ומסוכנים, שהם הקו השיטתי של עיתון מסוים [...] הנימוקים לעמדה זו... [הם] שימוש לרעה בסמכות ולהפליה באכיפת החוק. התוצאה עלולה להיות כי עיתונים יסגרו בשל טעמים בלתי מוצדקים, וחופש העיתונות וגיוונו, יחד עם הדיון הציבורי ועושר נקודות המבט, יצאו נפסדים" (שם, עמודים 31-32).
61. טענות מעין אלו עמדו בבסיס העתירות לביטול פקודת העיתונות, 1933 ותקנה 94 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, אשר הסמיכו גורמי ממשל להגביל הוצאת עיתונים, לרבות בשל טעמים של פגיעה בשלום הציבור ללא התראה. חיקוק זה פורש בעניין **קול העם**, ומפסק הדין עלה כי מדובר בנורמה חריגה ובלתי ראויה. נקבע, כי המטרה הראויה היחידה של החיקוק היא מניעת סיכון לביטחון, אשר דרגת הסתברותו היא **ודאות קרובה**. בהינתן האמור, עתרה האגודה לזכויות האזרח בבקשה להורות על ביטול חיקוקים אלו. בעקבות בג"ץ 6175/14 **האגודה לזכויות האזרח נ' שר הפנים** (11.6.2017) החיקוקים האמורים בוטלו (חוק לביטול פקודת העיתונות, התשע"ז-2017).
62. המכלול מורה כי הטלת מגבלות גורפות על גופי תקשורת, סגירת משרדיהם, הסרת ערוציהם וחסימת אתרי האינטרנט שלהם חותרת תחת ההבנה העקבית של מבחן ההסתברות שנקבע ב**קול העם**, וככזאת הינה בלתי מידתית ולא חוקתית. לאור זאת, קשה שלא לראות בהוראות סעיף 2 להוראת השעה ככאלה שאינן שוללות את חופש הביטוי וחופש העיתונות מיסודם. ברי כי סגירת משרדים של גופי תקשורת, החרמת ציודם, לרבות טלפונים ניידים של עיתונאים, וחסימת קליטת שידוריהם, פוגעת בנושאות הן בחופש הביטוי של העיתונאי והן בזכות לקבלת מידע של הציבור הרחב בישראל. ויודגש – אין מדובר בהסרת ידיעה, או בסנקציה נגד עיתונאי ספציפי, אלא בסגירה וחסימה מוחלטת של תכני הערוץ. לא מדובר בפגיעה נקודתית, אלא בפגיעה גורפת.
63. פגיעה נוספת בחופש העיתונות מקורה בסמכות המפקחים לתפוס טלפונים ניידים של עיתונאים. כאמור, הגם שהחוק אוסר על חדירה לטלפונים, בהיעדר חדירה כאמור אין למפקחים אפשרות לברר את אופי השימוש בטלפון, מה שיוביל בסבירות גבוהה לאכיפת יתר. המדובר בפגיעה בנושה בחסיון עיתונאי, וביכולת של עיתונאים לפעול בחופשיות לשם חשיפת האמת.
64. **חומרה מיוחדת בחופש הביטוי ובחופש לקבל מידע נובעת מעיתוי הוראת השעה – באמצע מלחמה**. דווקא בתקופה כל כך רגישה כמו מלחמה, קיימת חשיבות עליונה לשיח חופשי ולעיתונאות שאינה מגויסת רק לנרטיב אחד. התקשורת הישראלית ממעטת לדווח על המתרחש בעזה ואין לה שם מקורות טובים או יכולת סיקור.

חלק מהמידע על המלחמה מגיע מערוצים זרים, ובמיוחד מערוצים ערבים, שיש להם מקורות ונגישות למידע על המתרחש בעזה.

65. חוקר התקשורת פרופ' ז'רום בורדון מאוניברסיטת תל אביב, מתאר שלפי מחקרו, מאז השבעה באוקטובר קיים פער קיצוני בין המידע שמוצג בתקשורת הישראלית למידע שמוצג בתקשורת זרה – אמריקאית, בריטית, צרפתית וגרמנית. לדבריו, לא ניתן כמעט למצוא בתקשורת הישראלית דיווחים על המצב בעזה (אסף טלגרם "פרופ' ז'רום בורדון מאוניברסיטת ת"א: התקשורת הישראלית מוחקת את סבלם של הפלסטינים" **זו הדרך** (9.12.2023)). לאור זאת, כדי ללמוד על המתרחש ברצועת עזה, נדרשת צריכה של תקשורת זרה. הגבלת גופי תקשורת זרה המשדרים את המתרחש בעזה מונע מאזרחי ותושבי ישראל ללמוד על המתרחש ברצועה, מידע אשר נפוץ בשאר העולם ואשר חשוב שיהיה נגיש גם לישראלים, ללא קשר לעמדותיהם הפוליטיות לעניין המלחמה.

66. ויודגש אף אם לא יעשה שימוש בהוראת השעה, ריבוי האיומים על סגירת ערוצים זרים, וניסיונותיהם של חברי כנסת להחיל את הוראת השעה גם על התקשורת הישראלית, הם ניסיון השפעה של השלטון על קו הסיקור של הערוץ הזר ועל עצמאותו. קיים חשש כי צעדים אלו יובילו לאפקט מצנן בקרב עיתונאים, לצנזורה עצמית ולפחד לסתור את הנרטיב של השלטון. עצם קיומו של חוק המתיר הטלת סנקציות גורפות, סגירת משרדים של גופי תקשורת וחסידה גורפת של הגישה לתכניהם, הינה כתם על ספר החוקים הישראלי. אין מקום לדברי חקיקה שכאלה בדמוקרטיה.

הפגיעה בחברה הערבית – אפליה ופגיעה בכבוד

67. מחקרים מראים כי אזרחיה ותושביה הערבים של המדינה נוטים לצרוך תקשורת בערבית, ובפרט תקשורת זרה. כך, אתר העין השביעית דיווח על ממצאי מחקר שביצעה לשכת הפרסום הממשלתית בשנים 2017 – 2018, שבחן את הרגלי צריכת המדיה של החברה הערבית בישראל, ומצא כי אוכלוסייה זו צורכת תקשורת בעיקר בשפה הערבית. כן הודגש כי מדובר בממצאים חסרים, שכן נעדרו מהמדידה הערוצים הלווייניים בשפה הערבית המושכים רבים מהצופים בקרב החברה הערבית (אורן פרסיקו "הרגלי צריכת המדיה של החברה הערבית בישראל נחשפים" **העין השביעית** (17.9.2028)). בהיעדר מדידה של צריכת ערוצים לווייניים, קשה לאמוד במדויק את אחוזי הצפייה בהם, אך נהוג לסבור הערוצים אלג'זירה ו-MBC מהווים נתח שוק משמעותי מהרגלי צריכת המדיה של החברה הערבית בישראל (יונתן כיתאין "בעלי 'הלא TV': 'המפרסמים לא סופרים את הציבור הערבי'" **גלובס** (2.8.2016)).

68. בניגוד לאמצעים אחרים (הקיימים בחוק) להסרה נקודתית של תכנים מסיתים או מעוררי מדנים, הוראת השעה מורה על פגיעה גורפת בפעילות גוף התקשורת הזר בישראל ובקליטתו. משמעות הדבר היא פגיעה ביכולתם לקלוט את שידורי הערוצים הזרים ולקבל מהם מידע מגוון, שלא ניתן לקבל בערוצים הישראליים. מידע זה לא כולל רק מידע על המלחמה אלא גם מידע מגוון ממדינות המזרח התיכון, שלהן זיקה תרבותית הדוקה גם לחלק מהחברה הערבית בישראל. בנוסף, תפגע יכולת של ערוצי שידור מרכזיים להביא את קולם של האזרחים והתושבים הערבים לעולם. בכך, תפגע נראותו הציבורית של מיעוט זה, ויכולתו להשפיע על התכנים המשודרים.

69. אם לא די בכך, הטלת סנקציות על ערוץ זר שנצפה בישראל על ידי רבים מהחברה הערבית, בנימוק שהערוץ הזר מסכן את בטחון המדינה, יש בה להטיל דופי בציבור רחב, כאילו הוא אינו מסוגל לצפות בשידורים בצורה ביקורתית. בהינתן שהחוק כוון לפגיעה בערוצים ערבים, ובפרט באלג'זירה, ולאור אופי הרגלי הצפייה של הציבור הערבי בישראל, החוק מוביל לסימון של האוכלוסייה הערבית בישראל. צביעה זו של אוכלוסייה שלמה

כמי שיש למנוע מהם לצרוך ערוצים פופולאריים הינה מפלה וגזענית. מגולמת בה הסברה שציבור זה איננו יודע להבחין בין ידיעה לפרופגנדה, וכי הוא מוטה יותר לא להישמע לחוק או להיות מוסת.

70. כדי להמחיש את הסיכון שבצביעת כלי תקשורת כמסוכן באופן גורף, ובהתאמה גם את צופיו, ומאחר שמרבית האיומים הנוכחיים על סגירת ערוצים זרים נוגעת לאלג'זירה, ראוי לעמוד על אופי שידוריו. המדובר בגוף תקשורת בעל תפוצה בינלאומית, המשדר בערבית ובאנגלית. לפי פרופ' טל סמואל – עזרן, חוקר תקשורת בינלאומית, הערוץ נצפה באחוזים גבוהים ברחבי העולם, לא רק בקרב מדינות ערביות, אלא גם במדינות אירופאיות, ארצות הברית וקנדה. הוא ככל הנראה ערוץ החדשות דובר האנגלית השלישי הכי פופולרי בעולם, אחרי CNN ו-BBC ("הצוללת: כך הפך אלג'זירה לכלי הנשק של קטאר" (22.2.2024)). ערוץ החדשות של אל-ג'זירה עטור פרסים רבים, בהם פרס ג'ורג' פולק המכובד עבור הדיווח החדשותי הזר לשנת 2022 (<https://www.liu.edu/polk-awards/past-winners>) ופרס Peabody המכובד בין היתר בשנים 2001, 2004, 2006 ו-2011 (<https://peabodyawards.com>). כן, בשנת 2023 זכתה הרשת בפעם השביעית ברציפות בפרס שדרנית השנה בפסטיבל ניו יורק לקולנוע וטלוויזיה בפרס שדרנית השנה בפעם השביעית ברציפות (<https://www.aljazeera.com/about-us>).

71. הקריאות לסגור גוף תקשורת בעל פופולריות עולמית, אשר מחזיק בשורה של תווי תקן לאיכות, וזאת בנימוק בטחוני, צובעות גם את מיליוני צופיו כצרכני תקשורת לא לגיטימית – כמסוכנים. ניתן להקיש לענייננו גם מקביעותיו של בית המשפט בעניין בג"ץ 7232/22 **ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ** (31.10.2022), במסגרתו נדון סירובה של מפלגת מרצ לאפשר לעיתונאי ערוץ 14 להשתתף בסיור לעיתונאים לקראת אירוע בחירות שקיימה המפלגה. בית המשפט הכיר כי הדרת ערוץ 14 לבדו מסיקור האירוע מובילה לפגיעה בלתי מידתית לא רק בחופש הביטוי והעיתונות אלא גם בקהל צופיו של הערוץ. כשם שסימון צופי ערוץ 14 כלא ראויים לצפות באירוע של מרצ הוביל לפגיעה בלתי מידתית בזכויות, ולאפלייתם, כך גם סימון אוכלוסיית צופי הערוצים דוברי הערבית ככאלה גורמת להפליה ופגיעה בזכויות.

72. נזכיר כי הוכר זה מכבר כי השוויון הינו חלק בלתי נפרד מהזכות לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (למשל: בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' שר התחבורה**, פ"ד מח(5) 501, 524 (1994)). דבר חקיקה אשר מוביל לפגיעה ייחודית בחופש הביטוי של המיעוט הערבי בישראל הינו בלתי חוקתי. ויודגש, אף אם לשון הוראת השעה כללית, הפליה אסורה שדינה להיפסל עשויה להתקיים גם בהיעדר כוונה של היוצרים אותה, כיוון שזו נבחנת "על-פי האפקט שיש לה הלכה למעשה" (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, סא(1) 1 (2006)).

2.4. הפגיעה בהפרדת הרשויות ובשלטון החוק

73. כפי שתואר, מנגנון הביקורת השיפוטית שנקבע בהוראת השעה קובע כי ככל שיוטלו סנקציות על ערוץ זר, אלו יובאו בפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו בתוך 24 שעות, וכי לבית המשפט נתונה הסמכות **לשנות או לקצוב את תוקפה של ההוראה**. כאמור, תקנות שעת החירום קבעו מנגנון ביקורת שיפוטית אשר הקנה לבית המשפט את הסמכות **"לאשר"** את ההוראה, **"לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה"**, וזה הנוסח אשר נכלל בהצעת החוק הממשלתית ושל הייעוץ המשפטי של הוועדה לביטחון לאומי.

74. ההבנה אם שינוי לשון החוק מובילה לשינוי בסמכות המהותית שמקנה הוראת השעה לבתי המשפט דורשת פרשנות. שיטת הפרשנות במשפט הישראלי הינה פרשנות תכליתית, המצריכה בחינה של תכליתו הסובייקטיבית והאובייקטיבית של ההסדר שנקבע (השוו: בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (13.6.2017); בג"ץ 3353/18 **קליבורן נ' משרד הפנים** (22.9.2020)).

75. תכליתו הסובייקטיבית של סעיף 5 להוראת השעה נלמדת מהדיונים שנערכו בוועדה לביטחון לאומי בעניינו. כפי שתואר, שאלת סמכותו של בית המשפט להחיל ביקורת שיפוטית על החוק ולהתערב בהחלטות השר עמדה במרכז דיוני הוועדה לביטחון לאומי. הניצים החזיקו עמדות אידיאולוגיות הפוכות, כשמול משרד המשפטים, אשר סבר שבהיעדר מנגנון ביקורת שיפוטית מובנה ואפקטיבי החוק איננו חוקתי, עמדה עמדתם של חברי כנסת אשר סברו כי אין מקום לקבוע מנגנון של ביקורת שיפוטית מובנה בחוק, והעלו את טענות "האוליגרכיה המשפטית" אשר הועלו לאורך הליכי חקיקת תיקון 3 לחוק יסוד: השפיטה וביטול סמכות בית המשפט לדון בעילת הסבירות. העובדה שנוסח זה הובא בפני חברי הוועדה במהלך ישיבה שנקבעה בדחיפות, וערב יציאת הכנסת לפגרה, מורה כי שינוי הנוסח איננו סמנטי אלא נועד להחליש את בית המשפט, ולהביא לכך שהחוק יאושר טרם יציאת הכנסת לפגרה.

76. תכליתו האובייקטיבית של סעיף 5 נלמדת ראשית מלשונו. חזקה ששינוי נוסח החוק – בפרט לאחר שתקנות שעת החירום עמדו בתוקף ואף נעשה שימוש בסמכויות שניתנו מכוחן – הינו בעל משמעות. ההנחה הינה כי שינוי לשון החוק איננה אסתטית, ועת המחוקק מנסח מחדש את הסמכות המוקנית לבית המשפט, הדבר נועד לשנות מהותית סמכות זאת. אין עניינו בשירה או ספרות אלא בטקסט משפטי בעל משמעות נורמטיבית, ומחיקת סמכותו של בית המשפט **לבטל** הוראה מנהלית והחלפתה בסמכות **לשנות** הוראה מינהלית נקרא באופן פשוט ואינטואיטיבי כשלילת סמכותו של בית המשפט לבטל הוראה.

77. לאור זאת, נראה כי פרשנותו של הייעוץ המשפטי לכנסת לסעיף 5 להוראת השעה, ככזה שאיננו משנה את סמכותו המהותית של בית המשפט, וכי הסמכות לשנות הוראה מינהלית כוללת את הסמכות לבטלה, עומדת על כרעי תרנגולת.

78. לעומת זאת, הפרשנות הסבירה של סעיף 5 להוראת השעה מלמדת כי עניינו בדבר חקיקה אשר מגביל הביקורת השיפוטית על ההוראות שיצאו מכוחו, כך שאין בסמכות נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו לבטל את ההוראה, אלא רק לשנות אותה או לקצוב את תקופת תוקפה בלבד.

79. אם זו הפרשנות שתאומץ, מדובר בחקיקה תקדימית שנועדה להגביל מראש את סמכות הביקורת השיפוטית של בתי המשפט ולמנוע מהם ביטול החלטות שהתקבלו מכוח סעיפים 2 ו-3 להוראת השעה, חיקוק שנועד לפגוע קשות בחופש הביטוי, חופש העיתונאות ובזכותו של הציבור לדעת. מדובר בניסיון נוסף לפגוע בסמכויות של הרשות השופטת ולחבל בתפקידה בשמירה על הפרדת הרשויות ושלטון החוק באמצעות ביקורת שיפוטית.

80. הפרדת הרשויות, שלטון החוק, עצמאותה של הרשות השופטת ויכולתה לאכוף את החוק על החלטות מינהליות הינן מעמודי התווך של הדמוקרטיה הישראלית:

"עקרונות אלה כולם – שלטון החוק, הפרדת הרשויות תוך איזונים ובלמים ביניהן, סמכות הביקורת השיפוטית וכן מנגנוני הביקורת הדמוקרטיים הנוספים – ניצבים כעמודי תווך במשטר הדמוקרטי. הם תנאי-בלעדי-אין לשמירת זכויות האדם, ואלה הן גרעין המשטר הדמוקרטי, החותר לקידום טובת האדם. בשל כל אלה נאמר, ולא פעם, כי בית-משפט זה מופקד על חוקיותה וסבירותה של פעולתן של רשויות השלטון במדינה (בג"ץ 403/71 אלכורדי נ' בית-הדין הארצי לעבודה [14], בעמ' 72). סמכות השיפוט והביקורת של בית-המשפט על מעשיהם של גופי השלטון היא חלק בלתי-נפרד של משטר דמוקרטי אמיתי, והחותר תחתיה עלול לקעקע אחד מעמודי התווך של בנין המדינה" (בג"ץ 222/68 חוגים לאומיים אגודה רשומה נ' שר המשטרה [15], בעמ' 172), שהרי "אבסולוטיזם – נאור ככל שיהיה – הינו אויב

החופש. בני חורין אנו, ומי שנולד חופשי או מי שידע חופש, לא ישתעבד לאדם – לא לאדם ולא לשיקול-דעת מוחלט" (בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה**, פ"ד נז(6) 817, 835 (2003). ההדגשה אינה במקור)

81. ממלא מקום הנשיאה עמד גם הוא על הדברים:

"כפי שכבר ציינתי, **הביקורת השיפוטית על מעשי המינהל היא תנאי בלעדיו אין לשלטון החוק**. בחינת שיקול דעת הרשות המינהלית – גם בעילות הסבירות והמידתיות – היא חלק בלתי נפרד מביקורת זו" (דנ"פ 5387/20 **רותם נ' מדינת ישראל** (15.12.2021). ההדגשה אינה במקור).

ראו גם: יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 3613 (כרך ה, 2020).

82. בית המשפט הנכבד, בדונו בסמכותו להחיל ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד, עמד על היות הפרדת הרשויות, עצמאות הרשות השופטת ושלטון החוק עקרונות שהינם בגרעין הקשה של הדמוקרטיה הישראלית, ואשר פגיעה בהם יכולה להצדיק ביקורת שיפוטית אף על חוקי יסוד:

"לא ניתן ליישב חוק יסוד שפוגע פגיעה אנושה בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים – ובכלל זאת "בחירות חופשיות ושוות; הכרה בגרעין של זכויות אדם [...]; **קיום הפרדת רשויות; שלטון החוק; ורשות שופטת עצמאית**" (עניין טיבי, בעמ' 23) – עם היותה של ישראל מדינה דמוקרטית" (בג"ץ 5555/18 **חסון נ' כנסת ישראל** (8.7.2021), פסקה 29 לפסק דינה של הנשיאה חיות. ההדגשה איננה במקור)

83. בית המשפט קבע קביעות דומות עת פסל את חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3), בפוסקו כי שלילת סמכותו לדון בסבירותה של החלטה מינהלית מהווה חריגה מסמכותה המכוננת של הכנסת. נקבע כי התיקון פוגע באחד המאפיינים החשובים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית – עיקרון הפרדת הרשויות ועיקרון שלטון החוק. חשובים לעניינו דבריה של כבוד הנשיאה (בדימ') חיות:

"במצב החוקתי הקיים בישראל, התיקון נושא העתירות, אשר מבטל באופן גורף את הביקורת השיפוטית על סבירות כלל החלטות הדרג הנבחר, **אכן פוגע פגיעה קשה ביותר בעקרון הפרדת הרשויות ובעקרון שלטון החוק**. פגיעה קשה זו בשניים מהמאפיינים המובהקים ביותר של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, יש בה כדי להשפיע באופן משמעותי וחסר תקדים על הפרט ועל הציבור בכללותו, ולפיכך אני סבורה שאין מנוס מן הקביעה כי בחוקקה את תיקון מס' 3 חרגה הכנסת מסמכותה המכוננת וכי דין התיקון – בטלות" (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת**, פסקה 97 לפסק דינה של הנשיאה בדימוס חיות, (1.1.2024)) (להלן: **עניין הסבירות**). ההדגשה איננה במקור.

84. הנשיאה (בדימ') חיות בדעת רוב ציינה בהחלטתה כי הביקורת השיפוטית על הרשות המחוקקת נועדה לא רק לשמור על הפרדת הרשויות אלא גם להגביל ולאזן את כוחו של הרוב, ולמנוע מצב בו שיקול הדעת השלטוני הופך למוחלט ובלתי מוגבל:

"הרעיון הניצב בבסיסו של עקרון הפרדת הרשויות הוא ביזור הכוחות וחלוקת הסמכויות בין רשויות השלטון – "המחוקק יחוקק; המבצע יבצע; השופט ישפוט" (בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1, 55 (2006) (להלן: **עניין ועדת המעקב**)). עם זאת, מדובר רק ברכיב אחד של עקרון הפרדת הרשויות. **כיום**

ברור לכל כי הפרדת רשויות במדינה דמוקרטית משמעה גם פיקוח הדדי בין הרשויות כך שכל אחת מהן מאזנת ובלמת את הרשויות האחרות (שם; בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 783, 758 (1995); ראו גם: בג"ץ 306/81 שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 118, 141 (1981); רובינשטיין ומדינה, בעמ' 127-128). כפי שצוין בפסיקה, "נוסחה עדינה ומורכבת זו של ביזור סמכויות ופיקוח הדדי היא המניעה את שלוש רשויות השלטון והקובעת את יחסיהן ההדדיים; מכוחה מתקיימים ונשמרים שלטון החוק והדמוקרטיה; ושיבושה עלול לסכן את המישטר כולו" (עניין ועדת המעקב, בעמ' 55; ההדגשה הוספה). (שם בפסקה 114) (ההדגשה לא במקור).

85. חשובים לעניינו גם דבריו של השופט עמית:

"הפרדת הרשויות נועדה אפוא ליצור משטר של איזונים ובלמים על מנת למנוע ריכוז הכוח. בהעדר בלמים, קצר המרחק לשלטון ללא מעצורים. [...] ביטול עילת הסבירות ביחס לממשלה ולכל אחד משריה משמעו ניטרול של אחד הכלים העיקריים המשמשים לפיקוח שיפוטי על החלטות הממשלה והשרים, ומתן כוח גדול עוד יותר מהכוח הרב הנתון כבר ממילא בידי הרשות המבצעת. [...] לכן, הטענה כי יש בתיקון לחוק היסוד כדי "לחזק" את הדמוקרטיה היא אמירה מטעה, בלשון המעטה" (שם, פסקה 81 לפסק דינו של השופט עמית).

86. עוד עמד בית המשפט על כך שהפרדת הרשויות, שלטון החוק והביקורת השיפוטית נועדו להגן על הפרט מפני שרירות השלטון ושמירת על זכויות האדם:

"בעניין ארפל צוין כי "חסימת הדרך לבית-משפט – בין במישרין ובין בעקיפין – ולו באורח חלקי" פוגעת "ביסוד הדמוקרטי של המדינה" (שם, בעמ' 629). מסקנה זו נובעת מן התכלית העומדת לכתחילה בבסיס עקרון הפרדת הרשויות – מניעת צבירת כוח רב בידי השלטון ומניעת האיום שיווצר כתוצאה מכך על הפרטים במדינה. התיקון נושא העתירות וביטול עילת הסבירות בכל הנוגע לדרג הנבחר, שומט מידי בית המשפט כלי פיקוח מרכזי ומקנה כוח שלטוני משמעותי נוסף ובלתי מוגבל בידי הממשלה, המחזיקה ממילא בכוח חסר תקדים.

לפיכך, אין מנוס מן המסקנה כי התיקון פוגע פגיעה חמורה וקשה ביותר בעקרון הפרדת הרשויות, שהוא אחד המאפיינים הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. (שם, פסקה 157 לפסק דינה של הנשיאה (בדימ') חיות).

87. אם בעניין הסבירות דן בית המשפט באיסור על דיון בעילה יחידה, כעת נאסר על בית המשפט להחיל ביקורת שיפוטית אפקטיבית על הוראה להטיל מגבלות על כלי תקשורת זר, מכל עילה שהיא. החלטה יכולה להינתן בהליך פגום, ללא התייעצות, על בסיס תשתית עובדתית רעועה, תוך הפעלה בלתי סבירה של שיקול הדעת או תוך פגיעה לא מידתית בזכות, וידי בית המשפט יהיו קשורות מסעד של בטלות ההחלטה המינהלית. הוא יוכל לשנות את ההוראה או לקצוב אותה, אבל לא לבטלה. מדובר בפגיעה אנושה בשלטון החוק, בהפרדת הרשויות ובעצמאות הרשות השופטת.

88. הדברים חמורים במיוחד בהינתן שההוראה החסינה בפני ביקורת שיפוטית הינה כזאת שפוגעת בגרעין הקשה של חופש הביטוי, פגיעה גורפת ומוחלטת, תוך נקיטת הליך בו הוחלשו גורמי המקצוע וגדל כוחם של גורמים

פוליטיים. ככל שההוראה שתינתן תהיה פוליטית ולא ביטחונית בעיקרה, ושמטרתה תהיה השתקת קולות שהשר איננו מעוניין שיושמעו, בית המשפט לא יוכל לפסול אותה.

89. בוודאי שחוק שרומס את עקרונות היסוד של הדמוקרטיה הישראלית, שחותר תחת עקרונות של הפרדת רשויות, עצמאות מערכת המשפט ושלטון החוק, שמבקש באופן מוצהר למנוע מבית המשפט להגן על זכויות הפרט, איננו הולם את ערכיה של מדינת ישראל ואיננו לתכלית ראויה. אין כל צורך לבחון את מבחני המידתיות לעניין זה מאחר שברי כי מדובר בחוק שאיננו חוקתי.

3.ד. פגיעה בכללי הצדק הטבעי – שלילת זכות הטיעון

90. ההליך הפרוצדורלי שנקבע בהוראת השעה מתיר הטלת סנקציות חמורות על גוף תקשורת זר, וזאת ללא שניתנה לו זכות להישמע בטרם ההחלטה. יש בכך להחמיר את הפגיעה בזכויות. זכות הטיעון עובר להחלטה שפוגעת בזכויות יסוד נגזרת מכללי הצדק הטבעי ומעיקריו של המשפט המנהלי, ומהווה דרישת סף לקיומו של הליך מנהלי תקין (דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 467-461 (2010) (להלן: **ברק-ארז**; בג"ץ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים** פ"ד יב 1493, 1508 (1958); בג"ץ 3495/06 **הרב הראשי לישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (30.7.2007)). הזכות נועדה הן לסייע לרשות לבסס את החלטתה על בסיס תשתית עובדתית מלאה ורלוונטית והן להבטיח את הוגנות ההליך ולמנוע פגיעה בלתי מוצדקת ובלתי מידתית בעניינו של הפרט ובזכויותיו, כמו גם תחושה של הגינות (בג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220, 230 (2000)).

91. הזכות הוכרה כזכות יסוד חוקתית, ובהתאם, הכלל הוא כי זכות הטיעון לא תישלל אלא במקרים חריגים ביותר, זאת בייחוד כאשר החלטת הרשות המנהלית עלולה לפגוע בזכויות יסוד. עוד הוכר כי אין לשלול את זכות הטיעון אף במקרים בהם קיימות טענות ביטחוניות כנגד הפרט, וכי אין לשלול את זכות הטיעון טרם מתן החלטה אלא במקרים בהם יש דחיפות ביטחונית של ממש (ע"מ 1038/08 **מדינת ישראל נ' געאביץ** (11.8.2009)). כן ראו בג"ץ 2911/94 **באקי נ' מנכ"ל משרד הפנים**, פ"ד מח(5) 291 (1994).

92. קביעת הליך שמגלם בחובו פגיעה קשה בזכויות אדם חוקתיות, מהרגע להרגע, ללא הליך שימוע תקין טרם מתן החלטה, הינו בלתי חוקתי, והדבר נכון במיוחד לגוף תקשורת המשדר חדשות, אשר פגיעה מיידית, באבחה אחת, בשידוריו, מהווה מכה קשה לו ולצופיו. כך בזמן רגיעה ובמיוחד בזמן מלחמה, שבה אירוע רודף אירוע.

4.ד. תכלית ראויה – האמנם?

93. תכליתה המוצהרת של הוראת השעה הינה ביטחונית. על פניו, היא נועדה למנוע שידורים משטחי ישראל אשר תכנם עלול לסכן את בטחון המדינה, וכן לסכל הפצת תכנים מסיתים ומעוררי מדנים בקרב ישראלים. בישיבת הוועדה לביטחון לאומי מיום 14.3.2024 עמד חה"כ עמית הלוי מהליכוד על כך שתכליתו של החוק הינה תכלית ביטחונית במובן הרחב, והסביר כי סמכויותיו של הצנזור עונות על התכלית הביטחונית הצרה. כלומר, גם לפי יוזמי החוק מדובר בתכלית שהיא לא ביטחונית במובן הצר אלא במובן הרחב והעמום של "ביטחון לאומי", מושג היכול להתפרש בצורה מאוד רחבה.

94. בחינה של הוראות החוק גופן מורה כי אין עניינו לא בתכלית הביטחונית הצרה או הרחבה. נסביר.

95. לאורך השנים הייתה תמימות דעים כי אין מקום להתיר בישראל צנזורה פוליטית (**שוורץ אלטשולר ולוריא**, 18). לאור זאת, ככל שמגבלות על כלי תקשורת מוטלות על ידי גורמים פוליטיים, תחת גורמים ביטחוניים, מתחזק החשש כי תכלית המגבלות איננה ביטחונית אלא פוליטית. כפי שהוצג, הוראת השעה קבעה הליך אשר איין את סמכותו של שר הביטחון, והחליש את החובה לביסוס ההחלטה על תשתית עובדתית ביטחונית, ובמקביל חיזק את הגורמים המדיניים והפוליטיים (ראש הממשלה ושר התקשורת). הדבר מלמד כי תכליתה

של הוראת השעה איננה ביטחונית, וכי נועדה להקנות לגורמים מדיניים או פוליטיים את הכוח להחליש את גוף התקשורת הזר.

96. העובדה שחצי שנה לתוך המלחמה, ולמרות שהיו בתוקף תקנות שעת חירום, הופעלו הסנקציות רק פעם אחת נגד ערוץ זר זניח יחסית, והעובדה שעברו מעל חודשיים, בשיאה של המלחמה, בין פקיעת תקנות שעת החירום לבין חקיקת הוראת השעה, מצביעה גם היא על כך שאין פה דחיפות המלמדת על צורך ביטחוני חשוב.

97. גם בחינת האמצעים שננקטו מלמדת על תכלית החקיקה. ויודגש, בחינת האמצעים שנבחרו איננה כעת במסגרת מבחן המידתיות השני, אלא במסגרת בחינת תכלית החוק. כפי שנקבע, האמצעים שננקטו להגשמת התכלית חושפים לא פעם את אופייה: "מתוך האמצעי הבלתי מידתי שנקט בו המחוקק ניתן לעיתים לזהות את התכלית הבלתי ראויה" (בג"ץ 2293/17 גרסגור נ' הכנסת, פסקה 6 לפסק דינו של השופט עמית (23.4.2020)).

98. הכלים שניתנו לשר התקשורת במסגרת הוראת השעה הינם דרקוניים עד מאד, אך אינם אפקטיביים בהשגת התכלית הביטחונית. כך, ככל שהמטרה הינה למנוע שידורים מישראל, בטענה שיש בהם לחשוף סודות צבאיים או לסכן את כוחות צה"ל, כפי שנטען על ידי חלק מחברי הכנסת, דומה כי האמצעים לכך הם אכיפת החוקים המיועדים לכך באופן פרטני על מי מהערוץ הזר שנוהג בניגוד לדין. לעומת זאת, הסנקציות שבהוראת השעה נועדו לחבל בשידורי הערוץ, אך אין בהם למנוע מהערוץ לשדר מישראל, שכן כל שנדרש הוא מצלמת וידאו וחיבור לאינטרנט, הקיימים בכל טלפון חכם.

99. גם הניסיון למנוע הפצה רחבה של תכנים באמצעות חסימת אתרים לא ימנע הפצת תכנים שמערכת הביטחון רואה בהם כמסיתים או מסכנים את הביטחון. מדובר בשיבוש והפרעה, אך התכנים של רשתות התקשורת מופצים מכול רחבי העולם באמצעות הרשתות החברתיות ובסרטונים שעוברים בתוך דקות באפליקציות מסרונים. חלק מהציבור צורך אותם דרך האינטרנט וצלחות לוויין פרטיות ולא מאתר הערוץ. דווקא המסרים הכי סנסציוניים ושנויים במחלוקת הם אלו שנפוצים בצורה המהירה ביותר לתפוצה ענקית. מכאן שאם באמת הייתה תכלית ביטחונית, הסנקציות בהוראת השעה לא קרובות אפילו להתמודד עם האיום הביטחוני הנטען.

100. אם כן – לא הגורם המחליט, לא היעדר הדחיפות, לא התשתית העובדתית ולא הסנקציות הקיימות בהוראת השעה מעידים על כך שתכליתה ביטחונית. לאור זאת, אין מנוס מהמסקנה שתכליתה האמיתית של הוראת השעה הינה תיוג וענישת כלי תקשורת זרים בשל תוכן שידוריהם שאינה לרוחה של הממשלה, ובמיוחד בתקופת המלחמה – בשל אימוץ קו ביקורתי נגד צורת הלחימה, וסימונם כסיכון. תכלית זו אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית השומרת על חופש הביטוי.

101. תכלית נוספת היא תכלית מדינית – שימוש בהטלת סנקציות על ערוצי תקשורת כאמצעי ליצירת לחץ על מדינות זרות. נסביר. כפי שתואר, לאורך הליכי חקיקת החוק ואף לאחר שנחקק כונה החוק "חוק אלג'זירה" ותואר ככזה שנועד באופן ייחודי לפגוע בשידורי הערוץ. כידוע, מדובר בערוץ קטארי הקשור לשלטון המדינה. פגיעה בו הינה מסר לקטאר, מדינה אשר משמשת כמתווכת במשא ומתן בין ישראל לחמאס. שימוש בתכלית ביטחונית לשווא, כאצטלא לתכלית מדינית, גם היא בניגוד לערכיה הדמוקרטיים של המדינה.

102. אלא שאף אם ייקבע, בניגוד לעמדתנו, כי תכליתו של החוק הינה אכן ביטחונית, הרי שלא בכך תם הדבר. ימי מלחמה הם ימים קשים, והימים בהם אנו מצויים הם מהקשים שידעה מדינת ישראל. ואולם: "ביטחון אינו מטרה העומדת בפני עצמה. ביטחון הוא אמצעי. המטרה היא המשטר הדמוקרטי, שהוא משטר העם המגשים את חירויות הפרט" (שניצר).

103. עוד נזכיר: "ביטחון המדינה איננו מילת קסם, ועדיפותו אינה קמה בכל מקרה ובכל נסיבות שהן ואינה שווה בכל רמה של ביטחון ושל פגיעה בו" (בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 125 (1995)). ועוד: "קל להיגרר אחר סיסמת הביטחון לקיצוניות המסכנת אינטרסים אחרים, לרבות שלטון החוק וזכויות האדם, ללא הכרח וללא הצדקה" (יצחק זמיר "זכויות אדם וביטחון המדינה" משפטים יט 17, 19 (תשמ"ט)). מלחמה אין משמעה כי שם הביטחון יכול להינשא כצידוק אבסולוטי בכל הקשר שהוא.

104. בנסיבות שכאלה, אפילו היה ביטחון כשלעצמו תכלית לחקיקה, הרי שאת השאלה האמנם מדובר בתכלית ראויה יש לברר לאורו של האמצעי שאימץ המחוקק ועוצמת פגיעתו. נדגיש: לא במסגרת מבחני המידתיות, אלא בבחינת הצידוק לתכלית. תכליתו של חוק שכזה, שאדיש לפגיעה בזכויות האדם ולחובה להגן עליהן, אינה יכולה להיות ראויה. יפים לענייננו דברי השופט לוי בדבר "מבחן הרגישות לזכות": "כדי שייחשב ראוי מבחינת מטרות, על החוק הפוגע לגלות דעתו כי אין הוא מבקש לפגוע בזכות המוגנת באורח כה אנוש, עד כי הוא נעשה אדיש לחלוטין למשקלה ולחשיבות ההגנה עליה. חוק, שאינו מכיר כל ועיקר בחשיבותה של זכות היסוד הנפגעת, הוא חוק שתכליתו אינה ראויה. לא ניתן להולמו בגדרו של סדר חברתי ששיח הזכויות הוא מאושייתו... כדי לצלוח את מבחן הרגישות לזכות יש להראות, אפוא, כי החוק מותיר – ככל שהדבר ניתן – מרווח אמיתי לקיומה, ולו הגרעיני, של הזכות..." (בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 23 לפסק דינו של השופט (בדימ') לוי (בדעת מיעוט באותו עניין) (11.1.2012)).

5.ד. החוק איננו מידתי

105. אף לו היה החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל, ואף לו הייתה לו תכליתה ראויה, הרי שעליו לצלוח גם את מבחן המידתיות על שלושת מבחני המשנה: מבחן הקשר הרציונלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות במובנה הצר. נפנה אל אלה כסדרם.

106. מבחן הקשר הרציונלי – אף אם תכליתו של החוק הינה אכן ביטחונית, ספק אם קיימת התאמה בין האמצעי שנבחר לתכליתו של החוק. התרומה הביטחונית שתופק מהוראות החוק היא אפסית. אין כל קושי להפיץ שידורים מישראל או לצרוך תכנים מוקשים אף אם יוטלו הסנקציות הקבועות בחוק. כדבריו של השופט אור: "בתמצית, מכל זווית שלא נתבונן על נוסח התיקון לחוק, מתבקשת המסקנה כי האמצעי שנקבע בו אינו מוביל להגשמת התכלית החקיקתית האמורה" (בג"ץ 1030/99 אורון נ' יושב-ראש הכנסת, נו(3) 640, 666 (2002)).

107. הדבר נכון במיוחד לכל הסנקציות הנוגעות לקליטת הערוצים, אשר יש בהם להוביל לשיבוש של חופש הביטוי של אזרחים, אך הן גם ניתנות לעקיפה בקלות רבה (ר' רן בר-זיק "קרעי חגג את חסימת אתר ערוץ אל מידאן. אפשר לעקוף זאת בלחיצת כפתור", הארץ 15.11.2023). בעידן הטכנולוגי הקיים, הסנקציות המוטלות מכוח החוק לא מסוגלות לבלום את חשיפת התכנים של הערוץ הזר בישראל.

108. לא זו אף זו, המציאות גופה מורה כי הקשר בין האמצעי לתכלית הינו לכל היותר ספקולטיבי. ככל שקיים ערוץ זר ששידוריו באופן גורף משלהבים ציבורים בישראל באופן המסכן ממשית את בטחון המדינה, הרי שבחלופי שישה חודשים מאז פרוץ המלחמה, ואף בחלוף כשלושה חודשים מאז פקיעת תקנות שעת החירום, גם המציאות מראה שהטענה ספקולטיבית בלבד. ניכר כי צריכת שידורים של כלי תקשורת זרים לא הסיתו ציבורים שלמים באופן המסכן ממשית את בטחון המדינה ולא הונחה כל תשתית לזיקה בין צפייה בשידורים לבין סיכון ביטחון המדינה. בתי המשפט עמדו על כך שספקולציה איננה די להוכיח קיומו של קשר רציונלי בין האמצעי הנבחר לתכלית החוק (בג"ץ 2355-98 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728 (1999) (להלן: סטמקה); בג"ץ 4542-02 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006) (להלן: קו לעובד)).

109. בתי המשפט פסקו כי ככל שהפגיעה בזכויות קשה יותר, כך על ההתאמה בין האמצעי למטרה להיות הדוקה יותר (בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, נא(4) 367, 423 (1997)). סגירת משרדיהם של ערוצי תקשורת וחסימתם הינה פעולה קיצונית אשר פוגעת בגרעין הקשה של חופש הביטוי, העיתונות והעיסוק. הקשר הדליל בין האמצעי למטרה אשר הוצג דכאן איננו יכול להצדיקה. ככזאת, שוב עולה כי החוק איננו חוקתי.

110. מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – הוראת השעה מסמיכה את שר התקשורת לנקוט בסנקציות בעלות אופי גורף כנגד כלי תקשורת. אין המדובר בהסרת תכנים נקודתית, או התמודדות עם עיתונאים ספציפיים אשר חשפו מידע בטחוני, אלא סגירת משרדים, תפיסת ציוד, הסרת ערוצים והגבלת גישה לאתרי אינטרנט באופן מוחלט ולפרקי זמן ארוכים.

111. כפי שתואר, הוכר זה מכבר כי אין מקום בספר החוקים הישראלי להוראות המתירות סגירת גופי תקשורת, וכי אלו אינם מידתיים, ולאור זאת אף בוטלו חיקוקים המורים כך.

112. הדין הקיים כולל שורה של אמצעים למניעת שידורים שתכניהם מסכנים את בטחון המדינה. כך למשל, חלק ח' לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 מסמך את הצנזור לצנזר פרסומים אשר מתקיימת הסתברות קרובה לוודאות כי פרסומם יוביל לפגיעה ממשית בבטחון המדינה. סמכותו זו חלה גם על גופי תקשורת זרים והן על אמצעי התקשורת המקוונים (**שוורץ אלטשולר ולוריא**, 24-25). לצנזור סמכויות ענישה הן כלפי עיתונאים או כלי תקשורת שלא הגישו חומרים לבדיקה ואישור מוקדם, והן כלפי אלו שפרסמו חומרים שהצנזור קבע שהם אסורים לפרסום (שם, 31). בנוסף לצנזור הצבאי, קיימים כלים משפטיים נוספים למניעת פרסומים של מידע המסכן את בטחון המדינה (בכפוף למבחן ההסתברות), הכוללים צווי איסור פרסום, ועבירות פליליות של מסירת מידע בעל אופי בטחוני (ראו הרחבה אצל **שוורץ אלטשולר ולוריא**). הגם שכלים אלו זכו לביקורות ועלו שאלות לעניין התאמתם לדמוקרטיה מודרנית, עדיין ניכר כי פגיעתם פחותה מהכללים הקבועים בהוראת השעה שבנדון.

113. לעניין הסרת תכנים אשר עלולים להתסיס את הציבור, הרי שנקבע זה מכבר, בניגוד לעמדת העותרים, כי פרקליטות המדינה מוסמכת לבקש מהרשות החברתית להסיר תכנים אשר קיים חשש כי הפצתם תסכן את בטחון המדינה (השוו בג"ץ 7846/19 **עדאלה נ' פרקליטות המדינה – יחידת הסייבר** (12.4.2021)).

114. אך יותר מכל, וכפי שנפסק לא פעם, האמצעי הנכון והמרכזי להתמודדות עם מידע שקרי או עמדות כוזבות, הוא באמצעות הצגת אלטרנטיבה. זו יכולה לכלול פרסום תגובה לידיעות מוקשות, פרסום עמדות חלופיות, ושכנוע הציבור בצדקת האמת. הואיל ורק בדרך של ליבון "כל" ההשקפות והחלפה חופשית של "כל" הדעות עשויה אותה "אמת" להתבהר (עניין **קול העם**, עמוד 878). המשיבים מבקשים למנוע הפצה של מידע שממילא מופץ, ואשר יגיע לציבור רחב והמדינה תיאלץ להתמודד עם הפצתו כך או אחרת – אם על גלי האתר או ברשתות החברתיות ובאפליקציות המסרים המיידים. מאחר שלא ניתן להוריד את השלטון לכל גופי התקשורת והרשתות החברתיות, האמצעי האפקטיבי ביותר הוא גם זה שפגיעתו פחותה: הסברה.

115. גם היות הוראת השעה חיקוק המוגבל בזמן לא מחליש את הפגיעה המגולמת בהוראותיה. אכן, הוראת השעה קבועה לפרק זמן של חודשים ספורים, אך מצד שני, מדובר בתקופת מלחמה שבה החשש מהסתרת מידע הוא הגדול ביותר, והצורך בזרימה חופשית של מידע הוא הרב ביותר. סגירת כלי תקשורת נתפסת כלא מידתית גם לתקופות קצרות. יוזכר כי גם עניין **קול העם** שענינו עקרון חופש הביטוי בשיטת משפטינו, עסק בצו זמני לסגירת שני עיתונים בשעת חירום (שמתקיימת מאז כינון המדינה). החלטת שר הפנים אז סגרה את העיתונים לתקופה של עשרה ו-15 יום בלבד. כל זאת לא מנע מהשופט אגרטל לראות בחומרה רבה את הפגיעה בזכות

ולקבוע כי סגירת העיתונים לתקופה המוגבלת נעשתה בחוסר סמכות. ויודגש, עצם היות חיקוק הוראת שעה איננו מרפא את הפגיעה בזכויות הנעשית באמצעותו, וככל שזו יורדת לשורש הזכות, הרי שזמניותה לא מרפאת את הפגיעה (השוו בש"פ 8823/07 **פלוגי נ' מדינת ישראל**, סג(3) 500 (2010)).

116. יתר על כן, צמצום הביקורת השיפוטית על החלטה מינהלית מכוח החוק, וביטול סעד של ביטול ההחלטה, מראה גם הוא שההחלטה לא מידתית (וזאת בנוסף לפגם העצמאי שעליו עמדה העותרת). ביקורת שיפוטית היא חלק מכל הסדר הפוגע בזכויות חוקתיות, ואם ידיו של בית המשפט נקשרות, מדובר בפגם כולל של אי מדיניות. זאת משום שקיים אמצעי מידתי יותר להגשמת המטרה – הליך הוגן שבו בית המשפט בוחן את ההחלטה ומוסמך לפסול אותה אם היא לא חוקית.

117. כפי שנקבע בעניין **הסבירות**, אין משמעות לחובת השר לנהוג בסבירות או מדיניות אם אין על ההחלטה ביקורת שיפוטית אפקטיבית, שכוללת גם סעד של ביטול ההחלטה.

118. מבחן המידתיות במובנה הצר – גם מבחן זה, הבוחן את התועלת למול הנזק לזכויות האדם המוגנות, מוביל למסקנה כי הוראת השעה אינה חוקתית. למול הפגיעה הוודאית בחופש הביטוי, חופש העיתונות, והפגיעה בשוויון ובכבוד של המיעוט הערבי, עומדת תועלת ביטחונית ספקולטיבית בלבד, שספק אם יש בכלל דרך להשיג אותה במציאות הקיימת. בתי המשפט קבעו כי פגיעה בזכויות חוקתיות לשם קידום תועלת ספקולטיבית איננה עומדת במבחן המידתיות השלישי (עניין **סטמקה**, עניין **קו לעובד**). אף לו הייתה תועלת כלשהי שעולה מהוראת השעה, היחס בינה לבין הנזק הקשה שנגרם כתוצאה מהסדר זה לזכויות אדם חוקתיות איננו ראוי (שם).

119. שיבוש פעולתם של ערוצי שידור זרים היא פעולה לא דמוקרטית. אם החוק ינוצל לסגירת ערוץ אלג'זירה זה ישים את ישראל ברשימה לא מכובדת של מדינות לא דמוקרטיות שחוסמות ערוצי שידור וחדשות. זה גם מדרון חלקלק שעלול להוביל לסגירת ערוצי תקשורת ישראלים שישדרו תחקירים וביקורת על מדיניות ישראל במלחמה. המאבק באלג'זירה יכול בקלות להפוך למאבק בערוץ 12, שמכונה בפי רבים "אלג'זירה 12".

120. הפגיעה בזכויות מחמירה אף יותר בשל היעדר הביקורת השיפוטית בחוק, ועמה מחמיר גם חוסר האיזון ביחס בין הנזק לתועלת (בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל** (נבו) 22.09.2014).

121. הפגיעה מחריפה עוד יותר בהנתן התקופה הרגישה בה אנו מצויים, תקופה של מלחמה, שבה על בית המשפט להקפיד יותר על זכותם של האזרחים לקבל את מלוא המידע, ממגוון מקורות, ולמנוע ניסיון של השלטון לעצב את תודעתם של האזרחים, כשנקבעות החלטות הרות גורל. גם אם השלטון לא רווה נחת מקו הסיקור של ערוצים כמו אלג'זירה, אין חולק כי בערוץ משודר מידע חשוב, ייחודי וחיוני להבנת המציאות, שמצוטט לא פעם גם על ידי כל תקשורת מערביים.

122. לאור כל זאת, נוסף על כל שאר פגמיו של החוק, ברור כי הוא גם איננו צולח את מבחן המידתיות במובן הצר.

ה. סוף דבר

ענייננו בחיקוק אשר מקנה לדרג הפוליטי את האפשרות להטיל סנקציות חריפות וחריגות על גופי תקשורת זרים, בהתבסס על תשתית עובדתית חלקית, ללא זכות טיעון, ותוך חסימת בית המשפט מביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות לא חוקתיות.

הוראת השעה שבנדון היא חקיקה פוליטית שנועדה להחליש את התקשורת ובתי המשפט תוך שימוש ציני בנימוק הביטחוני. זהו חוק שמכתיב את ספר החוקים הישראלי ואין לו מקום בו. הוא איננו חוקתי מתחילתו ועד סופו. עתות מלחמה אין הצדקה להשתקת התקשורת.

אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע דיון דחוף בעתירה, ליתן צו על תנאי, ולאחר קבלת תשובת המשיבים לקבל את העתירה.

4 באפריל 2024

ג'ל-ג'ר

גיל גן מור, עו"ד

ד"ר ששאר

הגר שחטר, עו"ד

ב"כ העותרת

תצהיר

אני, הח"מ, יעל זיידמן, נושא תעודת זהות 205952690, לאחר שהוזהרתי כי עלי לאמר את האמת, וכי אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהירה בזה בכתב כדלקמן:

1. אני עושה תצהירי זה בתמיכה בעתירה בעניין חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד – 2024.

2. אני מתמחה במחלקה המשפטית של האגודה לזכויות האזרח בישראל.

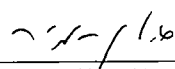
3. האמור בחלק העובדתי לעתירה – נכון למיטב ידיעתי ואמונותי.


יעל זיידמן

3.4.2024

אישור

אני הח"מ, עו"ד גיל גן-מור, מאשר בזה כי ביום 3.4.2024 הופיעה בפני, במשרדי בתל-אביב, גב' יעל זיידמן, המוכרת לי באופן אישי, ולאחר שהוזהרתי, כי עליה לומר את האמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה את נכונות ההצהרה הנ"ל וחתמה עליה.


גיל גן-מור, עו"ד
גיל גן-מור, עו"ד
מ.ר. 37962

3.4.2024

יפוי כח

אני, הח"מ, **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, ע"ר 580011567, ממנה בזה את ב"כ עו"ד הגר שחטר ו/או עביר גיוראן ו/או עודד פלר ו/או עו"ד מהאגודה לזכויות האזרח בישראל (כולם ביחד וכל אחד לחוד) להיות באי כחי בעתירה בעניין חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024.

מבלי לפגוע בכלליות המינוי הנ"ל יהיו בא כחי רשאים לעשות ולפעול בשמי ובמקומי בכל הפעולות הבאות, כולן ומקצתן, הכל בקשר לעניין האמור לעיל והנובע ממנו כדלקמן:

1. לנקוט בכל הפעולות ולחתום על כל מסמך או כתב ללא יוצא מן הכלל אשר בא כחי ימצא לנכון בכל ענין הנובע מהעניין האמור לעיל.
2. לחתום ולהגיש כל עתירה, או תביעה, או בקשה, או הודעה, או כל הליך אחר הנוגע או הנובע מהעניין האמור לעיל ללא יוצא מן הכלל.
3. להופיע בקשר לכל אחת מהפעולות הנ"ל בפני בית המשפט או מוסדות אחרים הן ממשלתיים והן אחרים.
4. להתפשר בכל עניין הנוגע או הנובע מהעניין האמור לעיל לפי שיקול דעתו של בא כחי ולחתום על פשרה כזו.
5. להוציא לפועל כל פסק דין, או החלטה, או צו.
6. לנהל את ענייני האמור לעיל לפי ראות עיניו, ובכלל לעשות את כל הצעדים שימצא לנכון ומועיל בקשר עם ענייני האמור לעיל.

ולראיה באתי על החתום, היום 3 באפריל 2024.



יואב סגל

חתימות

הנני מאשר את החתימות הדיגיטליות של מורשי החתימה של מרשתי.

ח/א 33/ר

עודד פלר, עו"ד

מ"ר 36085

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1/ע	חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה חרבות ברזל), התשפ"ד-2024	27
2/ע	תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023	32
3/ע	מכתב העותרת מיום 16.10.2023	37
4/ע	חוות הדעת מטעם הייעוץ המשפטי של משרד התקשורת מיום 16.10.2023	41
5/ע	מכתב העותרת מיום 18.10.2023	47
6/ע	הצעת חוק מניעת פגיעת שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה חרבות ברזל) התשפ"ד-2024 מיום 12.2.2024	50
7/ע	הנוסח מאת חה"כ פוגל מיום 20.2.2024	59
8/ע	הנוסח מאת חה"כ פוגל	67
9/ע	הנוסח מאת הייעוץ המשפטי לוועדה לביטחון לאומי	75
10/ע	מכתב העותרת מיום 11.3.2024	81
11/ע	הנוסח המוצע מיום 18.3.2024	85
12/ע	הנוסח המוצע לקראת ישיבת הוועדה שנקבעה ליום 26.3.2024	91
13/ע	הנוסח המוצע בעקבות ישיבת הוועדה שהתקיימה ביום 26.3.2024	97
14/ע	נוסח הוראת השעה שאושר בוועדה לביטחון לאומי ביום 27.3.2024	103
15/ע	מכתב מיצוי הליכים מיום 28.3.2024	109
16/ע	תשובת הייעוץ המשפטי לכנסת מיום 2.4.2024	115

נספח ע/1

**חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר
בביטחון המדינה (הוראת שעה
חרבות ברזל), התשפ"ד-2024**

עמ' 27



רשומות

ספר החוקים

2 באפריל 2024

3198

כ"ג באדר ב' התשפ"ד

עמוד

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל),

התשפ"ד-2024.....760

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024*

הגדרות

1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין בלא תשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירותי אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005¹;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזר, שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951², מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023);

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אזור אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לעניין זה לא יראו ציוד קצה רט"ן כמכשיר אם עיקר תכליתו לשימוש אישי;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א(א) ו-(ב) לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37א לחוק התקשורת;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13 לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012⁵, אף אם אינו רשום במרשם כהגדרתו בסעיף האמור, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה ושמע או רצף תוכני שמע המסופקים לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו התנאים האלה:

* התקבל בכנסת ביום כ"ב באדר ב' התשפ"ד (1 באפריל 2024); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הממשלה – 1720, מיום ג' באדר א' התשפ"ד (12 בפברואר 2024), עמ' 658.

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

² ס"ח התשי"א, עמ' 78.

³ ס"ח התשע"ז, עמ' 1040.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

⁵ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

- (1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990⁶, הוא אינו ערוץ הכנסת כהגדרתו בחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003⁷, והוא אינו ערוץ מערצי הטלוויזיה המשודרים על ידי תאגיד השידור הישראלי כהגדרתו בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014⁸;
- (2) עיקר תוכני צפייה ושמע של הערוץ אינם בשפה העברית;
- (3) עיקר הפעולות שהערוץ מבצע לשם הפקת תוכני צפייה ושמע אינן מתבצעות מִישראל;
- "הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לפי סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה⁹, והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023);
- "פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972¹⁰;
- "ציוד קצה רט"ן" – כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף;
- "צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945¹¹;
- "שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה ושמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

2. (א) שוכנע ראש הממשלה כי התכנים המשודרים בערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה, להורות על אחד או יותר מאלה:
- (1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;
- (2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;
- (3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תוכני הערוץ הזר, ובלבד שלא תבוצע חלילה לציוד קצה רט"ן שנתפס בהתאם להוראה כאמור;
- (4) להורות לגורם האחראי על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו אתר האינטרנט מאוחסן נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.
- (ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) לא תינתן אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת חוות דעת מקצועית אחת לפחות מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון התבקשו לתת חוות דעת כזו, ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת בעל פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו לחוות דעתם כאמור. לרבות לתשתית העובדתית לשם מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה; אין באי-הצגת חוות דעת של גורם ביטחון כאמור כדי לעכב את אישור ההחלטה, ובלבד שהממשלה או ועדת השרים שוכנעה שהובאה בפניה התשתית העובדתית הנדרשת.
- (ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.
- (ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו; ההוראה תפורסם ברשומות.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"ד, עמ' 32.

⁸ ס"ח התשע"ד, עמ' 778.

⁹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

¹⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.

¹¹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' (ע) 855, (א) 1055.

3. תוקף ההוראות
הוראה לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה שלא תעלה על 45 ימים; ואולם אם שוכנע ראש הממשלה כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה, להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על 45 ימים נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).
4. (א) סעיפים 11א(א) ו-11(ב), 11ב(א) ו-11(3) עד ו-11ג לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשנייה האלה:
(1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
(2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
(3) על אף האמור בסעיף 11ב(א) ו-11(3) לפקודת הטלגרף, לא ייכנס מפקח למקום המשמש למגורים.
(ב) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) ו-2(2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל.
(ג) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) ו-3(3), יפעל מפקח לתפוס את המכשיר המשמש לאספקת תוכני הערוץ הזר; המפקח ישיב את המכשיר לבעליו או למי שממנו נתפס לא יאוחר מתום תוקפה של הוראת השר כאמור.
(ד) לשם ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר לפי סמכויותיו של שוטר לפי כל דין.
על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות האלה:
(1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות משעת כניסתה לתוקף;
(2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לשנות אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית המשפט;
(3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשנייה המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.
6. אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:
(1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;
(2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;
(3) הסמכויות הקבועות בפקודת הטלגרף;
(4) סמכותו של צנזור;
(5) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.
7. תוקף
חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

אמיר אוחנה
יושב ראש הכנסת

יצחק הרצוג
נשיא המדינה

נספח ע/2

**תקנות שעת חירום (חרבות ברזל)
(מניעת פגיעת גוף שידורים זר
בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023**

עמ' 32



רשומות

קובץ התקנות

20 באוקטובר 2023

10835

ה' בחשוון התשפ"ד

עמוד

תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023 160

תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023

בתוקף סמכותה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה¹, מתקינה הממשלה תקנות שעת חירום אלה:

הגדרות

1. בתקנות שעת חירום אלה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין בלא תשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא ההגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982⁴;

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017⁵;

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אזור אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לענין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972⁶, כמכשיר אם הוא משמש לשימוש אישי;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13 לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה-ושמע או רצף תוכני שמע המסופקים לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו התנאים האלה:

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990⁷;

(2) עיקר שידוריו אינו בשפה העברית;

(3) עיקר שידוריו אינו מישראל;

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה, והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023);

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945⁸;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה-ישמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

2. (א) אם שוכנע שר הביטחון כי שידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים –

מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים;

(4) להורות על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור לגורם אחראי, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

(ב) הוראה כאמור בתקנת משנה (א) לא תינתן אלא לאחר שיוצגו לפני שרי הביטחון והתקשורת ולפני ועדת השרים, חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון, המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשיכה בביטחון המדינה.

(ג) הוראה כאמור בתקנת משנה (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בתקנת משנה (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו, ותתפרסם ברשומות בהקדם האפשרי.

3. הוראה לפי תקנה 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על שלושים ימים; ואולם אם שוכנע שר הביטחון כי התנאים המפורטים בתקנה האמורה ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על שלושים ימים נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בתקנה 2(ב).

4. על הוראה לפי תקנה 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי תקנה 3, יחולו ההוראות האלה:

אישור הוראה לפי
תקנות 2 ו-3

(1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי;

⁷ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁸ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

(2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בתקנה 2(ג), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;

(3) סעיפים 8 עד 12 בחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי תקנה זו.

5. שמיטת סמכויות אין בתקנות שעת חירום אלה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:

(1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;

(2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;

(3) סמכותו של צנזור;

(4) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.

6. תוקפן של תקנות שעת חירום אלה שלושה חודשים מיום פרסומן או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף⁹, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

ה' בחשוון התשפ"ד (20 באוקטובר 2023)
(חמ 6594-3)

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

⁹ י"פ התשפ"ד, עמ' 319, עמ' 324, עמ' 328, עמ' 430, עמ' 458.

נספח ע/3

מכתב העותרת מיום 16.10.2023

עמ' 37



16 באוקטובר 2023

לכבוד

גב' גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

בהול!

שלום רב,

הנדון: טיוטת תקנות שעת חירום (הגבלת סיוע לאויב באמצעות תקשורת)

1. הריני לפנות אליך בשם האגודה לזכויות האזרח בבקשה להנחות את הממשלה כי אין מקום לקדם את התקנות שבכותרת, שתמציתן פורסמה בכלי תקשורת שונים, ובוודאי לא כתקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה.
2. ביום 7.10.2023 הותקפו אזרחי מדינת ישראל בהתקפת טרור נפשעת על ידי ארגון חמאס עזה. מאות רבות של אזרחים, בהם תינוקות, ילדים וקשישים, נטבחו באכזריות נוראה. בעת כתיבת מכתב זה מספר הקורבנות בישראל הוא כבר מעל 1,300. לפחות 200 אזרחים נחטפו לרצועת עזה, ובהם ילדים ובני נוער וקשישים. אין מילים לבטא את הזעזוע. מעשי חמאס נכנסים להגדרה של פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות, והכאב הוא בל יתואר.
3. בעקבות ההתקפה הנפשעת נפתחה מלחמה, אשר עודה בעיצומה. אמנם בישראל קיים מצב חירום קבוע, אך גם מבחינה מהותית המצב הוא ללא צל של ספק מצב חירום. לכן לממשלה סמכויות להתקין תקנות שעת חירום (תקש"ח) מכוח סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה. לצד זאת, התקנת תקנות שעת חירום היא צעד שפגיעתו בדמוקרטיה היא קשה ביותר, שכן הוא מאפשר לרשות המבצעת להפקיע חוקים, ולקדם חקיקה מטעמה, במקום הרשות המחוקקת. צעד כזה גם נעשה לרוב ללא דיון ציבורי ובתחולה מידית. הפיקוח הפרלמנטרי על תקנות שעת חירום הוא מוגבל ביותר.
4. לכן כבר אתמול פנינו אליך באופן כללי להגביל את השימוש בתקנות שעת חירום רק לאותם מקרים בהם הן מתחייבות לצורך בהול שנוגע לחימה או לאספקת צרכים אזרחיים מיידיים שנחוצים ללא כל דיחוי כתוצאה ממצב החירום. בנסיבות אחרות, ובוודאי כשעל הפרק פגיעה בחירויות ובזכויות אדם, אין להתקין תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, שכן הדבר סותר את סעיף קטן (ה) לפיו: "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת".
5. בוודאי נכון הדבר כאשר מצב החירום אינו שולל את תפקוד הכנסת, אשר היא פועלת, מתכנסת ויכולה לקדם חוקים, או הוראות שעה, גם בהליך יחסית מהיר (ר' עמדת השופט חשין בבג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג (1) 763 (1999)).

6. בנוסף, תקנות שעת חירום אינן יכולות בכל מקרה "למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם" (סעיף קטן (ד)).
7. מתוכן הטיוטה המוצעת בעניין שבנדון עולה כי מדובר בדיוק בסוג המקרים שאינו יכול להצדיק שימוש באמצעי הדרקוני של תקנות שעת חירום ויש להנחות את הממשלה שמסלול זה אינו חוקי.
8. ראשית, מדובר בתקנות שאינן עוסקות ישירות בצרכי הלחימה, ושתרומתן ללחימה היא שולית ביותר. למקרי קצה יש כבר כלים רבים בדין הקיים כדי להתמודד עם פגיעה בביטחון או בחוקי המדינה, גם כשהיא נעשית על ידי עיתונאי. נראה שעיקר החידוש בתקנות הוא האפשרות לסגור כלי תקשורת בגלל טענה ששידוריו עלולים לערער את הסדר הציבורי או משמשים את האויב כבסיס לתעמולה. לפי נוסח התקנות שפורסם, השר יוכל לסגור כלי תקשורת על בסיס זה.
9. אין מדובר בסוגיה המצדיקה שימוש בתקנות שעת חירום. **ראשית**, התרומה הביטחונית שתתקבל מתקנות אלו היא אפסית, וזאת נוכח מאפייני התקשורת בעידן הנוכחי והעובדה שצריכת תקשורת נעשית באמצעות הרשתות, גם כשמקורה מחוץ לישראל, וגם באמצעות צריכה ישירה של מסרים תקשורתיים שלא באמצעות גוף תקשורת.
10. **שנית**, מדובר בתקנות העוסקות בנושא שהוא בליבת הפגיעה בכבוד האדם, שכן סגירת אמצעי תקשורת בשל תוכן שידוריו היא סוגיה שמצויה בליבת הזכות לחופש הביטוי, הן של המשדר והן של האזרחים המבקשים לצרוך את המידע. פגיעה בליבת חופש הביטוי היא פגיעה בכבוד האדם, ולכן היא אינה יכולה להיעשות באמצעות תקנות שעת חירום, אלא בחקיקה רגילה העומדת בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואשר התקבלה בהליך חקיקה סדור.
11. נוסף מספר הערות לגבי תוכן התקנות עצמן.
12. בניגוד לניסיון להציגן כתקנות להפסקת שידורי תחנת אלג'זירה מישראל, מדובר בתקנות שמאפשרות לסגור כל אמצעי תקשורת בשל טעמים עמומים של פגיעה בביטחון, בשלום הציבור, ערעור הסדר הציבורי או בשל כך ששידוריו משמשים לתעמולת האויב. סגירה זו אינה מידית, ללא צו שיפוטי, בלי שימוע ואף בלי אישור של גורם משפטי בכיר. היא דורשת הסכמה של גורמים שאין להם את היכולת או המסוגלות לבחון פגיעה בביטחון או בשלום הציבור (כמו הצנזורה), או שהם גופים פוליטיים (כמו המועצה).
13. הקונספציה של התקנות שגויה מן היסוד והיא אנכרוניסטית, שכן היא מתייחסת לעידן תקשורתי שחלף מן העולם. בימינו כל אדם הפעיל ברשתות הוא מעין כלי תקשורת, והתכנים של רשתות התקשורת מופצים מכול רחבי העולם באמצעות הרשתות החברתיות. השליטה בחשיפת הציבור לתכנים אלו או אחרים היא לא בידי הממשלה. גם לגוף תקשורת שמשדר ידיעות אין כל יכולת לשלוט במניפולציות שיעשה האויב בשידורים לצורך תעמולה.
14. ההתייחסות לזירה התקשורתית בת ימינו מלמדת על קשר סיבתי קלוש בין התקנות (האמצעי) לבין התכלית שהן מבקשות לקדם. כך, נניח שראש החמאס נושא נאום ובו ניסיון לערער את הסדר הציבורי (למשל – קריאה לציבור להתקומם), ושר התקשורת מחליט ששידור הנאום מהווה הפרה של התקנות. לא רק זאת שהוא מתערב בשיקול הדעת של כלי התקשורת לגבי דברים שיש להם ערך חדשותי, אלא החלטתו חסרת תועלת לחלוטין. אם כלי תקשורת לא יוכל, למשל, לשדר לציבור את הנאום, בתוך שניות הציבור יראה את הנאום ברשתות, על ידי גופי תקשורת זרים או בערוצים ישירים.

15. בדומה, נניח שביקורת של גוף תקשורת על מוכנות הצבא, או סיקור של כשלים במוכנות העורף, משמשות לאחר מכן את האויב לתעמולה. היעלה על הדעת להטיל אחריות בשל כך על גורם תקשורת? כמעט כל ידיעה עלולה להוות בסיס לתעמולה של האויב.

16. לכן נראה, שהתכלית המוצהרת של מניעת פגיעה בביטחון או בסדר הציבורי או מניעת שימוש בתכני תקשורת לתעמולת האויב היא תכלית כוזבת, והתכלית האמיתית היא ענישה של גופי תקשורת מסוימים בשל תוכן שידוריהם. אין להסכים לתכלית זו.

17. גם בעת מלחמה, ואולי ביתר שאת בעת מלחמה, שעה שמתקבלות הכרעות גורליות, יש חשיבות עליונה לחופש העיתונות, ולזרימה חופשית של מידע (במגבלות הרגילות). אין לפתוח פתח לממשלה לשלוט בתכנים שמשודרים או מתקבלים על ידי אמצעים דרקוניים לסגירת כלי תקשורת תחת האצטלה של פגיעה בביטחון, בסדר הציבורי או בחשש מניצול השידורים לתעמולה של האויב. זוהי פגיעה קשה ולא מידתית בתקשורת, בחופש הביטוי ובמרחב הדמוקרטי. הנזק במהלך כזה עולה בבירור על התועלת, ככל שיש בכך תועלת.

18. מתן סמכות לשר התקשורת לסגור אמצעי תקשורת יוביל, בכסות של ביטחון, להשתקת קולות ביקורתיים והטלת מורא על גופי תקשורת, למניעת השמעת קולות של המיעוט ועמדות שונות מאלה שהממשלה מבקשת לעצב בדעת הקהל, לחשיפת מחדלים של השלטון או של הצבא, באופן שגם ימנע תיקונים, ולהסתרת מידע חיוני מהציבור, הרבה מעבר לפרטי המידע שאי פרסומם מתחייב על פי הוראות הדין כיום.

19. מעבר לכך, זהו מדרון חלקלק שכן ברגע שמתקבלת נורמטיבית הטענה שמותר לממשלה בעת לחימה לשלוט בתכנים תקשורתיים ולסגור אמצעי תקשורת, ההתדרדרות להמשך צעדים בכיוון זה, כמו ניתוק אינטרנט למשל, תהיה קצרה מתמיד.

לאור כל האמור, נבקש להנחות את הממשלה כי התקנות המוצעות בלתי חוקתיות ולהורידן מסדר היום.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד

העתק:

מחלקת הבג"צים, בדוא"ל: Hcj-dep@justice.gov.il

גב' ברוריה מנדלסון, יועמ"ש משרד התקשורת, בדוא"ל: mendelsonb@moc.gov.il

נספח 4/ע

**חוות הדעת מטעם הייעוץ המשפטי
של משרד התקשורת מיום**

16.10.2023

עמ' 41



א' חשון התשפ"ד
16 באוקטובר 2023

חוות דעת משפטית להתקנת תקנות שעת חירום (מניעת פגיעה בביטחון המדינה על ידי גוף שידורים זר) (חרבות ברזל), התשפ"ד-2023

נושא הצעת ההחלטה:

התקנת תקנות שעת חירום (מניעת פגיעה בביטחון המדינה על ידי גוף שידורים זר) (חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 ("התקנות").

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) בשעה 6:00 החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה שבמסגרתה חדרו מאות מחבלים ליישובים בדרום הארץ מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לעבר שטח מדינת ישראל.

במתקפת טרור זו נרצחו מאות אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, ונפצעו אלפים. המספרים המעודכנים עומדים עד כה על לפחות 1,200 נרצחים ולמעלה מ-2,700 פצועים. כמו כן, ישנם נעדרים רבים שטרם אותרו. בנוסף, דווח על עשרות אזרחים וחיילים שנשבו על ידי ארגון הטרור חמאס והועברו לרצועת עזה.

נוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) בשעה 8:00 על מצב מיוחד בעורף ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9א(ג) (לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – חוק ההתגוננות האזרחית)). עוד באותו יום, על רקע האירועים האמורים ולאחר שהשר לביטחון לאומי נוכח כי קיימת סבירות גבוהה שיתרחש אירוע חירום אזרחי בישראל, ובהתאם לסמכותו לפי סעיף 9א(ב) (לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הכריז השר על אירוע חירום אזרחי בשטח המדינה כולה, למעט ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה, אשר לגבי הוכרז מצב מיוחד בעורף).

בהמשך לכך, שר הביטחון הרחיב את הכרזתו על מצב מיוחד בעורף לשטח המדינה כולה. בהתאם להוראות חוק ההתגוננות האזרחית, הכרזת שר הביטחון אושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל". ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

סעיף 39(א) לחוק יסוד: הממשלה קובע, בין היתר, כי מצבי חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

בהתאם לסמכות זו, ונוכח המצב כאמור לעיל, שר התקשורת מבקש כי הממשלה תקבל החלטה להתקין את התקנות המצורפות אשר מסמיכות את שר התקשורת, באישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, להורות בצו, על ההוראות כמפורט להלן, אם שוכנע כי שידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה -

להורות למועצת הכבלים והלווין לבטל את האישור שניתן לפי חוק התקשורת לבעלי הרישיונות לפי החוק האמור לשדר ערוץ כאמור;

להורות על סגירת משדרי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים;

להורות על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

כן מוצע לקבוע כי צו כאמור לא יינתן אלא לאחר הצגה בפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי של חוות דעת מקצועית מטעם גורמי הביטחון, המבססות את התשתית העובדתית לצורך במתן הצו בשל הפגיעה הממשית בביטחון המדינה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

מפאת קוצר הזמן להלן תמצית הקשיים העיקריים

א. התקנת תקנות שעת חירום

בהתאם לפסיקה (בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל) התקנת תקנות שעת חירום צריכה להלוך את דרישת המידתיות – בפרט ביחס להצדקה שעומדת בבסיס התקנתן, להתאמה בין האמצעי למטרה ולהעדרן של חלופות. בענייננו, קיים טעם בטחוני כללי בהנתן המצב בו נתונה המדינה כמפורט לעיל. עם זאת, הצורך להתקנת התקנות שאם לא כן תפגע הגנת המדינה או ביטחון הציבור לא הוברר דייו. ככל הידוע לנו, לא נעשה שימוש

מוקדם בכלי אחר של הרשויות המוסמכות לכך (חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 סמכויות שונות הנתונות בחוק העונשין, תשל"ז-1977, סמכויות שונות בתקנות ההגנה

(שעת חירום), 1945. יתרה מכך, לא הוברר מדוע הדבר דורש את מכשיר החקיקה הקיצוני של התקנת תקנות שעת חירום חלף לחקיקה ראשית מקובלת. לכך אף השלכות נוספות במישור ההליך שהתבצע, פירסום טיוטת התקנות להתייחסות הציבור, קבלת הערות סדורות ממשרדי ממשלה ודיוק הניסוחים והמנגנונים המובנים בהן. משכך, הליך ההתקנה אינו הולם הליך ראוי להתקנת תקנות שעת חירום ודי בטעם הזה כדי לעורר קושי משמעותי מפני קידומן.

ב. פגיעה בחופש הביטוי - התקנות מבקשות להטיל מגבלות משמעותיות על חופש הביטוי על שידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל. מגבלות אלו יפגעו בחופש הביטוי של אזרחי ישראל הכוללת גם את הזכות לשמוע דעות שונות ולהיות חשופים לקבלת מידע; קיימת חשיבות למימוש רצון האזרחים לשמוע דעות שונות ובכלל כך אילו המשודרות בערוצים זרים. יובהר כי השפעת הצוים מכח התקנות, תהיה רק על תושבי ישראל הקולטים את הערוץ הזר באמצעות רשת הכבלים או הלוויין, כאשר תושבי ישראל הקולטים את השידורים באמצעות צלחת לוויין או רשת האינטרנט, או הנמצאים מחוץ לישראל ימשיכו להיות חשופים לשידוריו של הערוץ הזר.

ג. הגורם המוסמך להורות בצו
כאמור לעיל, קיים קושי משמעותי בהגבלת שידוריו של ערוץ זר, ובפרט ערוץ חדשות. לעניין זה מתווספת בעיה משמעותית בגורם אשר מוצע כי יהיה מוסמך להורות על הגבלת השידורים. בחקיקה העדכנית, סמכויות בדבר הגבלת גישה לאתר אינטרנט הוענקה לבית משפט מחוזי (ראה חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017).

קיים קושי מצטבר שהסמכות מוענקת לשר משרי הממשלה ובפרט לשר שאינו אמון על ביטחון המדינה והסרת תכנים באינטרנט. במצב מלחמה, וככל שקיים צורך דחוף לכך, אף אם ניתן להעניק סמכויות כמוצב בצו לשם מניעת פגיעה ממשית בבטחון המדינה, הגורם המינהלי צריך להיות השר האחראי במצב חירום על האינטרסים הביטחוניים של המדינה, כגון שר הביטחון באישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

ד. אי אישור בדיעבד של בית המשפט - מידתיות ההסדר מחייבת כי תתקיים בחינה מראש על ידי בית המשפט בקשר למתן צו כמוצב בתקנות. בדיעבד, במצב מלחמה וככל שקיימת דחיפות יש לעגן בחינה בדיעבד על ידי בית המשפט.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוכח סד הזמנים הקצר ההצעה לא הועברה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים.



עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

שילוב הקשיים לפיהם הגורם המקבל את ההחלטה אינו השר הממונה על ביטחון המדינה והעובדה כי לא עוגנה בתקנות בחינה שיפוטית לאחר מתן הצו, עולה כדי מניעה חוקתית להתקנת התקנות.

תפקיד

שם

חתימה

יועצת משפטית

ברוריה מנדלסון

ברוריה מנדלסון



נספח 5/ע

מכתב העותרת מיום 18.10.2023

עמ' 47



18 באוקטובר 2023

לכבוד

גב' גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

בהול!

שלום רב,

הנדון: טיוטת תקנות שעת חירום (מניעת פגיעה בביטחון המדינה על ידי גוף שידורים זר) (חרבות ברזל), התשפ"ד-2023

1. בהמשך לפנייתנו מיום 16.10.2023 הריני לשוב ולפנות בעניין שבנדון.
2. מדיווחים בתקשורת ומנוסח שפורסם עולה כי תקנות שעת החירום עברו שינוי ניכר והן חלות כעת רק על גופי שידור זרים, ולא על גופי שידור ישראלים וכן שנקיטת אמצעים תתאפשר רק בשל פגיעה בביטחון.
3. גם בנוסח המצומצם, נותרה על כנה עמדתנו כי אין מדובר בנושא המצדיק תקנות שעת חירום. מדובר בסוגיה הנוגעת לליבה של חופש הביטוי, שכן התקנות מתירות לפגוע בגופי שידור זרים הפועלים בישראל ברישיון ולסגור את פעילותם בישראל באופן מיידי ולא צו שיפוטי. כפי שטענו במכתבנו הקודם, תקנות שעת חירום אינן יכולות לפגוע בחופש הביטוי.
4. בנוסף, אין בתקנות הללו כל תועלת נראית לעין שמתחייבת בבהילות. בין שר התקשורת לבין שר הביטחון מתנהל כבר מספר ימים קרב הקרדיטים על סגירת משרדי אלג'זירה והפסקת פעילות הערוץ בישראל (ונוכח כי התקנות עוסקות בכל גוף שידור זר ולא רק בערוץ מסוים), והתדרוכים הפוליטיים של שר התקשורת נגד היועצת המשפטית לממשלה מצביעים בבירור, שאין עניין בהול של ביטחון המדינה על כף המאזניים, ואולם זמן לפוליטיקה יש ויש. נוסח התקנות נדון קרוב לשבועיים ימים, וניתן היה בזמן זה לקדם תיקון חקיקה או הוראת שעה.
5. נראה שהסיבה היחידה לשימוש בכלי הקיצוני של תקנות שעת חירום היא כי אפשר. המחיר הוא היעדר הליך והיעדר פיקוח פרלמנטרי, בנושא רגיש שנוגע לסוגיית ליבה של חופש הביטוי.
6. בנוסף, מדיווחים בתקשורת עולה כי חוות הדעת הביטחונית שהועברה ליועצת המשפטית לממשלה לא הצדיקה את הפסקת פעילות ערוץ אלג'זירה בישראל, וכן כי השב"כ לא חושב שניתן לבסס טענה של פגיעה בביטחון המדינה על ידי הערוץ. יש בכך להצביע שוב על החשש כי התקנות נועדו להעניש גופי שידור בשל אופן הסיקור שלהם, והכול בכסות של טעמי ביטחון.
7. התקנות עצמן, גם בנוסחן החדש, כפי שפורסם בתקשורת, אינן מידתיות.

8. ראשית, הן מאפשרות לסגור כלי תקשורת מטעמי ביטחון ללא פירוט מהם אותם טעמי ביטחון שאפשר להתחשב בהם. למשל, האם סיקור שגוי יכול להיחשב כפגיעה ממשית בביטחון? או שמא הכוונה רק לסוגיה מובהקת כמו שידור דברים בניגוד לצנזורה הצבאית?

9. שנית, התקנות מתייחסות, ככל הידוע, לפגיעה ממשית בביטחון כתוצאה משידוריו של גוף השידורים הזר, והן אינן מוגבלות לפגיעה ממשית בביטחון כתוצאה משידוריו של הערוץ הזר **בישראל**. קיים חשש כי הגדרה זו תאפשר הפסקת פעילות הערוץ הזר בשל תוכן שידוריו, ולא בשל פגיעה ביטחונית של עובדי הערוץ בישראל. כלומר, התקנות אינן מוגבלות לפגיעה ממשית בביטחון שהיא תוצאה אך ורק של שידוריו של הערוץ הזר **בישראל** ולא של שידוריו של הערוץ הזר באופן כללי. הדבר מעורר חשש כי הפגיעה בצוות הערוץ בישראל תשמש אמצעי להטלת מורא על שידורי הערוץ, וניסיון להשפיע על אופן הסיקור.

10. שלישית, אין מקום להפסקת פעילות של ערוץ שידור זר בישראל באופן מידי בלי שימוע. גם אם פתוחה הדרך לערוץ לפנות לבג"ץ נגד ההחלטה, הרי שהחלטה לסגור באופן מידי ערוץ שמסדר ברישיון תוביל לפגיעה אנושה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות, שגם הליכים משפטיים לא ירפאו, ובמיוחד בהתחשב בכך שמצבי חירום ולחימה יכולים להיות קצרים וכל יום שידורים הוא משמעותי.

11. רביעית, אין להשלים עם היעדרו של מנגנון שיפוטי בהליך מיוחד כתנאי לצווים נגד כלי התקשורת, ולכל הפחות בדיעבד, בתוך 24 שעות, וזאת כדי למנוע נזק בלתי הפיך שלא עבר ביקורת שיפוטית עצמאית. סגירת פעילות כלי תקשורת זר באופן מיידי מהווה פגיעה חמורה ביותר בעוצמתה, לעומת סגירה לאחר שימוע ואישור שיפוטי, גם אם הדבר נעשה בהליך זריז.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד

העתק:

מחלקת הבג"צים, בדוא"ל: H CJ-dep@justice.gov.il

גב' ברוריה מנדלסון, יועמ"ש משרד התקשורת, בדוא"ל: mendelsonb@moc.gov.il

נספח ע/6

**הצעת חוק מניעת פגיעת שידורים זר
בביטחון המדינה (הוראת שעה
חרבות ברזל) התשפ"ד-2024 מיום
12.2.2024**

עמ' 50



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

ג' באדר א' התשפ"ד 1720 12 בפברואר 2024

עמוד

הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל),
התשפ"ד-2024..... 658

הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

הגדרות

1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין בלא תשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למוודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 99 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951¹;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012³;

דברי הסבר

הממשלה האריכה הכרזה זו מזמן לזמן, באישור הוועדה, והיא עומדת כעת בתוקף עד יום ג' באדר א' התשפ"ד (12 בפברואר 2024). ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023) הודיעה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כי הכרזה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 39(א) לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

בהתאם לסמכות האמורה, ולנוכח המצב כאמור לעיל וכדי למנוע פגיעה ממשית בביטחון המדינה כתוצאה משידוריו של ערוץ זר המשרד בישראל, התקינה הממשלה ביום ה' בחשוון התשפ"ד (20 באוקטובר 2023) את תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023 (להלן – תקנות שעת החירום), ותיקנה אותן ביום כ"ב בחשוון התשפ"ד (6 בנובמבר 2023).

כללי ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) בשעה 6:00 החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל. אלפי מחבלים חדרו משטחה של רצועת עזה לשטחה של ישראל מהיבשה, מהאוויר ומהים ותקפו באכזריות אזרחים וחיילים, במקביל לשיגור רקטות לשטחה של מדינת ישראל.

לפי המידע שפורסם עד עתה, במתקפת טרור זו נרצחו מעל 1,200 אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, נפצעו אלפים ולמעלה מ-200 אזרחים וחיילים נחטפו לשטח רצועת עזה.

לנוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) על מצב מיוחד בעורף מכוח סמכותו לפי סעיף 99(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – חוק ההתגוננות האזרחית). בהתאם לסעיף 99(א)(5) לחוק ההתגוננות האזרחית, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – הוועדה) ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023), לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל.

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

“חוק התקשורת” – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ”ב-1982⁴;

“חוק סמכויות באינטרנט” – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע”ז-2017⁵;

“מכשיר המשמש לאספקת תכנים” – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט”ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם הוא משמש לשימוש אישי;

“מפקח” – מי שהוסמך לפי סעיף 11 לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לפקודת התקשורת;

“ספק גישה לאינטרנט” – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

“ספק שירותי אחסון” – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

“ספק תכנים” – כהגדרתו בסעיף 13 לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

“ערוץ” – רצף תוכני צפייה-ושמע או רצף תוכני שמע המסופקים לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

“ערוץ זר” – ערוץ שמתקיימים לגביו התנאים האלה:

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש”ן-1990⁶;

(2) עיקר שידוריו אינו בשפה העברית;

(3) עיקר שידוריו אינו מישראל;

ד ב ר י ה ס ב ר

הצבאות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם. מכיוון שההכרזה על מצב מיוחד בעורף עדיין בתוקף וטרם הסתיימו הפעולות הצבאיות המשמעותיות, תוקף תקנות שעת החירום פקע ביום י' בשבט התשפ”ד (20 בינואר 2024).

בשל העובדה שמדינת ישראל עדיין מצויה בעיצומה של מלחמת “חרבות ברזל”, ובהמשך לעמדת גורם ביטחוני באשר לצורך להותיר את הסמכויות שהיו נתונות לשר התקשורת בתקנות שעת החירום על כן, ועקב הזמן שחלף מאז פקיעת תוקפן של תקנות שעת החירום 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 המשרד בישראל שידורים הפוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, כמפורט להלן.

ביום כ”ט בחשוון התשפ”ד (13 בנובמבר 2023) הוציא שר התקשורת הוראה, מכוח תקנה 2 לתקנות שעת החירום, לאחר קבלת הסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, המורה על הגבלת הגישה לאתרי האינטרנט של הערוץ הלבנוני אלמאדין. ביום ב' בטבת התשפ”ד (14 בדצמבר 2023) הוציא שר התקשורת הוראה, מכוח תקנה 3 לתקנות שעת החירום, לאחר קבלת הסכמתו של שר הביטחון ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, המורה על הארכת הגבלת הגישה לאתרי האינטרנט של אותו ערוץ לשלושים ימים נוספים. תוקפה של ההוראה אחרונה זו פקע ביום ג' בשבט התשפ”ד (13 בינואר 2024). מלבד זאת לא ניתנו הוראות אחרות מכוח תקנות שעת החירום.

בתקנות שעת החירום נקבע כי תוקפן יהיה לשלושה חודשים מיום פרסומן, בהתאם למגבלה הקבועה בסעיף 39(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, “או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות

⁴ ס”ח התשמ”ב, עמ’ 218.

⁵ ס”ח התשע”ז, עמ’ 2650.

⁶ ס”ח התש”ן, עמ’ 59.

“הפעולות הצבאיות המשמעותיות” – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 40 לחוק־יסוד: הממשלה,⁷ והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ”ג בתשרי התשפ”ד (8 באוקטובר 2023);

“פקודת הטלגרף” – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל”ב–1972⁸;

“צנזור” – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945⁹;

“שידור” – מתן גישה לתוכני צפייה־יושמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

2. (א) אם שוכנע שר הביטחון כי שידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים –

מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים;

(4) להורות על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור לגורם אחראי, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) לא תינתן אלא לאחר שיוצגו לפני שרי הביטחון והתקשורת ולפני ועדת השרים חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון, המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה.

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן, על הסמכות להיות מופעלת בהסכמת שר הביטחון ובכפוף לאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן – ועדת השרים), לאחר שיוצגו לפני שרי הביטחון והתקשורת ולפני ועדת השרים חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה.

לסעיף קטן (ב)

הסעיף קובע כי צו כאמור לא יינתן אלא לאחר שיוצגו לפני שרי הביטחון והתקשורת ולפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון, המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה.

לסעיף קטן (ג)

הסעיף קובע כי הוראה של שר התקשורת בהתאם לסעיף קטן (א), תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

סעיף 2 לסעיף קטן (א)

סעיף 2(א) המוצע מקנה סמכות לשר התקשורת, כשר האמון על תחום השידורים ועל תחום הטלקום –

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ זר;

(2) להורות על סגירת משרדים של ערוץ זר הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים, למעט מכשיר שהוא ציוד קצה רט”ן המשמש לשימוש אישי;

(4) להורות על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

תנאי להפעלת סמכות שר התקשורת המפורטת לעיל הוא קביעה של שר הביטחון כי שוכנע ששידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה.

⁷ ס”ח התשס”א, עמ’ 158.

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ’ 505.

⁹ ע”ר 1945, תוס’ 2, עמ’ 855.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו, ותתפרסם ברשומות בהקדם האפשרי.

3. תוקף ההוראות
- הוראה לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על שלוש ימים; ואולם אם שוכנע שר הביטחון כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על שלוש ימים נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).
4. סמיכויות מפקחים
- סעיפים 11א(א) ו-11ב(א) עד (3), 11ג ו-11ה לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשינויים האלה:

- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
- (2) הסמיכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלקטרוניים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
- (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א) (3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;
- (4) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) (3), יראו כאילו מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 11ה(א) לפקודת הטלגרף;
- (5) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) (2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל;
- (6) לצורך ביצוע סמיכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר.

ד ב ר י ה ס ב ר

שמונה לפי סעיף 37 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן – חוק התקשורת), לפקח על ביצוע החוק ועל ההוראות שייתן שר התקשורת מכוחו, וכן לבצע את הפעולות האלה:

- (1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;
- (2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוע ההוראות;
- (3) להיכנס לחצרים, למעט מקום המשמש למגורים;
- (4) לתפוס מכשירים המשמשים לאספקת של תכנים;
- (5) לסגור את משרדי הערוץ המשרד.

מפקחים אלה של משרד התקשורת עברו הכשרות מתאימות כנדרש לפי החוקים האמורים, ויש להם הכלים והאמצעים המתאימים להפעיל סמיכויות פיקוח הנדרשות לשם יישום החוק וההוראות שייתן שר התקשורת מכוחו.

כמו כן הסעיף מסמיך את שוטרי משטרת ישראל לסייע למפקחים בהפעלת הסמיכויות האמורות, במידת הצורך, באמצעות שימוש בכוח סביר. הסיוע עשוי להידרש כדי להבטיח כי מפקחי המשרד יוכלו להיכנס לחצרים, לסגור משרדים, ולתפוס מכשירים, לפי הוראות שנתן שר התקשורת מכוח סעיף 2(א).

לסעיף קטן (ד)

הסעיף קובע כי הוראת שר התקשורת לפי סעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו, ותתפרסם ברשומות בהקדם האפשרי.

סעיף 3 כדי ליצור איזון בין הטלת הגבלות משמעותיות על חופש הביטוי וזכויות יסוד נוספות לבין הצורך להגן על ביטחון המדינה, מוצע לקבוע כי הוראת שר התקשורת לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על שלוש ימים. כמו כן מקנה הסעיף סמכות לשר התקשורת להאריך את תוקף ההוראה לתקופה שלא תעלה על שלוש ימים נוספים בכל פעם, אם שוכנע שר הביטחון כי התנאים המפורטים בסעיף 2(א) ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, וזאת בכפוף לקבלת הסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים. נוסף על כך, קובע הסעיף כי הארכת ההוראה תיעשה רק לאחר שיוצגו לפני שרי הביטחון והתקשורת ולפני ועדת השרים חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון, המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה.

סעיף 4 לשם יישום ההוראות שר התקשורת לפי סעיף 2(א), מסמיך הסעיף מפקח שהוסמך לפי פקודת הטלגרף האלקטרוני [נוסח חדש], התשל"ב-1972, או מי

5. אישור הוראה לפי סעיפים 2 ו-3
- על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות האלה:
- (1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי;
 - (2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;
 - (3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.
6. שמירת סמכויות
- אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:
- (1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;
 - (2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;
 - (3) סמכותו של צנזור;
 - (4) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.
7. תוקף
- חוק זה יעמוד בתוקפו עד תום שלושה חודשים מיום פרסומו או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 5 הסעיף מתווה הליך סדור המחיל ביקורת שיפוטית על מתן הוראות לפי החוק. הוראה לפי סעיף 2(א) לחוק וכן הארכתה של הוראה כזאת לפי סעיף 3, יובאו לפני נשיא בית משפט מחוזי, או סגנו, בתוך שלושה ימים מיום כניסתו לתוקף. זאת כדי להבטיח ביקורת שיפוטית משמעותית בדומה למקובל בהסדרים דומים אחרים (למשל – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005, או חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017 (להלן – חוק סמכויות באינטרנט)).
- סעיף 6 הסעיף קובע כי החוק אינו גורע מהסמכויות המפורטות להלן אלא מוסיף עליהן:
- (1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;
 - (2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;
 - (3) סמכותו של הצנזור, כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945;
 - (4) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.
- סעיף 7 הסעיף קובע כי תוקפו של חוק זה הוא עד תום שלושה חודשים מיום פרסומו, או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

נספח ע/7

הנוסח מאת חה"כ פוגל מיום

20.2.2024

עמ' 59

הערות יו"ר הוועדה

מספר פנימי : 2215077
מספר סימוכין : 2024-000292
נספח מס' מ-1720/א'

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024

הגדרות 1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין בלא תשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951¹;

ביטול תוקף התלוי

בהכרזה על מצב

מיוחד בעורף

"~~הוועדת השרים~~" – ~~ועדת השרים לענייני הוועדה~~ לביטחון לאומי של הכנסת;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017⁵ ;

ביטול החרגת ציוד

קצה רט"ן

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; **לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם הוא משמש לשימוש אישי** ;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לא לחוק התקשורת ;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת ;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט ;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13ב לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת ;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה ושמע או רצף תוכני שמע המסופקים לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש ;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו התנאים האלה :

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990⁶ ;

(2) עיקר שידוריו אינו בשפה העברית ;

(3) עיקר שידוריו אינו מישראל ;

ביטול תוקף התלוי

בהכרזה על פעולות

צבאיות

משמעותיות

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה⁷, והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023) ;

"פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972⁸ ;

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.

הוצאת התייחסות
לצנזור

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945°;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה-זשמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

2. מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

(א) אם שוכנע השר להביטחון לאומי כי שידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת השר להביטחון לאומי ובאישור הוועדת השרים –

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים;

(4) להורות על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) לא תינתן אלא לאחר שיוצגו לפני השר להביטחון לאומי ושר התקשורת ולפני הוועדת השרים חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון, המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה.

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו, ותתפרסם ברשומות בהקדם האפשרי.

3. תוקף ההוראות

הוראה לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על ~~שלושים ימים שנה~~; ואולם אם שוכנע השר להביטחון לאומי כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת השר להביטחון לאומי ובאישור הוועדת השרים ~~לענייני ביטחון לאומי~~, להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על ~~שלושים ימים שנה~~ נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).

⁹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

סמכויות מפקחים 4. סעיפים 11א(א) ו-11ב(ב), 11ב(א)(1) עד (3), 11ג ו-11ה לפקודת הטלגרף יחולו לענין חוק זה, בשינויים האלה:

- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
- (2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
- (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א)(3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;
- (4) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(3), יראו כאילו מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 11ה(א) לפקודת הטלגרף;
- (5) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל;
- (6) לצורך ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר.

אישור הוראה לפי 5. סעיפים 2 ו-3 על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות האלה:

- (1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי;

מוצע לבטל הבאה

בפני בימ"ש,

ולהחליף בזכות ערר

בפני נשיא בימ"ש

מחוזי או סגנו

- (2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;

- (3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.

שמירת סמכויות 6. אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:

- (1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;
- (2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;

(3) סמכותו של צנזור;

הוצאת התייחסות
לצנזור

(4) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.

7. חוק זה יעמוד בתוקפו עד תום שלושה חודשים מיום פרסומו או עד מועד סיום
תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות
המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

תוקף
מוצע לבטל את
הסעיף ולהפוך
להוראת קבע

מספר פנימי : 2215077
נספח מס' מ-1720/א'

הסתייגויות ובקשות רשות דיבור

להצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל),

התשפ"ד–2024

* **הערה:** אם תתקבל הסתייגות המצריכה זאת, ימוספרו יתר הוראות החוק ויתוקנו ההפניות אליהן בהתאם.

הסברים ודגשים (למחוק בסיום העבודה):

- לרשימת קבוצות מסתייגים **לחצו על קישור זה**.
- הסתייגות לנושא היא הסתייגות שמצריכה תיקונים בסעיפים **שונים** בהצעת החוק. הסתייגות שמצריכה תיקון בשני סעיפים קטנים או בשתי פסקאות של אותו סעיף **אינה** הסתייגות לנושא.
- חשוב לציין גם סעיפים שאין להם הסתייגויות - תחת כותרת הסעיף או הסעיפים ציינו "אין הסתייגויות".
- אם אין בקשות רשות דיבור, ציינו "אין".
- מספרו את ההסתייגויות במספור **אוטומטי** (מספר ונקודה אחריו).
- אנא הימנעו מכתובת הסתייגויות בטבלה, אלא במקרים שבהם מתבקשת הוספת סעיף שלם, עם כותרת שוליים ומספר סעיף.
- הכתיבה בטבלה מפריעה למספור האוטומטי ומשנה את שולי השורה.
- בסוף ההסתייגויות ובסוף בקשות רשות הדיבור (גם אם אין כאלה) צריכות להופיע שורות כוכביות.
- לפני ההנחה – ודאו שהטקסט של שמות המסתייגים ושל ההסתייגויות מיושר לשני הצדדים, שהרווחים בין השורות אחידים ושהכותרות "לסעיף 1", "לסעיף 2" וכו' לא נמצאות בתחתית עמוד.

הסתייגויות

לסעיף 1

חברי הכנסת מציעים:

1.

* **הערה:** הסתייגות לנושא

[הסתייגות לנושא מעניקה זמן דיבור לפי כל אחד מהסעיפים שיש לתקן בה ולכן יש לפרטם, אך ההצבעה היא אחת]

אם תתקבל הסתייגות זו, יתוקנו סעיפים אלה כך:

(1) בסעיף ...

(2) בסעיף ...

2.

לסעיף 2

חברי הכנסת מציעים:

3.

לסעיף/פים ...

אין הסתייגויות

בקשות רשות דיבור

חברי הכנסת [לכתיב שמות הח"כים לחצו על קישור זה]

אין

נספח 8/ע

הנוסח מאת חה"כ פוגל

עמ' 67

בחר פריט.

מספר פנימי : 2215077
מספר סימוכין : 2024-000292
נספח מס' מ-1720/א'

הצעת יו"ר הוועדה לביטחון לאומי

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024

הגדרות 1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין בלא תשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951¹;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017⁵ ;

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים ; ~~לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם הוא משמש לשימוש אישי~~ ;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לא לחוק התקשורת ;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת ;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט ;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13ב לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת ;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה וזשמע או רצף תוכני שמע המסופקים לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש ;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו התנאים האלה :

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990⁶ ;

(2) עיקר שידוריו אינו בשפה העברית ;

(3) עיקר שידוריו אינו מישראל ;

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה⁷, והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023) ;

"פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972⁸ ;

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945⁹;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה ושמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

2. מניעת פגיעה בביטחון המדינה מגוף שידורים זר (א) אם שוכנע שר הביטחון ראש הממשלה כי שידוריו של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים –

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים;

(4) להורות על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור לגורם אחראי, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) לא תינתן אלא לאחר שיוצגו לפני שר הביטחון ראש הממשלה ושר התקשורת ולפני ועדת השרים חוות דעת מקצועית אחת לפחות חוות דעת מקצועית – מטעם גורמי הביטחון, המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה: לא התכנסה ועדת השרים תוך שבעה ימים, תוצאותובא חוות הדעת המקצועית, עמדת ראש הממשלה ושר התקשורת בפני ועדה משותפת של הוועדה לביטחון לאומי וועדת החוץ והביטחון של הכנסת שבראשה יעמוד יושב ראש הוועדה לביטחון לאומי.

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו, ותתפרסם ברשומות בהקדם האפשרי.

⁹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

3. תוקף ההוראות 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על שלושים-ימים-ארבעים וחמישה ימים; ואולם אם שוכנע שר הביטחון ראש הממשלה כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על שלושים-ימים-ארבעים וחמישה ימים נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).
4. סמכויות מפקחים 11א(א) ו-11ב(ב), 11ב(א) (1) עד (3), 11ג ו-11ה לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשינויים האלה:
- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
 - (2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
 - (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א) (3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;
 - (4) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) (3), יראו כאילו מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 11ה(א) לפקודת הטלגרף;
 - (5) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) (2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל;
 - (6) לצורך ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר.
5. אישור הוראה לפי סעיפים 2 ו-3 על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות האלה:
- (1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי;
 - (2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;
 - (3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.

שמירת סמכויות 6. אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:

(1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;

(2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;

(3) סמכותו של צנזור, כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945¹⁰;

(4) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.

תוקף 7. חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום תום שלושה חודשים ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024) מיום פרסומו או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

¹⁰ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

מספר פנימי : 2215077
נספח מס' מ-1720/א'

הסתייגויות ובקשות רשות דיבור

להצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל),
התשפ"ד–2024

* **הערה:** אם תתקבל הסתייגות המצריכה זאת, ימוספרו יתר הוראות החוק ויתוקנו ההפניות אליהן בהתאם.

הסברים ודגשים (למחוק בסיום העבודה):

- לרשימת קבוצות מסתייגים **לחצו על קישור זה**.
- הסתייגות לנושא היא הסתייגות שמצריכה תיקונים בסעיפים **שונים** בהצעת החוק. הסתייגות שמצריכה תיקון בשני סעיפים קטנים או בשתי פסקאות של אותו סעיף **אינה** הסתייגות לנושא.
- חשוב לציין גם סעיפים שאין להם הסתייגויות - תחת כותרת הסעיף או הסעיפים ציינו "אין הסתייגויות";
- אם אין בקשות רשות דיבור, ציינו "אין".
- מספרו את ההסתייגויות במספור **אוטומטי** (מספר ונקודה אחריו).
- אנא הימנעו מכתובת הסתייגויות בטבלה, אלא במקרים שבהם מתבקשת הוספת סעיף שלם, עם כותרת שוליים ומספר סעיף.
- הכתיבה בטבלה מפריעה למספור האוטומטי ומשנה את שולי השורה.
- בסוף ההסתייגויות ובסוף בקשות רשות הדיבור (גם אם אין כאלה) צריכות להופיע שורות כוכביות.
- לפני ההנחה – ודאו שהטקסט של שמות המסתייגים ושל ההסתייגויות מיושר לשני הצדדים, שהרווחים בין השורות אחידים ושהכותרות "לסעיף 1", "לסעיף 2" וכו' לא נמצאות בתחתית עמוד.

הסתייגויות

לסעיף 1

חברי הכנסת מציעים:

1.

* **הערה:** הסתייגות לנושא

[הסתייגות לנושא מעניקה זמן דיבור לפי כל אחד מהסעיפים שיש לתקן בה ולכן יש לפרטם, אך ההצבעה היא אחת]

אם תתקבל הסתייגות זו, יתוקנו סעיפים אלה כך:

(1) בסעיף ...

(2) בסעיף ...

2.

לסעיף 2

חברי הכנסת מציעים:

3.

לסעיף/פים ...

אין הסתייגויות

בקשות רשות דיבור

חברי הכנסת [לכתיב שמות הח"כים לחצו על קישור זה]

אין

נספח ע/9

הנוסח מאת הייעוץ המשפטי לוועדה לביטחון לאומי

עמ' 75

בחר פריט.

מספר פנימי : 2215077
מספר סימוכין : 2024-000292
נספח מס' מ-1720/א'

הצעת הייעוץ המשפטי לוועדה

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024

הגדרות 1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין בלא תשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951¹;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017⁵;

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם הוא משמש לשימוש אישי;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א(א) ו-(ב) לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לא לחוק התקשורת;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13ב לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם ספקי תכנים כהגדרתו בסעיף כאמור, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה זשמע או רצף תוכני שמע המסופקים לציבור לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו כל התנאים האלה:

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990⁶; הוא אינו ערוץ הכנסת כהגדרתו בחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד – 2003⁷; הוא אינו ערוצי הטלוויזיה המשודרים על ידי תאגיד השידור הישראלי כהגדרתו בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014⁸.

(2) עיקר שידוריו אינו בשפה העברית;

(3) עיקר שידוריו אינו מישראל;

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"ד, עמ' 32.

⁸ ס"ח התשע"ד, עמ' 778.

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה⁹, והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023);

"פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972¹⁰;

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945¹¹;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה ושמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

מניעת פגיעה בביטחון המדינה מגוף שידורים זר	2. (א) אם שוכנע שר הביטחון כי התכנים המשודרים של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים להורות על אחד או יותר מאלה –
--	--

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים;

(4) להורות [לגורם האחראי](#) על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) לא תינתן אלא לאחר שיוצגו לפני שרי הביטחון והתקשורת ולפני ועדת השרים חוות דעת מקצועיות מטעם גורמי הביטחון, המתייחסות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה.

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו; [ההוראה תפורסם ברשומות](#).

⁹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.
¹⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.
¹¹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

3. תוקף ההוראות 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על שלושים ימים; ואולם אם שוכנע שר הביטחון כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על שלושים ימים נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).

4. סמכויות מפקחים 11א(א) ו-11(ב), 11ב(א) (1) עד (3), 11ג ו-11ה לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשינויים האלה:

- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
- (2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
- (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א) (3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;
- (4) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) (3), יראו כאילו מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 11ה(א) לפקודת הטלגרף;

[רוב הדברים](#)
[המפורטים בסעיף](#)
[11ה לא רלוונטיים](#)
[לענייננו](#)

- (5) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א) (2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל;
- (6) לצורך ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר [לפי סמכויותיו של שוטר לפי לכל דין](#).

5. אישור הוראה לפי סעיפים 2 ו-3 על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות האלה:

- (1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי;
- (2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;
- (3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.

שמירת סמכויות 6. אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:

(1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;

(2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;

(3) הסמכויות הקבועות בפקודת הטלגרף;

(4) סמכותו של צנזור;

(5) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.

תוקף 7. חוק זה יעמוד בתוקפו עד תום שלושה חודשים מיום פרסומו או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

נספח ע/10

מכתב העותרת מיום 11.3.2024

עמ' 81



11 במרס 2024

לכבוד

ח"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)

התשפ"ד-2024

ביום 12.2.2024 פורסם נוסח להצעת החוק שבנדון, אשר נוסחה כהצעת חוק ממשלתית. ביום 20.2.2024, בבוקר הדיון שנקבע בוועדה בעניינה של הצעת החוק, פרסם יו"ר הוועדה את הערותיו להצעת החוק הממשלתית. נוכח הקושי להתייחס להערות היו"ר ללא הכנה מראש, הדיון בעניין נדחה.

ביום 7.3.2024 נקבע דיון נוסף בעניין, ולקראתו פורסמו נוסח מתוקן מטעם היו"ר, וכן נוסח מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה.

האגודה לזכויות האזרח מתנגדת לחוק על נוסחיו. להלן טעמינו:

1. פגיעה שלטונית בכלי תקשורת רומסת את חופש הביטוי הן של כלי התקשורת והן של אזרחי המדינה שרוצים לצרף את שידוריו.
2. חופש הביטוי הינו זכות אדם חוקתית, המהווה "את התנאי המוקדם למימוש של כמעט כל החירויות האחרות" (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז(2) 871, 878 (1953) (להלן: **קול העם**)). כן, נפסק כי מדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (ע"פ 255/68 **מדינת ישראל נ' בן משה**, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)). בתי המשפט הכירו כי זרימה חופשית של מידע היא תנאי למשטר דמוקרטי (ע"א 751/10 **פלוני נ' דיין** (8.2.2012) (להלן: **ערעור דיין**); בג"ץ 5239/11 **אורי אבנרי נ' הכנסת** (15.4.2015) בפסקה 6 לפסק דינו של השופט עמית).
3. נדבך מרכזי לחופש הביטוי הינו **חופש העיתונות**. לעיתונות תפקיד חשוב בהבעת ביקורת על מעשי השלטון וחשיפת תופעות שליליות בחברה. היא היא כיכר העיר בה מובעות דעות שונות. כן, לעיתונות תפקיד מרכזי בהבאת מידע אקטואלי בפני הציבור, וכזאת היא משקפת לא רק את זכות העיתונאי להשמיע, אלא גם את זכות הציבור לדעת (ערעור דיין). לאור זאת, במובנים רבים חופש העיתונות משמש מעין "נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה" (שם). בעידן הגלובאלי, זרימת המידע אינה מתבטאת רק בכלי תקשורת מקומיים אלא גם בסיקור המתרחש על ידי כלי תקשורת בינלאומיים וזרים ובצריכת כלי תקשורת זרים.
4. נוכח עוצמתן של חופש הביטוי, חופש העיתונות והזכות לקבל מידע, הגבלתן שמורה למקרי קיצון חריגים ובכפוף לפסקת ההגבלה, וכאשר מתקיימת "וודאות קרובה לפגיעה ממשית ורצינית באינטרס אחר" (**קול העם**). פגיעה בכלי תקשורת מובילה באופן ישיר לפגיעה בזכות לקבלת מידע ובחופש הביטוי של העיתונאים. הדבר עלול להוביל גם לאפקט מצנן ולצנזורה עצמית, אשר יובילו מצדם לצמצום השיח ולפגיעה במרחב הדמוקרטי.

5. הצעת החוק, על נוסחיה השונים, נועדה לקבוע הסדר להטלת מגבלות שונות על כלי תקשורת זר, עת משתכנע שר הביטחון או ראש הממשלה כי שידוריו פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, וזאת על בסיס חוות דעת של גורמי הביטחון הכוללים את צה"ל, הצנזור, השב"כ והמוסד.
6. פגיעה ודאית בביטחון המדינה עשויה להוות תכלית ראויה להגבלת חופש הביטוי. אולם **הכשל של הצעת החוק הינה שהיא לוקה בקשר סיבתי קלוש בין האמצעי לבין מניעת פגיעה בביטחון המדינה.**
7. החוק נועד להוסיף אמצעים על אלו שכבר קיימים בחקיקה. בין היתר קיימות עבירות ביטחוניות רבות, שחלות גם על עיתונאים. אם הערוץ הזר משתייך לארגון טרור, ישנם אמצעים רבים לפעול נגד אנשיו בחוק המאבק בטרור. כמו כן, לפי המצב החוקי הקיים ניתן למנוע פרסום של מידע בעל פוטנציאל לפגיעה בביטחון המדינה והדבר בסמכותו של הצנזור הצבאי. ויודגש, סמכות זו חלה גם בעניינם של גופי תקשורת זרים. לצנזור נתונות גם סמכויות ענישה, ובמקרים בהם לא מובאים לאישורו חומרים טרם פרסומם, או שאלו פורסמו חרף איסורו, הוא רשאי להגיש תלונה למשטרה נגד גוף התקשורת הסורר. כלומר, קיים בחוק הסדר שנועד למנוע פרסומים אשר עלולים לפגוע בביטחון המדינה.
8. אכן, הצנזור איננו רשאי לסגור כלי תקשורת, וטוב שכך. סגירת כלי תקשורת היא אקט קיצוני אשר כולל מניעת פרסומים אשר חורגים מאלו המובילים לפגיעה בביטחון המדינה. הצנזור, על כל הקשיים המגולמים בפיקוח אינטנסיבי של מערכת הביטחון על העיתונות, מחויב לברור רק את הפרסומים אשר חותרים תחת בטחון המדינה, ולאפשר את יתר הפעילות של גוף התקשורת.
9. אלא שגם האמצעים המוצעים בחוק המוצע לא יביאו ל"סגירת" כלי התקשורת הזר, שממילא פועל מחוץ למדינה ולא להפסקת שידוריו. האמצעים הכלולים בחוק ממילא אינם יכולים למנוע מגוף התקשורת הזר לפעול, או להעביר שידורים מישראל, ולכל היותר יש באמצעים אלו להקשות במעט על גוף השידור הזר.
10. גם האמצעים שנועדו למנוע את שידוריו של גוף השידורים הזר בישראל לוקים בקשר סיבתי קלוש בין האמצעי לתכלית הביטחונית. בעידן הנוכחי, מרבית התכנים מופצים גם כך ברשתות החברתיות במרשתת, ומי שרוצה מאד לצפות בתכנים של ערוצי השידור הזרים יכול לעשות זאת בקלות רבה, גם לא דרך אתר האינטרנט של הערוץ, שלכאורה ייחסם.
11. **הקשר הסיבתי הקלוש בין האמצעים המוצעים לבין התכלית הביטחונית חושף מעצמו כי תכליתו האמיתית של ההסדר המוצע איננה ביטחונית אלא מדינית או פוליטית.** מטרתה של ההצעה להטיל סנקציות על כלי שידור זרים, או להעביר מסר ששידוריהם לא לרוחה של הממשלה, שהם לא רצויים או להכתיים את שמו של הערוץ הזר. כלומר – התכלית האמיתית אינה הגנה על ביטחון המדינה אלא אמצעים להיאבק בכלי תקשורת זרים שאינם עוברים על חוקי המדינה ואינם שייכים לארגוני טרור. לא בכדי מכונה החוק חוק אלג'זירה, שכן עד היום לא נמצאה עילה ביטחונית לפעול נגד הערוץ או מי מעובדיו, והדרישה למנוע ממנו לשדר מישראל נובעת ממניעים מדיניים או פוליטיים.
12. **חוק שמטרתו השתקת גורמי שידור זרים שאימצו קו ביקורתי כלפי המדינה, או אשר מבטאים גם קולות נורטיבים של גורמים עוינים אינו לתכלית ראויה.** תכלית זו הינה פסולה. אין בה די כדי להצדיק את האמצעים המוצעים בחוק, גם אם התכנים צורמים, או מעוררים שאט נפש. לכן ההסדר המוצע איננו צולח את המבחן הראשון של פסקת ההגבלה, מבחן התכלית הראויה.
13. אם כן, **ההסדר בבסיסו איננו חוקתי ואין מקום לקדמו.**

14. בנוסף, נוסח החוק אותו מקדם יו"ר הוועדה כולל פגיעות נוספות בזכויות חוקתיות, אשר מעמיקות את חוסר המידתיות של החוק, לרבות הארכת תוקפו והארכת משכי הזמן שבהם ניתן להפעיל את האמצעים. חמורה במיוחד הצעת היו"ר לשנות את הגדרתו של "מכשיר המשמש לאספקת תכנים", הקבועה בסעיף 1 לחוק המוצע, כך שזה יכלול גם מכשירי טלפונים חכמים אישיים. החרמת טלפון של עיתונאי העברתו לרשויות, ולא בשל חשד אישי כלפיו שעבר עבירה, מסכנת את החיסיון העיתונאי ואת חופש העיתונות. על טלפון של עיתונאי צבור מידע רגיש ורב, לרבות מקורותיו, ושיחותיו עמם.
15. לאור המכלול, אין מקום לקידום הצעת החוק האמורה.

בכבוד רב ובברכה,

הגר שחטר, עו"ד

העתק:

חברי הוועדה

נספח ע' 11

הנוסח המוצע מיום 18.3.2024

עמ' 85

בחר פריט.

מספר פנימי : 2215077
מספר סימוכין : 2024-000292
נספח מס' מ-1720/א'

נוסח לקראת הדיון ביום שני, 18.3.24

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024

הגדרות 1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין שלא בתשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951¹;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017;⁵

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם עיקר תכליתו לשימוש אישי;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א(א) ו-(ב) לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לא לחוק התקשורת;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13ב לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם ספקי תכנים כהגדרתו בסעיף כאמור, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה זשמע או רצף תוכני שמע המסופקים לציבור לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו כל התנאים האלה:

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990;⁶ הוא אינו ערוץ הכנסת כהגדרתו בחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד – 2003⁷; הוא אינו ערוצי הטלוויזיה המשודרים על ידי תאגיד השידור הישראלי כהגדרתו בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014.⁸

(2) עיקר שידוריו אינו בשפה העברית;

(3) עיקר שידוריו אינו מישראל;

משרד המשפטים

והתקשורת - נבקש

התייחסותכם

לניסוח תנאי

הסעיף.

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"ד, עמ' 32.

⁸ ס"ח התשע"ד, עמ' 778.

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לפי סעיף 40 לחוקיסוד: הממשלה⁹, והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023);

"פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972¹⁰;

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945¹¹;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייהזשמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

2. (א) אם שוכנע ראש הממשלה ושר התקשורת כי התכנים המשודרים של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להורות על אחד או יותר מאלה –

(1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;

(2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;

(3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים; ניתנה הוראה כאמור, לא תבוצע חדירה למכשיר המשמש לאספקת תכנים.

משרד התקשורת-
נבקש כי תעבירו
נוסח להבהרה כי
מדובר באספקת
התכנים
המשודרים.

(4) להורות לגורם האחראי על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

⁹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.
¹⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.
¹¹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א), לא תינתן אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת לפחות חוות דעת מקצועית אחת מגורמי הביטחון, בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון התבקשו ליתן חוות דעת כזו, ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת מטעם גורמי הביטחון שהביאו את התייחסותם לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה.

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו; ההוראה תפורסם ברשומות.

תוקף ההוראות 3. הוראה לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על ארבעים וחמישה ימים; ואולם אם שוכנע ראש הממשלה כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על ארבעים וחמישה נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).

סמכויות מפקחים 4. סעיפים 11א(א) ו-11ב(א), 11ב(א)(1) עד (3), 11ג ו-11ה לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשינויים האלה:

- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
- (2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
- (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א)(3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;
- (4) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(3), יראו כאילו מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 11ה(א) לפקודת הטלגרף;

משרד המשפטים
ומשרד התקשורת
רוב הדברים
המפורטים בסעיף
11ה לא רלוונטיים
לענייננו, נבקש
התייחסותכם.

- (5) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)2, יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל ;
- (6) לצורך ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר לפי סמכויותיו של שוטר לפי לכל דין.
5. אישור הוראה לפי סעיפים 2 ו-3 על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות האלה :
- (1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ;
- (2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה ; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט ;
- (3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.
6. שמירת סמכויות 6. אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן :
- (1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת ;
- (2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט ;
- (3) הסמכויות הקבועות בפקודת הטלגרף ;
- (4) סמכותו של צנזור ;
- (5) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.
7. תוקף חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

נספח ע/12

**הנוסח המוצע לקראת ישיבת
הוועדה שנקבעה ליום 26.3.2024**

עמ' 91

נוסח הצעת החוק לאחר הטמעת ההסתייגות שהתקבלו בוועדה ביום 18.3.2024

על הסתייגויות אלה הוגשו רויזיות

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל),

התשפ"ד–2024

הגדרות

1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין שלא בתשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951¹;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017⁵;

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם עיקר תכליתו לשימוש אישי;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א(א) ו-(ב) לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לחוק התקשורת;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13ב לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם ספקי תכנים כהגדרתו בסעיף כאמור, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה-ושמע או רצף תוכני שמע המסופקים לציבור לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו כל התנאים האלה:

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990⁶; הוא אינו ערוץ הכנסת כהגדרתו בחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד – 2003⁷; הוא אינו ערוצי הטלוויזיה המשודרים על ידי תאגיד השידור הישראלי כהגדרתו בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014.⁸

(2) עיקר תוכני צפייה-ושמע של הערוץ אינם בשפה העברית;

~~(3) עיקר הפעולות שמבצע הערוץ לשם הפקת תוכני צפייה-ושמע אינם מישראל;~~

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"ד, עמ' 32.

⁸ ס"ח התשע"ד, עמ' 778.

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה,⁹ והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023);

"פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972¹⁰;

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945¹¹;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה ושמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

2. (א) אם שוכנע ראש הממשלה כי התכנים המשודרים של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להורות על אחד או יותר מאלה –

- (1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;
- (2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;
- (3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ הזר; לא תבוצע חדירה לצידוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי שנתפס בהתאם להוראה כאמור.
- (4) להורות לגורם האחראי על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

(5) להורות לגופי הממשלה הרלוונטיים לחסום בכל דרך את קליטתו

או שידוריו של ערוץ כאמור

⁹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.
¹⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.
¹¹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א), לא תינתן אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת לפחות חוות דעת מקצועית אחת מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון או המטה לביטחון לאומי התבקשו ליתן חוות דעת כזו גם אם לא הגישו כולם חוות דעת בפועל, ~~ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת בעל-פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו להביא את התייחסותם כאמור לרבות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה; לא הגיש גורם ביטחון את חוות דעתו אין בכך כדי לעכב את אישור ההחלטה, ובלבד שמצויה בידי הממשלה או הקבינט התשתית העובדתית הנדרשת.~~

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו; ההוראה תפורסם ברשומות.

~~הוראה לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על ארבעים וחמישה ימים, ואולם אם שוכנע ראש הממשלה כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על ארבעים וחמישה נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).~~
אם לאחר מתן הוראה לפי סעיף 2(א) שוכנע שר הביטחון כי התנאים המפורטים בסעיף 2(א) השתנו, רשאי שר התקשורת בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, להודיע על ביטול ההוראה.

תוקף ההוראות 3.

(א) סעיפים 11א(א) ו-11ב(ב), 11ב(א)(1) עד (3), 11ג לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשינויים האלה:

סמכויות מפקחים 4.

- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
- (2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
- (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א)(3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;

(ב) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(3), יפעל מפקח לתפוס את המכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ הזר, המפקח ישיב את המכשיר לבעליו או ממי שממנו נתפס לא יאוחר מתום תוקפת הוראת השר כאמור.

(ג) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל;

(ד)

לצורך ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר לפי סמכויותיו של שוטר לפי לכל דין.

אישור הוראה לפי סעיפים 2-3
5. על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות האלה:

(1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות מרגע כניסתה לתוקף;

(2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה, ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;

(3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.

שמירת סמכויות
6. אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:

(1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;

(2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;

(3) הסמכויות הקבועות בפקודת הטלגרף;

(4) סמכותו של צנזור;

(5) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.

תוקף
7. חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם. חוק זה יעמוד בתוקפו עד מועד סיום תקופת חירום, כהגדרתו בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה.

נספח ע/13

**הנוסח המוצע בעקבות ישיבת
הוועדה שהתקיימה ביום 26.3.2024**

עמ' 97

נוסח הצעת החוק לאחר קבלת רביזיה בוועדה ביום 26.3.2024 – לקראת המשך הדיון

בשעה 12:40

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל),

התשפ"ד–2024

הגדרות

1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין שלא בתשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951¹;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017;⁵

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם עיקר תכליתו לשימוש אישי;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א(א) ו-(ב) לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לחוק התקשורת;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13ב לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם ספקי תכנים כהגדרתו בסעיף כאמור, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה-ושמע או רצף תוכני שמע המסופקים לציבור לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו כל התנאים האלה:

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990;⁶ הוא אינו ערוץ הכנסת כהגדרתו בחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד – 2003;⁷ הוא אינו ערוצי הטלוויזיה המשודרים על ידי תאגיד השידור הישראלי כהגדרתו בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014.⁸

(2) עיקר תוכני צפייה-ושמע של הערוץ אינם בשפה העברית;

(3) עיקר הפעולות שמבצע הערוץ לשם הפקת תוכני צפייה-ושמע אינם מישראל;

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"ד, עמ' 32.

⁸ ס"ח התשע"ד, עמ' 778.

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה,⁹ והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023);

"פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972¹⁰;

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945¹¹;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה ושמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

2. (א) אם שוכנע ראש הממשלה כי התכנים המשודרים של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להורות על אחד או יותר מאלה –

- (1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;
- (2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;
- (3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ הזר; לא תבוצע חדירה לצידוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי שנתפס בהתאם להוראה כאמור.
- (4) להורות לגורם האחראי על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

⁹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.
¹⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.
¹¹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א), לא תינתן אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת לפחות חוות דעת מקצועית אחת מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון או המטה לביטחון לאומי התבקשו ליתן חוות דעת כזו גם אם לא הגישו כולם חוות דעת בפועל; ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת בעל-פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו להביא את התייחסותם כאמור. לרבות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה; לא הגיש הציג גורם ביטחון את חוות דעתו אין בכך כדי לעכב את אישור ההחלטה, ובלבד שמציגה ששוכנעה בידה הממשלה או הקבינט ועדת השרים שמונחת בפניה התשתית העובדתית הנדרשת.

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו; ההוראה תפורסם ברשומות.

תוקף ההוראות 3. הוראה לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על ארבעים וחמישה ימים; ואולם אם שוכנע ראש הממשלה כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על ארבעים וחמישה נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).

סמכויות מפקחים 4. (א) סעיפים 11א(א) ו-11ב(א) עד (3), 11ג לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשינויים האלה:

- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
- (2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
- (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א)(3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;
- (ב) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(3), יפעל מפקח לתפוס את המכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ הזר, המפקח ישיב את המכשיר לבעליו או ממי שממנו נתפס לא יאוחר מתום תוקפת הוראת השר כאמור.

(ג) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל;

(ד)

לצורך ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר לפי סמכויותיו של שוטר לפי לכל דין.

אישור הוראה לפי 5. על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות סעיפים 2 ו-3 האלה:

(1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות מרגע כניסתה לתוקף;

(2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;

(3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.

שמירת סמכויות 6. אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:

(1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;

(2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;

(3) הסמכויות הקבועות בפקודת הטלגרף;

(4) סמכותו של צנזור;

(5) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.

תוקף 7. חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

נספח ע/14

**נוסח הוראת השעה שאושר בוועדה
לביטחון לאומי ביום 27.3.2024**

עמ' 103

נוסח הצעת החוק לקראת המשך הדיון בתאריך 24-3-27

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024

הגדרות

1. בחוק זה –

"אתר אינטרנט" – אתר אינטרנט, לרבות יישומון, שיש לציבור או לחלק ממנו אפשרות כניסה או גישה אליו, אף אם הכניסה או הגישה אליו דורשות שימוש בקוד או בסיסמה, בין בתשלום ובין שלא בתשלום, בין שהשרת שהוא מאוחסן בו נמצא בישראל ובין שהוא נמצא מחוץ לישראל;

"גורם אחראי" – כל אחד מאלה, לפי העניין: ספק תכנים, ספק גישה לאינטרנט, ספק שירות אחסון או בעלים של מקום כהגדרתו בחוק הגבלת שימוש במקום;

"גורמי ביטחון" – צבא הגנה לישראל, לרבות צנזור, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

"הכרזה על מצב מיוחד בעורף" – ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951¹;

"ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי;

"חוק הגבלת שימוש במקום" – חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה–2005²;

"חוק הפצת שידורים" – חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב–2012³;

"חוק התקשורת" – חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982⁴;

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 426.

³ ס"ח התשע"ב, עמ' 286.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 218.

"חוק סמכויות באינטרנט" – חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017;⁵

"מכשיר המשמש לאספקת תכנים" – מערכת, מנגנון, מכשיר, מיתקן, ציוד או אבזר אחרים שתכליתם העיקרית לשמש לאספקת תכנים, ובכלל זה לצילום, אחסון, הפקה או שידור של התכנים; לעניין זה לא יראו בציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי כמכשיר אם עיקר תכליתו לשימוש אישי;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 11א(א) ו-(ב) לפקודת הטלגרף, או מי שמונה לפי סעיף 37 לחוק התקשורת;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט(א) לחוק התקשורת;

"ספק שירותי אחסון" – כהגדרתו בחוק סמכויות באינטרנט;

"ספק תכנים" – כהגדרתו בסעיף 13ב לחוק הפצת שידורים אף אם אינו רשום במרשם ספקי תכנים כהגדרתו בסעיף כאמור, ובכלל זה בעל רישיון לשידורים כהגדרתו בחוק התקשורת;

"ערוץ" – רצף תוכני צפייה-ושמע או רצף תוכני שמע המסופקים לציבור לפי סדר ומועדים שהוחלטו מראש;

"ערוץ זר" – ערוץ שמתקיימים לגביו כל התנאים האלה:

(1) הוא אינו מורשה לשידורים כהגדרתו בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990;⁶ הוא אינו ערוץ הכנסת כהגדרתו בחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד – 2003;⁷ הוא אינו ערוצי הטלוויזיה המשודרים על ידי תאגיד השידור הישראלי כהגדרתו בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד–2014.⁸

(2) עיקר תוכני צפייה-ושמע של הערוץ אינם בשפה העברית;

(3) עיקר הפעולות שמבצע הערוץ לשם הפקת תוכני צפייה-ושמע אינם מישראל;

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 2650.

⁶ ס"ח התש"ן, עמ' 59.

⁷ ס"ח התשס"ד, עמ' 32.

⁸ ס"ח התשע"ד, עמ' 778.

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה,⁹ והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023);

"פקודת הטלגרף" – פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972¹⁰;

"צנזור" – כמשמעותו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945¹¹;

"שידור" – מתן גישה לתוכני צפייה ושמע או לתוכני שמע, בזמן אמיתי.

מניעת פגיעה
בביטחון המדינה
מגוף שידורים זר

2. (א) אם שוכנע ראש הממשלה כי התכנים המשודרים של ערוץ זר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להורות על אחד או יותר מאלה –

- (1) להורות לספק תכנים על הפסקת שידור של ערוץ כאמור;
- (2) להורות על סגירת משרדי ערוץ כאמור הנמצאים בשטח ישראל;
- (3) להורות על תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ הזר; לא תבוצע חדירה לציוד קצה רט"ן כהגדרתו בסעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי שנתפס בהתאם להוראה כאמור.
- (4) להורות לגורם האחראי על הסרת אתר האינטרנט של ערוץ כאמור, אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

⁹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.
¹⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.
¹¹ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 855.

(ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א), לא תינתן אלא לאחר שתוצג לפני ראש הממשלה ושר התקשורת לפחות חוות דעת מקצועית אחת מגורמי הביטחון, לרבות בדבר התשתית העובדתית לעניין פגיעה ממשית בביטחון המדינה, ולאחר שכל גורמי הביטחון התבקשו ליתן חוות דעת כזו ובלבד שטרם אישורה של ועדת השרים או הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה, יוצגו בפניה כלל חוות הדעת בעל-פה או בכתב מטעם גורמי הביטחון שהתבקשו להביא את התייחסותם כאמור, לרבות לתשתית העובדתית לצורך מתן ההוראה בשל פגיעה ממשית בביטחון המדינה; לא הציג גורם ביטחון את חוות דעתו אין בכך כדי לעכב את אישור ההחלטה, ובלבד ששוכנעה הממשלה או ועדת השרים שמונחת בפניה התשתית העובדתית הנדרשת.

(ג) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תגבר על היתר או הוראה אחרת שניתנו לפני תחילתה.

(ד) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תיכנס לתוקפה עם מסירתה למי שהיא חלה עליו; ההוראה תפורסם ברשומות.

תוקף ההוראות 3. הוראה לפי סעיף 2(א) תהיה בתוקף לתקופה האמורה בה ושלא תעלה על ארבעים וחמישה ימים; ואולם אם שוכנע ראש הממשלה כי התנאים המפורטים בסעיף האמור ימשיכו להתקיים גם לאחר התקופה האמורה, רשאי שר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים או הממשלה להאריך את תקופת תוקפה לתקופה שלא תעלה על ארבעים וחמישה נוספים בכל פעם, בכפוף להתקיימות האמור בסעיף 2(ב).

סמכויות מפקחים 4. (א) סעיפים 11א(א) ו-11ב(א), 11ב(א)(1) עד (3), 11ג לפקודת הטלגרף יחולו לעניין חוק זה, בשינויים האלה:

- (1) מפקח מוסמך לפקח על ביצוע חוק זה והוראות לפיו;
- (2) הסמכויות לפי פקודת הטלגרף שנוגעות למכשירים אלחוטיים יחולו גם לגבי מכשירים המשמשים לאספקת תכנים;
- (3) על אף האמור בסעיף 11ב(א)(3) לפקודת הטלגרף, מפקח לא ייכנס למקום המשמש למגורים;
- (ב) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(3), יפעל מפקח לתפוס את המכשיר המשמש לאספקת תכני הערוץ הזר, המפקח ישיב את המכשיר לבעליו או ממי שממנו נתפס לא יאוחר מתום תוקפת הוראת השר כאמור.

(ג) נתן שר התקשורת הוראה לפי סעיף 2(א)(2), יפעל המפקח לסגירה של משרדי הערוץ הנמצאים בשטח ישראל;

(ד)

לצורך ביצוע סמכויות המפקח לפי חוק זה רשאי שוטר לסייע באמצעות שימוש בכוח סביר לפי סמכויותיו של שוטר לפי לכל דין.

אישור הוראה לפי 5. על הוראה לפי סעיף 2(א), ובכלל זה הארכתה לפי סעיף 3, יחולו ההוראות סעיפים 2 ו-3 האלה:

(1) היא תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות מרגע כניסתה לתוקף;

(2) נשיא בית משפט מחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה כאמור בסעיף 2(ד), אם לשנות אותה לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה; ההוראה תעמוד בתוקפה עד קבלת החלטה אחרת של בית משפט;

(3) סעיפים 8 עד 12 לחוק סמכויות באינטרנט יחולו, בשינויים המחויבים, על הליכים לפי סעיף זה.

שמירת סמכויות 6. אין בחוק זה כדי לגרוע מהסמכויות המפורטות להלן, אלא כדי להוסיף עליהן:

(1) הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת;

(2) הסמכויות הקבועות בחוק סמכויות באינטרנט;

(3) הסמכויות הקבועות בפקודת הטלגרף;

(4) סמכותו של צנזור;

(5) סמכות אחרת למניעת פרסום לפי כל דין.

תוקף 7. חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) או עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם שבהם.

נספח ע/15

מכתב מיצוי הליכים מיום

28.3.2024

עמ' 109



28 במרץ 2024

עו"ד גלי בהרב מיארה, יועמ"ש

עו"ד שגית אפיק, יועמ"ש

הכנסת

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בבטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד - 2023

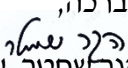
הרינו לפנות אליכם בטרם הגשת עתירה לבג"ץ בדרישה לבטל את החוק שבנדון, ככל שאכן יעבור בימים הקרובים בקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת.

הגם שאין להשקפתנו טעם בפניית "מיצוי הליכים" בעתירה חוקתית, והגם שעמדתנו ממילא נשמעה בהליכי החקיקה, ונדחתה, נבקש את התייחסותכם, מעבר לנדרש, ורק כדי למקד את המחלוקות (ר' בג"ץ 2905/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל**, פסקה 80 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (12.7.2021)).

להלן עמדתנו:

- ביום 27.3.2024 אישרה הוועדה לבטחון לאומי את נוסח הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בבטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד – 2023 (להלן: **החוק**, או **חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר**), לקראת העלאתה לקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת. ההצבעה עתידה להתקיים במהלך שבוע הבא, טרם יציאת הכנסת לפגרה.
- החוק, אשר מעגן בחקיקה את הוראות תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בבטחון המדינה), התשפ"ד-2023 (להלן: **תקנות שעת החירום**), נועד לקבוע הסדר להטלת מגבלות שונות על כלי תקשורת זר, עת משתכנע ראש הממשלה כי שידוריו פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, וזאת על בסיס חוות דעת של גורמי הביטחון הכוללים את צה"ל, הצנזור, השב"כ והמוסד.
- כפי שפורט בהרחבה במכתבנו מיום 11.3.2024, החוק איננו חוקתי ויוביל לרמיסה בלתי מידתית של חופש הביטוי וחופש העיתונות.
- לשם הנוחות, מכתבנו מיום 11.3.2024 מצורף ומסומן א'.
- אלא שנוסח החוק שאושר הינו קיצוני עוד יותר מהנוסח שעמד לנגד עינינו במועד כתיבת המכתב. תקנות שעת החירום ומרבית נוסחי החוק שהובאו לבחינת הוועדה כללו מנגנון מובנה של ביקורת שיפוטית, אשר חייב את הממשלה להביא הוראה להטלת סנקציה על גוף תקשורת זר בפני נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו, שבתורם ידונו בה בתוך שלושה ימים ויהיו מוסמכים **"לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה"** (ראו סעיף 5 להצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד – 2024, תזכיר חוק מיום 12.2.2024, ולמרבית הנוסחים שהובאו לבחינת הוועדה לבטחון לאומי).

5. בסעיף 5 לחוק אשר יובא לאישור המליאה, נמחקה סמכות בית המשפט לבטל או לאשר הוראה כאמור, וכעת החוק מתיר לו רק "לשנות אותה או לקצוב את תקופת תוקפה".
6. נראה שלשון החוק חוסמת את בית המשפט מלבטל הוראה להטלת סנקציות על גוף שידורים זר, ולהתערב מקום בו הוא מזהה פגיעה בלתי מידתית בזכויות חוקתיות. מסקנה זו עולה מהדיונים שהתקיימו בהצעת החוק בוועדה ובמסגרתם שינוי הנוסח של סעיף 5 נעשה בתגובה להתנגדותם של חלק מחברי הוועדה לעצם מתן סמכות לבית המשפט להתערב בהחלטת ראש הממשלה.
7. פרשנות זו עולה גם מהעובדה שמדובר בשינוי נוסח של תקנות שעת החירום אשר עמדו בתוקף עד ליום 20.1.2024, ואשר מכוחן הוטלו סנקציות על הערוץ אל-מיאדין. חזקה כי שינוי של דבר חקיקה הוא בעל משמעות, וההחלטה לשנות נוסח הכולל את הסמכות לבטל הוראה לכזה שכולל סמכות רק לשנותה, משמעותה כי הסמכות לביטול הוראה מתאינת.
8. בדומה להגבלת סמכות בית המשפט לדון בסבירות החלטה בתיקון 3 לחוק יסוד: השפיטה, כך גם צמצום סמכותו של בית המשפט להתערב בהחלטה בעניינינו גורמת לפגיעה אנושה "בשניים מהמאפיינים הגרעיניים של שיטתנו הדמוקרטית – עקרון הפרדת הרשויות ועקרון שלטון החוק" (בג"ץ 5658/23 **התנועה למאן איכות השלטון נ' הכנסת**, פסקה 140 לפסק דינה של הנשיאה חיות (1.1.2024)).
9. לאור זאת, נבקש כי תבהירו מהי הפרשנות של הייעוץ המשפטי לכנסת ושל הייעוץ המשפטי לממשלה לסעיף 5 לחוק. האם הנוסח שהועבר למליאה מסמיך את בית המשפט לבטל הוראה להטלת סנקציות על גוף שידורים זר, או שמא רק לשנותה או לקוצבה?
10. בהנתן שהחוק עתיד לעלות לקריאה שניה ושלישית במהלך השבוע הקרוב, נודה להתייחסותכם בדחיפות, ועד ליום שני, 1.4.2024.

בברכה,

 הגרשחטר, עו"ד



11 במארס 2024

לכבוד

ח"כ צבי פוגל, יו"ר

הוועדה לביטחון לאומי

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בבטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) התשפ"ד

2024 -

ביום 12.2.2024 פורסם נוסח להצעת החוק שבנדון, אשר נוסחה כהצעת חוק ממשלתית. ביום 20.2.2024, בבוקר הדיון שנקבע בוועדה בעניינה של הצעת החוק, פרסם יו"ר הוועדה את הערותיו להצעת החוק הממשלתית. נוכח הקושי להתייחס להערות היו"ר ללא הכנה מראש, הדיון בעניין נדחה.

ביום 7.3.2024 נקבע דיון נוסף בעניין, ולקראתו פורסמו נוסח מתוקן מטעם היו"ר, וכן נוסח מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה.

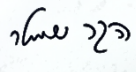
האגודה לזכויות האזרח מתנגדת לחוק על נוסחיו. להלן טעמינו:

1. פגיעה שלטונית בכלי תקשורת רומסת את חופש הביטוי הן של כלי התקשורת והן של אזרחי המדינה שרוצים לצרוך את שידוריו.
2. חופש הביטוי הינו זכות אדם חוקתית, המהווה "את התנאי המוקדם למימוש של כמעט כל החירויות האחרות" (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז(2) 871, 878 (1953) (להלן: **קול העם**)). כן, נפסק כי מדובר ב"ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (ע"פ 255/68 **מדינת ישראל נ' בן משה**, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)). בתי המשפט הכירו כי זרימה חופשית של מידע היא תנאי למשטר דמוקרטי (ע"א 751/10 **פלוני נ' דין** (8.2.2012) (להלן: **ערעור דין**); בג"ץ 5239/11 **אורי אבנרי נ' הכנסת** (15.4.2015) בפסקה 6 לפסק דינו של השופט עמית).
3. נדבך מרכזי לחופש הביטוי הינו **חופש העיתונות**. לעיתונות תפקיד חשוב בהבעת ביקורת על מעשי השלטון וחשיפת תופעות שליליות בחברה. היא היא כיכר העיר בה מובעות דעות שונות. כן, לעיתונות תפקיד מרכזי בהבאת מידע אקטואלי בפני הציבור, וככזאת היא משקפת לא רק את זכות העיתונאי להשמיע, אלא גם את זכות הציבור לדעת (ערעור דין). לאור זאת, במובנים רבים חופש העיתונות משמש מעין "נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה" (שם). בעידן הגלובאלי, זרימת המידע אינה מתבטאת רק בכלי תקשורת מקומיים אלא גם בסיקור המתרחש על ידי כלי תקשורת בינלאומיים וזרים ובצריכת כלי תקשורת זרים.
4. נוכח עוצמתן של חופש הביטוי, חופש העיתונות והזכות לקבל מידע, הגבלתן שמורה למקרי קיצון חריגים ובכפוף לפסקת ההגבלה, וכאשר מתקיימת "וודאות קרובה לפגיעה ממשית ורצינית באינטרס אחר" (**קול העם**). פגיעה בכלי תקשורת מובילה באופן ישיר לפגיעה בזכות לקבלת מידע ובחופש הביטוי של העיתונאים. הדבר עלול להוביל גם לאפקט מצנן ולצנזורה עצמית, אשר יובילו מצדם לצמצום השיח ולפגיעה במרחב הדמוקרטי.

5. הצעת החוק, על נוסחיה השונים, נועדה לקבוע הסדר להטלת מגבלות שונות על כלי תקשורת זר, עת משתכנע שר הביטחון או ראש הממשלה כי שידוריו פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, וזאת על בסיס חוות דעת של גורמי הביטחון הכוללים את צה"ל, הצנזור, השב"כ והמוסד.
6. פגיעה ודאית בביטחון המדינה עשויה להוות תכלית ראויה להגבלת חופש הביטוי. אולם **הכשל של הצעת החוק הינה שהיא לוקה בקשר סיבתי קלוש בין האמצעי לבין מניעת פגיעה בביטחון המדינה.**
7. החוק נועד להוסיף אמצעים על אלו שכבר קיימים בחקיקה. בין היתר קיימות עבירות ביטחוניות רבות, שחלות גם על עיתונאים. אם הערוץ הזר משתייך לארגון טרור, ישנם אמצעים רבים לפעול נגד אנשיו בחוק המאבק בטרור. כמו כן, לפי המצב החוקי הקיים ניתן למנוע פרסום של מידע בעל פוטנציאל לפגיעה בביטחון המדינה והדבר בסמכותו של הצנזור הצבאי. ויודגש, שמכות זו חלה גם בעניינם של גופי תקשורת זרים. לצנזור נתונות גם סמכויות ענישה, ובמקרים בהם לא מובאים לאישורו חומרים טרם פרסומם, או שאלו פורסמו חרף איסורו, הוא רשאי להגיש תלונה למשטרה נגד גוף התקשורת הסורר. כלומר, קיים בחוק הסדר שנועד למנוע פרסומים אשר עלולים לפגוע בביטחון המדינה.
8. אכן, הצנזור איננו רשאי לסגור כלי תקשורת, וטוב שכך. סגירת כלי תקשורת היא אקט קיצוני אשר כולל מניעת פרסומים אשר חורגים מאלו המובילים לפגיעה בביטחון המדינה. הצנזור, על כל הקשיים המגולמים בפיקוח אינטנסיבי של מערכת הביטחון על העיתונות, מחויב לברור רק את הפרסומים אשר חותרים תחת בטחון המדינה, ולאפשר את יתר הפעילות של גוף התקשורת.
9. אלא שגם האמצעים המוצעים בחוק המוצע לא יביאו ל"סגירת" כלי התקשורת הזר, שממילא פועל מחוץ למדינה ולא להפסקת שידוריו. האמצעים הכלולים בחוק ממילא אינם יכולים למנוע מגוף התקשורת הזר לפעול, או להעביר שידורים מישראל, ולכל היותר יש באמצעים אלו להקשות במעט על גוף השידור הזר.
10. גם האמצעים שנועדו למנוע את שידוריו של גוף השידורים הזר בישראל לוקים בקשר סיבתי קלוש בין האמצעי לתכלית הביטחונית. בעידן הנוכחי, מרבית התכנים מופצים גם כך ברשתות החברתיות במרשתת, ומי שרוצה מאד לצפות בתכנים של ערוצי השידור הזרים יכול לעשות זאת בקלות רבה, גם לא דרך אתר האינטרנט של הערוץ, שלכאורה ייחסם.
11. **הקשר הסיבתי הקלוש בין האמצעים המוצעים לבין התכלית הביטחונית חושף מעצמו כי תכליתו האמיתית של ההסדר המוצע איננה ביטחונית אלא מדינית או פוליטית.** מטרתה של ההצעה להטיל סנקציות על כלי שידור זרים, או להעביר מסר ששידוריהם לא לרוחה של הממשלה, שהם לא רצויים או להכתיים את שמו של הערוץ הזר. כלומר – התכלית האמיתית אינה הגנה על ביטחון המדינה אלא אמצעים להיאבק בכלי תקשורת זרים שאינם עוברים על חוקי המדינה ואינם שייכים לארגוני טרור. לא בכדי מכונה החוק חוק אלג'זירה, שכן עד היום לא נמצאה עילה ביטחונית לפעול נגד הערוץ או מי מעובדיו, והדרישה למנוע ממנו לשדר מישראל נובעת ממניעים מדיניים או פוליטיים.
12. **חוק שמטרתו השתקת גורמי שידור זרים שאימצו קו ביקורתי כלפי המדינה, או אשר מבטאים גם קולות נורטיבים של גורמים עוינים אינו לתכלית ראויה.** תכלית זו הינה פסולה. אין בה די כדי להצדיק את האמצעים המוצעים בחוק, גם אם התכנים צורמים, או מעוררים שאט נפש. לכן ההסדר המוצע איננו צולח את המבחן הראשון של פסקת ההגבלה, מבחן התכלית הראויה.
13. אם כן, **ההסדר בבסיסו איננו חוקתי ואין מקום לקדמו.**

14. בנוסף, נוסח החוק אותו מקדם יו"ר הוועדה כולל פגיעות נוספות בזכויות חוקתיות, אשר מעמיקות את חוסר המידתיות של החוק, לרבות הארכת תוקפו והארכת משכי הזמן שבהם ניתן להפעיל את האמצעים. חמורה במיוחד הצעת היו"ר לשנות את הגדרתו של "מכשיר המשמש לאספקת תכנים", הקבועה בסעיף 1 לחוק המוצע, כך שזה יכלול גם מכשירי טלפונים חכמים אישיים. החרמת טלפון של עיתונאי העברתו לרשויות, ולא בשל חשד אישי כלפיו שעבר עבירה, מסכנת את החיסיון העיתונאי ואת חופש העיתונות. על טלפון של עיתונאי צבור מידע רגיש ורב, לרבות מקורותיו, ושיחותיו עמם.
15. לאור המכלול, אין מקום לקידום הצעת החוק האמורה.

בכבוד רב ובברכה,



הגר שחטר, עו"ד

העתק:

חברי הוועדה

נספח ע/16

**תשובת הייעוץ המשפטי לכנסת מיום
2.4.2024**

עמ' 115



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

המשנה ליועצת המשפטית לכנסת

ירושלים, כ"ב באדר ב' התשפ"ד
1 באפריל 2024

לכבוד
עו"ד הגר שחטר, האגודה לזכויות האזרח בישראל

שלום רב,

**הנדון: חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל)
התשפ"ד – 2024.
סימוכין: פנייתך מיום 28.3.2024**

במענה לפנייתך ליועצת המשפטית לכנסת מיום 28.3.2024 בעניין הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) התשפ"ד–2024 הנני מתכבדת להשיבך:

1. הצעת החוק אושרה בוועדה לביטחון לאומי לקריאה שנייה והשלישית ביום י"ז באדר ב' התשפ"ד (27 במרץ 2024) לאחר שקיימה מספר דיונים מעמיקים בנושא ואושרה היום במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית.
2. במכתבך את מבקשת כי נפעל לביטולו של החוק ככל שיתקבל, שכן לטענתך, אינו חוקתי ויוביל לרמיסה בלתי מידתית של חופש הביטוי והעיתונות, זאת תוך הפנייה למכתב מיום 11.3.2024. כמו כן, הנך מבקשת לקבל את עמדתנו ואת עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ביחס לפרשנות של סעיף 5 להצעת החוק.
3. ראשית, נציין כי תפקידו של הייעוץ המשפטי לכנסת הוא לייעץ לוועדות הכנסת ולחברי הכנסת במהלך הליך החקיקה. לאחר שהליך חקיקת החוק הושלם, אין זה בסמכותו של הייעוץ המשפטי לכנסת ליזום מהלך לביטול חוק. הסמכות לבטל חקיקה מצויה בידי הכנסת עצמה, באמצעות הצעת חוק פרטית או ממשלתית, וככל שתעלה הצעת חוק כזו, ניתן עליה את הדעת.
4. הוועדה לביטחון לאומי קיימה ששה דיונים מעמיקים ודיונים פנימיים רבים והחליטה על מספר שינויים כדוגמת:



הכנסת הלשכה המשפטית

- א. להפעלת סמכותו של שר התקשורת, נדרשת קביעה של ראש הממשלה כי שוכנע ששידוריו של הערוץ הזר המשדר בישראל פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה ולא של שר הביטחון, כפי שהוצע בהצעת החוק.
- ב. לראש הממשלה ניתנה סמכות להחליט האם להביא את ההחלטה לאישור הממשלה או הקבינט ולא הקבינט, כפי שהוצע בהצעת החוק.
- ג. אם תינתן הוראה בדבר תפיסת מכשיר המשמש לאספקת תכנים, לא תבוצע חדירה לאותו מכשיר, אלא רק תפיסת המכשיר עצמו, על מנת לצמצם את הפגיעה בזכות לפרטיות ולא תאפשר פגיעה בחיסיון המקורות וחיסיון המידע של העיתונאים.
- ד. הוראה של שר התקשורת תינתן רק לאחר שתוצג בפני ראש הממשלה ושר התקשורת לפחות חוות דעת מקצועית אחת מאחד מגורמי הביטחון אך זאת, לאחר שכל גורמי הביטחון הרלוונטיים התבקשו לחוות דעתם; וטרם אישור הממשלה או הקבינט יוצגו בפניה כלל החוות הדעת מטעם גורמי הביטחון וזאת על מנת שתונח בפניהם מלוא התשתית העובדתית הנדרשת לצורך מתן ההוראה.
5. טרם אישור הצעת החוק התעוררו קשיים בעניין סעיף 5 להצעת החוק שקבע הוראות בעניין ביקורת שיפוטית על החלטת הממשלה. במסגרת זאת, הסעיף קבע כי הוראה אשר ניתנה על ידי שר התקשורת ואושרה בהתאם להסדר המוצע בהצעת החוק, תובא לפני נשיא בית משפט מחוזי או סגנו בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-24 שעות מרגע כניסתה לתוקף. עוד קבע הסעיף כי נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו ידון בתוך שלושה ימים מיום כניסתה לתוקף של ההוראה ויוכל להחליט אם לאשר אותה, לבטל אותה או לקצוב את תקופת תוקפה של ההוראה. לאחר דיון ארוך בנושא זה החליטה הוועדה לאשר את הסעיף ולקבוע כי נשיא בית המשפט או סגנו יוכל לשנות את ההחלטה או לקצוב את תקופת תוקפה.
6. בעת הדיונים בהצעת החוק היה ברור כי ישנה חשיבות בעיגון מנגנון מובנה של ביקורת שיפוטית, כחלק משמירת האיזון של ההסדר כולו, וזאת על דרך קביעת ביקורת שיפוטית על הוראות של שר התקשורת, בהתאם להסדר שעוגן בהצעת החוק, ולא על דרך מתן זכות ערר. זאת, לאור ההבדל המהותי שבין שני תהליכים אלה, במיוחד ככל שמדובר בהעברת נטל ההוכחה.



הכנסת הלשכה המשפטית

7. כפי שהבהרתי בדיון שהתקיים ב-27 במרץ 2024, עמדתי המשפטית היא כי אין בנוסח אשר אושר בוועדה בכדי לשנות מקשת האפשרויות העומדת בפני שופט בבואו לבחון הוראה לפי נוסח הצעת החוק הממשלתית. כלומר, נשיא בית המשפט או סגנו שידון בתוקף הוראה יוכל לאשר את ההוראה, לבטלה או לקצוב את תקופת תוקפה לפי שיקול דעתו. לעמדתי, כפי שהובהרה בדיוני הוועדה, אין בשינוי זה בכדי לצמצם את סמכותו של בית המשפט מזו שניתנה לו בהצעת החוק הממשלתית, וראי דבריי בדיון הוועדה (דקה 12:27):

”אני רוצה לומר ולהבהיר שאם לשנות, כלומר הסמכות שניתנת לבית המשפט, הכוונה היא לאשר אותה או לבטל אותה, בדיוק מה שכתוב וזה הנוסח הממשלתי. שום דבר מהותי לא השתנה בסעיף”.

<https://main.knesset.gov.il/activity/committees/internalsecurity/pages/committeetvarchive.aspx?topicid=27651>

8. לאור האמור לעיל, לעמדתנו, בית המשפט יוכל להתערב מקום בו למשל הוא יזהה כי לא הונחה התשתית העובדתית הנדרשת לאישור ההחלטה או כי הפגיעה בזכויות החוקתיות אינה מידתית.

בברכה,

מירי פרנקל-שור, עו"ד

העתק:

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת