

## פרסומים פוגעניים נגד עובדי ציבור

כחלק בכתב המינוי להקמת הוועדה הודגש כי מנדט הוועדה הוא לא רק לבחון את הסוגיה של פרסומים פוגעניים באינטרנט באופן כללי, אלא גם באופן ספציפי את תופעת הפרסומים הפוגעניים ביחס לעובדי ציבור הנעשית על רקע מילוי תפקידם. בהתאם, חברי הוועדה קיימו מספר ישיבות בנושא זה ואף שמעו גורמים רלוונטיים, בין היתר נציגים של עובדי ציבור שהתופעה בולטת במיוחדת לגביהם וכן גורמים העוסקים בהתמודדות עם התופעה היום. גאל עזריאל: לבדוק עם השופטת ארבל אם היא מעוניינת שנוסיף שהועדה הוקמה לאחר מותו של אפי ברכה כאן.

**Commented [GA1]:** לבדוק עם השופטת ארבל אם היא מעוניינת שנוסיף שהועדה הוקמה לאחר מותו של אפי ברכה כאן.

פרק זה יעסוק בהמלצות ייחודיות הנוגעות לפרסומים פוגעניים בהקשר מסוים זה, והן באות להוסיף על ההמלצות הכלליות. תחילה, תוצג להלן תופעת הפצת הפרסומים הפוגעניים בכל הנוגע לעובדי ציבור. בהמשך, תובא סקירה של האמצעים הקיימים כיום להתמודדות בנושא, וזאת בהתבסס על מידע ונתונים שהוצגו בפני חברי הוועדה והופקו לבקשתה. לאחר מכן יוצג פירוט ההמלצות וסיכומן.

### מאפייני התופעה

ביקורת אודות מוסדות השלטון ועובדיהן מהווה מרכיב הכרחי וחיוני בכל חברה דמוקרטית. בהתאם, חופש הביטוי הפוליטי זוכה להגנה החזקה ביותר במשפט הישראלי כחלק מזכות היסוד לחופש ביטוי.<sup>1</sup> הביטוי הפוליטי הוא תנאי הכרחי להחלפת דעות ולקיומו של שיח שבלעדיו לא ניתן לגבש עמדה בנושאים שעל סדר היום הציבורי, ובלעדיו לא יתאפשר פיקוח אפקטיבי על השלטון.<sup>2</sup> זאת, גם כאשר הביקורת מנוסחת בסגנון חריף, מתלהם ובוטה.<sup>3</sup> מעבר לכך, ישנו חשש כי השתקה ודיכוי של ביקורת ותערומת על השלטון עלולים להביא להתפרצות אלימה.<sup>4</sup>

לצד זאת, לעיתים ביקורת כלפי עובדי הציבור עלולה לחצות את רף הביקורת הלגיטימית. במהלך ישיבות הוועדה הוצגו בפני חבריה עדויות רבות מצד עובדי ציבור כגון שופטים, שוטרים, עובדי משרד הרווחה ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, אשר פירטו על חוויותיהם ביחס לסוגים שונים של תכנים בעיתיים. הנציגים תיארו מגוון של פרסומים שפגעו בהם: מפרסומים הכוללים ביקורת בלשון פוגענית, ועד פרסומים העולים לכדי הכפשות והשתלחויות אישיות, התייחסות מבזה ומשפילה (לרבות על רקע מגדרי, גזעי, לאומי וכדומה), פרסום פרטים אישיים על העובד או על בני משפחתו, ואף הסתה לאלימות. כולל תכנים הנחזים להיות לגיטימיים, החושפים לכאורה אמת חשובה הנוגעת לעובד הציבור; עם זאת, בפועל מדובר בפרסומים בדויים לחלוטין (למשל, דיווח על עובד ציבור שנחקר בגין חשד לעבירת שוחד כאשר לדבר אין כל בסיס).

הצטברות של עלבונות והשמצות כגון אלו עלולה לפגוע בכבודו של עובד הציבור וכן בפרטיותו, בשמו הטוב ואף במקרים מסוימים בביטחונו. בהקשר זה, יש לזכור כי במקרים רבים עובדי

<sup>1</sup> רע"פ 5991/13 אליצור סגל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו: 2.11.2017), פסקה 33 לפסק דינה של הנשיאה (בדימי) נאור. (להלן: עניין סגל).

<sup>2</sup> שם, בפסקה 34.

<sup>3</sup> ב"ץ 5432/03 ש.י.נ. - לשוויון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נח(3) 65, 83 - 84 (2004)

<sup>4</sup> ד"פ 7383/08 אוגורפלד נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 11.7.2011), פ"ס 7 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין.

ציבור מוגבלים ביכולתם להגיב באופן ישיר ולהתגונן מהפרסומים אודותיהם, מה שעלול להעצים את הפגיעה בהם.<sup>5</sup> סיפורם הטראגי של תת-ניצב אפרים ברכה ז"ל ומנהל לשכת רשות האוכלוסין אריאל רוניס, ששמו קץ לחייהם בעקבות פרסומים משמיצים, ממחיש את עוצמת הסכנה הטמונה בתופעה זו. כמו כן, יש לציין כי לעיתים מעגל הפגיעה עלול להתרחב, והפרסומים עלולים להתייחס ולפגוע גם בבני משפחתו של העובד ובסביבתו הקרובה. לצד הפגיעות האישיות, תופעה זו מטרידה במיוחד עקב פוטנציאל הפגיעה בתקינות השירות הציבורי, בשל הפגיעה האפשרית בתפקודו המקצועי של עובד הציבור מושא הפרסום, ואף בתפקודם של עובדי הציבור אחרים המקבילים לו. פגיעה אפשרית נוספת היא באמון הציבור במערכת הציבורית בה מועסק העובד.<sup>6</sup>

יודגש כי בדומה לאופי הסוגיה בדבר פרסומים פוגעניים בכלל, מאפייניו הייחודיים של המרחב המקוון (מיידיות הפרסום, נגישותו לכל, הופעתו לזמן בלתי-מוגבל ברשת, תפוצתו הרחבה ואנונימיות המפרסם) עלולים להעצים את פוטנציאל הנזק,<sup>7</sup> הן בהיבט האישי והן מבחינת היקף ההשפעה על התפקוד המקצועי.

### **כלים קיימים העומדים בפני עובדי ציבור**

חלק זה יציג תחילה את הוראות החוק בנושא הסדרים ספציפיים עבור עובדי ציבור, ולאחר מכן יעמוד על מספר מנגנונים שגובשו ברשויות בהן התופעה בולטת במיוחד: משרד הרווחה, הנהלת בתי המשפט, המשטרה ופרקליטות המדינה.

#### **א. הוראות חוק רלוונטיות**

המחוקק בחר לייחד שתי עבירות פליליות הרלוונטיות לסוגיית פרסומים פוגעניים נגד עובדי ציבור. ראשית, עבירת העלבת עובד ציבור קובעת כי "המעליב בתנועות, מילים או מעשים עובד ציבור או דיין או פקיד של בית דין דתי או חבר ועדת חקירה, כשהם ממלאים את תפקידם או בנוגע למילוי תפקידם, דינו מאסר 6 חודשים".<sup>8</sup> בפסק הדין בפרשת **סגל**,<sup>9</sup> שניתן במהלך ישיבות הוועדה, בית המשפט העליון הדגיש כי העבירה נועדה להבטיח את תפקודו התקין של השירות הציבורי, וכי ההגנה היא על העובד בהיותו אורגן של השירות הציבורי, וכאמצעי להבטיח את יכולתו למלא תפקידו. זאת, להבדיל מההגנה על האינטרס הפרטי של העובד או על רגשותיו.<sup>10</sup> על כן, הגנה מיוחדת זו איננה נובעת מהתפיסה כי האזרח נדרש לנהוג ביראת כבוד כלפי השלטון, אלא יסודה בהבנה כי תפקודם התקין של עובדי הציבור מהווה אינטרס של הציבור כולו.<sup>11</sup>

לצד זאת, עקב חשיבות הביקורת על השלטון, בית המשפט העליון הבהיר כי ביטויים פוליטיים יהיו מוגנים כמעט תמיד מפני תחולת עבירת העלבה, והדגיש עוד כי סף הסיבולת המצופה

<sup>5</sup> כך למשל, סעיף 40(א) לכללי האתיקה לשופטים, תשס"ז-2007, קובע כי תגובתו של שופט על דברים שפורסמו עליו או על פסקי דין והחלטות שנתן תהיה באמצעות דוברות בתי המשפט.

<sup>6</sup> ראו עניין **סגל**, בפסקה 19 לפסק דינה של הנשיאה (בדימו) נאור.

<sup>7</sup> הפנייה לפרק א' בדו"ח שמתאר את התופעה והייחוד ברשת.

<sup>8</sup> סעיף 288 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין).

<sup>9</sup> ראו עניין **סגל**.

<sup>10</sup> שם, בפסקה 19 לפסק דינה של הנשיאה (בדימו) נאור.

<sup>11</sup> שם, בפסקה 20.

מעובד הציבור גבוה מזה שניתן לצפות לו מאזרח מהשורה.<sup>12</sup> כך, בית המשפט העליון הותיר פתח צר להחלטה של העבירה במקרים נדירים, בהם תהיה פגיעה יוצאת דופן בכבודו של עובד הציבור ובגרעין המוסרי-ערכי שממנו הוא שואב את כוחו וסמכותו.<sup>13</sup> בהתאם, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה,<sup>14</sup> בהקשר זה יש לפרש "עובד ציבור" כעובד ציבור מסוים שאליו מכוונים דברי העלבה, ולא כמגזר או קבוצה בלתי מסוימת של עובדי ציבור. כמו כן, המבחן לקיומה של העבירה הוא אובייקטיבי, כך שאין נפקות לשאלת תחושתו הסובייקטיבית של עובד הציבור, והאם נעלב בפועל או לא. בנוסף, העבירה תתגבש רק כאשר עובדי הציבור פועלים, הלכה למעשה, במסגרת הסמכות שניתנה להם בחוק, ממלאים את הפונקציה הגלומה בתפקידם, או כאשר קיימת זיקה בין ההעלבה למילוי התפקיד.<sup>15</sup>

**Commented [GA2]:** אנחנו בדיוק מתקנים את ההנחיה בעקבות פס"ד סגל. א. לא בטוחה שצריך לפרט את מה שכתוב בה. מתלבטת. ב. צריך להתייעץ עם לילך ודנה בשאלה האם לכתוב ומה לכתוב. אדבר איתן.

לעניין פרסומים כלפי שופטים, יש לציין את עבירת זילות בית המשפט, לפיה "האומר או כותב דבר על שופט או דיין לעניין כהונתו בכוונה לפגוע במעמדו, או מפרסם דברי גידוף נגד שופט או דיין כדי להחשיד או לבזות את דרכי השפיטה, דינו מאסר שלוש שנים".<sup>16</sup> העבירה היא עבירת מטרה, הדורשת כוונה מיוחדת לבזות את השופט או את הדיין בתפקידו. עם זאת, הסעיף מבהיר כי העבירה לא תתגבש כאשר מדובר ב"ביקורת כנה ואדיבה לטיב החלטתו של שופט או דיין", או בדבר שיש בו עניין לציבור.<sup>17</sup> בפסיקה נקבע כי ביקורת שתחסה תחת כנפי חופש הביטוי תהיה ביקורת הוגנת, מרוסנת ועניינית. נקבע גם כי יש להימנע מהשתקת ביקורות אשר חצו את גבולות הטעם הטוב.<sup>18</sup> בהתאם, נקבע כי המקרים בהם יינקטו הליכים פליליים צריכים להיות מקרים יוצאי דופן, בהם כוונת הפגיעה והזדון בהטחת דברי עלבון גלויים לעיני כל.<sup>19</sup>

לפי נתוני המשטרה שהופקו לבקשת הוועדה, בין השנים 2011 ל-2018 הוגשו 1172 כתבי אישום מכוח עבירת העלבת עובד ציבור.<sup>20</sup> מתוכם, 927 תיקים הסתיימו בהרשעה.<sup>21</sup> בין השנים 2011 ל-2017, הממוצע עומד על 159 כתבי אישום בשנה; בשנת 2018 חלה ירידה והוגשו 56 כתבי אישום,<sup>22</sup> עובדה שניתן לייחס לפסק הדין בפרשת סגל. ביחס לעבירת זילות בית המשפט הוגשו 21 כתבי אישום בתקופה זו, ומתוכם 19 הסתיימו בהרשעה.<sup>23</sup>

בעניין עובדי מערכת הרווחה והבריאות, הסדר רלוונטי נוסף מעוגן בחוק למניעת אלימות במוסדות טיפול, התשע"א-2011. החוק קובע כי כאשר אדם נוקט במתכוון מעשה אלימות כלפי איש צוות במוסד רפואי או כלפי איש צוות במקום המספק שירותי רווחה, רשאי מנהל המוסד להזהירו בכתב כי אם בתקופה של 12 חודשים יחזור וינקוט מעשה אלימות כאמור, יהיה המנהל

<sup>12</sup> ראו עניין סגל, בפסי' 47 לפסק דינה של הנשיאה (בדימי) נאור.

<sup>13</sup> שם, פסי' 45 לפסק דינה של השופטת נאור.

<sup>14</sup> סעיף 5 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1103 (90.002), מיום 3 ביולי 2002. (להלן: "הנחיות היועמ"ש").

<sup>15</sup> שם.

<sup>16</sup> סעיף 255 לחוק העונשין.

<sup>17</sup> שם.

<sup>18</sup> ע"פ 364/73 זיידמן נ' מדינת ישראל פ"ד כח(2) 620, 635-634.

<sup>19</sup> סעיף 8 להנחיות היועמ"ש.

<sup>20</sup> נתוני המשטרה התקבלו בדואר אלקטרוני עבור ועדת ארבל, ביום 29.10.2018.

<sup>21</sup> שם. 208 מהמקרים הסתיימו ללא הרשעה. מעבר לכך, בשני מקרים הנאשם נעדר כשירות נפשית, וב-31 מקרים הנאשמים היו קטינים – בשניים מהם בית המשפט הורה על דרכי טיפול חלופיות לפי סעיף 26 לחוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול, תשל"א-1971, ובשניים נפסק פטור ללא צו, לפי סעיף (3)24 לחוק זה.

<sup>22</sup> שם.

<sup>23</sup> שם. שני מקרים נוספים נסגרו עקב חוסר כשירות נפשית.

רשאי להורות על מניעת כניסתו למוסד האמור.<sup>24</sup> לפי החוק, אלימות כוללת גם פרסומים אלימים, אשר מוגדרם בין היתר, כ"פרסום כלפי איש צוות במוסד רפואי או איש צוות במקום המספק שירותי רווחה, בקשר לעבודתו, שיש בו חשש ממשי שהמפרסם יעשה מעשה אלימות פיזית כלפי אדם כאמור."<sup>25</sup>

לצד הסדרים ייחודיים אלה, יש להזכיר כי עבירות נוספות בחוק העונשין, כגון איסור על הסתה לאלימות,<sup>26</sup> עשויים להיות רלוונטיים גם במקרים בהם מושא הפרסום הוא עובד ציבור, וכך גם עילות בגין עוולות אזרחיות כגון לשון הרע,<sup>27</sup> הפרת פרטיות,<sup>28</sup> הטרדה מינית,<sup>29</sup> והטרדה מאיימת.<sup>30</sup>

## ב. הגשת תביעות לשון הרע בשם שוטרים ועובדים סוציאליים באמצעות באי-כוח היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת היועץ המשפטי לממשלה, לפני כשנתיים גובש הסדר חדש ביחס למקרים חריגים בהקשר של שוטרים ועובדים סוציאליים: במקרים בהם הפרסומים על עובדים אלה חורגים מביקורת מותרת וסבירה, ובפרט במקרים בהם מדובר בהשתלחות או השמצות המתייחסות למרחב הפרטי של העובד אשר יוצרת פגיעה משמעותית באורח חייו, באי כוח המדינה מייצגים את עובד הציבור בתביעה האזרחית בגין עוולות שעיקרן לשון הרע והתנכלות. לפי ההסדר, עובד הציבור ראשי לבקש שהמדינה תיחלץ לעזרתו בגין מקרה חמור שכזה, הדברים יישקלו, ובמקרים שיימצאו מתאימים לכך, הייצוג יינתן כאמור על ידי באי כוח המדינה [\[פרקליטות אזרחית\]](#) – כך שהתביעה תכלול רק טענות ראויות שתהיינה מקובלות על המדינה.<sup>31</sup> הייצוג יינתן רק במקרים בהם יש קשר הדוק בין הפגיעה בעובד לבין הפעלת סמכותו ומילוי תפקידו. במקרים בהם יזכה העובד בפיצוי, ינוכו הוצאות ייצוגו הריאליות מהסכום שייפסק לו, והיתרה תועבר לעבוד הנפגע.

## ג. מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה

אמצעי נוסף קיים במסגרת מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה. מחלקה זו פועלת אל מול ספקיות השירות השונות, שאינן ישראליות בלבד, ביניהן Facebook, Google, YouTube, Twitter ועוד. בכל הנוגע לעובדי ציבור פועלת מחלקת הסייבר רק נוכח בקשה של עובד הציבור שנפגע או של גורם ממונה, ובהסכמת העובד, ובוחנת האם הפרסומים עולים לכדי עבירה על החוק בישראל. בשלב זה, הטיפול ניתן לעובדי משרד הרווחה ולשוטרים, כשלעיתים המחלקה מטפלת גם בבקשות של עובדי ציבור ממשרדים נוספים. בשנת 2018 התקבלו במחלקה 94 בקשות, מתוכן 32

<sup>24</sup> סעיף 2 לחוק למניעת אלימות.

<sup>25</sup> סעיף 1 לחוק למניעת אלימות. יש לציין כי לא נמצאה פסיקה העוסקת בתחולת החוק ביחס לסוגיית הפרסום האינטרנטי.

<sup>26</sup> סעיף 2144(א) לחוק העונשין.

<sup>27</sup> סעיף 7 לחוק לשון הרע, התשכ"ה-1965.

<sup>28</sup> ראו סעיף 4 לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981.

<sup>29</sup> סעיף 6(א) לחוק למניעת הטרדה מינית התשנ"ח-1998.

<sup>30</sup> סעיף 2(א) וסעיף 5 לחוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001.

<sup>31</sup> הייצוג המשפטי ניתן מכוח ס' 2 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].

הועברו לספקיות התוכן. הספקיות הסירו 28 פרסומים הסרה מלאה, שני פרסומים באופן חלקי, ודחו שתי בקשות.<sup>32</sup>

לצד שלושת הסדרים אלה אשר נותנים מענה לעובדי ציבור במספר תחומים, המנגנונים הנוספים שיפורטו להלן בקצרה הוקמו במסגרת הרשויות בהן תופעת הפרסומים הפוגעניים כלפי עובדי ציבור בולטת במיוחד בשנים האחרונות, והוצגו על ידי נציגי רשויות אלה בפני חברי הוועדה.

#### א. צוות הגנה בין-משרדי ביחס לעובדי ציבור בתחום המשפחה והרווחה

בחודש מאי 2014 הוקם צוות בין-משרדי שתפקידו לרכז את המידע והפעילות בהיבטים השונים של התמודדות עם תופעת הפגיעה בעובדי הציבור שעוסקים בתחום המשפחה והרווחה, במטרה לקדם את הכלים הקיימים במישור הפלילי, האזרחי והמנהלי. בצוות חברים אנשי קשר ממשרדי הרווחה, החוץ והמשפטים, וכן מהנהלת בתי המשפט וממשטרת ישראל. הצוות פועל להסרת פרסומים פוגעניים נגד עובדים בתחומי המשפחה והרווחה ברשתות החברתיות בפרט, ובאינטרנט בכלל. במסגרת זאת נעשות פניות לחברת גוגל לשם בקשה להסרה, מתבצע מעקב אחר הפניות, ובעת הצורך נעשות פניות לדרג בכיר יותר. בין היתר, הפעילות אף הובילה להסרת אתרים אשר שימשו לשם פרסומים מכפיישים שכאלו. מעבר לכך, אנשי הקשר במשרדים השונים גיבשו נהלים פנימיים בנושא, ומנחים את עובדי משרדם ועובדי השלטון המקומי כיצד לבצע פנייה לצורך הסרת פרסומים פוגעניים.

#### ב. טיפול בהסתה ואלימות נגד עובדי משרד הרווחה

במשרד הרווחה, בה התופעה של פרסומים פוגעניים והתנהגויות קשות כלפי עובדים סוציאליים הייתה בוטה במיוחד בשנים האחרונות, הוקם מרכז לטיפול במקרים של הסתה או אלימות. במסגרת זאת, כל עובד רווחה שנפגע עקב ביצוע תפקידו הונחה לדווח על כך למרכזי התחום במשרד. בנוסף, קיים נוהל טיפול במקרה של הסתה או אלימות נגד עובדי ציבור בשירותי הרווחה, המפנה את העובדים להליכי הסרה במחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה. כמו כן, ניתנו הנחיות לכל העובדים בנוגע לאופי המקרים המתאימים להגשת תלונה במשטרה והאופנים בהם יש לעשות כן, כאשר קיים איש קשר המלווה את התהליך, ולאחר הגשת התלונה מתקיים הליך מעקב. במקרים קיצוניים, הטיפול עשוי לכלול גם פנייה להוצאת צו שיפוטי, למשל לפי חוק הטרדה מאיימת. מעבר לכך, על מנת לספק מענה לתחושות הקשות מצד העובדים, בכל מחוז של משרד הרווחה הוקמה וועדת "אל-אלימות", המהווה צוות מחוזי האחראי לריכוז דיווחים על מקרי אלימות, ניתוחם וטיפול בהם. הוועדה מאפשרת מסגרת התייחסות ותמיכה לעובדים שהותקפו, ופועלת לצמצום מקרי האלימות במחלקות לשירותים חברתיים. כמו כן, התקיימו גם כנסים אזוריים, והמשרד פועל כדי להעלות את הנושא על סדר היום.

<sup>32</sup> הנתונים מעודכנים ל-30 בספטמבר 2018. באשר לשנים הקודמות, בשנת 2015 בה החלה המחלקה את פעילותה התקבלו במחלקה 37 פניות בנוגע לפרסומים פוגעניים על אודות עובדי ציבור, מתוכן הועברו 29 פניות לספקיות. הספקיות הסירו 23 פרסומים הסרה מלאה, ארבע באופן חלקי, ודחו שתי בקשות. בשנת 2016, התקבלו במחלקה 137 פניות, מתוכן הועברו 92 לספקיות. הספקיות הסירו 68 פרסומים הסרה מלאה, 15 באופן חלקי, ודחו 9 בקשות. בשנת 2017 התקבלו במחלקה 54 פניות, מתוכן 33 הועברו לספקיות; הספקיות הסירו 31 פרסומים הסרה מלאה, שני פרסומים באופן חלקי, ולא דחו אף בקשה.

## ג. טיפול בפרסום פוגעניים כלפי שופטים

בשנת 2015 פורסם נוהל מטעם הנהלת בתי המשפט שמטרתו להסדיר ולפרט את הליכי העבודה הפנימיים הנוגעים לטיפול מערכתי בפרסום פוגעניים נגד שופטים. הנוהל קובע כי מנהל בתי המשפט ימנה בעל תפקיד אשר ירכז את הטיפול המערכתי בפרסומים, ויהא אחראי, בין היתר, להיבטים הבאים: איסוף מידע על-אודות פרסומים, פנייה בבקשה להסרת פרסומים ונקיטת הליכים משפטיים ככל שהדבר רלוונטי וכן ליווי ומתן ותמיכה בשופט/ת נשוא הפרסום ועדכונו בדבר הטיפול. בנוהל נקבע כי היועץ המשפטי ימליץ על הסרת פרסום ככל שהוא מהווה דבר גידוף, השמצה או עלבון נגד שופט או עובד כשהם ממלאים את תפקידם או בנוגע למילוי תפקידם. זאת, כאשר הם עשויים להוביל בוודאות קרובה לאחד מהתרחישים הבאים: פגיעה ביכולתו של נשוא הפרסום למלא את תפקידו באופן מקצועי; הצרת שיקול דעתו המקצועי; פגיעה במעמד רשויות השפיטה בעיני הציבור או במעמדו של נשוא הפרסום; הכשלת ההליך השיפוטי או ביזוי דרכי השפיטה. כמו כן, היועץ המשפטי ימליץ על הסרת הפרסום ככל שמדובר דברי הסתה, איומים או עידוד לנקיטת אלימות כלפי שופט או עובד.<sup>33</sup>

Commented [GA3]: לבדוק מול לשכת יועץ/ר גם האם להוסיף אמירה על כך שהנהל נמצא בבדיקה של היועץ.

## ד. ועדה פנימית במשטרה לטיפול בפרסומים פוגעניים כלפי שוטרים

באשר לפרסומים פוגעניים כלפי שוטרים, במהלך שנת 2016 הוקמה במשטרה ועדה פנימית במטרה לבחון כיצד יש לטפל בפרסומים האמורים. לפי הנמסר מנציגי המשטרה במסגרת דיון בפני חברי וועדת ארבל, הוועדה הפנימית עוסקת באיתור הפרסומים הפוגעניים וניטורם, בטיפול בשוטר הנפגע ובמשפחתו וכן בתגובה התקשורתית לפרסומים.

\*\*\*

ניתן לראות כי כלים קיימים אלו מספקים מענה מסוים אולם חלקי, אשר לא בהכרח רלוונטי כלפי כלל עובדי הציבור. על כן, החלק הבא יפרט את המלצות הוועדה המבקשות להרחיב ולהעמיק את המנגנונים הקיימים, תוך תקווה לצמצם ככל הניתן את הפגיעה באינטרס הציבורי ובעובדים עצמם.

1. **מינוי גורם ייעודי לנושא בכל רשות ציבורית** – ברוח חלק מהאמצעים הקיימים, ועקב הצורך ליצור מנגנון אחיד שיוכל לספק מענה לכל עובדי הציבור ברשויות השונות, חברי הוועדה סבורים כי יש לשקול הצבת גורם ייעודי לטיפול בסוגיה בכל רשות ציבורית, שיוכל לשמש כתובת ברורה ונגישה לעניין. מומלץ כי גורם זה יפעל במספר מישורים:

<sup>33</sup> לפי הנוהל, במידה והיועץ המשפטי סבר כי הפרסום אינו חורג מגדרי ביקורת החוסה תחת עקרון חופש הביטוי, הוא ינחה את הגורם הממונה לסיגירת התיק, או המשך טיפול באמצעות יחידת הדוברות. לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנת 2017, הנהלת בתי המשפט טיפלה ב-118 פרסומים, כשהטיפול כולל בקשות להסרת תכנים פוגעניים מפלטפורמות התוכן השונות והמפרסמים עצמם. מתוכם הוסרו 43 פרסומים. בשנת 2018 טופלו 40 פרסומים, ומתוכם הוסרו 15. בנוסף, החל משנת 2016 הוגשו 31 תלונות למשטרה, כשבשנת 2018 הוגשה תלונה אחת בלבד. נתונים אלה נכונים ליום 8.1.19, וזאת בהתאם לנתוני הנהלת בתי המשפט שנמסרו במועד זה בדואר אלקטרוני.

• **תמיכה בנפגע וסיוע נפשי** – מהעדויות שהוצגו בפני הוועדה עולה כי קיימת חשיבות רבה ליצירת מסגרת תמיכה בעובד מושא הפרסומים, על מנת שלא יחוה את התהליך הקשה לבדו ויזכה לתמיכה וגיבוי. מהנתונים שהוצגו בפני הוועדה עולה כי במספר גופים ציבוריים ישנם שירותי סיוע נפשי,<sup>34</sup> אולם אין טיפול ייחודי לסוגיה. על כן, מומלץ כי אותו גורם ייעודי יענה גם על צורך זה, וילווה את העובד מרגע קבלת פנייתו. הגורם יפנה את העובד לאפשרות קבלת סיוע ותמיכה נפשית, ומומלץ כי במקרים המצדיקים זאת המדינה תממן את התמיכה הנפשית לנפגעים. כמו כן, מומלץ לקיים הכשרות עיתיות לאותם גורמים, על מנת לוודא כי הם מודעים למאפייני הפגיעות הייחודיים וכן לכלים העומדים לרשות העובדים.

• **טיפול הכולל הסרה** – בהתאם לרצונו של העובד, הגורם הייעודי ירכז את הפניות של העובדים במשרד המסוים בדבר בקשה להסרת התוכן הפוגעני. מומלץ שהפניות יועברו לגורם אחר, מומחה בשאלות המשפטיות הרלוונטיות אשר יקבע האם הפרסומים מהווים עבירה פלילית והאם יש מקום והצדקה בנסיבות העניין לפעול לשם הסרתם או לצמצום הגישה אליהן, ובהתאם תינקט פעולה מול ספקיות השירות השונות. במקרים מסוימים ובהתאם להמלצות המשפטיות של הוועדה, הפרקליטות תוכל גם לפנות לביהמ"ש לבקשת צו שיפוטני שיחייב את הסרת התוכן.<sup>35</sup> לדעת חברי הוועדה קיימת חשיבות בכך הגורם שיפנה להסרת הפרסום לא יהיה אותו גורם הממונה על העובדים הנפגעים. זאת, משום שגורם הפעלת שיקול דעת של גורם חיצוני למשרדו של העובד הנפגע כדי לאפשר איזון נאות בין חופש הביטוי לבין ההגנה על עובד הציבור ועל תפקודו התקין של הרשויות הציבוריות. בנוסף, הפעולה מול ספקיות השירות השונות מחייבת התמחות משפטית חוקתית וטכנולוגית ברמה גבוהה. בהתאם לכך, מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה ממלאת תפקיד זה לגבי עובדי הציבור שלגביהם התופעה של פגיעות ברשת בולטת ביותר. מעבר לכך, הגורם המקצועי יידע את העובד על אפשרותה של הגשת תביעה נזיקית באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, תוך הפנייתו לגורמים המתאימים (על כך ראו המלצה ב' להלן). באשר לכלל הפעולות שיינקטו בהקשר זה, ישנה חשיבות בתיעוד התהליכים לשם שקיפות הדבר לציבור ואפשרות פיקוח.

• **קידום פעולות הסברה ודוברות** – מישור נוסף בו מומלץ שהגורם יהיה מעורב הוא עידוד פעולות הסברה ודוברות בשיתוף הגורמים האמונים על הנושא במשרד. זאת, על מנת לאפשר הפצת מידע אמין ומדויק ברשת האינטרנט ביחס לפעילות הרשויות ועשיית עובדי הציבור, וכיצירת פעולת מנע בכל הנוגע לפרסומים כוזבים.<sup>36</sup>

2. **הרחבת הסדר הגשת תביעות אזרחיות בשם באי-כוח היועץ המשפטי לממשלה** – כפי שתואר לעיל, ההסדר הקיים כיום בנושא זה פועל בהיקף מצומצם, ביחס לתביעות בנושא לשון הרע בלבד, וכן רק ביחס לעובדים סוציאליים ושוטרים. עקב החשיבות והחיוניות הגדולה שמצאו חברי

<sup>34</sup> כך למשל, קיים מערך בריאות נפש לחיילים בצבא ובמשטרה; במערכת החינוך קיימת אפשרות לקבלת טיפול במסגרת שירותים שפותחו על ידי ארגוני המורים; במשרד הרווחה ישנה סמכות לפיקוח המחוזי לאשר טיפול פרטני לעובד שנמצא כי נפגע מאלימות (וזאת במרחב הפיזי או הווירטואלי).

<sup>35</sup> זאת במסגרת הדין הקיים, או בהתאם להמלצות הוועדה ביחס להסמכת בתי המשפט בנושא – ראו המלצה מס -- בפרק ההמלצות הכלליות.  
<sup>36</sup> להרחבה על סוגיה זו ראו להלן, בסעיף 3.

הוועדה במנגנון זה, מומלץ להרחיב את תחולתו והיקף המענה שהוא מספק. במסגרת זו, מומלץ לאפשר לכל עובד ציבור לפנות לבקשת ייצוג באי כוח המדינה, וכן לאפשר זאת ביחס לכל עוולה אזרחית הכוללת פגיעה קשה וממשית כאשר לא היה אינטרס ציבורי לפרסום התוכן הפוגע.<sup>37</sup> זאת, כאשר קיים קשר הדוק בין הפגיעה בעובד לבין מילוי תפקידו. גם במקרה זה, הייצוג יינתן במקרים שיימצאו כמתאימים, ויכללו רק טענות שהן על דעת המדינה.

### 3. שימוש בכלים רכים – קמפיין ופעולות הסברה להקרת עובדי ציבור – עקב חשיבותה של ביקורת

על עובדי ציבור כחלק מחופש הביטוי הפוליטי, חברי הוועדה סברו כי לצד המנגנונים השונים באפיק המשפטי ראוי לעשות שימוש באמצעי תקשורת והסברה, כאמצעים רכים יותר. בדרך זו ניתן יהיה לאפשר את המשך פרסומם של תכנים מסוימים אשר עשויים לבטא ביקורת חיונית, גם אם מדובר בביקורת קשה או חריפה,<sup>38</sup> תוך מתן הגנה לעובדים. היבט אחד של אמצעי רך שכזה מתבטא בתמיכה רגשית ופסיכולוגית שהוזכרה לעיל, שתיתן לעובדים כחלק מתפקידו של הגורם הייעודי. היבט נוסף עליו ממליצה הוועדה הוא שימוש בכלי דוברות והסברה. בפרט, מוצע להשיק קמפיין ציבורי שיעורר מודעות לחשיבות עבודתם ותרומתם של עובדי ציבור והוקרתה, וזאת ביחוד ביחס לעובדים הקשרי רווחה ומשפחה. הדבר יוכל לספק תמיכה ולתרום לחסינותם של העובדים שיחושו הערכה וגיבוי, וזאת לעומת התחושות הנוכחיות שעלו מהמידע שהוצג בפני חברי הוועדה – והעידו על בדידות, הפקרות ותחושה כי נותרו לבד במערכה. לצד זאת, מומלץ שהגורמים המתאימים ברשויות ינקטו בפעילויות דוברות אקטיביות: מוצע ליזום פרסומים והפצת מידע מדויק ביחס לפעילויות הגופים הרלוונטיים, וכן להציע תגובות והתייחסויות מצד הרשות באופן יזום במקרים המתאימים – וזאת לצד המשך מתן מענה לפניות בנושא. היבט זה מתיישב עם פסיקת בית המשפט העליון בנושא, שהבהירה כי ביחס למאבק בפרסומים פוגעניים או שקריים, "הגברת השיח הציבורי ולא השתקתו היא התרופה של הדמוקרטיה",<sup>39</sup> וכי דווקא מתחרות זו בין התכנים השונים "תצוץ ותעלה האמת, שכן סופה של האמת לנצח במאבק הרעיוני".<sup>40</sup>

<sup>37</sup> ראו פירוט העוולות הרלוונטיות לעיל.

<sup>38</sup> בעניין זה יש לציין כי הפסיקה הבהירה שאין לקבוע מראש ובאופן גורף שביטויים חריפים כגון גידופים וקללות אינם חוסים תחת חופש הביטוי – אלא לבחון כל ביטוי לגופו. ראו עניין סגל, פסקה 42 לפסק דינה של הנשיאה (בדימו') נאור, וכן איזכור הציטוט מביהמ"ש העליון האמריקאי "הוולגריזם של האחד היא לעתים הליריקה של האחר" – ראו ע"א 751/10 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין – אורבך (פורסם בנבו: 8.2.2012). בפסקה 81 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין.

<sup>39</sup> בג"ץ 6126/94 סגש נ' רשות השידור פ"ד (ג) 817, 841 (1999)

<sup>40</sup> בג"ץ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד (א) 255, בע" 273. ראו לעניין זה גם את דבריו הידועים של הפילוסוף ג'ון סטיוארט מיל: "השתקת דעה זו או אחרת גורמת רעה מיוחדת במינה... אם הדעה נכונה, שוללים מהם את ההזדמנות להחליף טעות באמת; ואם היא מוטעית, כי אז שוללים מהם טובת הנאה השקולה כמעט כנגד זו, כלומר הכרת אמת בהירה יותר ותפיסת אמת ערה יותר, הנובעת מתוך התנגשות האמת בטעות", ג'ון סטיוארט מיל על החירות (תרגום: אריה סימון) (1994) בע" 34. להתייחסויות נוספת לסוגיה זו בפסיקה ראו ד"ר 9/77 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' עתון "הארץ" בע"מ, פ"ד (ב) 337 (1978) (חופש הביטוי הוא "חירותו [של אדם] להשמיע את אשר עם לבו ולשמוע מה שיש לאחרים להשמיע", שם, בעמ" 343); עמ"מ 6013.04 מדינת ישראל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד (ד) 60, 75 (2006); בג"ץ 571/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד (מ) 1, 661, 672 (1993) ("זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזרי המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי... [אך, בלא היכולת להחליף דעות, להפיץ ידיעות ולקבלן, אין חופש הביטוי יכול להתממש]... כך אף כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי"); בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז 2407, 2415 (1962) (ראו דברי השופט לדוי); בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא (1) 421, 433 (1987) (ראו דברי השופט ברק); עניין סגש ("חופש הביטוי וחופש היצירה הם גם החופש של כל אחד מאתנו לקרוא, לראות ולקלוט... זכות הציבור לדעת", כשמה כן היא. זו זכותו של כל אחד מבני הציבור לשמוע, להבין, לגבש עמדה, להתווכח ולשכנע", שם בע" 831). גם הספרות האקדמית הרחיבה על הסכנה שבהתבוננות על חופש הביטוי רק כמימוש הזכות והאוטונומיה של הדובר, במקום התמקדות בזכותו של הציבור להיחשף לדיון חופשי ומגוון וכאינטרס דמוקרטי. ראו למשל 1405, 1412, 1413-1421 Iowa L. Rev. 1405, 1412, 1413-1421 Own M. Fiss *Free Speech and Social Structure* 71 IOWA L. REV. 1405, 1412, 1413-1421; Jack M. Balkin, *Cultural Democracy and the First Amendment* 110 NW. U. L. REV. 1053 (2016); (1986)



4. **הגנה על עובדים בתפקידים בעלי אופי ציבורי** – מהמידע שהוצג בפני הוועדה עולה כי ישנם עובדים רבים שאינם מהווים "עובדי ציבור" באופן רשמי, אולם מבצעים תפקידים בעלי אופי ציבורי,<sup>41</sup> ועלולים גם הם לסבול מפרסומים פוגעניים על רקע מילוי תפקידם. ברוב המקרים, קבוצה זו נותרת חשופה וחסרת הגנה,<sup>42</sup> כשמדובר למשל בעובדי עמותות המעניקות שירותים בתחום הרווחה, שוטרים מתנדבים, מומחים מטעם ביהמ"ש ועוד. על כן, חברי הוועדה ממליצים לספק הגנה דומה בהיקפה גם לעובדים אלו, במקרים הרלוונטיים.

#### **סיכום**

תופעת הפרסומים הפוגעניים ביחס לעובדי ציבור ראויה להתמודדות מיוחדת, ומהווה חלק מהמנדט שקיבלה על עצמה הוועדה. זאת, עקב הפגיעה האפשרית בתפקוד תקין של השירות הציבורי ובעובדי הציבור עצמם, ותוך מתן תשומת לב לאיזונים הנדרשים ביחס לחופש הביטוי הפוליטי ומתחם הביקורת הלגיטימי על השלטון.

בהמשך לכלים הזמינים כיום, המספקים מענה חיוני אך חלקי, חברי הוועדה סבורים ראשית כי ראוי למנות גורם ייעודי לנושא בכל משרד ממשלתי, שיוכל לוות את העובד ולספק לו גיבוי ותמיכה. גורם זה יוכל גם לסייע לעובד בפניות לגורמים המשפטיים הרלוונטיים לצורך אפשרות הסרת התוכן הפוגעני, וכן לסייע בקידום פעולות דוברות והסברה ביחס לפעילות המשרד, שיוכלו לספק מענה לפרסומים כוזבים. שנית, חברי הוועדה ממליצים להרחיב את ההסדר הקיים כיום, ולאפשר לכלל עובדי הציבור לפנות לבאי-כוח היועץ המשפטי לממשלה לצורך ייצוגם בתביעות אזרחיות נוכח פרסומים שקשורים למילוי תפקידם. שלישית, מוצע לשקול לפעול במישור ההסברתי והתקשורתי לצורך הגברת המודעות לחשיבות עבודתם של עובדי הציבור והוקרתה, בפרט בנושאי רווחה, להוביל יוזמות בתחום הדוברות להפצת מידע מדויק על פעילויות וכן ליזום תגובות והתייחסות מצד הרשות במקרים רלוונטיים. לבסוף, מומלץ לשקול לספק הגנה גם לעובדים הפועלים בתפקיד בעל אופי ציבורי וסובלים מהכפשות על רקע מילוי תפקידם, גם אם הם אינם מוגדרים כ"עובדי ציבור" באופן רשמי.

<sup>41</sup> על תהליכי הפרטה שהובילו לתופעה ראו למשל אדם שנער, "השוק הפרטי בעבודה הציבורית" מחקרי משפט לא 11 (2017), בעמ' 23-31.

<sup>42</sup> כך למשל, טרם נקבעה הלכה רשמית בבית המשפט העליון בנושא הגדרת עובדים אלו כ"עובדי ציבור" לצורך עבירת העלבת עובד ציבור (ראו: רע"פ 229/12 צבי כהן נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו: 16.10.12)), אולם אושרה הרשעה בעבירה זו במקרה בו היה מדובר במתנדב משטרתי (ראו: ע"פ 7348/11 מדינת ישראל נ' שמעון אוזן (פורסם בנבו: 26.12.11)).