

דוח הוועדה המייעצת לבחינת הכללים למתן תעודות מטעם לשכת העיתונות הממשלתית

תשרי תשע"ט

אוקטובר 2018

04 אוקטובר 2018
כ"ה תשרי תשע"ט

לכבוד
ניצן חן
מנהל לשכת העיתונות הממשלתית

שלום רב,

הנדון: דוח הוועדה המייעצת לבחינת הכללים למתן תעודות מטעם לשכת העיתונות הממשלתית

אנו מתכבדים להגיש לידייך את הדוח הנ"ל, בהמשך לעבודת הוועדה שמונתה על ידך בנושא הנ"ל. אנו מקווים שהכללים יסייעו ללע"מ לבצע את תפקידיה בצורה טובה יותר, מותאמת לשינויים הטכנולוגיים, החברתיים, והעסקיים שחלו מאז תיקון הכללים האחרון.

אנו מבקשים להודות ללשכה, לעובדיה ולך על הסיוע הרב במהלך ביצוע עבודת הוועדה.

בברכה,

פרופ' מיכאל בירנהק, יו"ר ; עו"ד משה כהן, גב' שירה מרגלית, פרופ' קרין נהון, גב' כרמית ספיר ויץ

חברות וחברי הוועדה

עיקרי הדברים

הוועדה נתבקשה ליעץ ללשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ) בקשר לכללים למתן תעודות לעיתונאים ישראלים, לאור התפתחויות טכנולוגיות. דוח זה מסכם את תהליך העבודה, שיקולי הוועדה, והמלצותיה. בתמצית:

1. בצד המודל הוותיק של מערכת חדשות, אנו עדים למודלים חדשים של עבודה עיתונאית, בשלבי איסוף המידע ועריכתו, הפצתו ונגישותו, למשל מערכות של איש-אחד, מערכות שיתופיות, מיזמים מקוונים במימון המונים, ועוד. כמו כן, יש שינויים בדפוסי ההעסקה של עיתונאים, ובעיקר, יתר-עצמאות של עיתונאים לעומת מודל העסקה ותיק.
2. כללי לע"מ בנושא פותחו במידה רבה לאור המודלים הוותיקים, ונדרשת התאמתם למודלים החדשים. חלק מהכללים התיישן, למשל הכלל בדבר תחלופת תוכן אינו רלוונטי לאתרים שבהם התוכן נוסף, ולא מתחלף; תוכן של אתר מופץ לא רק באתר המקורי של אמצעי התקשורת המקוון, אלא גם ברשתות חברתיות, ועוד, ולכן אמת המידה של מספר מבקרים ייחודיים באתר אינה מתאימה בהקשר המקוון.
3. הוועדה מאשררת את העמדה המקובלת, והיא שאין מקום לרישוי של מקצוע העיתונות; תעודת לע"מ אינה תעודת עיתונאי, אלא היא תעודה שנועדה להקל על עיתונאים לבצע את מלאכתם, בגישה למקומות סיקור ולמידע ציבורי. יש לעמוד על המשמר כדי שהתעודה לא תהפוך לרישוי עקיף של המקצוע. הסדרת המקצוע היא עניין לעוסקים בו, ולא למדינה.
4. הוועדה מצאה שאין הנחיה ממשלתית רוחבית ואין פרקטיקה אחידה ביחס של הרשויות לתעודת לע"מ. חלק מהדוברים במשרדים אלה נעזרים בתעודה לזיהוי עיתונאים ומתן גישה למקומות ולמידע, וחלקם נעזר בתעודות אחרות, או מפעיל שיקול דעת, גם כאשר המבקש אינו מחזיק בתעודת לע"מ.
5. הוועדה סבורה שאין מקום להתנות את מתן התעודה בהכשרה בנושא אתיקה עיתונאית או אישור אתי אחר. סוגיות אתיות כמו ניהודי עניינים של עיתונאים הם עניין לגופים פנים-עיתונאיים כמו מועצת העיתונות, ולהחלטות של עורכים ומו"לים. עם זאת, לע"מ רשאית וצריכה לשקול את השימושים בפועל בתעודה, שימושי העבר והשימושים לעתיד, כדי לוודא שלא נעשה בתעודה שימוש לרעה. שיקול זה צריך להיות חלק משיקול הדעת של לע"מ בהחלטתה על מתן תעודה או סירוב לבקשה.
6. הוועדה סבורה שבעת עיצוב הכללים המוצעים, יש לשאוף לכללים ניטרליים-למדיום, שיוכלו להכיל מודלים חדשים של עבודה עיתונאית ולא לקבע מודלים קיימים. המשמעות היא תזוזה מגישה של כללים כמותיים מדידים, לכיוון של יותר שיקול דעת. הוועדה מצביעה על שיקולים שונים שראוי שִׁבְנו את שיקול הדעת של לע"מ בעת קבלת ההחלטה אם להעניק תעודת לע"מ.
7. הוועדה מציעה להקל את תנאי הסף של הגדרת אמצעי תקשורת באפיק המוסדי, ולהרחיב את האפיק האישי לעיתונאים עצמאיים בכלל, ולא רק לפרילנסרים.
8. הוועדה סבורה שבשני האפיקים, המוסדי והאישי, בהחלטה אם להעניק תעודת לע"מ, אין מקום להתבסס על ניסיונות להגדיר מיהו עיתונאי.
9. באפיק המוסדי:
 - א. הוועדה סבורה שאין מקום להתבסס על מבחן התדירות או על מבחן תחלופת הידיעות – הם אינם רלוונטיים לעיתונות מקוונת;

ב. הוועדה מציעה להשאיר על כנה חלופה אחת שתתבסס על מבחן התפוצה, בנתון הקיים של 10,000 גישות ייחודיות. במקרה של אמצעי תקשורת שאינו עומד ביעד התפוצה הזה, מוצעת חלופה שניה, שבה ללע"מ שיקול דעת, שיביא בחשבון -

- את מהות העבודה העיתונאית, אולם רק כדי לסנן מצבים שבהם ברור שאין מדובר בכלי תקשורת, כמו מגזין פרסומות, ידיעון פנימי של ארגון או מידעון מפלגתי. זהו תנאי סף, אך אינו תנאי מספיק;
- את התהודה של העבודה העיתונאית. זהו מבחן עזר, שאינו תנאי הכרחי ואינו תנאי מספיק;
- את הרכב אמצעי התקשורת; קיומם של תחקירים עיתונאיים; שיתוף פעולה מקצועי עם עיתונאים מחזיקי תעודות לע"מ, או זכיה בפרסים עיתונאיים משמעותיים.

ג. הוועדה מדגישה ששתי החלופות המוצעות באות בנוסף לתנאים אחרים שמופיעים כיום בכללים: דבר פעילות בישראל, ותק, החרגת פרסום עצמי, הגבלת שטחי פרסום ומקורות.

10. באפיק האישי:

- א. הוועדה סבורה שראוי להרחיב את האפשרות לקבל תעודת לע"מ גם למי שאינו עובד באמצעי תקשורת של אחרים, ואינו פריילנסר, אלא עיתונאי עצמאי.
- ב. הוועדה סבורה שראוי להעניק תעודת לע"מ למבקשים באפיק האישי למי שהחזיקו תעודת לע"מ בעבר, בטווח של חמש שנים לפני הבקשה; שממקיס את הצורך בתעודת לע"מ לצורך עבודתם העיתונאית, ומצהירים על כך.
- ג. הוועדה ממליצה לבטל את המבחן של "עיקר עיסוקו" של המבקש בעיתונות.
- ד. הוועדה מצביעה על מבחני עזר שניתן לשקול בעת קבלת ההחלטה, על מנת לזהות עבודה עיתונאית. לדוגמה: זכייה בפרס עיתונאי משמעותי; המלצה של עיתונאים ותיקים; קיום עבודה עיתונאית או תחקירים עיתונאיים בהתאם לאמות מידה עיתונאיות מקובלות לרבות כללי אתיקה, לפני הגשת הבקשה; שיתוף פעולה מקצועי עם עיתונאים מחזיקי תעודות לע"מ, וכיוצא באלה.

11. הוועדה ממליצה, שהן באפיק המוסדי והן באפיק האישי, יש מקום לדרוש ממבקש התעודה לנמק את הצורך העיתונאי בתעודה, בין בהתבסס על עבודה עיתונאית בעבר, על תפקיד עיתונאי, או על הצהרה בדבר הצורך בתעודה לשם העבודה העיתונאית, וזאת כדי להבטיח שתעודת לע"מ תשמש רק למטרות עיתונאיות. הפרה של ההצהרה היא עילה לסירוב להעניק תעודה, לא לחדשה ואף לשלילת תעודה.

12. הוועדה ממליצה לשנות את הרכבה של ועדת ההשגות, כך שתורכב מנציגה של פורום הדוברים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך שיהיה/תהיה יו"ר הוועדה; נציגה של עיתונאים מאחד מארגוני העיתונאים, איש/אשת ציבור, וכן במעמד משקיף, נציגה של היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה. השגה על סירוב להעניק תעודה מטעמי ביטחון תוסיף להתברר לפני הוועדה בהרכבה הנוכחי.

13. הוועדה לא מצאה צורך לשנות את הרכב מקצועות התקשורת המפורט בכללים הקיימים: הכללים מגדירים "מקצועות תקשורת" בצורה של רשימה ארוכה, שכוללת תפקידים עיתונאיים מובהקים (למשל כתב, עורך), תפקידי עזר (למשל בקר תמונה, גרפיקאי, חשמלאי, תאורן, ועוד). לא מצאנו חוסרים ברשימה בקשר לניו-מדיה.

14. הוועדה ממליצה ללע"מ לנהוג שקיפות בקשר לתעודות לע"מ, ולהנגיש לציבור באופן רציף וקבוע נתונים כלליים בדבר מספר הבקשות שהוגשו, התקבלו וסורבו וטעמי הסירוב; וכן לפרסם באופן יזום ונגיש את רשימת מחזיקי ומקבלי התעודות מכאן ולהבא, אלא אם יש טעם משמעותי שלא לכלול שם של מחזיק בתעודה ברשימה הגלויה, לפי בקשתו.

15. הוועדה ממליצה להסדיר באופן רוחבי את פעילות הדוברים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, בהיבט שנדון בוועדה.

16. הוועדה ממליצה לשוב ולבחון את הכללים באופן עיתי, בעוד מספר שנים.

תוכן עניינים

6	מינוי הוועדה ועבודתה	א.
7	כללי לע"מ למתן תעודות לע"מ – רקע כללי	ב.
12	הצורך בעדכון הכללים	ג.
15	המסגרת המשפטית	ד.
17	תכליתה של תעודות לע"מ	ה.
21	שיקולים נוספים בהסדרה	ו.
25	אמות מידה אפשריות למתן תעודת לע"מ	ז.
28	המלצות	ח.
31	הצעה לנוסח מתוקן של הכללים	ט.

א. מינוי הוועדה ועבודתה

1. **מינוי.** הדוח המוגש כאן הוא פרי עבודה של ועדה ציבורית מייעצת שמונתה על ידי מנהל לשכת העיתונות הממשלתית (להלן: לע"מ), מר ניצן חן, לפי כתב מינוי מיום 15.3.18. (כתב המינוי – נספח א).

2. **מטרת הוועדה.** מטרת הוועדה תוארה בכתב המינוי. בתמצית, הוועדה נתבקשה לבחון ולייעץ בסוגיה של הנפקת תעודות מטעם לע"מ (להלן: "תעודות לע"מ"), לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות שמשנות את אופי העבודה העיתונאית. באופן ספציפי, הוועדה נתבקשה לבחון את הקריטריונים הקיימים למתן תעודות לע"מ, ובעיקר את סעיפים 1-4 לכללים הקיימים בקשר לתחום הניו מדיה, ובכלל זה מעמדם של אתרי אינטרנט, רשתות חברתיות, יישומונים (אפליקציות), בקשר לאתרים ישראלים מקומיים, בכל שפה. הוועדה התבקשה לבחון גם את הסוגיה של הגבלת מועד בקשה לתעודה (הכלל כיום – רק לאחר עבודה של חצי שנה לפחות בתחום התקשורת), ולבחון מחדש את ההגדרה של מקצועות התקשורת לאור הפלטפורמות החדשות. כתב המינוי הסמיך את הוועדה לבחון גם אתגרים נוספים ככל שיעלו במהלך הדיונים.

3. **הרכב הוועדה.** הרכב הוועדה נקבע על ידי לע"מ בהתייעצות עם יו"ר הוועדה, פרופ' מיכאל בירנהק מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, ולאחר בדיקת ניגודי עניינים. חברות וחברי הוועדה היו עו"ד משה כהן, דובר משרד המשפטים; גבי שירה מרגלית, יו"ר האתר סלונה; פרופ' קרין נהון, חברת סגל בבית הספר לממשל ותקשורת במרכז הבינתחומי ונשיאת איגוד האינטרנט הישראלי; גבי כרמית ספיר-ויץ, עיתונאית ב"מעריב".

4. **סדרי עבודה.** בכתב המינוי, הוסמכה הוועדה לקבוע את סדרי עבודתה. בהיבט זה, העקרונות שהנחו את הוועדה היו לימוד, דיון פתוח וחופשי, אוזן קשבת לכל, ושקיפות.

הוועדה אספה מידע ממקורות שונים (שנגישים באתר לע"מ):

- כללי לע"מ בנושא מתן תעודות לע"מ מהשנים 1988, 2006, 2013 ותיקוניהם (להלן: "הכללים");
- דוח של ועדה מייעצת קודמת בנושא משנת 2011, בראשות השופטת (בדימוס) שרה פריש, משנת 2011 (להלן: "דוח ועדת פריש")¹.
- לע"מ מסרה לוועדה מסמכים שהכינה:
 - "סקירה בינלאומית – הנפקת תעודות עיתונאית" (נספח ב);
 - תעודת עיתונאי – מבט צופה פני עתיד" (נספח ג);
 - "תעודת עיתונאי – סקירה ונתונים" (נספח ד).

נערכה פגישת הכנה ראשונה בהשתתפות חברות וחברי הוועדה, נציגי לע"מ, ובהם מנהל לע"מ, מנהלת תחום עיתונות עברית, מנהל מחלקת ניו מדיה, מנהלת תוכן, וכן היועצת המשפטית של לע"מ במשרד ראש הממשלה. בנוסף, הוועדה קיימה שני דיונים נוספים עם אורחים. נציגי לע"מ השתתפו באופן פעיל בדיוני הוועדה, והשלימו נתונים ומידע שהתבקשו. עוזר מחקר, מר אביב מלין, תלמיד הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב סייע במחקר משפטי משלים של איסוף ועיבוד חומרים נוספים, כמו פסיקה ישראלית וזרה. כמו כן, הוועדה קיימה עוד דיון פנימי, וחבריה ניהלו שיחות באפיקים אחרים.

הוועדה פרסמה קול קורא לציבור להתייחס לנושא (נספח ה). בעקבות קריאה זו, התקבלו 15 תגובות, והוועדה נפגשה עם תשעה מהמגיבים, והם: (לפי סדר א"ב): מר יאיר טרצ'יצקי, יו"ר ארגון העיתונאים; מר הדר כהן, עיתונאי, כתב ועורך במקומו "אנונז"; מר ניב ליליאן, עורך טכנולוגיה ומדע, "ישראל

¹ דוח הוועדה המייעצת לבחינת הכללים למתן תעודת עיתונאי (2011).

היום", עיתונאי עצמאי ועורך אחראי במגזין "החיבור" לשעבר; מר חגי מטר, עיתונאי ומנכ"ל עמותת 972 לקידום עיתונאות אזרחית; עו"ד אלעד מן, משפטן ועיתונאי, יו"ר "העין השביעית" והיועץ המשפטי של עמותת "הצלחה"; מר לירן עצמור, מפיק קולנוע וחבר בפורום היוצרים הדוקומנטריים; מר יצחק פרי, עיתונאי ומנכ"ל ומי"מ יו"ר האיגוד הישראלי לעיתונות תקופתית; גבי מאיה רוזמן, מנכ"לית אתר ועמוד הפייסבוק "פוליטיקלי קוראטי"; מר משה רוזן, רכז חופש העיתונות בארגון העיתונאים. המפגשים תומללו, ובהסכמת כל המשתתפים/ות, התמלול נגיש לציבור באתר האינטרנט של לע"מ.

בנוסף, הפיצה הוועדה באמצעות לע"מ משאל קצר לדוברים/ות בשירות הציבורי, כדי ללמוד על השימושים המעשיים בתעודה בפועל במגזר הציבורי. התקבלו 21 תגובות. במהלך עבודת הוועדה, פנינו גם לדוברת הנהלת בתי המשפט בבקשה להבהרה מסוימת שנתייחס אליה בהמשך הדוח. חברות וחברי הוועדה החליפו ביניהם טיוטות של דוח זה עד לגיבושו בצורתו הנוכחית.

5. **מבנה הדוח:** דוח זה מביא תחילה (חלק ב) את הרקע המנהלי, משפטי ומעשי של הנושא של תעודות לע"מ, מסביר את הצורך בעדכון הכללים (חלק ג), את המסגרת המשפטית (חלק ד), את השימושים בפועל שנעשים בתעודות לע"מ (חלק ה), ומשם נתכנס לבחינת הכללים לפי כתב המינוי. נציג שיקולים נוספים שהנחו אותנו בגיבוש ההמלצות (חלק ו), ונבחן אמות מידה אפשריות למתן תעודות לע"מ (חלק ז), ולבסוף, יפרט הדוח את המלצות הוועדה (חלק ח), שעיקרן הובא בתמציתיות לעיל, וכן נוסח מוצע לכללים מתוקנים (חלק ט).

6. **היקף הדין:** תחום הסמכות של הוועדה תחום בכתב המינוי. נבקש להדגיש:
א. איננו עוסקים כאן בתקשורת הזרה, אלא רק בתקשורת הישראלית.
ב. בדיוני הוועדה עלו מעת לעת סוגיות אתיות, בשתי צורות: האחת, האם להתנות את תעודת לע"מ בהכשרה אתית; השנייה – האם לסייג את הזכאות לתעודה בסייגים אתיים (למשל מי אינו זכאי לתעודה). לא נעסוק בשאלות אתיות באופן ישיר, שכן אלה מוסדרות על ידי העיתונאים (בעיקר בכללי האתיקה של מועצת העיתונות, ובכללים של הרשות השנייה ותאגיד השידור הישראלי), ואנו סבורים שכן ראוי. נידרש להיבטים אתיים לפי העניין בהמשך הדברים.

7. **תודות.** הוועדה מבקשת להודות לכל מי שסייע לה בעבודתה – לצוות לע"מ – למנהל לע"מ, ניצן חן; למנהלת תחום עיתונות עברית, גבי אורנה אדלברג-כשר; למנהל תחום ניו-מדיה, מר אריאל איתן; למנהלת תוכן, גבי ליהי שפירא; לעו"ד רונית ברמן מכלים וליועץ המשפטי של לע"מ, עו"ד בשארה פראן, למי שהגיבו לקול הקורא והופיעו לפני הוועדה, לדוברי השירות הציבורי שהגיבו לפניו, וכן למר אביב מלין שסייע לנו במחקר המשלים.

ב. כללי לע"מ למתן תעודות לע"מ – רקע כללי

8. **לע"מ.** לע"מ פעלה כיחידה במשרד ראש הממשלה בין השנים 1954-2009, ובשנה זו הועברה למשרד ההסברה והתפוצות.² פעילות מרכזית של לע"מ היא תיאום בין ממשלת ישראל לעיתונאים זרים שפועלים בישראל. בדוח זה, אנו עוסקים בסוגיה של הנגשת מידע ממשלתי וציבורי לעיתונאים ישראלים בישראל.

9. **מעמדם המשפטי של הכללים.** בשל מעמדה זה של לע"מ כללים שהיא קובעת בקשר לפעילותה הם בבחינת הנחיות מנהליות פנימיות. כך התייחס אליהן גם דוח ועדת פריש,³ כך גם רואה אותן לע"מ עצמה

² ראו בג"ץ 10324/07 שורת הדין נ' לשכת העיתונות הממשלתית (פורסם בנבו, 01.07.2008), בפסקה 9, על כך שלע"מ הייתה יחידה במשרד ראש הממשלה (להלן: עניין שורת הדין).

³ דוח ועדת פריש, לעיל ה"ש 1, בעמ' 7.

"תעודות עיתונאי – סקירה ונתונים", נספח ד), וכך גם נקבע בפסיקה,⁴ ובספרות.⁵ משמעות הדבר היא שלכללים אין מעמד סטטוטורי. עם זאת, הכללים צריכים לשקף שיקול דעת מנהלי ולהתוותו,⁶ תוך שקילת שיקולים ענייניים בלבד וללא שיקולים זרים, תוך איזון מתאים בין זכויות לאינטרסים מתנגשים, ככל שיש התנגשויות כאלה, ולפי פסיקת בתי המשפט. בהתאם, הכללים פומביים ונגישים. לע"מ גיבשה כללים בנושא התעודות שמוענקות לעיתונאים עוד בשנות השבעים של המאה הקודמת. מאז עברו הכללים כמה גלגולים, שנתאר כאן בתמציתיות, ובהמשך, נידרש להם באופן נקודתי, לפי העניין.

10. **כללי 1988.** כללים אלה עסקו ב"תעודות ואישורים לעתונאים, לצלמי עתונות ולטכנאי תקשורת". בכללים נקבע עיקרון שנשמר עד היום של הפרדה בין עיתונאים ישראלים לעיתונאי חוץ. כאמור, הדוח הנוכחי עוסק רק בעיתונאים ישראלים. הכללים הבחינו גם בין סוגים נוספים של תעודות (צלמי עיתונות, עיתונות מקומית, עיתונאים בכתבי עת, טכנאי שידור). התעודה שהוענקה בשעתה הייתה "תעודת עיתונאי", תואר שנשמר עד לשנת 2013. התנאים למתן התעודה היו העסקה כעיתונאי במשרה מלאה במשך שנה לפחות על ידי אמצעי תקשורת ישראלי. הכללים לא הגדירו מהו "אמצעי תקשורת". נקבעו אמות מידה שונות (גיל מינימלי 18, אי מתן תעודה למי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון או שהתנהגותו מטיחה ספק במהימנותו), סמכות לביטול תעודה במקרה שנשעה בה שימוש לרעה, כללי ערעור, וכללים נלווים. לפי הכללים, מי שעסק בעבודה חלקית בהכנת כתבות, כלומר פרילנסרים, היו יכולים לקבל אישור עיתונאי (ולא תעודת עיתונאי).

11. **כללי 2006.** בכללים אלה היו שינויים משמעותיים לעומת קודמיהם, שעיקרם: נוספו סוגי תעודות חדשים (עוזר תקשורת, יוצר סרטי תעודה); הודגש כי התעודה אינה מהווה תחליף לאישורי כניסה אחרים שנדרשים במקומות מסוימים; נוסף תנאי סף של שהייה ועבודה כדין בישראל; נוספה מגבלה של אי-הרשעה בעבירה כנגד ביטחון המדינה ואפשרות של גורמי ביטחון לחוות דעה כנגד מתן תעודה; הוסדר הרכב ועדת הערר; נקבע תשלום דמי טיפול (50 ₪). באשר לתעודת עיתונאי עצמה, נשמרו התנאים של כללי 1988 – שהמבקש מועסק במשרה מלאה כעיתונאי באמצעי תקשורת במשך שנה לפחות.

החידוש המשמעותי לעניינו בכללי 2006 היה שנוספה בהם הגדרה של "אמצעי תקשורת". הגדרה התייחס ל"עתון חדשות כללי", שלגביו התנאים היו שהוא נמכר בתפוצה ארצית, בתדירות של אחת לשבוע לפחות, בתפוצה של 10,000 עותקים לפחות, ששטח הפרסום בו אינו עולה על 40% משטח העיתון, שמקור מחצית לפחות של הכתבות החדשותיות הוא בכתבי העיתון, ושאינו פרסום פנימי של גוף שעיקר עיסוקו אינו בתקשורת. ההגדרה כללה גם "עתון חדשות כללי המתפרסם באינטרנט", שלגביו נקבעו תנאים אחדים: פעילות במשך שנה לפחות, עדכון יומי, תחלופת תוכן של לפחות 50% מדי יום או 90% מדי שבוע, מספר כניסות יומי ממוצע מכתובות IP שונות של 20,000 לפחות, מגבלת שטחי פרסום, מקור הידיעות ושליטת פרסום פנימי – בדומה לעיתון חדשות כללי.

12. **ועדת פריש.** בשנת 2011 ביוזמת מנהל לע"מ דאז, מינה מנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות דאז ועדה ציבורית מייעצת בראשות השופטת בדימוס שרה פריש. ועדת פריש התבקשה לבחון את התאמת הכללים להתפתחויות בתחום התקשורת, ובעיקר בתחום הניו-מדיה, וכן סוגיות של פרילנסרים, יוצרים דוקומנטריים, ועוד. ועדת פריש המליצה להמיר את "תעודות העיתונאי" על סוגיהן ב"תעודת לע"מ" אחת, ללא אבחנה בין סוגי המקצועות העיתונאיים. הנימוק היה שתכלית התעודה איננה להגדיר מיהו

⁴ עניין שורת הדין, לעיל ה"ש 2, בפסקה 10.

⁵ ראו יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** 334 (מהדורה שניה, תשנ"ו), שמביא את כללי לע"מ כדוגמה לסמכויות כלליות של הממשלה, וכן במאמרו "הנחיות מנהליות" **הפרקליט** לח, 18, 34 (1988).

⁶ ראו גם בג"ץ 5627/02 סייף נ' **לשכת העיתונות הממשלתית**, פ"ד נח(5) 70 (2004), בו ציינה השופטת דורנר (בפס" 4) כי "אכן בהפעלת שיקול-דעתה הרשות רשאית להתחשב במקרים מסוימים בהיותו של האדם שהסמכות מופעלת כלפיו זר, שאינו אזרח של המדינה או תושב שלה... גם בענייננו, על לשכת העיתונות, בדומה לרשויות אחרות של המדינה, לקיים את כללי המשפט המינהלי בפעולותיה כלפי העותרים חרף העובדה שאין הם אזרחי ישראלי או תושביה".

עיתונאי, אלא להשיג תכליות אחרות (עליהן נרחיב בפרק ה להלן). הוועדה הציעה להגמיש את הכללים, תוך שציינה: "בלב המלצותיה של הוועדה היתה פתיחת השורות והפיכתם של הכללים והקריטריונים למתן תעודות מטעם לשכת העיתונות הממשלתית למכלילים עד כמה שניתן, תוך שמירה על התועלת המעשית ומניעת חלוקת יתר של תעודות לע"מ, מה שעלול להוביל לפגיעה בעבודה העיתונאית עצמה" (שם, בעמ' 7). בהתאם, ועדת פריש המליצה להקל בתנאים לקבלת התעודה. דוח ועדת פריש ציין עוד, כי "על רקע השינויים וההתפתחויות המתמידים בענף התקשורת רואה הוועדה לנכון להמליץ על המשך מעקב אחר מידת התאמתם של הכללים למציאות התקשורתית המתפתחת, בעיקר בשדה הניו מדיה" (שם).

13. **כללי 2013**. המלצות דוח ועדת פריש הוטמעו בכללים משנת 2013, שהם הכללים שתקפים כיום. תעודות העיתונאי על סוגיהן, הוחלפו בתעודת לע"מ אחת. הכללים מבחינים באופן ברור ובמפורש בין מי שעובד באמצעי תקשורת לבין פריילנסר. לגבי עובדים באמצעי תקשורת, תנאי הסף להגדרת "אמצעי תקשורת" הוגמשו, בהיבט של תדירות התפוצה (די בפרסום ארבע פעמים בשנה במקום כל שבוע), התפוצה של עיתון מודפס (5000 עותקים במקום 10,000), וכן בקשר לאמצעי תקשורת דיגיטלי, מספר הכניסות היומי הדרוש הופחת ל-10,000 כניסות ייחודיות. הדרישה לעבודה ב"משרה מלאה" רוככה ל"עיקר עיסוקו" של העיתונאי באמצעי התקשורת; נותרה בעינה הדרישה של ניסיון עיתונאי של שנה לפחות. לגבי פריילנסר, הכללים מקנים שיקול דעת לע"מ להעניק תעודות למי שעוסק במקצועות התקשורת באורח קבע, ושזה עיקר עיסוקו. שאר התנאים לקבלת התעודה נותרו בעינם, גם אם בשינויי נוסח מסוימים (תנאי השהיה והיתר עבודה בישראל, שלילת זכאות ממי שהורשעו בעבירות שונות, מניעה ביטחונית, ותנאי של שלילת זכאות במקרה שהמבקש מסר מידע כוזב).

14. **תיקוני 2014, 2017**. כללי 2013 תוקנו באופן נקודתי בשנת 2014, בקשר לעיתונאים במקומונים, ובשנת 2017 נוספו חברת הפקה וספקיות תקשורת להגדרה שיש בכללים. שינויים אלה אינם מהותיים לדיון הנוכחי.

15. **תעודות לע"מ - נתונים**. לע"מ מסרה לוועדה את הנתונים על הפקת תעודות (נספח ד), והשלימה במידע לוועדה על מספר הסירובים. סיכמנו את אלה בטבלה 1 להלן. נסייג: כפי שמציינת לע"מ, במערכות תקשורת רבות אין הפרדה בין המערכת המודפסת לזו המקוונת, והעיתונאים במקרה כזה מסווגים כעיתונאים במדיה ותיקים ולא במדיה חדשים. נעיר גם שתעודות לע"מ ניתנות למשך זמן של שנה או שנתיים (ראו סי' 5 ב לכללי 2013).

טבלה 1: תעודות לע"מ, 2015 - 2017

סורבו	ניו מדיה	תעודות שהוענקו	
60 (3.5%)	259 (15%) 2 בלוגרים	1781	2015
160 (5.7%)	317 (11%) 2 בלוגרים	2864	2016
180 (9%)	306 (15%) 2 בלוגרים	2052	2017

16. **תעודות אחרות**. להשלמת התמונה, נציין כי חלק מכלי התקשורת מנפיקים תעודות עצמאיות לעיתונאים שעובדים אצלם, וכן כי ארגון העיתונאים ואגודות העיתונאים מנפיקים גם כן תעודות של הארגון והאגודות, בהתאמה. לכל גורם כזה כללים משל עצמו. נציין כי עיינו בכללים אלה ככל שהיו נגישים.⁷

⁷ **ארגון העיתונאים**: ככלל, הארגון פתוח בפני כל עיתונאי מכל מערכות החדשות, שכיר או פריילנסר, לרבות כתבים, עורכים, צלמים, מפקים, תחקירנים, מעצבים ועוד. לא פורסמו קריטריונים ברורים לגבי הזכות לתעודה או הליך הבקשה. בדיוני הוועדה ציין יו"ר הארגון, יאיר טרצ'יצקי, שבעניין בקשתו של עיתונאי שלא מתקבל לשורות הארגון דנה ועדת חריגים – שבראשה עיתונאי מוכר

17. **תעודות לע"מ בפסיקת בתי המשפט.** תעודות לע"מ היו מושא לדיון משפטי, ובכמה מקרים הפסיקה גם הביאה לתיקון הכללים ומדיניות לע"מ מעבר למקרה הפרטני שנדון. נציג את עיקרי המקרים ואת עיקרי הדברים שנוגעים להקשר הנוכחי (באופן כרונולוגי).⁸

א. בבג"ץ 709/80 יונס נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שנפסק בשנת 1981, דובר בעיתונאי ומו"ל של מקומונים, שבקשתו לתעודת עיתונאי (כפי שנקראה בשעתה) סורבה.⁹ בג"ץ קיבל את העתירה. השופט (כתוארו דאז) לנדוי עמד על כך שאין דרישה להכשרה מקצועית כדי להפוך לעיתונאי. השופט הסביר את חשיבותה של התעודה: היא מאפשרת זכאות ליהנות משירותי לע"מ, ובכלל זה הפצת ידיעות, השתתפות בסירי עיתונאים, ודברים שרלוונטיים יותר לימינו – התעודה מקלה על הנגישות לרשויות השלטון, למסיבות עיתונאים ולמקורות מידע שונים. כאמור, כללי 1988 הוסיפו אפשרות לתעודת עיתונאי גם לעיתונאים במקומונים.

ב. במקרה שנדון בבית משפט שלום, ביקשו עיתונאים להסיר צו איסור פרסום על חקירה שביקשו לדווח עליה, וסורבו.¹⁰ בית המשפט קבע שעיתונאי שמחזיק בתעודת עיתונאי אינו יכול לערער על ההחלטה על אי-מתן הצו, אך בית המשפט לא שלל אפשרות של תקיפה משפטית של ההחלטה בדרך של עתירה לבג"ץ. השופט העיר כי מכוח תקנות הארכיון שהיו באותה עת, שהתירו לעיתונאי המחזיק בתעודה לעיין בתיקים בארכיון בית-משפט יש לעיתון אינטרס ישיר וממשי בכל עניין הקשור לפרסום חומר משפטי שעשוי להקנות לו זכות עמידה בבג"ץ בשאלה עקרונית הנוגעת לפרסום חומרי החקירה.

ומוערך. לוועדה מוקנה שיקול דעת רב – ללא קווים מנחים כלשהם – לאשר או שלא לאשר את החברות, בחלוקה לשתי קבוצות: (1) מקרים קלים – בקשות מכלי התקשורת הממוסדות, שעורכים את הבדיקה האם המבקש זכאי לתעודה; (2) מקרים קשים – בקשות של פריילנסטרים, בעלי חשבון פייסבוק/טוויטר/טלגרם פופולרי ועיתונאים שיש להם עיסוק נוסף על עבודתם העיתונאית. ארגון העיתונאים הוא גם מסגרת לפעילות של [ארגון העיתונאים הצעירים](#).

אגודת העיתונאים – תל אביב: תקנון האגודה מונה את התנאים הבאים לקבלת תעודת חבר אגודה: (1) כל עיתונאי אזרחי ישראל או תושב קבע; (2) מעל גיל 18; (3) קבלת כללי האתיקה של מועצת העיתונות ושל האגודה; (4) עיקר עיסוקו ו/או הכנסתו הוא בעבודה עיתונאית באמצעי תקשורת או מערכת (המוגדרים כעיתון/סוכנות ידיעות/רדיו/טלוויזיה/אתר אינטרנט בו יוצרים תוכן עיתונאי ו/או כל אמצעי תקשורת אלקטרוני אחר המעסיקים עיתונאים, ושתדירות הופעתם או שידורם סדירה, אשר אינם עוסקים בנושאים מקצועיים ספציפיים ומוקדשים ברובם המכריע להעברת מידע לציבור, שהושג בעבודה עיתונאית); (5) ותק של שנה לפחות כעיתונאי באמצעי תקשורת; (6) המבקש אינו מו"ל/עוסק בקידום מכירות/פרסום/דוברות/יח"צ (אם כי דוברים יכולים לקבל תעודת ידד האגודה, וזאת בתנאי שמועסקים ככאלה בגוף ציבורי ללא כוונת רווח, ומצרפים אישור מטעמו על תאריך הקבלה לעבודה ועל צורת ההעסקה. הבקשה נכונה בוועדת חברים של האגודה); (7) אינו עוסק בעבודה נוספת שאינה הולמת את מעמדו כעיתונאי או שיש בה ניגוד אינטרסים עם עבודתו כעיתונאי, או שאינה עולה בקנה אחד עם כללי האתיקה של מועצת העיתונות; (8) לא הורשע בפסק דין בעבירה שיש עמה קלון, אלא אם חלפו 5 שנים ממועד ההרשעה, ובלבד שסיים את ריצוי עונשו; (9) ככל שהמבקש עוסק במקצועות עזר לעיתונות או עובד בשיתוף עם העיתונאים באותו אמצעי תקשורת, הוא יוגדר בתעודה וברשומות האגודה כעובד עיתונות אלקטרונית.

אגודת העיתונאים – ירושלים: תקנון האגודה מונה את התנאים הבאים לקבלת תעודת חבר אגודה (1) המבקש מעל גיל 18; (2) עליו לעסוק בעבודה עיתונאית בלבד; (3) עיקר פרנסתו מעבודה עיתונאית בעיתון יומי, שבועון, ידיעות באמצעי תקשורת המוני אלקטרוני הקיימים לפחות שנה. (עם זאת, הוועד המנהל יהיה רשאי לאשר שאתר חדשות שמפרסם באינטרנט ייחשב כלי תקשורת, כל עוד יש עמידה בקריטריונים המקובלים במועצת העיתונות); (4) תשלום דמי חבר; (5) המלצות מאת שבעה חברי אגודה, כששניים מהם חברי ועד האגודה; (6) עבד לפחות כשנה כעיתונאי; (7) היעדר ניגוד עניינים בין עבודתו כעיתונאי לעיסוקו בענף שאינו הולם את מעמדו; (8) היעדר עבירה פלילית שיש עימה קלון ושניתנה בפסק דין סופי.

⁸ לדיון בהיבטים משפטיים שונים של תעודת העיתונאי, כפי שנקראה עד 2013, ראו משה נגבי **חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל: דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית** 89-92 (האוניברסיטה הפתוחה, 2011). מקרים נוספים שהגיעו לבתי המשפט עסקו בהיבטים אחרים, ורובם הסתיימו, כל אחד מסיבותיו, ללא פסק דין מנומק. ראו בג"ץ 120/15 שטנגר נ' לשכת העיתונות הממשלתית (2015); בג"ץ 7647/06 קדמאני נ' לשכת העיתונות הממשלתית (2006); בג"ץ Associated Press 3328/04 נ' מנהל לשכת העיתונות הממשלתית (2004).

⁹ בג"ץ 509/80 יונס נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פ"ד לה (3) 589 (1981) (להלן: **עניין יונס**).

¹⁰ ב"ש 15/87 פלוניס נ' מדינת ישראל, פ"מ תשמ"ח (1) 427 (1987).

ג. בג"ץ 7093/02 סרי נ' לשכת העיתונות הממשלתית, שנפסק בשנת 2002, דן בעתירה של כתב סוכנות ידיעות זרה, שבקשתו לקבל תעודת לע"מ סורבה מטעמים ביטחוניים.¹¹ בג"ץ דחה את העתירה וקבע כי החזקה שלע"מ פעלה בסמכות לא נסתרה. כמו כן, נדחתה טענת העותר שאי-הענקת התעודה סותרת את הלכת יונס, ובכך פוגעת בזכותו לחופש העיסוק במקצוע העיתונות; וזאת משום שבאותו עניין לא נקבעה "הלכה" שהתעודה היא תנאי למימוש הזכות, משום שאפשר להיות עיתונאי גם בלעדיה, אלא נמנו בו התמורות שהיא מעניקה למחזיקים בה.

ד. בג"ץ 5627/02 סייף נ' לשכת העיתונות הממשלתית, עסק בסירוב כללי של לע"מ להפיק תעודות עיתונאי לאנשי תקשורת פלסטינים.¹² כתבים בסוכנות הידיעות רויטרס וברשת אלג'זירה עתרו נגד ההחלטה, ובג"ץ קיבל את עתירתם. השופט דורנר הזכירה שהעיסוק בעיתונות אינו טעון רישוי מטעמי חופש ביטוי. לכן, סירוב להפיק תעודה אינו פוגע בחופש העיסוק של עיתונאים. השופט נמנעה מלקבוע אם יש זכות לקבל את התעודה מכוח העיקרון של חופש הביטוי, אולם "עם זאת ניתן לקבוע בביטחון כי הענקת תעודה כזאת לעוסקים בעיתונות היא חלק מאינטרס חברתי מוגן לעיתונות חופשית ולסיקור פתוח. אינטרס זה אינו של העיתונאים, של רשתות הטלוויזיה והרדיו, של העיתונאים או של סוכנויות הידיעות בלבד; זהו אינטרס ציבורי כללי, המשרת בן היתר – נוסף על ההגשמה העצמית של המבקשים להתבטא – גם את גילוי האמת, את ההליך הדמוקרטי ואת היציבות החברתית". בג"ץ פסק שלע"מ לא איזנה כראוי בין שיקולי הביטחון לשיקולי הביטוי והמידע, והורה לה לשקול באופן פרטני את הבקשות.

ה. בג"ץ 10324/07 שורת הדין נ' לשכת העיתונות הממשלתית דן בעתירה שדרשה מלע"מ לשלול תעודות עיתונאי שניתנו לכתבי רשת צרפתית שפעלו בישראל, בשל כתבה ידועה ששידרו על מותו של הילד מחמד א-דורה ברצועת עזה.¹³ בית המשפט דחה את העתירה. כפי שהזכרנו לעיל, נפסק שמעמדם המשפטי של כללי לע"מ לעניין התעודות הוא של הנחיות פנימיות, "ואין הם אלא כללים גמישים שהרשות המנהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה". בהתאם, נפסק שלע"מ מחויבת שלא לסטות מהכללים, אבל היא יכולה לסטות מהם אם ניתן להצדיק זאת "בטעמים ראויים וענייניים".¹⁴ בג"ץ עמד על כך שמתן התעודה או שלילתה אינו מותנה בתוכן העבודה העיתונאית או באיכותה.¹⁵

ו. בג"ץ 5524/10 הוק נ' לשכת העיתונות הממשלתית, עוסק בסוגיה קרובה יותר לענייננו, הגם שאין בפסק הדין דיון מפורט.¹⁶ דובר בעיתונאית זרה שהגיעה לישראל מטעם עיתון זר, אולם בהמשך בוטל החוזה עימה, והיא ביקשה לקבל תעודת עיתונאי (כשם התעודה דאז) כבלוגרית. במהלך הדיונים החלה לעבוד עבור כלי תקשורת זר אחר. בג"ץ דחה את עתירתה בנימוק קצר, שלפיו נדרש אישר מהמעסיק החדש, וכן נדרש מספר מינימלי של הפקות או כניסות לבלוג האישי. במילים אחרות, בג"ץ לא צלל לתוך הכללים עצמם בקשר למספר הכניסות הדרוש, וקיבל אותם ללא בדיקה.

ז. בבג"ץ 7721/07 סקופ קו.אי.אל. בע"מ נ' לשכת העיתונות הממשלתית, נדונה עתירה של אתר סקופ, שאינו פעיל נכון כיום, בדרישה שיוכר כ"אמצעי תקשורת" לפי כללי 2006, וטען נגד הדרישה שעיתונאי יוכל לקבל תעודה רק אם הוא מועסק במשרה מלאה. טענות האתר היו שהשוני בין

¹¹ בג"ץ 7093/02 סרי נ' לשכת העיתונות הממשלתית (פורסם בנבו, 27.10.2002) בקשה לדיון נוסף נדחתה. ראו דנג"ץ 9614/02 סרי נ' לשכת העיתונות הממשלתית (פורסם בנבו, 10.02.2003).

¹² עניין סייף, לעיל ה"ש 6.

¹³ עניין שורת הדין, לעיל ה"ש 2.

¹⁴ שם, בפסקה 10.

¹⁵ שם, בפסקה 11.

¹⁶ בג"ץ 5524/10 הוק נ' לשכת העיתונות הממשלתית (פורסם בנבו, 19.12.2011).

הדרישות ביחס לעיתון שיוצא לאור בדפוס לדרישות מעיתון מקוון מפלה, פוגע בחופש העיסוק ובחופש הביטוי. במהלך הדיון בעתירה התקבלו כללי 2013, שענו על חלק מדרישות העותרת, כך שהעתירה התייתרה.

ח. בג"ץ 3661/17 וקנין נ' לשכת העיתונות הממשלתית, הוא המקרה האחרון לעת עתה שהוכרע בבתי המשפט בקשר למעמדה של תעודת לע"מ, ונפסק לפני כשנה.¹⁷ העותר היה צלם עצמאי שביקש לקבל תעודת כתב קבועה של לע"מ וסורב (אך לאחר השגות וגלגולים שונים קיבל תעודת לע"מ כצלם). בית המשפט סמך ידיו על החלטת לע"מ, מה גם שאין הבדל בין תעודת צלם לתעודת כתב.¹⁸

18. **סיכום ביניים:** בתי המשפט הזכירו שאין רישוי למקצוע העיתונות ושהם מצדדים בהיעדר הרישוי. בתי המשפט קבעו שכללי לע"מ הם בגדר הנחיות פנימיות, ועל כן לע"מ צריכה להפעילן לפי עקרונות של המשפט המנהלי (שיקול דעת, בדיקה פרטנית) ולפי עקרונות המשפט החוקתי, ובעיקר איזון לפי הצורך (עם שיקולי ביטחון, למשל) והדגשת החשיבות של התעודה בהיבט של קידום שיח ציבורי. עם זאת, מותר ללע"מ לסטות מהכללים במקרים מתאימים. הודגש שמתן התעודה אינו קשור לאיכות העבודה העיתונאית או לתוכנה. לעניין בקשות של עיתונאי-רשת, בית המשפט לא צלל לעומקם של הכללים. במהלך הדברים הזכירו בתי המשפט את המטרות של התעודה, וזהו נושא שנדון בו בחלק ה להלן.

19. **מקצועות התקשורת.** הכללים מגדירים "מקצועות תקשורת" בצורה של רשימה ארוכה, שכוללת תפקידים עיתונאיים מובהקים (למשל כתב, עורך), תפקידי עזר (למשל בקר תמונה, גרפיקאי, חשמלאי, תאורן, ועוד). נזכיר שכתב המינוי כלל בקשה לבחון מחדש את הגדרת מקצועות התקשורת, "בהתחשב באמצעי התקשורת הקיימים ובהתאמתם לפלטפורמות חדשות". נקדים ונאמר כי לא מצאנו חוסרים ברשימה.

ג. הצורך בעדכון הכללים

20. **שינויים טכנולוגיים בעבודה העיתונאית.** בעבודה העיתונאית יש שלבי עשייה שונים, שראשיתם באיסוף הידיעה, עריכתה (בין בכתיבה, בצילום, בשידור), והפצתה. בשני העשורים האחרונים לפחות חלו בכל אחד מהשלבים שינויים מפליגים כתוצאה מגורמים רבים. נעיר עליהם בקצרה. המטרה אינה דיון מקיף בסוגיה, אלא הנחת הרקע להבנת הרלוונטיות של הכללים הקיימים בסביבה טכנולוגית-עסקית-חברתית דינמית. דיון זה יסייע לנו לקבוע עקרונות להסדרה, שבהם נדון בחלק ו. נקדים ונאמר כי העקרונות להסדרה של הכללים הם: שאיפה לגיבוש כללים ניטרליים לטכנולוגיה ולמדיום, והגדלת-מה של מרחב שיקול הדעת של לע"מ, תוך הבניית שיקול הדעת שלה, בקשר למתן תעודות לע"מ.

21. **שלב האיסוף והעריכה.** כתוצאה מהאפשרויות הטכנולוגיות החדשות, ויש להניח כתוצאה מגורמים נוספים (כלכליים, חברתיים, פוליטיים) שלא זה המקום לבחון אותם, אנו עדים לשינויים במקצוע העיתונות עצמו. אם המודל הישן מבוסס על "מערכת", הרי אנו עדים למודלים חדשים של עבודה עיתונאית. האפשרות לדיווח מידי, מכל מקום כמעט, באמצעים זולים (אין עוד צורך בניידת שידור, למשל), ובקשר לשלבים הבאים - הנגישות הגבוהה של מי שאוספים ומפיצים את החדשות לטכנולוגיות ההפצה, והנגישות הפשוטה של הנמענים לתכנים - מאפשרים דפוסי עבודה חדשים ליצירת חדשות.¹⁹ למשל, אנו רואים "מערכות של איש אחד" - שבו הכתב הוא גם העורך, המו"ל, מבצע את הפעולות

¹⁷ בג"ץ 3661/17 וקנין נ' לשכת העיתונות הממשלתית (פורסם בנבו, 25.10.2017).

¹⁸ נעיר כי למיטב ידיעתנו יש הליכי המשך בסוגיה זו, שטרם הוכרעו.

¹⁹ להרחבה, ראו יובל דרור **עיתונות מקוונת** (האוניברסיטה הפתוחה, 2011).

הטכניות/טכנולוגיות שקשורות בכך.²⁰ או מערכות מבוזרות, שאין בהן יד עורכת, אלא פלטפורמה שמאפשרת לגולשים להפיץ ידיעות, ולאחרים להגיב עליהן. דוגמה מובהקת בישראל היא האתר רוטר.נט; למשל, אנו רואים בלוגרים שמתפקדים כעיתונאים מטעם עצמם,²¹ או את מי שכוננו בספרות "citizen journalists", כלומר אזרחים שאינם פועלים במתכונת המסורתית של אמצעי התקשורת, אבל הופכים לעיתונאים – בין אם "עיתונאים לרגע" או בכלל.²² שינויים אלה מעוררים שאלות רבות, בקשר לתחולת הדין הישן – כללים משפטיים ואתיים שעוצבו לפי הסביבה של המדיה הוותיקים – לסביבה החדשה. דוגמה אחת היא הרלוונטיות של כללי האתיקה העיתונאיים לעיתונות מקוונת;²³ דוגמה נוספת היא המקרה שבו אנו עוסקים כאן, של הרלוונטיות של כללי לע"מ הקיימים לסביבה מקוונת.

22. **מימון ומערכות חדשות.** אפשרויות מימון חדשות, כמו מימון-המונים,²⁴ מאפשרות למיזמים עיתונאיים לפעול בצורה שונה מהמבנה המסורתי של מו"ל שהוא בעלים של כלי התקשורת. הביזור של הרשתות החברתיות מאפשר גם מודלים פחות הירארכיים בתוך המערכת – אין בהכרח צורך בעורך ראשי, ויש אפשרויות לקבלת החלטות שיתופית יותר.²⁵

23. **שלב ההפצה.** אם בעבר חדשות הופצו באמצעי תקשורת המונים (mass media) לפי מודל של "אחד לכולם" (עיתון מודפס, שידורי רדיו וטלוויזיה), הרי שכיום, הטכנולוגיה מאפשרת הפצת חדשות בדרכים נוספות ומגוונות. בעיקר הכוונה לכניסת האינטרנט לשימוש נרחב בשנות התשעים של המאה הקודמת, וכניסת הרשתות החברתיות בעשור שלאחר מכן ושינויי טכנולוגיה כמו מהפכת ה"פס רחב" שאפשרה גלישה מהירה בהרבה ופתחה פתח להפצה של תכנים אור-קוליים בנוסף לטקסט; חיבור אינטרנטי אלחוטי, שאפשר גישה לתכנים בכל מקום ובכל זמן כמעט; מהפכת הסלולר, שמשלמה את קודמותיה מבחינת אפשרויות הגישה של נמעני החדשות. תוצאה אחת היא שחדשות מופצות במגוון דרכים. למשל, תחנת רדיו יכולה לשדר באמצעות האינטרנט ועיתון מפיץ את תכניו באמצעות קישורים לאתר הבית שלו, שמופצים ברשתות חברתיות. שינויים אלה מאתגרים כללים שונים שהם מבוססי-מדיה.

24. **שינויים במקצועות התקשורת.** כאמור, ס' 1 לכללי 2013 מגדיר "מקצועות תקשורת" בדרך של רשימה מפורטת של מקצועות. ההגדרה חשובה, שכן לפי הכללים התעודה תינתן למי שעוסקים במקצועות התקשורת (ס' 4). הרשימה מתייחסת לסוגי הפעולות העיתונאיות (למשל כתב, עורך, בעל טור, חזאי, ועוד), לפעולות עזר (למשל מפקח טכני, עובד ניידת שידור, ועוד) שבמדיה מסוימים פעולתם הכרחית. לא מצאנו חסרים בהיבט הניו-מדיה. למשל, מי שעבודתו מתבטאת בפודקאסטים ייחשב ללא מאמץ פרשני מיוחד כ"אחראי התכנית", "כתב", "מקליט", "מראיין", "עורך". בלוגר שעיסוקו בחדשות ייחשב ל"כתב", "עורך", ואולי עוד הגדרות, לפי העניין.

25. **שינויים בדפוסי ההעסקה.** אם בעבר עיתונאים עבדו במשרה מלאה בכלי תקשורת אחד או במודל של פרילנסר שכתבו עבור מספר כלי תקשורת, כיום אנו עדים לעיתונאים רבים שעובדים בעבודות נוספות, שאינן בהכרח עיתונאיות, במקביל לעבודתם העיתונאית. דיון בגורמים לשינויים אלה חורג מגבולות הדוח

²⁰ דוגמה מוכרת היא האתר של מאתי"ו דראדג', שחשף בשעתו את פרשת מוניקה לווינסקי בארצות הברית.

²¹ ראו דרור, לעיל ה"ש 19, בעמ' 59-65.

²² לדיון, ראו דרור, שם, בעמ' 71-74.

²³ בשנת 2003 תיקנה מועצת העיתונות את כללי האתיקה המקצועית שלה והחליטה להחילם גם על "עיתונים מקוונים". לדיון וביקורת, ראו מיכאל בירנהק "אתיקה עיתונאית ברשת: על הסדרה פרטית, חופש העיתונות, כוח ותחרות" פתו"ח – כתב עת בנושא פוליטיקה, תקשורת וחברה ה 173-214 (2003); ולתגובה, ראו מרדכי קרמניצר, מיכאל בירנהק, "הדי הכינוס: החלת כללי האתיקה העיתונאית על עיתונים מקוונים", תמליל מיום העיון 'העיתונות המקוונת בישראל', בתוך עיתונות דוט.קום: העיתונות המקוונת בישראל (תהילה שוורץ-אלטשולר עורכת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007).

²⁴ למשל של "המקום הכי חם בגיהנום", ראו <https://www.ha-makom.co.il/donate>.

²⁵ למשל, מאיה רומן, עורכת מגזין מטרופוליס, שהופיעה בוועדה, תיארה את המיזם התקשורתי "פוליטיקלי קוראט" שפועל כעמוד פייסבוק. העיתונאיות שפעילות שם מנהלות דיון עם קהילת הגולשות והגולשים בשאלה באיזה תחקיר לעסוק.

הנוכחי, אולם נעיר שהנושא צף ועלה בדיוני הוועדה. אין בידינו נתונים על דפוסי ההעסקה של עיתונאים. נעיר עוד שיש לו ביטוי גם בכללים שנסקרו לעיל. בעוד שכללי 2006 וקודמיהם הציבו תנאי של העסקה במשרה מלאה, כללי 2013 הורידו את הרף ל"עיקר עיסוקו". המסגרת המנהלית של הענקת תעודות לע"מ אינה המקום לבצע רגולציה ישירה או עקיפה של דפוסי ההעסקה של עיתונאים. במובן הזה, הכללים צריכים להכיל את השינויים, ולא לנסות להתערב בהם.

26. **השינויים מול הכללים הקיימים.** כללי לע"מ הקיימים מבוססים במידה רבה על המדיום בו מופץ התוכן, מתייחסים בעיקר למודל העסקה במסגרת מערכת חדשות, ומניחים העסקה מלאה או קרובה למלאה. הנחות אלה עולות מההגדרה של "אמצעי תקשורת", מהתנאים של "עיקר עיסוקו" ומהאפיק הנוסף לפרילנסרים. הכללים הקיימים התבררו לעתים כשרירותיים, למשל במקרה של "המקום הכי חם בגיהנום", שלא עמד תחילה בדרישת מספר הכניסות היומי, ורק לאחר קמפיין ציבורי הגיע ליעד הנכסף.

27. חלק מאמות המידה שמופיעות בכללים התיישנו גם הם. נדגיש שניים מהם, שרלוונטיים במיוחד לענייננו:

א. **תחלופת תוכן.** אחד התנאים בהגדרת "אמצעי תקשורת" בקשר לאינטרנט או פלטפורמה דיגיטלית אחרת, הוא ש"מדי יום יש עדכון ותחלופת ידיעות (turnover) של לכל הפחות 50% מן הידיעות באמצעי התקשורת" (ס' 1.א.2 (ג) לכללי 2013). אמת מידה זו משקפת מאפיין שהיה רלוונטי לכלי תקשורת אנלוגיים, שהוחל באופן שרירותי-משהו בסביבה דיגיטלית. בעוד שבעיתון מודפס (אנלוגי) יש מהדורה חדשה מדי יום (או פרק זמן אחר), הרי שבפלטפורמה חדשותית מקוונת נוספות ידיעות חדשות כל העת (בתדירות גבוהה יותר), בעוד שהתוכן הישן אינו נמחק, אלא לכל היותר נדחק למקומות אחרים באתר.

ב. **מספר כניסות יומי.** כאמור, אמת מידה מרכזית בקשר לפלטפורמה דיגיטלית הוא "מספר הכניסות היומי הממוצע אל האתר" מכתובות IP שונות. הרף שנקבע בכללי 2006 היה 20,000 כניסות בממוצע, ואילו הרף הדרוש כיום, לפי כללי 2013, הוא 10,000 כניסות. אולם, כיום, בסביבה של שימוש אינטנסיבי ברשתות חברתיות, רבים מנמעני החדשות מגיעים לידיעות לאו דווקא באמצעות גלישה באתר המקורי, אלא באמצעות שיתופים ברשתות החברתיות השונות, הן על ידי משתמשים והן על ידי אמצעי התקשורת עצמם. במצב כזה, התפוצה בפועל של ידיעה מסוימת עשויה להיות גבוהה מאוד, גם אם לא באמצעות גישה ישירה לאתר עצמו.

28. המשמעות העיקרית של שינויים אלה היא שאמת המידה שנקטה בכללים בעבר, שהייתה מבוססת על סוג הפלטפורמה החדשותית (עיתון מודפס או מקוון), מיטשטשת, ולא כל אמות המידה שנקבעו בעבר שרדו את המעבר מהסביבה האנלוגית לסביבה הדיגיטלית. שינויים בקשר לדפוסי ההעסקה, שמניחים מודל של מערכת ועיסוק מרכזי בתקשורת השתנו. לאור שינויים נרחבים אלו, אנו סבורים שיש להתאים את הכללים למתן תעודות לע"מ למציאות זו ולהכיל מגוון אפשרויות ליצירת חדשות.

29. כמו דוח ועדת פריש, גם אנו סבורים שהדוח הנוכחי אינו סוף פסוק. שינויים טכנולוגיים נוספים בוא יבואו. כך למשל, במהלך דיוני הוועדה היינו עדים לעליית השימוש באפיק של "טלגרם", ובאותה מהירות, נראה שדעכה ההתלהבות. מוכרת לנו גם תופעה טרייה יחסית של קבוצות ווטסאפ למיניהן, שמפעיליהן רואים את עצמם כאנשי חדשות. לכן, ההמלצות שמוצעות בדוח זה נועדו להיות ניטרליות לטכנולוגיה ולמדיום ההפצה ככל האפשר. נחזור לכך בחלקו של הדוח. עם זאת, אנו מודעים לקושי להתנער מצורת חשיבה תלוית-טכנולוגיה. בהתאם, בעתיד יהיה מקום לשוב ולבחון את הכללים לאור שינויים טכנולוגיים ושינויים בדפוסי היצירה העיתונאית.

30. במהלך דיוני הוועדה עלו שינויים נוספים בשדה התקשורת והעיתונות, וצרכים מסוימים התבררו, למשל הצורך של עיתונאים גמלאים שמבקשים להמשיך בעשייה עיתונאית ספוראדית גם ללא מסגרת מסודרת של עבודה באמצעי תקשורת. אנו סבורים שההצעות שנציע בהמשך עונות על צורך זה.

31. נקודה נוספת שהתחדדה היא שבמקרים מסוימים, קיים לעתים טשטוש גבולות בין העבודה העיתונאית לבין פעילות ציבורית (אקטיביזם ציבורי), למשל ז'אנר הדוקו-אקטיביזם, או במקרה של עיתונאים או פובליציסטים שהם גם עורכי דין פעילים, או בין מי שעוסקים בעבודה העיתונאית ובנוסף עוסקים גם ביחסי ציבור, דוברות, או כתיבת נאומים לפוליטיקאים, באופן שמרחיב את מעגל המבקשים לעצמם הכרה כעיתונאים באמצעות תעודת לע"מ. תופעה זו עלתה בדיוני הוועדה לא רק בהקשר של מובהקות המקצוע העיתונאי, אלא גם בהקשר של האפשרות לשימוש לרעה בתעודת לע"מ. אנו ערים לכך שבחלק מהמקרים, ובין היתר בשל שינויים בדפוסי ההעסקה של עיתונאים כפי שפורטו לעיל, הדבר נעשה מטעמי פרנסה. הוועדה לא עסקה בשאלות אתיות באופן ישיר, שכן אלה מוסדרות על ידי העיתונאים עצמם, ובהמשך נסביר מדוע לדעתנו כך ראוי. בתמצית, ההכרעה אם יש ניגוד עניינים בין העבודה העיתונאית למקצוע האחר היא עניין של גופים פנים-עיתונאים; אולם, שימוש בתעודת לע"מ שלא למטרה עיתונאית הוא בהחלט עניינה של לע"מ.

ד. המסגרת המשפטית

32. **מטרת הדיון.** הערנו לעיל על מעמדה של לע"מ כיחידה במשרד ההסברה והתפוצות, ועל מעמדם המשפטי של הכללים לעניין תעודות לע"מ כהנחיות מנהליות פנימיות. בחלק זה אנו מבקשים למקם את הדיון במסגרת משפטית רחבה יותר, שתוחמת את שיקול הדעת של לע"מ בעת עיצוב הכללים והפעלתם, ובהתאם, הנחתה גם אותנו בדוח הנוכחי.

33. **חופש הביטוי וחופש העיתונות.** עיסוק בתעודות לע"מ מעלה מיד את ההקשר המשפטי הרחב של חופש הביטוי וחופש העיתונות. שני אלה הם עקרונות יסוד בדמוקרטיה הליברלית, ובכלל זה בישראל. הגם שאין עיגון חוקתי או חקיקתי מפורש לעקרונות יסוד אלה, הם הוכרו בפסיקת בתי המשפט, ובראשם בית המשפט העליון, עוד לפני 65 שנה, ולפי פרשנות בתי המשפט, מצאו עוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.²⁶ לאורך השנים היו קריאות לעגן את חופש העיתונות במפורש,²⁷ ונזכיר למשל את עמדתו של פרופ' משה נגבי ז"ל.²⁸ אולם אלה לא התממשו. ההגנה המשפטית על חופש העיתונות בולטת במיוחד בסוגיה של החיסיון העיתונאי, חיסיון שכידוע אינו מעוגן בחוק,²⁹ אבל הוכר בפסיקה.³⁰ הגנה זו מוענקת גם למי שאינם רשומים בהכרח בארגון עיתונאי.³¹ שירן ירוסלבסקי-קרני ותהילה שוורץ-אלטשולר הסבירו כי התכלית של החיסיון העיתונאי מכתובה מיהו עיתונאי לאותו צורך:

²⁶ ראו למשל בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת**, פס' 22, 42-43 לפסק דינו של השופט מלצר; פס' 4 לפסק דינו של השופט עמית (פורסם בנבו, 15.04.2015). שם, דן בג"ץ בהרכב מורחב בעתירות נגד חוקתיות החוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 (המוכר כ"חוק החרם"). בית המשפט גזר את הזכות לחופש הביטוי מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והכיר בה כזכות חוקתית, שוות ערך לכל זכויות היסוד שמעוגנות במפורש בחוק היסוד. נפסק פה אחד שאחד מסעיפי החוק, שקבע שניתן לתבוע פיצויים ללא הוכחת נזק ממשי שמביע ביקורת על מדינת ישראל דרך קריאה לחרם (ולהשתתפות בחרם, פוגע בזכות לחופש הביטוי במידה העולה על הנדרש, ולכן אינו חוקתי. שאר סעיפי החוק אושרו. ראו גם את קריאתו של זאב סגל למהלך פרשני, שיקרא את חופש העיתונות בתוך מושג "כבוד האדם" שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראו זאב סגל **חופש העיתונות: בין מיתוס למציאות** 28 (תל-אביב: פפירוס, 1996).

²⁷ ראו למשל **דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חוקי העיתונות** (1997) ("ועדת צדוק").

²⁸ ראו משה נגבי **חופש העיתונות בישראל – ערכים בראי המשפט** 17 (ירושלים: מכון ירושלים לחקר המשפט, 1995).

²⁹ לאורך השנים היו מספר הצעות חוק לעיגון החיסיון העיתונאי בחוק, אולם אלה לא צלחו לפי שעה.

³⁰ ב"ש 298/86 **בן ציון ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לדעת עורכי הדין במחוז תל-אביב**, פ"ד מא(2) 337 (1987); להרחבה, ראו ישגב נקדימון **חיסיון עיתונאי** (נבו, 2013).

³¹ ראו שירן ירוסלבסקי-קרני, תהילה שוורץ-אלטשולר, **הסדרת החיסיון העיתונאי** 77 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015) ("הגבלת היקף הגנת החיסיון לבעלי תעודת עיתונאי תיצור הבחנה בין עיתונאים "מוכרים" לבין מי שאינם, ותחייב את המקור המעוניין בחיסיון לבדוק בטרם מסירת המידע לאיזה "סוג" עיתונאי הוא מעביר את המידע. יש לציין כי בפרשת רחום הוכרה

"תפקידיו של העיתונאי הם עדכון הציבור על אירועים בעלי משמעות, הפעלת ביקורת על מוסדות השלטון ועל מוקדי כוח אחרים וכינון מרחב ציבורי שבו דעות שונות ומנוגדות נידונות בפומבי. נובע מכך שהגדרת העיתונאי לצורך קביעת היקף ההגנה אינה צריכה להיות מוגבלת על ידי סוג אמצעי התקשורת, ובייחוד רמת המיסוד שלו, או על ידי הפלטפורמה שבאמצעותה פועל העיתונאי; משום שכל עוד מידע החיוני לציבור מופץ דרך אותו אמצעי, יש לחברה אינטרס להגן על המשך הפצת מידע זה בעתיד. כמו כן, הגדרת העיתונאי על פי הקריטריון של השתכרות או תמורה כספית מעצם הפרסום אינה עולה בקנה אחד עם הצורך לעודד פרסומים שיש בהם עניין ציבורי גם אם אינם משיאים רווח למפרסם."³²

מסקנה זו דומה למסקנת הדיון שהצענו בחלק הקודם, בדבר הצורך בהכלה של מודלים חדשים ליצירת חדשות, ללא תלות במדיום, במבנה הארגוני או בצורת ההעסקה של העיתונאי. בהתאם, ירוסלבסקי-קרני ושוורץ-אלטשולר ביקרו את אמת המידה שמופיעה בכללי לע"מ ש"עיקר עיסוקו" של מבקש התעודה הוא בעיתונות, אבל תמכו באמות המידה של פעילות על דרך קבע במקצוע.³³

34. **היעדר רישוי למקצוע העיתונות.** לא נרחיב פה בהצדקות לחופש הביטוי בכלל, לחופש העיתונות ולקשר ביניהם.³⁴ נסתפק במסקנות רלוונטיות לענייננו. מקצוע העיתונות בישראל אינו מוסדר בחקיקה: אין צורך ברישוי או במבחנים כלשהם כדי לעסוק במקצוע זה, בשונה למשל מרפואה, עריכת דין או ראיית חשבון.³⁵ היעדר הרישוי אינו טעות או השמטה, אלא מדיניות מכוונת.³⁶ אילו היה בידי המדינה כוח לקבוע מיהו עיתונאי ומי אינו עיתונאי, היה מיד מתעורר חשש כבד שכלי זה ישמש את המדינה לקדם את עמדותיה, להשתיק ביקורת, ולסכל דיון ציבורי בסוגיות שאינן נוחות לממשלה או לפקידים. במילים אחרות, היעדר הרישוי הוא עיקרון חשוב לביצור חופש העיתונות. נראה שיש על כך הסכמה רחבה, וגם דעות מיעוט בנושא שנשמעו בעבר – לא שרדו את מבחן הזמן.³⁷ נעיר, כי היעדר הרישוי אינו פוטר את העוסקים בעיתונות מתחולת הדין הכללי: עיתונאים כפופים למשל לחוק איסור לשון הרע, לחוק הגנת הפרטיות, לדיני זכויות יוצרים, לאיסורי פרסום שיש בחוק בתי המשפט, להוראות צנזורה ביטחונית שונות, ועוד,

ההלכה שלפיה החיסיון העיתונאי מגן גם על מי שאינם רשומים באגודת העיתונאים, דוגמת היסטוריון האוסף מידע על מנת להעמידו לדיון ציבורי".

³² שם, בעמ' 82-83.

³³ לעמדה דומה, שלפיה הגנת החיסיון העיתונאי לא צריכה להיות קשורה לסממנים פורמליים כמו תעודת עיתונאי, ראו אילנה שילה, נוה דייגי "דיון בעקבות הרחבת החיסיון העיתונאי בפרשת "מקור ראשון", **הארץ הדין** ט 109 (תשע"ד).

³⁴ להרחבה, ראו רועי פלד **הגינות בתקשורת: בין חובות, זכויות ואינטרסים** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת ת"א, 2016).

³⁵ בתי המשפט מכירים במציאות זו. ראו למשל עניין **וקנין**, לעיל ה"ש 17, בפסקה 8, ועוד קודם, עניין **יונס**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 591 ("אין כללים אלה דורשים הכשרה מקצועית כלשהי מן העיתונאי, וגם הדין החרות אינו דורש הכשרה כזאת, אלא כל הרוצה ליטול לעצמו את תואר העיתונאי בא ונטלו").

³⁶ ראו למשל את הערתו של הנשיא גרוניס בפרשה הידועה כ"סרן ר": דנ"א 2121/12 **פלוני נ' דיין-אורבך** (פורסם בנבו, 18.9.2014):

"מן הבחינה המעשית, קיים קושי להגדיר באופן גורף וממצה את המושג 'עיתונאי', במיוחד בעידן הנוכחי, שבו התרחבו מאפייניו וזירות הפעולה של העיסוק העיתונאי מעבר לכלי התקשורת המסורתיים... יש להעיר, כי לא ניתן לשאוב הגדרה מתאימה וממצה לענייננו מן הכללים שקבעה לשכת העיתונות הממשלתית לשם מתן תעודות מטעמה... ממילא אף נקבע בפסיקה כי כללים אלה הם בגדר הנחיות פנימיות בלבד וכי מעמדה של תעודה שניתנה לפיהם אינו כמעמדו של רישיון, וגם בלעדיה רשאי כל אדם לעסוק במקצוע העיתונות".

³⁷ ראו למשל את דעת המיעוט של השופט טירקל בעניין **יונס**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 594. השופט טירקל סבר שראוי לחוקק חוק שיקבע "מיהו עיתונאי", וזאת לפי עמידה בתנאים שיכללו כשירות אישית ומקצועית.

לפי העניין. בכמה חוקים יש התייחסות מיוחדת (בין היתר) לעיתונאים,³⁸ ובמקרים אחרים יש הסדרים שמכוונים בעיקר לעבודה עיתונאית (אך לא רק).³⁹ מצאנו דבר חקיקה אחד שהתיימר להגדיר מיהו עיתונאי, אולם גם זה בחקיקה מיושנת, ולמטרה טכנית וצרה.⁴⁰

35. **מניעה של הסדרה עקיפה של המקצוע.** העיקרון של היעדר הרישוי מכתוב זהירות, שלא להפוך את תעודת לע"מ לרישוי בדרך עקיפה. אם התעודה תהפוך לתנאי הכרחי לעבודה עיתונאית, היא עלולה להפוך לרישוי בפועל. תוצאה כזו אינה רצויה. נדגיש לעניין זה: ראשית, תעודת לע"מ אינה תעודת עיתונאי אלא תעודת גישה למקומות סיקור ולמידע ציבוריים, שמטרתה לאפשר למי שעוסקים במקצוע העיתונות לבצע את מלאכתם העיתונאית. כללי 2013 שינו את שם התעודה מ"תעודת עיתונאי" ל"תעודת לע"מ". שינוי השם משקף את הגישה שרווחה לפני כן, ומחוזקת כיום, שאין מדובר בתעודה שקובעת מיהו עיתונאי אלא בתעודה שמטרתה אחרת, כפי שנסביר בהמשך. שנית, ובהמשך לכך, אין הכרח בתעודת לע"מ כדי לבצע פעולה עיתונאית. ואכן, עיתונאים ועיתונאיות רבים אינם מחזיקים כלל תעודת לע"מ, ואינם זקוקים לה בעבודתם השוטפת. שלישית, כאמור לעיל, כלי תקשורת אחדים ומסגרות שונות של עיתונאים מנפיקים תעודות עיתונאי. כוחן של תעודות אלה בפועל ובכוח אינו תלוי בתעודות לע"מ.

36. **התוצאה היא שתעודת לע"מ אינה תעודת עיתונאי, לא אמורה להיות תעודה כזו, אין בה רישוי של המקצוע, ויש לעמוד על המשמר שלא תהפוך לרישוי עקיף של המקצוע.** תעודת לע"מ היא תעודה שמוענקת על ידי השלטון, שכבול ומוגבל בחובתו לכבד את העיקרון של חופש העיתונות (כמו גם חופש הביטוי וחופש העיסוק, שרלוונטיים פה). הענקת התעודה צריכה להיעשות בשיקול דעת, ולפי אמות מידה ענייניות, לאור תכליתן.

37. **הסדרה עצמית?** אנו סבורים שבמצב אידיאלי, העיתונאים עצמם היו מפקים תעודות עיתונאי, בדרך של הסדרה עצמית. מצב זה טרם התממש בישראל. כאמור, למסגרות עיתונאיות שונות יש תעודות שונות, אולם אין תעודה אחת ואין הסכמה רוחבית לגבי תעודה כזו בין הארגונים השונים. זו קריאה לעיתונאים להסדיר את הסוגיה בעצמם, אולם עד שכך יקרה, תעודת לע"מ ממלאת את החלל – וכאמור, לא בקשר לקביעה מיהו עיתונאי, אלא בקשר למקטע פעילות צר בהרבה, אך חשוב. במדינות אחרות, למשל, ארגוני העיתונאים חברו ביניהם להסדרה עצמית של הפיקוח על חלוקת התעודות, בקביעה של כללי אתיקה ובאכיפה שלהם. בגרמניה עושים זאת שישה איגודים מקצועיים וארגוני מו"לים, שנבדלים ביניהם בתחומים שאותם הם מסקרים (חדשות, ספורט, וכו') ושמעניקים תעודות לפי תחום הסיקור של העיתונאים החברים בהם. כך, כתב ספורט, החבר בארגון עיתונאי הספורט בגרמניה ([Verband Deutscher Sportjournalisten](#)) יקבל תעודת עיתונאי בתחום הספורט. בנוסף, כדי להיות חבר באחד הארגונים שמעניקים את התעודה, על המבקש לקבל על עצמו את כללי האתיקה של התחום. בספרד, באופן דומה, הארגונים המקצועיים מפקחים על המקצוע, במקום הסדרה קשיחה, מטעם המדינה, כשהמרכזי מביניהם הוא [Asociación de la Prensa De Madrid](#).

ה. תכליתה של תעודת לע"מ

³⁸ למשל סעיף 3 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת) תשסח-2007, מסדיר בקשה של המשטרה לצו לקבלת נתוני תקשורת, ומתייחס בין היתר באופן מיוחד להיות המנוי "מי שחל לגביו חסיון מקצועי לפי כל דין", כאשר קבוצה זו כוללת עיתונאים. ראו לעניין זה גם בג"ץ 3809/09 האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל ואח' (2012).

³⁹ למשל הגנות אחדות שיש בחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965 (למשל ס' 7)13 שעוסק בדיווח נכון והוגן על מה שנאמר בדיון שיפוטי פומבי, ובחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, למשל ס' 3)18, שפוטר מאחריות במקרה של "עניין ציבורי".

⁴⁰ כך, תקנות התקשורת (בזק ושירותים) (הפסקה, עיכוב או הגבלה של פעולות בזק ושירותי בזק), תשמ"ה-1985 שעוסקות בחיבור וניתוק של שני מנויים באותו קו, עניין שעבר זמנו, הגדירו בס' 4) (ב) "עיתונאי" - מי שהוא חבר באיגוד הארצי של עיתונאי ישראל או שבידו אישור מאת לשכת העיתונות הממשלתית בדבר היותו עיתונאי.

38. **תכלית התעודה.** כדי לעצב את הכללים באופן מיטבי, יש לברר את התכלית של תעודת לע"מ. כאמור, התעודה אינה רישוי לעיתונאים, אינה תנאי הכרחי לעיסוק בעיתונות (ואינה תנאי מספיק), ונזכיר גם שהיא תעודה של לע"מ, ולא תעודת עיתונאי. עיתונאים ועיתונאיות רבים—ואין בידינו נתונים בנושא—עובדים במקצוע ללא תעודת עיתונאי. בפועל, התעודה משמשת למספר מטרות. חילצנו מתוך הכללים של לע"מ לאורך השנים, מדברי חקיקה שונים, מהפסיקה, מדיוני ועדת פריש, ומהדיונים בוועדה הנוכחית, כמו גם ממשאל הדוברים שערכנו את התכליות שהוזכרו בקשר לתעודה. נציג פה את המטרות שזכרו ונעיר לגביהן.

39. **תכלית התעודה לפי כללי לע"מ.** כללי 1988 לא פירטו מה כוחה של התעודה, אך ציינו מה אין בכוחה לעשות: ס' 5(ט) שם קבע: "התעודות והאישורים המוצאים לפי כללים אלה אין בהם כשלעצמם להקנות זכויות לפי כל דין". כללי 2006 חזרו על מה שאין בכוחן של התעודות לעשות, והוסיפו כי התעודות והאישורים כשלעצמם אינם מקנים אישור שהיה ועבודה בישראל (ס' 3(א)), והוסיפו שהתעודות והאישורים אינם מהווים תחליף לאישורים אחרים שנדרשים לגישה למקום ממלכתי (ס' 3(ב)). דוגמה שנביא אחרון, למשל, היא כניסה לבסיס צבאי. בצד זה, כללי 2006 חידשו וציינו במפורש את מטרת התעודה: ס' 3(ח) קבע כי **התעודות "נועדו להקל על עבודתם של עובדי עיתונות העוסקים בתחום תקשורת החדשות, ונדרשים להגיע למקומות שונים ולמוקדי אירועים לצרכי עבודתם בתחום החדשות"**. כללי 2013 חזרו על מטרה זו.

40. **אזכורי התעודה בחקיקה.** בכמה חיקוקים נזכרת תעודת לע"מ. רובם הם דברי חקיקה ישנים ומיושנים שאינם רלוונטיים עוד, אולם הם מלמדים על תכליות אפשריות של התעודה.

א. **צו אגרות היתר יציאה לחוץ לארץ, תש"ד-1960** התייחס לתשלום אגרת נסיעה לחו"ל. לפי הצו, עיתונאים (ואחרים) זכו לתשלום אגרה מופחתת. תקנה 2(17) התייחסה ל"עיתונאי הנוסע בתפקיד מטעם עתונו שנסיעתו אושרה על ידי לשכת העיתונות הממשלתית." כיום – האגרה בוטלה והצו התיישן. כיום, לאור ההבנה של המעמד העיתונאי וחופש העיתונות, לא יעלה על הדעת שגורם שלטוני יתבקש לאשר נסיעה עיתונאית. הצו שיקף ניסיון להקל על עיתונאים בביצוע עבודתם, באמצעות התעודה.

ב. **תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הפסקה, עיכוב או הגבלה של פעולות בזק ושירותי בזק), תשמ"ה-1985** עסקו בחיבור וניתוק של שני מנויים בקו טלפון אחד. עיתונאי זוהה שם לאותו צורך כמי שמחזיק בידו אישור מלע"מ על היותו עיתונאי. גם תקנות אלה התיישנו מסיבות ברורות. לענייננו, גם הן מעידות על רצון להקל על עבודת העיתונאי.

ג. **תקנות משכן הכנסת ורחבתו (היתרי כניסה), תשל"א-1971** מסדירות את היתרי הכניסה הקבועים למשכן הכנסת, ומתייחסים בין היתר לעיתונאים (תקנה 6(א)(3)): "עורך עתון יומי בישראל וכן עיתונאי, בעל תעודת עיתונאי בת-תוקף שהוצאה על-ידי לשכת העיתונות הממשלתית והמועסק בקביעות על-ידי עתון יומי בישראל, וכתב חוץ, המייצג סוכנות ידיעות בינלאומית, תחנת שידור או תחנת טלוויזיה שתפקידם כולל סיקור הכנסת." כך, התעודה משמשת כרטיס כניסה לאתר מרכזי לסיקור עיתונאי. תקנות אלה תקפות גם כיום.

ד. **תקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), תשס"ג-2003** (שהחליפו את תקנות הארכיון הישנות), מסדירות את האפשרות של אזרחים לעיין בתיקי בתי המשפט, כאשר מי שאינו בעל דין בתיק מסוים צריך להגיש בקשה נפרדת בכל תיק. מנהל בתי המשפט רשאי להעניק היתר עיון כללי, כלומר ללא צורך בבקשה פרטנית (ס' 5). מכוח סמכות זו, פורסמו בשנת 2003 אמות מידה למתן היתר עיון כללי לפי תקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים). ס' 1(א)(1) לאמות מידה אלה מתייחס למקבלי היתר עיון כללי: "היתר עיון כללי יינתן לאדם שהוא עיתונאי, המסקר, דרך קבע, את עבודת בתי המשפט." התקנות ואמות המידה אינן מגדירות מיהו עיתונאי למטרה זו. מנהל בתי

המשפט האציל את הסמכות לתת היתר כללי לאנשי תקשורת לראש מערך דוברות והסברה בהנהלת בתי המשפט.⁴¹

ה. להשלמת התמונה, נזכיר חיקוק נוסף שמתגבש בימים אלה, וטרם הושלם. בעתירות שתלויות ועומדת בבג"ץ במועד זה, מבקשים האגודה לזכויות האזרח, ארגון העיתונאים, והתאגדות עיתונאי החוץ בישראל שבית המשפט יורה למשטרה לחדול מהגבלות על סיקור בעיר העתיקה בירושלים.⁴² בהמלצת בית המשפט, מגבשת המשטרה נוהל בעניין זה, כאשר לפי הנוהל שהוצע לפי שעה, "כניסת גורמי תקשורת לאירוע לצורך סיקור עיתונאי תותר רק לאחר הצגת תעודת לע"מ".⁴³ הנוהל טרם נחתם וכאמור הדיון בעתירות תלוי ועומד במועד זה. סוגיה זו מעידה על צורך חשוב אחר – הזדהות של עיתונאים בשטח, בעת אירוע משטרתי כלשהו, כדי לאפשר להם גישה לשם סיקור האירוע.

ו. **סיכום ביניים**: חיקוקים שונים קבעו כללים שונים שנועדו להקל על עבודת העיתונאים. המשותף להם הוא ניסיון של הדין להקל על עיתונאים גישה למקומות סיקור (משכן הכנסת) ולמידע (בתי המשפט), ולאפשר להם לבצע את מלאכתם העיתונאית. יש לשים לב שכל האתרים ומקורות המידע הם ציבוריים. לתעודה אין כוח כלפי גורמים פרטיים (למשל מתחם קניות סגור), שיכולים לכבד או לא לכבד את תעודת לע"מ או כל תעודה אחרת, כראות עיניהם.

תכלית התעודה לפי הפסיקה. בפסיקה נזכרו המטרות הבאות של תעודת לע"מ (או תעודת עיתונאי בגלולה הקודם): (1) התעודה מקנה גישה ומעמד מועדף למחזיק בה – שאינה ניתנת לאחרים – לרשויות השלטון ולמקורות מידע;⁴⁴ (2) התעודה מאפשרת לקבל מידע (דרך סיורי עיתונאים, מסיבות עיתונאים וידיעות מלע"מ) ולהפיץ אותו;⁴⁵ (3) בעצם קבלת המידע – התעודה מבטיחה מימוש של זכויות כחופש הביטוי; ואינטרסים, לרבות האינטרס לעיתונות חופשית, שכשלעצמו משרת אינטרסים נוספים (הליך דמוקרטי, גילוי האמת ויציבות חברתית);⁴⁶ ואינטרס כלכלי, כשהפצת המידע לציבור (המתקבל כתוצאה מההחזקה בתעודה) מחזקת את מעמדו הכלכלי של כלי התקשורת.⁴⁷

41. **דוח ועדת פריש**. בדיוני ועדת פריש התחדד הצורך של עיתונאים בתעודת לע"מ כאמצעי גישה למידע מדינת-ממשלתי, למשל גישה של בלוגרים להודעות של משרד ראש הממשלה. שיקול נוסף שהתחדד שם הוא שמשאבי הדוברים במשרדי הממשלה מוגבלים, ואין ביכולתם לטפל בכל פניה של כל אזרח. תעודת לע"מ מאפשרת סינון מתאים.

42. **דיוני הוועדה**. אורחי הוועדה הזכירו כמה שימושים שנעשים בפועל בתעודת לע"מ:

- א. גישה למקומות סיקור שמעניקה הגנה ותחושת ביטחון לעיתונאי/היוצר העצמאי;
- ב. גישה לאירועים כמו חנוכת כבישים חדשים;
- ג. מעבר לשטח שנמצא תחת אבטחה משטרתית לצורך סיקור;
- ד. תנאי לשיחה עם דובר ממשלתי;
- ה. קבלת תגובה לשאלות מרשויות מקומיות;
- ו. תחום המשפט: גישה לארכיון בתי משפט, לדוברות בתי המשפט, לקבלת פרוטוקול של דיון משפטי;

⁴¹ דוא"ל מעו"ד אילת פילו, ראש מערך דוברות והסברה בהנהלת בתי המשפט ליו"ר הוועדה (16.5.18).

⁴² בג"ץ 6118/17, 6192/17, 6196/17 **האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' משטרת ישראל ואח'** (תלוי ועומד).

⁴³ לשכת היועץ המשפטי במשטרת ישראל, "קווים מנחים להתנהלות המשטרה מול גורמי תקשורת בשטח" (23.9.17), הוגש במסגרת הדיון בעתירות הנ"ל לבג"ץ.

⁴⁴ עניין **יונס**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 591.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ עניין **סייף**, לעיל ה"ש 6, בעמ' 76.

⁴⁷ עניין **יונס**, לעיל ה"ש 9, בעמ' 594-595.

- ז. כניסה למוזיאון ולגן חיות;
- ח. השערה שהתעודה תסייע להגן מפני איום בתביעה בגין לשון הרע;⁴⁸
- ט. קיומה של תעודה יכול לסייע בגיוס תרומות למיזם אקטיביסטי;
- י. גישה לכנסת ולוועדות הכנסת כדי להציג עמדות של עיתונאים בסוגיות שונות שנוגעות לעיתונאים.

נעיר כי מטרות א-ו הן מסוג המטרות שאליהן מכוונים כללי לע"מ, ושעליהם דובר בפסיקה. מטרות ז-י הן שימושים בתעודה בנושאים שאינם קשורים לסיקור עיתונאי (למשל כניסה למוזיאון), או שימושים עקיפים בתעודה (אינדיקציה לטענת הגנה אפשרית בתביעה היפותטית), שימוש בתעודה כהון סימבולי שנועד לסייע לגייס הון של ממש, או פעולה למען עיתונאים – שעשויה להיות חשובה עד מאוד – אולם היא עצמה אינה מטרה של סיקור עיתונאי. גישה לכנסת לצורכי סיקור – לשמה בוודאי יש צורך בתעודה, אולם כדי לייצג אינטרס של עיתונאים – אין העיתונאים שונים מכל גורם אחר שמבקש להופיע ולהציג עמדה בוועדה מוועדות הכנסת.

43. משאל הדוברים. כאמור, הוועדה הפיצה שאלון בקרב דוברים במגזר הציבורי.

א. המשאל שאל דוברים במשרדי הממשלה ויחידות סמך על מידת ההסתמכות בפועל על תעודת לע"מ: (1) כאשר משרדך מקבל פניות מאדם שאינו מוכר לך, האם את/ה מברר/ת האם מדובר בעיתונאי/ת, ומחזיק/ת בתעודת לע"מ? (2) האם היה גורם שביקש את שירותיך (פנייה לתגובה, הצטרפות לרשימת תפוצה במייל או בווטסאפ, השתתפות בסיור או תדריך, וכו') שנדחה על הסף בשל כך שאיננו מחזיק בתעודת לע"מ? (3) האם את/ה נעזר/ת או מכבד תעודה שמפיק גורם אחר (איגוד העיתונאים, ארגון העיתונאים, כלי תקשורת בעצמו) לעניין השירותים ממך (הודעות, מענה לפניות, השתתפות בפעילויות, וכו')? – ואם כן, מי? (4) שאלה שנועדה לברר את שיקוליהם של הדוברים – אם מפעילה של עמוד פייסבוק פופולרי (נניח 100,000 עוקבים ומעלה) תבקש להשתתף בפעילות מטעמך, האם תאפשר/י לה, גם אם אין לה תעודת לע"מ? ביקשנו גם הערות נוספות.

ב. 21 דוברים/ות הגיבו, ממשרדי ממשלה, הכנסת, רשויות ציבוריות שונות, ובתי חולים. המשאל אינו מתיימר להיות שיקוף סטטיסטי, אולם הוא מספק הצצה לנעשה בפועל.

ג. הממצא הבולט ביותר ממשאל הדוברים הוא שאין הנחייה רוחבית, מדיניות ממשלתית כתובה עלי ספר, או פרקטיקה אחידה ביחס שלהם לתעודות לע"מ. לשאלה (1), האם הדובר מברר האם אדם שפונה אליו הוא עיתונאי שמחזיק בתעודת לע"מ, מחצית השיבו בחיוב ומחצית בשלילה. לשאלה (2), בדבר צירוף מבקשים לרשימות תפוצה שונות, ההסתמכות על תעודות לע"מ קטנה יותר – רק חמישה דוברים השיבו שהם מסתמכים על תעודת לע"מ למטרה זו. אחד הדוברים הסביר שלרשימת התפוצה אין מגבלה של מקום, בשונה ממסיבת עיתונאים למשל. לשאלה (3), הדוברים נעזרים לעתים בתעודות אחרות, של כלי התקשורת עצמו או ארגון/אגודת עיתונאים, אולם לא בצורה אחידה ולא בצורה עקבית. למקרה ההיפותטי שהעלנו (4), של אפשרות לכלול מי שאינו עיתונאי אך יש לו פופולריות בציבור, השיבו רוב הדוברים בחיוב, וחלקם השיבו שיעשו כך אחרי בדיקה פרטנית במה מדובר, כדי להגדיל את הסיקור.

ד. העולה מהאמור הוא שתעודת לע"מ מסייעת למי שמחזיקים בה בקבלת גישה למקורות מידע ציבוריים, אולם במקרים רבים היא אינה הכרחית, ודוברים רבים מאפשרים גישה למידע גם למי שאינו מחזיק בתעודה (בדגש על תעודות עיתונאי אחרות, שמקורן בארגוני העיתונאים או בכלי התקשורת שמטעמם מתבצעת הפנייה). השיקול המרכזי שמנחה את רוב הדוברים הוא חשיפה מרבית למידע שאותו הם מבקשים להפיץ. כאשר מדובר בשירות שמצריך משאבים שלהם – בעיקר זמן ותשומת לב – כמו במקרה של מענה לפונים, חלק מהדוברים שהשיבו לנו, נעזרים באמצעים שונים

⁴⁸ להבנתנו, ההנחה של הדובר הייתה שקיומה של התעודה יסייע לפעילים לטעון ל"עניין ציבורי" במקרה שתוגש תביעה נגדו.

לסינון, כאשר תעודת לע"מ היא אחד האמצעים האלה. יוצאת דופן היא הכנסת, שלגביה יש הסדר מיוחד בתקנות.

ה. ככלל, מקובלת עלינו הגישה הרווחת בקרב הדוברות והדוברים, שרואה בהקשר זה אבחנה לגיטימית בין ציבור העיתונאים לבין פונים שונים מן הציבור הרחב, הן בכל הקשור לשירות ממנגנוני הדוברות הממשלתיים (מענה לפנייות, בקשות להיכלל בתפוצת הדברור, וכו') והן בכל הקשור לזכות המהותית לדרוש ולקבל התייחסות או מידע או תגובה באפיק הדוברות, שנועד מלכתחילה לסייע לעבודת העיתונות, שראויה להכרה ומעמד מיוחד.

44. **גישה לבתי המשפט.** הזכרנו לעיל את ההסדר בדבר עיון בתיקי בתי משפט, שמכוחו מוציאה הנהלת בתי המשפט היתר כללי לעיתונאים, ולכן מתעורר הצורך בזיהוי עיתונאים ככאלה. כיום, הגישה לתיקים היא במידה רבה מקוונת, באמצעות מערכת "נט המשפט". העיון מוגבל לתיקים פתוחים בלבד, ולא לכאלה שמתנהלים בדלתיים סגורות מסיבה כלשהי. בפועל, מי שמבקשים היתר כללי כזה צריכים להגיש בקשה להנהלת בתי המשפט וכתב התחייבות, וכן להציג תעודת לע"מ תקפה. ראש מערך דוברות והסברה בהנהלת בתי המשפט, עו"ד איילת פילו, הסבירה במענה לפנייתנו כי אם אין ברשות הפונה תעודת עיתונאי בתוקף, יינתן היתר עיון בכפוף לשיקול דעתה, לפי סמכות שמנהל בתי המשפט האציל לה. בפועל, כך נמסר לנו, היו מקרים אחדים כאלה. לעתים הוצגו תעודות אחרות ובכל מקרה, נדרש אישור מהמערכת בה הם עובדים.⁴⁹

45. **תכלית התעודה - סיכום ביניים.** תכליתה של תעודת לע"מ היא להקל על עבודת העיתונאים בגישה למקומות סיקור (כמו אירועים בשטח או למשכן הכנסת), ולמקורות מידע שונים (כמו דוברים/ות במגזר הציבורי, מסיבות עיתונאים). מדובר במקומות ובמקורות ציבוריים, או כאלה שגורם שלטוני שולט בהם (למשל המשטרה, בזירת אירוע). השימוש של התעודה כמפתח לקבלת היתר עיון כללי בתיקי בתי המשפט הוא נושא ספציפי ששב ועלה בפי אלה שהגיבו לפניית הוועדה. התעודה משמשת אמצעי נוח למי שבסמכותם להתיר גישה כזו. עם זאת, משאל הדוברים העלה כי השימוש בתעודה אינו אחיד, ולגורמים הממשלתיים השונים שיקולים נוספים. בכל מקרה, תעודת לע"מ אינה תעודת עיתונאי, וגם אם יש עיתונאים ואחרים שמייחסים לה הון סמלי ותרבותי, אין היא מתיימרת לקבוע מיהו עיתונאי, וכאמור, לא ראוי שהיא תקבע זאת. נזכיר שמקצת השימושים שזכרו מעת לעת בדבר שימוש בתעודת לע"מ לשם כניסה חינם למקומות שונים, שלא לצורכי סיקור עיתונאי, אינם ראויים. לא לכך נועדה התעודה.

46. **תכלית הכללים.** הכללים אמורים להשיג את תכליתה של התעודה, תוך איזון עם שיקולים שתמציתם יעילות: משאבים שונים מוגבלים – כוח האדם ותשומת הלב של הדוברים במגזר הציבורי, מספר המקומות במסיבות עיתונאים, וכדומה. אזרח שפונה לרשות בעניין אישי או כללי זכאי למענה, והדרך לכך היא באפיקים של שקיפות יזומה מצד הרשות, או פניות אישיות ל"פניות הציבור" או באפיקים של "חופש המידע", לפי העניין. לעיתונאים צריכה להיות גישה מהירה, מיידית ויעילה יותר למידע הדרוש, בשל תפקידם כנציגי הציבור. בהיעדר גישה כזו, המלאכה העיתונאית תיפגע, והציבור ייצא מופסד. בהתאם, הכללים צריכים לאזן בין, מצד אחד, הצורך להקל על עיתונאים את מלאכתם – שזו גם זכותם שלהם לחופש ביטוי, גם זכותם מכוח חופש העיתונות, וגם חובתם לציבור שעבורו הם פועלים – וחובתה של המדינה לסייע להם, ומצד שני, לבין מגבלת המשאבים.

1. שיקולים נוספים בהסדרה

47. **הכשרה אתית?** בדיוני הוועדה עלו מעת לעת, כאמור לעיל, גם שאלות שקשורות לאתיקה העיתונאית. היבט אחד, הוא האפשרות להתנות את מתן תעודת לע"מ בעמידה בהצלחה בהכשרה אתית. רעיון זה

⁴⁹ דוא"ל מעו"ד פילו ליו"ר הוועדה (16.5.18).

נועד, בין השאר, על מנת למנוע שימוש לרעה בתעודת לע"מ, במיוחד בכל הנוגע לגבולות שהיטשטשו בין עיתונאים לבין מי שאינם עיתונאים, וכך גם נוכח השינויים בדפוסי ההעסקה, עליהם עמדנו, שמביאים לעיתים קרובות לשילובים בין עיתונות לבין מקצועות אחרים. אנו סבורים שאתיקה עיתונאית היא צורך חשוב מאוד למקצוע, לעוסקים בו, ולציבור כולו. יש לה חשיבות הן בהיבט היושרה העיתונאית של העוסקים במלאכה, הן בהיבט אמון הציבור בעיתונות ובעיתונאים, והן משום שהיא בגדר הסדרה עצמית, ולכן מהווה תחליף ראוי להתערבות שלטונית, שבהגדרה פוגעת בחופש העיתונות (גם אם היא עשויה להיות לגיטימית לאחר איזונים כאלה ואחרים). אלא, שבתחום האתיקה יש שאלות ואתגרים עצמאיים.⁵⁰ מועצת העיתונות וכללי האתיקה שלה זוכים להערכה רבה, אולם הם חלים רק על מי שחברים במועצה. כך או כך, אנו סבורים שאין זה תפקידה של המדינה לקבוע הכשרה באתיקה עיתונאית כתנאי לקבלת תעודה של לע"מ. אם יפר עיתונאי את כללי האתיקה, ראוי שהדברים ייבחנו במסגרות הפנים-עיתונאיות, ולא במסגרות השלטוניות.

48. **ניגודי עניינים.** היבט שני שקשור באתיקה העיתונאית הוא ניגודי עניינים שעלולים להתקיים בין עבודת העיתונאי לבין תפקידים או פעילות אחרת. כך, כאשר עיתונאי הוא גם דובר של הגורם המסוקר, איש יחסי ציבור שמספק שירות לגורם המסוקר, לוביסט שמסקר סוגיה בה הוא מעורב כלוביסט, אקטיביסט שמסקר את תחום הפעילות שלו, כותב נאומים לפוליטיקאי שאותו הוא מסקר, עורך דין פעיל בתחום הסיקור, או מספק שירותים דומים לגורם שהוא גם מסקר, בעל טור שהוא גם בעלים של משרד יעוץ אסטרטגי או יחסי ציבור, וכדומה – ברור שיש ניגוד עניינים מובנה בין תפקידים אלה לתפקידו העיתונאי. מתעוררת כאן השאלה, האם תפקידה של לע"מ לעסוק בכך, והאם יש לה את הכלים לבירור הדרוש. אנו סבורים שנושא זה הוא בראש ובראשונה עניינם של גופים פנים-עיתונאיים שאמונים על אתיקה עיתונאית, כמו מועצת העיתונות, עניינם של העורכים והמו"לים, וכמובן עניינו של הציבור שיכול לתת אמון או לא לתת אמון בגורם המדווח. האכיפה של סוגיות אלה לא יכולה להיעשות באמצעות תעודת לע"מ באופן ישיר בשלב הראשון. נקדים ונאמר כי בהמלצותינו שבהמשך אנו מציעים להטיל על מבקש התעודה חובה לנמק את סוג השימושים העיתונאיים הצפויים בתעודת לע"מ ולהצהיר שזה בלבד יהיה השימוש. מי שיבקש להשתמש בתעודת לע"מ למטרות לא עיתונאיות – לא ראוי לתעודה. כך גם בכל הקשור למי שיפעל בניגוד להצהרתו, וישתמש בתעודה כדי לייצר לעצמו גישה למידע, תדרכים, תיקי בתי משפט וכיוצא באלה, לצרכים שאינם עיתונאיים – הרי שמדובר לכאורה בשימוש לרעה בתעודה. לכן, זהו שיקול שלע"מ יכולה להתבסס עליו בהחלטה שלא להעניק תעודה, לא לחדש תעודה או במקרים המתאימים, אף לשלול תעודה.

49. **שיקולים ראשוניים.** עד כה, עמדנו על המסגרת הכללית של הסוגיה, שלפיה כללי לע"מ הם הנחיות מנהליות פנימיות של לע"מ, שהוצאו במסגרת סמכותה כיחידה ממשלתית. מטרת התעודות היא להקל על העבודה העיתונאית, בדרך של יצירת גישה נוחה יותר לאתרים פיזיים ולמידע ציבורי, מהצד השני, התעודה מאפשרת למי שחולשים בפועל על גישה לאתרים ולמידע אמצעי זיהוי נוח של העוסקים בעבודה עיתונאית, לשם מתן גישה ומסירת מידע. באופן זה, הכללים נועדו הן לסייע לציבור—שהעיתונאים הם שליחיו בהקשר הזה—והן להפקיד כלי עבודה נוח לניהול המשאבים השלטוניים שמוקדשים לסייע לעיתונות במלאכתה, כלומר דוברים וגורמים אחרים שמופקדים בפועל על הגישה. עקרונות חופש הביטוי והעיתונות מגבילים את ההתערבות המדינתית בתחום זה. בהתאם, התעודה אינה מתימרת להיות תעודת עיתונאי ואיננה כזו בפועל, אלא היא תעודה של לשכת העיתונות הממשלתית, שיש לה כוח טכני-מכשירני בלבד, גם אם חשוב.

50. **שיקולים שניים.** בתוך המסגרת הזו, יש צורך לפרוט את העקרונות הכלליים לכללים קונקרטיים יותר, לצורכי היומיום. במלאכת עיצובם של כללים קונקרטיים, מתעוררים שיקולים נוספים. אלה הם שיקולים מסדר שני, בקשר להסדרה, אולם אינם משניים בחשיבותם. נפרט כמה מהם.

⁵⁰ ראו לעיל ה"ש 23, את הביקורת על החלטתה של מועצת העיתונות משנת 2003 להחיל את כלליה גם על עיתונות מקוונת.

51. **ניטרליות למדיום.** בדיון לעיל בחלק ג, עמדנו על השינויים הטכנולוגיים והחברתיים בעולם העיתונות. הסביבה בה פועל התחום של החדשות היא סביבה דינמית, תלוית-טכנולוגיה ותלוית-חברה (ובכלל זה כלכלה, פוליטיקה, תרבות ועוד גורמים). התחום יוסיף להיות דינמי. בסביבה כזו, כל כלל שיהיה מופנה לטכנולוגיה מסוימת, יתיישן עד מהרה. גלגוליהם של הכללים של לע"מ מעידים על כך היטב: כללי 1988 התייחסו רק לכלי תקשורת אנלוגיים (דפוס, רדיו, טלוויזיה), כללי 2006 כבר התייחסו במפורש לעיתונות מקוונת, אולם עדיין הוחל לגביהם "הלך רוח" אנלוגי, שבא לידי ביטוי למשל בדרישה לתדירות, תחלופה של תוכן ותפוצה (מספר הכניסות לאתר, נתון שמנסה לדמות את תפוצת העיתון המודפס). משום כך אנו סבורים שאין צורך להתייחס במפורש למדיום ההפצה כמו פייסבוק, טלגרם וכדומה. הכללים צריכים להכיל כל פלטפורמה רלוונטית להפצת חדשות, וצריכים להכיל את כל סוגי טכנולוגיות הרלוונטיים, כמו דפוס, שידור רדיו, שידור וידאו או סטרימינג, וצריכים להתייחס לא למדיום, אלא למהות הפעולה **בהתאם, בדוח זה ניסינו לגבש כללים ניטרליים לטכנולוגיה ככל האפשר.**

52. **דרכים חדשות ליצירת חדשות.** ראינו גם שהעיתונות משתנה – ויש דרכים חדשות ליצירת חדשות, לא רק במודל ההירארכי הוותיק של מערכת חדשות שבראשה עורך ראשי, אלא גם דרכים של One (wo)man show; בדרכים מבוזרות, בעיתונאות-אזרחית, ועוד. האם המודלים החדשים ליצירת חדשות ישרדו? או שמא יש לשאול האם המודלים הוותיקים ישרדו? זו שאלה לעתיד לבוא, אבל בכל מקרה, לא ללע"מ להכריע בה. **בהתאם, הכללים צריכים להכיל את האפשרויות החדשות האלה, ולא להגביל אותן.**

53. **טכניקת ההסדרה.** בדיוני הוועדה שב ועלה המתח שבין סטנדרטים לכללים. סטנדרט – פירושו אמת מידה כללית, ברמת הפשטה גבוהה, שמעניקה מרחב שיקול דעת למקבל החלטה. למשל הנחיה "לפעול בסבירות" היא סטנדרט. כלל – פירושו הוראה קונקרטית, ברורה ומדויקת ככל האפשר. דוגמה נפוצה היא איסור על נהיגה מעל למהירות מסוימת בכביש מסוים. לסטנדרט יש יתרונות של גמישות והתאמה למצבים חדשים ביתר קלות. סטנדרט מתאים יותר לשיקול הקודם שמנינו, של ניטרליות למדיום. בהפקדת שיקול הדעת של מקבל החלטה יש יתרון וחסרון, בעיני המתבונן. יהיו מקבלי החלטות שיעדיפו מרחב שיקול דעת רחב ויהיו שיעדיפו דווקא הנחיות ברורות ופחות שיקול דעת. החיסרון של סטנדרט הוא ששיקול הדעת שמוקנה לרשות עלול ליצור אי ודאות מסוימת, חוסר צפיות, וחשש שבמקרים דומים יתקבלו תוצאות שונות, מה שיעלה חשש למשוא פנים או פגיעה בשוויון. לכלל יש חסרונות ויתרונות הפוכים מאשר לסטנדרט: מצד אחד, הכלל אינו גמיש, וקשה להתאימו למצב חדש, הוא מצמצם את מרחב שיקול הדעת של מקבל החלטה, ולכן עשוי להיראות שרירותי במקרים מסוימים. מצד שני, כלל הוא בדרך כלל ברור, ידוע מראש ומאפשר תכנון, ומקטין את החשש להחלטות שונות במקרים דומים.

54. **קשת אפשרויות.** בהתאם, אפשר לדמות קשת של מצבים: בקצה האחד כלל ברור וחד-משמעי, ואילו בקצה השני יש שיקול דעת מלא ולא מוגבל. כללי לע"מ הנוכחיים (כללי 2013 כפי שתוקנו בהמשך) קרובים יותר לקצה של "כללי" מאשר לקצה של "סטנדרט". כך, השאלה כמה כניסות ייחודיות יש לאתר מדי יום היא שאלה שבעובדה, ולכן היא "כללי". לעומת זאת השאלה האם "עיקר עיסוקו" של אדם הוא בעיתונות, הגם שיש בה בסיס עובדתי, היא גם שאלה של שיקול דעת, ולכן נמצאת מעט הצידה מ"כללי".

55. **תזוזה קלה על פני הקשת.** בדיוני הוועדה ניכר היה שלע"מ מעדיפה גישה של כללים, שתקל את מלאכתה. אנו שותפים לרצון למלאכה פשוטה, יעילה ושוויונית, אבל חוששים שעל פני ציר האפשרויות המלא – בין כלל ברור בקצה האחד לשיקול דעת מוחלט בקצה השני (סטנדרט), יש צורך בתזוזה לכיוון הגמישות, לאור השינויים הטכנולוגיים, העסקיים והאחרים שמנינו לעיל.

56. **הבניית שיקול הדעת.** התנועה הקלה שנציע בהמשך על פני הציר של כללים-סטנדרטים, לכיוון של סטנדרט, אינה דרמטית. גם כיום, יש ללע"מ שיקול דעת בכמה עניינים. בג"ץ אף ציין זאת, כפי שתארנו לעיל: ההנחיות הפנימיות מחייבות את לע"מ, אבל היא יכולה לסטות מהן במקרים המתאימים בהנמקה

מתאימה.⁵¹ נזכיר שגם לפי הכללים הקיימים יש הליכי השגה וערעור. אנו סבורים שיש להקנות מעט יותר שיקול דעת גם בשלבים המוקדמים של ההחלטה האם להעניק תעודת לע"מ. להערכתנו, הדבר לא יביא לקשיים מיוחדים, ולע"מ מסוגלת לעמוד במשימה היטב. כדי שלא להגיע למצב של שיקול דעת מוחלט, וכדי לצמצם את החסרונות של סטנדרט פתוח שמנינו לעיל, נציע לבחור בטכניקה חקיקתית שמקובלת יותר ויותר בחקיקה, של "הבניית שיקול הדעת" של מקבלי ההחלטות.⁵² משמעות הדבר היא שבמקרים מסוימים, נציע להרחיב מעט את שיקול הדעת של לע"מ, תוך הצבעה על שיקולים שראוי לשקול. שיקולים אלה ינחו את מקבלי ההחלטות. הם אינם רשימה סגורה.

⁵¹ ראו עניין **שורת הדין**, לעיל ה"ש 2.

⁵² למשל, חקיקה שקובעת פיצויים סטטוטוריים, ומאפשרת לבית המשפט לקבוע את הפיצוי הראוי בתוך טווח מסוים, מפרטת שיקולים שראוי לשקול. ראו ס' 56(ב) לחוק זכות יוצרים, התשס"ח-2007, או את השיקול של "סבירות" ביחס לזכות המוסרית לשלמות היצירה, בס' 50(ג) לחוק זכות יוצרים.

ז. אמות מידה אפשריות למתן תעודת לע"מ

57. לב הכללים הוא בקביעה של הזכאים לקבל את התעודה. בחלק זה נסקור אמות מידה אפשריות לקביעה זו תוך הבחנה בין האפיק מוסדי לאפיק האישי. בין השאר נבחן: (א) מדדים כמותיים של היקף התפוצה ותדירות השינוי ותחלופת הידיעות; (ב) מהות הפעולה העיתונאית; (ג) הוכחת הצורך בתעודה – כלומר מבחן קונקרטי תלוי בקשה; (ד) מבחן תהודה; (ה) מבחני עזר נוספים. נעיר לגבי כל מבחן מה מידת הרלוונטיות שלו, והאם וכיצד ראוי להסתמך עליו.

58. **אין מקום למבחן שמנסה להגדיר "מיהו עיתונאי"**. נסיר תחילה מבחן אפשרי אחד – ניסיון להגדיר מיהו עיתונאי. כפי שהסברנו, אין זה ראוי שהמדינה תכריע מיהו עיתונאי ומי אינו עיתונאי. לקביעה כזו, אילו הייתה כזו, היו השלכות-רוחב משמעותיות, למשל מי יכול לטעון לחיסיון עיתונאי.⁵³ ניסיון להגדיר מיהו עיתונאי יחטא לחופש העיתונות ולחופש העיסוק, ודינו להיכשל. **בהתאם, אנו דוחים את המבחן הזה. עם זאת, ייתכן שיש צורך להגדיר מי אינו זכאי לתעודה. נשוב לכך בהמשך.**

59. **מסגרת העבודה העיתונאית**. במידה רבה, זו אמת המידה הראשונית שקבועה בכללים הקיימים. לפי כללי 2013 (כפי שתוקנו בהמשך) יש שני אפיקים לקבלת תעודת לע"מ: אפיק מוסדי או אפיק אישי.

- **האפיק המוסדי** אינו מתייחס לעיתונאית עצמו, אלא לכלי התקשורת בו הוא או היא עובדים.⁵⁴ ההגדרה של "אמצעי תקשורת" מבוססת על המדיום – מדיה ותיקים או מדיה חדשים, שלגבי כל אחד יש מבחני משנה משלו שמבוססים על תדירות, תפוצה, ותחלופה של ידיעות. אם נחה דעתה של לע"מ שמדובר ב"אמצעי תקשורת", הרי שעובדי ועובדותיו הקבועים יזכו לתעודת לע"מ ללא קושי.
- **האפיק האישי** הוא הענקת תעודה לפריילנסרים.⁵⁵ התנאים במקרה זה הם ש"עיקר עיסוקו" של המבקש או המבקשת הוא בתחום החדשות, עם ותק של לפחות שנה אחת.

האפיק המוסדי מעורר את הצורך להגדיר מהו "אמצעי תקשורת", ולשם כך, הכללים הקיימים פונים למבחני משנה של תדירות, תפוצה ותחלופת ידיעות; האפיק האישי מתייחס רק לפריילנסרים. בין הכיסאות של שתי ההגדרות האלה נופלים מודלים חדשים ליצירת חדשות, על ידי מי שאינם בדיוק עובדים או עובדות ב"אמצעי תקשורת" ואינם בדיוק "פריילנסרים".

בהתאם, נציע לשנות את כללי המשנה של האפיק המוסדי (אמצעי תקשורת), כמפורט בהמשך, ונציע להרחיב את האפיק האישי, כמפורט בהמשך.

60. **באפיק המוסדי: מבחני התדירות, תפוצה ותחלופת הידיעות**. כאמור, מבחנים אלה נכללים בכללי לע"מ הנוכחיים כמבחני משנה לזיהוי "אמצעי תקשורת". לגבי עיתון מודפס נדרשת הוצאה לאור של לפחות 4 פעמים בשנה, תפוצה של לפחות 5000 עותקים, ותחלופה בכל גיליון של לפחות 90% מהידיעות. לגבי פלטפורמה דיגיטלית, הדרישה היא של לפחות 10,000 כניסות יומיות ייחודיות ותחלופה של לפחות 50% מהתוכן מדי יום או 90% בשבוע.

יתרונם של מדדים כמותיים של תדירות, תפוצה ותחלופה הוא שהם "כללי" ברור, קל יחסית לבדיקה, ודאי וצפוי. יש פה כמובן הנחה סמויה למחצה, שככל שהתפוצה גבוהה יותר, כלי התקשורת חשוב יותר.

⁵³ אנו מצטרפים לעמדתו של נקדימון לפיה "כל קביעה המייחדת את טענת החיסיון העיתונאי רק למי שנושא תעודה מטעם לשכת עיתונות ממשלתית או אגודת עיתונאים, היא בלתי ראויה". ראו נקדימון **חיסיון עיתונאי**, לעיל ה"ש 30, בעמ' 168-170. הוא מוסיף ומסביר כי קביעת הזכאים לטעון לחיסיון היא נגזרת של תכלית החיסיון. שם, בעמ' 170.

⁵⁴ ראו ס' 1.4 ב.1, והגדרה של "אמצעי תקשורת" בסעיף 1 לכללי 2013.

⁵⁵ ראו ס' 1.4 ב.2 לכללי 2013.

מנגד, למבחנים כמותיים אלה יש כמה חסרונות:

א. ראשית, מדדים כמותיים אלה אינם בהכרח מדד לאיכות העבודה העיתונאית,⁵⁶ או לצורך בתעודה. למשל, ייתכן כלי תקשורת קטן, עם תפוצה קטנה, תדירות נמוכה, אבל איכות עיתונאית גבוהה. כך למשל במקרה של תחקירים עיתונאיים יסודיים, שהכנתם אורכת לעתים זמן רב – ואז התדירות והתחלופה נמוכה, והתפוצה באתר עצמו עשויה להיות מצומצמת, גם אם ההד התקשורתי והציבורי ניכרים.

ב. שנית, מבחני התפוצה והתחלופה יוצרים חסם מלאכותי עבור עיתונאים ואמצעי תקשורת חדשים. בסביבה טכנולוגית-חברתית דינמית, חסם זה מקשה על מודלים חדשים של יצירת חדשות.

ג. שלישית, וכפי שהערנו לעיל, מבחנים אלה הם במידה רבה מבחנים אנלוגיים שהוחלו באופן מלאכותי על סביבה דיגיטלית. באתר אינטרנט אין תחלופה של ידיעות, אלא הוספה; בנוסף, תפוצה של ידיעות חדשותיות באתרים מקוונים אינה רק באתר עצמו, אלא יותר ויותר באמצעות פרישת זרועות ברחבי הרשת, באמצעות רשתות חברתיות.

ד. רביעית, יש חשש ל"ניפוח" מלאכותי של נתוני הגלישה לצורך הבדיקה.

ה. חמישית, ובשולי הדברים, יש חשש לזיוף נתונים. זיוף כזה עלול להיות בגדר עבירה פלילית של קבלת דבר במרמה ועבירות נוספות, ולכן הדין הפלילי מסדיר את הסוגיה.

בהתאם, נציע להשתמש במבחן התפוצה, וגם זאת, רק כחלופה אחת לזיהוי של "אמצעי תקשורת" למטרה של הענקת תעודות, בצד חלופות אחרות.

61. **בשני האפיקים (המוסדי והאישי) - מבחן מהות הפעולה העיתונאית:** המבחנים שנסקרו עד כה הם מבחנים חיזוניים – שמבקשים לאתר סימנים שלפיהם תדע לע"מ אם מדובר ב"אמצעי תקשורת" או בפריילנסר. כיוון ששיבה אחר הוא לבחון את הדברים עצמם. את המבחן של מיהו עיתונאי – פסלנו. אך, אפשרות אחרת היא לבחון את מהות הפעולה העיתונאית עצמה. הרעיון פשוט – במקום לשאול מיהו עיתונאי, תבחן לע"מ את התוצרים העיתונאיים עצמם, שידברו בעד עצמם. כיום, לע"מ מבקשת לעיין בדוגמאות לפרסומים, בעיקר כדי לקבוע אם מדובר בתכנים עיתונאיים מקוריים לעומת תכנים פרסומיים. בדיקה שטחית כזו, שהכלי המרכזי שלה הוא שכל ישר, יכולה להישאר על כנה. אולם, בדיקה לעומק של התכנים, בעייתית. נזכיר שוב שבג"ץ קבע כי לע"מ לא אמורה לבחון את תכני העבודה העיתונאית או את איכותם. בדיקת מהות הפעולה העיתונאית עלולה להביא לבדיקת תוכן כזו, ומשום כך זהו מבחן בעייתי. בנוסף, תתעורר השאלה כיצד נקבע שעבודה מסוימת היא עבודה עיתונאית מקורית. בדיוני הוועדה עלה למשל הנוהג (המצער, בעינינו) שקיים לעתים בכלי תקשורת לפרסם "הודעות דובר" או "הודעות יח"צ" ללא בדיקה או עריכה של ממש. האם יש ללע"מ את הכלים לבחון אם מדובר בהודעה או בעבודה עיתונאית מקורית? אחד מאורחי הוועדה הציע להעביר את שיקול הדעת לוועדת מומחים שתורכב מעיתונאים.⁵⁷ אלא שפתרון כזה יסרב את העבודה של לע"מ שלא לצורך, וצפוי להאריך מאוד את משך הטיפול בבקשות. קיים גם חשש שעיתונאים פעילים במדיה ותיקים יחמירו עם עיתונאים חדשים, במיוחד בפורמטים חדשניים.⁵⁸

⁵⁶ נזכיר שלע"מ אינה שוקלת ולפי בג"ץ לא אמורה לשיקול שיקולי איכות או תוכן. ראו עניין שורת הדין, לעיל ה"ש 2, בפסקה 11.

⁵⁷ ראו את דבריו של חגי מטר, פרוטוקול ישיבה 2, בעמ' 15; ואת דבריו של יאיר טרצ'יצקי שהציע שתורכב ועדה מעיתונאים שחברים בארגון העיתונאים (פרוטוקול ישיבה 3, בעמ' 17).

⁵⁸ החשש אינו חשש בעלמא. בדיוני ועדת פריש מצאנו עמדות ברורות של עיתונאים במדיה ותיקים שביקשו במפורש להעלות את רף הכניסה למקצוע לעיתונאים במדיה חדשים.

62. בהתאם, אנו סבורים שמבחן העבודה העיתונאית הוא מבחן שלילי, שנועד לסנן בקשות שאינן ראויות, אך אינו מבחן מספיק כשלעצמו: במקרים שבהם ברור כי אין מדובר בעבודה עיתונאית, למשל כאשר מדובר בפרסום מסחרי בלבד, בידיעון פנימי של ארגון, או במידעון מפלגתי – תוכל לע"מ לקבוע שאין מדובר בעבודה עיתונאית, ואין מקום לראות במבקש אמצעי תקשורת לעניין המסוים של תעודת לע"מ. עם זאת, העובדה שהתכנים נראים על פניהם עיתונאיים (להבדיל מפרסומיים וכדומה), אינה מספיקה לקבוע סופית שמדובר באמצעי תקשורת, וזאת כדי שלע"מ לא תמצא עצמה בוחנת תוכן.

63. **בשני האפיקים (המוסדי והאישי) - מבחן הוכחת צורך בתעודה.** מבחן זה גם הוא בוחן את תוכן העבודה העיתונאית – אולם לא באמצעות קביעה של לע"מ, אלא באמצעות העברת הנטל אל העיתונאית/ המבקש/ת. אין זה נטל כבד: לפי מבחן זה, מבקש/ת התעודה יידרש לנמק מדוע הוא או היא זקוקים לתעודה. נזכיר, שתכלית התעודה היא הקלה על גישה לאתרים פיזיים שבהם מתרחש אירוע ולמידע ציבורי. בהתאם, ולמשל, כתב משטרה, כתבת כנסת, כתב בתי משפט, כתבים שמסקרים את משרדי הממשלה השונים – בוודאי זקוקים לגישה כזו. עיתונאית שמבקשת תעודה כדי לקבל הנחה בכניסה לאתרים כמו מוזיאון, שלא לסיקור עיתונאי, אינה זקוקה לתעודה, ולא ראוי לתת אותה בידיה למטרה זו. מבקשי התעודה יכולים להוכיח את הצורך בתעודה באמצעות הצבעה על עבודתם העיתונאית עד למועד הבקשה, אישור המערכת – כאשר מדובר בעיתונאי שעובד באמצעי תקשורת, או כאשר מדובר בעיתונאי חדש או בתחום סיקור חדש, להצהיר על הצורך בתעודה. כאשר מתוך הדברים עולה בבירור שאין מדובר בצורך אמיתי, צריך להיות לע"מ שיקול דעת לסרב להעניק תעודה או לא לחדש תעודה קיימת.⁵⁹ בלוגר שעוסק בחדשות יוכל לבקש תעודה, אם ינמק מדוע הוא זקוק לה לשם גישה למקומות ומקורות מידע ציבוריים, ותוך הצהרה כי התעודה תשמש רק למטרות אלה.

64. אכן, יש חשש לניצול לרעה של התעודה ושל ההצהרה (נושא שעלה בחוות דעת המיעוט של ד"ר עמית לביא-דינור בדוח ועדת פריש). אולם, בעת חידוש התעודה, ניתן יהיה לבחון את השימושים בפועל בתעודה, על ידי הגשה של דיווחים עיתונאיים (בכל מדיום) לעיון לע"מ, שברור מתוכם כי היה צורך בתעודת לע"מ כדי להפיקם. יתרונו של מבחן זה הוא צמצום שיקול הדעת של לע"מ בשלב הראשון. המבחן חוסך את הצורך לבחון את תוכן ומקוריות העבודה העיתונאית, ומפקיד את הכוח הראשוני בידי המבקשים. יש כאן הבעת אמון במבקשים – ומי שינצלו את הבעת האמון לרעה, לא יזכו לחידוש התעודה בהמשך.

65. **בשני האפיקים (המוסדי והאישי) - מבחן תהודה.** בדיוני הוועדה הציגו כמה מאורחינו להיעזר במבחן עזר חיצוני לגבי כלי תקשורת דיגיטליים, שנקרא לו כאן מבחן התהודה: עד כמה הידיעה שמתפרסמת בפלטפורמה דיגיטלית זכתה לתהודה בבמות אחרות?⁶⁰ תהודה כזו עשויה להיות ברשתות החברתיות, אולם הדהודים ברשתות עשויים להעיד על פופולריות של הנושא, לאו דווקא על עבודה עיתונאית. תהודה יכולה להיות גם באמצעות סיקור-המשך (follow up) במדיה אחרים, או בתגובה של הרשויות, למשל דיון בכנסת בעקבות הדיווח. שאלות המשך שמתעוררות הן מהו היקף התהודה המספק – האם די באזכור אחד בכלי תקשורת מרכזי? האם באזכור בכלי תקשורת קטנים יותר בתפוצתם יש צורך ביותר אזכורים? נקדים ונאמר כי אנו מציעים שימוש במבחן זה כחלק משיקול דעתה של לע"מ, ולא ככלל קשיח. גם מבחן זה בדומה למבחן הצורך בתעודה מעביר את נטל ההוכחה אל העיתונאית/ המבקש/ת.

66. **באפיק האישי - מבחן עזר נוספים.** ניתן להיעזר במבחני עזר נוספים, שיכולים להעיד על קיומה של עבודה עיתונאית ועל זהות המבקש כעיתונאי. מבחני העזר נועדו הן להרחיב את שיקול דעתה של לע"מ

⁵⁹ וראו עניין וקנין, לעיל ה"ש 17.

⁶⁰ נעיר שלמבחן כזה יש אופי דיגיטלי, בדומה לעקרון שבבסיס מנועי חיפוש שהאלגוריתם שלהם מבוסס על מספר קישורים ואיכותם. מבחן זה מהדהד גם את אמת המידה המקובלת של ציטוטים בספירה האקדמית, שבאה לידי ביטוי במדדים כמו Impact Factor או H-Index.

והן להרחיב את שער הכניסה לקבלה של תעודת לע"מ. מבחנים אלה עלו בתגובות ובדיוני הוועדה. נזכיר את המרכזיים שבהם:

- א. החזקת תעודת לע"מ בעבר (לפרק זמן של מספר שנים, בטווח זמן של לא יותר מחמש שנים לפני מועד הבקשה). למבחן זה יתרון בכך שהוא פותר בעיה נוספת שעלתה בדיונים – עיתונאים שלוקחים פסק זמן מהעבודה העיתונאית למשל לצורכי לימודים, כתיבת ספר, חופשת לידה, או חלילה מחלה, וכדומה, וכן לעיתונאים שיצאו לגמלאות, אך מבקשים להמשיך ולעסוק בעיתונות.
- ב. זכייה בפרס עיתונאי משמעותי.
- ג. המלצה של כמה עיתונאים בעלי תעודת לע"מ עם ותק של חמש שנים לפחות ו/או המלצה ארגון עיתונאי מוכר, כמו ארגון העיתונאים או אחת מאגודות העיתונאים. מאחר שקל יחסית לממש מבחן זה, ויהיה קשה לוודא את אמינות ההמלצות, אנו סבורים שזה מבחן עם משקל מועט.
- ד. קיום עבודה עיתונאית או תחקירים עיתונאיים בהתאם לאמות מידה עיתונאיות מקובלות (לרבות כללי אתיקה עיתונאית) שנעשו לפני מועד הבקשה.
- ה. שיתוף פעולה מקצועי נמשך עם עיתונאים בעלי תעודות לע"מ, שהניב דיווחים עיתונאיים משותפים (בכל מדיום).

67. **סיכום ביניים.** מנינו כאן מבחנים שונים שיכולים לסייע בקביעה אם ראוי להעניק תעודת לע"מ למבקשים. חלק מהמבנים הם חיצוניים – ובוחנים את המבנה הארגוני של המבקש (השתייכות ל"אמצעי תקשורת"), או סימנים שמעידים על גוף זה (מבחני התדירות, תפוצה, תחלופה); חלק מהמבחנים מבקש לבחון את העבודה העיתונאית – במישרין או בעקיפין, באמצעות העברת הנטל למבקש תוך אמצעי בקרה בדרך של בדיקה על הניצול בפועל של התעודה בעת בקשת הארכה. דרך נוספת לבחון את העבודה העיתונאית היא באמצעות התהודה שהעבודה העיתונאית מעוררת. הצבענו גם על מבחני עזר נוספים.

ח. המלצות

68. חלק זה של הדוח מציג את ההמלצות השונות. חלק ט מציג נוסח מוצע לכללים חדשים.

69. **שינוי המבחן להגדרת "אמצעי תקשורת" בפלטפורמה דיגיטלית.** כיום הכללים מבחינים בין אמצעי תקשורת לפי המדיום ולפי התפוצה – עיתון מודפס או פלטפורמה דיגיטלית (וכן שידורי טלוויזיה ורדיו, שבהם לא עסקנו כאן), ולכל אחד תנאים משלו. נציע להתאים את הכללים לאור הדיון שלעיל – כדי לממש את תכלית התעודה שהיא הענקת גישה לעיתונאים למקומות סיקור ולמקורות מידע שלטוניים או בשליטת המדינה, תוך איזון עם מגבלות המשאבים השלטוניים, ולפי בדיקת המבחנים השונים שהצבענו עליהם.

70. **האפיק המוסדי:** בעוד שכיום התנאים של תדירות, תפוצה ותחלופה הם מצטברים, נציע לקבוע שתי חלופות להגדרה של "אמצעי תקשורת":

א. **מבחן התפוצה** – יוסיף להתקיים, אולם רק כחלופה אחת, ולא כתנאי הכרחי. נציע להשמיט לגמרי את מבחני התדירות והתחלופה של הידיעות העיתונאיות.

ב. **שיקול דעת ללע"מ** - בצד מבחן התפוצה – אנו סבורים שיש ליצור אפיק מקביל, שבו יש ללע"מ שיקול דעת כאשר מדובר באמצעי תקשורת שאינו עומד במבחן התפוצה, בלי קשר למדיום שבו מתפרסם ומופץ התוכן. שיקול הדעת אינו פרוץ לכל, ולכן ראוי להבנותו, ולשם כך, נצביע על שיקולים כאלה שיש להביא בחשבון. נדגיש: אלה אינם תנאים מצטברים, ואין לנהוג בהם בדרך של check-list. אלה הם שיקולים שניתן לשקול:

- 1) **מבחן מהות הפעולה העיתונאית.** זה מבחן שלילי, שנועד לסנן מי שתוצרתם אינה עיתונאית, כמו חוברת פרסומות, ידיעון פנימי של ארגון או מידעון פוליטי;
- 2) **מבחן תהודה:** סיקור-המשך בתקשורת לדיווחים שהופיעו באמצעי התקשורת (follow up), ולא הדהודים ברשתות החברתיות שניתנים למניפולציות ביתר קלות, ומעידים על פופולריות של הנושא ולא בהכרח על החדשותיות;
- 3) **הרכב אמצעי התקשורת:** אם לפחות 75% מהעובדים הם עיתונאים ותיקים, שהחזיקו תעודות לע"מ לפרק זמן של חמש שנים לפחות לפני מועד הבקשה;
- 4) **קיום תחקירים עיתונאיים** שנעשו לפני מועד הבקשה;
- 5) **שיתוף פעולה מקצועי** שהניב תוצר עיתונאי משותף, עם עיתונאים בעלי תעודת לע"מ;
- 6) **זכיה בפרסים עיתונאיים משמעותיים של העיתונאים באמצעי התקשורת המבקש.**

71. בצד מבחנים אלה, שאר התנאים המנויים כיום בכללים יישארו ללא שינוי – כפי שקובעים סעיפים 1.1 ב. ("מיקום ועיקר תפוצה ופעילות בתחומי ישראל"), 1.1 ג. ("ותק"); 1.1 ד. ("החרגת פרסום עצמי"), 1.1 ה. (הגבלת שטחי פרסום), 1.1 ו. ("מקוריות").

72. **האפיק האישי. הרחבת הזכאים לתעודה: עיתונאים, לא רק עובדים ב"אמצעי תקשורת", ולא רק פריילנסרים.** כאמור, האפיק הראשון של הכללים הנוכחיים להענקת התעודה הוא שיוך מוסדי ל"אמצעי תקשורת" ואפיק שני הוא זיהוי כפריילנסר. האפיקים הישנים אינם מכילים דפוסים חדשים של עבודה עיתונאית, למשל מי שפועלת כעיתונאית מטעם עצמה, בפלטפורמה דיגיטלית בניהולה. היא אינה עובדת ב"אמצעי תקשורת" ותיק, וגם אינה פריילנסרית, ועם זאת, ייתכן שהיא עיתונאית ועבודתה עיתונאית. בהתאם, נציע לשנות את סעיף 4.1 ב. (2) לכללי 2013, שמתייחס לפריילנסר, ובמקומו לדבר על "עיתונאי עצמאי". זהו האפיק האישי. להלן קריטריונים רלוונטיים לשיקול דעת של לע"מ בעת החלטה על הענקת תעודת לע"מ באפיק האישי. נדגיש גם כאן: אלה אינם תנאים מצטברים, ואין לנהוג בהם בדרך של check-list. אלה הם שיקולים שניתן לשקול:

- 1) **מבחן מהות הפעולה העיתונאית.** זה מבחן שלילי, שנועד לסנן מי שתוצרתם אינה עיתונאית, כמו חוברת פרסומות, ידיעון פנימי של ארגון או מידעון פוליטי;
- 2) **מבחן תהודה:** סיקור-המשך בתקשורת לדיווחים שהופיעו באמצעי התקשורת (follow up), ולא הדהודים ברשתות החברתיות שניתנים למניפולציות ביתר קלות, ומעידים על פופולריות של הנושא ולא בהכרח על החדשותיות;
- 3) **החזקת תעודת לע"מ בעבר:** לפרק זמן של שנה לפחות בטווח זמן של לא יותר מחמש שנים לפני מועד הבקשה;
- 4) **קיום תחקירים עיתונאיים** שנעשו לפני מועד הבקשה;
- 5) **שיתוף פעולה מקצועי** שהניב תוצר עיתונאי משותף, עם עיתונאים בעלי תעודת לע"מ;
- 6) **זכיה בפרסים עיתונאיים משמעותיים.**

73. **ביטול מבחן "עיקר עיסוקו".** בשל השינויים בדפוס העבודה וההעסקה, נציע לוותר על המבחן הקיים שבוחן האם "עיקר עיסוקו" של מי שמבקש את התעודה הוא במקצועות התקשורת.

74. **הנמקה והצהרה בדבר הצורך העיתונאי בתעודה.** בין באפיק המוסדי ובין באפיק האישי, המבקש עצמו (באפיק האישי) או המבקש ביחד עם אמצעי התקשורת (באפיק המוסדי) יצטרכו לנמק בקצרה מדוע המבקש זקוק לתעודת לע"מ. תפקיד שכולל סיקור של משרדי ממשלה ורשויות שלטון – מספק לכך; במקרים אחרים, אפשר יהיה להצהיר על שימוש מיועד. ללע"מ יישמר שיקול דעת לבקש מידע נוסף בעניין מהמבקש או מאמצעי התקשורת, ובמקרה שהצהרה אינה מספקת אותה, לסרב לבקשה. ההצהרה תיבחן שוב במועד בקשה לחידוש תעודה. אם יתברר שלא נעשה בה שימוש, לא תחודש התעודה, אלא אם תנוח דעתה של לע"מ שיש כוונת-אמת לעשות בה שימוש ראוי. שימוש בתעודה למטרות שאינן עיתונאיות ייחשב להפרה של ההצהרה. למשל, לוביסט שיבקש את התעודה לשם גישה למשכן הכנסת אבל ישתמש בה למטרות של שתדלנות, או משפטנית שתבקש תעודה לצורכי גישה למערכת "נט המשפט" אבל לא

לצורכי עבודה עיתונאית – אלה הם מקרים שבהם לא מתקיים צורך עיתונאי, וראוי לסרב להעניק תעודה. אם יתברר שנעשה שימוש למטרות אלה – הרי זו עילה לשלילת התעודה ולא-חידושה.

75. **שימוש לרעה בתעודת לע"מ:** אם יתברר ללע"מ שמבקש התעודה מתכוון להשתמש בה למטרות אחרות שאינן עיתונאיות, או שמבקש שהחזיק בתעודה בעבר השתמש בה למטרות שאינן עיתונאיות -- זה טעם שלא להעניק תעודה חדשה, אלא אם נחה דעתו של מנהל לע"מ שהבקשה שלפניו כנה ואין בה ערבוב עיסוקים ופעילויות.

76. **ועדת השגות.** לפי כללי 2013, ניתן להשיג את החלטות לע"מ בפני ועדה שהרכבה הוא מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו, מנכ"ל משרד הפנים או נציגו, היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה או נציגו, ונציג תקשורת שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לאחר התייעצות עם נציגות של אמצעי התקשורת. אנו סבורים שיש לשנות את הליכי ההשגה.

ראשית, למנהל וללשכה שמורה הסמכות לבחון בקשה מחדש, בכל עת, בדרך של עיון נוסף (והדבר נובע מסעיף 7 הקיים לכללים). הליך זה מתאים כאשר יש פגמים טכניים בבקשה, כאשר דרוש חומר נוסף, או כאשר השתנו הנסיבות, והמבקש מבקש לעדכן את בקשתו.

שנית, כאשר מבקש שבקשתו סורבה סבור כי המנהל או הלשכה טעו בהפעלת שיקול דעתם, ראוי להביא את הדברים לפני הרכב אחר. בהתאם, יש לשנות את הרכב הוועדה, ונציע שהיא תכלול את הגורמים הבאים או נציגיהם:

- א. נציג/ה של פורום הדוברים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, שיהיה/תהיה יו"ר הוועדה;
- ב. נציג/ה של עיתונאים מאחד מארגוני העיתונאים, לפי מינוי של יו"ר הוועדה;
- ג. איש/אשת ציבור, לפי מינוי של יו"ר הוועדה.
- ד. נציג/ה של היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה ישתתף בדיוני הוועדה כמשקיף/ה, לשם ייעוץ לוועדה, אך ללא זכות הצבעה.

הוועדה תדון בהשגות רגילות על סירוב להעניק תעודה או עניינים קשורים. סירוב מטעמי ביטחון ימשיך להידון בפני ועדה לפי ההרכב בכללים הנוכחיים, אלא שזו תהיה ועדה ייעודית, אד-הוק, ואין צורך במינוי ועדה קבועה.

77. **אתיקה.** בחלק ו לעיל דנו בהיבטים שקשורים באתיקה עיתונאית שעלו במהלך הדיונים. הגענו למסקנה שלא ראוי להתנות את מתן התעודה בהוכחה של הכשרה באתיקה עיתונאית, וגם אין זה מעשי. הגם שנראה שהכשרה כזו ראויה ורצויה כשלעצמה, אין זה עניינה של לע"מ לדרוש זאת כתנאי למתן התעודה. בנוסף, הגענו למסקנה שאין זה עניינה של לע"מ למנוע ניגוד עניינים בין עבודת העיתונאי לתפקידים או פעילות אחרות שבהן הוא עוסק, אם עוסק. זו שאלה אתית, שראויה לדיון ולהסדרה באמצעות גופים פנים-עיתונאיים כמו מועצת העיתונות, ואצל העורכים והמו"לים של העיתונאים, ואין זה ראוי להסדירה בצורה עקיפה באמצעות תעודות לע"מ. עם זאת, אנו סבורים כי עניינה של לע"מ וסמכותה הוא להבטיח את היושרה של השימוש בתעודת לע"מ, וזאת בלבד, ולא ניתן להעלים עין כאשר ניגוד העניינים גלוי לכל. בהתאם, הצענו לעיל להוסיף תנאי של הצהרה על הצורך העיתונאי בתעודה. כאמור, אם יתברר שנעשה בתעודת לע"מ שימוש לא עיתונאי – הרי זו עילה לשלילת התעודה ולא-חידושה. קביעה אתית של גורם פנים-עיתונאי, כמו מועצת העיתונות, בקשר לניגודי עניינים של עיתונאי ראויה להיות שיקול נוסף במסגרת שיקול הדעת של לע"מ בהחלטתה שלא להעניק תעודה, לא לחדש תעודה או אף לשלול תעודה.

78. **מקצועות התקשורת:** כאמור, לא ראינו שיש צורך לשנות את ההגדרה הקיימת של מקצועות התקשורת.

79. **שונות.** במהלך הדיונים עלו נקודות נוספות, ואנו סבורים שהן באות על פתרון בהמלצות שלעיל:

א. "פסק זמן". נשמעו טענות בדבר קושי של עיתונאים שנטלו פסק זמן מהעבודה העיתונאית ומבקשים לשוב לעשייה העיתונאית, בקשר לקבלת תעודה. הצענו לעיל אפיק אישי, של קבלת תעודת לע"מ לעיתונאי (ולא רק מי שעובד ב"אמצעי תקשורת", ולא רק פריילנסר), שהחזיק בעבר בתעודה, במשך זמן מסוים. הצעה זו עונה על הצורך הנ"ל.

ב. **גימלאים**. התברר הצורך של עיתונאים גימלאים שאינם משויכים עוד לאמצעי תקשורת, אבל ממשיכים בעיסוק עיתונאי. הצעתנו ליצור אפיק אישי, של "עיתונאי עצמאי", הרחבת חלון העבודה הדרוש לחמש שנים לפני הגשת הבקשה – עונה על הצורך הזה, ותאפשר לגימלאים לקבל תעודת לע"מ, בכפוף לכל שאר התנאים.

ג. **שקיפות בפעילות לע"מ**. לע"מ, כגוף ממשלתי, צריכה לנהוג בשקיפות מלאה בקשר לתעודות שהיא מעניקה. אנו סבורים שלע"מ צריכה לפרסם באתר האינטרנט שלה, בעצמה באופן נגיש, רציף וקבוע -

1) **נתונים כלליים** – בדבר מספר הבקשות שהוגשו, האפיקים לפיהם הוגשו, סוג התעודות שהוענקו, מספר הסירובים וסיבת הסירוב בכל שנה.

2) **רשימת מקבלי התעודות**. פרסום הרשימה יחול מכאן ולהבא, כלומר רק לגבי תעודות שיוענקו או יחודשו לאחר כניסתם של כללים מתוקנים לתוקף. לטופסי הבקשה תיתוסף הודעה ברורה ומפורשת, שדבר מתן התעודה יפורסם ברבים. זהו הכלל. החרג צריך להיות אפשרות למבקשים לנמק ולבקש מדוע לא לפרסם את שמם. סיבות אפשריות הן למשל עיתונאי שיש חשש לפגיעה בשלומו או ביטחונו אם זהותו תיחשף, או פגיעה ממשית ביכולתו למלא את משימתו העיתונאית.

80. **דוברי הממשלה והרשויות**. המשאל שערכנו במהלך עבודת הוועדה בקרב דוברים במשרדי ממשלה ורשויות שונות העלה שימוש לא אחיד שלהם בתעודות לע"מ. לע"מ אין סמכות לגבי קבוצה זו, ולכן אנו מציעים שנושא זה, כמו תפקוד הדוברים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בכלל, ראוי להסדרה רוחבית על ידי הממשלה.

81. **יוצרים דוקומנטריים**. הגם שקיבלנו פניות מיוצרים דוקומנטריים ונציגם אף הופיע בוועדה, סברנו שאין מקום לשנות את הכללים בנושא זה בעת הזו. הנושא חורג במידה ניכרת מכתב המינוי הנוכחי שעיקרו הוא במדיה הדיגיטליים, ונדון באופן מקיף בוועדת פריש.

ט. הצעה לנוסח מתוקן של הכללים

82. בהתאם לאמור, נציע לתקן את הכללים כדלקמן; תוספות מובאות תוך הדגשה בקו תחתון; מחיקות מוצעות ~~מוצגות בצורה הבאה~~. כללים שבהם אין שינוי ציינו [ללא שינוי]. בכללים הנוכחיים יש הדגשות מסויגים שונים, שהסרנו כאן כדי למנוע בלבול.

1. תכלית הכללים

א. כללים אלו נועדו לקבוע את אמות המידה להענקת תעודות מטעם לשכת העיתונות הממשלתית לאזרחים ותושבים ישראלים העוסקים במקצועות התקשורת, באמצעי תקשורת ישראל, את סוגי התעודות, כוחן, צורתן, תקופת כוחן, את סדרי הבקשה להפקת תעודה, והחלטה בה, ובכלל זה את הסמכות שלא להעניק תעודה, שלא לחדש תעודה קיימת או לשלול תעודה, והסדרים נלווים.

ב. התעודות הניתנות לפי כללים אלו נועדו לסייע לעיתונאים ישראלים, בכל אמצעי תקשורת ישראלי בכל מדיום בעבודתם העיתונאית להקל על עבודתם של העוסקים

במקצועות התקשורת, ונדרשים— כדי להגיע למקומות שונים ולמוקדי אירועים לצורכי עבודתם בתחום החדשות, או לשם קבלת גישה למידע ציבורי.

דברי הסבר: יש מקום לקבוע את תכלית הכללים בצורה ברורה. סעיף א מתאר את היקף הסמכות והמטרה הטכנית של הכללים, ואילו סעיף ב מתאר את התכלית המהותית. הנוסח מבוסס על סעיף 3.3 ב.כ.ל. 2013, בתוספת של "קבלת גישה למידע שנמצא אצל רשויות השלטון". תוספת זו משקפת את העמדה הקיימת כיום אצל לע"מ ובפסיקת בתי המשפט, בקשר לתפקיד התעודה, ואין בה חידוש מהותי. בהמשך הכללים מוצע להוסיף דרישה של הצהרה בדבר מטרת השימוש העיתונאי בתעודה, כדי לקיים את התכלית הזו, וכדי למנוע שימוש לרעה בתעודה. מטעמי נוחות, לא מיספרנו מחדש את שאר הסעיפים בשלב זה.

1. הגדרות

"אמצעי תקשורת" – אמצעי העומד בכל התנאים שלהלן:

א. יעוד. עוסק בליקוט מידע עיתונאי, עיבודו, הפצתו או הספקתו לציבור הרחב, ואז ליחיד, באחד מהאופנים הבאים:

1. בעיתון מודפס – [ללא שינוי]

2. באמצעי תקשורת מקוון, באינטרנט או בפלטפורמה דיגיטלית אחרת, כאשר הפצת המידע הינה בכתב או באופן משודר, שמתקיימים בהם כל התנאים בדלקמן שמתקיימת לגביהן אחת החלופות שלהלן:

(א) הפצת המידע הינה בכתב או באופן משודר,

(ב) מספר הכניסות היומי הממוצע אל אמצעי התקשורת המקוון האתר הוא לכל הפחות 10,000 כניסות מכתובות IP שונות על פי אישור של ספק התשתיות של האתר; או

(ג) מדי יום יש עדכון ותחלופת ידיעות (turnover) של לכל הפחות 50% מן הידיעות באמצעי התקשורת, לחילופין – מדי שבוע יש עדכון ותחלופת ידיעות (turnover) של לכל הפחות 90% מן הידיעות באמצעי התקשורת.

(ב) לפי החלטת המנהל, בשים לב לאופי הפעילות החדשותית של המבקש בפעילותו העיתונאית באמצעי התקשורת המקוון. בהחלטתו רשאי המנהל לשקול את השיקולים הבאים:

1. מבחן מהות הפעולה העיתונאית;
2. ההיקף והמידה שבה זכו דיווחים חדשותיים בפלטפורמה בה פועל המבקש, לתהודה באמצעי תקשורת אחרים או בתגובה מעשית של מקבלי החלטות;
3. זכייה של המבקש או של אמצעי התקשורת המקוון בפרסים עיתונאיים מוכרים בגין עבודתם העיתונאית;
4. הרכב אמצעי התקשורת המבקש: אם לפחות 75% מהעובדים באמצעי התקשורת המקוון הם עיתונאים

- ותיקים, שהחזיקו תעודות לע"מ לפרק זמן של חמש שנים לפחות לפני מועד הבקשה;
5. האם אמצעי התקשורת המקוון מציג תחקירים עיתונאיים שנעשו בשנה החולפת שלפני מועד הבקשה.
6. שיתוף פעולה מקצועי שהניב תוצר עיתונאים משותף לעיתונאים עם תעודת לע"מ.

3. באמצעות שידורי טלוויזיה ארציים ... [ללא שינוי]
4. באמצעות שידורי רדיו ... [ללא שינוי]

ב. מיקום ועיקר תפוצה ופעילות בתחומי ישראל [ללא שינוי]

ג. ותק: [ללא שינוי]

ד. החרגת פרסום פנימי: [ללא שינוי]

ה. הגבלת שטחי פרסום: [ללא שינוי]

ו. מקוריות: [ללא שינוי]

ז. המנהל רשאי שלא להעניק תעודה, שלא לחדש תעודה, או לשלול תעודה, במקרה של ניגוד עניינים ברור בין העיסוק העיתונאי שלשמו מבוקשת התעודה לעיסוק אחר של המבקש.

דברי הסבר: הגדרת "אמצעי תקשורת" היא הבסיס של האפיק המוסדי לבקשת תעודה. במקום הביטוי "באינטרנט או בפלטפורמה דיגיטלית אחרת" יש לנקוט מונח ניטרלי למדיום. בשונה מהכללים כיום, שבהם התנאים של תפוצה ותחלופת ידיעות הם תנאים מצטברים, הנוסח המוצע מציע שתי חלופות. האחת היא מבחן התפוצה, שאת פרטיו איננו מציעים לשנות; החלופה השנייה היא שיקול דעת למנהל הלשכה, תוך הבניית שיקול הדעת שלו. השיקולים המנויים אינם תנאים, אינם מצטברים, ואינם מקיפים את כל השיקולים. המנהל רשאי לשיקול שיקולים סבירים וענייניים נוספים, לפי נסיבות הבקשה. מבחן תחלופת הידיעות אינו רלוונטי לאמצעי תקשורת מקוונים רבים, ולכן ראוי להשמיטו. שאר התנאים להענקת תעודות נותרים בעינם.

סעיף ז המוצע משקף את הדיון בדבר מקומם של כללי האתיקה: אין זה עניינה של יחידה ממשלתית לעסוק בסוגיות אתיקה, וגם אין זה ביכולתה; נושא זה ראוי להישמר אצל העיתונאים. עם זאת, כדי להבטיח את יושרת השימוש בתעודה, הרי שבמקרה של ניגוד עניינים מובנה (למשל אקטיביסט שמבקש להשתמש בתעודת לע"מ לשם קידום נושא ציבורי ולא דווקא לשם עבודה עיתונאית), יהיה הדבר שיקול נוסף במסגרת שיקול הדעת של לע"מ, שלא להעניק תעודה, לא לחדש תעודה קיימת, או אף לשלול תעודה שהוענקה.

2. סוגי התעודות [ללא שינוי]

3. תעודות – הוראות כלליות
א. [ללא שינוי]

...

ח. מבלי לגרוע מכל האמור לעיל, מובהר כי התעודות הניתנות לפי כללים אלו נועדו להקל על עבודתם של העוסקים במקצועות התקשורת, ונדרשים להגיע למקומות שונים ולמוקדי אירועים לצורכי עבודתם בתחום החדשות.

דברי הסבר : מוצע להעביר סעיף זה, בשינויי נוסח, לסעיף המטרות הכללי המוצע.

4. התנאים לקבלת תעודות :

- א. בהתאם ובכפוף לשיקול דעתה המקצועי של הלשכה, תעודות לפי כללים אלו יינתנו רק למי שיעמוד בתנאים המוקדמים המפורטים בסעיף זה.
- ב. תעודת לע"מ – תינתן על ידי הלשכה לאזרח או תושב ישראל, העומד באחת החלופות שלהלן, ולאחר הגשת בקשה והצהרה כאמור בסעיף 4.ה להלן.

(1) עובד באמצעי תקשורת :

- (א) המועסק כעובד במקצועות התקשורת, במדינת ישראל, על ידי אמצעי תקשורת, בתחום החדשות, ועיקר עיסוקו בכך ; וכן –
- (ב) הוכח להנחת דעתה של הלשכה שהוא עסק במקצועות התקשורת באמצעי תקשורת, במדינת ישראל, בתחום החדשות, באורח קבע, כעובד או כ-Freelancer, באופן שזה היה עיקר עיסוקו, במשך שנה לפחות בתקופה של חמש השנים שקדמו השנה שקדמה להגשת בקשתו למתן התעודה, ובכוונת אמצעי התקשורת שאצלו הוא מועסק להעסיקו כאמור למשך תקפה של שנה לפחות ממועד הגשת הבקשה למתן תעודה.

דברי הסבר :

מוצעת סיפא לסעיף 4.ב : בשני האפיקים (המוסדי והאישי), מוצע להוסיף הנמקה של המבקש/ת בעת בקשת התעודה והצהרה שלהם, כמפורט בסעיף 4.ה להלן.

סעיף 4.ב(1) מתייחס לאפיק המוסדי – ועיקר התנאים נמצא בהגדרה של "אמצעי תקשורת". באפיק זה, נוכח שינויים בצורות ההעסקה של עיתונאים, אין הכרח שעיקר עיסוקו של העובד הוא בתחום החדשות. מוצע להרחיב את חלון ההזדמנויות משנה אחת בתקופה שלפני הבקשה, לתקופה רציפה של שנה לפחות בתוך תקופה של חמש שנים שלפני הגשת הבקשה. חלון ההזדמנויות רחב יותר מהכללים הקיימים, ונועד להכיל מצבים של הפסקה זמנית של עבודה עיתונאית מטעמים שונים כמו לימודים, חופשת לידה, מחלה, וכדומה.

ההתייחסות לפריילנסר אינה דרושה עוד, נוכח השינויים בחלופה הבאה.

(2) Freelancer (משתתף חופשי) עיתונאי עצמאי

- (א) העוסק במקצועות התקשורת במדינת ישראל באמצעי תקשורת, בתחום החדשות, באורח קבע כעובד או כעיתונאי עצמאי (Freelancer) (משתתף חופשי) או בהעסקה עצמית במתכונת אחרת), והוכח להנחת דעתה של הלשכה שעיקר עיסוקו בכך; וכן –

- (ב) בהחלטתו רשאי המנהל לשקול את השיקולים הבאים :

1. האם המבקש עסק בעבודה עיתונאית ;

2. ההיקף והמידה שבה זכו דיווחים חדשותיים בפלטפורמה בה פועל המבקש, לתהודה באמצעי תקשורת אחרים או בתגובה מעשית של מקבלי החלטות;

3. החזקת תעודת לע"מ בעבר לפרק זמן של שנה לפחות בחמש השנים שקדמו למועד הבקשה;

4. האם המבקש ערך תחקירים עיתונאיים בשנה החולפת שלפני מועד הבקשה;

5. שיתוף פעולה מקצועי שהניב תוצר עיתונאים משותף לעיתונאים עם תעודת לע"מ;

6. זכייה של המבקש בפרס עיתונאי משמעותי בגין עבודתו העיתונאית.

דברי הסבר: סעיף זה עוסק באפיק האישי. כדי להתאים את הכללים לדפוסים חדשים של עבודה עיתונאית יש מקום להעניק תעודה גם לעיתונאים עצמאיים, גם אם אינם עובדים באמצעי תקשורת ותיק או כזה שעומד בתנאים שלעיל, למשל במיזם עיתונאי עצמאי.

התנאי של "עיקר עיסוקו" אינו רלוונטי עוד בסביבת העבודה הנוכחית. במקום תנאי הוותק של פריילנסר יש לאפשר הגשת בקשה למי שהיו עיתונאים, בכל אמצעי תקשורת (ובכלל זה אמצעי תקשורת מקוון) בתקופה רציפה של שנה לפחות בתוך תקופה של חמש שנים שלפני הגשת הבקשה. חלון ההזדמנויות רחב יותר מהכללים הקיימים, ונועד להכיל מצבים של הפסקה זמנית של עבודה עיתונאית מטעמים שונים כמו לימודים, חופשת לידה, מחלה, וכדומה. מוצע להוסיף גם חלופה של זכייה בפרסים עיתונאיים מוכרים. סעיף זה מאפשר גם לעיתונאים גימלאים לקבל תעודת לע"מ, בכפוף לעמידה בשאר התנאים.

ג. תעודת לע"מ זמנית

(1) עובד באמצעי תקשורת: [ללא שינוי]

(2) עיתונאי עצמאי Freelancer (משתתף-חופשי)

(א) העוסק במקצועות התקשורת במדינת ישראל באמצעי

תקשורת, בתחום החדשות, כעיתונאי עצמאי -

Freelancer (משתתף-חופשי), והוכח להנחת דעתה של

הלשכה שעיר עיסוקו בכך, וכן -

(ב) הוכח להנחת דעתה של הלשכה כי העיסוק האמור הינו

זמני (במשך תקופה הקצרה משנה) או שהמבקש מצוי

בשנת עבודתו הראשונה.

ד. אישור לע"מ ... [ללא שינוי]

ה. הנמקה והצהרה בדבר הצורך שימוש עיתונאי בלבד בתעודה. המבקש, ובמקרה

של עובד באמצעי תקשורת - המבקש וגורם מוסמך מטעם אמצעי התקשורת,

יצרפו לבקשה הנמקה בדבר הצורך העיתונאי הצפוי בתעודה, והצהרה שהתעודה

תשמש אך ורק למטרות המנומקות. הלשכה רשאית לבקש פרטים נוספים

מהמבקש בדבר סוג העבודה העיתונאית הצפויה.

דברי הסבר : כדי להבטיח שהתעודה המוענקת תשמש אך ורק למטרות של עבודה עיתונאית ולא למטרות אחרות, ובכך להבטיח את תכלית הכללים והתעודה, יש להוסיף תנאי של הנמקה והצהרה כאמור. התנאי וההצהרה מתייחסים לשני האפיקים – המוסדי והאישי. הסמכות של לע"מ לבקש מידע נוסף ותצהיר קיימים גם כיום, בסעיף 7א. של הכללים. הסעיף המוצע מתייחס לתצהיר בנושא מטרות השימוש בתעודה, והסמכות פה מצטרפת לסמכות שבסעיף 7א. הנ"ל ולא נועדה לגרוע ממנו. ההנמקה והצהרה אינן צריכות לפרט נושאים מסוימים, ועליהן להתייחס לצורך בהקלה על גישה לאתרים ומוקדי סיקור, או למידע שנמצא בידי המדינה או רשויות ציבוריות. הצהרה שאינה נכונה, מלאה או מדויקת היא עילה לסירוב להעניק תעודה, לשלילתה, או לאי-חידושה, וראו לעניין זה גם נוסח מוצע בסעיף 10 להלן.

5. צורת התעודות ותקופת תוקפן [ללא שינוי]

6. אופן הגשת הבקשות

א. בקשה למתן תעודה תוגש ללשכה ... [ללא שינוי]

1א. הלשכה רשאית לעיין מחדש בהחלטתה לסרב להעניק תעודה, לפי בקשת המבקש, אם השתנו הנסיבות מאז הגשת הבקשה המקורית.

ב. בקשה ביחס לעובד תחתם על ידי העובד ומערכת אמצעי התקשורת בה מועסק ותוגש על ידי מערכת אמצעי תקשורת זו; בקשה של עיתונאי עצמאי Freelance תחתם על ידי המבקש ותוגש על ידו במישרין.

ג. בבקשה המוגשת על ידי אמצעי תקשורת ... [ללא שינוי]
ד. בעת הגשת הבקשה ישולמו ... [ללא שינוי]

דברי הסבר : הגם שאנו סבורים שהסמכות קיימת גם בנוסח הכללים הנוכחי, ראוי לעגן במפורש את סמכותה של הלשכה לעיין מחדש בהחלטה לסרב להעניק תעודה, וזאת לפי בקשה של המבקש שבקשתו המקורית סורבה, וזאת אם השתנו הנסיבות הרלוונטיות לאחר מועד הבקשה הראשונה. סעיף 6א.6 המוצע קובע סמכות זו במפורש.

7. בדיקת הבקשות והחלטת הלשכה

א. הלשכה תבדוק ... [ללא שינוי]

ב. הלשכה תמסור את החלטתה ביחס לבקשה לאמצעי התקשורת שהגיש את הבקשה, ובמידה שהבקשה הוגשה על ידי עיתונאי עצמאי Freelance למבקש במישרין, בתוך 45 ימים מן המועד בו התקבלה הבקשה בלשכת העיתונות הממשלתית. ... [ללא שינוי]

ג. בקשה שהוגשה שלא בהתאם לכללים אלו, או שלא צורפו אליה כל המסמכים הדרושים, תוחזר לאמצעי התקשורת שהגיש אותה, ובמידה שהבקשה הוגשה על ידי עיתונאי עצמאי Freelance, למבקש במישרין, להשלמת פרטים. ... [ללא שינוי]
ד. ... [ללא שינוי]

8. השגה

א. בהתאם לכללים אלו מוקמת ועדה אשר תדון בהשגות על החלטות הלשכה והמנהל. חברי הוועדה יהיו :

(1) מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו;

- (2) מנכ"ל משרד הפנים או נציגו,
(3) היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, או נציגו,
(4) נציג התקשורת, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לאחר התייעצות עם נציגות אמצעי התקשורת.
- (1) נציגה של פורום דוברי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שימונה על ידי המנהל בהתייעצות עם פורום של דוברי הממשלה;
(2) נציגה של עיתונאים מאחד מארגוני העיתונאים;
(3) איש/אשת ציבור.
(4) היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה או נציג מטעמו, ישמש כשמקיף בדיוני הוועדה, וייעץ לחבריה, אך ללא זכות הצבעה.

- ב. נציגה של פורום דוברי משרדי הממשלה ויחידות הסמך מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו יהא יושב ראש הוועדה.
ג. חברי הוועדה יתמנו לתקופה של שנתיים בכל פעם.
ד. אמצעי תקשורת אשר בקשתו לפי כללים אלו לא נתקבלה ביחס לעובד מסוים, רשאי להגיש השגה לוועדה. במידה שזהבקשה הוגשה על ידי עיתונאי עצמאי Freelance – תוגש ההשגה על ידי המבקש עצמו.
ה. ההשגה תוגש ללשכת העיתונות הממשלתית, שתעביר אותה לידי ועדת ההשגות ללא דיחוי, ללשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה, לא יאוחר מ בתוך 30 יום ממועד שנמסרה החלטתה הסופית של קבלת החלטתה הסופית של לשכת העיתונות הממשלתית לידי המבקש.
ו. החלטה בהשגה על דחיית בקשה מטעמי ביטחון תידון בפני הרכב מצומצם של הוועדה ייעודית, שבראשה יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו, והחברים האחרים בה יהיו מנכ"ל משרד הפנים, והיועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, או נציגיהם, ללא נוכחות נציג התקשורת. ההחלטה תתקבל רק לאחר שהוצגו המלצות גורמי הביטחון בפני הוועדה.
ז. [ללא שינוי]
ח. [ללא שינוי]
ט. [ללא שינוי]
י. [ללא שינוי]

דברי הסבר: ללשכה סמכות לעיין מחדש בבקשה שסורבה (ראו סעיף 1א.6 המוצע לעיל), וכן יש לאפשר זכות ערעור על החלטת סירוב. לשם כך, הרכב הוועדה המתאימה צריך להיות מקצועי ומרוחק מהלשכה לעומת הרכב הוועדה הנוכחית, וצריך לשקף היכרות עם תנאי העבודה של העיתונאים. השגות על סירוב מטעמי ביטחון ימשיכו להידון בוועדה בהרכבה הישן, אלא שאין צורך במינוי קבוע, וניתן להרכיב ועדה אד-הוק.

9. הנפקת תעודות ותשלום הוצאות הפקתן [ללא שינוי]

10. ביטול תעודות

- א. הלשכה רשאית לבטל תעודה אם יתברר כי המבקש חדל מלעסוק במקצועות התקשורת, כהגדרתם בכללים אלו, וכן לבטל או להשעות תעודה אם יתברר שמתקיימת איזו מן הנסיבות המנויות בסעיף ג-ז לעיל או שיתברר כי ההצהרה שהוגשה בדבר קיומו של צורך עיתונאי בתעודה לפי סעיף 4.ה הייתה חלקית, לא

נכונה, או שהנסיבות השתנו לאחר מועד הענקת התעודה, באופן שהצורך אינו מתקיים עוד, או שנעשה שימוש בפועל בתעודה למטרות שאינן עבודה עיתונאית, ואשר בגינן הוא אינו זכאי להחזיק בתעודה.

- ב. הלשכה תאפשר למי שהיא עומדת לבטל את תעודתו כאמור בסעיף א להשמיע את טענותיו בפני המנהל, עובר לביטול.
- ג. אמצעי תקשורת אשר תעודה של מי מעובדיו בוטלה על ידי הלשכה רשאי להגיש השגה לוועדה, בהתאם להוראות סעיף 8 לעיל. עיתונאי עצמאי Freelancee יהיה רשאי להגיש השגה בעצמו.

דברי הסבר: התוספת המוצעת נועדה לאפשר אכיפה של ההצהרה בדבר הצורך העיתונאי בתעודה, כמוצע בסעיף 4.ה לעיל.

11. השבת התעודות ללשכה

- א. [ללא שינוי]
- ב. [ללא שינוי]
- ג. בכל מקרה בו תעודה אבדה או נגנבה יודיע מחזיק התעודה ללשכת העיתונות הממשלתית באופן מיידי על דבר האבידה או הגניבה, בצירוף אישור מן המשטרה על הגשת תלונה בעניין, או הצהרה מטעם המערכת בה הוא עובד או מטעמו במקרה של עיתונאי עצמאי Freelancee. מחזיק שמסר הודעה כאמור יהיה זכאי לקבל תעודה חדשה, לאחר תשלום הוצאות הפקתה, בסך 50 ש"ח.

12. תחולה

- א. [ללא שינוי]
- ב. [ללא שינוי]
- ג. סעיף 4.ה. יופעל רק בקשר לבקשות חדשות או בקשות לחידוש תעודה, לאחר כניסתם של כללים מתוקנים אלו לפועל.

דברי הסבר: לסעיף 4.ה, ההצהרה בדבר הצורך בתעודה לעבודה עיתונאית, יש תחולה לעתיד בלבד.

כל האמור בכללים אלו בלשון זכר – אף לשון נקבה במשתמע.

תאריך פרסום: ___