

י"ב בטבת התשפ"ה
28 בינואר, 2025

לכבוד:
הוועדה לבטחון לאומי, הכנסת

שלום רב,

הנדון: התייחסות להצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל) (תיקון - הוראת קבע), התשפ"ד-2024 (פ/4626/25)

איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר) ("איגוד האינטרנט"),¹ מתכבד להגיש את התייחסותו להצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל) (תיקון - הוראת קבע), התשפ"ד-2024 (להלן: "הצעת החוק"). כמפורט בהתייחסות זו, עמדתנו המקצועית היא שהצעת החוק הפרטית כלל אינה מגבירה את האפקטיביות של החוק בהגנה על ביטחון המדינה אך פוגעת בגישה של אזרחי ישראל למידע בצורה נרחבת – ואנו קוראים לממשלת ישראל ולחברי הכנסת להוסיף ולפתח את המענה המשפטי באמצעות חקיקה ממשלתית ועבודת מטה יסודית, כפי שהדגימה ממשלת ישראל בבג"ץ 2859/24 העוסק בחוקתיות ההסדר החקיקתי הקיים כבר בחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה.

I. רקע – ההסדר המשפטי הקיים מאז מלחמת חרבות ברזל

תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה), התשפ"ד-2023 שפורסמו ביום 20.10.2023 הסמיכו את שר התקשורת, בהסכמת שר הביטחון ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, להורות על חסימת אתרים, חסימת שידורים, סגירת משרדים והחרמת ציוד של גופי תקשורת לתקופה של עד 30 ימים. לפי התקנות, 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 לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני):

1. להורות לספק תכנים (לדוגמה, ערוץ טלוויזיה) 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 (ספק גישה לאינטרנט או ספק שירותי אחסון באינטרנט), אם השרת שעליו מאוחסן אתר האינטרנט נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם

¹ איגוד האינטרנט הישראלי הוא עמותה בלתי תלויה וללא כוונת רווח, המנהלת שתי תשתיות אינטרנט חיוניות בישראל - מרשמי שמות המתחם המדינתיים ("il" ו-"ישראל") והפצת המידע על אודותם ל-DNS, ומחלף האינטרנט הפנים-מדינתי (IX). האיגוד הוכרז בשנת 2018 כמפעיל "מערכת ממוחשבת חיונית" על פי חוק הסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 והוא מונחה על ידי מערך הסייבר הלאומי לענייני הגנת הסייבר של מערכת זו. במקביל לפעולתו התשתיתית, פועל האיגוד לקידום ושמירה על עקרונות דמוקרטיים בפעולתה של האינטרנט כתשתית טכנולוגית, מחקרית, חינוכית, תרבותית ועסקית בישראל. למידע נוסף, ראו <https://www.isoc.org.il>

הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל, או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של ערוץ כאמור.

הסמכות להורות על חסימת אתרי אינטרנט בישראל מכוח סעיף 4 של תקנות שעת החירום [הופעלה לראשונה](#) על ידי שר התקשורת ביום 13.11.2023 כנגד מספר אתרי אינטרנט של רשת אלמיאדין. ביום 16.11.2023 אושרה בבית המשפט המחוזי בתל-אביב הוראת שר התקשורת לחסום את אתרי האינטרנט של [רשת אלמיאדין](#) בישראל (בצ"א 29666-11-23 מדינת ישראל נ' מפעילי אתר האינטרנט almayadeen). ביום 17.12.2023 אושרה בשנית בבית המשפט המחוזי בתל-אביב הוראת שר התקשורת לחסום את אתרי האינטרנט של רשת אלמיאדין בישראל ל-30 ימים נוספים.

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 שנחקק ביום 2.4.2024 החליף את התקנות, והאריך את תוקף הוראות שר התקשורת לחסימת אתרים, חסימת שידורים, סגירת משרדים והחרמת ציוד של גופי תקשורת מתקופה של עד 30 ימים לתקופה של עד 45 ימים.

ביום 17.7.2024 אישרה מליאת הכנסת בקריאה שניה ושלישית את החקיקה להארכת הוראת השעה עקב התמשכות המלחמה, וביום 15.10.2024 פורסם [תזכיר חוק נוסף להארכת הוראת השעה](#) בשישה חודשים נוספים, עד ליום 31.5.2025, עקב התמשכות המלחמה. התזכיר הציע בנוסף לקבוע שתוקף הוראות שר התקשורת לחסימת אתרים, חסימת שידורים, סגירת משרדים והחרמת ציוד של גופי התקשורת יהיה **לתקופה של עד 60 ימים, במקום עד 45 ימים**. נוסח התזכיר אושר בכנסת כמו שהוא - הוראת השעה הוארכה פעם נוספת ב-21.11.2024, ובמסגרת זו נקבע כי תוקף הוראות שר התקשורת יהיה לתקופה של עד 60 ימים, במקום עד 45 ימים.

II הצעת חוק פ/2625 והדיונים בה

ביום 10.06.2024 הוגשה [הצעת חוק פרטית](#) מטעם חבר הכנסת אריאל קלנר (הליכוד). ההצעה מבקשת להפוך את החוק לקבוע ולא זמני, ולאפשר לשר התקשורת לחסום את שידורי הערוץ במגוון רחב יותר של דרכים, כולל חסימת שידוריו בפלטפורמות כמו יוטיוב וברשתות חברתיות אחרות. כמו כן, מוצע לקבוע כי הוראת שר התקשורת להפסקת שידורי ערוץ תהיה קבועה עד למתן הוראה אחרת, במקום שתהיה בתוקף למשך 60 ימים. הוראות אחרות בחוק יהיו תקפות ל-90 יום במקום 60 ימים. הצעת החוק עברה קריאה ראשונה בכנסת ביום 26.6.2024. ביום 4.11.2024 [נידונה](#) הצעת החוק בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת. ח"כ אריאל קלנר, שהציע את החוק, הסביר שלעמדתו ההצעה נועדה לתקן פרצות שקיימות בחוק הקיים, כמו האפשרות של רשתות התקשורת הזרות לשדר ברשת האינטרנט וברשתות החברתיות ללא הפרעה. נציגי משרד המשפטים ציינו כי לדעתם הצעת החוק אינה חוקתית, מאחר ומדובר בהצעה לפגיעה קבועה בזכויות ללא הסבר ביטחוני מספק. כמו כן, הם ציינו שהממשלה עובדת על הצעת חוק ממשלתית שתתמודד עם הפרצות שתוארו, ולכן אין צורך בהצעת חוק פרטית.

ביום 8.1.2025 התקיים דיון נוסף בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת. בדיון נידונה [הצעתו של ח"כ אריאל קלנר](#) לאפשר לשר התקשורת, באישור הממשלה, להורות "לגורם המפעיל אתר אינטרנט או לגוף שפעילותו העיקרית הפצת תכני משתמשים, המפיצים את שידוריו של הערוץ הזר בזמן אמיתי (בשידור חי) או באופן נדחה בהתאם לבחירת הצופה, לנקוט בפעולות למניעת הפצת תכנים אלו למשתמשים בשטח ישראל". כלומר, הממשלה תוכל להורות לאתרים כמו יוטיוב לחסום גישה של משתמשים בישראל לשידורים חיים וסרטונים של ערוצים זרים

שפוגעים בביטחון המדינה. לקראת דיון זה הוגשו לוועדה התייחסויות מטעם שורה ארוכה של גורמי מקצוע בחברה האזרחית בישראל, המזהירים מפני פגיעה קשה והלא מידתית בחופש הביטוי וחירויות האזרח הכרוכה בהצעת החוק הנדונה.²

III בעיותיה הטכנולוגיות והדמוקרטיות של הצעת חוק פ/2625/25

כשאנו ניצבים בפני התקדמות כה מהירה בהגדלת היקף הסמכויות מכוח החוק, החשש מ"מדרון חלקלק" סביר מאוד. החוק הקיים הוא מודל ראשוני לחסימת גופי תקשורת בישראל, והאיזונים בו עשויים להוות השראה לחקיקה נוספת בהמשך, שתכוון גם לגופי תקשורת ישראלים שהממשלה תוסמך לבחון אם הם פוגעים בביטחון המדינה. בהקשר הזה, הצעת החוק בעייתית בארבעה מישורים: (1) היא הופכת הסדר זמני וקיצוני מטבעו להסדר קבוע; (2) היא מפחיתה את תדירות הביקורת השיפוטית על יישום החוק; (3) היא אינה אפקטיבית ופוגעת מעבר לנדרש בתושבי ישראל; ו-(4) יש חלופות עדיפות שהן אפקטיביות ופחות פוגעניות אשר נמצאות בשימוש כבר היום.

1. הפיכת ההסדר הזמני לקבוע

לעמדתנו, בהיעדר תלות במצב המלחמה, חקיקה כזו אינה חוקתית. האמצעים הקיצוניים שהיא מאמצת אינם מידתיים, משום שהאיום על תושבי ישראל שלא בזמן מלחמה מצומצם הרבה יותר. בהקשר הזה חשוב להזכיר שבעוד שגופי התקשורת הזרים שנחסמו עד כה שידרו תכנים ראויים לגינוי מוחלט, הם גם משדרים תכנים לגיטימיים בשפה האנגלית והערבית, שניתן ורצוי לאפשר לתושבי ישראל לגשת אליהם לצרכים לגיטימיים (לדוגמה מחקר אקדמי או לימוד שפה).

מאז הקמתה, מדינת ישראל התקיימה במקביל לגופי תקשורת זרים שעוינים אותה או מסקרים אותה בצורה מוטית. מבין גופי תקשורת אלה, היו אף גופי תקשורת שפגעו קשות באינטרסים שלה. בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ובמסגרת התקנת תקנות חירום בכפוף לסעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, סברה הממשלה כי יש צורך מיידי להפסיק את השידורים של גופי תקשורת אלה, והתקינה תקנות. תקנות אלה היו זמניות, משום שמטבען הן נועדו להגנת המדינה בזמן מלחמה.

גם הוראת השעה שהחליפה את התקנות הוגבלה בזמן באופן דומה - עד מועד סיום תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, או עד לסיום הפעולות הצבאיות המשמעותיות, לפי המוקדם. כל זאת מתוך הבנה שהסדר זה ייחודי למצב המלחמה שבו נמצאת ישראל. בהיעדר מצב מלחמה - ישראל, כדמוקרטיה, יכולה להרשות לעצמה פגיעה מסוימת באינטרסים שלה בידי גופי תקשורת זרים, לצורך שמירה על חופש הביטוי, חופש העיתונות והגישה למידע של תושביה.

² לדיון ביום 8.1.2025 צורפו ניירות עמדה של ארגון "אחים ואחיות לנשק למען הדמוקרטיה" ([קישור](#)), שציין שלעמדתו החוק אינו אפקטיבי, ופותח פתח למדרון חלקלק לסגירה של ערוצי תקשורת בפני תושבי המדינה, ושל "ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל" ([קישור](#)) שהזהיר מפני "פגיעה קשה וחמורה בחופש העיתונות". לדיון ביום 4.11.2024 צורפו ניירות עמדה של ארגון "זולת" ([קישור](#)), שהבהיר שמדובר בהוראה שמקורה בתקופת מלחמה והפיכתה לקבועה אינה מידתית, ושל "האגודה לזכויות האזרח בישראל" ([קישור](#)) שציינה שהארכת משך ההוראות פוגעת קשות בעולם העיתונות ושהחוק פוגע מעבר לנדרש בגישה של תושבי ישראל לעיתונות.

2. הארכת משך הצווים של שר והפיכתם לקבועים אם לא הוחלט אחרת

כפי שניתן לראות, משך תוקף הצווים נמצא במגמת עליה מתמדת. תוך פחות משנה הוארכו מ-30 יום, ל-45 יום ואז ל-60 יום, וכעת מתבקשת הארכה נוספת ל-90 יום. ניתן לשנות את החוק אם ניוכח שיש צורך בכך, לאחר תקופת יישום ממושכת. אולם, עליה משמעותית כל מספר חודשים, מבלי שכלל ניתן זמן לבחון האם הארכת תוקף הצווים בפעם הקודמת הייתה אפקטיבית – אינה משרתת את מטרת החוק ואינה משקפת הליך חקיקה מאוזן. בנוסף, משמעות ההארכה היא הפחתת ההזדמנויות לביקורת שיפוטית על הצווים, ולמעשה הארכת הזמן שבו תושבי ישראל לא יוכלו לגשת לתכנים לגיטימיים באתרים החסומים או יאלצו להשתמש באמצעי עקיפה על-מנת לגשת אליהם.

3. היעדר אפקטיביות של חסימת שידורים ברשתות מול פגיעה משמעותית בחופש הרשת של ישראלים

לעמדת איגוד האינטרנט הישראלי, הצעת החוק כלל אינה מגבירה את האפקטיביות של החוק בהגנה על ביטחון המדינה, אך פוגעת בגישה של אזרחי ישראל למידע בצורה נרחבת. כפי שאיגוד האינטרנט סקר במחקר בנושא צנזורת רשת וחסימת אתרים בישראל לפי חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017,³ הגבלת גישה לאתרים ניתנת לעקיפה בקלות על-ידי שימוש באמצעים טכנולוגיים פשוטים כמו רשת פרטית וירטואלית (VPN). במחקר מצאנו גם כי חלק משמעותי מהאתרים שהגישה אליהם הוגבלה כלל אינם חסומים, והגישה אליהם התאפשרה אף ללא שימוש באמצעים טכנולוגיים מיוחדים.

בהקשר של פנייה למפעילי אתר אינטרנט או גופים שפעילותם העיקרית הפצת תכני משתמשים (רשתות חברתיות), מדובר בפניה לעשרות או מאות גופים בו זמנית, בכל פעם שעולה שידור מטעם הערוץ הזר. הדבר מציב קושי פרקטי עצום לגורמי האכיפה, וסביר שכל קשיי האכיפה שתיארנו לעיל ביחס להגבלות גישה מכוח חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט יחולו ביתר שאת גם כאן.

אם החסימה מכוח החוק תיעשה בדרכים אלטרנטיביות, כגון חסימה של אתרים על בסיס כתובת IP, היא עשויה לגרום בקלות לפגיעה בפעילותם של אתרים אחרים, שמקושרים לאתרים שאותם מנסים לחסום. כך, לדוגמה, אוסטרליה ניסתה לחסום מספר אתרים שהפרו זכויות יוצרים וגרמה לנזק ממשי לתשתית האינטרנט שלה,⁴ ורוסיה חסמה בטעות את שירותי Google ו-A Amazon כשניסתה לחסום את Telegram.⁵

כאמור לעיל, הגבלת גישה לאתרי האינטרנט של גופי התקשורת הזרים פוגעת בחופש הביטוי והגישה למידע של תושבי ישראל. כלומר, הצעת החוק אינה מצליחה לשפר את ההסדר למניעת הפגיעה בביטחון המדינה, אך בוודאות צפויה לסבך את הגישה של תושבי ישראל למידע באינטרנט, ואף עשויה לגרום נזק משמעותי לתשתיות האינטרנט בישראל.

³ איגוד האינטרנט הישראלי, "צנזורת רשת וחסימת אתרים בישראל" (יולי 2023) (קישור).

⁴ רן בר-זיק, "אוסטרליה ניסתה להילחם בתוכן פיראטי - ושיבשה לעצמה את האינטרנט", TheMarker (1.9.2022) (קישור).

⁵ Ingrid Lundén, [Russia's Telegram ban that knocked out 15M Google, Amazon IP addresses had a precedent in Zello](#), TechCrunch (17.4.2018).

הדבר בוודאי נכון גם להגבלת גישה ומניעת הפצת תכנים של גופי התקשורת הזרים הללו ברשתות חברתיות ובאתרי אינטרנט אחרים. גופי התקשורת הזרים משדרים גם תכנים לגיטימיים, שתושבי ישראל עשויים לרצות לצרוך באופן לגיטימי כדי לעקוב אחר אקטואליה, לבצע מחקרים או ללמוד שפה. לדוגמה, האם הגישה של ישראלים לשידור באתר Youtube של רשת אל-ג'אזירה באנגלית הנוגע לבחירות בוונצואלה צריך להיחסם? כיצד זה מקדם את תכלית החקיקה או את ביטחון המדינה?

4. קיימת מסגרת מתאימה ואפקטיבית לטיפול בתכנים בלתי חוקיים באינטרנט וברשתות חברתיות

מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה פועלת לשם הסרה או הגבלה של תכנים אסורים ומסוכנים ברשת. אחת מהדרכים שבהן היא עושה זאת באמצעות פנייה וולונטרית לפלטפורמות המקוונות.⁶ לפי נתוני מחלקת הסייבר, הוגשו עד כה עשרות אלפי בקשות להסרה וולונטרית של תכנים. קבלת הבקשות נתונה לשיקולן של הפלטפורמות. בחלקן שיעור הקבלה גבוה ובחלקן נמוך יחסית. אולם, לפי פרסום של מחלקת הסייבר באוקטובר 2023, בקשות שהוגשו בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" אושרו ברובן המוחלט: כ-90% מכלל הבקשות לפלטפורמות של חברת מטא – פייסבוק ואינסטגרם – התקבלו והתכנים הוסרו. כ-85% מהפניות לטיקטוק התקבלו אף הן והתכנים הוסרו.⁷

שיתוף פעולה זה, לעמדתנו, מאפשר התייחסות מדויקת יותר לפרסומים פוגעניים. המענה החיובי מצד הפלטפורמות בעקבות המלחמה מראה שהן מודעות לקשיים הרבים שחווי ישראל בעת הזו, ופועלות להסרת תכנים חמורים.

על רקע זה, איגוד האינטרנט הישראלי קורא לוועדה הנכבדת שלא לקדם את הצעת החוק הפרטית וקורא לממשלת ישראל ולחברי הכנסת להוסיף ולפתח את המענה המשפטי באמצעות חקיקה ממשלתית ועבודת מטה יסודית, כפי שהדגימה ממשלת ישראל בבג"ץ 2859/24 העוסק בחוקתיות ההסדר המשפטי הקיים בחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בבטחון המדינה.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל הבהרה שתידרש. ניתן לפנות אלינו באמצעות הדוא"ל: policy@isoc.org.il
בברכה ובכבוד רב,

עו"ד יורם הכהן
מנכ"ל
איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

ד"ר אסף וינר
סמנכ"ל רגולציה ומדיניות
איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

העתקים:

הוועד המנהל, איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר).

⁶ מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה, "פניות וולונטריות להסרת תכנים מהרשת" (פורסם ב-27.4.2021, עודכן ב-26.3.2024) (קישור).
⁷ איגוד האינטרנט הישראלי, "פעילות מחלקת הסייבר בפרקליטות להסרת תכנים מרשתות חברתיות: מגמות ונתוני עומק (אוקטובר 2023)" (קישור).