

העלבת עובד ציבור ע"פ המשפט העברי

נייר עמדה מטעם מכון "משפטי ארץ" עבור ועדת חוק ומשפט בכנסת בעניין "הצעת חוק הצעת חוק העונשין (תיקון – ביטול סעיף העלבת עובד ציבור), התשפ"א-2021"

עו"ד אברהם קלמנזון

1. תקציר

השאלה העומדת לדיון ב"הצעת חוק העונשין (תיקון – ביטול סעיף העלבת עובד ציבור), התשפ"א-2021" הינה אם ראוי לבטל את הוראת סעיף 288 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, אשר קובע כי העלבת עובד ציבור היא עבירה פלילית:

המעליב בתנועות, במילים או במעשים, עובד הציבור, או דיין או פקיד של בית-דין דתי או חבר ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, כשהם ממלאים תפקידם או בנוגע למילוי תפקידם, דינו – מאסר ששה חודשים.

כפי שיפורט להלן, ממקורות המשפט העברי עולה החשיבות המיוחדת של השמירה על שמם הטוב של עובדי הציבור, ובהתאם לכך יש לדחות את הצעת החוק.

2. דברי ההסבר להצעת החוק

הצעת חוק נשענת על ארבעה אדנים:

- (1) "חופש הביטוי אינו ערך מוחלט [...] אך כאשר יש בביטוי מסוים ערך רב ומנגד קיימת אפשרות בדבר פגיעה שעשויה להיגרם, שאינה חמורה – יש להעדיף את חופש הביטוי".
- (2) "לא ניתן להגן על אמון הציבור על ידי השתקה או על ידי הפעלת איסורים פליליים, על ידי העמדת אנשים לדין על דברי ביקורת שהם השמיעו כלפי עובדי-ציבור".
- (3) "לא יתכן שגם כשהפרסום המעליב לא נועד להעליב, אלא נעשה מתוך כוונה להצביע על ליקוי ולהביא לתיקונו, הדבר אינו פוטר מאחריות פלילית אם באופן אובייקטיבי יש בתוכן הפרסום כדי להעליב".
- (4) "לא יתכן שהאיסור על העלבת עובד ציבור יגן על עובדי ציבור, ובכלל זה, גם על אנשי ציבור, מפרסומים פוגעים ומעליבים, מעל ומעבר להגנה שנותן חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965 לכל האזרחים".

ניתוח נימוקים אלה מעלה כך: אין חולק על חשיבותם של הנימוקים בסעיף 1. וודאי שהשימוש בהוראות חוק זו צריך להיעשות במידתיות, איזון בין ערכים ומתוך הפעלת שיקול הדעת. אלא שדומה שכך כבר מוסכם וננהג בפועל על ידי רשויות האכיפה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי הן

בהנחיות היועמ"ש שנתנו בנושא זה,¹ והן בפסיקת בתי המשפט.² אף מקורות המשפט העברי דנו בהרחבה בחשיבות האיזון הזהיר בין ערכים בנושא זה.³

גם אין חולק גם על הנימוקים בסעיף 2, וודאי שאין מקום לאיסור פלילי על השמעת דברי ביקורת כלפי עובדי ציבור. ברם, גם כיום סעיף 288 אותו מבקשים המציעים לבטל, לא כולל אף איסור על השמעת דברי ביקורת.

באשר לנימוקים בסעיף 3, לב טענתו היא שלא ייתכן שעבירה שעניינה הגנה מפני העלבת עובד ציבור, תהיה עבירה "התנהגותית" שלא תכלול "יסוד נפשי" של כוונה. דומה שההנחה שהדבר "לא ייתכן" נשענת על ההשוואה לסעיף 6 חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965 הדורש יסוד נפשי של כוונה לשם התקיימות עבירה פלילית.⁴

על כן, דומה שעניינו של סעיף 3 זהה לנימוק שבלב סעיף 4. זאת לאור הדרישה הגלומה בהם שלא תהיה כל הבחנה בין האופן בו מגן המחוקק מפני העלבת עובד ציבור, לבין האופן בו המחוקק מגן על כל אדם אחר, זאת אף שבית המשפט העליון כבר עמד על חשיבותה של הבחנה זו.⁵

בנייר עמדה זה נבקש לעמוד על כך שלהענקת מעמד ייחודי להעלבת אדם שהינו עובד ציבור, יש יסודות איתנים גם ביסודות המשפט העברי.

3. העלבת עובד ציבור במקורות המשפט העברי

כאמור, השאלה העומדת בלב הצעת החוק הנידונה ובנייר עמדה זו היא האם מוצדק להגן באופן ייחודי על עובדי ציבור, מפני העלבה.

כבר בפסוקי התורה לצד האיסור הכללי לנקוט בלשון הרע כלפי כל אדם "לא תלך רכיל בעמך",⁶ נאמר האיסור "אלוהים לא תקלל ונשיא בעמך לא תאָר".⁷

¹ ראו " הגשת כתבי אישום בעבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית-המשפט" הנחיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה, שבט התשס"ו, פברואר 2006

² רע"פ 5991/13 סגל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 02.11.2017).

³ על חשיבות זו במקורות ההלכה ראו יעקב שפירא "האיזון בין חופש הביטוי ובין הזכות לשם טוב ולפרטיות", חוות דעת מטעם היחידה למשפט עברי-

https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/hofesh-habitouy-kobi/he/legislative-opinion_130-hofesh%20habitouy-kobi.doc

⁴ קהלת פרק ז פסוק א.

⁵ בית המשפט העליון הסביר שאף שעבירה פלילית על פי חוק לשון הרע דורשת יסוד נפשי של כוונה, אין הדבר כן לגבי סעיף 288 לחוק העונשין המסתפק בהתקיימות היסוד הנפשי של "מחשבה פלילית". השופטת פרוקצ'יה הסבירה, שתכלית עבירה זו הינה מניעת פגיעה בשירות הציבורי ועבודתו בכלל, ותכליתה שונה מתכלית עבירת לשון הרע שעניינה ביחסים הפרטיים שבין הפוגע לנפגע. ועל כן, התקיימותה של עבירת "העלבת עובד ציבור" לא תלויה ביסוד הנפשי של כוונת הפוגע, והיא אף אינה עבירת "תוצאה" התלויה בכך שעובד הציבור אכן נעלב: "תכלית האיסור על העלבת עובד ציבור אינה בהגנה על עובד הציבור כפרט, אלא בהגנה עליו כמי שנושא בתפקיד ציבורי, ובאמצעות הגנה זו, פרישת הגנה על השירות הציבורי כולו". ראו רע"פ 2660/05 יוסף אונגרפלד נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 13.08.2008).

לדעת מרבית פרשני התורה חלקו הראשון של הפסוק "אלהים לא תקלל" מתייחס אל שופטים, וחלקו השני "ונשיא בעמך לא תאר", מתייחס אל נבחריו הציבור.⁶ כבר מכאן רואים שהתורה ראתה חשיבות ייחודית ונבדלת לשמירה על שמם הטוב של שופטים ומנהיגי הציבור. בהלכה אף נפסק שבשל ייחודיות ונבדלות שני הדינים, המקלל שופט או מנהיגי ציבור מחויב בעונש כפול, הן בגין האיסור הייחודי והן בגין האיסור הכללי.⁷

פוסקי ההלכה דנו בשאלה מי כלול בקטגוריה "ונשיא בעמך לא תאר" שעליה חל איסור זה. הרמב"ם פירש⁸ שהכוונה למגוון רחב של נושאי משרה ועובדי ציבור:

כי עניין לאו זה הוא שמזהיר שלא לקלל כל מי שיש לו ממשלה לצוות והוא במעלה העליונה, בין שהיתה מעלה שלטונית או מעלה תוריית והיא הישיבה.⁹

בדומה לכך, הראנ"ח (רבי אליהו בן חיים, תורכיה 1530 - 1613)¹⁰ פסק שגם מי שכינה "שוטה בן שוטה" את הממונה על ידי הקהל לגביית חובות, עובר על איסור התורה "אלוהים לא תקלל ונשיא בעמך לא תאר".

לצד איסור זה, פוסקי ההלכה לאורך הדורות התייחסו בחומרה יתרה להעלבת עובדי הציבור, ומדבריהם עולה שיחס מועדף זה, מתפרש על מגוון רחב של עובדי ציבור ולא רק על הבכירים שבהם. יתר על כן, החשיבות שבשמירה על כבודם של עובדי הציבור הינה רחבה ועמוקה ממידותיו של נושא המשרה הנידון, ואיננה נמדדת על פי כבודו האישי של עובד הציבור הספציפי.

כך אחד מגדולי הראשונים, הרשב"א (רבי שלמה בן אדרת, 1235 - 1310) דן¹¹ במי שחרף וגידף את הממונים על גביית משכונות ומיסים, ופסק שיש להטיל עליו קנס ולהעניש אותו. הרשב"א עמד על כך שזאת אף אם המגדף לא היה חייב כן על פי דיני הנזיקין. מדברי הרשב"א עולה שהוא פסק כן למרות שלנפגעים עצמם לא היה מעמד אישי רם כ"תלמידי חכמים", אלא רק בשל מעמדם הציבורי.¹² נמצא שגם הרשב"א סבר שישנה הבחנה בין לשון הרע על אדם פרטי, לבין העלבת עובד ציבור.

⁶ ויקרא, פרק יט פסוק טז.

⁷ שמות פרק כב פסוק כז.

⁸ ראו בדברי בפסיקתא זוטריתא שם: "ר' ישמעאל אומר אזהרה זו לדיינים, שנאמר עד אלהים יבא דבר שניהם (שמות כב ח); "רש"י שם; תרגום אונקלוס שם; תרגום יהונתן שם; אבן העזרא שם ועוד.

⁹ ראו שו"ע, חו"מ, כז, א.

¹⁰ ספר המצוות לרמב"ם מצות לא תעשה שטז.

¹¹ אמנם היו שפירשו את הפסוק כמתייחס רק לראש הציבור כנשיא הסנהדרין או מלך, ראו בפירוש הרמב"ן לשמות פרק כב פסוק כז.

¹² שו"ת ראנ"ח סימן קיא.

¹³ שו"ת הרשב"א סימן רמ.

¹⁴ ראו שם: "ומה שאמרת שהחציף פניו כנגד המס שהם זקנים ונכבדים. גרסינן בירושלמי חד וכו' עד בחד בר נש אפקיד לרבי יהודה ברבי חנינא. אתא עובדא קומי ר"ל וקנסיה ליטרא של זהב".

מהר"י בית הלוי (רבי יעקב בן ישראל, איטליה 1565 - 1640), דן באדם אשר קילל את אחד מהממונים על גביית המס. הוא פסק שאף אם לא היה עונש על מעשה כזה בתקנות אותה הקהילה, הרי שיש לנדות את המקלל. זאת, בשל החשיבות הרבה של שמירה על כבודם של הממונים על ידי הציבור, שכל המקלל ממונה, כמי שקילל את בית הדין הגדול:

כמה גדול כחן של טובי העיר אשר מינו אותם הקהל עליהם, והווי כבית דין הגדול, והוא הדין נמי דגדול כחן למבייש אותם לנדותן ולקונס.¹⁵

תוך שהוא מסתמך על רבים מגדולי הפוסקים, מהר"י בית הלוי לומד מהתלמוד¹⁶, שהפגיעה בכבודם של העוסקים בצרכי מצווה, חמורה יותר מאשר הפגיעה בתלמידי חכמים. ומכאן הוא מסיק, שכל הפוגע ב"עוסקים ומפקחים בענייני קהל", ראוי להענישו בחומרה לפחות כעונש המבזה תלמיד חכם.¹⁷

יתר על כל האמור, יובהר כי הכבוד הייחודי לו זוכים נושאי משרה שיפוטית בהלכה לא מתייחס רק לדיינים עצמם, אלא לכל אדם הנושא בתפקיד שמטרתו לסייע למערכת המשפט והצדק.

למשל, בשולחן ערוך נקבע כי:

אף בשליח בית דין אסור לנהוג קלות ראש. והמצערו, יש רשות לבית דין להכותו מכת מרדות.¹⁸

בדומה לכך, כתבו פוסקי דורנו שמעמדם של השוטרים הוא כמעמדם הרם של השופטים עצמם, כדברי הרב חיים דוד הלוי (ישראל, 1924 - 1998):

מעמד השוטר בהלכה גובל עם מעמד השופט, ולכן סמכה תורה: "שופטים ושוטרים תתן לך בכל שעריך".¹⁹

לסיים, נוסף ונציין, שגם מעבר לאיסור "העלבת עובד ציבור", ההלכה רואה חשיבות כללית בשמירה על כבודם ומעמדם הייחודי של עובדי ציבור, וגם כאשר אין מעמדם כשל "נושאי שררה", יש לציבור לנהוג בהם בייתר כבוד "לפנים משורת הדין" בשלל תחומים.²⁰

4. סיכום

בליבה של הצעת החוק עומדת ההנחה הערכית שאין הצדקה להבחין בין ההגנה על כבוד עובדי הציבור לבין ההגנה על כבודו של כל אדם אחר. בנייר עמדה זה ביקשנו לצאת כנגד הנחה זו ועמדנו על החשיבות הרבה שיש בהענקת הגנה ייחודית לכבודם של עובדי הציבור.

¹⁵ שו"ת מהר"י לבית לוי כלל חמישי - סימן מח [כט].

¹⁶ ראו בבלי קידושין לג ע"ב. יצויין שגם ממקור תלמודי זה עולה שבניגוד לתלמידי חכמים, העוסקים בצרכי מצווה אינם זכאים למחול על כבודם.

¹⁷ על עונשו של המבזה תלמידי חכמים ראו רמב"ם הלכות תלמוד תורה פרק ו הלכה יב.

¹⁸ שולחן ערוך חושן משפט הלכות דיינים סימן ח סעיף ה

¹⁹ ראו הרב חיים דוד הלוי, "תפקידיה ומעמדה של המשטרה בהלכה", "הליכות גיליון 90-91 (ניסן תשמ"א), עמ' 26-23; וראו גם הרב יעקב אריאל, "מקור סמכותה של המשטרה", "שבילין יח-יט (סיוון תשכ"ז), עמ' צ-צב.

²⁰ ראו למשל בענייני שכר ופיטורין, הרב שטרנבוך תשובות והנהגות חלק ג (תשנ"ז), חלק חושן משפט, סימן תעד.

חכמי המשפט העברי עמדו על כך שעובדי הציבור אינם מייצגים רק את עצמם, ועל כן הפגיעה בכבודם חורגת מהפגיעה הנגרמת לעובד עצמו, ויש להקפיד עליה ביתר שאת, ללא תלות בשאלת מידת הפגיעה בכבודו של עובד הציבור הספציפי. זאת, מעבר לצורך לתמרץ אנשים להצטרף לשירות הציבורי מתוך ידיעה שהם יזכו להגנה מיוחדת על כבודם.

עוד צוין, שאין חולק על כך שגם הגנה על ערך זה צריך שיעשה במידתיות ותוך איזון עם ערך חופש הביטוי, שגם לו חשיבות מרובה במקורות ההלכה. אלא שאיזון זה כבר נעשה בפועל על ידי רשויות האכיפה והשפיטה ואין הצדקה לשינוי הוראות החוק.