



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4123/18

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט ג' קרא

העותרים: 1. עו"ד שחר בן מאיר
2. עו"ד יובל יועז

נ ג ד

המשיבים: 1. היועץ המשפטי לממשלה
2. ראש הממשלה
3. ארנון מוזס

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: בעצמם

בשם המשיב 1: עו"ד יובל רויטמן
בשם המשיב 2: עו"ד עמית חדד
בשם המשיב 3: עו"ד נות נגב; עו"ד איריס ניב-סבאג; עו"ד אורון קינן

פסק-דין

השופט ג' קרא:

העותרים, כלשונם, "אזרחי מדינת ישראל", מבקשים להורות למשיב 1 (להלן: היועץ המשפטי לממשלה או היועץ) למסור להם ולפרסם בציבור תמלילי שיחות שנערכו בין המשיב 2 (להלן: ראש הממשלה) לבין המשיב 3 (להלן: מוזס), המהווים חלק מחומרי חקירה משטרתית בפרשה המכונה "פרשת 2000".

1. בעתירה נטען כי לידי המשטרה הגיעו הקלטות של מספר שיחות שנערכו בין ראש הממשלה למוזס, מו"ל עיתון "ידיעות אחרונות" (להלן: העיתון) ובעל השליטה

בעיתון. על פי הנטען, בשיחות אלו נערך תיאום או ניסיון תיאום לפיו מוזס יסייע לראש הממשלה בביסוס מעמדו באמצעות סיקור אוהד בעיתון שבבעלותו, בתמורה לסיועו של ראש הממשלה בקידום האינטרסים הכלכליים של העיתון (להלן: השיחות). בהמשך לכך, נפתחה חקירה משטרתית בחשד לביצוע עבירות מתחום טוהר המידות על ידי ראש הממשלה ומוזס. על פי הנטען בעתירה, ככל הידוע לעותרים נכון למועד הגשת העתירה, יום 24.5.2018, החקירה הסתיימה בסוף חודש פברואר 2018 והתיק ממתיך להחלטתו של היועץ המשפטי לממשלה בדבר העמדה לדין.

2. העותרים טוענים כי יש לפרסם את תמלילי השיחות בציבור. לטענתם, עסקינן במקרה חריג בו יש למסור מידע מתיק החקירה בשלב זה, בשל עוצמתו של האינטרס הציבורי שבחשיפת המידע, הנובע משלושה גורמים מצטברים: זכות הציבור לקבל מידע רשמי לגבי החשדות הפליליים נגד ראש הממשלה, חופש הביטוי והעיתונות ופרק הזמן הארוך בו מתנהלת החקירה. לטענתם, ישנה חשיבות ציבורית בגילוי תמלילי השיחות מכיוון שהם מעידים על פגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות וכן מכיוון שהם סותרים תצהיר שהוגש בעבר מטעם ראש הממשלה, במסגרת הליך משפטי שיזם העותר 1 בפני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20. לשיטתם, חשיפת התמלילים לא תפגע בחקירה, שכן מדובר בשיחות שניהלו ראש הממשלה ומוזס בעצמם, ומשכך הם מכירים את תוכנם. עוד נטען בהקשר זה כי השיחות לא הוקלטו על ידי המשטרה במסגרת החקירה, אלא הועברו לידי המשטרה על ידי גורם חיצוני, וכן כי חלק מתוכן השיחות כבר פורסם בעבר ברבים.

להשלמת התמונה יצוין כי כחודשיים עובר להגשת העתירה פנה העותר 1 ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לפרסם את תמלילי השיחות. לאחר הגשת העתירה, ניתן מענה לפנייה זו לפיו תשובת היועץ תובא במסגרת תגובתו לעתירה זו.

3. עמדת היועץ המשפטי היא כי בנסיבות העניין אין למסור את חומרי החקירה המבוקשים. בתגובה מטעמו צוין כי תיק החקירה הועבר בחודש פברואר 2018 לפרקליטות מחוז תל אביב לצורך בחינתו ומתן החלטה באשר להגשת כתבי אישום. בהמשך לכך החליטה פרקליטות המחוז, על דעת היועץ, לבקש ממשטרת ישראל לערוך מספר פעולות חקירה נוספות, לרבות חקירת חשודים. חקירה זו, צוין, טרם הסתיימה וגדריה משתנים מעת לעת. אשר לעתירה גופה, עמדת היועץ היא כי יש לדחותה על הסף בהעדר עילה להתערבות בהחלטת רשויות התביעה שלא למסור את חומרי החקירה. היועץ טען כי בקשה לעיון במידע מתיק החקירה טרם סיומה תיענה באופן חריג בלבד, ובהתאם לשיקול הדעת הרחב המסור לרשויות התביעה. לעמדתו, העותרים

לא הציגו על כל טעם חריג המצדיק להיענות לבקשת העיון. בשלב זה, נטען, פרסום חומרי חקירה עלול לפגוע באופן ממשי בתפקודן התקין של רשויות אכיפת החוק, ואף בניהול ההליך הפלילי, ככל שיוגש כתב אישום. עוד נטען כי פרסום תמלילי השיחות עלול להוביל לדרישה לגילוי חומרי חקירה נוספים בתיק וכן כי הפרסום עלול לפגוע בפרטיותם של צדדים מעורבים.

4. בתגובות מטעם ראש הממשלה ומוזס צוין כי הם מצטרפים לאמור בתגובת היועץ.

5. לאחר שניתנה הרשות, הגישו העותרים תשובה לתגובת היועץ המשפטי לממשלה, בגדרה טענו כי החלטת היועץ שלא לפרסם את התמלילים עולה כדי אי סבירות קיצונית. העותרים הדגישו כי הם עותרים לקבלת תמלילי השיחות בלבד, ואין בכוונתם לבקש את חשיפתם של חומרי חקירה נוספים. עוד טענו העותרים כי פרסום התמלילים לא יביא לפגיעה בפרטיותם של מעורבים אחרים וכי האינטרס בגילוי השיחות גובר על הזכות לפרטיות של הדוברים בשיחות. כמו כן, שבו העותרים וטענו כי לתמלילי השיחות חשיבות ציבורית רבה, שכן הם מלמדים על פגיעה קשה בחופש העיתונות.

דיון והכרעה

6. לאחר עיון בעתירה ובתגובות לה, הגענו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערבות בשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

7. זכותו של כל אזרח או תושב ישראלי לקבל מידע מרשות ציבורית מעוגנת בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק). סעיף 14(א)(8) לחוק מחריג מתחולתו "כל גוף או רשות שיש להם סמכות חקירה על פי דין, לגבי מידע שנאסף או שנוצר לצורכי חקירה ולגבי מידע מודיעיני". כמו כן, סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, מקנה זכויות עיון בחומרי החקירה לנאשם ולסנגורו בלבד, וזאת רק לאחר הגשת כתב אישום.

מן האמור עולה, כי בטרם הגשת כתב אישום, אין לאיש זכות מוקנית בדין לעיון בחומרי החקירה, וההכרעה בבקשת העיון נתונה לשיקול דעתם של גורמי החקירה (בג"ץ 4069/13 בן שבת נ' מדינת ישראל, בפסקה 5 (30.10.2013); בג"ץ 9899/17 מליניאק נ' משטרת ישראל, בפסקה 9 (4.1.2018)). עם זאת, בפרשת פריד

נקבע כי ההוראות הללו אינן יוצרות הסדר שלילי על גילוי של חומר חקירה וכי מתן האפשרות לעיון בחומר החקירה מעבר להוראות האמורות נתון לשיקול דעתם של גורמי החקירה (בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל מחוז י-ם, פ"ד סב(1) 106 (2006)). נקבע, בדעת רוב, כי "נקודת המוצא היא זכותו של בעל העניין לקבל את המידע שבידי הרשות, צריכה להתקיים עילה טובה בידי הרשות כדי למנוע את גילוי המידע" (שם, בפסקה 8 לחוות דעתו של השופט י' עדיאל). בהמשך לכך נקבע כי ככל שעומדים מול זכות העיון אינטרסים ציבוריים אשר קיימת "ודאות קרובה" (כשיטת השופט י' עדיאל) או "הסתברות גבוהה" (כשיטת הנשיא א' ברק) לפגיעה בהם, ישוב ויגבר עקרון החיסיון (ראו גם בג"ץ 9022/07 בן שבת נ' מדינת ישראל – משטרת נהריה (11.8.2008)).

בהקשר זה חשוב להעיר כי עניין פריד עסק בעניינו של עותר שביקש לעיין בתיק חקירה שהתנהלה נגדו ובסופה נסגר התיק מחוסר ראיות, לשם שינוי עילת הסגירה של התיק. העניין שלפנינו לעומת זאת, שונה מעניין פריד. ראשית, בעניינו החקירה טרם הסתיימה והתיק הושב להשלמת חקירה. שנית, אין עסקינן בחקירה המתנהלת נגד העותרים, והאינטרס בגינו הם עותרים הוא אינטרס ציבורי להבדיל מאינטרס אישי. לא למותר לציין בהקשר זה כי בעניין פריד, סבר השופט י' עדיאל כי אי תחולת החוק על גופים ועניינים מסוימים עלולה למנוע מסירת מידע מאותם גופים למבקש שאינו נוגע לעניין במישרין ואילו הנשיא א' ברק בחר להותיר בצריך עיון את שאלת הדרישה לאינטרס אישי לשם עיון בתיקי חקירה.

8. מכל מקום, העקרונות על פיהם פועלות רשויות התביעה בעת הכרעה בבקשה לעיון בחומרי חקירה, שהותאמו בעקבות פסק הדין בפרשת פריד, מוסדרים בהנחיית פרקליט המדינה ("בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה" הנחיות פרקליט המדינה 14.8 (התשע"א) (להלן: הנחיית הפרקליט)). סעיף 7 להנחיית הפרקליט קובע כי "ככלל, בראש ובראשונה, יש להימנע ממסירת מידע, כאשר קיים חשש לפגיעה בתכלית שלשמה הוא נאסף – קרי, חשש לפגיעה בחקירה או בהליך הפלילי הנובע ממנה". בהמשך לכך, מצוין כי "בקשה לעיון במידע מתיק החקירה טרם סיומה תיעשה באופן חריג ובמקרים ההולמים בלבד". העותרים אינם חולקים על אופייה החריג של בקשתם ועל אמת המידה המחמירה בה היא נבחנת, אלא שהם סבורים כי המקרה דנן הוא מקרה חריג בו האינטרס הציבורי מקים עילה לחשיפת המידע אף בשלב זה, ובהתאם כי החלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא לחשוף את תמלילי השיחות אינה סבירה.

9. כידוע, וכפי שצוין פעמים אין ספור, ליועץ המשפטי לממשלה מסור שיקול דעת רחב, בפרט בתפקידיו הנוגעים לפתיחה בחקירה פלילית, ניהולה של החקירה והעמדה לדין (בג"ץ 2534/97 י"ב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1 (1997); בג"ץ 6711/16 בני משפחת המנוח מיכאל מנשרוב ז"ל נ' פרקליטות מחוז תל אביב, בפסקה 19 והאסמכתאות שם (9.11.2016); בג"ץ 308/17 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה (17.7.2017); בג"ץ 4507/18 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (22.7.2018)). משכך, בית משפט זה יתערב בהחלטותיו של היועץ רק במקרים חריגים בהם ההחלטה התקבלה בחוסר סבירות קיצוני, חוסר תום לב או על יסוד שיקולים זרים (בג"ץ 6009/94 שפרן נ' התובע הצבאי הראשי, פ"ד מח(5) 573, 582 (1994); 4550/94 אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מט(5) 859, 871-872 (1995); בג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (4.2.2015)). בפרט, כוחו של הכלל חזק כאשר ענייננו בחקירה "תלויה ועומדת", אשר טרם מוצתה (בג"ץ 7323/08 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (23.8.2008); בג"ץ 4267/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (24.7.2017)).

10. מתגובת היועץ עולה כי המסד העובדתי שונה מזה שהוצג בעתירה. על אף שצוין בעתירה כי החקירה הסתיימה, מתברר כי התיק הוחזר להשלמת חקירה, שנמצאת בעיצומה. מסירת מידע מתיק החקירה בטרם סיום החקירה מקימה חשש לפגיעה בהתנהלותה של החקירה. אף שהעותרים מבקשים את חשיפתו של מרכיב ספציפי מחומרי החקירה, לא ניתן לדעת בשלב זה מה היקפם של אותם תמלילים, מה השלכותיהם והשלכות חשיפתם על המשך החקירה וכיצד הם משתבצים במכלול חומר החקירה. היטיב לתאר זאת, אף שבהקשר אחר, השופט נ' הנדל:

"מוטב בשלב הראשון לאפשר לחוקר לחקור. המלאכה קשה. יש בה מעין דרישה של יצירת יש מאין. כך במובן שלעיתים רבות ידוע רק שבוצעה עבירה, או כך נטען, ובניגוד למשפט שבו גבולות הגזרה ברורים – כאן על החוקר לבדוק ולהשלים את חלקי התצורה כדי לענות בצורה הטובה ביותר על השאלה ההיסטורית – מה אכן התרחש במציאות... הניסיון גם מלמד שלא תמיד ברור בשלב החקירה איזה חומר ניתן לחשוף ואיזה לא. הרי זה דבר שניתן לדעת רק בסיום החקירה, עם הגשת כתב האישום. כך באשר החוקר עוסק במלאכה מתפתחת, ומטבעה של עבודת החקירה, לא ברור מה יוליד מחר..." (בש"פ 1194/17 מדינת ישראל נ' מלאכי, בפסקה 3 (21.2.2017)).

11. אין להקל ראש בחשיבותם של האינטרסים לשמם פועלים העותרים – זכות הציבור לדעת, חופש הביטוי וחופש העיתונות – אינטרסים חשובים ומרכזיים שעל חשיבותם עמד בית משפט זה פעמים רבות. עם זאת, העותרים לא הציגו בעתירתם כל טעם קונקרטי הדורש את חשיפתם של תמלילי השיחות דווקא בעת הנוכחית, עוד טרם הסתיימה החקירה. לא נעלמו מעינינו טענות העותרים כי לכאורה, חלקים מהתמלילים כבר פורסמו בעבר בתקשורת, וכן כי הצדדים המוקלטים בשיחות מודעים לתוכן, אולם אין באלו כדי להשליך על ההכרעה. בשלב זה, בו החקירה טרם הסתיימה, רב הנסתר על הגלוי, ומלאכת החוקרים היא להרכיב את התמונה העובדתית המלאה תוך התחקות אחר פיסות המידע שבידיהם. אין לדעת אלו חלקים מן האמת העובדתית מתועדים בתמלילים הרלוונטיים, ויש טעם ממשי שלא לחשוף מידע זה לציבור על מנת לאפשר לחוקרים לבצע עבודתם נאמנה ולאפשר לגורמי התביעה להגיע למסקנה באופן שקול, כשכלל המידע הרלוונטי מונח לפניהם. עצם חשיפת התמלילים בטרם נסתיימה החקירה עלול דווקא להזיק לחקירה ולהביא בסופו של דבר לפגיעה באותם אינטרסים ציבוריים מכוחם מבקשים העותרים לפעול.

12. עוד יש לציין כי העותרים טוענים כי "אין כל משמעות מבחינתם" לשאלה האם הסוגיה הנחקרת עולה לכדי עבירה פלילית או לאו, וכי עניינם בחשיפה הציבורית בלבד. זאת אין לקבל. שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה "כפוף לחובה לקיים ולקדם את התכליות והערכים שהנורמות הפליליות מבקשות להגשים" (בג"ץ 7195/08 אבו רחמה נ' תא"ל אביחי מנדלבליט הפרקליט הצבאי, פ"ד סג(2) 325, 365 (2009)). לצידם של האינטרסים הציבוריים בשמם פועלים העותרים עומד האינטרס הציבורי לחקירת חשדות לביצוע עבירות פליליות. וזאת ביתר שאת במקרה דנן בו עסקינן בחקירה רגישה ב"פרופיל גבוה", בעלת עניין ציבורי רב. בהתאם, ככל שעולה עוצמתם של האינטרסים הציבוריים, כטענת העותרים, לשמירה על חופש הביטוי וחופש העיתונות, עולה גם עוצמתו של האינטרס הציבורי בביצוע החקירה.

13. לאמור יש להוסיף כי לעותרים אין אינטרס אישי בהליך וקשה לומר כי הם "בעלי זיקה הדוקה להליך הפלילי", מה שמשליך על מידת ההיענות לבקשת העיון (סעיף 10 להנחיית הפרקליט).

14. עמדת היועץ, לפיה פרסום, אף אם חלקי, של חומרי החקירה בעת הזו יביא לפגיעה בחקירה או בהליך הפלילי שעשוי לנבוע ממנה, מצויה אפוא בגדרי שיקול דעתו הרחב ואינה מקימה עילה להתערבותו של בית משפט זה.

אשר על כן, העתירה נדחית. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ' באב התשע"ח (1.8.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט