

## הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת מרב מיכאלי  
אפרת רייטן מרום  
גלעד קריב  
נעמה לזימי

---

פ/25/2072

### הצעת חוק הגנה על עיתונאים (תיקוני חקיקה), התשפ"ג–2023

תיקון חוק העונשין 1. בחוק העונשין, התשל"ז–1977, אחרי סעיף 276 יבוא :

**"סימן ג'1 : תקיפת עיתונאים**

הגדרות 276א. בסימן זה –

"עיתונאי" – עיתונאי או עובד מקצועות התקשורת

הנושא תעודה של לשכת העיתונות  
הממשלתית, או של איגוד עיתונאים הפועל  
בישראל שחבריו עיתונאים ועובדי מקצועות  
התקשורת, לרבות אמצעי מדיה  
אינטרנטיים ;

"איש צוות של עיתונאי" – אדם העובד עם עיתונאי

לצורך מילוי תפקיד הקשור באופן ישיר  
לתפקיד העיתונאי.

"תקיפה" – כמשמעותה בסעיף 378.

תקיפת עיתונאי או 276ב. (א) התוקף עיתונאי או איש צוות של עיתונאי

איש צוות של  
והתקיפה קשורה למילוי תפקידו ונתקיימה בו  
עיתונאי אחת מאלה, דינו – מאסר חמש שנים :

(1) היה מזוין בנשק חם או קר ;

(3) התקיפה נעשתה מתוך מניע לאומני,

מגדרי או פוליטי."

(1) בסעיף 3, אחרי ההגדרה "נפגע" יבוא:

"עיתונאי" – עיתונאי או עובד מקצועות התקשורת הנושא תעודה של לשכת העיתונות הממשלתית, או של איגוד עיתונאים הפועל בישראל שחבריו עיתונאים ועובדי מקצועות התקשורת, לרבות אמצעי מדיה אינטרנטיים.

(2) בסעיף 4, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג) נוכח בית המשפט כי אדם נקט הטרדה מאיימת כנגד עיתונאי בעת מילוי תפקידו או בנוגע למילוי תפקידו, יהווה הדבר שיקול מרכזי במתן צו לפי סעיפים קטנים (א) עד (ג)."

(3) בסעיף 8, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) הופר צו מניעת הטרדה מאיימת כנגד עיתונאי, רשאי בית המשפט לפסוק פיצוי שלא יעלה על 50,000 שקלים חדשים, ללא הוכחת נזק."

#### דברי הסבר

עיתונות חופשית היא חלק יסודי והכרחי של חברה ומדינה דמוקרטית. לפיכך, וכדי לוודא שהיא נשמרת, במדינות דמוקרטיות רבות חופש העיתונות מעוגן בחוקה. החוקה האמריקאית למשל אוסרת על חקיקה העלולה לפגוע בין היתר בחופש הדיבור ובחופש העיתונות. לא בכדי מכונה התקשורת, לצד שלושת הרשויות האחרות במדינה דמוקרטית, "הרשות הרביעית", או "כלב השמירה של הדמוקרטיה". למדינת ישראל כאמור אין חוקה, אולם בשיטת המשטר הקיימת שלה ישנן זכויות שהוכרו בדברי הימים של המשפט הישראלי כבעלי מעמד חוקתי על-חוקי. שתיים מהן נוגעות ישירות לחופש העיתונות: הזכות לחופש ביטוי והזכות לחופש עיסוק.

הזכות לחופש הביטוי הוכרה בדברי הימים של המשפט הישראלי בבג"ץ 73/53 חברת קול העם נ' שר הפנים (להלן – בג"ץ קול העם), בו שופט בית המשפט העליון לשעבר אגרנט תיאר את הזכות לחופש הביטוי כ"ציפור נפשה של הדמוקרטיה". גם בשורת פסקי דין שניתנו בשנים מאוחרות יותר, המשיך בית המשפט העליון להגן בחירוף נפש על הזכות לחופש הביטוי על שלל גווניה ונגזרותיה, תוך הגבלתה רק בנסיבות מרחיקות לכת, הכרוכות במניעת סכנה ברורה ומיידית לשלום הציבור.

הזכות לחופש העיסוק לעומת זאת עוגנה בזכות חוקתית מפורשת בחוק-יסוד: חופש העיסוק, לאחר שניצנה כזכות בעלת מעמד חוקתי הבשילו כבר בשנתה הראשונה של המדינה בבג"ץ 1/49 סלומון בז'רנו נ' משטרת ישראל. גם הפגיעה בזכות לחופש העיסוק טעונה מבחן משפטי מוגבר, תוך עמידה במבחנים מחייבים של פסקת ההגבלה החוקתית.

למרות שעוד בבג"ץ קול העם השופט אגרנט הכיר בזכות לחופש העיתונות כזכות הנגזרת באופן ישיר מהזכות החוקתית לחופש הביטוי, עד היום החקיקה בישראל טרם עיגנה באופן מפורש הגנה פוזיטיבית על חופש העיתונות. לא זו בלבד שאין הגנה מוסדרת בחקיקה על עיתונאים, קיימים שורה של חוקים דרקוניים, שמקור חלקם עוד בתקופת המנדט, אשר למעשה מגבילים משמעותית את עבודת העיתונאי.

<sup>2</sup> ס"ח התשס"ב, עמ' 6.

למשל פקודת העיתונות מ-1933 ותקנות לשעת חירום המאפשרות לאסור פרסומים ולצמצם את מרחב הפעולה של התקשורת בשטחי הגדה המערבית. כלומר במדינת ישראל עקרון חופש העיתונות, עקרון שכאמור מהווה נגזרת של ערכי הליבה החוקתיים של חופש הביטוי וחופש העיסוק, נעדר כל הגנה חוקית מפורשת ואף מצטמצם במקרים מסוימים.

במקביל, בשנים האחרונות הולכים ומתרבים האיומים על מוסד העיתונות ככלל ועל עיתונאיות ועיתונאים בפרט. מקצוע העיתונאות בישראל נמצא בשנים האחרונות תחת מתקפה קשה. אנו עדות ועדים חדשות לבקרים לגילויי אלימות פיזית ומילולית, הטרדות ואיומים על עיתונאים הפועלים בישראל. מדובר בלחצים פוליטיים, לחצים של בעלי הון, התבטאויות קשות של מנהיגים והתקפות הציבור הן במרחב הפיסי והן במרחב הדיגיטלי. לעתים נדמה שהשיח הציבורי מתיר את דמם של עיתונאים. ההסתה המחריפה נגד אנשי התקשורת והעיתונות הולכת וגוברת, ויש חשש מהותי וכבד מתוצאותיה.

גם בהשוואת מצבה של ישראל למדינות אחרות בעולם מצבנו עגום ומדאיג. המתקפה הקיימת על התקשורת החופשית במדינת ישראל הביאה אותה להתדרדרות במדדים בינלאומיים בנוגע למידת חופש העיתונות. כך למשל במדד הבינלאומי של עיתונאים ללא גבולות משנת 2020, ישראל הגיעה למקום ה-88 בלבד תוך עמידה בשורה אחת עם הונגריה – מדינה נוספת בה הדמוקרטיה נסוגה והתקשורת נמצאת תחת מתקפה מצד השלטון. גם במדד חופש העיתונות הגלובלי מטעם Freedom House דורגה ישראל כמדינה "חופשית למחצה".

נוכח הדברים האמורים, עולה הצורך בהסדר חקיקתי מפורש שירחיב את ההגנה על עיתונאים. הצעת חוק זו מבקשת לקדם הגנה על עיתונאיות ועיתונאים כך שיוכלו למלא את תפקידם ולקיים עיתונאות ותקשורת חופשית. לפיכך, יש צורך מהותי להבטיח שכל עיתונאית ועיתונאי, מטעם כל גוף תקשורת באשר הוא, יוכל לפעול ולמלא את שליחותו ללא כל חשש ומורא. נדרשת הגנה על זכויותיהם של עיתונאי ועיתונאיות לחופש הביטוי וחופש העיסוק, ולא פחות מכך הגנה על ביטחונם האישי והפיסי.

עיון חקיקתי זה הוא בעל תכלית משולשת: ראשית, הסדר שכזה יגן על עיתונאים ואנשי תקשורת לבצע את תפקידם ללא חשש ומורא. שנית, ההסדר יחיל מדיניות ענישה מחמירה על כל אדם התוקף או מאיים על עיתונאי בעת ביצוע תפקידו, באופן שיתווה את שיקול דעת השופטים בקביעת מתחם הענישה ההולם. שלישית, ההסדר יגביר את ההרתעה כנגד פעולות תקיפה פיזית, מילולית ופעולות של הטרדה מאיימת כנגד אנשי תקשורת ועיתונאים עקב מילוי תפקידם, במטרה למנוע בעתיד ביצוע פעולות שכאלה. התיקון הראשון המוצע בהצעת חוק זו הוא תיקון לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין). מוצע להוסיף לחוק העונשין סימן ייחודי הקובע מדיניות ענישה מפורשת כנגד תקיפת עיתונאים.

חוק העונשין קובע בסעיף 382א(א) ענישה מחמירה של עד שלוש שנות מאסר בנסיבות בהן הותקף אדם הנותן שירות לציבור מטעם גוף המספק שירות לציבור, והתקיפה קשורה למילוי חובתו או תפקידו של הנתקף. כמו-כן סעיף 382א(ב) לחוק העונשין קובע ענישה של עד חמש שנות מאסר למי שביצע עבירה לפי סעיף קטן (א) בנסיבות מחמירות כגון תקיפה במכוון להכשיל את הנתקף בתפקידו; תקיפה בנשק חם או קר ותקיפה בצוותא של שני אנשים ויותר.

בהנחיית פרקליט המדינה מס' 9.9 ("מדיניות הענישה בעבירות אלימות שבוצעו נגד עיתונאים") (עדכון אחרון מיום 02.09.2019) (להלן – "הנחיית פרקליט המדינה") סעיף 382א פורש כסעיף המחיל מדיניות ענישה מוגברת על עבירות אלימות שמבוצעות באופן מכוון כנגד עיתונאים העובדים בגופי תקשורת מרכזיים כגון ערוצי טלוויזיה ודיגיטל, עיתונים מודפסים וכו'. בהנחיית פרקליט המדינה נכתב כי יש לבחון כל מקרה לגופו באירוע של תקיפה ובהתאמה תקבע מדיניות ההחמרה בענישה.

למרות קיומם של סעיף 382א לחוק העונשין והנחייה פרקליט המדינה המבארת את אותו סעיף, ולאור גילויי האלימות החמורים שהתרחשו בשנה האחרונה כנגד עיתונאיות ועיתונאים מגופי תקשורת שונים, ישנו צורך לעגן באופן מפורש בחוק העונשין סימן ייחודי הקובע מדיניות ענישה כלפי תקיפת עיתונאים בעת מילוי תפקידם. תכליתו הנוספת של הוספת סימן זה הוא חיזוק ההרתעה כלפי אי-אלו ניסיונות להלך אימים על עיתונאים ואנשי תקשורת שפועלים לבצע את תפקידם ולדווח לציבור אודות מה שמתרחש.

סעיף 276א להצעת החוק הוא סעיף הגדרות, ולפיו "עיתונאי" הוא אדם הנושא תעודה של לשכת העיתונות הממשלתית, או של איגוד עיתונאים הפועל בישראל שחבריו עיתונאים ועובדי מקצועות

התקשורת, לרבות אמצעי מדיה אינטרנטיים; "איש צוות של עיתונאי" הוא אדם העובד עם עיתונאי לצורך מילוי תפקיד הקשור באופן ישיר למילוי תפקיד העיתונאי. "תקיפה" תוגדר כהגדרתה בסעיף 378 בחוק העונשין.

סעיף 276ב קובע שני מקרים בהם תיקבע מדיניות ענישה מחמירה של חמש שנים מאסר על תקיפת עיתונאי או איש צוות של עיתונאי, בהתקיימות הנסיבות הבאות: המקרה ראשון הוא כאשר התקיפה מתבצעת באמצעות נשק – חס או קר – אשר יכול להוות איום לחיי אותו עיתונאי. גם ללא פגיעה חמורה בגופו של העיתונאי, עצם נשיאת ציוד שכזה על ידי התוקף מהווה נסיבה מחמירה שיש להתחשב בה בעת קביעת מתחם הענישה.

המקרה השני הוא כאשר בוצעה תקיפה שאינה על רקע עיתונאי בלבד אלא גם בקשר לדעות פוליטיות משוערות של העיתונאי, רקעו הלאומי או המגדר אליו הוא משתייך. עיתונאים ממיעוטים פוליטיים חשופים באופן מוגבר לתקיפות אלימות, ובתקיפות אלו יש סממן של פגיעה בכבוד האדם. על כן, נקבע גם במקרים אלו תקיפה בנסיבות מחמירות.

התיקון הנוסף המוצע בהצעה זו הוא תיקון לחוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב–2001 (להלן – "חוק למניעת הטרדה מאיימת"). מוצע להוסיף לחוק למניעת הטרדה מאיימת חלק ייחודי הקובע הגנה על עיתונאים מפני עבירות של הטרדה מאיימת.

מוצע לתקן את סעיף 3 למניעת הטרדה מאיימת ולהכניס לחלק ההגדרות כי "עיתונאי" הוא אדם בעל תעודה של לשכת העיתונות הממשלתית, או של איגוד עיתונאים הפועל בישראל שחבריו עיתונאים ועובדי מקצועות התקשורת, לרבות אמצעי מדיה אינטרנטיים.

בנוסף, מוצע לתקן את סעיף 4 לחוק ולקבוע כי בית המשפט רשאי להפעיל סמכותו בהוצאת צו הרחקה כאמור בסעיפים קטנים (א)-(ג) לאותו סעיף, גם במקרים בהם מתבצעת הטרדה מאיימת כנגד עיתונאי.

לבסוף, מוצע לתקן את סעיף 8 לחוק ולקבוע כי במקרים של הפרת צו למניעת הטרדה מאיימת שבוצע כנגד עיתונאי, בית המשפט רשאי לקבוע פיצוי ללא הוכחת נזק בסך של עד 50,000 שקלים חדשים. הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (1016/24/פ).

הצעת החוק זהה לפ/1016/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ח' בשבט התשפ"ג (30.01.2023)