



- בלמס -

לשכת הייעוץ המשפטי
טלפון: 02-5428150
פקס: 02-5898762
ט' בחשון, התשע"ו
22 אוקטובר 2015
סימוכין: 139342315

לכבוד
כב' השופטת (בדימוס) עדנה ארבל
הוועדה הציבורית לגיבוש אמצעי הגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבור

הנדון: אמצעים להגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבור מפני פעילות ופרסומים פוגעניים - התייחסות משטרת ישראל
בסימוכין ל: 'קול קורא' לציבור מיום 11.9.15

1. תמונת המציאות בה אנו חיים בתחום הביטוי הפומבי והפרסום השתנתה בשנים האחרונות לבלי הכר. דרכי הביטוי והפרסום ברשת האינטרנט, ובפרט תופעת הרשתות החברתיות, הפכה כל בלוגר, בעל אתר או פורום, או חבר ברשת חברתית, לעיתונאי. הבמה בכיכר העיר, שהיתה המקום שנועד להפצת ידיעה או דעה בתקופות עתיקות, הפכה מאוחר יותר לעמוד בעיתון, ובשנים האחרונות ל-WALL במרשתת, לבלוג או ל'טוקבק', המאפשר לכל אדם להביע עמדתו, בתפוצה שאין לה גבולות, תרתי משמע.

במה זו מנוצלת, לדאבונו, גם להפצת פרסומים פוגעים ומסיתים, אשר יש בהם לעיתים כדי לפגוע פגיעה קשה בחברה כולה, באדם אליו מתייחס הפרסום או בשניהם יחד. אחד המאפיינים של הפרסום במרשתת, מעבר להפצה בהיקף בלתי מוגבל, הוא חוסר יכולת למחוק את מה שפורסם. התוצאה היא שמידע על אדם, גם אם הוא שקרי ושגוי, ימשיך להופיע עוד שנים רבות מבלי שלקורא יש יכולת לדעת כי מדובר בפרסום מגמתי. לעיתים גם לא ניתן לדעת את מועד הפרסום ופרסום ישן יכול להיתפס כמידע עדכני ורלוונטי.

המצב החדש יוצר לעיתים את התחושה, שהופר האיזון הראוי בין חופש הביטוי לערכים אחרים ויתכן שהמציאות מחייבת חשיבה מחדש על גבולות ההגנה על חופש הביטוי כזכות יחסית.

2. הנושא התחדד לאחרונה, נוכח [REDACTED] מקרי ההתאבדות מהווים את שיאה (הכואב) של תופעה הולכת וגוברת בישראל ובעולם (שכבר זכתה לכינוי תופעת ה-Shaming), הכוללת הפצתם הרחבה של ביטויים חריפים, גזעניים, משמיצים, מטרידים ורודפים, שיש בהם פוטנציאל להרס חיו של אדם ויותר מכך, בין באמצעות רשתות חברתיות ובין באמצעות אתרי אינטרנט, לעיתים במסווה של דיווח עיתונאי.

המטה הארצי, דרך בר לב, ירושלים, מיקוד 91906



מקרים אלה המחישו את הצורך לבחון את הנושא בכללותו ולנסות למצוא כלים אפקטיביים לשמירה על האיזון הראוי שבין חופש הביטוי לבין ערכים אחרים, ובפרט שלום הציבור וההגנה על השם הטוב.

3. בדיון שהתקיים בכנסת בנושא זה ביום 20.7.15, נכחו נציגי עיתונות ורשויות מדינה שונות, שהתמקדו בסוגיית הרדיפה של עובדי ציבור דווקא, ברשתות החברתיות ובאמצעי התקשורת.

במקביל, מונתה על ידי שרת המשפטים ועדה ציבורית לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ונושא משרה בשירות הציבורי מפני פעילות ופרסומים פוגעניים כמו גם בריונות ברשת, בראשות כב' השופטת (בדימוס) עדנה ארבל.

4. משטרת ישראל נושאת באחריות להפעלתם של הכלים הפליליים לטיפול בעבירות המשיקות לתחום חופש הביטוי (איומים, הסתה, המרדה, העלבת עובד ציבור וכו'). בה בעת, מאפייניה של עבודת השוטר מחייבים חיכוך מתמיד עם הציבור הרחב, ולצערנו השוטרים עצמם חשופים מאוד לפגיעות מצד אזרחים בהקשר זה. על כן, המשטרה רואה חשיבות רבה בטיפול בנושא ובקידום הצעות חקיקה ויצירת כלים נוספים, משפטיים ואחרים, למיגור התופעה של פרסומים מסוכנים ופוגעניים.

5. יחידות המשטרה השונות, ובפרט יחידת הסייבר בלהב 433, עוסקות כל העת בחקירה של עבירות ביטוי ברשת האינטרנט. חקירות אלה מחייבות שקילה מתמדת של האיזון הראוי בין חופש הביטוי לבין ההגנה על ביטחון הציבור ושמו הטוב של האדם הנפגע. איזון זה הוא מורכב ועל כן מחייב, במקרים רבים, בהתאם להנחיית פרקליט המדינה, מעורבות של הפרקליטות ומשרד המשפטים בהכרעות. מדובר בתהליך, שלפחות בחלק מהמקרים הוא מסורבל, ויתכן שלעת הזו, נוכח היקף הפרסומים האסורים, הופך את האכיפה הפלילית ללא אפקטיבית במקרים רבים.

ראוי לציין, כי היקף תופעת ההסתה, האיומים וההכפשות ברשת הוא רחב מאוד, ולא ניתן לומר כי למשטרה יש את כח האדם הנדרש כדי להתמודד עם תופעה זו, מה גם שמדובר רק בסוג אחד מני רבים של פשיעת סייבר.

אנו ממליצים, כי הועדה תזמן נציג של יחידת הסייבר של המשטרה שיתן סקירה בנושא זה.

6. אשר להסתה כלפי שוטרים על רקע מילוי תפקידם, נבקש להמחיש להלן ולהציג דוגמאות לתופעה רחבה זו. בהקשר זה יש להבחין בין אזרח המגדף ומקלל שוטר אגב הפעלת סמכות כלפיו, גידופים אשר פעמים רבות עולים כדי עבירת העלבת עובד ציבור, שאינה מגיעה לכדי מימוש באפיק הפלילי (וכבר נציין, כי לטעמנו, גם הסובלנות כלפי ביטויים אלה כבר חרגה מן האיזון הראוי); ובין רדיפה מתמשכת של שוטר באמצעים שונים ובמדיות רבות, שכל מטרתה היא לרפות את ידיו של השוטר ולפגוע למעשה בשלטון החוק.



7. להלן כמה מן הדוגמאות המוכרות לנו של פגיעה חמורה בשוטרים (מדובר על מבחר דוגמאות בלבד מתוך רבות נוספות):

(**פרטי סעיף זה הוסרו מטעמי פרטיות – בהתאם להוראת סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע**)

8. כאמור לעיל, הדוגמאות הנ"ל הן רק חלק מתוך המקרים הידועים לנו ומעט מאוד מתוך כלל הפרסומים שקיימים בנושא זה. אנו סבורים, והדברים נראים מובנים מאליהם, כי מעבר לפגיעה הקשה בשוטרים עצמם, מדובר גם בפגיעה במשטרה כולה, וממילא במערכת אכיפת החוק. ניתן לראות כי מרבית הפרסומים מתייחסים אמנם לשוטרים מסויימים אולם עושים מיד את ההשלכה למערכת כולה. על כן, עמדתנו היא, כי המדינה, באמצעות הגופים הרלוונטיים, היא שצריכה לפעול בעניין ולא להשאיר את המאבק לשוטרים הנפגעים. כשם שהמדינה מפעילה מנגנונים שונים כאשר שוטר מותקף באופן פיזי, כך נכון שתפעל, ולעיתים ביתר שאת, מקום בו פוגעים בשמו הטוב, מביישים אותו בפני משפחתו וחבריו ומעבירים מסר חמור שיש בו כדי לרפות ידיהם של אוכפי החוק. אנו מתקשים להשלים עם המצב הנוכחי, בו תחושתם של השוטרים היא, שבמקרים מסוג זה, המערכת מותירה אותם להתמודד עם המצב הקשה לבד ללא כל סיוע.

9. עוד נבקש לציין, כי המקרים שציינו, כמו גם מקרים רבים אחרים, מצביעים על כך שהכלי הפלילי אינו כלי מספיק לטיפול בתופעה זו. איננו מציעים, כמובן, לוותר על ההליך הפלילי כלפי המפרסמים, ככל שקיים היבט פלילי במעשיהם, אולם בכך אין די. הניסיון מלמד, כי ההליך הפלילי אינו מונע את המשך הפגיעה, אינו מאפשר הסרת הפרסומים הקיימים, ואף אין בו כדי פיצוי לשוטר על העוול האישי שנגרם לו.

10. נבקש להציע להלן - בתמצית בלבד - מספר הצעות להתמודדות עם המצב שתואר. מובן, כי כל אחד מן הנושאים ראוי להרחבה ופירוט וככל שיידרש נוכל להרחיב בעניין זה:

א. **הרחבת סיוע משפטי לתביעות יזומות:** המשטרה הגישה למשרד המשפטים הצעה להרחיב את הסיוע המשפטי שניתן היום לשוטרים גם להליכים של תביעות לשון הרע יזומות (מצ"ב הצעת המשטרה). נכון להיום, הסיוע ניתן רק להליכים פליליים שהשוטרים נקלעים אליהם אגב ביצוע תפקידם ואנו סבורים, כי נדרש לסייע לשוטרים גם לשם הגשת תביעות לשון הרע.

הצעותינו בנושא זה לא התקבלו על ידי הגורמים המוסמכים במשרד המשפטים ובפרקליטות המדינה.

ב. **ייצוג שוטרים ע"י הפרקליטות:** במקרים חמורים ומובהקים, אנו מציעים כי פרקליטות המדינה היא שתנהל את הליך התביעה כלפי הפוגע. נציון, כי לאחרונה אישר פרקליט המדינה הליכים מסוג זה, אולם להבנתנו, הקריטריונים למקרים בהם הדבר יאושר





מחמירים וקרוב הדבר שתביעות מסוג זה ניתן יהיה לנהל רק במקרים חריגים ונדירים. אנו מציעים להקל את הקריטריונים בנושא זה (מצ"ב מכתבו של פרקליט המדינה).

ג. **עדכון עבירת העלבת עובד ציבור (סעיף 288 לחוק העונשין):** כאמור לעיל, ההליך הפלילי אינו מספק פתרון מלא לבעייה, אולם לא ניתן לזנוח אותו במקרים המתאימים.

נכון להיום, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, העבירה של העלבת עובד ציבור מיוחדת למקרים חריגים וחמורים במיוחד (ראו דנ"פ 7393/08 אונגרפלד). בעקבות פסיקה זו, הוחמרו הקריטריונים להרשעה בעבירה זו (וממילא גם להגשת כתבי אישום). לדוגמא, ברע"פ 229/12, זוכה אדם שכינה מתנדב משמר אזרחי בכינויים "מפגר" ו"ילד מושתן".

נראה, כי העידן החדש בו אנו מצויים כעת, שהתפתח בתוך שנים ספורות, מחייב מבט חדש על נושא זה. לטעמנו, נדרש לגבש מדיניות אשר תתן מענה למציאות החדשה, תוך התייחסות לאיזון המורכב בין חופש הביטוי לבין ההגנה על כבודו של עובד הציבור, כמו גם על מעמדה ותפקודה המערכת השלטונית כולה. לטעמנו, הקלות הבלתי נסבלת של חרפות וגידופים (גם מהסוג שהוזכר לעיל) כאשר הם מצטרפים להפצה רחבה ומהירה של תמונת עובד הציבור ופרטיו האישיים מחייבת בחינה מחודשת של המדיניות הנוהגת. ניתן לשקול את הדרכים לשנות את המצב בסוגייה זו – אם באמצעות מדיניות שונה של העמדה לדין ואם באמצעות תיקון חקיקה והגדרה עדכנית ומחודשת של סעיף העבירה. בנוסף, יש לפעול לכך שבמקרים החמורים (בפרט רצדיביסטים) ההליך יפעל באופן מהיר ויעיל על מנת לתת מענה של ממש לפגיעה ואולי אף למנוע את התרחבותה.

ד. **נוהל "הודעה והסרה" - באמצעות אתרי אינטרנט:** אנו מציעים לבחון דרכים לגבש ערוץ "ממשלתי/אכיפתי" להסרת תכנים פוגעניים באמצעות אתרי האינטרנט או גופים אחרים בישראל ומחוץ לה, בעלי מעמד בתחום זה וללא תלות באתרים עצמם שלרוב מסרבים לבקשות אזרחים/עובדי ציבור להסיר ולא מכירים בפנייה של רשות בשם עובד שלה או של גוף אכיפה כמו המשטרה. בנושא זה קיימים כבר היום גורמים אליהם ניתן לפנות, אולם הנושא אינו מוסדר ואינו ברור.

ה. **ייעול תהליך הטיפול בחקירה והגשת כתב אישום בעבירות הסתה:** בהתאם לסעיף 144 לחוק העונשין, לא ניתן להגיש כתב אישום בעבירות הסתה אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה. נכון להיום, היועץ המשפטי מאשר את הגשת כתבי האישום באופן אישי ולא האציל סמכות זו לאחרים.

בהתאם להנחיות הפרקליטות, גם שלב הפתיחה בחקירה בעבירות הסתה מחייב אישור מוקדם של המשנה לפרקליט המדינה לתפקידים מיוחדים.



בפועל, המנגנון של העברת החומרים לאישור הפרקליטות, קבלת האישור, ניהול החקירה, העברה לאישור היועמ"ש לממשלה והגשת כתב האישום, אורך זמן רב וכולל תהליכים בירוקרטיים ארוכים ומייגעים. אנו סבורים, כי לעת הזו, נוכח היקף הפרסומים ועל מנת שההליך הפלילי יהיה אפקטיבי, נדרש לפשט את ההליכים ולקצר את לוח הזמנים.

איננו מציעים לוותר על אישור היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב האישום, על מנת לשמר את המדיניות הזהירה והאחידה של האיזון בין חופש הביטוי לבין האינטרס של הגנה על שלום הציבור. עם זאת, ניתן להקל מעט על מנגנון האישור לפתיחה בחקירה וכן לבחון אפשרות למנות גורם מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה אשר יוסמך לאשר את הגשת כתבי האישום.

11. סיכום הדברים:

א. השנים האחרונות מציבות בפנינו מציאות חדשה ומאתגרת בכל הנוגע לתחום הפרסומים המסיתים והפוגעים ברשת האינטרנט. התאבדותם של שני עובדי מדינה בכירים בשנה האחרונה לאחר פרסומים קשים נגדם, מהווה 'תמרור אזהרה' המחייב בחינה של אופן טיפול המדינה בנושאים אלה.

ב. המשטרה, מעצם תפקידה, עוסקת באכיפה הפלילית בנושא זה, ברקע לרגישות ניהולם של הליכים פליליים בגין עבירות ביטוי. על מנת ללמוד נושא זה ביתר פירוט, אנו ממליצים להזמין נציג של יחידת הסייבר של המשטרה להופיע בפני הוועדה.

ג. במסמך זה שמנו דגש על התופעה של פרסומים פוגעניים נגד שוטרים על רקע תפקידם. הצגנו מספר מועט של מקרים מייצגים מתוך כלל המקרים הידועים לנו. אנו סבורים כי נושא זה מחייב התייחסות מערכתית מקיפה, שלא קיימת היום כמעט בכלל.

ד. הצגנו לעיל, בתמצית, מספר המלצות לשיפור המצב הקיים ונשמח להציג את הדברים ביתר פירוט בפני הוועדה.

בברכה,

עו"ד אלעזר כהנא, נצ"מ
המשנה ליועץ המשפטי

העתק:
מפכ"ל
ר' אח"מ
ר' אמ"ש
יועמ"ש המשטרה

