



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"מ 3908/11

- לפני :
- כבוד השופטת (בדימ') ע' ארבל
 - כבוד השופט א' רובינשטיין
 - כבוד השופט ס' גובראן
 - כבוד השופטת א' חיות
 - כבוד השופט י' דנציגר
 - כבוד השופט נ' הנדל
 - כבוד השופט ע' פוגלמן
- המערערים :
- 1. מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט
 - 2. הממונה לפי חוק חופש המידע בהנהלת בתי המשפט

נ ג ד

- המשיבים :
- 1. עיתון דה מרקר באמצעות עיתון הארץ בע"מ
 - 2. הילה רוז, עיתונאית "דה מרקר"

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים
ירושלים מיום 14.04.2011 בעת"מ 43366-03-10 שניתן
על ידי כבוד הנשיאה מ' ארד

תאריך הישיבה : ה' בטבת תשע"ג (18.12.12)

בשם המערערים : עו"ד שי רוטשנקר

בשם המשיבים : עו"ד פ' מוזר

פסק-דין

השופטת (בדימ') ע' ארבל:

בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כבוד הנשיאה מ' ארד) חייב את המערערת 1, הנהלת בתי המשפט, למסור לעיונם של המשיבים, עיתון דה-מרקר והעיתונאית הילה רוז, מידע בדבר מספר התיקים הפתוחים הנידונים בבית המשפט העליון ובבתי המשפט המחוזיים בפני כל שופט, כמו-גם באשר למשך הזמן שחלף מאז נפתח כל תיק. כל זאת, תוך ציון שמות השופטים. בפנינו ערעור על פסק הדין.

האם זכותו של הציבור למידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק או חוק חופש המידע) - באמצעות עיתון דה-מרקר - חלה גם על המידע שהתבקש ואשר נוגע לתיקים תלויים ועומדים בבתי המשפט המחוזיים ובבית המשפט העליון, תוך זיהוים של השופטים המטפלים? זו השאלה העומדת להכרעתנו בערעור.

רקע

1. ביום 18.8.2009 פנתה משיבה 2, העיתונאית הילה רז, למערער 2, הממונה על ביצוע חוק חופש המידע אצל המערער 1, בבקשה לקבל מידע לפי חוק חופש המידע, כפי שפורט ברשימה שהוגשה במסגרת הבקשה. המידע התבקש "לאור החשיבות הציבורית העליונה בנוגע לעומס המוטל על מערכת בתי המשפט". הפניה נענתה ביום 14.12.2009 על-ידי מערער 2, אשר ציין כי יש בידו את הנתונים שהתבקשו בשניים מהפריטים שהתבקשו: "מידע כמותי הנוגע למספר התיקים הפתוחים בהם מטפל כל אחד משופטי בית המשפט המחוזיים ברחבי הארץ ושופטי בית המשפט העליון" וכן "נתונים לגבי משך הזמן שחלף מאז פתיחת כל אחד מתיקי האב הפתוחים". למרות האמור, ביום 3.2.10 התקבל אצל משיבה 2 מכתבו של עו"ד ברק לייזר, יועץ מקצועי למערער 1, בו נכתב כדלקמן:

"מספר התיקים המוקצים לשופט איננו מהווה מדד לעומס. תיקי בית משפט נבדלים זה מזה בסוג העניין (אזרחי, פלילי, מנהלי), המותב שבפניהם הם מתנהלים (הרכב או דן יחיד) ובמידת מורכבות הסכסוך המשפטי. אשר על כן, הצגת פירוט של מספר התיקים המוקצים לכל שופט תבטא מצג מוטעה, שאינו מעיד על דבר מלבד על הקצאה מספרית של תיקים עלומים לנושא משרה שיפוטית.

הצגת נתונים שתשקף מדד אמיתי לעומס, מחייבת פיתוח כלי לסיווג תיקים אשר יביא בחשבון את הזמן והמשאבים המוקצים לכל תיק ותיק וזאת לצורך יצירת בסיס להשוואה.

בעבר נעשה ניסיון לפתח כלי שכזה וזאת באמצעות מחקר רחב היקף. במחקר זה נתגלעו מספר כשלים אשר אינם מאפשרים שימוש אפקטיבי בכלי שפותח. בימים אלה, אנו מבקשים לערוך מחקר משלים ולפתח את הכלי הנזכר לבחינת משקל התיקים, בעיקר נוכח הרלוונטיות של הנתון להתייעלות בתי המשפט. ברי כי לא ניתן לבצע מחקר משלים שכזה בקצובות הזמן העומד לרשותנו לצורך מתן מענה לבקשה המוגשת לפי חוק חופש המידע.

הוא הדין באשר לנתונים שעניינם אורך חיי התיקים. הפקת נתונים אלה מחייבת נקיטה בפעולה של ניתוח בסיס המידע שבמערכת, המתבצעת על-ידי גורמי חוץ וכרוכה בעלויות רבות".

כן הופנתה משיבה 2 לדו"ח החצי שנתי ולדו"ח חופש המידע שמפרסמת מערערת 1, שהינם דו"חות פומביים הכוללים מידע כמותי אודות תיקים תלויים ועומדים, תיקים שנסגרו ותיקים שנפתחו בבתי המשפט בישראל, כמו-גם נתונים אודות אורך חייו הממוצע של תיק במערכת בתי המשפט. אין מחלוקת בין הצדדים על-כך שהמידע הכלול בדו"חות אלה אינו עונה במלואו על המידע שהתבקש על-ידי משיבה 2. לאחר שניסיון נוסף של המשיבים לקבל את המידע מהמערערים לא צלח, הוגשה עתירה מנהלית.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים

2. בית המשפט המחוזי קיבל את העתירה. ראשית נדחתה טענת המערערים כי מסירת המידע תחייב אותם להקצאת משאבים בלתי-סבירה. נקבע כי המידע המבוקש מצוי בידי המערערים ומסירתו כרוכה בהפקת דו"ח מחשב ואינה מצריכה הקצאת משאבים רבים. בית המשפט ציין כי המשיבים לא ביקשו דבר מעבר למידע שצויין, ואף לא ביקשו כי יעובד עבורם. לפיכך נדחתה טענת המערערים כי מאחר שמספר התיקים הפתוחים אינו משקף את העומס המוטל על שופט, יהא צורך לערוך מחקר מורכב, שיצריך הקצאת משאבים בלתי-סבירה, על-מנת להפיק מידע שיהווה מדד לעומס.

טענת המערערים כי מסירת המידע למשיבים עלולה לשבש את תפקוד הרשות נדחתה אף היא. הוזכר כי סייג זה לחובת הגילוי חל, בהתאם לפסיקה, רק מקום שקיימת ודאות קרובה לפגיעה חמורה בתפקוד הרשות וכי נדרש כי השיבוש הצפוי יהיה "קשה, רציני וחמור" (עצ"ם 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פ"ד סג(1) 284, 346 (2008)). להלן: עניין רשות המיסים). ואולם, בית המשפט מצא כי הטענה שפרסום המידע יביא בוודאות גבוהה לפגיעה ממשית בתפקוד מערכת בתי המשפט לא בוססה. אף הטענה כי יהיה על המערכת ליתן הסברים משלימים לגבי כמות אדירה של תיקים על מנת שהמידע יהווה מדד לעומס, נדחתה. הובהר כי ביקורת ציבורית שעלולה להתעורר כלפי הרשות כתוצאה מפרסום מידע אינה מהווה "שיבוש" של תפקוד הרשות שיצדיק הימנעות מגילוי המידע. בית המשפט היה ער לכך שהמידע המבוקש אינו יכול להוות מדד לעומס המוטל על בית המשפט או על השופטים, כמו-גם לכך שסיקור רשלני שיעשה שימוש במידע זה יהיה חסר בסיס

ומטעה. ברם, נקבע כי ההתמודדות עם פרסום מגמתי או בלתי מבוסס אינה יכולה להיעשות על דרך של הסתרת המידע וחזקה על השופטים שיעשו מלאכתם נאמנה גם אם תפורסם כתבה מטעה. כן צוין כי אין להניח שהמשיבים, או כל גורם אחר, יעשו במידע שימוש לא הוגן, או שהפרסום על-ידם ייעשה מבלי לקבל קודם לכן את תגובת הנהלת בתי המשפט.

נדחתה הטענה כי מסירת המידע עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור בשופטים ובמערכת המשפט, והוטעם כי דווקא ההיפך הוא הנכון. החשש שהעלו המערערים מפני פגיעה במאמצי מערכת בתי המשפט להתייעל ולהשתפר נדחה מאחר שנטען בעלמא. בלתי-מבוסס נמצא גם החשש מפני ריבוי תלונות ובקשות לפסילת שופטים, או מפני ניסיונות ל"פורום שופינג" לאחר פרסום המידע. לאור האמור נקבע כי אין במסירת המידע כדי לגרום לשיבוש בתפקוד הרשות ומכל מקום לא מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה בתפקודה, אשר תצדיק את אי-גילוי המידע.

3. טענת המערערים כי המידע על מלאי התיקים בחלוקה לפי שופט הינו בגדר "מידע לגבי תוכנו של הליך משפטי" (סעיף 2 לחוק), שהוחרג מתחולת החוק, לא התקבלה. נקבע כי מידע לגבי מצבת התיקים של שופט ומועד פתיחתם הוא מידע מינהלי ואין ליתן להוראות החוק פרשנות שתרחיב את היקף המידע שאינו גלוי לציבור.

4. ניסיונם של המערערים להיבנות מהמצב המשפטי השורר במדינות אחרות אף הוא לא צלח, לאחר שבית המשפט קבע כי אין צורך להידרש לדין הזר מקום שהחוק הישראלי הוחל מפורשות על מערכת בתי המשפט, מה גם שנקבע כי המשפט המשווה שהובא לא תומך בבירור בעמדת המערערים.

5. בית המשפט הבהיר כי מסקנתו יפה לבית המשפט העליון ולבתי המשפט המחוזיים גם יחד. נקבע כי ניתן לציין במסגרת המידע הנמסר את שנת פתיחתו של תיק, אך אין חובה למסור מידע כאמור לגבי תיקים שטרם הוקצו לשופט, שכן המידע שהתבקש הינו "לפי שופט". אשר לבית המשפט העליון, בו אין התיקים מוקצים לשופט מייד עם פתיחתם, צוין כי ניתן לפרסם המידע המבוקש באשר לתיקים שהוקצו לשופט או להרכב, ביחד עם פירוט מועד הקצאת התיק לשופט או להרכב, כדי להבטיח מסירת מידע מלא ככל הניתן.

המדינה מערערת על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים.

6. בטרם נסקור את טענות הצדדים ונדון בהן, יצוין כי ביום 12.7.11 עוכב ביצוע פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים על-ידי בית משפט זה (השופט ח' מלצר). ביום 19.12.11 הורה בית משפט זה (השופטים (כתאום אז) א' גרוניס, מ' נאור והשופט ע' פוגלמן), על המשך הדיון בערעור בפני הרכב מורחב, וזאת מכוח סמכותו לפי סעיף 26(2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. ביום 18.12.2012 נשמעו טענות הצדדים בפני ההרכב המורחב.

טענות המערערים

7. בפתח טיעוניהם הבהירו המערערים כי במכתבו מיום 14.12.2009 של המערער 2 הסכים הוא למסור את המידע הכמותי שנתבקש, אך לא הביע כל כוונה למסור את המידע תוך חשיפת זהות השופטים. לטענתם, מכתבו של עו"ד לייזר נשלח רק משהתחוויר כי משיבה 2 אינה מסתפקת במידע שאינו כולל את שמות השופטים.

8. לגופו של עניין, המערערים סבורים כי אין עליהם חובה למסור את המידע המבוקש, בהתאם לסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, שעניינו באי-מסירת מידע מחשש שגילוי המידע עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה. לטענתם, מסירת מידע פרסונלי על הספקי השופטים עלולה להביא לפגיעה בעקרונות עליהם נשען תפקודה התקין של מערכת בתי המשפט – אמון הציבור והעצמאות השיפוטית. בכך ישובש, לדבריהם באופן קרוב לוודאי, תפקודה של המערכת. המערערים הסבירו בהרחבה מהו השיבוש בתפקודה התקין של המערכת, שלדידם עלול להיגרם אם יימסר המידע המבוקש. לדבריהם, הנתונים המבוקשים לבדם אינם יכולים ליצור תמונה מהימנה ומלאה שתלמד על יעילות או על עומס, לא של המערכת כולה, לא של השופט הבודד. כך, למשל, הסבירו כי ישנם מאפיינים שונים המשליכים באופן משמעותי על התשומות ומשך הזמן הנדרש לניהול הליך ואינם משתקפים בנתון הכמותי שהתבקש.

9. המערערים סבורים שיש להבחין בהקשר של חוק חופש המידע, בין מידע מוסדי למידע פרסונלי. להשקפתם, תכלית החוק היא ליצור שקיפות לגבי פעולת הרשות הציבורית, שהיא הנושאת באחריות מערכתית לגבי טיב השירות הניתן לאזרח והעסקת עובדיה, ועל כן אין בהכרח הצדקה לקונקרטיזציה של המידע המבוקש וקישורו לעובד מסוים. עוד נטען כי קישורו של המידע המבוקש לעובד ספציפי, עלול לפגוע בשמו הטוב של העובד ולגרום לפגיעה באמון הציבור בו, שכן יש בכך משום הטלת האחריות למצוקות המערכת על העובד. הוטעם כי העובד אינו יכול להגן על

שמו הטוב ברבים. המערערים סבורים כי אין להניח שתפקודו של עובד לא יושפע אם יישפט ברבים על סמך פרמטרים מדידים בלבד שאינם משקפים נכונה את איכות עבודתו וטיבה. כן נטען כי הטלת דופי אישי ברבים על סמך מידע חלקי ומטעה, תפגע ביכולת המערכת הציבורית לגייס לשורותיה את מיטב המועמדים. לסיום צוין כי בהעברת מידע פרסונלי, ובפרט כזה שאינו מציג תמונה מלאה, טמון פוטנציאל גבוה יותר של שימוש לרעה במידע לעומת מצב בו מועבר מידע "מערכתית".

10. המערערים סבורים כי האמור לעיל נכון ביתר שאת ביחס לרשות השופטת ולצורך לשמור על אמון הציבור בה ועל תפקודה הבלתי תלוי. לטענתם, פרסום פרסונלי של מידע סטטיסטי מטעה יגרום לזילות בשופטים שיש בה כדי להשליך על אמון הציבור בהם, כמו-גם לעריכת "משפטי שדה", שיפגעו בתפקודם השוטף של השופטים. הודגש כי לשם הגשמת מטרותיה של מערכת השפיטה יש להבטיח כי למרות מורכבות הזירה בה פועל השופט, יהיו שיקוליו ענייניים והכרעותיו איכותיות.

11. המערערים סבורים כי את האיזון בין עקרון אי התלות ואמון הציבור לאינטרס הציבורי של קיום ביקורת על רשות הפועלת כנאמן הציבור יש לערוך באופן שיאפשר ביקורת אפקטיבית על מערכת המשפט בלא שייגרמו הנזקים הפוטנציאליים שהוזכרו. בטיעוניהם פירטו את המסגרות השונות בגדרן מתאפשרת הביקורת על מערכת השיפוט. לצד זאת הצביעו על המנגנונים הקיימים לשם שמירה על עצמאותם האישית והעניינית של השופטים ועל מעמדם בציבור. המערערים אף מפנים לעמדתו של פרופ' סגל ולפיה יתכן שהפתרון הראוי הוא פרסום הנתונים ללא ציון שמות השופטים (זאב סגל הזכות לדעת באור חופש המידע 143-144 (2000). להלן: סגל). עוד נטען כי סוגיית האיזון הראוי בין אינטרס השמירה על עצמאות שיפוטית לחובת הדיווח של השופטים, נדונה והוכרעה על-ידי המחוקק במסגרת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002 (להלן: חוק הנציב). לפי חוק הנציב עבודת הנציבות חוסה תחת חובת סודיות על פי דין, והדו"חות המתפרסמים על ידה אינם נוקבים בשמות השופטים נגדם הוגשו תלונות. לטענתם, יש להקיש מהסדר זה לענייננו.

לדברי המערערים, באיזון בין הצורך בשמירה על עצמאות הרשות השופטת ואמון הציבור בה לאינטרסים חשובים אחרים, הרי שככל שמדובר במידע הבוחן תפקודו של עובד באופן פרסונלי, אין להציב מבחן מחמיר של ודאות קרובה ודי בהוכחת "יסוד סביר לחשש" או "אפשרות סבירה לפגיעה בעשיית הצדק", משום רגישות המידע הקונקרטי. בהקשר זה הפנו לפסיקה אשר קבעה את מבחן "האפשרות הסבירה" לצורך האיזון בין חופש הביטוי לאינטרס עשיית הצדק על-ידי הרשות

השופטת. בפרט הפנו לע"פ 126/62 דיסנצ'יק והון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יז 169 (1963) (להלן: עניין דיסנצ'יק) וכן לע"פ 696/81 אזולאי נ' מדינת ישראל, פ"ד לז(2) 565 (1983) (להלן: עניין אזולאי).

12. המערערים מבהירים כי על-מנת להציג הסברים לנתונים הסטטיסטיים תידרש מהם הקצאת משאבים משמעותית ביותר. מעבר לכך הם סבורים כי מידע שיש בו כדי להסביר את המידע הסטטיסטי-טכני, "זולג" לתחום שיקול הדעת השיפוטי בניהול תיקים, מידע שהוחרג מתחולת חוק חופש המידע.

13. המערערים סבורים כי בהתחשב בכך שהמידע התבקש לשם האינטרס הציבורי שבהצבעה על העומס המוטל על מערכת בתי המשפט, ניתן להגשים תכליות אלה של העיון במידע גם אם המידע יועבר למשיבים תוך פילוח הנתונים לפי שופטים, ללא ציון שמות השופטים. לדידם זהו פיתרון משפטי ראוי, המתיישב עם הוראת סעיף 11 לחוק חופש המידע.

טיעוני המשיבים

14. המשיבים מסבירים כי פרסום מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות ומערכת המשפט בכללן, הוא חלק מעיסוקם בתחום התקשורת והעיתונות, ועל-כן אי-העברת המידע לידיהם עולה כדי פגיעה בחופש העיסוק שלהם. הם הדגישו את זכות הציבור לדעת אודות הרשות השופטת והבהירו כי מטרתם אינה להביא להכפשת שופט ועובר לכל פרסום תתבקש תגובת מערערת 1.

15. המשיבים מלינים על כך שפנייתם נדחתה במכתבו של עו"ד לייזר, שאינו הגורם המוסמך אצל המערערת 1 לענייני חופש המידע, וזאת מספר חודשים בלבד לאחר שמערער 2 הודיע להם כי המידע יימסר לידיהם. עוד הצביעו על כך שבכתבי טענותיהם גרסו המערערים כי הפקת המידע המבוקש כרוכה בהקצאת משאבים בלתי-סבירה שעשויה לשבש את תפקודה התקיין של הרשות. ברם, לאחר שבית המשפט הורה למערערים להגיש תצהיר באשר לעלות המשוערת של ביצוע משימה זו, התחוור כי תוכנת המחשב המשמשת את המערערים מאפשרת את הפקת הנתונים ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה. למרות זאת, ביצעו המערערים שינוי חזית והעלו טיעונים חדשים לתמיכה בסירובם למסור המידע.

16. המשיבים גורסים כי המידע המבוקש על-ידיהם אינו מידע "לגבי תוכנו של הליך משפטי" אלא מידע לגבי הצד הניהולי של מערכת המשפט, אשר חוסה תחת כלל

הגילוי לפי החוק. לשיטתם, על-מנת להיכנס תחת הסייג למסירת המידע שקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק, היה על המערערים להוכיח כי גילוי המידע יביא לשיבוש תפקודה של הרשות ברמת ודאות גבוהה לפגיעה ממשית וחמורה. הוכחה שכזו לא הובאה. הם מתנגדים לטענת המערערים כי בעניינה של מערכת המשפט יש להחיל מבחן מקל של "אפשרות סבירה לפגיעה" ומדגישים כי זו הועלתה רק בסיכומי המערערים. יתר על כן הם סבורים כי הפסיקה ממנה ביקשו המשיבים להיבנות מבוססת על ההנחה כי בחשיפת המידע המבוקש יש כדי לפגוע בעשיית הצדק או בטוהר ההליך המשפטי, מה שאין כן בענייננו. לדבריהם, אין לקבל החשש כי שופט לא יוכל לעמוד בביקורת הקשורה בתפקודו, שכן הדבר מתבקש ממהות התפקיד השיפוטי. נטען כי הרשות השופטת רוכשת את אמון הציבור גם הודות לשקיפותה, וממילא אמון זה עלול להיפגע מעצם חשיפת הנתונים בדבר עומס התיקים. לדידם של המשיבים, העובדה שהמידע המבוקש אינו יכול להוות מדד לעומס המוטל על בית משפט או על שופט מסוים אינה יכולה להצדיק את אי-מסירתו.

המשיבים סבורים עוד כי אין כל רלוונטיות לחוק הנציב לענייננו וכי לאבחנה שביקשו המערערים לעשות בין מידע מערכתי למידע פרסונלי, אין בסיס בחוק.

ד"ר

17. הערעור שבפנינו אינו ככל הערעורים לפי חוק חופש המידע. אם עד כה עסקו הערעורים לפי חוק חופש המידע ביישום החוק על-ידי רשויות אחרות, הרי הערעור שלפנינו עניינו ביישום על-ידי מערכת בתי המשפט, ואנו, בשר מבשרה של המערכת, נדרשים להכריע בו. בעשותנו כן מחויבים אנו, כבכל ערעור שעניינו חוק חופש המידע, להוראות החוק והוא זה שינחנו את הדרך, כשאליו יצטרפו שיקול הדעת המקצועי, המצפוני ותחושת הצדק. בהכרעה מעין זו מצווים אנו, מטבע הדברים, בזהירות כפולה ומכופלת, וכבר נאמר לא אחת על-ידי הנשיא ברק כי "כשאנו יושבים לדין, אנו עומדים לדין" (אהרן ברק "משפט ושיפוט" מבחר כתבים א' 961, 962 (תש"ס); אהרן ברק "דברים בבית המשפט העליון עם פרישתי מכס השיפוט" משפטים לח(1) 3, 10-11 (תשס"ח). להלן: ברק – דברי פרישה).

18. אקדים את המאוחר ואציין, בתמצית, כי המסקנה אליה הגעתי לאחר בחינת טענות הצדדים ומכלול החומר הצריך לעניין, הינה כי עומדת למשיבים זכות לקבלת המידע המבוקש על-ידם וכי לא עלה בידם של המערערים להראות כי קיימת ודאות קרובה לשיבוש פעולתם של בתי המשפט כתוצאה מן הפרסום, כטענתם. מצאתי כי

המידע שהתבקש הוא מידע מינהלי באופיו שחוק חופש המידע חל עליו, ובמילים אחרות, זהו מידע שלציבור זכות לגישה אליו. להשקפתי, האינטרס הציבורי במידע עולה גם מזהות הצדדים: מערכת בתי המשפט כרשות ציבורית שהשפעתה על חיי הפרט ועיצובם היא נכבדת ועל כן קיים אינטרס ציבורי מובהק בהכרת פעילותה מזה, אל מול העובדה שהמידע התבקש על-ידי גורמי תקשורת המעוניינים במידע לצורך מילוי תפקידם העיתונאי, ואשר לפעילותם חשיבות רבה להגשמת חופש הביטוי של הציבור ולכינונה של חברה מתוקנת, מזה. כאמור, לא מצאתי כי עומד למערערים הסייג לפרסום המידע לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע שעניינו בשיבוש פעולת הרשות. פעולת בתי המשפט מתאפיינת בשקיפות שאינה רק מערכתית, אלא גם שקיפות פרסונלית של השופטים המכהנים, ואשר חושפת אותם, גם כיום, לביקורת ציבורית קשה. במצב דברים זה, קשה לקבל הטענה כי דווקא פרסום הנתונים המבוקשים יביא לפגיעה בעצמאותם השיפוטית של השופטים, בתפקודם ובאמון הציבור בהם. כפי שאראה, גם אם לא ניתן לשלול את האפשרות להתרחשות התוצאות מפניהן מתריעים המערערים, דוגמת הפגיעה בהערכה לה יזכו השופטים או שימוש לרעה במידע, רבות מהטענות שהועלו בהקשר זה הינן השערות שמתמקדות בפרסום הבוטה והמתלהם, שהינו בבחינת החריג לכלל. טענות אלה אינן מעניקות את המשקל הראוי לזכות הציבור לדעת אודות הרשות השופטת ולאפשרות שעיקר הפרסומים יהיו ניטרליים, או לפחות הוגנים. מצאתי כי יש ליתן את המשקל הראוי לסטנדרד ההתנהגות הגבוהה המצופה משופט, כמו-גם לחוסן הנדרש ממי שנבחר למלא כהונה שיפוטית ומצופה לפסוק על-פי דין, גם אל מול לחצים כבירים. כאשר מביאים בחשבון את השקיפות המאפיינת את פעולת בתי המשפט, לרבות בסוגיות כבדות משקל ומהותיות, קשה לקבל כי ישנה הצדקה שלא לנהוג באותו אופן גם בנתונים מספריים באשר לפעולת המערכת. אני מאמינה כי השקיפות גם בעניין זה אך תחזק את האמון במערכת. עמדת המערערים מבקשת ליצור יחס שונה לבתי המשפט ביחס ליתר רשויות השלטון שהוכפפו לחוק חופש המידע. לא מצאתי, גם בהינתן ייחודו של התפקיד השיפוטי, כי הובאו טעמים שיצדיקו שוני כאמור.

19. הנושא שבפנינו מאגד תחת כנפיו זכויות ואינטרסים שונים, אלה לצד אלה, אלה כנגד אלה. אלה גם אלה ראויים לייצוג, כשמעליהם מרחפת רוחו של חוק חופש המידע ומטרתו "לסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק, וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון" (הצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997 ה"ח 2630. להלן: הצעת חוק חופש המידע). בענייננו ניצבת מן העבר האחד זכות הציבור לדעת ולקבל מידע על דרכי פעולתה של הרשות הציבורית – ובמקרה דנן, בתי המשפט – כמו-גם זכות הציבור לבקר את

רשויות השלטון, ומן העבר האחר מעמדם, אופן ותקינות פעולתם של כתי המשפט והשופטים. אינטרס זה עומד לכאורה בפני עצמו, אך מקופלות בו גם זכויות כבוד משקל בשיטתנו כזכות להליך הוגן. לא ייפקד גם מקומו של ערך כבוד האדם, כבוד השופט וזכותו שלא יולבנו פניו ולא יבוזה, אך גם כבודה של המערכת החיוני להבטחת תפקודה התקין. אלה הנושאים אליהם אדרש.

אפתח במסגרת הנורמטיבית בגדרה ייערך הדיון - חוק חופש המידע.

המסגרת הנורמטיבית - חוק חופש המידע

20. חוק חופש המידע התפתח מגלגוליה של הזכות לעיין במסמכים המוחזקים בידי הרשות הציבורית. באבולוציה של הזכות לעיון הכיר המשפט הישראלי תחילה בזכות העיון הפרטית – זכותו של הפרט לעיין במסמכים שבידי הרשות המנהלית ואשר שימשו אותה בהחלטה בעניינו (בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כח(1) 325 (1971); בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"ד כא(1) 69, 71 (1967); ע"א 6926/93 מספנות ישראל נ' חברת החשמל, פ"ד מח(3) 796, 749 (1994); עע"ם 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 469, 465 (2003). להלן: עניין עיתון "הארץ"). זכות זו, שהיא מיסודותיו של המשטר הדמוקרטי, נגזרת מזכות הטיעון ומחובת המינהל הציבורי לפעול בשקיפות (רע"א 291/99 א.ד.א. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד נח(4) 232, 221 (2004)). מקורותיה בהלכה הפסוקה, בהיותה מכללי הצדק הטבעי (בג"ץ 337/66 הנ"ל, בעמ' 72).

התפתחות משמעותית חלה בשנת 1998, עם חקיקתו של חוק חופש המידע וההכרה בזכותו של הפרט לעיין במסמכים המוחזקים בידי הרשות, גם בלא כל עניין אישי שלו במידע, ובכפוף לחריגים שקבע החוק (סגל, בעמ' 11; עניין רשות המיסים; עניין עיתון "הארץ", בעמ' 472; דברי ההסבר להצעת החוק). ענייננו אפוא בזכות עיון ציבורית.

21. זכותו של הפרט לקבל מידע על פעילותן של רשויות השלטון "היא מאבני היסוד של חברה חופשית" (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון "הארץ", פ"ד ס(4) 233, 217 (2006)). להלן: עניין המועצה להשכלה גבוהה. כן ראו רע"א 291/99 הנ"ל, בעמ' 232-233; "מיסודותיה של התרבות הדמוקרטית" (סעיף 15 לחוות דעת, עע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות

(19.5.09). להלן: עניין רשות החברות). היא "...תנאי מוקדם להגשמתן של זכויות אחרות, ובסיס עליו ניתן לבנות, במשטר דמוקרטי, תרבות של זכויות" (אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קרית המשפט ג 95, 97 (תשס"ג). להלן: ברק – חופש המידע). הזכות לקבל מידע מבוססת על תפיסת הרשות השלטונית כנאמן הציבור. כנאמן הציבור מחויבת הרשות המינהלית בדין וחשבון מפורט על פעילותה לציבור שולחיה, שיאפשר ללמוד כיצד הפעילה את סמכויותיה ואת הכוח שהופקד בידה, מה היה היקף פעילותה ועוד.

22. לעקרון חופש המידע מספר תכליות שהגשמתן צריכה להנחותנו בבחינת כל עתירה או ערעור בענייני חופש מידע. ראשית, הזכות לקבל מידע אודות רשויות ציבוריות קשורה בטבורה לחופש הביטוי ולזכות הציבור לדעת. כידוע, תחת כנפיה הרחבות של חירות הביטוי מסתופפות חירויות נוספות הקשורות לה במהותן, נגזרות ממנה וחיוניות למימושה. ההגנה הרחבה ממנה נהנית חירות הביטוי, אוצלת גם עליהן ועל היקף התפרשותן (בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, 673 (1993)). מימושה של הזכות לדעת כרוך בזכות למידע: "אין לכם חופש ביטוי בלא זכות לדעת, ואין לכם זכות לדעת בלא חופש מידע" (עצ"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 73 (2006). להלן: עניין משרד התחבורה). התכליות אותן משרתת חירות הביטוי מחייבות הכרה בזכות רחבה לדעת, ולפיכך גם בזכות גישה רחבה למידע. העובדה שחופש הביטוי מונח בבסיס הזכות למידע וכרוך בה הביאה להכרה בה כזכות בעלת אופי חוקתי, הגם שאין היא מעוגנת מפורשות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (עצ"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 9 וההפניות שם (17.11.2010). להלן: עניין רשות ההגבלים).

תכלית שנייה של עקרון חופש המידע היא הפעלת ביקורת ופיקוח אזרחיים אפקטיביים על פעילותן של רשויות השלטון. "העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת, אלא גם בבואה לזכות לפקח" (בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 361 (1990). כן ראו עצ"מ 10845/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פסקה 65 (11.11.2008). להלן: עניין שידורי קשת; סגל, בעמ' 102). הנגישות למידע היא תנאי ליכולת הציבורית לפקח על רשויות השלטון, לגבש עמדה מושכלת באשר לפעילותן, "לגלות מעורבות בעשייה השלטונית ולקחת חלק בכינונה ובעיצובה של תרבות שלטונית ראויה..." (עניין רשות החברות הממשלתיות, בפסקה 15). היא מאפשרת מימוש זכויות אזרחיות ופוליטיות. היא מרכיב חשוב בטיפוח אזרחות פעילה ומעורבת. צידו השני של המטבע הינו כי שקיפות פעולתה של הרשות מבטיחה תרומה

חשובה ל"היגיינה הציבורית", כפי שתיארה זאת השופטת חיות בעניין המועצה להשכלה גבוהה (בעמ' 231), לשיפור איכותן של החלטות השלטון ופעולותיו.

תכלית שלישיית של הזכות למידע היא הבטחת אמון הציבור ברשויות הציבור. הידיעה כי הרשות נתונה לביקורת אותה יכול להפעיל כל אחד מהפרטים בחברה תורמת לאמונם ברשויות השלטון (עניין רשות ההגבלים; סגל, בעמ' 101). כפי שציינתי כבר בעבר, בלא אמון הציבור במערכות השלטון אין לחברה הדמוקרטית קיום (בג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445, 493 (2007)).

תכליתה הרביעית של הזכות למידע הינה תכלית קניינית. כמי שמשמשת כנאמן הציבור, מחזיקה הרשות הציבורית במידע בנאמנות עבור הציבור. הציבור הוא בעל המידע והרשות אינה יכולה לנהוג בו מעשה בעלים כאילו היה קניינה שלה. על חשיבותה של תכלית זו מאירים דברי ההסבר להצעת החוק, לפיהם "...בפועל נראה כי קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו" (ראו הצעת חוק חופש המידע). לפיכך, לכל אחד מן הפרטים בציבור יש זכות לקבל מידע מהרשות גם אם אין לו אינטרס אישי וישיר בו, בהיעדר טעמים ראויים למנוע זאת (בג"ץ 2283/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' הוועדה לבחירת שופטים לפי סעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה, פסקה 5 לפסק דינה של השופטת חיות (5.5.2008); עניין עיתון הארץ, בעמ' 471; עע"ם 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ' עו"ד יפית מנגל, פסקה 5 לפסק דינו של השופט הנדל (15.11.2012)).

23. אציין כי המדרג בין התכליות השונות של הזכות למידע שנוי במחלוקת. יש שראו בהגנה על חופש הביטוי התכלית המרכזית אותה מיועד החוק להגשים (עניין משרד התחבורה, עמ' 72 - 73); יש שראוה בערך השקיפות וביכולת לקיים ביקורת על פעולת השלטון (עניין רשות החברות הממשלתיות, בפסקה 37; עניין רשות המיסים, בפסקה 56 לפסק דיני). כפי שציינתי בעניין רשות ההגבלים העסקיים, איני סבורה כי יש ליתן למי מהתכליות את הבכורה. התכליות השונות מונחות כולן בבסיסו של החוק. במידה רבה הן כרוכות ומשיקות זו לזו. יש שבנסיבות עניין מסוים תעמוד במוקד הדיון תכלית אחת מבין התכליות שנמנו, ויש שהדיון יהיה רלוונטי לכמה מהן. כך או כך, אני סבורה "...שתחת בחינת מרכזיותה של תכלית זו או אחרת העומדת ביסוד החוק ובחינת הבקשה למידע לאורה, יש לבחון אילו מבין התכליות עומדות ביסוד הבקשה הקונקרטית ולבחון את משקלן המשותף" (שם, בפסקה 9).

24. זכאותו של אדם למידע המוחזק בידי הרשות הציבורית קמה אם צלח את שלוש המסננות עליהן מבוסס החוק, כפי שכינה זאת השופט חשין (עניין עיתון "הארץ", בעמ' 472-474).

המסננת הראשונה קבועה בסעיף 1 לחוק, אשר תוחם את היקפה העקרוני הרחב של הזכות למידע:

"לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה".

המסננת השנייה קובעת סייגים לזכות למידע (סעיפים 8 - 9 לחוק), המגדירים באילו מקרים לא יימסר מידע על-ידי הרשות הציבורית או שאין היא מחויבת למסרו, מפאת קיומם של אינטרסים וזכויות אחרים העלולים להתנגש עמו. ככל הזכויות, גם הזכות למידע אינה זכות מוחלטת, אלא יחסית. יש שהיא נסוגה מפני זכויות אחרות הראויות להגנה, דוגמת הזכות לפרטיות ולשם טוב, או מפני אינטרסים כבדי משקל כביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה. בסעיף 8 לחוק מפורטת שורה של מצבים בהם נתון לרשות הציבורית שיקול דעת האם להיעתר לבקשה לקבל מידע. ניתן להכליל ולומר כי מקרים אלה עניינם ב"יעילות המנהלית ואילווצים מעשיים" (בג"ץ 2398/08 מדינת ישראל – משרד המשפטים נ' סגל, פסקה 26 לפסק דינה של השופטת נאור (כתוארה אז) (19.6.2011)). להלן: עניין סגל; אליעד שרגא וברק שחר המשפט המינהלי – עקרונות יסוד כרך א 357 (2009)), שבעטיים רשאית הרשות לדחות בקשה למידע. כן קובע החוק רשימה של סייגים למסירת מידע (סעיף 9 לחוק), לגביהם הוא מבחין בין מקרים בהם אין למסור את המידע, דוגמת חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה (סעיף 9(א)(1)-(2) לחוק) או פגיעה בפרטיות (סעיף 9(א)(3) לחוק), לבין מקרים בהם נתון לרשות שיקול דעת האם למסור את המידע (סעיף 9(ב) לחוק). סייגים אלה מבטאים נקודות איזון שונות בין הזכות למידע לזכויות ואינטרסים אחרים ומותירים בידי הרשות הציבורית שיקול דעת רחב. השיקול המרכזי אותו על הרשות הציבורית להביא בחשבון בהחלטתה הוא זה של העניין הציבורי בגילוי המידע (סגל, בעמ' 199).

המסננת השלישית (סעיף 17 לחוק) מעניקה לבית המשפט סמכות להורות על גילוי המידע בניגוד לעמדת הרשות הציבורית (וראו גם עניין עיתון "הארץ", בעמ' 472-473).

על שלוש המסננות האמורות מתווספות הוראות חוק שיש בהן כדי לצמצם את מימושה של הזכות למידע, ובהן סעיף 10 שעניינו בשיקולי הרשות הציבורית, סעיף 11 שעניינו באפשרות למסור מידע באופן חלקי או תוך התניית תנאים, סעיף 13 העוסק בהגנה על צד שלישי וסעיף 14 לחוק אשר נוקב ברשימת הגופים שעליהם לא יחול החוק.

25. זוהי המסגרת הנורמטיבית לדיון. בטרם נבחן את טענות הצדדים, אדרש לסוגיות התוחמות את טיבה של המחלוקת שבפנינו. תחילה אדרש למהות התפקיד השיפוטי ולעקרון העצמאות השיפוטית שבלבו. למולו אציג את מנגנוני הביקורת אליהם כפופים השופטים, שלהם חשיבות בענייננו משום תכליתה של העתירה שבפנינו להגביר את שקיפות פעילותם של בתי המשפט. לאחר מכן אדרש לטענות שהעלו המערערים כדי לבסס את טענתם כי מסירת המידע המבוקש תביא לשיבוש תפקודה התקין של מערכת בתי המשפט ועל כן עומד להם הסייג למסירת מידע הקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, ואכריע בהן.

על השפיטה ודמות השופט

26. השפיטה היא שליחות. אין היא עיסוק ככל העיסוקים. אין היא משלח יד. הבחירה בשיפוט היא בחירה בייעוד, בדרך חיים. התפקיד שהוטל על כתפי השופט – להכריע בסכסוכים ולהתאים את המשפט לצרכי החיים המשתנים, לשמור ולהגן על שלטון החוק, על זכויות האדם ועל יתר ערכי ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (אהרן ברק "על תפקידי כשופט" משפט וממשל ז' 33 (תשס"ד); טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי "השופט בכך – דמותו של שופט" 199 גבריאל בך 731, 740 (2011). להלן: שטרסברג-כהן וסבוראי – 199 בך) – הוא תפקיד כבד משקל. הסמכויות והכוח שהופקדו בידיו, יש בהם כדי להשפיע, לעתים השפעה מכרעת, על חיי הפרט ועל זכויותיו, יש בהם כדי להשפיע השפעה ניכרת על עיצוב פניה של החברה. על ייחודו של מקצוע השפיטה עמדו המשנה לנשיא מ' חשין והשופט (כתוארו אז) א' ריבלין:

"...מקצוע השפיטה אינו מקצוע מן השורה. מקצוע יחיד ומיוחד הוא, מקצוע-יעוד הוא המטיל כמו-מעצמו על שופט מטלות מיוחדות ונורמות התנהגות ייחודיות. על כתפיו של שופט מוטלת מעמסה כבדה, כבדה ביותר, לשפוט ולהכריע בדין. בידיו מופקדים גורלות אדם – לא אך בצורה מטפורית – חירותו, כספו, וזכויותיו של אדם, וכנדרש מכך חייב הוא שופט לנהוג ביושר, בשיקול דעת, במתינות, בזהירות, בקפדנות, ולהוסיף ולהבטיח כי לא יקפח את זכויות בעלי הדין שלפניו" (כד"מ

2461/05 שרת המשפטים נ' השופטת כהן, פ"ד ס(1) 457,
461 (2005).

ייחודה של השפיטה מייחד את אלה שבחרו בה ונבחרו לה. אדם אשר זכה לעטות על כתפיו את גלימת השופט מחויב להצדיק בכל מישורי חייו, בהתנהלותו בבית המשפט ומחוץ לו את האמון שניתן בו. הוא נדרש לרמה אישית, מקצועית, מוסרית וערכית גבוהה ביותר (טובה שטרסברג-כהן "דמותו של השופט" פרלמנט 72, באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il. להלן: שטרסברג-כהן – פרלמנט). הוא נדרש לגלם באישיותו מזיגה בין סגולות אישיות, כישורים מקצועיים, אחריות, תבונה ושיקול דעת אשר ינחוהו בבחינת מצפן פנימי:

"מייחודה של מערכת השפיטה – שבה עוסק השופט בהכרעת גורלות, בדיני נפשות ובשמירה על שלטון החוק, על זכויות האדם ועל ערכי הדמוקרטיה – נגזרת הדרישה שעליו להיות בעל אישיות, סגולות וכישורים מיוחדים המכשירים אותו לכהונתו. עיקר התכונות הנדרשות הן: יושר אישי, יושרה, טוהר מידות, ניקיון כפיים, מקצועיות, עצמאות מחשבתית, אובייקטיביות ונייטרליות. נוסף על התכונות האמורות, על השופט – בשבתו על כס השיפוט – להיות קשוב, רגיש, סבלני וסובלני. עליו להחזיק במוסרות ההליך המשפטי ולנהל את המשפט בהגינות וביעילות. עליו להפגין מזג שיפוטי על אף היותו של ההליך – מעצם טבעו וטיבו – טעון מתח ועתיר לחצים" (שם).

וכדברי הנביא:

"הַגִּיד לְךָ אָדָם, מֵה-טוֹב; וּמֵה-יְהוָה דוֹרֵשׁ מִמֶּךָ, כִּי אִם-עֲשׂוֹת מִשְׁפָּט וְאֶהְיֶה חֶסֶד, וְהִצַּנֵּעַ לְכַת, עִם-אֱלֹהֶיךָ" (מיכה, ו', 8).

השופט הוא סמל לערכים, למצפון ולמוסר. בהתנהלותו ובכל אורחותיו עליו להוות דוגמא ומופת לציבור בכיבוד החוק ובהקפדה עליו, בהתנהלות אישית ראויה, מכובדת ומכבדת.

תנאי מוקדם והכרחי ליכולתו של השופט לשמש בכהונתו הוא אמון הציבור, אשר יכיר בסמכותו לשפוט ויקבל את הכרעותיו כמחייבות. לא רק עניינו של השופט הבודד מוטל על הכף בפנינו, אלא אמון הציבור במערכת כולה (וראו בד"מ 2461/05 הנ"ל, בעמ' 461).

27. הרשות השופטת הינה אחת משלוש רשויות השלטון עליהן מתבסס המשטר הדמוקרטי. מערך היחסים בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת והרשות המבצעת מבוסס על איזון בין סמכויותיהן של רשויות אלה באופן המאפשר אי-תלות מזה ופיקוח הדדי מזה – קיומן של רשויות שלטון נפרדות המקיימות ביניהן יחסי גומלין של "איזונים ובלמים":

"עיקר אחד הוא העיקר של הפרדת הרשויות: המחוקק יחוקק, המבצע (הממשלה) יבצע והשופט ישפוט. צירוף התיבות "הפרדת הרשויות" אינו מעיד על תוכנו במלואו. הלוז פֶּעִיקָר זה אינו ב"הפרדת הרשויות" - הפרדה בין הרשויות, באשר הפרדה היא - אלא בביזור כוחות וסמכויות בין רשויות שונות ונפרדות; שבעיקרי הדברים הרשות המחוקקת תחוקק, ואך ורק תחוקק: לא תבצע ולא תשפוט; הרשות המבצעת תבצע - לא תחוקק ולא תשפוט; והרשות השופטת תשפוט - לא תחוקק ולא תבצע" (השופט (כתארו דאז) מ' חשין, בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763, 790 (1999)).

עקרון האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון מחייב אפוא רשות שופטת עצמאית ובלתי-תלויה, שאינה חשופה לכל השפעה בלתי ראויה, לא מצידן של רשויות השלטון האחרות ולא מצדו של כל גורם בעל עניין.

28. העצמאות השיפוטית היא מערכי היסוד של השיטה הדמוקרטית וקיומה הכרחי לשם הגשמת יתר ערכי השיטה. היא מהנכסים החשובים ביותר שיש לו לשופט במילוי המשימות כבדות המשקל שעל כתפיו. היא בריח התיכון של השפיטה, "ציפור הנפש של מלאכת השיפוט" (טובה שטרסברג-כהן "עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם: עיונים בתכליותיו של חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב – 2002" משפט ועסקים ג 333 (תשס"ה). להלן: שטרסברג-כהן – משפט ועסקים), ומהווה הבסיס והתנאי למימוש הזכות להליך הוגן. בליבתה של עצמאות השפיטה מצויות האובייקטיביות והניטרליות, שהן עיקר העיקרים של השפיטה (שטרסברג-כהן וסבוראי – 1998 בן, בעמ' 737; מאיר שמגר "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד הסדר הדמוקרטי" הפרקליט מב 245, 249 (תשנ"ה). להלן: שמגר). משמעה כי השופט מכריע בדין על פי החוק, מתוך חירות המחשבה והמצפון, ללא מורא וללא משוא פנים, כאשר הוא פועל על-פי החוק ועל-פי מיטב שיקול דעתו המקצועי ותחושת הצדק והמצפון, בלא שיש עליו כל לחץ או תמריץ (שטרסברג-כהן – משפט ועסקים, בעמ' 335; אהרן ברק שופט

בחברה דמוקרטית 124 (2004). להלן: ברק - שופט בחברה דמוקרטית; טובה שטרסברג-כהן "המתח בין העצמאות השיפוטית לאחריות הדיווח (Accountability)" ספר ברנזון 127, 129 (תשס"ז). להלן: שטרסברג-כהן – ספר ברנזון).

29. העצמאות השיפוטית מבטיחה את ענייניות ההכרעה השיפוטית ואיכותה. היא מתחייבת ומתבקשת נוכח הסמכויות הנתונות בידי השופט, שיש בהן כדי להכריע גורלות ולשנות נתיבות חיים. ברם, חשיבותה אינה מתמצה במישור המתדיין הבודד והיא ניכרת במיוחד במישור הציבורי, באשר היא מבטיחה את השוויון בפני החוק של כל מי שבא בשערי בית המשפט, כמו-גם את יכולתו של השופט למלא את תפקידו בהגנה על זכויות האדם ועל שלטון החוק (ראו גם: שטרסברג-כהן – ספר ברנזון, בעמ' 130; עלי זלצברגר "מינויים בפועל בבית המשפט העליון ועצמאות שיפוטית: ניתוח תיאורטי וממצאים אמפיריים" מחקר משפט יט 541, 543 (תשס"ג); מיכל אגמון-גונן "אי-תלות שיפוטית? האיום מבפנים?" המשפט י 213, 216 (תשס"ה). להלן: אגמון-גונן). במילים אחרות: העצמאות השיפוטית, יותר משהיא מגינה על השופט, מגינה היא על הציבור שעניינו מתברר בפניו.

30. שני פנים לעצמאות השיפוטית. הפן האחד הינו עצמאותו האישית של השופט היושב בדין. הבטחת העצמאות השיפוטית האישית נעשית בשני מעגלים. במעגל הפנימי מצויה עצמאותו העניינית האישית של השופט, דהיינו החירות הנתונה לשופט להכריע בדין על-פי מיטב הבנתו המקצועית ומצפונו, תוך אי-תלות בכל גורם חיצוני, לשם הבטחת הניטרליות והאובייקטיביות בניהול המשפט ובהכרעה בו. העצמאות השיפוטית האישית מובטחת בסעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה, שכותרתו "אי-תלות": "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין" (כן ראו סעיף 5 לעקרונות האתיקה לשופטים, התשס"ז – 2007 (סעיף 5 לכללים), ובפרט כלל 5(ג) לכללים אשר קובע כי "שופט לא יגור מפני איש, ולא יושפע במילוי תפקידו על-ידי דעת קהל, חשש מפני ביקורת או רצון לשאת חן"). כמובן, החלטותיו של השופט נתונות לביקורתה של ערכאת הערעור, אך זהו חלק אינטגרלי, יסודי של מלאכת השיפוט, שאין בו כדי לשלול או לכרסם בעובדה כי בעת שפוסק השופט בתיק עושה הוא כן לפי מיטב מצפונו ושיקול דעתו, ומכאן שאין בפעולת ערכאת הערעור כדי להוות פגיעה בעצמאותו השיפוטית (שלמה לוי "אי-תלות שיפוטית – מבט כלפי פנים" עיוני משפט כט 5, 11 (2005). להלן: לוי).

אי-תלותו של השופט אינה אמורה אך ביחסים מול הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, אלא היא נפרשת גם על מילוי התפקיד השיפוטי תוך אי-תלות מינהלית בכל

גורם פנימי למערכת בתי המשפט (שמגר, בעמ' 254; לוין; ברק - שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 125).

31. במעגל החיצוני של העצמאות האישית יימצאו כללים המבקשים למנוע התערבות בלתי-ראויה בכהונת שופט, באופן שעלול להשפיע על עצמאותו העניינית. אלה הם כללים המבקשים להבטיח לשופט סביבת עבודה מקצועית, חפה מלחצים וחששות באשר לתוצאות אישיות שיכולות לצמוח לו אם יבחר להכריע כך או אחרת (שמגר, בעמ' 248; שמעון שטרית "תרבות העצמאות השיפוטית בישראל: היבטים מוסדיים ומהותיים של מערכת השפיטה בראייה היסטורית" משפט ועסקים י 529, 529 – 533 (תשס"ט). להלן: שטרית). בין אלה נזכיר במיוחד את הכללים הקובעים את דרכי מינויו ותנאי כהונתו של שופט (חוק יסוד: השפיטה סעיפים 4, 7, 10); הכללים באשר לחסינותו האישית של שופט בנוזיקין בגין פעולה שביצע במסגרת תפקידו השיפוטי (סעיף 8 לפקודת הנוזיקין (נוסח חדש), תשכ"ח-1968; רע"א 6830/00 ברנוביץ נ' תאומים, פ"ד נז(5) 691, 702 (2003); וכללים לגבי העדת שופט (רע"א 3202/03 מדינת ישראל נ' יוסף, פ"ד נח(3) 541 (2004)).

32. למען שלמות התמונה יצוין כי הפן השני של העצמאות השיפוטית הינו העצמאות המוסדית, דהיינו עצמאותה המנהלית והארגונית של הרשות השופטת. העצמאות המוסדית קשורה קשר אמיץ בעצמאות השיפוטית האישית. זו האחרונה יונקת מזו הראשונה, שבלעדיה לא ניתן להבטיח באופן מלא את עצמאותם האישית של השופטים. סוגיית העצמאות המוסדית אינה במוקד ענייננו, ולכן לא אדרש אליה מעבר לכך (להרחבה בעניין זה ראו: אהרן ברק "עצמאות השפיטה – כיצד" מבחר כתבים א 955 (תש"ס); ברק - שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 125-127).

33. סיכומה של נקודה זו. בענייני שפיטה אין השופט נתון לא למרותו של אדם אחר, לא למרותה של רשות שלטונית אחרת, לא למרות השררה ולא לכוחו של הממון. סר הוא אך למרות החוק. העצמאות השיפוטית היא תנאי בסיסי, שחיוני ממנו אין, לאפשר לרשות השופטת למלא את תפקידה בהגנה על שלטון החוק ובהבטחת פעולתן התקינה של הרשויות האחרות, כמו-גם את תפקידה בהגנה על זכויות האדם ועל ערכי היסוד של החברה, ומעל לכל – בעשיית משפט צדק. היא באה להבטיח כי השופט יוכל לבצע את תפקידו במקצועיות וללא משוא פנים, בהיותה מחסום מפני ניסיונות לעשיית שימוש לרעה בסמכות או לחריגה מסמכות על-ידי רשויות השלטון האחרות (שמגר, בעמ' 254), או מפני ניסיונות להשפעה על ההליך מידי בעלי עניין וכוח. העצמאות השיפוטית עומדת בבסיס הבטחת הגינות ההליך השיפוטי. היא הבסיס להבטחת אמון

הציבור במערכת המשפט, בכך ש"השפיטה נעשית באופן הוגן, ניטרלי, תוך מתן יחס שווה לצדדים וללא כל אבק של עניין אישי בתוצאה" (בג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, 148 (1986). להלן: עניין צבן). ככזו, היא מערכי היסוד של הדמוקרטיה: אין לך משטר תקין מקום שאין לציבור אמון בכך שהרשות השופטת מכריעה בסכסוכים המובאים בפניה באופן ענייני, אובייקטיבי ובלתי-תלוי. בלא אמון הציבור באפיונה של מערכת השפיטה ככזו, אין לחברה מנגנון אפקטיבי להכרעה בסכסוכים ולהמשך החיים במסגרת משותפת, מאורגנת ומוסדרת. בין אמון הציבור לעצמאות השפיטה מתקיימים יחסי גומלין: העצמאות השיפוטית מבססת את אמון הציבור ברשות השופטת. אמון הציבור מחזק את העצמאות השיפוטית והוא מקור עוצמתה (שטרסברג-כהן – ספר ברנזון, בעמ' 131).

בקה וביקורת על השופטים – עקרון אחריות הדיווח

34. "שיטתנו נסמכת על אמון בלתי מסויג בשופטים, ביושרם, במוסריותם, באנושיותם ובערכיהם" (בג"ץ 188/96 צירינסקי נ' סגן נשיא בית משפט השלום בחדרה, פ"ד נב(3) 721, 743 (1998). להלן: עניין צירינסקי. כן ראו ברק - שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 50). יחד עם זאת, גם בהינתן העצמאות השיפוטית ממנה נהנים השופטים ומערכת בתי המשפט, אין הם חסינים מביקורת ואין הם פטורים ממנה.

35. השופטים אינם כיתר בעלי התפקידים בשירות הציבורי. מהות תפקידם, מאפייניו הייחודיים שהוזכרו לעיל והחובות הכרוכות בו, כמו-גם רף האחריות הגבוה ביותר שלפיו נבחנת התנהלות השופטים ביושבם על כס השיפוט ואף מחוץ לבית המשפט, שונים מאלה המאפיינים עובדי ציבור אחרים. תפקידו של השופט מתייחד בנורמות שהוא מתווה בפסיקתו, במסגרת שקובע החוק, ואשר השפעתן ותחולתן אינה מצומצמת לבעלי הדין בתיק שבפניו, אלא היא מגעת לכלל הציבור. כל אלה יוצרים שוני מהותי ומשמעותי בין השופטים לבין עובדי ציבור אחרים (והשוו בהקשר זה: דפנה אבניאלי "מי ישפוט את השופטים וכיצד" הפרקליט מז 77, 95 (תשס"ד); שטרסברג-כהן – משפט ועסקים, בעמ' 337; אגמון-גונן, בעמ' 230). ואולם, דווקא בשל המאפיינים האמורים של הכהונה השיפוטית, חלות על השופטים החובות החלות על נושאי משרה ציבורית כנאמני ציבור (ראו גם מבוא לכללי האתיקה לשופטים; טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי "מנגנוני ביקורת על הרשות השופטת" המשפט 24, 47 (2007). להלן: שטרסברג-כהן וסבוראי – המשפט). תפישת הנאמנות מוליכה לדרישת השקיפות החלה על כל רשויות הציבור. השקיפות, אליה אדרש בהמשך, כרוכה גם בביקורת:

“חיוניות הביקורת נגזרת מן הדרישה לשקיפות הנובעת מתפיסת הרשות הציבורית ועובדיה כנאמני הציבור. על כך נאמר: “הרשויות השלטוניות הם נאמנים של הציבור. משלהם אין להם ולא כלום, וכל שיש להם, למען הציבור יש להם” (בג”ץ 1635/90 ז’רזבסקי נ’ ראש הממשלה, פ”ד מה(1) 749, 839). אף שמשום מאפייניה הייחודיים של הכהונה השיפוטית אין לראות בשופטים עובדי ציבור במובן הצר, יש להחיל עליהם, בשינויים המחויבים, את החובות החלות על עובדי ציבור כנאמני הציבור” (שטרסברג-כהן – 1990 ברנזון, בעמ’ 132).

היותם של השופטים נתונים לביקורת נובעת אפוא מהשקיפות המתחייבת מפעולתם של בתי המשפט כגוף ציבורי, אך היא מבטאת גם הכרה בכך שהשופט הוא אדם, וככל אדם “צפוי הוא לכשלים וליקויים בהתנהגותו ובהתנהלותו” (שטרסברג-כהן – 1990 ברנזון, שם). היות השופט נתון לביקורת ולבקרה על התנהלותו והתנהגותו במסגרת מילוי תפקידו השיפוטי - זהו “עקרון אחריות הדיווח” (Accountability).

הנה כי כן, “ביקורת היא רצויה. ככל רשות שלטונית, גם אנו צריכים להיות נתונים לביקורת, כשם שאין רשות שהיא מעל החוק, כן אין רשות שהיא מעל לביקורת” (אהרן ברק “ביקורת השפיטה” מבחר כתבים 961 (2000)). העובדה שהשופטים נתונים לביקורת תורמת לאמון הציבור בבתי המשפט, לתקינות ההליכים המשפטיים, לאיכות ההחלטות המתקבלות ולאיכות פעולתה של המערכת כולה.

36. מה טיב והיקף הביקורת על שופטים? כיצד מתיישבים זה עם זה העצמאות השיפוטית ועקרון אחריות הדיווח?

מקובל לשרטט שלוש גישות עקרוניות לאיזון המתח הטבעי הקיים בין עקרון העצמאות השיפוטית לעקרון אחריות הדיווח (שטרסברג-כהן – 1990 ברנזון, בעמ’ 134 - 135): הגישה האחת, גורסת כי העצמאות השיפוטית צריכה להיות מוחלטת, ללא כל התערבות גורם חיצוני. המצדדים בגישה זו סבורים כי מערכת השיפוט עצמה צריכה לטפל בטענות באשר להתנהלותו ולהתנהגותו של שופט, לרבות בענייני מינהל שיפוטי (Justice Administration) ואין לאפשר פעולתם של מנגנוני ביקורת חיצוניים. היו אף שטענו כי אחריות השופטים בפני הציבור בגין מעשיהם היא עקיפה וסבילה בלבד, ומתמזה בהנמקה ובפרסום פסקי הדין (חיים ה’ כהן “הרהורי כפירה באמון הציבור” 1990 שמגר כרך ב’ 365, 381 (תשס”ג). להלן: כהן). גישה זו אינה מתיישבת עם הגישה השלטת כיום לפיה אין רשות ציבורית שהיא מעל לביקורת חיצונית.

הגישה השנייה היא כי השופט, ככל עובד ציבור, צריך להיות נתון לביקורת. גישה זו אינה מעניקה משקל ממשי למהותו ולתכליותיו של עקרון עצמאות השפיטה, כמו-גם לייחוד תפקידו של השופט ביחס לעובדי הציבור. גם גישה זו מבטאת עמדת קיצון ואינה מעניקה משקל ראוי לכלל האינטרסים הצריכים לעניין.

הגישה השלישית, שהיא המקובלת כיום בארץ ובעולם, היא גישה משולבת, המעניקה משקל לשני העקרונות גם יחד ומאזנת ביניהם (שטרסברג-כהן וסבוראי – המשפט, בעמ' 47-48). גישה זו גורסת, בין היתר, כי עקרון העצמאות השיפוטית הינו אמצעי להגנה על הדמוקרטיה, על שלטון החוק וזכויות האדם וככל שאינו משרת תכליות אלה, יש להגבילו (שטרסברג-כהן – משפט ועסקים, בעמ' 339 - 340).

המנגנונים הקיימים לביקורת על השופטים ובתי המשפט

37. הביקורת על השופטים בישראל נעשית במסגרות פורמליות, ממוסדות, שהשמירה על העצמאות השיפוטית והאיזון בינה לבין הצורך בביקורת, מובנה לתוכן. אך ביקורת זו נעשית גם באופן בלתי-פורמלי, שאז עשויות להתעורר לעתים שאלות באשר לדרך הנכונה לאפשר הביקורת תוך שמירה על מערכת השפיטה ועל עצמאותה. כפי שיפורט, מנגנוני הביקורת הקיימים מתפרשים על כל תחומי פעילותם של בתי המשפט.

א. מנגנוני ביקורת המובנים בהליך השיפוטי

38. הביקורת היא חוט השדרה של ההליך השיפוטי. הליך זה והכללים לפיהם הוא מתנהל מבוססים על התפישה כי ניהול ההליך וההכרעה בו נתונים לביקורת. אמצעי ביקורת מרכזי על החלטות השופט הוא הליך הערעור. הביקורת הגלומה בהליך הערעור יכולה להתייחס גם להתנהלות השופט בהליך, ליחסו לבעלי הדין, לבאי כוחם ולעדים, לאופן בו ניהל את הדיון, לסגנון בו התבטא, להשתהות במתן פסק הדין ועוד (דפנה אבניאלי "מי יבקר את השופטים וכיצד?" משפט וממשל ט 387, 391 (תשס"ו). להלן: אבניאלי – הביקורת על שופטים).

39. אמצעי ביקורת מרכזי אחר הוא עקרון השקיפות המהווה חלק אינטגרלי של ההליך השיפוטי ושל פעולת בתי המשפט וביטוי המרכזי גלום בעקרון פומביות הדיון. עקרון פומביות הדיון הוא מיסודותיו של המשטר הדמוקרטי וזכה למעמד חוקתי על-חוקי בשיטתנו המשפטית (בג"ץ 5917/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר

המשפטים, פסקה 17 (8.10.2009). להלן: עניין האגודה לזכויות האזרח). משמעו כי ככלל יתנהל הליך משפטי בפומבי, שקוף ופתוח לציבור (סעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה. כן ראו סעיף 68(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. להלן: חוק בתי המשפט). רשימת העניינים בהם איפשר המחוקק לבית המשפט שלא לדון בפומבי פורשה בפסיקה כרשימה סגורה ומצומצמת, ויש בכך להבטיח את השמירה וההקפדה על עקרון הפומביות (ע"א 5185/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' מרום, פ"ד מט(1) 318, 341 (1995)).

פומביות הדיון מטרתה להבטיח כי פעילותם של בתי המשפט תהיה שקופה ופתוחה לציבור, וכי יהיה בידו של הציבור לעמוד על אופן פעולתה של המערכת ואף לבקרה (בג"ץ 258/07 ח"כ גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה, פ"ד סב(1) 648, 664-665; 676-677 (2007)). אכן, "שלטון ראוי פועל לאור השמש, בגלוי, וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת..." (השופט (כתארו אז) מ' חשין, רע"פ 112/93 מדינת ישראל נ' קליין, פ"ד מח(3) 485, 516 (1994)). פומביות הדיון היא תנאי חיוני לתקינות פעולתם של בתי המשפט. היא "...אחת הערובות העיקריות לתקינותו של ההליך המשפטי, הן בתחום עשיית הצדק וביורור האמת, הלכה למעשה, והן בתחום מראית פני הצדק קבל עם ועדה..." (ע"פ 353/88 וילנר נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(2) 450, 444 (1991)).

40. לעקרון פומביות הדיון שלושה רציונלים עיקריים (ע"פ 11793/05 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקאות 13-15 (5.4.06); רע"א 3614/97 אבי-יצחק נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד נג(1) 26, 45-46 (1998). להלן: עניין אבי-יצחק).

הרציונאל הראשון הינו זכות הציבור לדעת אודות פעולות רשויות השלטון, כחלק מחופש הביטוי וחופש העיתונות (רע"א 3007/02 יצחק נ' מוזס, פ"ד נו(6) 592, 598 (2002)). על פומביות הדיון המשפטי כערובה לשקיפות ההליכים המתנהלים בבתי המשפט ולביקורת ובקרה על בתי המשפט ועל פעילותם עמד השופט (כתארו אז) מ' חשין:

"עקרון-העל, העיקרון הפורש אברת-כנפיו על כל סוגיית הפירסום, הוא עקרון פומביות הדיון המשפטי. בימים שמכבר ישבו הזקנים לדין בשער העיר, וכמותו של השער הקדום כן הם בתי-המשפט בימינו שדלתותיהם פתוחות לרווחה לפני המבקשים לבוא בהם.

ניהולו של משפט, של כל משפט - למעט חריגים - נעשה בפומבי, ופירסום ברבים של הנעשה והנשמע באולם בית-המשפט אינו אלא נגזרת מאותה פומביות. בכפיפות לשיקולי קיבולת זכאי כל אדם להיות נוכח לעת דיון באולם בית-המשפט, ופירסום הנעשה על מה שהתרחש באולם בית-המשפט כמו מרחיב הוא את האולם גם למי שלא היה נוכח בגופו לעת הדיון. פומביות הדיון המשפטי - פומביות המשמיעה מעצמה פירסום - מקיימת צורך נעלה במערכת מימשל ומשפט פתוחה. הפומביות פירושה הוא - להלכה ולמעשה - שקיפות ההליכים בבתי-המשפט, ושקיפות מבטיחה בקרה שוטפת על הנעשה בבתי-המשפט. שקיפות ובקרה - אלו מילות הצופן" (בש"פ 5759/04 תורג'מן נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(6) 658, 662 (2004)).

רציונאל שני לעקרון פומביות הדיון הינו תרומתו לשיפור איכות ההחלטה השיפוטית (עניין אבי-יצחק, בעמ' 46). "חשיפתם של הליכי-המשפט לעיני הציבור משמשת ערובה לקיומה של ביקורת ציבורית על בתי-המשפט ולהבטחת ניהולו של משפט הוגן וחסר פניות" (דו"ח הוועדה לבחינת הפתיחה של בתי-המשפט בישראל לתקשורת אלקטרונית, עמ' 14 (תשס"ה)).

הרציונאל השלישי מתייחס לאמון הציבור ברשויות הציבור בכלל, ובבתי המשפט בפרט. פומביות ההליכים מונעת את הרושם שהדין נעשה במסתרים ותוך הפעלת שיקולים זרים (ע"פ 152/51 טריפוס נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ו(1) 17, 23 (1952)), והצדק נראה ולא רק נעשה.

אם כן, העובדה שהליכים משפטיים מתנהלים ככלל בפומבי מבטיחה הקפדה על הוראות הדין באשר לניהול ההליכים ותורמת להוגנותם ולתקינותם. היא הופכת את הליך עשיית הצדק שקוף ונגיש לציבור כולו ומחזקת את אמונו במערכת השפיטה (וראו גם רע"פ 5877/99 יאנוס נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 97, 111 (2004)). להלן: עניין יאנוס). פונקציות אלה אותן משרתת פומביות הדיון הופכות אותה לאמצעי ביקורת על השופטים ועל התנהלותם.

41. לצד פומביות הדיון, מאפיינים אחרים של ההליך המשפטי מכוונים להבטיח את שקיפות ההליך ובכך תורמים לביקורת על השופטים. בהקשר זה אזכיר כי הליכים שיפוטיים מתועדים בפרוטוקול אשר אמור לבטא ולשקף את הנעשה באולם בית המשפט (וראו גם: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 613 (תש"ע)), וכי ישנה חובה לנמק החלטות שיפוטיות. הפרוטוקול וחובת ההנמקה הם רכיבים משמעותיים, הכרחיים,

על-מנת לאפשר לצדדים להשיג על ההחלטה בפני ערכאת הערעור, ועל-מנת לאפשר לזו להעביר תחת שבט הביקורת את ההחלטה השיפוטית ואת שיקול הדעת שהופעל בניהול ההליך (לעניין חשיבות הפרוטוקול לצורך ביקורת ערעורית ראו: ע"א 579/90 רוזין נ' בן-נון, פ"ד מו(3) 738, 747 (1992)). לעניין חשיבות ההנמקה לאותו צורך ראו: ע"פ 446/01 רודמן נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(5) 25, 30 (2002); ע"א 84/80 קאסם נ' קאסם, פ"ד לז(3) 60, 70 (1983); בש"פ 3196/00 אברג'יל נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 236, 239 (2000). בנוסף, כחלק משקיפות מערכת בתי המשפט, קיימת זכות עיון בתיקי בית המשפט, לרבות למי שאינו בעל-דין, כפי שהדבר הוסדר בתקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), תשס"ג-2003 (ראו לעניין זה עניין האגודה לזכויות האזרח).

42. בחקיקה ובכתיבה המשפטית צוינו אמצעים נוספים, שיש בהם כדי לשרת גם פונקציה של ביקורת על השופטים, דוגמת הליכי פסלות שופט מטעם של חשש למשוא פנים (ראו יגאל מרזל דיני פסלות שופט 37 (2006)); הגשת תביעה אזרחית בגין עוולה שיפוטית; האפשרות לתבוע את המדינה תחת הגשת תביעה אישית נגד שופט; תביעה נגד המדינה כאחראית לתקינות מערכת השפיטה; ונקיטה בהליכים פליליים נגד שופט במקרים שאינם חוסים תחת החסינות מפני הליך פלילי הנתונה לשופטים לפי סעיף 34 כ לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (אבניאלי – הביקורת על שופטים, בעמ' 392-399).

ב. מנגנוני ביקורת במישור המשמעתי והאתי

43. מנגנון הביקורת המרכזי על התנהלות השופטים הוא נציב תלונות הציבור על שופטים הפועל מכוח חוק הנציב. הנציבות היא גוף נפרד, ניטרלי ועצמאי שתפקידו לברר "תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם" (סעיף 2 סיפא לחוק הנציב), וזאת לשם שיפור השירות הניתן לציבור על-ידי השופטים, תוך שמירה על העצמאות השיפוטית (שטרסברג-כהן וסבוראי – המשפט, בעמ' 54). הביקורת המופעלת על-ידי הנציבות אינה עוסקת בפן המהותי של התפקיד השיפוטי, אשר חוסה במובהק תחת עקרון העצמאות השיפוטית ונתון כאמור לביקורת ערכאת הערעור. פעילות הביקורת על-ידי הנציבות מתמקדת בהתנהלות השופטים במישור האתי-משמעתי (שס), אשר כמתחייב מאופייה של הכהונה השיפוטית, נדרשת לעמוד בסטנדרד נורמטיבי גבוה:

"אכן, גם מה שמותר לשאר בני האדם ואף לעובדי ציבור אחרים עשוי שיהא אסור לשופט משום היותו שופט. כך לעניין אופן דיבורו והתנהגותו, כך לעניין הצורך בהקפדה על שמירה מפני פגיעה במראית פני הצדק, כך

לעניין הקפדתו על דרך ניהול משפט ראויה ועוד. הקפדה יתרה זו נובעת מייחודה של מלאכת השפיטה, בה עוסק השופט בהכרעת גורלות בדיני נפשות וממונות, בשמירה על שלטון החוק, על זכויות אדם ועל ערכיה של החברה, תוך עשיית צדק במשפט. הקפדה זו נובעת גם מן הצורך לשמור על אמון הציבור במערכת השפיטה, אמון שפירושו תחושת הציבור כי מעשה השפיטה נעשה באופן הוגן, ניטרלי, אובייקטיבי, ללא נטיה וללא משוא פנים, תוך שמירה על רמתם המוסרית הגבוהה של השופטים" (טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי "ביקורת על שופטים במישור האתי-משמעותי" משפט וממשל ט 371, 378 (2006)).

נורמות אלה שעל קיומן אמון נציב תלונות הציבור על שופטים תכליתן לשמור על רמתה המקצועית והמוסרית של המערכת השיפוטית, כמו-גם לשמר ולחזק את אמון הציבור בה.

לצד הביקורת על התנהלות השופט באולם הדיונים והקפדתו על מזג שיפוטי ההולם את כהונתו השיפוטית, עוסקת הנציבות גם בהיבטים של יעילות פעולתה של מערכת בתי המשפט, לרבות קצב הטיפול בתיקים.

44. הביקורת שמבצעת הנציבות זוכה לפרסום במסגרת דו"ח שנתי הכולל פרטים אודות התלונות שהוגשו מדי שנה נגד שופטים, מבלי שיצוינו בו שמות השופטים נגדם הופנו התלונות. בנוסף, החלטות מנומקות בתלונות שנמצאו מוצדקות מוכנסות לתיקון האישי של השופט. הנציבות אף מוסמכת להמליץ על העמדת שופט לדין משמעתי או על הפסקת כהונתו על-ידי הוועדה למינוי שופטים (סעיף 22 לחוק הנציב). לצד זאת פועלת הנציבות גם במישור המערכתי, ממליצה על תיקון ליקויים שמסתמנים כתופעה כללית או רחבה ועוקבת אחר ביצועם (שטרסברג-כהן – 190 ברנזון, בעמ' 143).

העקרונות שהותוו בחוק הנציב לפעילות הביקורת מבטאים חתירה לפעולת ביקורת אפקטיבית, תוך נקיטת זהירות, אחריות ורגישות שתבטחנה הימנעות מפגיעה בעצמאות השיפוטית (שטרסברג-כהן – משפט ועסקים, בעמ' 342). פעולת הנציבות מבטאת אם כן מודל של ביקורת על פעילות השופטים, שיש לה ביטוי ודיווח ציבוריים, שיכולות להיות לה תוצאות ממשיות מבחינת ציבור המבוקרים, אך זאת תוך הימנעות מחשיפת פרטי השופט בו מדובר.

45. בנוסף לפעילות הנציבות ניתן להצביע על היבטים של ביקורת ופיקוח על התנהלות שופטים גם במסגרות אחרות: כך פעילות בית הדין המשמעתי לשופטים

(סעיף 13 לחוק יסוד: השפיטה וסעיפים 17 – 21 לחוק בתי המשפט); כך פעילות ועדת האתיקה לפי סעיף 16 ב לחוק בתי המשפט (ראו גם: שטרסברג-כהן וטבוראי – המשפט, בעמ' 54 - 55). על אלה מתווספת העובדה שבתי המשפט הם בין הגופים המבוקרים על-ידי מבקר המדינה (חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, סעיפים 9 ו-10(א)(2)). כמו-כן מופעלת במערכת בתי המשפט ביקורת בלתי-פורמלית על-ידי מנהל בתי המשפט ונשיאי בתי המשפט שעיקרה בבקרה מינהלית באמצעות מעקב אחר מצבת התיקים וקצב ניהולם בכל בית משפט (וראו גם: שטרסברג-כהן וטבוראי – משפט וממשל, בעמ' 380).

ג. ביקורת ציבורית

46. על מנגנוני הביקורת שהוזכרו יש להוסיף את הביקורת הציבורית לה נתונים בתי המשפט והשופטים. הביקורת הציבורית כוללת דברי ביקורת על בתי המשפט והשופטים מפי משפטנים, אנשי אקדמיה, נבחרי ציבור, אנשי תקשורת, וכמובן – הציבור הרחב. האפשרות למתוח ביקורת על השופטים בנושאי משרה ציבורית היא חלק מחופש הביטוי. כאמור, אמון הציבור בבתי המשפט תלוי במידה בלתי-מבוטלת ביכולתו לקיים ביקורת ציבורית עליהם. אכן, "המשפט אינו מגדל שן. צריך להניח לו להיות נתון תחת בקורת מתונה אפילו באמצעות תגובות של האדם הפשוט" (דברים שתורגמו על-ידי השופט עציוני, ע"פ 364/73 זיידמן נ' מדינת ישראל, פ"ד כח(2) 620, 634 (1974)). בהקשר זה יש כמובן חשיבות מיוחדת לעובדה שדיוני בית המשפט פתוחים ככלל לציבור אשר יכול להגיע, להקשיב, לראות ולהתרשם מכלי ראשון מאופן ניהולם.

47. האפשרות לגבש ביקורת מותנית, כפי שהוזכר, בנגישות למידע. אמצעי ביקורת מרכזי עבור הציבור הינו חוק חופש המידע. דו"חות שונים שמפרסמת המערכת לפי חוק חופש המידע מאפשרים לציבור לעמוד על מספר התיקים המטופלים בבתי המשפט וקצב הטיפול בהם. כך, הדו"ח השנתי של מערכת 1, כולל נתונים על מספר התיקים שנפתחו ונסגרו בכל שנה, על מספר התיקים הכולל שבמלאי, בחלוקה לפי ערכאות ולפי תחומי פעילות, ועל אורך החיים השנתי הממוצע של תיק. דו"ח חצי שנתי שמפרסמת מערכת 1 כולל נתונים אודות מלאי התיקים, מספר התיקים שנפתחו ומספר התיקים שנסגרו בחלוקה לפי ערכאות, סוגי הליכים וסוגי תיקים, כמו-גם נתונים אודות קצב שמיעת התיקים, חלוקת מלאי התיקים לפי שנות שהיה במערכת וממוצע אורך חיי תיק בערכאות השונות. יומני השופטים ומערכות הניהול האינטרנטיות של תיקי בתי המשפט מאפשרים אף הם ללמוד על תפקוד המערכת. כמובן, אין בנתונים אלה

התייחסות להיקף התיקים המטופלים על-ידי שופט מסוים או למשך הטיפול בתיקים על-ידו, שהרי זהו העניין שהובא לפתחנו.

48. על האמור אוסיף את שאולי מובן הוא מאליו: חשיבותה של הביקורת הציבורית אינה מוליכה בהכרח לכך שהביקורת מצריכה או מצדיקה הפנמה או תיקון. יש שהביקורת משקפת "רוחות שעה חולפות, הפוגעות בעקרונות יסוד", כלשונו של הנשיא ברק (אהרן ברק "משפט ושיפוט" מבוחר כתבים א' 961, 963 (תש"ס)) וברי כי אל לו לשופט לנהות אחריהן. יש שהביקורת מבוססת על נתונים חלקיים או שגויים. היא מתעלמת מעובדות רלוונטיות. גם במקרים אלה, אין הצדקה לתיקון או שינוי בעקבות הביקורת (ברק – דברי פרישה, בעמ' 9-10).

סיכום ביניים

49. עמדתי בהרחבה על העצמאות השיפוטית מזה, ועל היות בתי המשפט נתונים לפיקוח ולביקורת באמצעות מנגנונים שונים מזה. דווקא בהינתן רום הכהונה השיפוטית ישנה חשיבות רבה למנגנונים המבטיחים את שקיפותם של בתי המשפט ואת הבקרה עליהם. באלה יש כדי להגביר ולחזק את אמון הציבור בבתי המשפט בכלל ובשופטים בפרט. אציין כבר עתה, כי בהינתן הפומביות, השקיפות, הפיקוח, הבקרה והביקורת, לא ניתן שלא לתמוה על התנגדות המערערים לבקשה שהיא בבחינת תוספת, ולא מרכזית, למערך גדול ונרחב של שקיפות בבתי המשפט, אשר אך מגביר את האמון בשופטים ובמערכת בתי המשפט כולה.

בשלב זה נפנה אל חוק חופש המידע ונבחן האם צולחים המערערים את המסננות שהוא מתווה. ראשית אבחן האם המידע המבוקש נכנס תחת חוק חופש המידע. לאחר מכן אבחן את טעמי סירובם של המערערים למסור המידע ולקבוע האם עומד להם סייג למסירתו מכוח סעיף 9(ב)(1) לחוק, כטענתם.

מסננת ראשונה – סעיף 1 לחוק חופש המידע

50. כאמור, סעיף 1 לחוק חופש המידע קובע כי לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. סעיף 2 לחוק מגדיר "רשות ציבורית" לצורכי החוק. פריט (5) להגדרת "רשות ציבורית" כולל תחת הגדרה זו "בתי משפט, בתי דין, לשכות הוצאה לפועל, וגופים אחרים בעלי סמכות שפיטה על-פי דין – למעט לגבי תוכנו של הליך משפטי". ההגדרה אינה נוקבת אמנם במפורש בהנהלת בתי המשפט כרשות

ציבורית, אך משהיא חלה על "בתי משפט", אין ספק לדעתי כי גם המערערת 1 נכנסת תחתיה. בנוסף, המידע המבוקש – נתונים באשר למספר התיקים המתנהלים בפני כל שופט ובאשר למועד פתיחת כל תיק – הינו מידע מינהלי באופיו ואינו נוגע לתוכנו של הליך משפטי, כדרישת הסיפא להגדרת "רשות ציבורית" (להבחנה בין מידע מינהלי למידע הנוגע לתוכנו של הליך משפטי ראו סגל, בעמ' 141-143).

אציין כי אני ערה לטענת המערערים כי על מנת להציג תמונת מצב מלאה הם יידרשו להוסיף הסברים שונים לנתונים שהתבקשו. לשיטתם, בהסברים שיידרשו יש כדי ליצור "זליגה" אל תוככי ההליך המשפטי ושיקול הדעת השיפוטי שהופעל במסגרתו, ואשר אינו תחת תחולת החוק. לסוגיה זו אדרש בהמשך, ואולם בשלב זה אני סבורה כי ענייננו צולח את המסנת הראשונה שמציב החוק.

מסנת שנייה – סייגים למסירת מידע (סעיף 9 לחוק)

51. המערערים טוענים כי עומד להם הסייג למסירת המידע אשר קבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק, שלפיו:

(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:
 (1) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

בקצירת האומר אזכיר כי טענתם המרכזית של המערערים היא שמסירת המידע תחת שמות השופטים המטפלים תביא לפגיעה ביסודות החינויים לתפקודה של מערכת בתי המשפט – אמון הציבור והעצמאות השיפוטית – ומכאן החשש לשיבוש תפקודה התקין של מערכת זו. כאמור, המערערים נכונים למסור את המידע המבוקש, אך בלא ציון שמות השופטים.

52. הסייג שעליו מבקשים המערערים להיסמך נמנה על המקרים בהם אין הרשות מחויבת למסור המידע, כמפורט בסעיף 9(ב) לחוק, ואשר בהתקיים נתון לרשות הציבורית שיקול הדעת האם לגלותו, לשם הגנה על אינטרסים חשובים אחרים. מתחם שיקול הדעת הנתון לרשות בגדרו של סעיף 9(ב) לחוק הוא רחב (עניין המועצה להשכלה גבוהה, בעמ' 238). העובדה ששיקול הדעת המינהלי מצוי בליבת סעיף זה הופכת אותו לזירה מרכזית וחשובה ביותר בהקניית תוכן לזכות למידע (הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח 435 (תשס"ג); סגל, בעמ' 199). השיקול המרכזי שצריך להנחות את הרשות בהחלטתה האם להימנע ממסירת מידע לפי

סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע הוא העניין הציבורי בגילוי המידע (סגל, שם). לצד זאת יילקחו בחשבון, בין היתר, האינטרס שבשקיפות פעולות הרשות לעיני הציבור על מנת שיהא בידו לקיים דיון מושכל ולאפשר ביקורת ציבורית אפקטיבית וראויה על הרשות, עניינו האישי של מבקש המידע במידע (סעיף 10 לחוק חופש המידע), וזכות הציבור לדעת.

בשלב הראשון אדרש למבחן ההסתברותי בו על המערערים לעמוד על מנת שיקום להם הסייג שבסעיף 9(ב)(1) לחוק. לאחר מכן אפנה לבחינת הטענות לגופו של עניין.

המבחן ההסתברותי

53. הצדדים חלוקים בשאלה האם באיזון שייערך בגדרו של סעיף 9(ב)(1) לחוק על המערערים להראות כי קיימת ודאות קרובה לשיבוש פעולת הרשות או ליכולתה לבצע תפקידיה, כטענת המשיבים, או שמא די להם לעמוד במבחן הסתברותי מקל יותר של הוכחת אפשרות סבירה לקרות התוצאה האמורה, כטענת המערערים. לשיטת המערערים, באיזון בין עקרון עשיית הצדק על-ידי בתי המשפט לבין עקרונות אחרים כחופש הביטוי, הסתפקה הפסיקה במבחן האפשרות הסבירה לפגיעה בעשיית הצדק, והם מפנים לעניין דיסנצ'יק ולעניין אזולאי, שבהם נידון האיזון בין חופש הביטוי לשמירה על טוהר ההליך השיפוטי; לבש"פ 1986/94 מדינת ישראל נ' עמר, פ"ד מח(3) 133 (1994), שם נידון האיזון שבין חופש התנועה לתקינות ההליך השיפוטי; ולרע"א 4708/03 חן נ' מדינת ישראל – משרד הבריאות, פ"ד ס(3) 274 (2005), שם נידון האיזון בין עקרון עשיית הצדק לבין האינטרס הציבורי שבשיפור הרפואה וקידומה.

אכן, בפרשות אלה בחן בית המשפט לפי מבחן "האפשרות הסבירה" האם יש להגביל זכות או אינטרסים מתחרים לשם הבטחת היבטים שונים של ההליך השיפוטי. ואולם, יש הבדל משמעותי בין עניינים אלה לענייננו. במה דברים אמורים.

54. לצורך איתור נקודת האיזון הראויה בין ערכים ואינטרסים שונים מקובלת ההבחנה בין "איזון אופקי" המתקיים בין שני אינטרסים או ערכים שווי מעמד משפטי, ובגדרו נדרש ויתור מסוים מצד כל אחד מהם באופן שיאפשר לקיים את ליבת שניהם, לבין "איזון אנכי" המבקש לתור אחר נקודת האיזון בין זכות או ערך נורמטיבי "גבוה" המתנגש עם זכות או ערך נורמטיבי שמעמדו פחות. במסגרת האיזון האנכי תוענף

עדיפות לאותו ערך שמעמדו רם יותר, אם מתקיימת נוסחת האיזון שתיקבע באשר לחומרת הפגיעה באותו ערך וההסתברות להתרחשותה. מקובלים בהקשר זה מבחן "הוודאות הקרובה" להתרחשות הפגיעה, או מבחן "האפשרות הסבירה" להתרחשותה (וראו תמצית הדברים: ברק – שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 271-272; רע"א 4708/03 חן נ' מדינת ישראל, משרד הבריאות, פ"ד ס(3) 274, 296 (2005); בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל – מחוז ירושלים, פ"ד סב(1) 106, 152-153 (2006); ברק - חופש המידע, בעמ' 101-102).

בעניין שלפנינו מתמודדים זה מול זה זכותו של הציבור למידע, שהיא כאמור זכות בעלת אופי חוקתי בהיותה נגזרת מחופש הביטוי, אל מול האינטרס הציבורי בתקינות פעולתה של הרשות השופטת, בו מקופלים גם אינטרס ההגנה על שלטון החוק והשמירה על אמון הציבור בבתי המשפט. אבהיר כי אני סבורה שהאינטרס הניצב מנגד הינו טוהר ההליך השיפוטי, שכן גם מטיעוני המערערים לא עלה כי הם חוששים שהפרסום ישפיע על הפעלת שיקול הדעת השיפוטי. מדובר אפוא באיזון אנכי באופיו.

55. בית משפט זה נדרש בעבר לסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק וקבע כי על המבקש להסתמך עליו להראות כי גילוי המידע יביא בהסתברות גבוהה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי שלשם הגנה עליו מבקשת הרשות להימנע מגילוי המידע:

"הוראת סעיף 9(ב)(1) - לשונה רחבה וכוללנית. ההוראה מתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע "אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בצדק נאמר על הוראה זו, כי היא "פותחת שער לשיבושה של הזכות לקבלת מידע עצמה" (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 199). פרשנות הסעיף צריכה, אפוא, להתאים עצמה לאמות המידה המנחות את החוק ולעקרונות הכלליים והחוקתיים המקובלים במשפטנו. כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו, כי בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי, גובר האחרון על הראשונה רק במקום בו קיימת הסתברות ראויה - לרוב, "ודאות קרובה" - לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי ... כלל זה יפה במיוחד להתנגשות בין חופש הביטוי לבין אינטרסים ציבוריים אחרים (ראו פרשת קול העם הנ"ל; בג"צ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד נ(5) 661). הנוסחה שהתגבשה בפסיקה הענפה בנוגע לחופש הביטוי ולמגבלותיו נכונה גם לענייננו.

...

אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, אולם רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה - תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע, כמרכיב של חופש הביטוי. ודוק: מקום בו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות, מבלי לאיין

את חופש המידע - מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע פחותה" (עניין משרד התחבורה, בעמ' 84 - 85 (ההדגשה שלי, ע.א.). כן ראו ע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, פסקה 7 לפסק דינו של המשנה לנשיא א' ריבלין (23.8.12). להלן: עניין משרד החינוך).

דעה דומה באשר לכך שהמבחן ההסתברותי שצריך לנהוג בגדרו של סעיף 9(ב)(1) לחוק הוא מבחן הוודאות הקרובה הביע גם סגל בספרו (בעמ' 199) וכן הנשיא ברק אשר ציין כי "...בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע" (אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קרית המשפט ג 95, 102-103 (תשס"ג)). אף עליו מקובל כי לשם צמצום נגישותו של האזרח למידע נדרשת הרשות לעמוד במבחן מחמיר של ודאות קרובה לקרות הפגיעה באינטרס מוגן מתחרה, בו מכיר החוק.

56. המערערים ביקשו לטעון כי את המבחן המקל יותר, של דרישת "אפשרות סבירה" מן הראוי להחיל בענייננו, כפי שנעשה בפרשות שאוזכרו, לשם הבטחת ההגנה על ההליך המשפטי וטוהרו. עמדתי שונה. ראשית, בעניין דיסנצ'יק ובעניין אזולאי, דובר בחשש לפגיעה בטוהר הליך שיפוטי מתנהל במקרה קונקרטי, על רקע התוכן שפורסם. במקרה שבפנינו טוענים המערערים לחשש מפני השפעה כללית של הפרסום על תפקוד השופטים. חשש זה מבוסס, ולו בחלקו, על השערות וספקולציות, ומניח כי עצם הפרסום ישפיע על ההתנהלות הכללית של השופטים. לטעמי, ועל כך עוד ארחיב בהמשך, קשה לקבל טענה זו ומכל מקום היא אינה מצדיקה קביעת מבחן הסתברותי מקל יותר. הבדל משמעותי נוסף עולה מפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' ברק בעניין אזולאי, אשר הסביר כי בהקשר של עבירת הסוביודיצה (סעיף 41 דאז לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957) מבחן האפשרות הסבירה אינו מכוון אך לפגיעה בשופט:

"עד כה עמדתי על השפעה אפשרית על השופט המקצועי. מיותר לציין, כי סעיף 41 לחוק אינו עוסק בשופט בלבד. עניינו בפרסום, שיש בו כדי להשפיע על מהלך המשפט או על תוצאותיו. השפעה זו יכול שתהא על בעלי הדין ויכול שתהא על העדים. דומה, שדווקא השופט הוא החוליה החזקה ביותר בשרשרת זו, ואילו העדים הם החוליה החלשה שבה. לא פעם קיימת אפשרות סבירה להשפעה על העדים, אם בדרך של הנאת עד מלהעיד ואם בדרך של השפעה - מודעת או לא מודעת - על תוכן עדותו. אפשרות סבירה זו בא סעיף 41 לחוק למנוע" (שם, בעמ' 577; השוו גם לדברי השופט ברנזון בעניין דיסנצ'יק, בעמ' 185).

על כך יש להוסיף כי במקרה של סוביודיצה מדובר בצמצום של חופש הביטוי בעניין מסוים לתקופה מוגבלת – כל עוד מתנהל המשפט. בענייננו מבקשים המערערים הגבלה רחבה בהרבה. מעבר לכך אציין כי הגם שבפסקי הדין מהם ביקשו המערערים להיבנות נבחר מבחן האפשרות הסבירה לצורך האיזון בין ההגנה על ההליך השיפוטי לזכויות ואינטרסים אחרים, ישנם מקרים בהם כאשר אל מול חופש הביטוי התמודד אינטרס ההגנה על המערכת השיפוטית, נבחר דווקא מבחן הקרבה לוודאות (ראו למשל: בג"ץ 506/89 בארי נ' ראש מדור תביעות אגף החקירות, המטה הארצי של משטרת ישראל, פ"ד מד(1) 604, 607 (1990). להלן: עניין בארי).

57. המקרים אליהם הפנו המערערים דנו באיזון בין חופש הביטוי לשמירה על טוהר ההליך השיפוטי ועשיית משפט צדק. מעבר לכך שכאמור איני סבורה שבענייננו מדובר בטוהר ההליך השיפוטי, מקרים אלה לא עסקו באיזון שבגדרו נשקלת הזכות למידע. חשוב להדגיש כי בהקשר של גילוי מידע המוחזק בידי רשויות ציבוריות קיים הסדר חוקי ייחודי, הוא חוק חופש המידע, ואת האיזונים שיש לקרוא אליו יש לערוך לאור תכליות החוק, ובפרט התכלית של שקיפות רשויות הציבור לשם מתן האפשרות לבקר את פעילותן. זאת ועוד. כפי שסגל מבהיר בספרו, החוק הוחל על הפן המינהלי של פעולת בתי המשפט וועדה לבדיקת השלכות חוק חופש המידע על מערכת בתי המשפט, בראשות השופטת י' צור מצאה כי מתוך כיבוד מטרותיו של חוק חופש המידע אין להעניק לרשות השופטת הגנות או חסינות באשר לפן המינהלי של עבודתה (סגל, בעמ' 143). לאור האמור, הטענה כי יש להחיל בעניינם של בתי המשפט, כנקודת מוצא, מבחן הסתברותי מקל יותר לשם הגנה על ההליך השיפוטי, מעוררת חוסר-נוחות. היא מבקשת ליצור דין אחר לבתי המשפט דווקא מקום שהמחוקק מצא להכפיפם לחוק חופש המידע, ולו במישור מינהלי של פעולתם, בו עסקינן. איני רואה אפוא הצדקה לזנוח את המסגרת שהותוותה בחוק ובפסיקה לבחינת עתירות לפי חוק חופש המידע ולהסתפק במבחן הסתברותי מקל. אני דוחה טענה זו.

מכאן נמשיך בדרך שתובילנו אל ההכרעה. רק אם יימצא כי קיימת ודאות קרובה לכך שפרסום הנתונים המבוקשים יגרום לשיבוש בפעילות הרשות השופטת או ליכולתה לבצע את תפקידיה בכך שיפגע באמון הציבור בשופטים ותיפגע עצמאותם השיפוטית, כי אז ישנה עילה בידי המערערים למנוע את מסירת המידע, לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק.

שיבוש תפקודה התקין של הרשות או יכולתה לבצע תפקידיה

58. טיעונם של המערערים כי פרסום הנתונים המבוקשים יגרום לשיבוש פעולת בתי המשפט או ליכולתם לבצע תפקידם, ועל כן עומד להם הסייג שבסעיף 9(ב)(1) לחוק, בנוי מספר רבדים. הרובד הראשון הינו טענתם כי המידע המבוקש אינו יוצר תמונה מהימנה של העומס על המערכת או על שופט מסוים בה. ברובד השני נטען כי התמונה המעוותת שייצור מידע זה תפגע בשופטים בדרכים שונות – הוסבר כי מסירת המידע המבוקש תוך קישורו לשמות השופטים אינה מתיישבת עם תכליות חוק חופש המידע. היא תעמיד את השופטים בחזקת אחראים בלעדיים לנתונים אלה, שליצירתם תרמו גם מצוקות מערכתיות שונות; היא תפגע בשמם הטוב ותגרום להם לתחושת עוול; היא תביא לפגיעה בתפקודם מכיוון שהם יישפטו ברכים על בסיס פרמטרים מדידים בלבד שאינם משקפים את איכות עבודתם וטיבה; היא תכביד עליהם בשל הצורך להתמודד עם ביקורת מעוותת. עוד הועלה הקושי שייצור למערכת לגייס בהמשך מועמדים מתאימים, והחשש מפני שימוש לרעה במידע. כל אלה, כך לפי המערערים, יובילו לרובד השלישי – לתוצאה קשה של פגיעה באמון הציבור בשופטים כתוצאה ממידע חלקי ומעוות שייצור זילות בשופטים ולפגיעה בעצמאותם השיפוטית בגין המידע פרסונלי מעוות שיש בו פוטנציאל למבוכה, הטלת מורא ולפגיעה בשלוות הנפש החיונית לתפקוד השופט. אדגיש, כי מטיעוני המערערים עולה כי הם אינם טוענים שהפרסום ישפיע על שיקול הדעת שמפעילים השופטים, אלא על התנאים החיוניים להם לשם הפעלתו באופן המיטבי.

המידע המבוקש – תמונה חלקית

59. בטענת המערערים לפיה לא יהיה בהצגת המידע המבוקש כדי ליצור תמונה מהימנה – לא של העומס על מערכת בתי המשפט, לא של העומס על שופט מסוים – יש ממש. הגורמים לכך שונים ומגוונים, ועל מרביתם עמדו המערערים בערעורם.

המידע שהתבקש נוגע אך לבתי המשפט המחוזיים ולבית המשפט העליון, ולכן אין בו כדי לשקף את העומס על מערכת בתי המשפט. מעבר לכך, מקובל עליי כי נתונים באשר למספר התיקים הפתוחים ובאשר למועד בו נפתח כל תיק, גם כשהם מתווספים לנתונים אחרים שמפרסמת מערכת בתי המשפט, מציגים תמונה מצומצמת וחלקית שאינה שופכת אור על הסיבות למשך הטיפול בתיק – מהיר או ממושך – או על הסיבות למספר התיקים שבטיפולו של שופט מסוים. שורה ארוכה של משתנים,

שלא תבוא לידי ביטוי במידע המבוקש, יכולה להשפיע על נתונים אלה: כך למשל, לסוג ההליך יכולה להיות השלכה על משך בירוורו של תיק. אין דומה הליך בסדר דין מקוצר לבירוור תובענה אזרחית במסגרתה יתקיים שלב ההוכחות. אין דומה הליך מעצר לבירוור תיק פלילי שבמסגרתו יישמעו עדים. בנוסף, לאירועים שונים בחיי תיק יכולה להיות השפעה נכבדת על משך הטיפול בו: נאשם שנמלט, עד שנפטר ובעל הדין שזימנו לעדות מבקש לאתר עד אחר תחתיו, הליכי גישור, הסכם פשרה או הסדר טיעון שהושגו בשלב מוקדם של ההליך, בקשות לעיכוב הליכים, קיומו של הליך אחר המתנהל במקביל בעניין קשור, החזרת התיק לערכאה הדיונית על-ידי ערכאת הערעור – אלה הן אך מקצת הדוגמאות שיכולות להשפיע על משך הטיפול בתיק. בבית המשפט העליון – ובפרט כאשר מדובר בעתירות לבג"ץ ובערעורי עתירות מנהליות – מושפע משך חיי התיק לא פעם מהמתנה להשלמת הליכי חקיקה או תהליכים אחרים שיש בהם כדי לייתר את ההכרעה בעתירה ולמנוע התערבות שיפוטית. הליכים מקדמיים, כגון שאלונים וגילוי מסמכים בהליך האזרחי, או ערר לגילוי ראיות חסויות והליכים הנוגעים לעיון בחומר חקירה בהליך הפלילי, יכולים אף הם להשפיע על משך הטיפול בתיק. כמובן, ישנם גם תיקים דחופים המחייבים טיפול מהיר ומביאים לעיכוב הטיפול בתיקים ישנים יותר. מעל לכל, הנתונים המבוקשים אינם יכולים לשקף את מידת מורכבות התיק, לא מבחינה עובדתית ולא מבחינה משפטית. ככל שמדובר בתיק מורכב ומסובך יותר, כך גם סביר שיידרש זמן רב יותר להכרעה בו. אין בנתונים האמורים כל ביטוי למספרם של הצדדים בתיק, למספר הישיבות שבירוורו מצריך או למספר העדים שזומנו לעדות.

עוד אציין כי אין במידע המבוקש כדי להאיר על היבטים שונים בהתנהלות הצדדים אשר משפיעים על התמשכות ההליכים בתיק, בין אם אלה הסכמות על הגשת תצהירים בהליך אזרחי או הגשת הודעות בהסכמה בהליך פלילי, אשר תורמות לייעול ההליכים, ובין אם מדובר בהתנהלות אשר תורמת להתמשכות ההליך, דוגמת בקשות חוזרות לדחיית דיונים, זימון עדים שניתן לחלוק על מידת נחיצותם, אופן ניהול החקירות ועוד. המידע המבוקש אף אינו משקף מצבים בהם החל הטיפול בתיק אצל שופט יחיד והועבר לאחר מכן לדיון בפני הרכב, כפי שקורה למשל בעתירות המוגשות לבג"ץ, או מצבים בהם מועברים אל שופט תיקים "בירושה" משופט שפרש ועל כן הם "עתיקים" יותר במערכת.

אם כן, הטענה כי המידע המבוקש ייצור תמונה חלקית שאינה יכולה להעיד על המבוקש – העומס על מערכת בתי המשפט ושופטיה – מקובלת עליי. למשמעויות עניין זה, אדרש בהמשך.

60. טיעון מרכזי שהעלו המערערים הוא כי מטרתו של חוק חופש המידע הינה הבטחת שקיפות פעולתה של הרשות הציבורית כך שניתן יהיה לבקרה, ולא שקיפות פרסונלית של עובדי הרשות. לגישתם, לשם השגת מטרה זו אין נדרש קישור המידע לזהותו של עובד מסוים, דבר אשר יפגע בתפקוד הרשות הציבורית.

במישור העקרוני, ההבחנה בין מידע מוסדי למידע פרסונלי מקובלת עליי. עיון בחוק חופש המידע, כמו-גם בכתיבה בנושא, מוליך למסקנה כי החוק עניינו ברשות הציבורית כגורם שלטוני, כמערכת, ולא ב- zoom in על היחידים הפועלים בין שורותיה. מסקנה זו נלמדת בראש ובראשונה מהוראות החוק, אשר מדבר ב"מידע מרשות ציבורית". יהיה מי שיטען כי מידע שכזה כולל גם מידע אודות תפקודו של העובד הבודד ברשות, אולם דומה כי הוראות אחרות בחוק מוליכות למסקנה הפוכה: כך, חובת הרשות לפרסם דו"ח שנתי הכולל מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה (סעיף 5 לחוק) משמעה כי החוק מכוון לאפשרות לבקר את פעילות הרשות כמערכת; כך העובדה שהטעמים לדחיית בקשות למידע נוגעים כולם לשיקולי הרשות כמערכת ולא לשיקולים פרטניים (סעיף 8 לחוק); כך ההתייחסות הקונקרטית היחידה לעובד ברשות בגדרו של החוק נוגעת ל"מידע הנוגע לענייני משמעת של עובד של רשות ציבורית, למעט מידע בדבר ההליכים הפומביים על פי החוק" (סעיף 9(ב)(9) לחוק), לגביו רשאית הרשות להימנע מגילוי המידע.

61. המסקנה האמורה מתבקשת גם מהגיגתם של דברים: הרשות הציבורית מופקדת על תחומים מסוימים שלשמן ניתנו בידיה סמכויות שונות. עניינו של הציבור המבקש לבחון את פעילות הרשות ולבקרה, הינו בפעילותה כגוף המספק לו שירותים ופועל כנאמן שלו. הביקורת הציבורית מטרתה לבחון האם האזרח זוכה מהרשות לשירות לו הוא זכאי, האם הרשות עמדה במטרותיה וביעדיה, מה היה היקף וטיב פעולתה, כיצד הפעילה את סמכויותיה. אין היא בוחנת את השירות לו זכה מידי עובד מסוים של הרשות. המערכת היא שעומדת לבחינת הציבור ולא עובדיה.

ויובהר: אין באמור כדי לומר כי עובדי הרשות הציבורית חסינים מביקורת. ואולם, ככלל, טענות על האופן בו פועלים עובדי הרשות מקומן להתברר במסגרת הרשות או במסגרות הציבוריות המתאימות לבירור תלונות וטענות מעין אלה. לא ניתן לקבל כי כל טענה על עובד ציבור, על תפוקתו ויעילותו בעבודה, או על טיב עבודתו יהיו עניין לביקורת הציבור, בלא שנפרש מלוא המידע הרלוונטי ונשקלו הנסיבות כולן

באופן מאוזן וזהיר. כפי שמציינים המערערים, ובצדק, המערכת היא הנדרשת לתת דין וחשבון על תפקודה והיא גם זו שתידרש להפיק, במישור המערכתי, את לקחיה, להטמיעם ולתקן ליקויים בפעולתה, ככל שנמצאו, ולו ברמת העובד הבודד.

62. דא עקא, אני סבורה כי עניינה של הרשות השופטת נבדל מעניינן של רשויות ציבוריות אחרות. כפי שהצבעתי על כך במסגרת הדיון בעקרון אחריות הדיווח של השופטים, השופט נושא משרה ציבורית וחב בכל החובות שחב בהן עובד הציבור. ועם זאת, מעמדו, חובותיו וסמכויותיו של השופט שונים מאלה של כל עובד ציבור אחר. מוקד השוני בין השופט לבין עובדי ציבור אחרים טמון בעצמאות השיפוטית הנתונה לשופט. כיצד?

השופט נהנה מעצמאות אישית המאפשרת לו לפסוק על-פי הדין ובהתאם לצו מצפונו, בלא שהוא תלוי בכל גורם אחר, כפי שהדבר מתבקש מעצם טיבו של ההליך השיפוטי ומהאובייקטיביות החיונית לניהולו. אני סבורה כי ישנו נושא משרה ציבורית אחר הנהנה מעצמאות כה רחבה, שכן אין לך נושא משרה ציבורית שפעולתו אינה נתונה לפיקוח, בקרה ואישור של הממונים עליו. כפי שציינתי כבר, העובדה שהחלטות השופט כפופות לביקורת ערכאת הערעור אינה שוללת ממנו את העצמאות השיפוטית בעת מתן פסק דינו. בנוסף, כידוע, ערכאת הערעור אינה נוטה להתערב בכל עניין והתערבותה בפסיקת הערכאה הדיונית היא זהירה ומרוסנת וכפופה לכללים ברורים שנקבעו בפסיקת בית משפט זה.

63. העצמאות השיפוטית האישית מובטחת, כפי שהסברתי לעיל, גם באמצעות כללים אשר גובשו על מנת להבטיח את מעמדו של השופט ואת משרתו כך שסביבת העבודה בה הוא פועל תהיה חפה מלחצים או חששות באשר לתוצאות שתביא עליו החלטה כזו או אחרת ויתאפשר לו לקבל החלטה עניינית ואיכותית. בעיקר ראוי להדגיש את הוראות החוק הקובעות את הדרכים לסיום כהונת שופט: בהתאם לסעיף 7 לחוק יסוד: השפיטה, מסתיימת כהונתו של שופט עם פרישתו לגמלאות - העומדת לפי חוק על גיל 70 - או עם קרות אירוע מהאירועים המנויים שם. בין אירועים אלה, המקרים היחידים בהם ניתן לסיים כהונתו של שופט שלא מרצונו ושלא מהטעם שמונה לתפקיד אחר (סעיף 7(3) לחוק יסוד: השפיטה) הינם אם החליטה הוועדה לבחירת שופטים, ברוב של שבעה חברים לפחות, על סיום כהונתו (סעיף 7(4) לחוק היסוד) או על-פי החלטת בית הדין המשמעתי (סעיף 7(5) לחוק היסוד). ברי אם כן כי מקומו של השופט על כס השיפוט הוא איתן וסיום כהונתו שלא בשל הגיעו לגמלאות או מרצונו שלו מתאפשר אך ורק במקרים קיצוניים וחריגים ביותר. אין דומה המצב באשר לעובדי

השירות הציבורי. העסקתם יכולה להסתיים, ומכל מקום אם התחוויר כי עובד אינו מתאים למלא את התפקיד אותו הוא מבצע, ניתן יהיה להעבירו מתפקידו לתפקיד אחר שיהלום את כישוריו.

64. מאפיין ייחודי נוסף הנגזר מהעצמאות השיפוטית הינו העצמאות השיפוטית כלפי מערכת בתי המשפט פנימה. השופט משתייך אמנם לרשות השופטת, אך אינו נתון לפיקוח ובקרה להם נתונים העובדים במסגרות אחרות בשירות הציבורי. השופט הוא הקובע את סדרי עבודתו ואת אופי ניהול הדיונים בפניו: הוא הקובע כמה ישיבות תתקיימנה ומה יהיה אורכן. הוא הקובע כמה זמן יעמוד לרשותם של הצדדים לצורך חקירת העדים והעלאת טענות שונות על-ידי באי כוח הצדדים. השופט הוא הקובע כיצד לתעדף את הטיפול בתיקים: כיצד יחלק את הזמן השיפוטי בין קביעת תיקים חדשים לשמיעה לכתיבת פסקי דין, האם ייקבעו דיונים בתיקים חדשים בטרם הסתיימה כתיבת פסקי דין ישנים, כמה זמן יוקדש לטיפול בכל תיק. השופט הוא הקובע את קצב שמיעת התיקים, הוא הקובע מועדים, אך הוא גם המחליט על ביטולי ישיבות. הוא קובע מה יהיה היקף ההנמקה השיפוטית ומידת פירוטה, מתי ייכתב פסק הדין ומתי ישומע. במילים אחרות, במידה רבה לשכת השופט הינה בבחינת מערכת עצמאית ונפרדת בזעיר אנפין בתוך המערכת הציבורית.

יובהר כי המציאות בה פועל השופט אינה נקייה ממגבלות, שיש בהן נגיעה גם להפעלת שיקול הדעת השיפוטי. כך למשל, החוק קובע כי פסקי דין יינתנו בתוך שלושים יום לאחר תום הדיון (סעיף 190(ד) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד – 1984 (להלן: תק"ט"א); הוראות שונות בדין כוללות הוראות באשר לקביעת מועדי דיונים, היקף הדיונים ומשכם ומועד מתן פסק הדין, דוגמת פרק ט"ז לתקסד"א שעניינו בירור תובענות בסדר דין מהיר; והנחיות שונות מוצאות על-ידי נשיא בית המשפט העליון ומנהל בתי המשפט. ואולם, באלה אין כדי לשנות מן העובדה שאין לשופט ממונה בפניו יידרש הוא ליתן דין וחשבון על עמידתו במשימותיו או להסביר החלטות בעלות אופן מינהלי שנתן. אין גם מי שידרוש ממנו הסברים באשר להחלטתו לסטות מהנחיות מנהליות כאלה ואחרות. גם בהינתן המגבלות האמורות – שבכל אחת מהן יש פוטנציאל לפגיעה בעצמאות השיפוטית – ניתן לומר כי פעולת השופט היא עצמאית ובלתי-תלויה, ודאי כך ביחס לבעלי תפקידים אחרים בשירות הציבור.

65. לעצמאות ולאי-התלות מהן נהנה השופט בכהונתו אין אח ורע בשירות הציבורי, ומטעמים טובים וראויים עליהם עמדתי. הפיקוח והבקרה על השופט ועל התנהלותו במסגרות השונות שמורים ומצומצמים למקרים שכללל ניתן לומר כי הם

חריגים ויוצאי דופן. הדברים נכונים במישור המהותי של עבודת השופטים, אך גם במישורים המנהליים שלה, דוגמת קצב הטיפול בתיקים. במידה רבה ביותר נסמכת המערכת, ובצדק, על התאמתו של השופט לתפקיד על בסיס הליכי המינוי, על יושרתם, הגינותם ואחריותם של השופטים. העובדה שכאמור השופט מתפקד כמעין מערכת עצמאית ונפרדת בגדרה של הרשות השופטת, מייחדת את עניינם של השופטים מעניינם של עובדי הציבור באופן שגם אם נכונה ככלל ההבחנה שערכו המערערים בין מידע מוסדי למידע בעל גוון אישי בגדרו של חוק חופש המידע, משמעותה, הגיונה ותוקפה פחותים ביחס לשופטים.

בשלב זה אפנה לבחון את הרובד השני של טיעוני המערערים – הפגיעה בשופטים ובמערכת בתי המשפט כתוצאה מגילוי המידע המבוקש.

הנתונים המבוקשים כמדד להערכת שופט

66. המערערים סבורים כי יש הבדל משמעותי בין נתונים מערכתיים, שהינם נתונים סטטיסטיים או כמותיים, לבין פרסומם של אותם נתונים תחת שם האחראי לטיפול בהם. יש היגיון בטענה זו. בעוד שנתונים סטטיסטיים מקושרים לרשות הציבורית כמערכת ומהווים מדד לפעילותה כמכלול, או לכל היותר נתפשים כמדד להערכת תפקודם של העומדים בראשה, פרסום נתונים תחת שמו של הגורם המופקד על הטיפול בהם מעמידים את אותו גורם תחת אור הזרקורים ומקושרים אליו, לעתים אף יותר משהם מקושרים אל המערכת.

על רקע זה מתעורר החשש כי קישור הנתונים לשמו של שופט מסוים יעמיד אותו כאחראי העיקרי "לביצועי המערכת", קרי לנתונים שיפורסמו, ולא ייתן ביטוי לשיקולים נוספים שיש להם תרומה משמעותית לתמונה שתצטייר, החל בנסיבות קונקרטיות לתיק, כפי שכבר עמדתי על כך, וכלה במצוקות מערכתיות שונות שהשופט הבודד, יהיה הוא מסור ויעיל ככל שיהיה, אינו יכול לפותרן ולא ראוי שתועמסנה על גבו. מקור עיקרי לדאגה בסוגיה זו הינו העובדה שבפרסום הנתונים תחת פילוח שמי אין ביטוי לעומס הכבד על מערכת המשפט כולה, שסיבותיו חיצוניות לשופטים: מסיבות מבניות של המערכת, עבור במחסור בתקני כוח-אדם ובהתפתחויות טכנולוגיות וחברתיות המביאות להסדרת תחומים שונים בחקיקה ומייצרות בכך הליכים משפטיים נוספים, וכלה בסיבות חברתיות-תרבותיות כהיעדר מסורת של פתרון סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט, דבר המביא לריבוי הליכים (ראו לעניין זה: רענן סוליציאנו-קינן, אמנון רייכמן, ערן ויגודה-גדות "דו"ח מסכם העומס על מערכות משפט: ניתוח

השוואתי של 17 מדינות" (2007),

ראו דברי השופט (כתארו אז) א' גרוניס בע"פ 4865/09 עו"ד פלדמן נ' בית המשפט המחוזי תל-אביב (9.7.09)). מיקוד המבט אל השופט הבודד עלול להסיט את תשומת הלב מן המערכת, תפקודה ובעיותיה, כמו-גם מפתרונות אפשריים, דוגמת הוספת תקני שופטים או הוספתה של ערכאת ערעור (אליהו מצא "העומס בבתי המשפט פוגע בציבור" (22.2.11), באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il).

67. חשש שהועלה ואינו מופרך הוא כי פרסום הנתונים המבוקשים יביא למצב בו ההערכה הציבורית לתפקודו של שופט תהפוך מבוססת בעיקרה על נתונים כמותיים, באופן שהשיקול הדומיננטי להערכת תפקודו יהיה יעילותו הנחזית – שכן מדובר כאמור בהערכה שתבוסס על נתונים שכאמור אינם משקפים את תמונת המצב המדויקת – בעוד שטיב עבודתו של השופט ואיכות פסיקתו יידחקו לקרן זווית.

החשש מהפיכת היעילות לפרמטר מרכזי בהערכתם של השופטים משתלב עם התפישה המבקשת לראות בשופטים כמי שמעניקים שירות לציבור ככל רשות ציבורית אחרת. בעולם המודרני היעילות היא רכיב מרכזי בהערכת אפקטיביות פעולתם של גופים, ציבוריים ופרטיים, כחלק מתפישה של שימוש יעיל במשאבים. לטעמי, מדד של יעילות אינו יכול להיות, ולא ראוי שיהיה, מדד מרכזי להערכת תפקודו של השופט הבודד או של המערכת כולה. תפיסה הגורסת אחרת מחמיצה להשקפתי את עיקר מהותו של התפקיד השיפוטי בעשיית צדק, בהגנה על זכויות האדם ושלטון החוק. אכן:

"צדק אי-אפשר להשיג באמצעות תהליכים של סרט נע, וקביעת נורמות של חוק מחייבת תהליכים של חשיבה, שהינם לעיתים מורכבים והפעלתם אורכת זמן. יש בתהליך השיפוטי מרכיבים של אומנות, אך גם של שאר-רוח, אינטואיציה והשראה. במסגרת תפקידו מוטל על השופט לא רק לקבוע את העובדות במקרה המסוים ואת הנורמה השיפוטית; קביעות אלה קלות אולי יחסית לעומת התפקיד המוטל עליו להתאים את הנורמה למקרה המסוים, ובחלק מן המקרים להציב זה מול זה את הצדק הנורמטיבי לעומת נסיבותיו של המקרה. הבנליזציה של הערכים, שהינה סימן ההיכר של המאה הקודמת, הביאה לידי הגדרת הפונקציה השיפוטית כמתן שירות לאזרח, ממש כמו שירותי תחבורה, ניקיון ובריאות; אך מתן שירות אינו ממצה את ההליך השיפוטי" (לוין, בעמ' 6).

המדד העיקרי לבחינת תפקודו של השופט הינו מהותי-איכותי: התנהלותו באולם, הקפדתו בזכויות הצדדים שבפניו, איכות החלטותיו, מהותן והנמקתן. העמדת שיקולי היעילות במוקד העשייה השיפוטית עשויה לפגוע באיכותה של זו האחרונה. היא תביא לשחיקת הזכות להליך הוגן, היא עלולה לפגוע בהליך בירור האמת, היא תדחק את עשיית הצדק שהיא לכו הפועם של התפקיד השיפוטי ותגרום בסופו של יום לכך שהציבור יתפוס את בתי המשפט כגורם שלא המהות ועשיית הצדק הן המדריכות אותו, אלא הספקיו. היא תביא יותר מכל לפגיעה באמון הציבור במערכת המשפט. מכל אלה שומה עלינו להישמר מכל משמר.

68. כפי שצוין, ככלל, פסקי הדין מתפרסמים ונגישים לציבור, ואולם ברי כי הציבור אינו טורח לעקוב אחר מכלול פסיקתו של שופט בכדי לגבש עמדה באשר לעבודתו וטיבה. אף במקרים בהם זוכה החלטה שיפוטית לסיקור תקשורתי נרחב אין הדבר מבטיח כי יובאו במסגרתו כהלכה עיקרי ההנמקה במלואם. לעומת זאת, ניתן להניח לדעתי כי ככל שהנתונים המבוקשים יתפרסמו, הם יזכו לחשיפה ציבורית משמעותית ויתפשו כמעין תמונה מסכמת תמציתית, ברורה ופשוטה בהרבה. על רקע זה מתעורר החשש כי הנתונים יהפכו למדד מרכזי בידי הציבור להעריך את פעילות המערכת ושופטיה, וידחקו אל קרן זוית מדדים משמעותיים להערכת עבודת השופטים. כאמור, עניין זה מטריד הוא במיוחד בשים לב לכך שכאמור אין בנתונים המבוקשים כדי לשקף תמונת מצב מדויקת.

69. החשש מפני מצב בו יוערכו השופטים על-פי מספר התיקים שסגרו או על-פי מספר התיקים שנותרו על שולחנם טומן אפוא בחובו פגיעה משמעותית לא רק לעבודת השופטים ותדמיתם, אלא גם לאופן בו נתפשת מערכת המשפט כולה בציבור. ואולם, אני סבורה כי תמונה קודרת זו אותה ציירו המערערים בכישרון רב, אינה שלמה.

ראשית, וככל שמדובר בחשש מפני יצירת תמונה בלתי-מדויקת באשר לעומס על מערכת בתי המשפט, הרי המערערים נכונים לשאת בתוצאה זו, על נזקיה, שכן הם נכונים לפרסם את המידע, מפולח על-פי שופטים, כל עוד אלה לא יזוהו בשמותיהם. לגופם של דברים, מערכת המשפט תכליתה עשיית צדק. עשיית הצדק אינה יכולה להיות תחומה בסד זמנים. היא מצריכה שקילה, היא מצריכה עיון, העמקת חקר ובחינה זהירה של כלל הראיות והחומר הרלוונטי בטרם תתגבש עמדת השופט. הגעה לתוצאה נכונה מצריכה לעתים דין ודברים בין צדדים או שהיא כרוכה בהמתנה לתהליכים חיצוניים המתרחשים במקביל. כפי שצוין לעיל, פסקי דין לא נכתבים על סרט נע. השופט אינו יכול למלא את שליחותו באופן איכותי, שלם ומלא כשבידו האחת הפטיש

ובידו השנייה שערך-עצר. אין הוא יכול לנהל דיונים כשסמל המדינה מעל ראשו ושערך חול לנגד עיניו. היעילות אינה חזות הכל, כי אם עשיית הצדק. בלא אורך הרוח, בלא המחויבות לבירור האמת, תיפגע איכות השפיטה וממילא גם תיפגע הזכות למשפט הוגן. תיפגע הרשות השופטת, אך יותר מכל ייפגעו החברה והמדינה (וראו לעניין זה אגמון-גונן, בעמ' 216).

לצד דברים אלה, ובאותה נשימה, יעילות אינה מילת גנאי. ייעול ההליכים אינו יכול להצדיק פגיעה בעשיית הצדק, אך הוא בהחלט יכול להצדיק חתירה ומאמץ למציאת האיזון בין עשיית הצדק למשך הזמן בו הוא מושג (לוין, בעמ' 8). אמון הציבור במערכת השפיטה אינו נשען אך ורק על תפקודו האישי של השופט ומספר התיקים ששמע. אמון הציבור יכול שיהיה מושפע גם מהיבטים מנהליים של התפקוד השיפוטי. התמשכות ההליכים מכרסמת ביסודות אמון הציבור במערכת השפיטה, ונאמר כבר כי "עינויי הדין עלולים להביא לידי ייאוש ממערכת המשפט" (כהן, בעמ' 367). התמשכות ההליכים עלולה לטמון בחובה פגיעה בזכות להליך הוגן (ע"פ 1523/05 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 22 לפסק דיני (2.3.2006)). היא פוגעת ביכולתו של בית המשפט לרדת לחקר האמת, אם בשל עדים שנפטרו או שזיכרונם הועם, או ראיות שאבדו, או אם מפני שגם זכרונם של השופט והתרשמותו מן העדים אינה יכולה להיות חדה וחיה כאשר כתיבת פסק הדין נערכת תקופה ארוכה לאחר שמיעת אותן עדויות (ראו ע"פ 4865/09 הנ"ל בפסקה 8 וההפניות שם). התמשכות ההליכים היא רעה חולה אשר עלולה לגרום לעינוי דין, ויהיו מקרים שאף כדי עיוות הדין (ע"פ 188/77 ורטהיים נ' מדינת ישראל, פ"ד לב(2) 225, 231 (1978)). צדק מאוחר לאו צדק הוא, או שמא הוא צדק שזוהרו נמוג וערכו נשחק (וראו דבריו היפים של השופט ברנזון בע"א 520/71 גולדברג נ' בלגה, פ"ד כו(1) 456, 462 (1972)). בעלי הדין שעל זכותם להליך הוגן מבקשים אנו להקפיד, הם אותם בעלי דין הממתינים להכרעה בעניינם. במובן זה, מחויבותו של כל שופט גם לפן של יעילות בתפקודו הינה ביטוי של עשיית הצדק.

אם כן, היעילות אינה יכולה להוות מדד מרכזי להערכת תפקודו של שופט, ויחד עם זאת, היעילות היא היבט שצריך להילקח בחשבון ושיש לו משקל בהבטחת אמון הציבור בבתי המשפט.

הכבדה על השופטים – ההתמודדות עם פרסום נתונים בלתי-מדויקים

70. המערערים עצמם סבורים, כך נראה, כי למרות שהנתונים המבוקשים יצרו תמונה חלקית בלבד, ניתן להשלים תמונה חלקית זו בהסברים נלווים ובכך למנוע את הפגיעה עליה הם מתריעים. ואולם, לטענתם, מסירת הסברים מפורטים תטיל נטל כבד על השופטים ותעורר חשש כי המידע שיועבר מצוי בתחום שיקול הדעת השיפוטי, מידע שכאמור אינו תחת תחולת החוק.

נקודת המוצא לעניין זה הינה כי הנתונים המבוקשים נכללים בזכות למידע לפי החוק. כפי שבית המשפט קמא הצביע על כך, המשיבים אינם מבקשים כל הסבר נוסף באשר אליהם. ככל שהמערערים סבורים כי הסברים שכאלה נחוצים, עניין זה נתון לשיקול דעתם. בטיעוניהם לא נמצא כל בסיס של ממש לטענה בדבר הנטל הכבד שיוטל על המערכת ועל שופטיה אם יידרשו להסברים כאמור. נראה גם כי הסבר שכזה אינו חייב להיות כרוך בנטל רב: ככל שהמערערת 1 או שופט יסברו כי הסבר אכן נדרש באשר לתיק מסוים, מדובר בהסבר שיכול להימסר על-ידי כל שופט באשר לתיקים שבטיפולו ומוכרים לו היטב. לשיטתי, במקרה מעין זה די בהסבר קצר ולקוני, דוגמת: "היקף התיק", "היעדרות שופט בשל שנת שבתון/נסיבות אישיות", "בקשה לעיכוב הליכים תלויה ועומדת", "הליכי גישור", "יומן דיונים מלא" וכיו"ב. הסברים קצרים ותמציתיים לא יעוררו להערכתי חשש לגלישה אל תחום שיקול הדעת השיפוטי בניהול התיקים. אבהיר כי אין חובה לטעמי למסור הסברים לנתונים המבוקשים, אך העניין נתון לשיקול דעת המערערת 1 ובכל מקרה הוא צריך להיעשות בתיאום עם השופט.

פתרון אפשרי אחר שניתן להעלות על הדעת הינו פיתוח תוכנה אשר תאפשר להעריך את התיקים שבטיפולו של כל שופט על מכלול היבטיהם, באופן שמסד הנתונים יהיה מדויק ככל הניתן. אציין בהקשר זה כי מדו"ח חוק חופש המידע שפרסמה המערערת 1 בשנת 2012 עולה כי בשנה זו הושלם מחקר מקיף על "משקלות תיקים", אשר "יוצר מדד לאומדן עומס עבודה שיפוטי בתיקים מסוגים שונים... כך יכולה מערכת המשפט לקבל תמונה מדויקת של פיזור העומס בין הערכאות ובין תחומי המשפט השונים" (דבר נשיא בית המשפט העליון, דו"ח חוק חופש המידע 5 (2012)). אין זה מופרך אפוא להניח כי ניתן לפתח מאגר נתונים שיאפשר תמונה מדויקת יותר. גם בהקשר זה מדובר בעניינים הנתונים לשיקול דעתם של המערערים, ככל שיחפצו למסור נתונים מפורטים יותר.

71. המערערים טוענים כי מסירת מידע לפי זיהוי פרסונלי - בשונה ממידע מערכתי - תביא לפגיעה בשמם הטוב של שופטים ולרדיפתם, כשהם אינם יכולים להגיב על הפרסום, תעכיר את שלוות רוחם ותטיל עליהם מורא, באופן שיש בו כדי לפגוע בעצמאות השיפוטית. טענה זו קשורה לטענה אחרת שהועלתה, בדבר החשש מפני שימוש לרעה במידע המבוקש.

כפי שכבר הובהר, אכן כאשר המידע הוא מידע פרסונלי, הוא מעמיד במוקד את משרת הציבור, ולא את המערכת אליה הוא משתייך. משכך, אפשר ויהיה מי שיתלה בו את מלוא האחריות לנתונים שיימסרו בקשר אליו.

א. חשש מביזוי, הלבנת פנים ופגיעה בשם הטוב

72. חשש משמעותי שגרם לי להתלבטות לא קלה הינו כי המידע המבוקש ישמש להלבנת פניו של שופט וביזוי ברבים, על בסיס נתונים שאינם מלאים, דבר שלטענת המערערים יביא לפגיעה בתפקודו התקין של השופט וממילא ישבש גם את פעולת הרשות השופטת ואת יכולתה לבצע את תפקידה. בעניין זה כרוך גם החשש מפני פגיעה בשמו הטוב של שופט.

אכן, ברי כי פרסום הנתונים תוך קישורם לשמות השופטים המטפלים יכול להיעשות באופן אשר עלול "להשפיל אדם בעיני הבריות או לעשותו מטרה לשנאה, לבוז או ללעג מצדם" (סעיף 1(1) לחוק איסור לשון הרע, תשכ"ה – 1965), "לבזות אדם בשל מעשים, התנהגות או תכונות המיוחסים לו" (סעיף 1(2) לחוק איסור לשון הרע) או "לפגוע באדם במשרתו, אם משרה ציבורית ואם משרה אחרת, בעסקו, במשלח ידו או במקצועו" (סעיף 1(3) לחוק איסור לשון הרע). דומה כי אין כל צורך להרחיב באשר לכך שפרסום הנתונים יכול להיעשות באופן מבזה שיעמיד את השופט במבוכה, וכי שמו הטוב של שופט, כמו-כל אדם הינו עבורו מקור להכרה, גאווה וכבוד אישי בין בני האדם. "כבוד האדם ושמו הטוב חשובים לו לעיתים כחיים עצמם, הם יקרים לו לרוב יותר מכל נכס אחר" (ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא, פ"ד מג(3) 840, 856 (1989)).

73. עניין זה הוא אכן מדאיג וכאמור הכביד עליי מאוד בשלב ההכרעה. בעניין אחר כתב השופט א' א' לוי ז"ל בהתייחס לשופט: "מה חפץ לו בלשכה, מה לו באולם

מרווח? אין לו מאום מלבד שמו הטוב, כבודו והמוניטין שלו, שבנייתם מושגת בעמל של שנים אך הפגיעה בהם - על נקלה מתרחשת" (בג"ץ 2561/07 כבוד השופטת מיכל שריר נ' הנהלת בתי-המשפט, פסקה 8 (24.7.2008)). לשופט, ככל אדם, זכות לשם טוב. זכות זו עומדת לו גם בהינתן כהונתו החושפת אותו לעין הציבור. שמו הטוב של השופט, כבודו, ההערכה לה זכה בשנות עבודה, כל אלה מלווים אותו אל כס השיפוט ותורמים למעמדו ולאמון הציבור בשופט כשהוא יושב לדין. בלא השם הטוב, ייפגע אמון הציבור בשופט וביושרו ויישלל התוקף המוסרי - להבדיל מזה החוקי - של החלטותיו.

74. הצורך בהבטחת אמון הציבור מטיל על השופט נטל כבד להקפיד בכל אורחותיו, בשבתו על כס השיפוט ואף מחוץ לבית המשפט, ולנהוג באופן שיהלום את מעמדו ושיבטיח את הכבוד שרוחש הציבור לשופטיו ולמערכת כולה:

"תנאי מוקדם לפעולתה התקינה של הרשות השופטת הוא כי הקהילה תרכוש לה אמון, כי תכיר בסמכותה לשפוט, ותקבל עליה הכרעות דין שניתנו על ידה (מבוא לכללי האתיקה לשופטים, תשס"ז-2007, (פורסמו בק"ת תשס"ז, מס' 6591, ביום 5.6.07 עמ' 934). אמון זה תלוי בראש וראשונה בקיום תשתית מוסרית לפעולתה של מערכת השיפוט, ובשמירה קפדנית על תשתית זו בידי כל שופט ושופט במערכת" (ע"פ 9893/06 אלון-לאופר נ' מדינת ישראל, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (31.12.2007)). להלן: עניין אלון-לאופר).

ואולם, השמירה על פעולתם התקינה של בתי המשפט אינה אך משימה אישית של השופט. היא אף לא משימה מערכתית של הרשות השופטת בלבד. ההקפדה בכבודם של בית המשפט והשופטים, לרבות השמירה על שמם הטוב, היא בראש ובראשונה אינטרס ציבורי. זאת, מתוך הבנה למורכבות התפקיד שממלא השופט בחברה הדמוקרטית, שמותיר לרוב צד אחד בלתי-מרוצה, ומתוך ההכרה בחשיבות השמירה על אמון הציבור בשפיטה כערוכה לחיים במדינה דמוקרטית בה נשמרות זכויות האזרח והתושב (והשוו: עניין בארי, בעמ' 612). הדאגה לשמירה על שמם הטוב של השופטים אינה באה מתוך רדיפת כבוד, אלא היא באה מתוך החובה להבטיח את מעמדה, כבודה וחוסנה של הרשות השופטת, אשר חיוניים לצורך מילוי תפקידיה.

75. החשש שהעלו המערערים בעניין זה אינו חשש בעלמא. לא פעם עדים אנו לצערי לדברי ביקורת קשים ובוטים, ויש שאף משולחי רסן, המופנים נגד שופטים. על כך יש להצר. בפרט קשים הם הדברים בהתחשב בכך שהשופט אינו יכול להגיב על הטענות הנשמעות נגדו. כידוע, השופר באמצעו משמיע בית המשפט את דברו הוא

פסק הדין. ההחלטה השיפוטית אינה זירת פולמוס של השופט עם מבקריו ומקטרגיו. למעשה, אין זירה, למעט ההחלטה השיפוטית, בה יכול הוא להסביר את כוונתו ואת טעמיו ולהשיב לטענות הנשמעות נגדו. הפועל היוצא מכך הוא שלמבקרי השופט לעולם תהיה "המילה האחרונה". עמד על כך השופט (כתארו אז) א' ברק:

"...השופט כבול בדרכי תגובתו. אין הוא נוהג להתפלמס עם מבקריו. אין זה מקובל כי יגן על עצמו בפומבי. אין הוא מלמד סניגוריה על עצמו. כלי ביטויו הוא פסק הדין. זהו הסניגור העיקרי שלו. מכאן החומרה הרבה שבביזוי השפיטה כמוסד. העושה כן כורת את הענף המרכזי עליו נשענת הדמוקרטיה שלנו" (עניין בארי, בעמ' 610).

הפגיעה בשמו הטוב של השופט אינה אך פגיעה בו, אלא היא פגיעה במערכת המשפט כולה, ובסופו של יום גם, ובעיקר, בדמוקרטיה.

76. קיים אפוא חשש מפגיעה בשמם הטוב של שופטים ומהלבנת פניהם באמצעות הנתונים המבוקשים. יחד עם זאת, עצם פרסום הנתונים אינו נושא עמו לכתחילה מטען שלילי או חיובי. ישנם שופטים שיזכו לדברי שבח והערכה על בסיס הנתונים – בין אם הם מוצדקים ובין אם לאו, שהרי אין זה המדד שלפיו אמור השופט להיבחן ואין אלה נתונים מלאים. ישנם שופטים שלא יינזקו מן הפרסום. אף באשר לאותם שופטים שהנתונים יציגו לגביהם תמונה חיובית פחות, אין הכרח כי הפרסום יהיה פוגעני ומשפיל באופן שיעלה כדי לשון הרע (והשוו: בג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, פסקה 12 (9.2.2009)). אם כן, לצד הפגיעה הקשה שתיגרם אם אכן ייעשו פרסומים שכאלה, יש לזכור, לעת בחינת טיעוני הצדדים, כי בשלב זה מדובר בהשערות ובחששות שעל בסיסם מתבקשת מניעת מידע לו זכאי הציבור לפי חוק. בנוסף, ניתן גם לסבור כי עצם העובדה שהנתונים חשופים ושקופים לציבור, תביא לחיזוק האמון בשופטים ובבתי המשפט ואולי אף לחיזוק הכבוד שרוחש להם הציבור, כפי שאעמוד על כך בהמשך.

ב. חשש מרדיפת שופטים ומהטלת מורא עליהם

77. המערערים חוששים עוד ממצב בו הנתונים המבוקשים יאפשרו הצגת תמונת מצב חלקית ומעוותת שתביא לרדיפת שופטים ולהיותם חשופים לפרסומים עוכרי שלוה שיהלכו אימים על שופטים ויפגעו בשלווה ובביטחון הנחוצים לשם תפקודם התקין. המערערים הדגישו בטיעוניהם את הפגיעה שתיגרם מפרסומים שכאלה לסביבת העבודה החיונית לשופט נוכח מורכבות תפקידו, אך נראה כי חששם המרכזי הינו מפני

מצב בו ייעשו ניסיונות להלך אימים על שופטים, לערער את ביטחונם ולהשפיע על תפקודם.

דומני כי תהא זו השחתת מילים לבטלה אם אומר כי החשש שעולה מטיעוני המערערים הוא קשה וחמור. בהנחת המוצא כי השופט חשוף לביקורת הציבור אין מקופלת ההנחה כי הוא עטוי שריון המגן עליו מכל פגיעה. ביקורת, כשהיא חריפה, בלתי-ראויה או בלתי הוגנת יכולה לפגוע בשופט כבכל משרת ציבור, כבכל אדם, ובפראפראזה על מילותיו של שיילוק:

“אני יהודי. ליהודי אין עיניים? ליהודי אין ידיים, איברים, גוף, חושים, רגשות, יצרים? ניזון מאתו אוכל, נפצע מאתו נשק, חשוף לאותן מחלות, מתרפא באותם אמצעים, חם וקר לו מאותם חורף וקיץ כמו נוצרי? אם תדקרו אותנו, לא נדמם? אם תדגדגו אותנו, לא נצחק? אם תרעילו אותנו, לא נמות?”
 (תרגום חופשי, “הסוחר מוונציה” לויליאם שייקספיר).

אכן, השופט הוא בשר ודם. דברי ביקורת עשויים לפגוע בו. הם יכולים לגרום לו להתהלך בתחושה שעוול נעשה לו, וזאת דווקא על רקע המציאות בה שופטים עושים לילות כימים במילוי תפקידם. יחד עם זאת, המסקנה אליה מבקשים להוליכנו המערערים ולפיה הביקורת המבוססת על הנתונים המבוקשים סופה בפגיעה בתפקוד השופטים, אינה מביאה בחשבון טיעוני נגד רלוונטיים, כפי שיפורט להלן.

78. השופט הוא דמות ציבורית. תפקודו, כפי שכבר עמדתי על כך, נעשה בשקיפות מלאה, כשהוא חשוף לביקורת שיפוטית, מוסדית וציבורית. אין דבר במילוי התפקיד השיפוטי שנעשה במחשכים. כוחה של ההכרעה השיפוטית בטעמים ובנימוקים לה הפרושים לעיני כל המעיין בה. אכן, מלאכת השיפוט כמוה כאומנות המתבצעת בתא שכתליו זכוכית (עניין אלון-לאופר, בפסקה 15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה), וכבר נאמר כי “[ש]אדם הנוטל עליו תפקיד ציבורי חושף עצמו במידה רבה לעינו הפקוחה של הציבור” (בג”ץ 2481/93 דין נ’ ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ”ד מח(2) 456, 487 (1994)). כן ראו עניין רשות החברות הממשלתיות, בפסקה 26 לפסק דיני). השקיפות אמורה לא רק בתוצרי עבודתו של השופט – פסיקותיו והכרעותיו – אלא במכלול ההיבטים של מילוי תפקידו השיפוטי.

כפי שתואר לעיל בהרחבה, העצמאות השיפוטית מאפשרת לשופט לפעול על פי מיטב הכרתו והבנתו המקצועית ועל-פי צו מצפונו. ההכרעה השיפוטית היא ביטוי

להשקפת עולמו ולתפישתו המשפטית, הערכית והמוסרית, באופן בו בוחר הוא לפרש וליישם את הדין במקרה הקונקרטי. השופט מזוהה עם החלטותיו ומעניק להן תוקף בחתימתו עליהן. כאלה הם פני הדברים בכל החלטותיו, לרבות כאלה שעוסקות בסוגיות קשות ומייסרות, בדילמות אנושיות וערכיות ואף בסוגיות העומדות במוקד מחלוקת ציבורית קשה וסוערת. בכל המקרים הללו השופט ניצב תחת זרקור. עמדותיו ופסיקותיו זוכות לסיקור תקשורתי ולביקורת. כאמור, לא אחת הביקורת הנמתחת על החלטותיו אינה מבוססת על כלל העובדות או על הכרת מלוא החומר וכלל הנימוקים. לא אחת מוצגת ההחלטה השיפוטית באופן בלתי-ענייני ובטון מתלהם ותוקפני. יש שמדובר בביקורת פוגעת, ואפילו אישית. ועדיין, לא יעלה על הדעת כי בשל החשש מביקורת מעין זו או מהשפעתה הפוטנציאלית על השופט, החלטות שיפוטיות לא תפורסמנה או, לחלופין, תפורסמנה ללא זהות השופט כותב ההחלטה. גם בסוגיות שהן קשות, מעוררות רגשות עזים ומעוררות אינטרסים כבדי משקל אין מניחים כי הביקורת תפגע באיכות החלטותיו העתידיות של השופט או בעניינותו.

79. פרסומים מעין אלה שתוארו עלולים, לפחות בחלק מן המקרים, להעמיד שופט במתח או תחת לחצים, הם עלולים להסב לו צער רב או תחושה שנעשה לו עוול. לעתים, יש בהם גם כדי לפגוע בשמו הטוב. יחד עם זאת, מצבים מעין אלה הם בבחינת "תופעת לוואי" של מלאכת השיפוט. במצבים אלה, וגם כאשר מדובר בפרסומים קשים ביותר, ההנחה היא כי שופט מקצועי ידע לנתק עצמו בשבתו לדין מהשפעת הביקורת. הציפייה היא כי שופט מקצועי יהיה ער לאפשרות ההשפעה עליו על-ידי הפרסומים השונים, יגייס את מלוא יושרתו, הגינותו ותחושת השליחות המנחה אותו, ואת כישוריו המקצועיים, כדי לנתק השפעות מעין אלה מתהליך ההכרעה ולהמשיך בעשיית צדק לפי דין (והשוו: עניין אזולאי, בעמ' 576 – 577). כאשר זוהי הציפייה מן השופט ביחס להשפעת הביקורת הנמתחת על שיקול דעתו השיפוטי ועל פסיקותיו, האם ניתן לצפות ממנו אחרת ביחס לפרסומים העשויים לעסוק ביעילותו? דומני שהתשובה לכך שלילית. השופט נוטל על עצמו אחריות כבדה מעצם העובדה שיידרש לחתום על הכרעותיו. השופט זוכה בהערכה באופן פרסונלי בגין פסיקותיו וניתוחו המשפטי. קשה אפוא לקבל הטענה כי דווקא בהקשר של ביקורת, או של פרסום נתונים באשר לתיקים שהועברו לטיפולו – הקשר שיכול להניב פרסומים חיוביים, שליליים או ניטראליים – דווקא אז תימחק זהותו מפני המערכת. ההנחה כי פרסום אודות הספקיו יפגע בשופט, בביטחו או בשלוות הנפש שלו יותר מכפי שיש בפרסום ביקורת חריפה אודות פסיקתו, משקפת הענקת משקל עודף דווקא לנתונים אלה ולא להיבטים האיכותיים שבעבודת השופט.

למען הסר ספק אבהיר, כי איני חולקת על כך שדברי ביקורת יכולים להיאמר באופן פוגע, מעליב, ולעיתים אף מרושע, וכאשר הם נושאים אופי כזה הם אינם תורמים לעבודת השופט. עניין זה ראוי שיינתן לו משקל, וכך גם יעשה. יחד עם זאת, אני סבורה כי המבוכה וחוסר הנוחות שעשויים להיגרם, הם כאלה שהשופט חשוף אליהם ממילא גם כיום, גם אם בלבוש אחר.

ג. חשש מפני שימוש לרעה במידע הפרסונלי

80. המערערים טענו עוד כי במסירת נתונים פרסונליים יש פוטנציאל רב יותר לשימוש לרעה במידע מכפי שהוא קיים ביחס למידע מערכת. איני חולקת על כך. ניתן להעלות על הדעת דרכים שונות לשימוש לרעה במידע המבוקש כאשר הוא מזוהה עם שופט מסוים, חלקן הועלו באופן זה או אחר על-ידי המערערים. כך, באמצעות פרסומים שעשויים לפגוע בשופט ולהכפישו ברבים, בין אם מדובר בפרסומים בקשר לתיק קונקרטי, ובין אם מדובר בניסיון להשפיע על כהונתו של השופט ועל קידומו; כך לצורך שימוש במידע כדי לבקש העברת תיק לדיון בפני שופט אחר ובאופן זה לנסות ולהביא את העניין בפני מותב שנראה "נוח" יותר לאותו בעל-דין. ניתן, למשל, להעלות על הדעת מצב בו מתבקשת העברת הדיון הקבוע בפני שופט פלוני לטיפולו של שופט אחר מהטעם שמדובר בעניין שחשובה ההכרעה המהירה בו ומן הנתונים שפורסמו עולה כי השופט פלוני עמוס ביותר.

81. אודה כי החשש שהועלה מפני חלילה שימוש מניפולטיבי או בלתי אחראי בנתונים אכן הטריד אותי. כאמור, הנתונים המבוקשים אינם יכולים לתת ביטוי למסירות, לרצינות ולהשקעה המאפיינות את עבודת השופטים כפי שרבים בציבור, חלקם מתדיינים ובאים בשערי בית המשפט, מכירים אותה. הם מאפשרים הצגת תמונה חלקית ובלתי מדויקת שיהיה בה כדי להשפיע על תדמיתו של שופט, וכפועל יוצא מכך עשויים להשפיע גם על הלגיטימיות של החלטותיו. בסופו של דבר הגעתי למסקנה כי החשש מפני ביזויו של שופט ופגיעה בכבודו על בסיס הנתונים האמורים ראוי לקבל משקל בסופה של דרך, אך לצד זאת אבקש לפרוש שורת טעמים שאינה מאפשרת לקבל את טענות המערערים בהקשר זה במלואן.

ראשית, החששות שהעלו המערערים בהקשר זה, גם אם אינם משוללי יסוד, הם במידה רבה ספקולטיביים. יש לקוות שפרסום המתבסס על הנתונים המבוקשים ייעשה בזהירות ובאחריות המתחייבת בסיקור בעניינה של מערכת המשפט (השוו: עניין באדי בעמ' 610). יש לקוות כי תישמר ההקפדה על קבלת תגובת המערערת 1 בטרם פרסום

וייעשה מאמץ להציג הנתונים באופן מלא והגון. אני תקווה כי רובם ככולם של כלי התקשורת יידעו לשמור, כחלק מן "העיתונות האחראית" (ע"א 751/10 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין-אורבך (8.2.2012)), על חובתם לציבור בסיקור ודיווח הוגנים ומבוססים. כמוכן, ישנה אפשרות שיהיו גם פרסומים בהם לא תישמר הקפדה שכזו. ואולם, איני סבורה כי על סמך אפשרות זו, שאני מניחה כי תהא בבחינת החריג לכלל, נכון וראוי יהיה להגביל את זכותו של הציבור למידע אודות הרשות השופטת, שהשפעתה על מציאות חייו כה משמעותית.

בנוסף, במקרה של פרסומים המבקשים להשפיע על שופט בשל טיפולו בתיק מסוים, שאין חולק על הפסול שבהם, דומה כי זהו אחד מ"סיכוני המקצוע". השופט נושא בכהונה ציבורית, מתבררים בפניו, באולם פתוח, תיקים שלציבור עניין בהם ואשר זוכים לא אחת לסיקור תקשורתי. תשובה חלקית לחששות אלה טמונה בסעיף 71 לחוק בתי המשפט, האוסר פרסומים על הליך פלילי תלוי ועומד בבית המשפט, הלא הוא איסור הסוביודיצה. כידוע, השימוש באמצעי זה הינו נדיר, ובפרט לאחר תיקון החוק בשנת תשס"ב, כך שהועמד רק על הליכים פליליים והוצאו מתחולתו הליכים אזרחיים, ובשים לב למדיניות המרוסנת ביותר שנוקטת התביעה בהקשר זה (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1102 הנחיות לתובעים בנושא העמדה לדין בעבירת ה"סוב-יודיצה" (25.8.2005)). יחד עם זאת, זהו אמצעי קיים. בנוסף, אני רואה קושי בגישה הרואה הבדל של ממש בין פגיעה בשופט שתיגרם כתוצאה מפרסום אודות "יעילותו", בהתבסס על נתונים כמותיים חלקיים, לפגיעה בו כתוצאה מפרסום בלתי-מחמיא ובוטה אודותיו, אודות מזגו השיפוטי, פסיקתו והנמקותיו. דומני כי מבין השניים קשים הם יותר הפרסומים התוקפים את מקצועיותו של השופט, את אישיותו או שיקול דעתו, ואשר נוגעים למאפייני היסוד של התאמתו לכהונה. פרסומים שכאלה אין להבנתי כוונה למנוע (לאחרונה התפרסמו אמנם ידיעות על פתיחה בחקירה בשל פרסומים מכפישים נגד שופטים באינטרנט, אך מדובר במקרים קיצוניים המעוררים חשד לעבירה פלילית ואין הנדון דומה לראיה).

אשר לטענה בדבר אפשרות שימוש בנתונים שהתבקשו לצורך פגיעה בקידומו של שופט, ברי כי אין רצון לעודד שימוש שכזה במידע. יחד עם זאת, גם כאן איני סבורה כי החשש האמור יכול להצדיק הימנעות ממסירת הנתונים מתחילה. יוטעם כי קידומו של שופט אינו נתון למשפט הציבור – הגם שבאפשרותו של זה להגיש התנגדות למינוי – אלא הוא נתון בידי הוועדה למינוי שופטים. בפני הוועדה למינוי שופטים מונח כלל החומר הרלוונטי לעניינו של השופט, לרבות חומר הנוגע לאיכות עבודתו של השופט, דוגמת החלטות ופסקי דין שהוציא תחת ידו, כמו-גם נתונים

נוספים שמהם ניתן ללמוד על תפקודו. הנה כי כן, הליך הבחירה מבוסס על תמונת נתונים מלאה ככל הניתן ועל כן לא הפרסום בתקשורת על בסיס נתונים חלקיים הוא שיקבע את גורלו.

לבסוף, החשש שצוין מפני שימוש מניפולטיבי בנתונים לצורך Forum Shopping אכן יכול להסב מבוכה מיותרת לשופט, כמו-גם להכביד הכבדה מיותרת על בתי המשפט. יחד עם זאת, גם בעניינים אלה ההכרעה צריכה להיות עניינית. לאור העובדה שהנתונים מציגים תמונה חלקית ובלתי-מדויקת, די לטעמי בנימוק זה כדי לדחות על בסיסו, במקרים שהדבר מתבקש, טענות ובקשות מעין אלה.

82. אשוב ואדגיש כי אין באפשרותי לשלול האפשרות שהמידע המבוקש ישמש למטרות אחרות מפרסומים שמטרתם ייעול המערכת או סיוע לציבור המתדיינים. ייתכן אף ייתכן שימש לניסיון להלבין פני שופטים ככלל ומי מהם כפרט. בסוגיה זו התלבטתי ביותר, ושבתי ובחנתי את הדברים, אך לבסוף שוכנעתי, דווקא מתוך היכרותי ארוכת השנים – כסגורית, כפרקליטה, וכשופטת – את השופטים, את המערכת אליה הם משתייכים על ערכאותיה ואת האתוס שלה, כי החוסן הפנימי, דרך התנהלותם והאמונה בצדקת הדרך המלווה את השופטים, יאפשרו להם להתמודד עם הפרסומים ולהמשיך ולמלא בדבקות את משימותיהם. החשש הנזכר לא ירתיע את השופטים ולא יפגע לא בפומביות ובשקיפות, לא בהכרה בחשיבות חשיפתם של הציבור ואמצעי התקשורת לפעילות בתי המשפט ולהצגת הדברים כהווייתם ברכים. מבחנו של בית המשפט אינו רק בכך שהוא עושה מלאכתו נאמנה, אלא גם בנכונותו לחשוף את דרכי פעילותו כמתחייב לפי החוק.

ד. פגיעה ביכולת המערכת לגייס לשורותיה את מיטב המועמדים

83. המערערים הוסיפו וטענו כי העברת מידע פרסונלי חלקי ומטעה עלולה לפגוע ביכולתה של המערכת הציבורית לגייס לשורותיה את מיטב המועמדים. בכל הכבוד, מדובר בהשערה גרידא. הצורך להבטיח את יכולתה של המערכת לגייס לשורותיה מועמדים מתאימים לשפיטה אינו נתון בספק. יחד עם זאת, המתמנה לשפיטה יודע כי מעשה השפיטה נעשה כאמור באולם של זכויות. בחירתו בשפיטה היא בחירה בדרך חיים שהשקיפות היא מאפיין מרכזי שלה. המתמנה לשפיטה מודע לכך שיידרש לחתום על הכרעותיו, שנויות במחלוקת ככל שתהיינה. בהינתן שהוא מביא בחשבון נתונים אלה בטרם הגיש מועמדותו לשפיטה, קשה לקבל שדווקא פרסום הנתונים המבוקשים הוא שיגרום למועמדים פוטנציאליים שלא להגיש מועמדות לשפיטה.

84. לפניה אל שיטות משפט זרות בענייננו יש תועלת מוגבלת, שכן הסוגיה של שקיפות בתי המשפט, הביקורת והבקרה עליהם, שונה משיטה לשיטה וכרוכה במידה רבה בשאלות נוספות שאין זה המקום להידרש אליהן, דוגמת אופן מינוי השופטים, תפיסת תפקידו של השופט ומעמדו, ומנגנוני הביקורת להם נתונים בתי המשפט. בנוסף, ישנה משמעות לכך שהסדר החוקי באשר לזכות למידע שונה באופיו ממדינה למדינה ומשנחקק בישראל חוק חופש המידע, הרי המענה לערעור צריך להימצא בגדריו ולא מעבר לים. יחד עם זאת, דומה כי דווקא בסוגיה שהועמדה במוקד הערעור – תוצאות גילוי המידע על עצמאות השופטים ואמון הציבור בהם, וממילא גם על תקינות פעולתם של בתי המשפט – יש בבחינת המשפט המשווה כדי לספק אישור נוסף לכך שגילוי המידע לא יביא עמו פגיעה קשה וחמורה למערכת בתי המשפט.

85. החוקים המבטיחים במדינות שונות את נגישותם של האזרחים למידע המוחזק בידי רשויות השלטון שונים בהיקפם ובגישה שהם משקפים ביחס למימוש הזכות למידע. כך, ישנם חוקים שנקטו גישה "מוסדית", דהיינו הם מגדירים אילו גופים ייחשבו "Public Authority" עליה חל החוק, בעוד מדינות אחרות נקטו גישה פונקציונלית המגדירה מסמכים שיגולו, ללא קשר לזהות הגוף המחזיק בהם. ישנן מדינות שחקיקתן מתייחסת מפורשות לזכות למידע שבידי הרשות השופטת, אך ישנן גם מדינות שאין בחקיקה שלהן התייחסות קונקרטי לנושא זה (ראו: Open Justice Initiative, Report on Access to Judicial Information (Draft of March 2009),

(<http://www.freedominfo.org>). מדינות רבות חריגו את הרשות השופטת מתחולת חוק חופש המידע שלהן (דוגמת דנמרק, ארה"ב ובלז), אך ישנן גם מדינות שהחילו, במפורש או במשתמע, את הזכות למידע גם על הרשות השופטת, ולפחות ככל שהדבר נוגעת לפן האדמיניסטרטיבי של פעולתה. כזהו למשל המצב בבלגיה, ברפובליקה הדומיניקנית, בג'מאיקה, בפקיסטן, בסלובקיה, בדרום אפריקה, בתאילנד, בטרינידד וטובגו, וכמוכן בישראל (David Banisar "Freedom of Information Around the World" (2006), available at: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf).

עוד מעניין לציין בהקשר זה כי האמנה בדבר גישה למסמכים רשמיים משנת 2009 (International Convention on Access to Official Documents) מכירה בזכות

כללית לגישה למסמכים רשמיים הנמצאים בידי רשויות ציבוריות במדינות השונות. הגדרת "רשות ציבורית" לפי האמנה כוללת גם "Legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law" (Article 1(2)a(i)(2)). האמנה טרם נכנסה לתוקף, שכן טרם אושרה על-ידי המספר המינימלי של מדינות מאשררות.

86. בסוגיה הספציפית של פרסום נתונים אודות פעילות בתי המשפט, הרי שמרבית המידע והנתונים המתפרסמים במדינות השונות נוגע לתיקים שהסתיימו. דהיינו, ככלל אין מתפרסמים נתונים אודות תיקים תלויים ועומדים. ככלל, בדיקתנו העלתה כי אכן אין מתפרסמים נתונים אודות תיקים פתוחים בבתי המשפט תוך קישורם לזהות השופט המטפל בהם. לכלל זה נמצאו שני חריגים משמעותיים.

החריג האחד הינו בית הדין האירופי לצדק של האיחוד האירופי, אשר מפרסם סטטיסטיקה הנוגעת לפעילות השיפוטית של בית הדין. בין היתר מתפרסמים נתונים באשר לפעילותם של נשיא בית הדין וסגנו, ובכלל זה גם תיקים שנותרו פתוחים על שולחנם. יחד עם זאת, באשר לשאר השופטים מפורסם מספר התיקים הפתוחים, בלא פילוח לפי שם שופט (ECJ Annual Report, available at:)

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-03/en_version_provisoire_web.pdf).

חריג שני, שלטעמי הינו משמעותי ביותר, קיים בבתי המשפט הפדרליים של ארצות הברית. כפי שהוזכר, חוק חופש המידע הפדרלי של ארה"ב החריג מתחולתו את מערכת בתי המשפט (Freedom of Information Act (FOIA) 5 U.S.C. § 552). בתי המשפט המדינתיים בארה"ב מפרסמים מידע אודות פעילותם באופן כללי, ללא ייחוס לשופט מסוים. ואולם, בהתאם לחוק פדרלי שנחקק ב-1990, Civil Justice Reform Act (להלן: CJRA), מתפרסם מידע הנוגע לעומס התיקים של שופטי המערכת המשפטית הפדרלית. החוק נחקק על רקע הרצון להפחית את עלויות ניהול ההליכים האזרחיים ולצמצם עיכובים בהליכים אלה. הוא עושה כן, בין היתר, על-ידי פרסום מידע באשר לתיקים (לרקע לחקיקת החוק ראו: Patrick Johnston, *Civil Justice Reform: Juggling Between Politics and Perfection*, 62 Fordham L. Rev. 833, 837 – 849 (1994); R. Lawrence Dessem, *Judicial Reporting Under the Civil Justice Reform Act: Look, Mom, No Cases!*, 54 U. Pitt. L. Rev. 687, 689 - 694 (1993)). (להלן: Dessem). בין היתר מורה החוק, בסעיף 476, על פרסום דו"חות דו-שנתיים הכוללים רשימה, לפי פירוט שמי של שופטים, של בקשות אשר לא ניתנה בהן

החלטה למעלה משישה חודשים, תיקים שנשמעו באולם ואשר לא ניתנה בהם החלטה למעלה משישה חודשים, ותיקים אזרחיים אשר נותרו פתוחים מעל לשלוש שנים (ראו למשל: <http://www.uscourts.gov/uscourts/statistics/cjra/2010-03/CJRAMar2010.pdf>). בהתאם לחוק לא די בסכימה של מספר התיקים המעוכבים, אלא יש לצייןם לצד פרטיו המזהים של התיק.

מעניין לציין כי במסגרת הדיון סביב החוק בארה"ב נשמעו טענות וטעמים דומים לאלה שנשמעו בפנינו. כך, למשל, צוין כי ישנן סיבות מוצדקות התורמות לעומס על מערכת בתי המשפט הפדרליים, דוגמת תיקים שהטיפול בהם מתארך עקב נסיבות שאינן תלויות בשופט או שהעיכוב הוא הכרחי או הולם בשים לב לנסיבות המקרה; ריבוי התיקים במערכת המשפט הפדרלית; מחסור בתקני שופטים; חוסר יעילות המיוחסת לסיבות מבניות של בתי המשפט; ומורכבות התיקים. למולם נמנו סיבות שאינן יכולות להצדיק את תמונת העומס הקשה על בתי המשפט, ונעוצות ברובן בשופט המטפל, דוגמת חוסר-יעילות שאינו נובע מסיבות מערכתיות; חוסר החלטיות; מגבלה אישית; או אי-גילוי חריצות בטיפול בתיקים (Charles Gardner Geyh, *Adverse Publicity as a Means of Reducing Judicial Decision-Making Delay: Periodic Disclosure of Pending Motions, Bench Trials and Cases Under the Civil Justice Reform Act*, 41 Clev. St. L. Rev. 511513 – 519 (1993)). במסגרת ההליכים שקדמו לחקיקת החוק טען השופט Robert Peckham כי פרסום מידע הנוגע למספר התיקים בהם נרשם עיכוב, בלא צירוף הסבר מתאים לסיבת העיכוב, עלול לגרום להטעיית הציבור (Dessem, p.692). בדומה, ה-Seventh Circuit Bar Association, טענה במסגרת התנגדותה כי פרסום מידע באשר לסטאטוס של בקשות ובאשר לסגירת תיקים, עלול להוביל למסקנות שטחיות, שהרי לא נלקחים בחשבון גורמים כגון גודלם היחסי של תיקים, ועומס על מחוז מסוים, עיכובים שמקורם במחסור בשופטים במחוז מסוים, או עיכובים שיסודם בבקשות שהגישו הצדדים. לשם התמודדות עם קושי זה החוק מאפשר לשופטים להוסיף את סיבת העיכוב בתיק, אפשרות שהועלתה גם על-ידי לעיל (שם, בעמ' 693 - 695). במאמרו, מצביע Geyh על כך שמנגנונים אלטרנטיביים, רשמיים ובלתי-רשמיים, להתמודדות עם עיכוב בטיפול בתיקים תלויים ועומדים הוכחו כבלתי-אפקטיביים באופן מספק, וכך עלה ערכו של פרסום נתונים אודות תיקים שהטיפול בהם מתעכב כאמצעי משמעותי להתמודדות עם בעיה זו (Geyh, בעמ' 520 – 527). להצגה ביקורתית יותר של מקור הדרישה שבסעיף 476 ל-CJRA ראו Johnston, p.858 – 859, אשר עומד גם על החשש, שהועלה אף בפנינו, מכך שהשופטים ייבחנו בעיקר על-פי סטנדרד מדיד שאינו יכול לתת ביטוי מלא לאופן תפקודו השיפוטי).

יצוין כי במאמרו, שפורסם 3 שנים לאחר חקיקת CJRA, טען Dessem כי ככלל הקפידו עיתונאים אשר פרסמו כתבות בנושא לכלול את הסיבות לעיכובים, ככל שדיווחו השופטים על כאלה (בעמ' 701). עוד ראוי לציין כי הגם שהמאמר התפרסם שלוש שנים בלבד לאחר חקיקת ה-CJRA, הוא הצביע על מגמה של שיפור בהיקף העיכובים שדווחו. המאמר אינו בוחן את השפעת הפרסום על אמון הציבור במערכת המשפט, אך הצביע על כך שלא נכתבו כתבות רבות בנושא ועיקר העיסוק בעניין היה בעיתונים המיועדים לקהילה המשפטית (שם, בעמ' 699 ו-706 - 707). מאמר מאוחר יותר הצביע אף הוא על מגמה של צמצום בעיכובים בטיפול בתיקים (Jeffrey J. Connaughton, *Judicial Accountability and the CJRA*, 49 Ala. L. Rev. 251, 253 (1997)). יחד עם זאת צוין שם כי נתוני תוכנית "פיילוט" שנערכה בנושא הצביעו על כך שרוב מכריע (85%) של שופטי המחוזות שהשתתפו בתוכנית לא שינו בעקבות החוק את האופן בו ניהלו את התיקים שלפניהם.

87. המאמרים המעטים שעלה בידנו לאתר ביחס להשפעת דרישת הדיווח ב-CJRA על המערכת המשפטית אינם עדכניים, ומשכך יכולתם להעריך את ההשפעה ארוכת הטווח של החוק על המערכת המשפטית ועל אמון הציבור במערכת זו מוגבלת. בהתאם למאמרים אלה, נכון למועד פרסומם, היו אינדיקציות לכך שה-CJRA משיג את מטרתו ומביא לקיצור משכי הטיפול בתיקים (Geyh, בעמ' 532 - 534). יחד עם זאת, גם כיום, למעלה מעשרים שנים לאחר חקיקת החוק, חובת פרסום התיקים המטופלים לפי שופטים בעינה עומדת ויש בכך משום אינדיקציה לכך שהחוק לא גרם נזקים למערכת ולתפקודה. חיזוק מסוים לדברים ימצא בכך שבשנת 2009 הביעה ה-Judicial Conference, המורכבת משופטים במערכת המשפט הפדראלית, את תמיכתה בחוק, כשהצביעה על הרחבת נגישות הציבור למידע זה בכך שכל הדוחות הנעשים לפי דרישות חוק ה-CJRA יהיו זמינים באתר בתי המשפט ללא תשלום (New release, *Judiciary Approves Free Access to Judges' Workload Reports: Courtroom Sharing for Magistrate Judges* (15.9.09), available at:

http://www.uscourts.gov/News/NewsView/09-09-15/Judiciary_Approves_Free_Access_to_Judges%20%80%99_Workload_Reports_Courtroom_Sharing_for_Magistrate_Judges.asp).

כמובן, ניתן לטעון כי העובדה שהחוק תרם כפי הנראה לצמצום העיכובים בטיפול בתיקים אינה מעידה על כך שהדבר לא פגע באופן טיפולם של השופטים בתיקים, באורך הרוח שלהם בשמיעת התיקים, בעומק ההנמקות שניתנו בפסקי הדין וכיו"ב. יחד עם זאת, ניתן גם להניח כי כעבור תקופה כה ממושכת מאז נחקק החוק, לו היתה

טענה שכזו, היו הדברים מוצאים ביטוי, בין אם בכתיבה האקדמית, בין אם בדיונים על הרחבת הנגישות לדו"חות בשנת 2009.

בסיכומם של דברים, בארצות הברית מתפרסמים על-ידי בתי המשפט הפדרליים נתונים דומים לאלה שהתבקשו בענייננו. אמנם, איננו יכולים להסיק מסקנות קונקלוסיביות על השפעת הפרסום על איכות השפיטה ועל תפקוד השופטים בעקבותיו, אך מעצם כך שהחוק קיים כבר שנים רבות ולאחרונה הוחלט על הרחבת נגישותו של הציבור למידע – הגם שאין זה ברור האם ההחלטה יושמה – ניתן להסיק כי ככל הנראה אין טענות משמעותיות בדבר נזקים שגרם החוק לתפקוד בתי המשפט ככלל ולתפקוד השופטים בפרט.

פעילות נציבות תלונות הציבור על שופטים וביקורת הציבור

88. עניין אחרון שאבקש להתייחס אליו בטרם סיום הוא טענת המערערים כי האיזון הראוי בין אינטרס השמירה על עצמאות שיפוטית לחובת הדיווח של השופטים, נקבע על-ידי המחוקק במסגרת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים. אכן, בהקמת נציבות תלונות הציבור על שופטים גובש מתווה שיאפשר ביקורת חיצונית על השופטים ובחינה אמיתית ועניינית של התלונות המוגשות נגדם, תוך שמירה על כבודה של מערכת השיפוט ועל יוקרתה (שטרסברג-כהן וסבוראי – משפט וממשל, בעמ' 373). ברוח זו ניתן היה גם לסבור כי העובדה שקיים גוף המפקח על בתי המשפט בשוטף די בה כדי להבטיח את הביקורת על הרשות הציבורית ועל כן נחלש הצורך בביקורת הציבורי עליה (והשוו עניין שידורי קשת, בפסקה 81).

איני מקבלת גישה זו. ראשית, לטעמי, העובדה שישנו גוף שייעודו לפקח אינה מייתרת את הצורך בביקורת ציבורית וודאי שאינה יכולה לשלול מן הציבור, בהיעדר הצדקה של ממש לכך, את זכותו לפקח ולבקר את רשויות השלטון (והשוו לעמדתי בעניין רשות החברות הממשלתיות, בפסקה 33). "ביקורת מטעם הציבור היא ביקורת ראויה ורצויה. אין לדכא אותה. ראוי לעודד אותה. במדינה דמוקרטית היא חשובה לעיתים מביקורתם של בתי המשפט" (עניין משרד החינוך, בפסקה 11 לפסק דינו של המשנה לנשיא א' ריבלין). במיוחד נכונים הדברים ביחס לפעולת הנציבות שככלל מונעת עם הגשת תלונה ועל כן אין ערובה לכך שתקיף את כל היקף הפעילות של מערכת בתי המשפט. בפרט נכונים הדברים בהתחשב בכך שניתן להניח שישנם מקרים בהם אין מוגשות תלונות על-ידי צדדים להליך המשפטי. דווקא מטעם זה יש מקום לאפשר את מערך הביקורת הנוסף שמספק הציבור. במילים נוספות, הביקורת המופעלת על-ידי הנציבות וביקורת הציבור פועלות במישורים שונים ומשלימות זו את זו. קשה

לקבל, גם בהינתן מעמדם המיוחד של השופטים, כי תוענק להם חסינות בפני חוק חופש המידע, בשונה מכל המערכות האחרות, ובפרט מקום שהמחוקק קבע אחרת.

סיכום ומסקנות

89. חוק חופש המידע קובע, כפי שעמדתי על כך בתחילת הדיון, כלל רחב של זכאות הציבור לעיין במידע המצוי בידי הרשות הציבורית. במילים אחרות, הכלל הוא של מסירת המידע ומקום שהרשות מבקשת להימנע מגילוי יכולה היא לעשות כן אם נמצא כי מתקיים סייג מן הסייגים הקבועים בחוק. יש להביא בחשבון את האינטרס הציבורי בגילוי המידע ולבחון האם ראוי הוא האיזון שהפעילה הרשות הציבורית בין מכלול השיקולים הרלוונטיים. בין היתר יילקחו בחשבון העניין הציבורי במידע אל מול הפגיעה הצפויה באינטרס הרשות כתוצאה מגילוי המידע; האפשרות לצמצם את הפגיעה באינטרס זה תוך הגשמת הזכות למידע על-ידי פרסום המידע בחלקו או תוך השמטת פרטים מסוימים שההערכה היא שיגרמו את עיקר הפגיעה באינטרס הרשות. יש לבחון את מכלול השיקולים שהיה על הרשות להביא בחשבון לצורך החלטתה אם להימנע מחשיפת המידע ולבחון את האיזון ביניהם ואת סבירותו.

המסקנה אליה הגעתי בסופה של דרך הינה כי למשיבים עומדת הזכות לקבל את המידע המבוקש, משלא שוכנעתי כי קיימת ודאות קרובה לקרות הפגיעה במערכת בתי המשפט, שלטענת המערערים תיגרם כתוצאה ממסירת המידע. בבסיס טעמי עומדות תכליות חוק חופש המידע, מאפייניה של מערכת בתי המשפט, שקיפות פעולתה ופומביותה, הצורך בשמירת אמון הציבור במערכת, אופיו של התפקיד השיפוטי ומעמדם של השופט ובית המשפט.

90. הצדדים לעתירה. כאמור, ישנה חשיבות מיוחדת לאופייה ולמהותה של הרשות הציבורית שגילוי מידע אודותיה מתבקש, "ומותר להניח כי קיים יחס ישיר בין חשיבותה ומידת השפעתה של הרשות הציבורית על ענייניו של הציבור ובין עוצמת האינטרס הציבורי הקיים בחשיפת המידע הנוגע לפעולותיה ולהחלטותיה" (עניין המועצה להשכלה גבוהה, בעמ' 249). המידע המבוקש נוגע לרשות השופטת, שיקשה לחלוק על מעמדה הרם ועל כך שהיא מהרשויות המשפיעות ביותר. לבתי המשפט תרומה נכבדת בהתוויית נורמות וסטנדרטים, פעולתם נוגעת לכל היבטי פעולתה של המדינה ולכל תחומי חייהם של הפרט והחברה. האינטרס הציבורי בהכרת פעילותה של מערכת המשפט, על היבטיה השונים, הוא אפוא ברור.

מן העבר השני יש בענייננו חשיבות גם לאפיונם של מבקשי המידע, אשר לדבריהם חפצים במידע לשם מילוי תפקידם העיתונאי. הזכות לקבל מידע לא הותנתה בחוק בכך שמבקש המידע יציג טעמיו לכך (סעיף 7(א) לחוק). יחד עם זאת, ברי כי ככל שעניינו במידע של המבקש משרת תכלית קונקרטית משמעותית יותר מבחינתו, עשוי הדבר להוות שיקול התומך במסירת המידע (ראו: עניין רשות החברות הממשלתיות, בפסקה 10; עניין שידורי קשת, בפסקה 10 לפסק דינו של השופט י' דנציגר). פעילותם של עיתונאים וכלי תקשורת היא ערוכה לקיומה של חברה חופשית ומתוקנת. "הם אמצעי חיוני להגשמת חופש הביטוי ולמימוש אפשרותו של הציבור למתוח ביקורת על פעולות השלטון ולתרום לכינונה של תרבות שלטונית נאותה. תרומתם של גופים וגורמים מעין אלה לעיצוב פניה של החברה מותנית במידה רבה ביכולתם לממש את הזכות למידע" (עניין רשות החברות הממשלתיות, בפסקה 36). בעולם המודרני, על שלל כלי התקשורת ואפשרויות הפצת המידע בטכנולוגיות הקיימות, התקשורת היא האמצעי המרכזי שבאמצעותו מממש הפרט את זכותו למידע, להחלפת דעות ולגיבושן (ראו גם עניין עיתון הארץ, בעמ' 479-480). התקשורת היא צינור מרכזי באמצעותו נהנה הציבור מפומביות ההליכים בבתי המשפט ולומד, מפי העיתונאים המגיעים תדיר לאולם, אודות דיוני בית המשפט ופסיקתו.

בהתחשב בחשיבותה הציבורית של פעולת בתי המשפט ובעניין שיש לציבור להכירה, בהתחשב בכך שהמידע המבוקש הוא מידע מינהלי שבידי המעוררת 1 ולכן נכנס תחת הזכות למידע לפי החוק, ובשים לב לכך שהמידע מתבקש על-ידי המשיבים לצורך מילוי תפקידם העיתונאי, וממלאים על כן תפקיד חשוב בהגשמת זכות הציבור למידע, אני סבורה כי קיים למשיבים אינטרס ציבורי בגילוי המידע.

91. הבטחת אמון הציבור ברשויות הציבור היא מתכליותיו המרכזיות של חוק חופש המידע. החוק מבטא גישה הגורסת כי שקיפות פעולותיהן של רשויות הציבור והאפשרות לבקרו על בסיס המידע שגילו, יובילו לחיזוק אמון הציבור ברשויות ולשיפור פעולתן. אמון הציבור הוא תנאי הכרחי ליכולתו של השופט למלא את תפקידו. אמון הציבור ברשות השופטת הוא תנאי יסודי, בסיסי לפעולתה האפקטיבית של מערכת זו, וממילא גם לקיומה של הדמוקרטיה. לא ייתכנו חיים בחברה מתוקנת אם אין הפרט נותן אמונו ברשות השופטת כמנגנון להכרעה בסכסוכים ולבירור והגנה על זכויותיו (ראו גם ברק - שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 49). אכן:

"אמון הציבור ברשות השופטת הוא הנכס היקר ביותר שיש לה לרשות זו. זהו גם מנכסיה היקרים ביותר של האומה. ידועה

אמרתו של דה-בלזק, כי חוסר אמון בשפיטה הוא תחילת סופה של החברה... ודוק: הצורך באמון הציבור אין פירושו הצורך בפופולאריות. הצורך להבטיח אמון פירושו הצורך לקיים את תחושת הציבור, כי ההכרעה השיפוטית נעשית באופן הוגן, אובייקטיבי, ניטרלי, ללא נטייה. לא זהותם של הטוענים אלא משקלם של הטוענים הוא שמכריע את הדין. משמעותה ההכרה, כי השופט אינו צד למאבק המשפטי, וכי לא על כוחו שלו הוא נאבק, אלא על שלטונו של החוק" (עניין צבן, בעמ' 148; כן ראו בד"מ 2461/05 הנ"ל, בעמ' 461).

כפי שפירטתי לעיל, מתוך הכרה בכך שהבטחת אמון הציבור במערכת השפיטה אינה צורך לשעה, אלא זהו "צורך נמשך" (עניין צבן, שם), פעילות מערכת בתי המשפט מתאפיינת בשקיפות וחשיפה בפני הציבור. כך בפומביות ההליכים, כך בפרסום החלטות שיפוטיות, כך בדו"חות שמפרסמת המערערת 1 ומספקים תמונה עשירה בפרטים אודות פעילות בתי המשפט. לא בכדי פרשתי את מאפייני פעולתם של השופטים ואת מכלול המנגנונים שיש בהם כדי להוות בקרה וביקורת על פעולתם. אלה מראים כי למעשה כל היבטי הפעילות של המערכת ושל שופטיה, שקופים וגלויים בפני הציבור, או שהם נתונים לביקורת. בפרט ראוייה להדגשה העובדה ששקיפות פעולתם של בתי המשפט אינה אך שקיפות מערכתית. במשימה החשובה, הרגישה והמורכבת מכל, השפיטה, השקיפות הינה פרסונלית. שמם של השופטים מופיע על גבי כל החלטה שיצאה תחת ידם וזאת ללא יוצא דופן, גם במקרים בהם התוצאה תהיה קשה למי מהצדדים והשופט צפוי לחוות ביקורת קשה מהצדדים, או מן הציבור, ואף במקרים, הגם שחריגים, בהם לא ניתן לשלול כי החלטתו תעמיד אותו חלילה תחת איום כזה או אחר (וכבר היו דברים מעולם. כמובן, במצב אחרון זה אין ציפייה שהשופט יתמודד לבדו עם הסיכון שנוצר, אלא שהפיתרון הינו אבטחתי וגם אז אין נמנעים מפרסום שמו).

על רקע זה, כאשר השופטים מתנהלים בשקיפות וחשופים באופן מתמיד לביקורת, שלעיתים היא בלתי-עניינית, בוטה ומתלהמת, ומתייחסת לשיקול דעתם ולהתנהלותם המקצועית, קשה לקבל את טענת המערערים כי דווקא פרסום הנתונים המספריים אודות התיקים שבטיפולו של כל שופט הוא שיוביל לפגיעה קשה בהם שסופה פגיעה בעצמאותם השיפוטית ובאמון הציבור בהם. קשה לקבל כי דווקא ביקורת על תפוקה או קצב טיפול בתיקים היא שתזכה, גם בעיני השופטים, למשקל רב יותר ומשמעותי יותר מכפי שיש לביקורת אודות שיקול דעתם המקצועי. עמדה זו עומדת בסתירה לשקיפות ולאופן ההתנהלות המאפיינים את המערכת ביומיום, באולם בית המשפט ובפסיקת הדין.

92. המערערים ביקשו להצביע על שורה של תוצאות שיגרום פרסום הנתונים, שבמוקדם הפגיעה בשופטים, בביטחונם ובשלמות הנפש שלהם ואשר יובילו לפגיעה בעצמאותם השיפוטית ובאמון הציבור בהם. לשיטתם, ישנה ודאות קרובה להיגרמן של תוצאות אלה ומשכך קיימת ודאות קרובה לשיבוש תפקודה התקין של המערכת. להשקפתי, העצמאות השיפוטית, השקיפות ואמון הציבור ראויים להישמר מכל משמר לשם הבטחת תקינות פעולתם של בתי המשפט. ואולם, איני סבורה כי הוכחה ודאות קרובה לכך שייפגע תפקוד המערכת. זאת, גם בהינתן העובדה שהתמונה שתוצג לציבור תתבסס לכאורה על הנתונים המבוקשים ועל כן תיצור תמונה חלקית בלבד.

במסגרת הדיון הצבעתי על כך שגם אם לא ניתן לשלול באופן מוחלט את האפשרות להתרחשות התוצאות שמהן חוששים המערערים, דוגמת הפגיעה בשמם הטוב, החשש מכך שיוערכו רק על בסיס הנתונים המספריים או גרימת מבוכה להם, הרי תמונת הדברים מורכבת בהרבה ואינה מאפשרת לקבל הטענות כפשוטן. כך, רבות מהטענות שהועלו ביקשו להצביע על כך שהמידע השגוי יביא למציאות בה ימצא השופט עצמו רדוף ולחץ באופן שעצמאותו השיפוטית תיפגע וכפועל יוצא מכך גם תפקוד המערכת, כי יהיה נתון לפרסומים בלתי-מדויקים ומביכים, או כי ייעשה ניסיון להשתמש במידע נגדו. ואכן, איני יכולה לשלול האפשרות שיהיה גם מי שיבקש לעשות שימוש במידע באופן שלילי, שאינו מכוון אך לשיפור המערכת (בהקשר זה אציין כי העובדה שהמשיבים מעוניינים רק במידע אודות שופטי הערכאות העליונות – בית המשפט העליון ובתי המשפט המחוזיים – יכולה אכן לעורר תהיות עד כמה נחוץ להם המידע לשם הצגת העומס על בתי המשפט, שהרי ברור גם להם כי אין בידם מידע מלא לשם כך וברי כי עומס משמעותי ביותר מוטל על בתי משפט השלום. יחד עם זאת, איני רואה לתת לעניין זה משקל משהסיבות לבקשה אינן ידועות לנו). ככל שאיני יכולה לשלול אפשרות שכזו, לא ניתן גם לקבוע כי היא תתממש. אכן, כפי שהצבעתי על כך, ברבות מטענות המערערים יש מימד ספקולטיבי. רבות מהן מתייחסות לחשש מפני הפרסום השלילי, אך אינן נותנות משקל לאפשרות של פרסומים חיוביים או ניטראליים. עוד יש להניח כי לא כל פרסום שאינו אוהד יש בו כדי לגרום לפגיעות הקשות שנטענו.

93. בהינתן שבהגבלת הזכות למידע עסקינן – קרי בחריג ולא בכלל – אני סבורה כי טענות המערערים אינן נותנות משקל ראוי לסטנדרד האישי, המקצועי והערכי הגבוה בו נדרש השופט לעמוד, כמו-גם לרף האחריות הגבוה ביותר המצופה ממנו (עניין צבן, בעמ' 148-149; בד"מ 2/88 שר המשפטים נ' השופט אשר בן יצחק ארבל, פ"ד מב(3) 63, 66-67 (1988)). רף אחריות גבוה זה כרוך גם ביכולתו של השופט להכיר בטעות ולקבל ביקורת. אכן, החשיפה לביקורת היא חלק מהתפקיד השיפוטי, וכפי שציינתי

כבר בהקשר אחר "...מי שמעמיד עצמו לתפקיד שכזה נדרש גם הוא לעמוד בסטנדרט המתחייב ממהות התפקיד וממעמדו של הנושא בו" (בג"ץ 2778/11 קוסנוביץ נ' הוועדה למינוי שופטים (1.12.2011)). העובדה שהביקורת יכולה להיות קשה, ולעיתים פוגעת, אינה מצדיקה בפני עצמה פגיעה בזכות הציבור למידע. מבהירים זאת היטב דברי הנשיא ברק בעניין בארי:

"הביקורת הציבורית, חשובה היא לרשות השופטת. היא מבטיחה, בסופו של דבר, אמון הציבור בשפיטה (ראה S. TRIAL 185 (1976) (SHETREET, JUDGES ON 185)). השופטים מקבלים ביקורת זו באהבה. מבינים הם, כי במשפט המתנהל בפניהם, הכל עומדים לדין: בעלי-הדין, הדין והדיין עצמו. יודעים הם, כי ביקורת עליהם, ואף ביקורת קשה, היא חלק "מהאיזונים" הנחוצים בחברה דמוקרטית. ביקורת, מטבעה, אינה מחמיאה. היא נעשית כדין כאשר היא תרבותית ועניינית, וכאשר היא מעוגנת בעובדות. אך הגבול בין המותר לבין האסור הוא לעיתים מטושטש. הצורך לשמור על חופש הביטוי בעבר החוקי של הגבול עשוי להצדיק המנעות מתביעה בשל התבטאות החוצה אותו. החשש מפני התבטאות אסורה עשוי למנוע התבטאות מותרת. הדרך להלחם בבקורת בלתי הוגנת היא בביקורת הוגנת עליה. הדרך להלחם בשקר היא בחשיפת האמת" (שם, בעמ' 612).

עוד אוסיף כי מקובל עליי, והדבר ידוע, כי השופט פועל בזירה קשה ומורכבת: עומס התיקים והיקפם הולך וגדל, העובדה שבמקביל להליך המשפטי מתנהלים הצדדים לא פעם גם בזירה התקשורתית ומעורבותם של גורמים שונים המנסים להשפיע על ההליך המשפטי – לוביסטים, יועצי תקשורת, יחצ"נים ואחרים, כל אלה מציבים את השופט בליבה של זירה סוערת ורוחשת שרבים בה האינטרסים ובעלי העניין. הם מציבים את השופט בחזית כגורם המכריע. התפקיד השיפוטי כרוך מעצם טיבו בהתמודדות עם מציאות מורכבת, עם לחצים של עבודה, הן בכמות והן לגופו של עניין, ועם הפער בין ההתדיינות בתוככי אולם בית המשפט לאופן בו מוצגים הדברים מחוץ לו בפני הציבור. גם במצב זה, בו לא ניתן לשלול ניסיונות להשפעות כאלה ואחרות על השופט, מצופה הוא לדבוק במחויבותו לשלטון החוק, להכריע באופן ענייני ומקצועי ולעשות צדק בהתאם לדין. גם בזירה הנתונה להשפעות שונות "...העצמאות, אי-התלות, הנאמנות למשפט ולמצפון, טמונות בראש וראשונה בליבו ובשכלו של השופט; המטען הרוחני חייב להבטיח התגברות על כל מכשלה" (שמגר, בעמ' 257). במילים אחרות, התפקיד השיפוטי מחייב את השופטים לחוסן. חוסן הנובע מהמחויבות לאמת, לחוק ולצו המצפון. גם אם אין הדבר מכוון, דומני כי טענות המערערים מניחות כי השופטים עלולים להימצא מושפעים מפרסומים בלתי-מחמיאים גם במצבים שאינם קיצוניים ביותר. אני סבורה כי ראויים השופטים לאמון על יושרם

ויושרתם, כי ממלאים הם את שליחותם בדבקות ובאמונה. משכך, אני מאמינה גם כי חוסנם הפנימי וחוסנה של המערכת כולה יאפשר להם להתמודד גם עם פרסומים שליליים, ככל שיהיו כאלה.

וידגש: איני סבורה כי יש לטמון הראש בחול אל מול מכבשי לחץ שמופעלים לא אחת על שופטים, אם בטיעוני הצדדים באולם, אם בעומס הרב ואם בהתבטאויות באמצעי התקשורת. אין זה נכון להתייחס בביטול לחשש מפני יצירת תנאי מציאות שבגדרם יקשה מאוד על השופט למלא את תפקידו. יחד עם זאת, כפי שהוסבר, איני סבורה כי דווקא פרסום הנתונים האמורים הוא שיעמיד את השופט בפני מציאות שכזו, שכן גם עתה חשוף הוא לפרסומים שיש בהם כדי להפעיל לחץ ואף להטיל מורא. אין מנוס מכך שהשופט ישכיל לעמוד בלחצים, להתנתק מהשפעות חיצוניות וכריע על פי הדין וצו המצפון.

94. דברים אלו לא יהיו שלמים מבלי שאעמוד על צדו השני של המטבע. כידוע, "אמון הציבור אינו דבר נתון. אסור לקבל את קיומו כדבר מובן מאליו. אמון הציבור הוא עניין נזיל. יש לטפחו. קל יותר לפגוע בו מאשר לשמור עליו" (אהרן ברק שיקול דעת שיפוט 261 (תשמ"ד)). השופטים אינם האחראים הבלעדיים לאמון הציבור בבתי המשפט. גם לציבור, ובפרט לאמצעי התקשורת שבידיהם כוח רב, תרומה ואחריות כבדה בהקשר זה. הביקורת על עובדי ציבור בכלל, ועל בתי המשפט בפרט, כשהיא אינה עניינית, כשהיא באה לפגוע יותר מכפי שהיא באה לתקן, יכולה להמיט תוצאות הרסניות על החברה כולה. תחת שתביא לתיקון ליקויים, לשיפור ולייעול, היא עלולה להביא לכרסום ביסודות עליהם ניצבת שיטתנו. אכן: "שלטון החוק כרוך בשמירה מתמדת על האמון במוסדות המשפט" (בג"ץ 433/87 רכטמן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מא(4) 606, 610 (1987)). נדרשת אפוא אחריות, רגישות וזהירות מצד מי שמבקשים למתוח ביקורת על בתי המשפט, על החלטותיהם ותפקודם. יש לזכור כי גם נושאי משרה ציבורית ראויים שישמרו כבודם ושמם הטוב ברבים, יש להקפיד על הבעת עמדה הוגנת ומבוססת בעובדות. שאחרת, אין לביקורת ערך.

95. בסופו של יום. המידע שהתבקש הוא מידע שלפי חוק חופש המידע לציבור זכות גישה אליו. זהו מידע מינהלי שבידי בתי המשפט ואשר לגביו הביע המחוקק במפורש את עמדתו כי חוק חופש המידע חל עליו. העמדה שהציגו המערערים ולפיה מסירת המידע כשהוא מקושר לשמות השופטים תשבש את פעולת בתי המשפט בשל פגיעתה בעצמאות השיפוטית ובאמון הציבור בבתי המשפט, מנוגדת להתנהלות הכללית של מערכת בתי המשפט המתאפיינת בשקיפות ובפתיחות מרביות. בהינתן

השקיפות הנוהגת במערכת ברגיל, כמו-גם הלחצים והביקורת הציבורית בהם מורגלים השופטים גם היום ביחס לתוכן החלטותיהם, לא מצאתי כי הפגיעה לה טענו המערערים תתקיים בהסתברות הגבוהה בה עליהם לעמוד. השופטים "חשופים בצריח" גם כיום לפגיעה בשמם, בתדמיתם ובשלוות רוחם ונדרשים להתמודד עם סיכון זה כחלק ממאפייני תפקידם. משהאינטרס הציבורי בהכרת פעולת בתי המשפט לפרטיה הוא גבוה, ומשפעולת השופטים מתאפיינת בזיהוים האישי עם תוצרי עבודתם – פסקי הדין, החלטות ואופן ניהול ההליכים בפומבי – לא שוכנעתי כי הצעת המערערים לחשוף את הנתונים ללא שמות השופטים היא מספקת ואני סבורה שיש לקבל העתירה.

כפי שנתתי לדברים ביטוי במסגרת הדיון, ההכרעה בערעור קשתה עליי בעיקר בשל החשש שתוצאתה תביא לפגיעה בשופטים מכהנים וחלילה יולבנו פניהם. מודעת אני לכך שפסק דיני יתקבל על-ידי חלק מחבריי השופטים ואולי אף בציבור כהחלטה שתוצאתה תהא פגיעה בעצמאות השיפוטית. אני מצידו סבורה ומאמינה כאמור כי חוסנם של השופטים ושל המערכת יעמוד להם וכי מסירת המידע המבוקש עשויה בסופו של יום להגביר ולחזק את אמון הציבור בבתי המשפט ובשופטים, אמון שכאמור הוא חיוני לתפקודה ולחיותה של מערכת המשפט. לא ניתן שלא להציב בסופה של דרך את השאלה האם ישנה הצדקה ממשית למנוע או לשלול מן המשיבים, כמו-גם מן הציבור כולו, פרטים בדבר תיקים הממתינים להכרעה בערכאות השונות? מהטעמים שפורטו לעיל בהרחבה, אני סבורה שאין הצדקה לעשות כן ושאינן זה ראוי לעשות כן.

96. דווקא מתוך הכרת העומס הכללי במערכת המשפט, דווקא לאור השקיפות המאפיינת את פעולת בתי המשפט, דווקא מתוך החובה לשמר את אמון הציבור במערכת בתי המשפט, נראה כי הימנעות ממסירת הנתונים שהתבקשו, ואשר לציבור זכות לקבלם, משדרת מסר קשה של ניסיון להותיר בעלטה את פרטי פעולתם של בתי המשפט. אני סבורה כי אין למערכת דבר להסתיר. אני סבורה כי נכון יהיה שהציבור ייודע לעבודה הסיזיפית כמו-גם לעומס הבלתי-נתפס בו עובדים השופטים. דווקא מתוך התפיסה הגורסת כי השופטים פועלים בכל אורחותיהם בגלוי, לאורן של קרני השמש, לא יהיה זה נכון להימנע ממסירת המידע מנימוקים שמשקפים בעיקר חוסר אמון בחוסנם של השופטים ובמחויבותם המלאה לשליחותם.

ובסוף כל הסופות, ראויים להישמע דברי השופט (כתארו אז) מ' חשין:

"בתי-המשפט, שמא נאמר: השופטים בבתי-המשפט, יודעים כי עומדים הם לדין יום-יום שעה-שעה, וכדרכו של אנוש

מתנהג העומד לדין כראוי למי שעומד לדין נוכח הכל. בעשותו במלאכת השיפוט, לעולם יראה עצמו שופט כמו יושב הוא בבית זכוכית או בחלון ראויה הנשקף אל הרחוב; כל עובר-ושב רשאי להתכונן בו, לבחון אותו ולבקר אותו. וגם לשפחו ולהשתבח בו. בתירגומם של ערכים אלה לשפת המשפט מדברים אנו גם על חופש הביטוי וגם על חופש התקשורת כנגזר מזכות הציבור לדעת. אכן, התקשורת למיניה אינה אלא שלוחתו של הציבור. מהווה היא מעין מגבר-שמע ומגבר-ראיה לאירועים המתרחשים במקום מסויים ובזמן מסויים. ראו והשוו: ב"ש 298/86 ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי-הדין, פ"ד מא(2) 337, 358. ועל דרך זה יכול כלל הציבור לדעת אם מתנהלים ההליכים המשפטיים באורח תקין. אלו הן השקיפות והבקרה החייבות להתלוות לכל המחזיקים בסמכות שלטון ואכיפה במדינה שאיפיונה הוא מישטר פתוח" (עניין יאנוס, בעמ' 110).

לו דעתי תישמע, יידחה הערעור. על מנת לאפשר למערערים לבחון ההיערכות המתאימה לביצוע פסק הדין אציע כי הם יחויבו למסור הנתונים ביחס לבית המשפט העליון ולבתי המשפט המחוזיים כפי שהתבקש בעתירה, וזאת ביחס לסיום שנת המשפט 2015, ולא יאוחר מיום 31.12.15. כן אציע כי המערערים יחויבו בשכר טרחת עורכי דינם של המשיבים בסך של 20,000 ₪.

ש ו פ ט ת (בדימ')

השופט י' דנציגר:

מסכים אני לפסק דינה המקיף, החשוב והיפה של חברתי השופטת ע' ארבל, בכפוף להסתייגות שלהלן.

חברתי השופטת ארבל הורתה למערערים למסור למשיבים את המידע מושא העתירה "וזאת ביחס לסיום שנת המשפט 2015". כשלעצמי, סבורני כי אין מקום ל"הקלה" זו.

בבקשתם מיום 18.8.2009 לפי חוק חופש המידע אשר הופנתה לשופט א' גילון, אשר כיהן כממונה על חוק חופש המידע בהנהלת בתי המשפט, ביקשו המשיבים לקבל "את המידע העדכני ביותר שיש לכם בעניין וכן את המידע בנוגע לשלוש השנים הקודמות". בעתירתם, אשר הוגשה ביום 24.3.2010, ביקשו המשיבים לקבל "את כל המידע הכמותי הנוגע למספר התיקים הפתוחים בהם מטפל כל אחד משופטי בתי המשפט המחוזיים ברחבי הארץ ושופטי בית המשפט העליון וכן את כל המידע באשר

למשך הזמן שחלף מאז פתיחת כל אחד מתיקי האב הפתוחים". יוצא, כי עוד בשנת 2009 ביקשו המשיבים לקבל את המידע העדכני ביותר המצוי בידי המערערים וכן מידע היסטורי. לאחר דחיית בקשתם הגישו המשיבים את העתירה מושא הערעור בה חזרו על בקשתם כי יימסר להם המידע העדכני. כידוע, ביום 14.4.2011 התקבלה עתירת המשיבים עת הורה בית המשפט המחוזי על מסירת "המידע המבוקש" לידי המשיבים. מסירתו של מידע זה התעכבה בשל החלטת השופט ח' מלצר מיום 12.7.2011 לעכב את ביצוע פסק הדין עד להכרעה בערעור.

סבורני כי כיום, בחלוף כחמש שנים ממועד הגשת בקשת המשיבים על פי חוק חופש המידע, ובחלוף כשלוש שנים מן המועד בו הורה בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, לגלות את המידע, ראוי להיעתר לעתירת המשיבים במלואה ולהותיר את פסק הדין של בית המשפט המחוזי על מכוננו – לרבות בעניין המועדים אליהם יתייחס המידע שיגולה.

בבסיסה של מסקנה זו עומדת העובדה כי גילוי מידע עדכני, ולא מידע "נדחה", הוא הסעד אשר התבקש בעתירת המשיבים ואשר התקבל בפסק הדין. כמו כן, סעד של דחיית תקופת הייחוס של המידע לא התבקש על ידי המערערים בערעורם. סבורני כי המקרה שלפנינו אינו נמנה על אותם מקרים חריגים בהם מוצדק כי ערכאת הערעור תיתן סעד אשר לא התבקש בכתב התביעה או בכתב הערעור [השוו: ע"א 8854/06 ע"ד קורפו נ' סורוצקין, פסקה 22 (20.3.2008)].

סבורני, כי כאשר מתרשם בית המשפט כי ראוי להורות על גילוי מידע, ברירת המחדל היא גילוי מלוא המידע שהתבקש, והחריג הוא הגבלה או צמצום של הגילוי [השוו למשל לסעד שניתן בעע"ם 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, פסקה 22 לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' ריבלין (23.8.2012)]. כפי שציינה חברתי השופטת ארבל, מידע אשר הוחלט לגלותו הוא מידע המוחזק על ידי הרשות בנאמנות עבור הציבור, ואין הצדקה, ככלל, למנוע מן הציבור את הגישה לקניינו זה. נכון הוא, במקרים מסוימים תיתכן סטייה מברירת מחדל זו. אולם, הדבר ייעשה אך בהתקיים טעמים כבדי משקל, שעיקרם, לרוב, בהסתמכותם הלגיטימית של מושאי המידע על המצב אשר שרר עובר להחלטה על הגילוי [ראו למשל: עע"ם 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פסקה 42 לפסק דינה של חברתי השופטת ע' ארבל (9.5.2009); עע"ם 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פסקה 65 לפסק דינה של חברתי השופטת ע' ארבל ופסקה ה' לחוות דעתו של חברי השופט א' רובינשטיין (23.9.2008)].

לטעמי, במקרה דנן אין מתקיימים טעמים המצדיקים להגביל את הגילוי. זאת, בראש ובראשונה, בשל הנימוקים כבדי המשקל אשר הציגה חברתי השופטת ארבל לדחיית הערעור. כמו כן, משעה שהתקבלה עתירת המשיבים על ידי בית המשפט המחוזי לא היו המערערים (או מי ממושאי המידע שיגולה) רשאים להסתמך על אי גילוי של המידע והיה עליהם להיערך כדבעי לאפשרות שפסק דינו של בית המשפט המחוזי יוותר על מכונו, לרבות בעניין הסעד האופרטיבי. כן ברי כי עיכוב הביצוע שניתן אינו יכול לשנות ממסקנה זו. עיכוב הביצוע שניתן אך "הקפיא" את המצב אשר שרר עובר לפסק הדין, ואין בו כדי ליצור ציפייה לגיטימית כי פסק הדין יבוטל או להביא כשלעצמו לשינוי נסיבות אשר יצדיק שינוי הסעד שניתן. דברים אלו נכונים ביתר שאת שעה שבית המשפט המחוזי קבע כממצא כי המידע שגילוי התבקש הוא "מידע שקיים בידי [המערערים] ושמסירתו לידי [המשיבים] כפי שהוא יכולה להתבצע, בקלות יחסית, בדרך של הפקת דו"ח מחשב מתאים". ממצא זה מתיישב גם עם מכתבו של השופט גילון למשיבים מיום 14.12.2009, ולפיו "לאחר בדיקה מקיפה של הנושאים שהעלית בפנייתך יש בידינו תשובות ונתונים" באשר למידע שגילוי התבקש בעתירה. לאור דברים אלו, אשר התייחסו למצב הדברים אשר שרר במועד מתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי, נראה כי לא תיגרם למערערים הכבדה ממשית כתוצאה מגילוי המידע העדכני ביותר שבידם.

לפיכך, לטעמי, יש להורות על גילוי המידע העדכני ביותר המצוי בידי המערערים, קרי, מידע ביחס לשנת המשפט תשע"ד. על מנת ליתן בידי המערערים שהות להיערך לביצוע פסק דיננו אציע כי הם ימסרו את המידע למשיבים במועד שלא יאוחר מיום 31.12.2014.

ש ו ט

השופט נ' הנדל:

רקע

1. ערעור מנהלי זה עניינו עתירה לפרסום מידע על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. המידע המבוקש הוא מספר התיקים הפתוחים הנידונים בבית המשפט העליון ובבתי המשפט המחוזיים, ומשך הזמן שחלף ממועד פתיחת התיק, וזאת תוך ציון שם השופט הדן בכל אחד מהתיקים.

בית המשפט המנהלי בירושלים קיבל את עתירתם של המשיבים (עת"מ 43366-03-10, כב' הנשיאה מ' ארז). חברתי השופטת ע' ארבל, בפסק דינה המקיף והיסודי, הציעה לדחות את הערעור ולאשר את פסק דינו של בית המשפט המנהלי. אומר כבר עתה כי דעתי שונה, וסבורני כי דין הערעור להתקבל. חברתי הרחיבה באשר להשתלשלות ההליכים וטענות הצדדים, ולא אחזור כאן על דברים אלו. אתמקד רק בתשתית המשפטית ובנימוקים שהביאוני למסקנה כי יש לקבל את הערעור.

על חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

2. בפתח הדברים חשוב לחזור ולהדגיש את חשיבותו של חוק חופש המידע, ושל התכליות המונחות בבסיסו. בבסיס החוק עומדת ההבנה כי המידע הציבורי שמוחזק בידי הרשות הציבורית איננו קניינה הפרטי. בכך מודגש לכל מהי המשמעות היסודית של היות האדם עובד ציבור. עבודתו, והמידע שנוצר במהלכה, אינם בגדר מידע פרטי או קניינה של המדינה. המידע מוחזק בנאמנות לטובת הציבור, ובשל כך עליו להיות חשוף לציבור.

יתירה מכך: זרימה חופשית של מידע ציבורי מהווה תנאי חשוב – ואולי אף הכרחי – לתפקודו התקין של המשטר הדמוקרטי. חוק חופש המידע פותח את שערי המידע בפני כל אזרח או תושב. החוק מטיע ערכים של שקיפות השלטון. חופש המידע הוא הבסיס ל"זכות העילאית" של חופש הביטוי: בלא מידע אין דעה, ובלא דעה אין ביטוי. מידע חופשי נדרש אף לשם קיומה של ביקורת ציבורית שוטפת ועניינית על פעולות השלטון. בכך ניתנת לציבור הרחב האפשרות לקחת חלק בפעילות השלטונית. מכאן מובנת חשיבותו של חופש המידע להגשמת המשטר הדמוקרטי ולהגברת אמון הפרט ברשות ובפעולותיה. נדמה כי מהפכת המידע הינה סממן מרכזי של ההתפתחות האנושית ב-25 השנים האחרונות. חוק חופש המידע – כשמו כן הוא. זכויות הפרט משתלבות יד ביד עם ההתקדמות הטכנולוגית (ראו והשוו: עע"מ 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ' מנגל, פסקה 5 לחוות דעתי (15.11.2012); עע"מ 1786/12 ג'ולאני נ' מדינת ישראל, פסקה 3 לחוות דעתי (20.11.2013)).

3. חוק חופש המידע משקף מלאכת מחשבת של איזונים. מחד גיסא, החוק מעגן במוצהר את הזכות לקבל מידע (סעיף 1 לחוק). מאידך גיסא, לצד ההצהרה על הזכות לקבל מידע, החוק מכיר בכך שחופש המידע איננו חזות הכל. ישנן לעיתים השלכות שליליות שונות לחשיפת מידע. לא רק הזכות לקבל מידע עומדת על הפרק, אלא גם זכויות ואינטרסים נוספים כגון הזכות לפרטיות, ביטחון הציבור ועוד. חופש המידע הוא זכות יחסית. מכאן נוצר הצורך לערוך איזון עדין בין ערכים, זכויות ואינטרסים.

חוק חופש המידע נחקק בשנת 1998. הניסיון של כ-16 שנה מלמד, לדעתי, כי אף אם אנו בתחילתה של דרך – הציבור עושה שימוש רב בכלים שהעניק לו המחוקק. פסקי דין רבים עיצבו את גבולותיה של הזכות לקבל מידע. החוק תומך בחשיפת מידע. אך האיזון מתבקש, והוא בא לידי ביטוי בסעיפי החוק. סעיפים אלו מפרטים, למשל, אימתי אסור לרשות הציבורית למסור מידע שהתבקש, כיצד יש לנהוג בפרסום מידע שנוגע לצד שלישי וכדומה. עתירות פרטניות למתן מידע, והשאלות העקרוניות שמתעוררות במסגרתן, צריכות להיבחן באספקלריה של סעיפי החוק. התכליות המונחות בבסיס חוק חופש המידע – תוגשמה באמצעות יישום סעיפי החוק, אשר משקפים את ההכרעות שקבע המחוקק.

הדברים מודגשים שוב משום שלא ניתן להתעלם מן ההקשר הכולל של התיק שלפנינו. בית המשפט נדרש, הלכה למעשה, להחליט בלית ברירה לגבי עתירה לחשיפת מידע הנוגע לו-עצמו. מצב מורכב מעין זה עלול, מטבע הדברים, לייצר תמריצים בעייתיים: מצד אחד – להגביר שלא לצורך את הנטייה הטבעית שלא לאפשר את פרסום המידע, או דווקא להיפך – להעצים את הנטייה לפרסם את המידע רק מחשש של "מה יאמרו". הגורם המחליט עשוי להיות מושפע מהתוצאה של חשיפת החומר. בשל כך יש סיכון ל"פיצוי-יתר" דווקא לכיוון הנגדי (וכמאמר הפתגם האמריקאי: bend over backwards). על רקע המצב המתואר יש לחזור ולהבהיר כי בית המשפט מחויב בעתירה זו, כבכל העתירות לעניין חופש מידע, למסגרת הנורמטיבית של חוק חופש המידע ושל סעיפי החוק. היה ויימצא כי, על פי האיזונים והבלמים שקבע המחוקק, אין הצדקה למסירת החומר – יש לכבד תוצאה זו, וכך גם להיפך. בית המשפט נדרש ליישם את החוק ולהכריע בעניין מסירת מידע הנוגע למערכת בתי המשפט כפי שהוא נוהג בעניינה של כל רשות אחרת, תוך בחינת אופייה הייחודי של הרשות, ככל שהדבר רלבנטי להכרעה. לא יותר, ולא פחות.

תמצית המחלוקת

4. המחוקק, במסגרת חוק חופש המידע, הבחין בין שלוש רמות של מסירת מידע: מידע שיש למסור, מידע שאסור למסור, ומידע שאין חובה למסור.

ברירת המחדל, כפי שמוצהר בסעיף 1, היא שלכל אזרח או תושב עומדת הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות החוק. לצד זאת מנה המחוקק סוגי מידע שאין למסור, למשל מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות או פגיעה בביטחון המדינה (סעיף 9(א)). הסוג השלישי, מידע שאין חובה למסור, הוא הנוגע לעניינינו – כפי

שיובהר. זו קטגוריה מורכבת וקשה יותר ליישום ולהכרעה. היא כוללת נסיבות שונות, שבהתקיימן קבע המחוקק כי לרשות נתון שיקול דעת האם להיענות לבקשה למסירת המידע. כך, למשל, הרשות רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע אם הטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, או אם המידע נוצר לפני למעלה משבע שנים ואיתורו כרוך בקושי של ממש (סעיף 8(1)-(2)).

5. בענייננו, המחלוקת בין הצדדים בערעור מתמקדת בעיקר בסעיף 9(ב)(1) לחוק – מידע שגילוייו עלול לשבש את עבודת הרשות הציבורית. בשל חשיבות הסעיף אצטט את לשונו:

“רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע... אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה”.

בתיק דנא התבקש מידע על אודות מספר התיקים הפתוחים הנידונים בבית המשפט העליון ובבתי המשפט המחוזיים, ומשך הזמן שחלף ממועד פתיחת התיק, תוך ציון שם השופט הדן בכל תיק. השאלה היא, אפוא, האם גילוי המידע המבוקש “עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה”. לגישת השופטת ארבל, התשובה לכך היא שלילית. במילים אחרות: לא ניתן לסרב למסור את המידע על בסיס ההגנה הקבועה בסעיף 9(ב)(1).

עמדת השופטת ארבל נשענת על מספר נדבכים מרכזיים: ראשית, לגישתה נדרשת ודאות קרובה לכך שפרסום המידע ישבש את תפקוד הרשות. שנית, ההיבט המרכזי אותו יש לבחון לשיטתה הוא החשש לפגיעה באמון הציבור במערכת המשפט, וליתר דיוק: האופן בו מערכת המשפט והשופטים נתפשים בציבור. שלישית, חברתי הציגה את טענות המערערים ואת החששות מפני שיבוש עבודת השפיטה כתוצאה מפרסום המידע המבוקש. מסקנתה היא כי הגם שיש ממש בחששות שהוצגו – הדבר איננו מגיע לרף ההסתברותי של ודאות קרובה.

אומר כבר עתה כי אינני חולק בהכרח על הנדבך הראשון, שעניינו העמדה המשפטית העקרונית בדבר הרף ההסתברותי הנדרש לצורך החלת סעיף 9(ב)(1) לחוק. לצורך הדיון כאן אניח כי אכן נדרשת ודאות קרובה, כשיטת חברתי. אולם דעתי היא כי אף לפי המבחן ההסתברותי המחמיר, ישנה ודאות קרובה כי פרסום המידע המבוקש ישבש את עבודת השופט. בשל כך אציע לחברי לקבל את הערעור, ולקבוע כי הרשות רשאית הייתה לסרב למסור את המידע המבוקש.

המבחן ההסתברותי בסעיף 9(ב)(1)

6. סעיף 9(ב)(1) עוסק במידע שגילוי "עלול לשבש" את עבודת הרשות. השאלה היא מהו הרף ההסתברותי הרלבנטי לחשש השיבוש. ניתן להציג זאת כהתלבטות בין מבחן "הוודאות הקרובה" לעומת מבחן "האפשרות הסבירה". לשון הסעיף איננה מספקת תמיכה מפורשת לכאן או לכאן.

בהקשר זה יוזכר כי המשנה לנשיאה א' ריבלין סבר שרק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות – תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע (ע"מ 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, פסקה 22 (2006); ע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, פסקה 7 (23.8.2012)). מאידך גיסא, השופט י' עמית ציין כי "איני משוכנע כי סעיפים 8 ו-9 לחוק ניצבים בדיוטה תחתונה מזו של הזכות לקבל מידע המעוגנת בסעיף 1 לחוק". בהמשך לכך הוסיף השופט עמית כי "הייתי נזהר מקביעה א-פריורית כי האיזון בין הזכות לדעת לבין אינטרסים נוגדים אחרים כמו בטחון המדינה ויחסי החוץ שלה או תפקודו היעיל של השירות הציבורי הוא איזון אנכי" (ע"מ 3300/11 משרד הביטחון נ' גישה, פסקה 9 (5.9.2012), ולהערתה המסתייגת של השופטת א' חיות בסעיף 5 לחוות דעתה שם; השוו להתייחסותה של השופטת ארבל לסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) – ע"מ 7024/03 גבע נ' גרמן, פסקה 15 (6.9.2006)).

כשלעצמי, הייתי משאיר במסגרת תיק זה בצריך עיון את השאלה המשפטית העקרונית בדבר המבחן ההסתברותי הנדרש לצורך סעיף 9(ב)(1) – ודאות קרובה או אפשרות סבירה. נדמה כי הפסיקה נוטה יותר לאפשרות הראשונה. כמובן, תיתכן גם דרגת ביניים שמצויה בנקודת איזון כזו או אחרת בין שני הקצוות. כך או כך, דעתי היא שאין מקום לקבוע עתה מסמרות בנידון, וזאת על מנת שלא ליצור מחלוקת נוספת בסוגיה שלטעמי איננה נדרשת להכרעה בתיק שלפנינו. לצורך המשך הדיון אניח, אפוא, כי בגדרי סעיף 9(ב)(1) נדרשת ודאות קרובה לכך שפרסום המידע ישבש את תפקוד הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידיה. נותרה השאלה האם בתיק דנא ניתן לקבוע כי ישנה ודאות קרובה כזו.

פומביות הדיון: הפן המהותי לעומת הפן המנהלי

7. עיקרון פומביות הדיון הוא מעמודי התווך של ההליך השיפוטי. הוא מבוסס על מגוון הצדקות ובהן זכות הציבור לדעת, שיפור איכות פסקי הדין, והגברת אמון הציבור בבית המשפט (ע"פ 11793/05 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' מדינת ישראל,

פסקאות 13-15 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (5.4.2006)). עיקרון חוקתי חשוב זה אף מעוגן בסעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה, ובסעיף 68(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. הכלל הוא שדיוני בית המשפט יהיו פתוחים לציבור, והדלתות נסגרות רק במקרים חריגים.

ההתקדמות הטכנולוגית בעשורים האחרונים הגדילה לעין שיעור את ממד הפומביות של דיוני בית המשפט. כיום, כל החלטה – ובפרט של בית משפט זה – מתפרסמת באינטרנט באופן כמעט מיידי ונגיש לכל. מאגרי מידע שונים מאפשרים גישה מהירה ונוחה לכל ההחלטות, וכוללים פונקציות חיפוש מתקדמות על פי מילות מפתח, פילוח כרונולוגי ונושאי ועוד. זאת בניגוד למצב ששרר עד לפני 25 שנה, למשל, אז מטבע הדברים כמעט ולא הועלו פסקי הדין על גבי מחשב ומרביתם בוודאי שלא היו נגישים לקהל הרחב. זכורני כי כאשר התמניתי לשיפוט באותה תקופה חשתי כי במובנים רבים אין הבדל משמעותי בין עבודת השופט, מבחינה טכנולוגית, לעומת זו של שופט באנגליה לפני 200 שנה. זאת פרט לחשמל ומזגן. השופט כתב את פסק הדין במו ידיו, או נעזר ברושם – ה"קלדן" דאז. הנייר והעט היו כלי העבודה החיוניים. עורכי הדין הציגו פסקי דין שפורסמו בפד"י, או שהם עצמם הופיעו בהם או שמעו על אודותיהם. קשה היה בבית המשפט המחוזי, ובוודאי בבית משפט השלום, להביא להדפסת פסק הדין. בזמן שחלף מאז נדמה כי הכל השתנה. השופט האנגלי של המאה ה-18 היה מתקשה להבין חלק מן הפעילות הטכנולוגית שמתנהלת כיום סביב השופט. פיתוח זה אפשר תיעוד קל ונגיש. נקל להסיק, אפוא, כי מידת החשיפה והפומביות של עבודת השופט הולכת וגוברת עם השנים. כיום יכול כל אדם לקבל לידיו בקלות את ההחלטות השיפוטיות, לעיין בהן, וללמוד כיצד כל שופט ושופט מתנהל, חושב ופוסק. עיקרון פומביות הדיון מתגשם גם באמצעות נוכחות אזרחים רבים – שאינם קשורים לתיק – באולמות בתי המשפט, והסיקור הנרחב במגוון גדול של כלי תקשורת. זהו המצב, ומצוין שכך.

8. בהקשר של עיקרון הפומביות יש להבחין היטב בין שני היבטים של עבודת השופט: ההיבט המשפטי-מהותי לעומת ההיבט המנהלי. ההיבט המשפטי-מהותי עניינו, בעיקר הדיון, תוכנו, ניהולו על ידי שופט, וההחלטות ופסקי הדין אותם נדרש השופט לכתוב ולנמק. על היבט זה של עבודת השופט חולש, במלוא הדרו, עיקרון פומביות הדיון. זאת, כמובן, למעט החריגים הקבועים בדין. האולם פתוח, הדיון פומבי וההחלטה מתפרסמת. ברם לא כך הוא המצב ביחס להיבט המנהלי (אדמיניסטרטיבי). היבט זה עניינו המעטפת הניהולית של עבודת השופט, כגון החלטות בדבר חלוקת התיקים לשמיעה, קביעת מועדי דיון, קצב שמיעת התיק ומועד פרסום פסק הדין. בכל

מה שקשור לעיקרון הפומביות - אין לגזור גזירה שווה מההיבט המשפטי-מהותי של עבודת השופט להיבט המנהלי של עבודתו. הטעמים לכך יוסברו בהמשך.

ההיבט המנהלי בעבודת השיפוט הוא בעל חשיבות מרובה. לאמיתו של דבר, ב-20 השנים האחרונות ניתן להצביע על מעין "מהפכה מנהלית" בשיטה המשפטית הישראלית. "מהפכה" זו התאפשרה לא רק בשל ההתפתחויות הטכנולוגיות (ובפרט ההתקדמות הדרמטית בגישה למחשב ולאיינטרנט), אלא גם לנוכח המודעות הגוברת של העוסקים במלאכה לחשיבות הפן המנהלי בעבודת השיפוט. אציין בהקשר זה, למשל, את הדוחות השנתיים של הנהלת בתי המשפט המתפרסמים ברציפות מאז שנת 2006. דוחות אלו כוללים מגוון רחב של נתונים, לרבות רשימות שמיות מפורטות של בעלי תפקידים ודרכי תקשורת; נתונים אודות מספר התיקים שנפתחו, שנסגרו ושנותרו במלאי בכל ערכאה על פי פילוחים שונים; נתונים השוואתיים בין מחוזות וערכאות ועוד כהנה וכהנה. הדוחות פתוחים לעיון הציבור הרחב, ואף זמינים באינטרנט ללא תשלום. דוגמא נוספת היא מערכת נט המשפט, אשר מאפשרת הגשת מסמכים ועיון בהחלטות באמצעות גישה מרחוק. אזכיר גם את האחריות המתרחבת של הנהלת בתי המשפט, פנייה לחברת ייעוץ חיצונית לשם ייעול עבודת המערכת, הגדרה מקצועית-ניהולית יותר של תפקידי נשיא בית המשפט וסגניו, קיום ישיבות נשיאים ועריכת השתלמויות לשופטים. עוד יוזכרו ההנחיות והנהלים שמתפרסמים על ידי נשיא בית המשפט העליון, ואשר מטרתם לטייב ולהסדיר את ההיבטים המנהליים של הדיונים בבתי המשפט השונים. הנחיות אלו מתייחסות לנושאים ניהוליים הקשורים ליעילות המערכת, כגון בקשות לדחיית מועד דיון ושמיעת המשפט ברציפות. זאת לצד קיום מפגשים תדירים בין נשיא בית המשפט העליון למנהל בתי המשפט ונשיאי בתי המשפט, עריכת דוחות חודשיים בנוגע לקצב עבודת השופטים, קביעת דיונים במידה הנדרשת בין נשיא בית המשפט ושופטיו, חלוקת התיקים ועוד. מעורבותו הישירה של נשיא בית המשפט העליון בהיבטים המנהליים של עבודת בתי המשפט, בשונה מהמצב בשיטות משפט רבות אחרות, מבטאת את חשיבותו של הפן המנהלי ואת ההשקעה הרבה בעניין.

9. בכל הנוגע לפן המנהלי של עבודת השיפוט, ניתן להצביע על שלושה מודלים תיאורטיים. מודל אחד פוטר את השופט כליל מהצורך לנהל את ענייניו. במודל זה השופט מקבל לידי תיקים, והוא מתבקש לשמוע אותם ולפרסם פסקי דין בזה אחר זה לפי הסדר שבו נמסרו לידיו. מודל שני מטיל על השופט חובה לטפל בכל ההיבטים הניהוליים של התיקים שעל שולחנו. מודל שלישי, משולב, הוא הנוהג בבית משפט זה – כמוהו כבמערכות שפיטה במדינות אחרות.

במודל המשולב, מחד גיסא, גורמים חיצוניים הם שקובעים באיזה הרכב ישב כל שופט ואלו תיקים יישמעו בפניו. בשיטה הישראלית היבטים אלו הם בתחום אחריותם של נשיאי בתי המשפט, של השופט היושב בראש ההרכב, ובמידה מסוימת גם של יומן בית המשפט. אלו קובעים לא רק את התיקים שישמע כל שופט אלא אף את מועדי הדיונים וסדרם, ולעיתים אף את זהות השופט הכותב את פסק הדין. במעגל רחב יותר, חלק מן ההנחיות שמפורסמות על ידי נשיא בית המשפט העליון – שהוזכרו לעיל – מעצבות אף הן את סדר יומו של השופט ברמה המנהלית. מאידך גיסא, על השופט מוטלת האחריות לנהל היבטים מסוימים של לוח הזמנים של כל תיק ותיק בנפרד, ובמקביל של כל התיקים המונחים לפניו כמכלול. למשל, כאשר מדובר בנאשם המצוי במעצר, או בתיק אזרחי המתנהל בסדר דין מהיר – המחוקק קבע כי על השופט לקצוב לוח זמנים ברור לסיום הדיונים. מעבר לכך, על השופט לעסוק בניהול פנימי של לוח הזמנים שלו, בתוך "גבולות הגזרה" שנקבעו לו: בתיקים בהם הוא יושב בדין יחיד – עליו לקבוע כמה תיקים יישמעו בפניו בכל יום, באילו שעות ולמשך כמה זמן. עליו להחליט כיצד לתעדף את תהליך כתיבת פסקי הדין וההחלטות, למשל: האם להקדיש תחילה זמן לכתיבת פסק דין ארוך בעל השלכות משמעותיות (דוגמת תיק רצח שטומן בחובו מאסר עולם לנאשם או זיכוי), או במקום זאת לכתוב מספר פסקי דין שכל אחד מהם עוסק בסכסוך כספי קטן יחסית אולם הם ממתניים להכרעה זמן רב וכמובן חשובים לצדדים עצמם.

10. כל שופט נדרש לעסוק – ואף עוסק – יום-יום, שעה-שעה, בהחלטות שיפוטיות מנהליות לצד ההחלטות השיפוטיות המהותיות. על השופט להיות מודע לאחריות כפולה זו. ברם חשוב להדגיש את ההבדלים: ההחלטות מהותיות בכל תחומי המשפט הן כתובות, מנומקות ומפורטות. הן מפורסמות. הן מתקבלות לאחר קיום דיון בפומבי, שמנוהל על ידי השופט, ובתום שקילת טיעוני הצדדים בכתב ובעל פה. הן פרי שיקול דעתו הבלעדי של השופט. יוזכר כי "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין" (סעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה).

המצב הוא שונה באשר להיבטים המנהליים של עבודת השופט. בעניין זה השופט איננו פועל ומחליט לבדו. ישנם כאמור גורמים נוספים, שאינם השופט עצמו, אשר קובעים כמה ואלו תיקים ישמע כל שופט בכל שלב. נוסף על כך יש לזכור כי ההחלטות המנהליות היומיומיות מטיבן ומטבען מתקבלות – רובן ככולן – ללא שמיעת טיעוני הצדדים, ובלא שתתפרסם החלטה מנומקת ומפורטת. למעשה, אלו אינן כתובות. להמחשת האופי המיוחד של החלטות מעין אלו יודגש כי לא מדובר למשל

בהחלטה שניתנה, במסגרת דיון בתיק תלוי ועומד, לדחות את מועד הדיון או לפטור עד מלהתייצב. החלטות מעין אלו נכתבות ומפורסמות, לאחר קבלת תגובת הצד שכנגד. לא בכך עסקינן, אלא בהחלטות מנהליות מובהקות.

ודאות קרובה לשיבוש מלאכת השפיטה

11. המשיבים, הכתבת הילה רז ועיתון דה-מרקר, ביקשו בעיקר שני פרטי מידע ביחס לכל שופט בבתי המשפט המחוזיים ובבית המשפט העליון: מספר התיקים הפתוחים, ומשך הזמן שחלף ממועד פתיחת כל תיק. זאת כאמור תוך ציון שם השופט ברשימה.

פרסום המידע המבוקש משול להעמדת זרקור רב-עוצמה על ההיבט המנהלי בעבודתו של השופט היחיד. הפניית הזרקור עלולה לגרום, להבנתי, לשיבוש עבודתם של שופטים רבים ושל מערכת השפיטה בכללותה, וזאת ברמה של ודאות קרובה. אעמוד על שישה טעמים שהביאוני למסקנה זו.

אעיר רק תחילה כי נכון הוא שהעתירה עסקה במידע הנוגע לבתי המשפט המחוזיים ולבית המשפט העליון, ולא במידע על אודות בתי משפט השלום. ברם אינני רואה טעם ליצור הבחנה של ממש, מבחינת השיקולים לפרסם את המידע, בין הערכאות. אף לא נראה שניתן להצדיק הבחנה כזו. ברי כי דחיית הערעור ופרסום המידע יביאו לבקשות נוספות, גם ביחס לבתי משפט השלום, התעבורה, משפחה, נוער ובתי הדין. לכן אין מנוס בעיניי מתוצאה אחידה. לא למותר לציין כי היקף התיקים בבית משפט השלום גדול לאין שיעור: כך, למשל, בשנת 2013 נפתחו למעלה מ-600,000 תיקים בבתי משפט השלום (כולל בתי המשפט למשפחה ולתעבורה), וזאת בהשוואה לכ-60,000 תיקים בבתי המשפט המחוזיים (ראו הרשות השופטת במדינת ישראל דוח לשנת 2013 לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (2013) (להלן: דוח הרשות השופטת (2013))).

א. פרסום המידע יפגע ביעילות

12. ראשית, קשה להאמין שעצם פרסום המידע המבוקש יביא לסיום העיסוק בנושא. אדרבה, ניסיון החיים מלמד שההיפך הוא הנכון: הפרסום השמי צפוי להגביר ולהעצים את העיסוק בהיבט המנהלי של עבודת השיפוט, אך זאת בדרך מסוימת שאיננה מועילה. לכן, אינני בא לשלול את כוונתם העקרונית של המשיבים: ליצור מודעות ציבורית ועיסוק פומבי בנושא העומס השיפוטי. ההסתייגות היא בעיסוק בהיבט המנהלי דווקא דרך הפריזמה המבוקשת. דרך זו תיצור דינמיקה מסוימת.

כתוצאה מן הפרסום ילך העיסוק ויגדל ככדור שלג, משום שלא מדובר במספרים יבשים אלא בשמות ופנים. עם פרסום המידע צפויים, קרוב לוודאי, לצוץ שאלות רבות: מדוע שופט פלוני מקבל תיקים רבים מדי או מועטים מדי, ומדוע שופט אלמוני מתעכב בפרסום מספר רב של תיקים. השאלות צפויות לגרור גם רצון לספק תשובות. נניח ששופט פלוני ימצא עצמו בתחתית הטבלה, למשל משום שמספר התיקים הפתוחים שעל שולחנו הוא הגבוה ביותר. צפוי ששופט זה ירצה להסביר את הדברים. ייווצר לחץ להצדיק את המצב הקיים, או לחלופין לשנות אותו בכל מחיר. כך או כך, ברור כי פרסום המידע אותו מבקשים המשיבים יביא לעיסוק מוגבר של כל שופט בהצדקה ובהתגוננות ביחס להיבט המנהלי של עבודת השיפוט על חשבון ההיבט המהותי. ליתר דיוק, אין צורך להתייחס לפגיעה בכל שופט ושופט במערכת. די בכך שקיימת ודאות קרובה לפגיעה בשופט מסוים או בשופטים מסוימים. פגיעה זו תשליך על תפקוד המערכת כולה, בהתחשב בכך שכל שופט באולמו דן בעולם המלא של תיק ספציפי בין מתדיינים פרטניים.

בית משפט זה יושב בתוך עמו. דומני כי כל מי שמכיר את המציאות הישראלית – לא יוכל להימנע מהמסקנה כי פרסום המידע יזמין לחצים, ואלו יביאו לעיסוק מיותר שיפגע בוודאות קרובה במערכת המשפט כולה. הקושי נוצר דווקא משום שמדובר בעניין מנהלי, ולא בהיבט המהותי של עבודת השיפוט. חזקה על בית המשפט שבבואו להרשיע אדם בפלילים או לחייב פלוני בנזיקין – לא יושפע מהפרסומים השונים בעיתונות בעניינים מהותיים. זאת מבלי להתייחס לסוגיה הרחבה של סוביודיצה. ברם הפרסום בו עסקינן נוגע להיבטים מנהליים – כמה תיקים נותרו פתוחים אצל כל שופט וכדומה. כפי שהוסבר – אלו היבטים שאין להם תשובה משפטית בהירה, והם אינם נקבעים בהכרח על פי צו מצפוננו של השופט. אם בכל ההיבטים המנהליים יהיה צורך לקיים דיון, לשמוע טיעונים, לנסח החלטה מנומקת, להעמיד את הדברים לביקורת ערעורית, ובהמשך אף להתמודד עם פרסום המידע בפומבי על כל המשתמע מכך – היעילות לא תצא נשכרת. ההיפך הוא הנכון. משאבים רבים, שגם כך אינם מספיקים, יוקצו לאפיקים מיותרים. השופט היחיד ייאלץ להקדיש יותר זמן להחלטות מנהליות מובהקות ולהגנה על החלטותיו – זמן שיפוטי יקר שאיננו מצוי בשפע. עם כל ההבנה לרצונם של המשיבים לתרום ליעילות – פרסום המידע המבוקש יביא בדיוק לתוצאה ההפוכה. בעומס התיקים, הוספת מרכיב זה עלולה לשבש את התפקוד התקין של עבודת המערכת או את יכולתה לבצע את תפקידיה.

חברתי השופטת ארבל התייחסה לכך שפרסום הנתונים עלול ליצור גם אפקט של הלבנת פנים. ברם חשוב להדגיש: לא ההיבט הרגשי עומד במוקד, אלא השיקול

המשפטי של שיבוש עבודת השפיטה. שיבוש זה ייווצר, קרוב לוודאי, כתוצאה מכך שהשופט ומערכת המשפט כולה יידרשו להקצות משאבים לעיסוק-יתר במנהל ובהצדקות להחלטות מנהליות על חשבון עיסוק במהות. תיווצר מטלה נוספת שתעסיק גורמים רבים למשך זמן ממושך. עיסוק זה ייצור טשטוש מסוים בין המהותי לבין המנהלי. ההחלטות האחרונות אינן פומביות, אינן מנומקות ולמעשה אינן כתובות. טוב שכך. הסיבה לכך היא בין היתר שאלו אינן החלטות אינדיבידואליות של השופט, אלא החלטות מערכתיות שמתקבלות בהליך מורכב לו שותפים גורמים רבים. השופט היחיד איננו הגורם הדומיננטי בהליך זה, בוודאי לא הגורם המחליט.

ב. סיכול מטרתם המוצהרת של המשיבים

13. סעיף 10 לחוק חופש המידע קובע:

”כבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לענייניו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו [...]”.

ענייניו הרואות כי לפי דרישת המחוקק יש לתת לעיתים משקל גם לענייניו של המבקש במידע. זאת כאשר המקרה נופל בגדרי סעיפים 8 ו-9, דהיינו שמדובר במידע שהרשות רשאית לסרב למסרו. במקרה דנא, הסירוב למסור את המידע נשען כאמור על העילה הקבועה בסעיף 9(ב)(1) לחוק. מכאן שיש ליתן את הדעת גם על עניינם של המשיבים במידע המבוקש על פי העמדה שהציגו בבקשתם.

במקרה דנא, המשיבים הבהירו בפתח הבקשה כי היא מוגשת “לאור החשיבות הציבורית העליונה בנוגע לעומס... המוטל על מערכת בתי המשפט”. הנה כי כן, העניין המוצהר של המשיבים בפרסום המידע הוא העומס המוטל על מערכת בתי המשפט וחשיבותו הציבורית. לתחקיר בנושא זה יש שני ראשים: האחד, בדיקת קיומו של עומס והיקפו. השני, הכרה בכך שזו תופעה לא רצויה מבחינת תפקוד המערכת ובוודאי שאין להחריף אותה. באשר לראש הראשון, המוקד של התחקיר הוא “מערכת בתי המשפט”. הרצון הוא לחשוף את בעיית העומס. ככל שמדובר בעניין מערכתי, הנהלת בתי המשפט הסכימה למסור את הפרטים. באשר לראש השני, כפי שהבהרתי, פרסום המידע בפני האישי ישיג לטעמי את המטרה ההפוכה מהתמודדות עם בעיית העומס. לא רק שהעומס לא יפחת, אלא שמשאבים המוקדשים כיום לניהול הזמן ולכתיבת פסקי דין והחלטות וממילא גם להקלת העומס – יוסטו לטובת טיפול בפרסומים ובגלי ההדף שייווצרו.

הנה כי כן, העניין על פי המוצהר הוא עומס המערכת. נתונים מערכתיים סופקו ויסופקו על ידי המערערים. ברם העתירה עניינה מימד נוסף שאיננו מערכתי – ההתמקדות בשופט הבודד. בהקשר זה ישנן שלוש הסתייגויות: האחת, מימד זה איננו תואם את העניין המוצהר. השנייה, הדרישה השמית עלולה לפגוע בתפקוד הרשות. להסתייגויות אלו התייחסתי עד כה. השלישית, המידע המבוקש ברובד הפרטני איננו תורם להבנת סוגית העומס ואף עשוי להטעות. ארחיב עתה אודות הסתייגות זו.

פרסום נתונים לגבי כל שופט אודות מספר התיקים הפתוחים, ומשך הזמן בו הם פתוחים, הוא בבחינת חרב פיפיות: מן העבר האחד – זהו נתון פשוט וקליט, נוח להבנה ולהפנמה. מן העבר האחר – הנתון איננו משקף נכונה את המציאות המורכבת. על מנת לסבר את האוזן, יוזכר כי לאחרונה פורסם מדד משקלות התיקים שפותח במחלקת המחקר של הנהלת בתי המשפט (זמין בכתובת: <http://elyon1.court.gov.il/heb/Research%20Division/Research.htm>). מטרתו של המדד היא לנסות ולהעריך נכונה את העומס המוטל על הערכאות השיפוטיות השונות. זאת על מנת שניתן יהיה לפתח כלים אפקטיביים להקצאת משאבים, לוויסות עומסים ולשכלול הניהול של בתי המשפט. המדד שפותח מתייחס לכמאה סוגי הליכים הנידונים בבתי משפט השלום והמחוזי ובבתי הדין האזוריים לעבודה. עבור כל סוג הליך נמדד משך זמן הטיפול הממוצע. יחידות הזמן תורגמו ליחידות משקל יחסיות. למשל, המשקל המינימלי – 1 – ניתן לתיקי צווי וחיפוש וכניסה בהליכי מעצרים בבתי משפט השלום. המשקל המקסימלי, 1826, ניתן לתיקי פשעים חמורים הנידונים בהרכב של שלושה שופטים בבית המשפט המחוזי. משקלו של כל תיק נקבע על פי שני פרמטרים מרכזיים: מספר האירועים המרכיבים את העבודה השיפוטית בתיק מסוים, ומורכבות האירועים (מבחינת הזמן הנדרש). הנתונים אודות מספר ומורכבות האירועים התקבלו, בין היתר, באמצעות מתודולוגיה איכותנית על ידי קבוצות שופטים, וניתוח כמותני של נתוני מחשוב ושל מדגמים מייצגים של תיקים.

הארכתי מעט בפירוט הדברים על מנת להבהיר נקודה אחת רבת חשיבות: המידע המבוקש על ידי המשיבים בתיק זה, ושאותו הם מעוניינים מן הסתם לפרסם ברבים, עלול להטעות, ולמעשה איננו יכול שלא להטעות. בשל המגוון העצום של ההליכים השיפוטיים, נדרשת עבודה סטטיסטית מורכבת ביותר לצורך השוואה בין עומסים. יש תיקים שניתן לסיים אותם בישיבה אחת קצרה. יש תיקים שדורשים קיום עשרות ישיבות לשם שמיעת מכלול הראיות – למשל תיק פלילי סבוך עם עדים רבים, או תיקי נזיקין בעילת רשלנות רפואית עם מומחים רבים.

אכן, כפי שהעיר – בהומור שיש בו מן האמת – הסופר האמריקני הנודע, מארק טוויין (בשם ראש ממשלת בריטניה המנוח בנימין דיזרעאלי): "There are three kinds of lies: lies, damned lies, and statistics". סטטיסטיקה עלולה להטעות גם בהקשר של המידע בו עסקינן. המספרים המתומצתים – כמות תיקים ומשך הזמן שחלף – אינם משקפים את המציאות המורכבת והסבוכה. כתוצאה מכך, פרסום שטחי של נתונים כפי שהתבקש על ידי המשיבים – לא יגשים כהלכה את המטרה המוצהרת של הצפת בעיית העומס, אלא להיפך: יביא להתמקדות שטחית במספרים שאינם משקפים נכונה את המתרחש. במקום להקצות זמן ומשאבים לטיפול שורש אמתי ומדויק בעומס השיפוטי – ייפתח מיותר אחר "מספרי הזהב" שיפורסמו, והבא לברך נמצא מקלל.

כמובן, ניתן לעשות שימוש בסטטיסטיקה לכיוונים שונים. אך הייחוד כאן הוא שחוק חופש המידע מציב כשיקול את העניין של המבקש במידע. המשיבים ציינו בבקשתם את העומס בבתי המשפט. זהו עניין לגיטימי וחשוב. אך באותה מידה לגיטימי לשאול האם המידע המבוקש אכן משרת את העניין. לו החוק היה מחייב את פרסום המידע – שיקול זה איננו רלבנטי. אך, כאמור, לא זה המצב.

ג. עמדת המערערים בהליך דנא: מידע אנונימי לעומת מידע שמי
 14. במהלך הגלגולים השונים שעברו על התיק הסכימו המערערים לפרסם את המידע המבוקש בלא ציון שמות השופטים. יובהר כי הכוונה היא לפרסום כל המידע – מספר התיקים הפתוחים ומשך הזמן בו כל תיק פתוח – בפילוח לפי שופט, רק ללא ציון שם השופט. המשיבים, לעומת זאת, עומדים על פרסום שמות השופטים. המחלוקת עתה מצטמצמת, אפוא, לשאלה האם יש לפרסם גם את שמות השופטים.

הגדרה זו של המחלוקת מחדדת, לטעמי, קושי ממשי נוסף בקבלת עמדת המשיבים. כאמור לעיל, המידע התבקש על רקע סוגיית העומס המוטל על מערכת בתי המשפט. דומני כי ניתן לממש יעד זה באופן מספק גם באמצעות פרסום המידע באופן אנונימי, כהצעת המערערים. הצעה זו מאפשרת השוואה לא רק בין בתי משפט אלא גם בין שופטים. קשה לראות מהי התועלת השולית – מנקודת המבט של העומס השיפוטי, שהיא העיקר – בפרסום המידע באופן שמי, כדרישת המשיבים. בד בבד, העלות השולית כתוצאה מפרסום המידע השמי היא גבוהה, מהטעמים שפירטתי לעיל: פרסום שמות השופטים בצמוד לנתונים אודות התיקים הפתוחים – יביא קרוב לוודאי לכך ששופטים רבים לא יקבלו בשוויון נפש את מיקומם ברשימה. כטבעה של רשימה, יש שעומדים בראשה ויש שנדחקים לתחתיתה. לו הפרסום השמי היה מביא להגברת

היעילות – ניחא. אך נדמה שההיפך הוא הנכון. ייווצר עיסוק מוגבר ומיותר של המערכת כולה בפן האישי של ההיבטים המנהליים הללו, באופן שיפגע ביעילות ורק יגביר את העומס.

ד. סחבת, עומס והטיפול בהם: הרובד הפרטני לעומת הרובד המערכתי
 15. היבט רביעי, חשוב לא פחות, הוא ההבחנה בין שני רבדים של בעיית העומס או הסחבת השיפוטית: עבודתו הפרטנית של כל שופט ושופט, לעומת תפקוד המערכת כולה. כל רובד מצריך גישה שונה לטיפול.

אומר זאת כך: ככל שנוצרת בעיית עומס ממוקדת אצל שופט ספציפי – קיימים כבר כיום מנגנונים חלופיים שנועדו לפתור את הקשיים. בהשוואה למנגנונים אלו, התועלת השולית שתצמח מפרסום המידע המבוקש איננה גבוהה. אדרבה: במובנים מסוימים הפרסום אף יחתור תחת המנגנונים הקיימים. לחלופין, ככל שמדובר בבעיה מערכתית של עומס שיפוטי – פרסום המידע המבוקש רק יגביר את המבוכה והבלבול. הפרסום יפנה את הזרקור אל עבודת השופט הפרטני, תוך ציון שמות, ובכך יסיט את השיח הציבורי והמקצועי מן העיקר לטפל. תחת שיתוף הפעולה הקיים בין גורמי הניהול במערכת המשפט, ובראשם נשיאי בתי המשפט והנהלת בית המשפט, במטרה לייעל את התפקוד של כל שופט, ייווצר מתח בין השופט היחיד לבין הממונים עליו ויתר הגורמים במערכת. כל החלטה שתתקבל בנסיבות אלו – למשל: שינויים בהקצאת התיקים – תעמוד אף היא לביקורת ציבורית, וחוזר חלילה. החלטות מעין אלו אף עלולות להשפיע על שופטים נוספים, ותיפתח שרשרת של תגובות מיותרות, הן מבחינת זמן והן מבחינת משאבי אנוש.

16. אעמוד, על קצה המזלג, על עיקרי המנגנונים החלופיים שמאפשרים טיפול בבעיה פרטנית של התנהלות שופטים.

במעגל אחד, הנשיא וסגני הנשיא בכל בית משפט מקדישים זמן ומשאבים מרובים לטיפול בהיבטים הניהוליים של עבודת השופטים המכהנים באותו בית משפט. במעגל נוסף, הנהלת בתי המשפט ונשיא בית המשפט העליון מפרסמים הנחיות שונות שנועדו לייעל ולשפר את ההיבטים המנהליים של עבודת בתי המשפט. מעגלים אלו אף מעורבים בטיפול במקרים חריגים. על כל אלו עמדתי לעיל.

מנגנון נוסף וחשוב הוא נציב תלונות הציבור על השופטים. חברתי השופטת ארבל סקרה בהרחבה את אופן עבודתו של הנציב (פסקאות 43-44), ולא אחזור כאן על

הדברים. אציין רק כי פלוני הסבור כי הוא ממתין זמן רב מדי לכתיבת פסק דין בעניינו, או לחלופין סבור כי נדרש לקבוע דיון בעניינו והדבר לא נעשה במשך זמן רב – פתוחה בפניו הדלת לפנות לנציב התלונות ולשטוח בפניו את הדברים. הנציב בוחן כל תלונה בצורה הפרטנית, ובמידת הצורך אף מבקש את תגובתו של השופט הנילון – הכל על פי המנגנונים הקבועים בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002.

ה. סלילת כביש עוקף לחוק

17. בסעיף 14(א)(12) לחוק חופש המידע נקבע:

"הוראות חוק זה לא יחולו על הגופים שלהלן, ועל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם: [...] (12) נציבות תלונות הציבור על שופטים – לגבי בירור תלונה על שופט לפי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002."

הנה כי כן, המידע הנוגע לתלונות שמתבררות בידי הנציב נותר חסוי ברמה השמית. דא עקא, קבלת עמדת המשיבים ופרסום המידע המבוקש – עלולים לספק "כביש עוקף" שיכרסם תחת הוראות סעיף 14(א)(12). תלונות פרטניות שהוגשו לנציב אמנם לא תתפרסמנה בציון שם השופט, אך מידע רגיש אחר אודות השופט – למשל מספר התיקים הפתוחים אצלו ומשך הזמן – יתפרסם גם יתפרסם. ברי כי ייתכן ותהיה חפיפה בין המידע שיתפרסם לבין המידע שאמור היה להיות חסוי מכוח הוראות סעיף 14(א)(12).

נכון שאין בטעם זה לבדו כדי להביא לקבלת הערעור שבפנינו. ברם חשוב להבין כי סעיף 14(א)(12) משקף הכרעה ערכית של המחוקק בדבר אופן הטיפול בעניינו הפרטני של שופט, אשר נפל פגם בהתנהלותו או לכל הפחות נטען כי נפל פגם כזה. המחוקק קבע כי, על אף העיקרון היסודי של חופש המידע, במקרה כזה יש להגביל את חשיפת המידע לציבור. זאת בעיקר מטעמים הנוגעים לאיזון העדין בין ביקורת הנוגעת גם לטיפול המנהלי בתיק הבודד – למשל מדוע לא ניתן פסק דין, לבין האינטרס הציבורי הראשון במעלה של שמירה על עצמאות השופט. איזון זה נועד להשיג יעילות. זהו האיזון הראוי בו בחר המחוקק. יש לכבד הכרעה זו.

העניין איננו רק פורמאלי, אלא תכליתי. המחוקק קבע כי כל מידע שנוצר במסגרת בירור תלונה על שופט אצל הנציב – איננו חוסה תחת חוק חופש המידע. בקביעה זו טמונה עמדה שעשויה להשליך גם על הערעור שבפנינו. בכלל הקשור

להחלטות שיפוטיות מהותיות – בית המשפט, לרבות השופט הבודד, חשוף לביקורת פומבית. פסק דין המקבל ערעור – מצביע בגלוי על שגיאות שנפלו בהכרעתו של בית המשפט קמא וכולל כמובן את שם השופט שהכרעתו עומדת לביקורת. הפן המהותי של עבודת השיפוט חייב להיות פומבי, כחלק מעוצמתו של עיקרון פומביות הדיון.

שונים הם פני הדברים בהחלטות מנהליות מובהקות. הניסיון מלמד כי פרסום בכיכר העיר או בכל העיר איננו הדרך הטובה והיעילה לפתור בעיה מעין זו. יש לפתור בעיות מנהליות מובהקות של השופט הבודד בדרכים אחרות. זוהי גישה בונה שמיושמת בשטח. הפרסום בכגון דא לא יתרום, ואף עלול להקשות על מציאת פיתרון אפקטיבי. טול לדוגמא שופט המשקיע שעות רבות בעבודתו, אך מתקשה לעמוד בקצב. שופט אחר איננו מצליח לסיים את הדיונים בשעות המקובלות. כאמור, נשיא בית המשפט אמור להיות מודע למצב. ייתכן שיתברר שהשופט מגלה איטיות בסוג מסוים של תיקים לעומת תיקים אחרים, ולכן יש לשקול אולי לשנות את סוג התיקים שיפנו אליו בעתיד. לחלופין ייתכן שיש הצדקה להעניק לשופט הבודד הקלה מסוימת בשמיעת תיקים, לתקופה קצרה, על מנת לאפשר לו להדביק את הפער.

נקודה זו מודגשת משתי סיבות. ראשית, ההיבט המנהלי של עבודת השיפוט ברמת השופט הבודד – אכן מצוי בפיקוח. שנית, המחוקק קבע שאין לחשוף מידע אודות תלונה המתבררת אצל הנציב. הכרעה זו משקפת את האיזון הראוי בין הזכויות והערכים השונים שעל הפרק, בכל מה שקשור לטיפול הפרטני בבעיות שמתעוררות אצל השופט היחיד. איזון זה, לטעמי, מביא גם לכך שאין לפרסם נתונים שמיים שעשויים להצביע על העדר יכולת מסוימת של שופט בודד להתמודד עם עומס. במסגרת האיזון נלקח בחשבון גם עיקרון עצמאות השופט. חשוב עד מאד לשמור על עיקרון זה, על מנת שהמערכת תוכל לתפקד כהלכה. יש לשלב את שמירת העיקרון עם השאיפה לשפר את הפן המנהלי.

1. המשפט המשווה

18. השופט ארבל התייחס בהרחבה למצב במדינות אחרות, ובעיקר בארצות הברית, שם מתפרסם מידע חלקי אודות עומס העבודה בקרב השופטים – בפרט במערכת המשפט הפדראלית. בהקשר זה אעיר שתי הערות.

ראשית, חשוב להדגיש את הממצא העיקרי העולה מהסקירה: במרבית מדינות המערב אין מתפרסמים נתונים על אודות תיקים תלויים ועומדים, קל וחומר שלא נתונים אודות תיקים פתוחים תוך קישורם לזהות השופט המטפל (ראו פסקה 86).

כמובן, אין לעשות גזירה שווה אוטומטית. כל שיטה משפטית עומדת כשלעצמה. ברם לא ניתן להתעלם מכך שבכל הנוגע לפרסום – האין גובר על היש. לשון אחר: הגישה הרווחת היא שלא לפרסם מידע מהסוג המבוקש כאן על ידי המשיבים. אף בארצות הברית מדובר ככל הנראה בשופטים פדראליים בלבד, או למצער במדינות בודדות נוספות.

שנית, השופטת ארבל הצביעה על כך שבארצות הברית מתפרסם באופן תדיר מידע אודות עומס התיקים של שופטי המערכת הפדראלית. זאת מכוח ה- Civil Justice Reform Act 1990. מתוקף החוק מתפרסמים דוחות דו-שנתיים, הכוללים רשימות שונות של תיקים שלא ניתנה בהם החלטה לפי פירוט שמי של שופטים. ההשוואה לארצות הברית, במבט ראשון, שובת לב. ברם לאמיתו של דבר אין הנידון דומה לראיה. הטעם העיקרי לכך הוא ההבדלים הגדולים בין מבנה מערכת בתי המשפט הפדראליים למבנה מערכת בתי המשפט בישראל.

ישנו פער עצום בין המערכת המשפטית האמריקאית לבין מערכת המשפט הישראלית, בכל הנוגע לעומס העבודה המוטל על השופט. לדוגמא, בית המשפט הפדראלי העליון בארצות הברית – בו מכהנים תשעה שופטים – שומע מדי שנה כמאה תיקים (oral arguments). אגב, ישנם בתי משפט עליונים במדינות שונות ששומעים פחות ממחצית ממספר זה (כגון ניו זילנד). בבית המשפט העליון בישראל, לשם השוואה, נפתחו בשנת 2013 למעלה מ-3,500 תיקים עיקריים – דהיינו תיקים הנידונים לפני הרכב של שלושה שופטים או יותר: עתירות לבג"ץ וערעורים אזרחיים, פליליים או מנהליים (דוח הרשות השופטת (2013), בעמ' 18).

הפער מובהק עוד יותר בערכאות הנמוכות של בתי המשפט הפדראליים (district judges ו- magistrate judges). כך, למשל, הדוח האחרון – שפורסם בספטמבר 2013 – מלמד כי בשנה זו מלאי התיקים במחוז D.C. עמד על 344, ובמחוז כיהנו 24 שופטים – דהיינו כ-14 תיקים לשופט. במחוז הראשון (מיין, מסצ'וסטס, ניו המפשייר, רוד איילנד ופוארטו ריקו) עמד מלאי התיקים על 1,210, ובמחוז כיהנו 60 שופטים – כ-20 תיקים לשופט. בישראל, לעומת זאת, הנתונים שונים בתכלית. אביא, להמחשת העניין, את מלאי התיקים לשופט בבתי המשפט המחוזיים בישראל נכון לשנת 2011 (בהתבסס על דוח חוק חופש המידע לשנה זו):

מחוז	שופטים	מלאי תיקים	תיקים לשופט
הצפון	14	3655	261

277	7489	27	חיפה
267	13886	52	תל אביב
177	4430	25	ירושלים
192	3834	20	הדרום
248	6456	26	המרכז

די במבט חטוף בטבלה כדי להמחיש את הפער הגדול – בהיבט שכמעט לא ניתן להבינו – בין המצב בישראל למצב בארצות הברית. כמובן, כפי שהוסבר לעיל, המספרים כשלעצמם עשויים להטעות. בחינה מדוקדקת של הדברים מחייבת הבחנה בין סוגים שונים של הליכים ומתן משקולות מדויקות. אגב, עבודה סטטיסטית כזו עשויה להדגיש ביתר שאת את מידת העומס המוטל על בתי המשפט המחוזיים בישראל בניגוד לבית המשפט הפדראלי בארצות הברית שנזכר בדוח. למשל, בישראל בתי המשפט המחוזיים הם בעלי הסמכות הייחודית לדון כערכאה ראשונה בתיקים מרובי עדים כגון עבירות רצח ופשע מאורגן. כך או כך, הפער המספרי כה גדול ומשמעותי שקשה להתעלם ממנו. בוודאי אין זה מובן מאליו שניתן להסתמך על השוואה למצב בבתי המשפט הפדראליים, כאינדיקציה לשאלה שעומדת על הפרק בתיק זה.

יש להוסיף שבבתי המשפט הפדראליים המתוארים מקובל שהשופט יושב באולם מספר מועט יחסית של פעמים – למשל פעם בשבוע למשך מספר שעות. יתר הזמן מוקדש ללימוד התיקים וכתובת החלטות ופסקי דין. בישראל, לעומת זאת, אין זה נדיר שהשופט יושב באולם בכל יום בשבוע למשך שעות ארוכות. למעשה, בעשרים השנים האחרונות נוהגים שופטים לשבת באולם מספר רב יותר של שעות מבעבר, ונקבעים דיונים גם לשעות מאוחרות יותר. הדבר איננו מפתיע. יש עלייה במספר התיקים. מכאן ברור ההבדל בין שופט ששומע 20 תיקים לשופט ששומע 200 תיקים. בסדרי הגודל שהוזכרו לגבי שופט פדראלי בארצות הברית, כפי שהוצג בדוח, ההשקעה או העבודה הניהולית אינן רבות. למעשה, ניתן כמעט לשחרר את השופט מעיסוק בנושא. תוצאה לפיה פסק דין לא ניתן במשך זמן רב – עשויה לדרוש הסבר. במדינתנו המצב הוא שונה. כאן, כפי שתואר לעיל, על השופט להקדיש משאבים ניכרים לניהול לוח הזמנים שלו-עצמו. כתוצאה מכך, אם יידרש מכל שופט להקדיש משאבים גם להצדקת ההתנהלות האדמיניסטרטיבית שלו – הדבר יגזול ממנו זמן רב עוד יותר, ויגרום בוודאות קרובה לשיבוש. לכן לטעמי ההשוואה לא רק שאיננה במקום, אלא אך מבליטה את ההבדל ביחס לנטל המנהלי המוטל על כתפי השופט.

19. התיק עוסק בפרסום מידע על אודות המערכת המשפטית. יש להכריע בעתירה זו על פי סעיפי החוק והאיזונים הטמונים בו. בפרט, יש ליישם את הכרעת המחוקק לפיה מידע אשר עלול לשבש את עבודת הרשות הציבורית – רשאית הרשות שלא לפרסמו.

מערכת בתי המשפט מתייחדת בהיקף הפומביות שמאפיינת את עבודתה. בכל הקשור לכך, יש לברך על ההתפתחויות בתקופה האחרונה. אולם כאן עסקינן בפרסום מידע בקשר לסוג אחר של עבודה שיפוטית. ניתן להגדיר זאת כפן המנהלי של העבודה, וליתר דיוק: התמקדות אישית, שמית, בהיבט הניהולי של עבודתו של כל שופט ושופט. פן זה מבוצע בצוותא בין השופט לבין גורמים אחרים במערכת. הוא ניזון מנתונים שאינם בשליטת השופט, כגון מספר התיקים ומספר השופטים בבית המשפט. השופט הבודד איננו בוחר אילו תיקים הוא ישמע, ואף לא את דרגת הקושי או המגוון שלהם. המספר הרב של ההליכים במערכת המשפטית בישראל מחייב את השופט לקבל החלטות מנהליות יומיומיות – למשל איזה פסק דין לכתוב ראשון, ואף איזה תיק לקבוע לשמיעה בשמונה וחצי בבוקר ואיזה בשעה אחת עשרה. החלטות אלו, בניגוד לעבודה השיפוטית הרגילה, מטיבן אינן פרי דיון, אינן מנומקות בכתב, וממילא גם אינן מפורסמות. ברי כי לא ניתן לנהל דיאלוג פומבי עם הצדדים בנושאים אלו.

המערכת המשפטית משקיעה מאמצים רבים להתקדם בעניין. שימת הזרקור על השופט הבודד, כאילו הוא הגורם היחיד או הדומיננטי בעומס של מערכת בתי המשפט – רק תמרץ אותו להגיב, להסביר, להצטדק ולהתגונן. פרסום שמי של תיקים פתוחים, מעין "מצעד פזמונים" שיפוטי, רק יגביר את המתח והלחץ שלא להידרדר לתחתית הטבלה. תועלת לא תצמח מכך. נקודה זו היא חשובה, לנוכח העניין המוצהר של המשיבים בפרסום המידע – העומס במערכת בתי המשפט, והעובדה שהדבר מצוי בתחום שיקול הדעת של הרשות. ניתוח כן של המצב מביא לדעתי למסקנה כי ישנה ודאות קרובה לכך שפרסום המידע ישבש את עבודתה התקינה של מערכת בתי המשפט או את יכולתה לבצע את תפקידיה. אי לכך, ובהתחשב בהעדר התרומה של פרסום המידע, החלטת הרשות ניתנה בסמכות ואף עומדת במבחני הסבירות. אוסיף כי פתרונות חלופיים מיושמים בשטח, תוך השקעת משאבים מרובים ובמטרה להתמודד עם העומס החרגי של התיקים בבתי המשפט השונים. לצד זאת המערערים הסכימו לפרסם את המידע המבוקש באופן אנונימי, דהיינו ללא ציון שם השופט. זו תוצאה ראויה שמאזנת בין האינטרסים השונים שעומדים על כפות המאזניים.

התוצאה היא כי מבחינה משפטית אין מקום לפסול את החלטת המערערים שלא למסור את המידע המבוקש. זאת משום שישנה ודאות קרובה לכך שפרסום המידע יפגע ביעילות ואף יסכל את מטרתם של המשיבים; אין הצדקה מספקת לעמידתם של המשיבים על הדרישה לפרסם מידע שמי, להבדיל ממידע אנונימי; ההתמקדות בשופט הבודד מחמיצה את העיקר – ההיבט המערכתי של סוגית העומס השיפוטי; פרסום המידע יפגע במנגנונים החלופיים הקבועים בחוק ובנוהג; ואין בסיס רלבנטי במשפט המשווה לפרסום מידע מהסוג שהתבקש – אולי אף להיפך. אדגיש שוב כי המחוקק הוא אשר קבע כי היה וישנו חשש לפגיעה בתפקוד – אין חובה למסור את החומר. זהו שיקול ראוי שקבע המחוקק. וכפי ששיקול זה רלבנטי לרשויות אחרות של המדינה, כך הוא רלבנטי גם לבית המשפט.

סוף דבר, דעתי היא כי יש לקבל את הערעור ולהורות על ביטול פסק דינו של בית המשפט המנהלי. תחת זאת יש לקבוע כי דין העתירה להידחות. זאת בכפוף להצהרת המערערים בדבר מסירת המידע ללא ציון שמות השופטים, כמפורט לעיל.

ט פ ו ט

השופט א' רובינשטיין:

א. בין חברתי השופטת ארבל לחברי השופט הנדל נפלה מחלוקת חזיתית באשר להכרעה בערעור שלפנינו. מחלוקת זו מצומצמת עתה, על פי עמדות הצדדים בתיק, לשאלה אם נוסף למידע שנכונה המערערת למסור בדבר מספר התיקים הפתוחים בבית המשפט העליון ובבתי המשפט המחוזיים בפני כל שופט ומשך הזמן שחלף מאז פתיחת כל תיק, יצוינו גם שמות השופטים. נזכיר: בקשת המשיבים למידע שיכלול כל אלה היתה "לאור החשיבות הציבורית העליונה בנוגע לעומס המוטל על מערכת בתי המשפט", ובית המשפט המחוזי קיבל את עמדתם.

ב. חברתי השופטת ארבל פרסה יריעה רחבה ומקיפה כידה הטובה, תוך ניתוח חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 והפסיקה שבעקבותיו; היא תיארה את ייחודה של השפיטה, את יסודות העצמאות השיפוטית ומנגנוני הביקורת המוסדיים השונים וכן הביקורת הפומבית. להלן נדרשה חברתי לסייג שבסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, שלפיו "רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה: (1) מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידה". יישומו של סעיף זה הוא ביסוד המחלוקת. חברתי מצאה כי המבחן להפעלת

הסייג הוא "ודאות קרובה לכך שפרסום הנתונים המבוקשים יגרום לשיבוש בפעילות הרשות השופטת" (פסקה 57). עוד עמדה על הקשיים – על כך שאכן מסירת המידע המבוקש תיצור תמונה חלקית לעניין העומס; עם זאת – לדעתה – אי התלות של השופטים מצמצמת את טענת המערערים באשר להבחנה בין מסירת מידע ציבורי למידע אישי (פסקה 65). עוד נאמר, כי היעילות אינה יכולה להיות מדד מרכזי להערכת תפקודו של שופט, אך יש להביאה בחשבון (פסקה 69), ומכל מקום ניתן ללוות נתונים הנמסרים לפרסום בהסברים לפי שיקול דעת המערכת (פסקה 70). חברתי הקדישה דברים לחשש מפגיעה בשופטים על-ידי הלבנת פניהם, ביזוים ופגיעה בשמם הטוב, וסבורה היא כי אין זה חשש בעלמא (פסקה 75), אך לדעתה בשלב זה מדובר בחששות, ולא בהכרח יהא הסכסוך פוגעני עד כדי לשון הרע – והפרסום אולי אף יחזק את האמון בשופטים (פסקה 76). חברתי אינה סבורה כי הביקורת, גם אם עלולה היא לפגוע, תוכל לפגוע בענייניות החלטותיו של שופט (פסקה 78); לדעתה, "החוסן הפנימי, דרך התנהלותם והאמונה בצדקת הדרך המלווה את השופטים, יאפשרו להם להתמודד עם הפרסומים ולהמשיך ולמלא בדבקות את משימותיהם", חרף חששות לשימוש לרעה במידע (פסקה 82). חברתי אינה מקבלת את טענת המערערים כי קיומו של מוסד נציב תלונות הציבור על שופטים – חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002 – מצמצם את הצורך בפיקוח הציבורי (פסקה 88). סוף דבר, סבורה היא כי לשם הבטחת אמון הציבור, וחרף חששות, יש מקום למסירת המידע (פסקאות 92-95), ולדחיית הערעור.

ג. חברי השופט הנדל בחוות דעתו המעניינת מותיר בצריך עיון את המבחן הנדרש לתחולת סעיף 9(ב)(1), ונכון הוא להניח לצורך התיק כי עסקינן בודאות קרובה (פסקה 6). לשיטתו, הפן המינהלי (להבדיל מהמהותי) של עבודת השיפוט והפרסום לגביו, שהוא נשוא התיק, עלול לגרום שיבוש בודאות קרובה לעבודת השיפוט, וטעמיו הם פגיעה ביעילות, בשל לחצים שיווצרו והלבנת פנים (פסקה 12); תסוכל מטרתה המוצהרת של הפניה לעניין העומס, שכן הסטטיסטיקה עלולה להטעות (פסקה 13); קיומם של מנגנונים חלופיים ובהם פיקוח הנשיאים וסגניהם בבתי המשפט על השופטים ונציב תלונות הציבור על שופטים (פסקה 17) מחלישים את הצורך בפרסום. לשיטתו יש כבר עתה פומביות רבה במערכת המשפט, ואילו הפרסום המבוקש ישבש בודאות קרובה את עבודתה של המערכת (פסקה 19). על כן לדעתו יש לקבל את הערעור.

ד. תיק זה גרם לי התלבטות רבה, "אוי לי מיוצרי ואוי לי מיצרי". הנה גדרי התלבטותי: מחד גיסא, אנו חיים בעידן השקיפות. חוק חופש המידע עמנו מזה שש עשרה שנים; שנים אלה מקבילות, פחות או יותר, למהפכת הוירטואליה שהביאה את האינטרנט לעולמנו, ואין עולם נוהג כמנהגו הישן. מהפכת חופש המידע נתלוותה אל מהפכת המידע ובאו שלובות. מידע עצום ורב מצוי במרשתת הוירטואלית, ואם נודה על מלוא האמת, גם הנתונים שמסכימה המערערת ליתן בתיק דנא פותחים – כך דומני – פתח להגיע, לא בקושי רב, אל שמות הנוגעים בדבר, גם אם לא פורסמו; כך גם טען בא כוח המשיבים בדיון בפנינו והזכיר את ה"טוקבקים". ועוד, הרשות השופטת, בשל רגישות תפקידה וצרכי האמון ראוי שתהא פתוחה מירבית לביקורת. מנגד, המחוקק גילה דעתו בחוק נציב תלונות הציבור על השופטים מידה של זהירות בפרסומים, בכך שהכריע ככלל נגד פרסום שמות הנילונים, למעט פתח צר שפתח בסעיף 13(ג) בהחלטה משותפת של נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים. ועיקר, סבורני שישנם שופטים לא מועטים – כמובן לא כולם – שהגילוי המבוקש עלול לשבש עבודתם בודאות קרובה, לפי המבחן הקיים. ועוד, הנושא שבו התמקדה בקשת המשיבים הוא העומס. לכאורה, לשם בחינת העומס אין צורך בשמות השופטים; די במידע שהמערערים נכונים למסור. אכן, חוק חופש המידע אינו מחייב "מניע" לאישוש דרישת מידע; סעיף 1 קובע, כי "לכל אזרח ישראל או תושב הזכות לקבל מידע מהרשות הציבורית בהתאם להוראות חוק זה". אך שוב – מטרתם המוצהרת של המשיבים יכולה להיות מסופקת במלואה על-ידי הנתונים שאין מחלוקת על מסירתם. שאלה היא האם "הצר שווה בנזק המלך" (אסתר ז', ד').

ה. לצורך ענייננו נכון אף אני להניח את מבחן הודאות הקרובה, שהעלה הנשיא אהרן ברק עוד בהרצאתו "חופש המידע ובית המשפט" (עם צאת ספרו של פרופ' ז' סגל הזכות לדעת באור חופש המידע (תש"ס-2000); ראו גם רשימתו בשם זה, קרית המשפט 95, 103 (תשס"ג-2003)). הוא תיאר את הדרישה ככוללת "שיבוש קשה, רציני וחמור...". ובהינתן מבחן כזה, איזוהי הדרך שיבור לו האדם? אוסיף כאן, כי לענייננו כותב אף פרופ' סגל (עמ' 199) כי דרושה ודאות קרובה, וכשלעצמו גם תומך הוא (עמ' 144-143) בפרסום שמי, אך רואה חשיבות וחיוב אף בפרסום לא שמי.

ו. אפתח, לחיבת המשפט העברי, בדברים אחדים על השפיטה במקורות המשפט העברי, שבאו בהרצאתי "לב שומע – על מעשה השפיטה" (כנס רפואי בחיפה בראשות פרופ' משה פיינסוד, ח' בטבת תשע"ב-3.1.12). המקרא מגדיר את התכונות הנדרשות משופטים: "ואתה תחזה מכל העם אנשי-חיל יראי אלוהים אנשי אמת שְׁנְאֵי בצע..."

ושפטו את כל העם בכל עת" (שמות י"א, כ"א-כ"ב). הפרשן מימי הביניים ר' אברהם בן עזרא מסביר בפירושו הקצר "אנשי חיל – שיש להם כ"ח לסבול... ידאי אלהים – שלא יצא עליהם שם רע, אנשי אמת – שאינם כוזבים, ש'נאי בצע – ממון". רש"י מסביר "אנשי חיל – ישרים, שאינם צריכים להחניף ולהכיר פנים, אנשי אמת – אלו בעלי הבטחה, שהם כדאי לסמוך על דבריהם שעל ידי כן יהיו דבריהם נשמעים; ש'נאי בצע – ששונאים את ממונן בדין, מההיא דאמרינן (בבא בתרא נ"ח, ב') "כל דיינא דמפקין ממונא מניה בדינא לאו דיינא הוא" (כל דיין שמוציאים ממנו ממון בדין – כלומר, שאינו משלם מעצמו כסף המגיע ממנו – אינו דיין). ועוד אמרה התורה לדיינים לשופטים מפי משה, "שמע בין אחיכם ושפטתם צדק בין-איש ובין-אחיו ובין-גרו; לא תכירו פנים במשפט, כקטן כגדול תשמעון, לא תגורו מפני איש, כי המשפט לאלהים הוא" (דברים א', ט"ז-י"ז). סיפת הדברים אומרת, כי הקב"ה הוא שנתן את המשפט, ועל כן אין לסור ממנו, אך גם ניתן לפרשה, כי כביכול הקב"ה ניצב באולם המשפט, "אלהים ניצב בעדת אל..." (תהלים פ"ב, א'; ראו פירוש אהרן מירסקי דעת תורה, דברים שם).

חכמים הרבו לעסוק במלאכת השפיטה, ואמרו (בבלי שבת י', א') "כל דיין שדן דין אמת לאמיתו אפילו שעה אחת, מעלה עליו הכתוב כאילו נעשה שותף להקדוש ברוך הוא במעשה בראשית, ומשרה שכונה בישראל". דין אמת לאמיתו הוא מעלה גדולה, כדברי השופט מנחם אלון "רב תרבותיות במדינה יהודית ודמוקרטית" (תשנ"ח) 36,6, מובא גם בקובץ נשמה יתרה במשפט שליטת ממשנתו ד"ר (כיום פרופ') אביעד הכהן (תשס"ד), עמ' 25-26.

ועוד אמרו חכמים, "אמר רבי שמואל בר נחמני אמר רבי יונתן, לעולם יראה דיין עצמו כאילו חרב מונחת לו בין ירכותיו וגיהנם פתוחה לו מתחתיו" (סנהדרין ז' א'). הרמב"ם (סנהדרין י"ג, ח'-ט') מנסח את הדברים כך: "לעולם יראה דיין עצמו כאילו חרב מונחת לו על צווארו וגיהנם פתוחה לו מתחתיו, וידע את מי הוא דן ולפני מי הוא דן ומי עתיד להיפרע ממנו אם נטה מקו האמת... כל דיין שאינו דן דין אמת לאמיתו גורם לשכינה שתסתלק מישראל...". ואגב, יש מחכמי המוסר שרואים כל אדם כדיין על עצמו "שופטים ושוטרים תתן לך בכל שעריך" (דברים ט"ז, י"א), פירושו – שערי גופו של אדם, עיניו, אוזניו, פיו. מקל וחומר חלים הדברים על השופט, הנתון גם במשפט העברי וגם בימינו לכללי אתיקה מחמירים.

ואמרו חכמים גם "אל תדין את חברך עד שתגיע למקומו" (מדברי התנא הלל אבות ב', ד', וראו רשימתו של ד"ר אביעד הכהן "אל תדין את חברך עד שתגיע

למקומו", פרשת השבוע 351 (תשס"ט); אמנם יש מחלוקת אם משנה זו מכוונת לשופטים, אבל ניתן בודאי לקרוא עליה "קשוט עצמך תחילה ואחר כך קשוט אחרים" (כבלי בבא מציעא ק"ז, ב'), וכפי שמביא המחבר הכהן מפירושו של ר' אפרים מלונטשיץ "כלי יקר" על הפסוק "שופטים ושוטרים תתן לך" (דברים ט"ז, י"ח) "קשוט עצמך תחילה", ורק אחר כך "ושפטו את העם" – "לקש'ט זולתו". עד כאן מן ההרצאה הנזכרת, ששמה לקוח מתפילת שלמה המלך (מלכים א' ג', ט').

וראו גם רשימתו של הרב יאיר קהאן "ציון במשפט תפדה" (אתר ישיבת הר עציון, שופטים תשע"ד), העוסקת בחובת מינוי השופטים בארצנו ובקהילות בחו"ל, ומסיים בפסוק שצוטט רבות בתש"ח, עם קום המדינה, "ציון במשפט תפדה ושביה בצדקה" (ישעיהו א', כ"ז); על כינון מערכת המשפט במדינת ישראל ראו ספרי שופטי ארץ, תשמ"א-1980, 35 ואילך. עינינו הרואות את החשיבות העצומה שמייחס האתום הלאומי היהודי למשפט, לשופט לאחריות המוטלת עליו.

ז. מה תומך בעמדת חברתי? כפי שציננה, קשה להפריז בחשיבות התכליות העומדות בבסיס חוק חופש המידע. אין הציבור יכול להשיג פיקוח אפקטיבי על פעילות הרשות מבלי שיינתן לו מידע רלבנטי לפעולתה, בגדרי שקיפות; אי אפשר לגלות מעורבות בעשייה השלטונית ללא מידע זה; וקשה לראות כיצד יכולים ציבור ופרטים בתוכו להגשים את חרותם הבסיסית וזכויותיהם, מבלי שתינתן גישה למידע הנצבר ברשויות השלטונית השונות (עע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 73 (2006) (להלן עניין משרד התחבורה); בג"צ 7805/00 רוני אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 605 (2003)). חוק חופש המידע מעגן את התפיסה שהתגבשה בפסיקה עוד קודם לכן, לפיה אין לרשות זכות קניינית במידע שנמצא בחזקתה, והיא נאמנת הציבור ופועלת מטעמו (בג"צ 2594/96 המסלול האקדמי של המכללה למינהל (בית הספר למשפטים) נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד נ(5) 166, 173 (1997); ראו גם עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 470-471 (2003)). מכאן לשונו הרחבה – שהזכרנו – של סעיף 1 לחוק חופש המידע – ומנגד הפרשנות המצמצמת לסייגים למסירת המידע, לרבות סעיף 9(ב)(1) נשוא ענייננו; על כן באופן כללי יש להתייחס לרשות השופטת באמות מידה דומות לרשויות האחרות אף בהינתן ייחודו של התפקיד השיפוטי. ראו לעניין זה גם דברי הנשיא א' ברק, כפי שמביאם פרופ' סגל בספרו: "אך טבעי שהנהלת בתי המשפט, העוסקת בהיבטים הניהוליים של מערכת בתי המשפט, תהא כפופה לחובה לספק מידע, ככל רשות שלטונית אחרת" (מתוך מכתב הנשיא א' ברק מיום 17.3.98 לחבר הכנסת ד'

צוקר לעניין בדיקת השלכות הצעת חוק חופש המידע על מערכת בתי המשפט, סגל, עמ' 143, ה"ש 395; הדגשה הוספה – א"ר).

ח. אולם, יש צד חזק ומשמעותי שכנגד, הפועל לכיוון עמדתו של חברי: המערערת מוכנה ללכת כברת דרך ממשית לעבר המשיבה, ולחשוף את הפרטים שהתבקשו על-ידיה, אך מבלי ציון שמות השופטים הקונקרטיים. מכאן ההתלבטות המשמעותית בתיק זה, שכן המידע המתבקש ברגיל מכוח חוק חופש המידע הוא מידע מוסדי, בשונה ממידע שמי-פרטני, וזאת מתוך הבנה כי ככלל, מבצע הפעילות הוא עובד ציבור, המייצג בפעלו, בהתאם לתפקידו, את המערכת עצמה, ופועל על סמך המדיניות שקבעה. לכן, פעמים רבות אין חשיבות ממשית לחשיפת שמו של מבצע הפעולה, בודאי לא במידה המצדיקה פגיעה ביכולתו לבצע את תפקידו כנדרש או באופן הפוגע בשמו הטוב שלא לצורך; וכפי שנקבע בהקשר דומה: "הרי ברור כשמש שהדיון בסבירות התקנה ייסוב בגוף השיקולים שהדריכו את התקנתה ולא בגופם של האישים המציעים או המתנגדים" (ת"א (ת"א) 2060/99 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, השופט, כתארו אז, ע' מודדיק (5.12.99)). כך למשל, אם מתבקש מידע בדבר היקפם של תשלומי הארנונה בעירייה מסוימת, ואין טענה לרשלנותו של פקיד פלוני או אלמוני, ספק אם יש ערך בפרסום שמם שעה שכל פעלם היה לגבות את הכספים בהתאם לנוהלי העיריה. יתר על כן, כפי שציין חברי השופט נ' הנדל במידה רבה של צדק, חשיפת שמות העובדים עלולה לפגוע ביכולתם לבצע את עבודתם כשורה, שכן ישקיעו חלק ניכר מזמנם ומרצם בהצדקת מעשיהם ובהגנה על שמם הטוב; ולכך יש להוסיף כאמור את החשש להלבנת פניו של העובד, אליו נשוב; כך לגבי כל עובד, כך גם לשופטים.

ט. כפי שציינה חברתי, התפקיד השיפוטי שונה במהותו מתפקידים אחרים בשירות הציבורי. כחלק מכך, העצמאות השיפוטית, החיונית למימוש תפקידו של השופט, גדולה במידה ניכרת מעצמאותם של העובדים האחרים בשירות הציבורי; וכפי שקובע סעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה, כנורמה חוקתית, "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין". מה משמעותה של העצמאות השיפוטית לעניין פרסום מידע שמי? מחד גיסא, בהיות השופט חורף גורלות בגוף, בממון, במינהל הציבורי, יש חשיבות גם לצד השמי. ועם זאת, ישנו פיקוח צמוד על פעולות השופט, הן בפן המהותי בערכאת הערעור (למעט בית המשפט העליון שאין על פסקי דינו ערעור) והן בפן המינהלי שבו אנו מצויים בתיק זה, על-ידי נשיאי בתי המשפט וסגניהם ונציב תלונות הציבור על השופטים; פועלת גם ועדת אתיקה

שהחלטותיה (לא שמיות) מתפרסמות. מאידך גיסא, האם הפרסום השמי, העלול להיות מעוות לאמיתו, כפי שהצביעו חברתי וחברי, עלול להשפיע קשות על עבודתם של שופטים?

י. בשונה מחברתי, חרף התלבטותה והבנתה לקשיים, הסבורה כי אין בהם כדי להטות את הרף, סבור חברי – כאמור – כי פרסום המידע המבוקש, תוך ציון שמות השופטים, עלול לגרום לרשות השופטת נזק ברמה של ודאות קרובה. הטעמים שהעלה לביסוס קביעתו זו אינם זניחים, ובעיקר החשש שמא דווקא נסיון השופטים להתמודד עם פרסום המידע בדבר קצב עבודתם, מידע שאין חולק כי אינו מלא ואינו ממצה, יביא לפגיעה ביעילות עבודתם ובטיבה, ובכך תסוכל המטרה שלשמה התבקש המידע; כך במיוחד, לדעת חברי, שעה שהמערערים מוכנים לחשוף את המידע הסטטיסטי מבלי לחשוף את שמות השופטים, ובכך תשוקף תמונת המצב של העומס המוטל על המערכת השיפוטית תוך גרימת נזק מזערי.

יא. האם יש בטעמים אלה שמנה חברי כדי להטות את הכף לעבר הימנעות מפרסום הנתונים? בהקשר אחר אמר בית משפט זה בשכבר הימים:

מן הדין לשאול, היכן האסמכתה בחוק השוללת מהאזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי. כל "הסודיות" הזו, המקימה מחיצה ופורשת מסך בין השלטון והאזרח, לא יכירנה מקומה במינהל תקין במשטר חפשי... סבורני אפוא שהעותר צדק בדרישתו לא רק מכיוון שזכותו לעיין במסמכים נובעת מהוראות החוק, אלא - ובעיקר - מכיוון שהשכל וההגינות האלמנטרית ביחסי-ציבור בין שלטון ואזרח מחייבים מסקנה זו ... רק מנימוקים כבדי משקל יכולה הרשות לטעון חיסוי למסמך מסוים, והטוען חיסוי - עליו הראיה (בג"צ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה, פ"ד כא(1) 69, 72, השופט א' ויתקון (1967)(ההדגשה הוספה - א"ר)).

שיקול זה תומך במסירת המידע המבוקש כעמדת חברתי. אך עדיין לא השבנו לשאלת השיבוש האפשרי בעבודת השפיטה.

יב. אזכיר כאן את האפשרות כי המידע שיימסר ינוצל להלבנת פני השופטים. איני מקל ראש בשיקול זה, וכפי שציינה חברתי, יש בו כדי להקשות עד מאוד על ההכרעה בענייננו. כפי שציינתי בעניין קודם, "לעתים אין לו לעובד ציבור אלא שמו הטוב, ואם זה הוכפש בעפר, מה נותר" (דנ"פ 7383/08 אונגרפלד נ' מדינת ישראל, פסקה ט'.

(11.7.11) (עניין אונגרפלד); לעניין זה אין השופטים שונים מכל אחר (וראו לעניין זה בג"צ 2561/07 מיכל שריר נ' הנהלת בתי המשפט, פסקה 8 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (24.7.08)). אמנם, כפי שצינתי בעניין אונגרפלד, ככל שעניינו בעובדי מדינה הנמצאים בדרג בכיר יותר, החשופים מעצם עבודתם לביקורת הציבור, כך ניתן לצפות כי יכולתם לעמוד בפני ביקורת ואף בפני עלבון של ממש, תהא גדולה יותר מזו של עובד זוטר במערכת. השופטים מצויים בדרג הבכיר, ומטבע מקצועם חשופים לביקורת ציבורית באופן יומיומי, אך אמורה להיות להם סיבולת בדרגה גבוהה יחסית כלפי דברי ביקורת, ואף כלפי דברי עלבון וגידוף של ממש, המתפרסמים למרבה הצער נגד שופטים לא אחת. ראו לעניין זה דברי השופט ע' אזר (ע"ה), בפסק דין בו נקבע כי על המדינה לחשוף את שמותם של פסיכיאטרים מחוזיים בהקשר מסויים:

"בכל בחירה בעיסוק מקצועי יש יתרונות וחסרונות. מבחינה זו דומה הפסיכיאטר לשוטר, לסוהר ולשופט. עם הסמכות באה גם הביקורת והנכונות לשאת בה... כפי שציננה כבוד השופטת נתניהו: 'כגודל עוצמתם של הכוח והסמכות... כך חשיבותם של המגבלות ושל אמצעי הפיקוח' (ע"א 558/84 הנ"ל [כרמלי נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(3), 757 – א"ר], בעמ' 767) "ה"פ (ת"א) 200871/98 עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ' משרד הבריאות (2000) (הדגשה במקור – א"ר)).

יג. והנה עמדתי: לדעתי התשובה למורכבות זו מורכבת אף היא ואינה בינארית, אלא דרך ביניים זהירה; עלינו להידרש לדברים "בגובה העיניים". לטעמי ישנם שופטים שלגביהם הפגיעה שבפרסום הנתונים תהא אפשרות שניתן להתגבר עליה ושלא תשבש את עבודתם; אך יהיו שופטים שלגביהם הפגיעה היא של ודאות קרובה, של תזזית הפוגעת בעבודתם בכך שמשאבי זמנם יוקדשו לפרסומים, להפרכת הטענות שבהם, וזאת מטעמים סובייקטיביים ואובייקטיביים כאחד. סובייקטיביים – כי יחשו נפגעים עד עמקי נשמתם בהאמינם כי נעשה להם עוול, ושנתם תידר ועבודתם תיפגע בשל המחשבה שאינם יכולים בשל מעמדם ומקומם להגיב בדבעי; ואובייקטיביים – שכן העומס אינו משתקף כל עיקר רק ממועדי פתיחת תיקים, וקימומו הוא תלוי תיק ונסיבותיו. יתר על כן, לטעמי יש משקל לכך שבחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, אשר התלונות הנדונות בו בחלק ניכר קשורות בעיכוב במתן פסקי דין, כאמור אין השמות מתפרסמים ככלל, על פי הדין. עסקינן במאטריה דומה, וגם אם מחוקק חוק חופש המידע לא פירט הוראה ספציפית לגבי שופטים, אין להתעלם מאפשרות ההיקש. ועל כל אלה, ישנה הלבנת הפנים, וכבר אמרו חכמים "כל המלביין פני חברו ברבים כאילו שופך דמים" (בבלי בבא מציעא נ"ג, ב'), עד כדי כך; ראו להרחבה בחוות דעתי

דנ"א 2121/12 רס"ן ר' נ' ד"ר אילנה דיין (18.9.14) פסקה ח'. וכמובן, באמרי "הלבנת פנים" הייתי נוהג אותה זהירות גם לגבי מי שאינם שופטים. ראיתי לנכון למצוא דרך ביניים.

יד. על כן, אילו נשמעה דעתי, היינו פועלים באופן הבא: ראשית, ככל שהמדובר בבית משפט זה, בית המשפט העליון, נוכח בכירותו במערכת וכדי שלא ליצור ולוא רק מראית העין שמבקש הוא למנוע הצגת נתונים, לרבות אישיים, לגבי הנעשה בו – אציע ללכת בדרכה של חברתי השופטת ארבל, קרי, כי המידע יפורסם במלואו, על כל רכיביו, לאחר סיום שנת המשפט תשע"ה-2015, לקראת סוף 2015. בכך איני רואה עין בעין עם חברנו השופט דנציגר, הסבור כי יש לפרסם את הנתונים כאן ועתה; סבורני כי יש מקום להליך מדורג, כמות שהציעה חברתי, בשל חריגות המידע השמי.

טו. אשר לבתי המשפט המחוזיים, סבורני כי יש להלך עקב בצד אגודל. אם תישמע דעתי יש להמתין תקופה נוספת, ולבדוק לאורך תקופה זו מה אירע עם פרסום השמות בבית משפט זה, כהפקת לקחים – האם לא כצעקתה ונתבדו החששות או שמא להיפך, וכדי לבחון דיו אם ראוי לתת יד למה שעלול להתברר כהלבנת פנים גרידא. החלטה לעניין זה תינתן על-ידי המערערים, בעקבות הפקת הלקחים, עד סוף שנת המשפט תשע"ו, והיא תהא כמובן נתונה לביקורת שיפוטית, וזכויות הכל שמורות.

טז. כל האמור כמובן בנוסף להסכמת המערערים לפרסום המידע הרלבנטי ללא ציון שמות השופטים. אציע כי נורה על פרסום מידע זה תוך 45 יום ממועד פסק דיננו. לעניין בית משפט זה יפורסם המידע בציון שמות השופטים כעולה מחוות דעת חברתי כאמור; לעניין בתי המשפט המחוזיים תינתן החלטה עד סוף שנת המשפט תשע"ו (2016). עוד אציע, גם ברוח דברי חברתי, שלכל שופט תינתן אפשרות להגיב על נתונים הנוגעים אליו לצד הפרסום השמי. לטעמי יש מקום איפוא כי הערעור יתקבל חלקית לפי האמור.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

1. האם יש לחשוף מידע בדבר מספר התיקים הפתוחים שנדונים בבתי המשפט בפני כל שופט, משך זמן הטיפול בהם ושם השופט המטפל בכל תיק? חברתי השופטת ארבל, בחוות דעתה היסודית, השיבה לשאלה זו בחיוב. היא הטעימה כי הכלל

שמשיע חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 הוא של מסירת המידע, וכי החריג בדבר שיבוש תפקודה התקין של עבודת השופטים, שמאפשר להימנע ממסירת המידע המבוקש, אינו מתקיים. באיזון שבין החשש משיבוש עבודתם של השופטים לבין העניין הציבורי בפרסום המידע מצאה חברתי כי העניין הציבורי בפרסום גובר. ביסוד עמדתה של חברתי עומד עקרון חופש המידע, שבבסיסו אמון הציבור במערכת הצדק וכן זכויותיו לדעת ולפקח באופן אפקטיבי על פעילותה.

2. חברי השופט הנדל, לעומת זאת, סבור כי אין לפרסם את שמות השופטים. לשיטתו די בפרסום מידע אנונימי באשר למצב הטיפול בכל תיק ותיק. הוא סבור כי הפניית הזרקור כלפי כל שופט ושופט, להבדיל מהתבוננות על ההיבט המערכתי שבמידע המבוקש, מחמיץ את העיקר, הוא העומס על בתי המשפט. הצגה פרסונאלית של המידע ממקדת את בעיותיה של הרשות השופטת כמערכת, שלא בצדק, בשופטים. את חששותיו מבסס חברי על הבחנה שערך בין ההיבט המנהלתי של עבודת השפיטה לבין ההיבט המשפטי-מהותי. לשיטתו עקרון חופש המידע חל על ההיבט המשפטי-מהותי באמצעות עקרון פומביות הדיון; אך מכך אין לגזור גזירה שווה להיבט המנהלתי. כמות התיקים הפתוחים ומשך ניהולם הם חלק מעבודתו המנהלתי של השופט; וממילא, אלה ניזונים מנתונים שאינם בשליטתו המלאה. חשיפה פרסונאלית של המידע המבוקש תביא לפגיעה במערכת שיקוליו ולעיסוק ביעילותו הנחזית אשר יזיקו לעבודתו המשפטית-מהותית.

חששות אלה שמציג חברי לא נעלמו מעינה של חברתי השופטת ארבל, אולם בסופו של דבר היא סבורה כי מדובר בחששות שחלקם הגדול ספקולטיביים וכי בחוסנם המקצועי יידעו השופטים להתמודד עם פרסומים בלתי מחמיאים. חברי השופט דובינשטיין, בשונה מחברתי, סבור כי הביטוי שיש לתת לחששות אלה הוא באמצעות סעד מדורג, כאמור בפסקה י"ג לחוות דעתו.

3. אודה כי התלבטתי רבות גם באשר להכרעה בערעור וגם באשר לסעד הראוי. אציין כבר בפתח הדברים, כי לעניין ההכרעה, בסופו של דבר מצאתי לצרף דעתי לדעתה של חברתי השופטת ארבל לפיה יש לדחות את הערעור.

אשר לסעד, אני סבור כי נדרשת החלה הדרגתית וצופה פני עתיד של פסק הדין, וזאת בדומה לחברי השופט דובינשטיין. כמותו גם אני סבור שנדרשת הבחנה בין בית המשפט העליון לבין בתי המשפט המחוזיים; ובין פרסום המידע ללא שמות השופטים לבין פרסום שמותיהם.

4. אם תישמע דעתי, בבית המשפט העליון, פרסום המידע ללא שמות השופטים, בהתאם להסכמת המערערים, ייעשה לאלתר, עם מתן פסק הדין, בהתאם למידע העדכני ביותר שקיים בידי המערערים, ובכפוף לכך שלא ניתן לקשור באמצעות המידע בין השופט המטפל לבין התיקים. אשר לשמות השופטים, פרסומם יעשה בסוף שנת המשפט התשע"ה (2014–2015).

אשר לבתי המשפט המחוזיים, אם תישמע דעתי, פרסום המידע ללא שמות השופטים ייעשה בסוף שנת המשפט התשע"ה (2014–2015). אשר לשמות השופטים, פרסומם ייעשה עם סיום השנה הקלנדרית הבאה, כלומר סוף שנת 2015.

שהות זו תאפשר להנהלת בתי המשפט ולשופטים להכין עצמם לשינוי האמור תוך מזעור החשש מפגיעה בעבודתם, ובכך, מזעור החשש מעיוות דין ומפגיעה בעשיית הצדק.

5. הנה הטעמים לעמדתי, שבעיקרה מבוססת על החששות השונים מפגיעה בעבודת השופטים והדרך למזערם חרף הפרסום.

בחששות שהציגו חבריי באשר לפגיעה אפשרית בעבודתו של השופט לא ניתן להקל ראש. אמת, נקודת המוצא היא כי מלאכת השפיטה מחייבת את השופט בחוסן אישי ובעמידות מסוימת בפני ביקורת. אך ההשקפה המקובלת היא כי חוסן ועמידות אלה מכוונים למה שקורא חברי השופט הנדל "ההיבט המשפטי-מהותי", להבדיל מזה ה"מנהלתי". על-פי השקפה זו הביקורת הציבורית צריכה להיות מכוונת כלפי תבונתה של מלאכת השפיטה ולא כלפי יעילותה. יעד מסורתי של מלאכת השפיטה הוא חיפוש מתמיד אחר האמת. זהו לב-ליבו של תפקיד השופט. ההנחה היא שבמאמציו של השופט לחיפוש האמת הוא עושה כל שביכולתו במטרה להגיע לתוצאה המשפטית הנכונה, לפי מיטב הבנתו האישית. לשם כך דרושים לו חופש ועצמאות אישית ומנהלתית (דפנה אבניאלי "מי יבקר את השופטים וכיצד?" משפט וממשל ט(2) 387, 389 (2006)). על כך אמר השופט ברנזון כי "שופטי ישראל ידועים כעושים את מלאכת השפיטה נאמנה. מן המפורסמות, שהם נתונים בדרך-כלל בלחץ של עבודה מרובה, קשה, מאומצת ומורטת עצבים. הזמן קצר והמלאכה תמיד מרובה מאוד. ובכל זאת... בשום אופן אין להקריב את הערכים הנעלים של עשיית משפט צדק על מזבח המהירות והיעילות" (ע"א 33/75 איר טרמו בע"מ נ' אזורים בחוף ת"א-יפו בע"מ, פ"ד ל(1) 547, 554 (1975)). כן, על-פי ההשקפה האמורה, השופט רוכש את אמון הציבור באמצעות תוכן החלטותיו וצדקתן, והן גם הבסיס הלגיטימי לביקורת פומבית כלפיו. נראה כי

לנוכח השקפה זו כללי פומביות הדיון חלים על תוכן ההליך המשפטי ולא על אופן ניהולו (ראו: פסקה 8 לחוות דעתו של חברי השופט הנדל).

6. מתן פומבי לשמות השופטים שמנהלים כל תיק ותיק אינו עולה בקנה אחד עם ההשקפה האמורה, והוא טומן בחובו חשש לא מבוטל שמא שבט הביקורת על מלאכת השפיטה יוסט ממקומו הטבעי. ממצב שבו עבודת השופט נבחנת במונחים של תוקף משפטי, צדק והגינות דיונית, יועבר המשקל אל עבר בחינה שממוקדת במדדי יעילות וזריזות. מביקורת שבוחנת את עבודת השופט באמות מידה משפטיות, החשש הוא שהן תתחלפנה באמות מידה מנהלתיות. על חשיבותה של היעילות במלאכת השפיטה נאמר כי "חשובה ככל שתהיה – [היא] אינה הערך החשוב ביותר... בראש ובראשונה יש להקפיד על כך שמערכת השפיטה תקיים משפט הוגן, כדי שצדק מהיר ויעיל לא ייהפך לאי-צדק מהיר" (שמעון שטרית "ערכי-היסוד של מערכת השפיטה בישראל" 1997 אור 635 (2013) (להלן שטרית-ערכי-היסוד)). האמון הציבורי, למותר לציין, הוא "הארנק והחרב" של בית המשפט ושל השופט; ואין זה משולל יסוד שבשל הרצון לזכות באמון זה, באין משים, תנהה תשומת לבו של השופט במידה זו או אחרת אחרי אותם מדדי יעילות.

7. יעילות כשלעצמה אינה דבר שלילי בהכרח ואף להיפך. בכוחה לזרז את עבודת מערכת המשפט ובכך לצמצם את התמשכות ההליכים המשפטיים ולמנוע עיוות דין לבעלי הדין. לא אחת קורה – אף שאין זה הכלל – שהליכים משפטיים מתארכים יתר על המידה. לא אחת הטעמים להתארכות אינם מוצדקים דיים. באותם מצבים הפגיעה בבעלי הדין אינה מוצדקת ומוטב אם תימנע. במקרים אלה, שבהם הטעמים להימשכות ההליכים אינם מוצדקים, עליית קרנו של מדד היעילות עולה בקנה אחד עם הדרישה לפרסום המידע כולל שמות השופטים.

8. ובכל זאת, חרף חשיבותה של יעילות המערכת המשפטית, עבודתו של בית המשפט, בשונה מבעלי הדין, ככלל אינה מוגבלת בזמן ולא בכדי. קצב הטיפול בכל עניין ומשכו עשויים להשתנות בין תיק לתיק והדבר נתון לשיקול דעתו של השופט. מעבר לשיקולים של דחיפות וחשיבות כל עניין, שאותם שוקל כל שופט (ראו: פסקה 19 לחוות דעתו של השופט הנדל), לא אחת קצב הטיפול בכל תיק ומשכו נעוצים במורכבותם העובדתית או המשפטית. הכרעה בתיקים עתירי עובדות דורשת היכרות אינטימית עם המסד העובדתי, שלא אחת, יעיד כל משפטן מנוסה, נפרש על פני טקסטים עבי כרס ומתגבש תוך שעות דיון ארוכות. כן, גם הכרעה בתיקים בעלי מורכבות משפטית – לעתים בענפי משפט חדשים, לעתים בענפי משפט סבוכים – דורשת מחקר מקיף וממצה לשם גיבוש המסגרת הנורמטיבית. תמונה לא שלמה של

הפסיפס העובדתי והיכרות בלתי מספקת עם המטרייה המשפטית בכל תיק ותיק עלולה לפגום באיכותה של מלאכת השפיטה. מחקר ממצה ולמידת העובדות הם מאבני היסוד של עבודת השופט, וידענו כי "אינו דומה שונה פרקו מאה פעמים לשונה פרקו מאה ואחד" (בבלי, חגיגה ט, ב). אלה כרוכים, מטבע הדברים, בהשקעת משאבי זמן לא מבוטלים. מתן משקל מופרז למדד היעילות עלול להביא לצמצום היקפי הזמן המושקעים בעבודת השופט. תהליך שכזה טומן בחובו, כאמור, פגיעה באיכותה של מלאכת השפיטה. פגמים מסוימים בעבודת השופט, למותר לציין, עלולים להביא לעיוות דין ולחתור תחת עשיית הצדק.

9. הפגיעה באיכות מלאכת השפיטה עלולה להתבטא גם בצמצום בהיקף ההנמקה המשפטית בפסקי דין. הנמקת פסקי דין היא "שופרו של השופט" ובאמצעותה מוסברת הכרעת פסק-הדין לנמעניו השונים – בעלי הדין, ציבור המשפטנים והציבור הרחב (אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 295 (2004)). במקרה שלפנינו, המידע שנתבקש הוא לגבי בית המשפט העליון ובתי המשפט המחוזיים. בכל אחת מערכאות אלה תפקידה של ההנמקה המשפטית שונה במקצת אך חיוניותן של שתיהן רבה.

הנמקותיהם של בתי המשפט המחוזיים הן המסד להכרעה בערעור בבית המשפט העליון. הנמקה ממצה מאפשרת לערכאת הערעור למקד ולצמצם את המחלוקות ולעתים לסיימן בלא צורך בכתיבת פסק-דין. חסרונותיה של הנמקה לא מספקת, לעומת זאת, הם רבים עד שדומה כי אין צורך להכביר מילים לגביהם. בין יתר החסרונות, הנמקה לא ממצה עשויה להקשות על עבודת המותב שדן בערעור, להכביד על ההליך המשפטי ולפגוע בהמשך ניהולו התקין והצודק. קיצור ההנמקה של הערכאה הדיונית עלול להיות, אם כן, חרב פיפיות ובמקום לקדם יעילות עלול הוא לפגוע בה.

הנמקותיו של בית המשפט העליון חיוניות גם הן. אמנם הן אינן משמשות בסיס לערעור, אך הן מעמידות הלכות על מכונן, מכוונות התנהגות ומטמיעות ערכים, ומשמשות כר פורה לדיון אקדמי וציבורי חיוני. הנמקותיו של בית המשפט העליון הן גם הבסיס הערכי המרכזי אשר מזין תדיר את אמון הציבור במערכת המשפט בכלל ובבית המשפט העליון בפרט.

10. החשש שהכרעות שיפוטיות תושפענה במודע או שלא במודע מרוחות מנשבות אלה או אחרות לא היה זר למחוקק והוא קיבל ביטוי בדברי חקיקה שונים, ובכללם הכלל בדבר אי-תלות הקבוע בחוק-יסוד: השפיטה ובתקנה 5 לכללי אתיקה לשופטים, תשס"ז-2007 אשר מורה כי השופט אינו תלוי באיש לא רק בענייני שפיטה אלא גם "בכל תחום אחר שבו הוא פועל" (ס"ק (ב)). עוד מצווה התקנה כי שופט לא יגור מפני

איש, ולא יושפע במילוי תפקידו על ידי דעת קהל, חשש מפני ביקורת או רצון לשאת חן (ס"ק ג). כן מוגנת עבודת השופט באמצעות כלל הסוביודיזה הקבוע בסעיף 71 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; כללי החסינות בנוזיקין; כללי העדת שופט; וכללים בדבר מינויו ותנאי העסקתו (ראו: פסקאות 30–33 לחוות דעתה של השופטת ארבל).

11. על רקע זה יש לקרוא את ההבדל בין פרסום המידע בדבר מספר התיקים הפתוחים ומשך זמן הטיפול בהם ללא ציון שמות השופטים לבין דרישת המשיבים לפרסום שמותיהם. כאשר הנתונים יוצגו בגפם, הזרקור יופנה כלפי המערכת המשפטית כמערכת ולא כלפי שופטיה כיחידים. דומני כי במרבית המקרים מצב זה הוא המצב הראוי. מערכת בתי המשפט כמערכת וכרשות מנהלית היא זו שבידיה המשאבים והיכולת להתמודד עם הביקורת, להפנימה, לדחותה ובמידת הצורך לתת הסברים אשר שופכים אור שעשוי לייתר את הביקורת. הואיל והסיבות לעומס בבתי המשפט הן בעיקרן עניין מערכתי, המערכת ככזו היא גם הכתובת הנכונה להפניית הביקורת. בחלוקת העבודה שקיימת כיום, המידע המנהלתי של נתונים סטטיסטיים בדבר כמות תיקים פתוחים ומשך הטיפול בהם, מוצג בידי הנהלת בתי המשפט. בהתאם לכך, היא גם הגוף שנושא באחריות לנתונים אלה והיא גם מושא הביקורת הרלבנטי. לעומת זאת, את מלאכת השפיטה עצמה, שהיא פרי עבודתו של השופט, מפרסם השופט עצמו. ביקורת כלפי תוכן עבודתו מטבע הדברים מופנית כלפיו ולא כלפי המערכת. החשש הוא שפרסום שמות השופטים יסיט את הביקורת שאמורה להיות מכוונת כלפי המערכת אל עבר השופטים.

האם יש בחשש זה טעם מספק לשם הימנעות מפרסום המידע ובכללו שמות

השופטים?

12. חוק חופש המידע אינו כולל סעיף מטרה אשר מצביע על התכלית העיקרית שהנחתה את המחוקק. חברתי השופטת ארבל מנתה מספר תכליות ולא הכריעה באשר להיררכיה שביניהן (לסקירה נוספת של התכליות: יונתן ארבל ותהילה שוורץ אלטשולר מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל (הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008) (להלן ארבל ושוורץ)). דומה כי ישנה חשיבות באיתור התכלית הרלבנטית בהתאם לכל מקרה ומקרה, ככלי עזר פרשני, לשם איזון בין הצורך לפרסם מידע לבין הצורך להימנע מחשיפתו. אני סבור כי מבין תכליותיו של החוק שהציגה חברתי, במקרה שלפנינו התכלית המרכזית היא מתן אפשרות לציבור לבקר את מעשי השלטון ומחדליו, או במילים אחרות חשיפת דרכי פעולתן של רשויות ציבוריות (זו גם התכלית העיקרית לשיטתו של זאב סגל המנוח בספרו: זאב סגל הזכות לדעת באור חוק

חופש המידע 101–103 (2000) והיא גם התכלית העיקרית שציין שר המשפטים בעת הדיון בהצעת החוק – פרוטוקול הדיונים מיום 1.7.1997 ומיום 19.5.1998). הדרישה לחשיפת מעשי הרשות לציבור מזוהה עם האמירה לפיה "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר" (מיוחסת לשופט האמריקני העליון ברנדייס: (L.D. Brandeis OTHER) PEOPLE'S MONEY AND HOW THE BANKERS USE IT 43 (1914)). בבסיס אמירה זו עומדת ההנחה שהרשות תתנהל באופן הטוב ביותר ולו בשל כך שפעילותה חשופה לעיני הציבור. חשיפת הפעילות לעיני הציבור אמורה למנוע דרכי התנהלות ואופן קבלת החלטות שהציבור מעוניין להוקיע. במקרה שלפנינו ההנחה היא שחשיפת הנתונים המנהלתיים בדבר התנהלות התיקים ובכללם שמות השופטים תגדיל את יעילותה של מערכת המשפט.

13. על רקע זה יש לערוך את האיזון בין חופש המידע לבין הצורך להימנע ממסירתו. בהקשר הנדון איזון זה נערך, כפי שפירטה חברתי, במסגרת בחינת חריג שיבוש "התפקוד התקין של הרשות הציבורית" הקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק. השיקול המרכזי באיזון זה, כפי שהטעימה היא, הוא "העניין הציבורי שיש בפרסום המידע". במסגרת בחינת עניינו של הציבור בפרסום המידע יש לשקול במסגרת זו גם את עניינו בהימנעות מפרסומו. במילים אחרות, השאלה היא אם הציבור יצא נשכר מפרסומו של המידע או שמא מחיסויו. במקרה שלפנינו, כאמור, ה"מידע" המבוקש כולל שני רבדים. האחד הוא הנתונים הסטטיסטיים האנונימיים בדבר מספר התיקים הפתוחים ומשך הטיפול בהם. השני הוא שמות השופטים המטפלים בכל תיק.

14. אשר לשאלת פרסום של הנתונים הסטטיסטיים האנונימיים, נראה כי קיים לציבור עניין מובהק בפרסומם. מתן פומבי לנתונים אלה יחשוף את הציבור לעומס בבתי המשפט ולהשלכותיו על הימשכות הליכים משפטיים. מידע זה יפתח פתח לשיח ציבורי ענייני אשר הוא לב ליבו של המשטר הדמוקרטי (השוו: אהרן ברק "חוק חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג 95, 97 (תשס"ג)). שיח זה יאפשר לציבור לגבש עמדה כלפי התנהלותה של המערכת, ובכלל זה יעילותה. שיח זה הוא הבסיס להובלת שינויים מבניים ושינויים בהקצאת משאבים, בחקיקה או בפעולות הרשות המבצעת, שמטרתם לשפר את יעילותה של המערכת. קיומו של שיח זה מותנה בכך שהמידע יפורסם. משכך, העניין הציבורי בפרסומו, אפוא, הוא מובהק.

15. בשונה מפרסום הנתונים הסטטיסטיים האנונימיים, לשאלת העניין הציבורי בפרסום שמות השופטים אין בהכרח תשובה חד-משמעית. פרסום זה עשוי להשיא תועלת לאינטרס הציבורי, אך כרוך בו חשש לא מבוטל. החשש הוא, כאמור, בהכללה גסה, ש"מדד היעילות" יתפוס חלק ממקומו של "מדד האיכות". פרסום השמות –

וחברתי עמדה על כך בהרחבה – עשוי לתמרץ שופטים לעשות מאמץ לטפס לראש הרשימה או לכל הפחות לא להיות בסופה. כאשר תהליך התייעלות זה לא בא על חשבון נדבכים חיוניים בעבודת השופט אלא מזרזה בלבד, קיים עניין לציבור בפרסום המידע. אך כאשר נדבכים חיוניים מעבודת השופט נפגעים, העניין הציבורי עשוי להיות דווקא בהימנעות מפרסום המידע.

16. מכאן לאיזון. חברתי סברה כי המבחן ההסתברותי שבאמצעותו יערך האיזון בגדרו של סעיף 9(ב)(1) הוא של "ודאות קרובה" לשיבוש פעולת הרשות. השימוש במבחן אחיד לכל מנעד המקרים שבהם מתבקשת מסירת מידע אינו מובן מאליו, אך אני מוכן לצאת מנקודת הנחה שבמקרה הנוכחי זהו המבחן ההסתברותי המתאים (זו גם עמדתם של חבריי השופטים הנדל ורובינשטיין). לציבור יש עניין לדעת כיצד מנהלים שופטיו את יומנם; את קצב התקדמות התיקים; ואת הקשר בין התקדמות כל תיק לבין השופט המטפל. ככל שהדבר יביא להתייעלות עבודת השופט, בלא פגיעה באיכותה, יש להורות על מסירת המידע. לעומת זאת, כאשר ההתייעלות תביא בוודאות קרובה לפגיעה בעבודתו אין למסור את המידע.

17. אשר לבית המשפט העליון, מקובלת עלי עמדתה של חברתי השופטת ארבל, לפיה לא מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה בעבודת השופטים. מדובר בערכאה העליונה במערכת בתי המשפט, ומטבע הדברים, החשש שפרסום השמות יפגע בקידום השופט אינו ממשי. לשופט בית המשפט העליון עומד כוח עזר רב יותר מבתי משפט אחרים, שניתן לנתב אליו את עיקר תהליך ההתייעלות, ולא לפגוע ב"גרעין הקשה" של עבודת השופט. מעבר לכך, דומה כי העניין הציבורי בפרסום שמות השופטים בבית המשפט העליון גדול יותר מאשר בבתי המשפט המחוזיים, בין היתר, מן הטעם שלא אחת נדרש בית המשפט העליון להכריע בסוגיות בעלות חשיבות חברתית של ציבור יש עניין רב בהן. בנוסף, כפי שמציין חברי השופט רובינשטיין (פסקה י"ד לחוות דעתו), בשל בכירותה של הערכאה העליונה, וכדי שלא ליצור רושם שבית משפט זה עושה דין לעצמו, העניין הציבורי בפרסום השמות גדול יותר.

18. על רקע זה, ההנחה שבבסיס עמדתה של חברתי השופטת ארבל, שלפיה שופט יידע לנתק עצמו מן הביקורת היא הנחה סבירה לגבי שופטי בית המשפט העליון. המסקנה המתבקשת היא כי בבית המשפט העליון לא קיימת ודאות קרובה לפגיעה בעבודת השופטים, ומשכך לא ניתן למנוע את פרסום שמות השופטים שמטפלים בתיקים.

19. אם תישמע דעתי, בבית המשפט העליון, פרסום המידע ללא שמות השופטים, בהתאם להסכמת המערערים, ייעשה לאלתר, עם מתן פסק הדין, בהתאם למידע העדכני ביותר שקיים בידי המערערים, ובכפוף לכך שלא ניתן לקשור באמצעות המידע בין השופט המטפל לבין התיקים. אשר לשמות השופטים, וכדי לאפשר זמן הכנה מספק לשינוי האמור, פרסומם יעשה בסוף שנת המשפט התשע"ה (2014–2015).

20. אשר לבתי המשפט המחוזיים, הנחה קטגורית שכל השופטים יוכלו לנתק עצמם מן הביקורת ולהימנע מפגיעה בעבודתם אינה נקייה מספקות. לביקורת על שופטי בית המשפט המחוזי עשויה להיות השפעה גדולה יותר מאשר על שופטי בית המשפט העליון, בין היתר, בשל חשש שביקורת כלפיהם עלולה לפגוע בקידומם. כן כוח העזר שעומד לרשות שופטי המחוזי קטן יותר מזה שבבית המשפט העליון, ולכן החשש שהפגיעה תהיה ב"גרעין הקשה" של עבודת השופט הוא גדול יותר. כך גם, צמצום בזמן שמיעת ראיות או במחקר המשפטי עלול לפגום בהכרעה המשפטית כבר בערכאה הדיונית. ככל שמדובר בטעות שאינה משפטית, כלומר טעות בממצאי עובדה ובמסקנותיהם, קיים חשש שהפגם יונצח ובכך ייפגע ההליך ההוגן והצדק. לנוכח האמור, בשל החשש המוגבר לפגיעה בעבודת השופטים בבתי המשפט המחוזיים, דומני כי נדרש איזון שונה מזה שנערך לגבי בית המשפט העליון.

אני סבור כי איזון זה אינו במישור ההכרעה, אלא במישור הסעד. במישור ההכרעה, אף שהחששות שתוארו אינם קלים, הם אינם מגיעים לרמה של "ודאות קרובה", קטגורית, לשיבוש תפקודם התקין של השופטים. אולם כדי לצמצם את החשש מפגיעה בעבודת השופטים, דומה כי במישור הסעד ישנם טעמים טובים להחלת פסק-הדין באופן צופה פני עתיד ומדורג. פרסום שמות השופטים הוא שינוי מהותי מאורחות בתי המשפט הקיימים. על כך ודאי יסכימו גם המצדדים בפרסום. תכליתו של הפרסום היא לחשוף לעיני הציבור היבט נוסף בעבודת השופט אשר עד עתה הפיקוח עליו נעשה בתוך המערכת (ראו: שטרית-ערכי-היטוד, בעמ' 635, ליד הטקסט "הנשיא או סגן הנשיא אחראיים מבחינה מנהלית על השופטים..."). כתוצאה מפעולה של חשיפת שמות השופטים צפויים חבלי לידה מסוימים. הצגת הנתונים הגולמיים תיצור תמונה לא מדויקת של המציאות. כדי להציג את הנתונים באופן לא מטעה נדרשת עבודת הכנה מסוימת כגון מתן הסברים למצבם של תיקים מתמשכים (ראו: פסקה 59 לחוות דעת של השופטת ארבל ופסקה 12 לחוות דעתו של השופט הנדל). מעבר לכך, הצבת זרקור ציבורי על שמות השופטים צפויה להביא לשינוי באופן שבו מנהלים הם את ההיבט המנהלתי של עבודתם. גם המערכת כמערכת עשויה לשנות במידה מסוימת את אופן ניתוב התיקים (שטרית-ערכי-היטוד, בעמ' 635: "כיום הנהלת בתי המשפט מכתיבה לשופטים את קצב העבודה הנדרש..."). בתי המשפט המחוזיים בשונה מבית המשפט

העליון אינם גוף אחד וההיערכות לשינויים והטמעתם ידרשו מטבע הדברים זמן ממושך יותר. מכלול שינויים אלה מחייב היערכות ומחשבה הן ברמת השופט הבודד והן ברמת המערכת. בהכללה ניתן לומר שמדובר בשינויים שעיקרם מראית פני הצדק. אך כדי ששינויים אלה לא יפגעו בצדק עצמו, נדרשת החלה הדרגתית של הפרסום. לכן אני סבור כי בכתי המשפט המחוזיים נדרשת החלה הדרגתית וצופה פני עתיד של פסק הדין. בשלב ראשון יש לפרסם את הנתונים ללא שמות השופטים. מצב ביניים זה יאפשר למערכת כמערכת – ובכללה הנהלת בתי המשפט ונשיאי בתי המשפט המחוזיים וסגניהם – ולכל שופט, להפנים את השינוי ולתכנן בהתאם את ההיבט המנהלתי. בשלב השני, לאחר שהות שתאפשר למידה והכנה יפורסמו גם שמות השופטים בבתי המשפט המחוזיים.

לכן, אשר לבתי המשפט המחוזיים, אם תישמע דעתי, פרסום המידע ללא שמות השופטים ייעשה בסוף שנת המשפט התשע"ה (2014–2015). אשר לשמות השופטים, פרסומם ייעשה עם סיום השנה הקלנדרית הבאה, כלומר סוף שנת 2015.

21. לאחר כתיבת שורות אלה הובאו לעיוני חוות דעתם של חברתי השופטת חיות וחברי השופט פוגלמן, אשר מצאו להצטרף לסעד שהציעה חברתי השופטת ארבל בפסקה 96 לחוות דעתה. מועד התחולה שהציעה חברתי בסופו של דבר הוא מושהה, קרי מיועד לחול בסיום שנת המשפט 2015 ולא יאוחר מיום 31.12.2015. בסופו של דבר, המרחק בין עמדותינו באשר למועד תחולת פרסום שמות השופטים – שהוא במוקד המחלוקת – אינו רב. בנסיבות אלה, מצאתי להצטרף לסעד שהציעה חברתי בפסקה 96 לחוות דעתה.

ש 9 1 ט

השופטת א' חיות:

אני מצטרפת לחוות דעתה המקיפה של חברתי השופטת ע' ארבל ואל המסקנה שאליה הגיעה ולפיה יש לדחות את הערעור ולהורות על מסירת המידע באופן ובמועדים כמפורט בפסקה 96 לפסק דינה.

1. רשות ציבורית במדינה דמוקרטית - וכזו היא הרשות השופטת בישראל - מחזיקה בסמכויות שהוענקו לה על פי דין אותן היא מחויבת להפעיל למען הציבור ולטובתו. היא נתפשת כנאמן הציבור ומכך נגזרות שתי מסקנות חשובות:

ראשית, המידע הקשור בפעילותה של הרשות ככזו איננו נכס שלה ואף הוא מוחזק על-ידה בנאמנות עבור הציבור וכדברי השופט ח' כהן, שהם כ"ן ישן וטוב:

לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות. (בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331 (1971))

שנית, הרשות כנאמן הציבור חייבת במתן דין וחשבון לציבור שאותו היא משרתת. וכדברי השופט (כתוארו אז) מ' חשין בהקשר דומה:

ומשידענו כי עובד הציבור עושה בנאמנות כשליח הציבור, חייב הוא ממילא בחובותיו של שליח ובהן החובה ליתן דין-וחשבון על מעשיו, קרא, לגלות לשולחיו - לכלל הציבור - מה עשה ומה לא עשה, מדוע עשה כך ולא אחרת, וכשלא עשה - מדוע לא עשה. חייב הוא לגלות כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצידם. כך, רק כך, יוכל הציבור לדעת אם עשה עובד הציבור באמונה; כך, רק כך, יאמין הציבור במינהל ובעובדיו. (בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב יפו, פסקה 15 (2004))

רציונאליים אלה ורציונאליים חשובים נוספים הם העומדים בבסיס עיקרון חופש המידע, שהינו עקרון מוכר ומושרש בשיטת המשפט הישראלית מזה שנים רבות המעוגן מאז שנת 1998 גם בחוק של הכנסת - הוא חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק או חוק חופש המידע) (ראו: ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 230-232 (2006) (להלן: עניין המל"ג) וכן ראו סקירתה הנרחבת של חברתי השופטת ע' ארבל בפסקאות 20-25 לחוות דעתה).

2. נקודת המוצא של עקרון חופש המידע היא כי לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. זכות זו - הזכות לדעת - נמנית עם מסדר זכויות האדם וככזו היא ניצבת בדיוטה גבוהה ביותר במדרג הזכויות (ראו: ע"מ 3300/11 משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע, פסקה 5 לחוות דעתי (5.9.2012)). אך ככל זכות אדם אחרת היא איננה זכות מוחלטת והוראות חוק חופש המידע גודרות ומסייגות אותה בהתקיים התנאים הקבועים בו (סעיף 1 לחוק חופש

המידע). כך למשל, מונה סעיף 9(א) לחוק סוגי מידע שאותם נאסר על רשות ציבורית למסור וסעיף 9(ב) מונה סוגי מידע שאותו אין הרשות הציבורית חייבת למסור. עיקר המחלוקת בין המערערים למשיבים בשלב הערעור שלפנינו מתמקדת בשאלה האם, כטענת המערערים, על המשיבים להסתפק במידע הנוגע לתיקים התלויים ועומדים בבתי המשפט המחוזיים ובבית המשפט העליון בלא ציון שמות השופטים או שמא, כעמדת המשיבים וכקביעת בית המשפט קמא, על המערערים לספק גם פירוט הנוגע לזהות השופטים אשר בפניהם תלויים התיקים ועומדים. המערערים סומכים את עמדתם - לפיה אין למסור בהקשר זה מידע המפרט את שמות השופטים - על הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק ולפיו:

רשות ציבורית אינה חייבת למסור ... מידע אשר גילוי
עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או
את יכולתה לבצע את תפקידיה.

סייג זה מבקש לאזן בין הזכות לדעת ובין האינטרס הציבורי החשוב הקיים בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית. כפי שציינה חברתי השופטת ארבל (ראו פסקאות 53-57 לחוות דעתה) הלכה היא כי בהתנגשות שבין הזכות החוקתית לקבלת מידע מרשות ציבורית ובין האינטרס הנזכר בסעיף 9(ב)(1) לחוק, עניין לנו באיזון "אנכי" ועל-כן ככלל ידו של אינטרס ציבורי זה תהא על העליונה רק מקום שבו קיימת וודאות קרובה לפגיעה בו (עע"ם 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 82-84 (2006); עע"ם 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, פסקאות 7-8 לפסק דינו של המשנה לנשיא א' ריבלין (23.8.2012) (להלן: עניין משרד החינוך)). לעניין זה חשוב להבחין בין ההיתכנות להתרחשות הפגיעה באינטרס הציבורי שעליו מבקש הסייג להגן – לגביה יש להצביע על וודאות קרובה – ובין עוצמת הפגיעה באינטרס ככל שזו תתרחש, הנושאת אף היא משקל במסגרת האיזון המתבצע אך לעניין עוצמת הפגיעה אין הרשות מחויבת להצביע על "פגיעה מיוחדת" ויש להותיר בידה מבחנים גמישים אותם ניתן יהיה ליישם בהתחשב בנתוניו ובנסיבותיו של כל מקרה ומקרה (עניין המל"ג בפסקה 21; עע"ם 1825/02 מדינת ישראל נ' איגוד בתי אבות, פ"ד נט(2) 726 (2005); עניין משרד החינוך, בפסקה 8).

3. החששות לפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות השופטת שהעלתה חברתי השופטת ארבל בחוות דעתה ושהעלו חבריי השופטים הנדל ורובינשטיין בחוות דעתם בהחלט מטרידים וראויים לתשומת לב. בייחוד מטריד בעיניי החשש כי הדגש המיוחד על יעילות פעולתה של הרשות השופטת ופרסום התיקים התלויים ועומדים אצל כל

שופט בנפרד, עלולים "לנשוף בעורפם" של השופטים ולגרום להם להאיץ יתר על המידה את הדיונים ואת מתן פסקי הדין על חשבון איכותם. אחרי הכל השופטים אינם "פס ייצור" לפסקי דין. עמדה על כך חברתי באמירה קולעת בציינה כי: "השופט אינו יכול למלא את שליחותו באופן איכותי, שלם ומלא כשבידו האחת הפטיש ובידו השנייה שעון-עצר..." (פסקה 69 לחוות דעתה). אכן, חשוב לזכור כי היעילות אינה חזות הכל ועל כן הערכת פעילותה של הרשות השופטת על פי "יחידות ייצור ותפוקה" עלולה להרחיק את השיח השיפוטי מן המהות שהיא לב ליבה של פעילות זו - עשיית משפט צדק. יפים לעניין זה דברים שכתב המלומד פרופסור ש' שטרית לפני למעלה משלושים שנים וכוחם עמם גם היום:

מכיוון שמטרת ההליך השיפוטי ומערכת הצדק היא עשיית משפט צדק, יש להיזהר מהנטייה לבחון אותו לפי אמות מידה של יחידות ייצור ויחידות תפוקה, ומהנטייה להחיל עליו ללא התאמה מיוחדת מושגים של ייעול מתחומי ארגון ומנהל אחרים. (שמעון שטרית "בעיות ערכיות ומעשיות במינהל המערכת השיפוטית" קובץ ההרצאות בימי העיון לשופטים תשל"ו 80, 81 (1977)).

זאת ועוד, כפי שפירטו חבריי בהרחבה, בלא התייחסות פרטנית להיקפו של כל תיק ולמשקולות שלו מבחינת זמן השפיטה הנדרש לו, עלולה התמונה שתיווצר להיות שטוחה ובלתי מדויקת לחלוטין. עם זאת וכחברתי השופטת ארבל אף אני סבורה כי חששות אלה אינם מגיעים לדרגת וודאות קרובה כי תתרחש פגיעה בתקינות פעולתה של הרשות השופטת אם יימסר המידע המבוקש ומשכך, אני סבורה כמוה כי ידה של הזכות לדעת על העליונה במקרה דנן. מסקנה זו יפה ביתר-שאת משעסקינן ברשות השופטת המורה לא אחת על אכיפתה ויישומה של זכות זו בכל הנוגע לרשויות אחרות ועל-כן, חשוב כי נפעל בעניין זה כאמרתם של חז"ל ונהיה בבחינת "נאה דורשים ונאה מקיימים".

4. מטעמים אלה אני מצטרפת, כאמור, לחוות דעתה של חברתי השופטת ארבל לרבות בכל הנוגע ללוח הזמנים המפורט בפסקה 96 לחוות דעתה, על מנת לתת שהות לכל אחד מן השופטים הנוגעים בדבר להוסיף הערה מבהירה למידע בדבר התיקים התלויים ועומדים בפניו, ככל שימצא זאת לנכון.

חברתי השופט ע' ארבל פרשה יריעה רחבה ומקיפה באשר לתשתית הנורמטיבית הצריכה להכרעה – החל בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988; המשך באופיו הייחודי של מקצוע השפיטה המהווה דרך חיים; וכלה בסקירה השוואתית. אני שותף לדברי חברתי כי התפקיד השיפוטי מחייב – מעצם הווייתו – שקיפות מרבית שהיא תנאי-בלעדיו-אין לביסוס אמון הציבור במערכת המשפט; תפיסת יסוד המתבטאת, בין היתר, בעקרון פומביות הדיון ובחובת ההנמקה. סבור אני כי השקיפות אכן מאפיינת את התנהלותה של מערכת השפיטה, במישורים השונים.

בצד האמור, אין לכחד כי בראייה מפוכחת של המציאות, קשה שלא להסכים עם מסקנת חברי, השופט נ' הנדל, כי בהשוואה למנגנונים המערכתיים הקיימים לטיפול בבעיית עומס ממוקדת אצל שופט ספציפי שעליהם הוא עומד, התועלת שתצמח מפרסום מידע שמי אינה גבוהה; בה בשעה שהפרסום עלול לגרום לפגיעה אישית ומערכתית במידה בלתי מבוטלת. לא בכדי הסקירה ההשוואתית שהציגו חבריי מעלה כי זולת ארצות-הברית, לא נמצאו מדינות שבהן מפורסם מידע במתכונת שנתבקשה בענייננו. גם בארצות-הברית, שאליה מפנים חבריי, הפרסום לא נעשה מכוח החקיקה הרגילה שעניינה חופש מידע, כי אם מכוח חקיקה מיוחדת, המתמקדת ברשות השופטת, ובכפוף לתנאים המתווים גילוי ממוקד וספציפי יותר מזה שנתבקש בענייננו.

דא עקא, השאלה העומדת להכרעתנו בהליך דנן אינה אם מסירת מידע הכולל שמות של שופטים משרתת את אינטרס הציבור. עלינו להכריע אם פרשנותו של ההסדר הקבוע בחוק חופש המידע, על סייגיו, מובילה למסקנה שלפיה הנתונים המבוקשים אינם מסוג הנתונים שהרשות מחויבת למסור לפי החוק, וזאת בהינתן שהמחוקק הראשי לא ראה להחריג את המערכת השיפוטית מתחולתו של חוק חופש המידע בכל שאמור במידע מינהלי. כחברתי השופטת (בדימ') ארבל, אף אני לא מוצא טעם טוב לקבוע שדווקא בעניינה של הרשות השופטת יש לסטות מנוסחת האיזון שנקבעה בפסיקתנו, שלפיה האינטרס הציבורי גובר על הזכות לקבל מידע אם קרוב לוודאי שגילוי המידע יגרום לפגיעה ממשית בתפקודה התקין של הרשות (ראו למשל ע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, פסקה 7 (23.8.2012)). אף אם אניח כי חשיפה שמית אכן תביא לפגיעה ממשית בתפקודה של הרשות השופטת כפי שסבור חברי השופט הנדל, אין בידי לקבוע כי קיימת ודאות קרובה שאמנם תיגרם פגיעה כזו ברמה המערכתית.

חברי השופט א' רובינשטיין, לא חולק על המסגרת הנורמטיבית והמתחייב ממנה, אך מציין כי פרסום המידע השמי ישפיע באופן שונה על שופטים שונים ומכאן הסעד השונה שהוא מציע. נוכח מסקנתי בדבר היעדר ודאות קרובה לפגיעה ברמה המערכתית, ומאחר שמצאתי כי הסעד שמציעה חברתי מאפשר תקופת התארגנות מתאימה, לא ראיתי מקום לסייגו.

אשר על כן, אני מצטרף למסקנתה של חברתי השופטת (בדימ') ע' ארבל ולסעד שהציעה.

ש ו פ ט

הוחלט בדעת רוב של השופטת (בדימ') ע' ארבל והשופטים ס' ג'ובראן, א' חיות, י' דנציגר וע' פוגלמן לדחות את הערעור. על-מנת לאפשר למערערים לבחון ההיערכות המתאימה לביצוע פסק הדין הוחלט כי הם יחויבו למסור הנתונים ביחס לבית המשפט העליון ולבתי המשפט המחוזיים כפי שהתבקש בעתירה, ביחס לסיום שנת המשפט 2015, ולא יאוחר מיום 31.12.15. באשר לאופן גילוי המידע, דעתו החולקת של השופט י' דנציגר היא כי יש להורות על גילוי המידע העדכני ביותר שבידי המערערים, קרי מידע ביחס לשנת המשפט תשע"ד, וזאת במועד שלא יאוחר מיום 31.12.14. כן נקבע כי המערערים יחויבו בשכר טרחת עורך דינם של המשיבים בסך של 20,000 ₪.

האמור כנגד דעתו החולקת של השופט א' רובינשטיין הסבור כי יש לקבל הערעור באופן חלקי ורק בהתייחס לבתי המשפט המחוזיים לשיקול נוסף בתום תקופה (בעוד שחומר הנוגע לבית המשפט העליון יימסר כפי שנקבע בדעת הרוב), ודעתו של השופט נ' הנדל לפיה יש לקבל הערעור בשלמותו.

ניתן היום, כ"ז באלול תשע"ד (22.9.14).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת (בדימ')

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת