



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ם 414/18

לפני : כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט נ' סולברג

המערערת : התנועה למשילות ודמוקרטיה

נגד

המשיבה : הממונה על יישום חוק חופש המידע בהנהלת בתי המשפט

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים
בירושלים (כב' השופט א' דראל) בעת"ם 29791-03-17
מיום 6.12.2017

תאריך הישיבה : כ"ו באלול התשע"ח (6.9.2018)

בשם המערערת : עו"ד זאב לב ; עו"ד שמחה דן רוטמן

בשם המשיבה : עו"ד רועי שויקה

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

ועדה שאינה סטטוטורית, שבה חברות שופטת בית המשפט העליון בדימוס ושופטת בית המשפט המחוזי בדימוס, מייצעת לנשיאת בית המשפט העליון בנושא קידום שופטי שלום לבית המשפט המחוזי (להלן: ועדת השתיים או הוועדה המייעצת). האם זכאית המערערת לקבל תכתובות ומסמכים בגדר השיח בין הוועדה לנשיאת בית המשפט העליון מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע או החוק)? זו השאלה הניצבת לפתחנו בגדרה של עתירה זו.

תמצית העובדות וההליכים הקודמים

1. ביום 20.12.2016 הגישה המערערת למשיבה בקשה לפי חוק חופש המידע לקבל לידיה את כל התכתובות בין ועדת השתיים לבין נשיאת בית המשפט העליון, או

גורם אחר ברשות השופטת, הנוגעות למועמדים לבית המשפט העליון שעניינם צפוי היה להידון בישיבתה הקרובה של הוועדה למינוי שופטים. כן התבקשו כל התכתובות והמסמכים שהועברו מהוועדה לנשיאת בית המשפט העליון או לגורם אחר ברשות השופטת במהלך שנת 2016.

2. ביום 30.1.2017 דחתה המשיבה את הבקשה. בפתח דבריה הבהירה המשיבה כי המלצות ועדת השתיים עוסקות בשופטי שלום המועמדים לבית המשפט המחוזי ולא במועמדים לבית המשפט העליון שלגביהם התבקש המידע. עוד עמדה על המשיבה על הרקע להקמת הוועדה, על מאפייניה ועל דרכי פעולתה. כך, בתמצית, הוסבר כי הוועדה הוקמה על ידי נשיאת בית המשפט העליון בשנת 2007 כדי לייעץ לה בבחינת התאמתם של שופטי שלום להתמנות לשיפוט בבית המשפט המחוזי, בידיעת הוועדה לבחירת שופטים; כי הוועדה מורכבת משופט בדימוס של בית המשפט העליון ושופט בדימוס של בית המשפט המחוזי; וכי היא פועלת בהתנדבות כגורם מייעץ לא סטטוטורי לנשיא בית המשפט העליון. כמו כן, המשיבה ציינה כי מזה זמן עוברת תמצית המלצת הוועדה המייעצת גם למועמדים עצמם, וכי בהתאם להודעת נשיאת בית המשפט העליון מיום 29.9.2016 על הסכמתה לכך, עובר החומר גם לעיון חברי הוועדה לבחירת שופטים.

3. לגופם של דברים נימקה המשיבה את דחיית הבקשה בכך שדיוניה הפנימיים של הוועדה המייעצת חסויים על פי טיבם. היא הפנתה לכלל 15 לכללי השפיטה (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), התשמ"ד-1984 (להלן: כללי השפיטה) הקובע שדיוני הוועדה לבחירת שופטים וועדות המשנה שלה העוסקים במועמדים או בעניינים אישיים הם סודיים. כמו כן, המשיבה ציינה כי בהתאם לסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, היא אינה חייבת למסור מידע בדבר דיונים פנימיים, המלצות והצעות שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין, שלא כבענייננו. עוד צוין כי בחלק מדיוני הוועדה ובהמלצותיה ישנו מידע שגילוי עולול לפגוע בפרטיות המועמדים כך שגם מטעם זה אין למסור אותו בהתאם לסעיף 9(א)(3) לחוק.

4. המערערת עתרה נגד החלטת המשיבה. משהוברר כי המידע הקיים נוגע לשופטי שלום המועמדים לבית המשפט המחוזי, מוקדה הבקשה במידע זה. ביום 6.12.2017 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' השופט א' דדאל) את העתירה. נקבע כי בראייה מהותית, לא ניתן לשייך את המידע המבוקש להנהלת בתי המשפט (להלן גם: ההנהלה), חרף העובדה שזה מתווק במשכן ההנהלה ולא בלשכת הנשיאה. זאת, משנמצא כי המידע הועבר לנשיאה מתוקף תפקידה כחברה בוועדה

לבחירת שופטים ולא בכובעה כמעסיקת השופטים, שאז ניתן היה לשייכו להנהלה. בית המשפט הוסיף כי המערערת הסכימה כי הוועדה לבחירת שופטים וחבריה אינם "רשות ציבורית" לפי חוק חופש המידע, וכך גם לא ועדת השתיים. לפיכך, נקבע כי אין בסיס להורות על מסירת המידע לפי חוק זה.

טענות הצדדים

5. מכאן הערעור שלפנינו. לטענת המערערת, שגה בית משפט קמא שלא הורה על מסירת המידע מכוח חוק חופש המידע, בכפוף לסייגים הקבועים בו. ראשית נטען כי יש לקבוע כי המידע שייך להנהלה שעליה חל החוק, שכן על פי ההלכה הפסוקה, המידע ישויך לרשות הציבורית המחזיקה בו בפועל – ובענייננו, אין חולק כי המידע מצוי בידי ההנהלה. שנית, נטען כי אף אם היה מקום לבחינה מהותית של זהות מחזיק המידע הרי שגם זו מלמדת כי המידע המבוקש שייך להנהלה. זאת משום שכעולה מעמדת המשיבה עצמה, הוועדה המייעצת מסייעת לנשיאה בכובעה כראש מערכת בתי המשפט בהחלטות הקשורות לקידום שופטים על בסיס הערכת יכולותיהם המקצועיות. נטען כי אלו הן החלטות ניהוליות הנוגעות לתפקידה של הנשיאה כראש מערכת בתי המשפט, ולא לכובעה כחברה בוועדה לבחירת שופטים, ועל כן יש לשייכו – על פי מהותו – להנהלה.

לחלופין סבורה המערערת כי יש לקבוע כי נשיאת בית המשפט העליון היא "רשות ציבורית" כמשמעותה בחוק בנסיבות העניין, וכי חוק חופש המידע חל עליה באופן פרסונאלי. כך, הואיל והמידע המבוקש מועבר אל הנשיאה כמי שעומדת בראש מערכת בתי המשפט, ולא אך מתוקף תפקידה כחברת הוועדה לבחירת שופטים. המערערת ציינה כי בניגוד לקביעת בית משפט קמא בפסק הדין, היא מעולם לא הסכימה כי החוק אינו חל על הנשיאה בכובעה כחברת הוועדה לבחירת שופטים. לגישתה, על אף שאין חולק כי הוועדה לבחירת שופטים אינה "רשות ציבורית" כמובנה בחוק, היא אף לא הוחרגה מתחולתו באופן מפורש. המערערת הוסיפה כי מסירת המידע המבוקש בענייננו אינה אסורה לפי חוק אחר. נוכח האמור, נטען כי אין מניעה לקבוע שהנשיאה בכובעה כחברת הוועדה לבחירת שופטים היא "רשות ציבורית"; ושמסירת מידע מחבר ועדה – ובענייננו, נשיאת בית המשפט העליון – אינה "עוקפת" את ההסדר הקיים ביחס לוועדה כולה.

6. המשיבה סומכת את ידיה על פסק הדין של בית משפט קמא ועל קביעתו שלפיה חוק חופש המידע אינו חל על ועדת השתיים או על נשיאת בית המשפט העליון

בכובעה כחברת הוועדה לבחירת שופטים. זאת, שכן אף אחת מהן אינה "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק. כמו כן, הואיל ועל פי ההלכה הפסוקה חוק חופש המידע אינו חל על הוועדה לבחירת שופטים, הרי שמקל וחומר הוא אינו חל על חברי הוועדה בתפקידם זה ועל יועציהם, ובכלל זה הוועדה המייעצת לנשיאת בית המשפט העליון. זאת ועוד, לשיטת המשיבה, בחינה מהותית של המידע המבוקש מלמדת שלא ניתן לשייכו להנהלת בתי המשפט, כפי שקבע בית המשפט המחוזי. כך משום שהוועדה המייעצת מעבירה את המלצותיה לנשיאת בית המשפט העליון לצורך שקילת הצעת מועמדים מתוקף סמכותה ובקשר לתפקידה בוועדה לבחירת שופטים. מכאן עולה כי המידע אינו נוגע להנהלת בתי המשפט.

המשיבה הוסיפה ונימקה מדוע גם לפי הוראות חוק חופש המידע אין למסור את המידע המבוקש. תחילה, בהתאם לסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4), עמדה המשיבה על החשיבות בשמירת היכולת של ועדת השתיים להתבטא בחופשיות ולהציג לפני הנשיאה את כלל הנתונים הרגישים המובאים לידיעתה לגבי מועמדים. אלמלא כן, עלולים להיגרם שיבוש בהליך בחירת השופטים ופגיעה באינטרס הציבורי. זאת, נוסף על כך שחלק מהמידע המבוקש כולל מידע על מועמדים שגילוי יגרור פגיעה בפרטיותם כאמור בסעיף 9(א)(3) לחוק, כך שגם מטעם זה אין להורות על מסירתו. על שיקולים אלה סברה המשיבה כי יש להוסיף גם את החשש מפני פגיעה באמון הציבור במערכת, את העובדה שהמועמדים עצמם מקבלים את תמצית ההמלצה, ואת האפשרות העומדת לחברי הוועדה לבחירת שופטים, המקבלים אף הם את תמצית החומר, לפקח על עבודת ועדת השתיים. בנתון למכלול שיקולים זה, סבורה המשיבה כי אין להעביר את המידע המבוקש לעיון המערערת.

7. ביום 6.9.2018 קיימנו דיון בערעור שבמהלכו חזרו הצדדים על עיקרי טענותיהם כאמור לעיל. המערערת הבהירה כי מקובל עליה כי בגדר המידע שהתבקש על ידה, אין למסור לה את אותם החלקים שקבלתם תביא לפגיעה בפרטיותם של מועמדים וביקשה כי בנתון לכך יימסר לה המידע המבוקש.

דיון והכרעה

8. ייאמר כבר בפתח הדברים, כי לאחר ששקלנו את טענות הצדדים, באנו לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות כך שהמידע המבוקש לא יימסר למערערת. כפי שיפורט להלן, גם בהינתן הקביעה שחוק חופש המידע חל בענייננו, בחינת בקשת המערערת לפי ההסדרים הקבועים בחוק, מלמדת כי אין עילה למסירת המידע המבוקש.

9. חוק חופש המידע קובע את המסגרת החוקית למימוש זכותם של אזרחי המדינה ותושביה לקבל מידע מאת רשויות ציבוריות. הדברים שבו ונכתבו עלי ספר – ובהרחבה – ולכן נזכיר אך בתמצית כי ביסודה של הזכות לקבלת מידע מרשויות ציבוריות – אשר הוכרה בפסיקתנו עוד קודם לחקיקת החוק (בג"ץ 2283/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 5 והאסמכתאות שם (5.5.2008) (להלן: עניין הוועדה לבחירת שופטים)) – ניצבות שתי הצדקות מרכזיות. האחת, ההצדקה הדמוקרטית הרואה במתן גישה רחבה למידע תנאי להגשמתו של חופש הביטוי: היא מאפשרת לקיים דיון ציבורי מושכל המכוון לבירור האמת, לבקר ולפקח על השלטון באופן יעיל, ולקדם את הגשמתו העצמית של הפרט. השנייה, הצדקת "הבעלות", שלפיה זכות זו נגזרת מ"בעלותו" של הציבור במידע שבו מחזיקה הרשות מכוח תפקידה כנאמן הציבור (ע"מ 3300/11 מדינת ישראל – משרד הביטחון נ' גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע, פסקה 6 לפסק הדין של השופט עמית והאסמכתאות שם (5.9.2012) (להלן: עניין גישה); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1235-1236 (2011)).

10. על פי חוק חופש המידע, על מבקש מידע לצלוח כמה משוכות בדרך למימוש זכותו. בשלב הראשון, עליו להראות כי המידע המבוקש על ידו מצוי ב"רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק (סעיף 2 לחוק). בשלב השני – ובנתון לברירת המחדל שלפיה על הרשות לגלות את המידע שהתבקש – יש לבחון את המידע המבוקש על ידי הרשות בראי "המסננות" הקבועות בסעיפים 8 ו-9, לחוק הקובעים איסורים וסייגים לגבי מסירת המידע. אף אם סבורה הרשות כי המידע המבוקש "נלכד" במסננת הסעיפים האמורים, עליה להוסיף ולבחון את אפשרות מסירת המידע בהתחשב בענייניו של המבקש במידע ובאינטרס הציבורי שבגילוי (סעיף 10 לחוק חופש המידע; עניין גישה, פסקה 10). בהמשך לכך, על הרשות לבחון גם אם ניתן לגלות רק חלק מהמידע המבוקש שחוסה תחת אחד הסייגים שבסעיפים 8-9 או לגלותו בתנאים (סעיף 11 לחוק חופש המידע). עם זאת, אין לרוקן מתוכן את הסייגים הקבועים בסעיפים 8-9 לחוק חופש המידע מכוח דרישותיהם של סעיפים 10-11 לחוק (עניין גישה, פסקה 11). בשלב השלישי, רשאי בית המשפט להורות על מסירת המידע המבוקש אף אם סירבה הרשות למסור אותו מכוח אחד מהסייגים הקבועים בסעיף 9 לחוק (סעיף 17 (ד) לחוק). על בית המשפט להשתכנע כי האינטרס הציבורי שבחשיפת המידע המבוקש גובר על הטעם לחיסויו (ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פסקה

29 (23.9.2008); אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קרית המשפט 95, 103-104 (2003).

11. במקרה דנא, הכרעת בית המשפט התמקדה בשלב הראשון של הניתוח שעליו עמדנו: האם המידע המבוקש מצוי בידי "רשות ציבורית" כפירושה בחוק. משמצא כי התשובה לכך שלילית, דחה בית משפט קמא את עתירת המערערת. נפתח אם כן בדיון בשאלה זו. אם נשיב עליה בחיוב, אין מנוס אלא להוסיף ולבחון (בחינה שאליה לא נדרש בית משפט קמא נוכח מסקנתו בדבר אי תחולת החוק) אם יש מקום למסור את המידע בהתאם לשלבים הנוספים של הבחינה לפי החוק.

המסננת הראשונה: האם המידע המבוקש מצוי ברשות ציבורית?

12. סעיף 2 לחוק מורה כי הזכות לפי החוק חלה על "מידע המצוי ברשות ציבורית". החוק קובע רשימה סגורה של רשויות ציבוריות שעליהן הוא חל. בגדרה נכללים משרדי הממשלה, הכנסת, הרשויות מקומיות, ועוד (ע"מ 3493/06 אלראי נ' קרן הגימלאות של חברה אגד בע"מ, פסקה 7 (16.5.2007)). לענייננו רלוונטית – כפי שנפסק – ההגדרה בסעיף 1(5) לחוק:

הגדרות "רשות ציבורית" –

[...] (5) בתי משפט, בתי דין,
לשכות הוצאה לפועל, וגופים
אחרים בעלי סמכות שפיטה על פי
דין – למעט לגבי תוכנו של הליך
משפטי;

עוד נפסק כי הנהלת בתי המשפט היא "רשות ציבורית" במובנה של ההגדרה האמורה (ע"מ 3908/11 מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר עיתון הארץ בע"מ, פסקה 50 (22.9.2014)). מכאן, עלינו לבחון אם יש לראות במידע המבוקש כמידע המצוי בידיה. לדידי יש להשיב על כך בחיוב. ככלל, המבחן לאיתור מיקומו של מידע לפי החוק הוא טכני-פורמלי ולפיו יש לבחון אם המידע מצוי בפועל בידי הרשות הציבורית בעת קבלת בקשת המידע. אם התשובה לכך חיובית, המידע הוא כזה ה"מצוי" ברשות ציבורית כאמור בסעיף 1 לחוק (ע"מ 4349/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד ראש הממשלה, פסקה 14 (3.11.2015) (להלן: עניין האגודה

לזכויות האזרח); ראו גם דברי ההסבר לסעיף 1 להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 2630).

13. ויודגש, הבחירה במבחן הטכני מוצדקת משני טעמים עיקריים. ראשית, המבחן הטכני עולה בקנה אחד עם גישתו הרחבה של החוק למסירת מידע ציבורי. הוא נובע גם מהצדקת הבעלות שביסוד החוק, שלפיה כלל המידע המצוי בידי הרשות הציבורית הוא של הציבור והוא מוחזק על ידי הרשות בנאמנות עבורו. מטעם זה, יש לאפשר לציבור זכות עיון רחבה ככל הניתן. מכאן, כי המבחן הטכני מביא לכך שבחינת האפשרות למסור את המידע תתמקד בשלבים המהותיים של בחינת התקיימות החריגים והסייגים, ולא בשלב הראשוני של עצם תחולת החוק. שנית, המבחן הטכני מגביר את הוודאות המשפטית ואת יעילות הטיפול בבקשות לפי חוק חופש המידע. כך, כל שנדרש מבקש המידע לדעת הוא באיזו רשות מצוי המידע הדרוש לו, ולפיכך לאיזו רשות עליו לפנות. בדומה, גם הרשות אינה נדרשת להשקיע משאבים בסיווג המידע על פי מהותו אלא בבחינת הבקשה לגופה בהתאם להוראות החוק.

שימוש במבחן מהותי

14. במקרה חריג אחד, בעניין האגודה לזכויות האזרח, ולאחר ששיוכו של המידע הוכרע על בסיס המבחן הטכני, הוסיף בית משפט זה ובחן אם נכון לשייך את המידע לרשות שבידיה הוא מצוי בפועל גם על פי מבחן מהותי. באותו מקרה נטען כי המידע שנוצר בידי משרד ראש הממשלה הועבר לידי שירות הביטחון הכללי – שחוק חופש המידע לא חל עליו. על רקע טענה זו, ולאחר שקבע כי יש לראות במידע ככזה השייך לשב"כ משום שהוא מצוי בידיו, הוסיף בית המשפט ובחן אם המידע תואם ל"אופיו ולתכליתו" של הגוף ומצא להשיב על כך בחיוב. משכך, נדחתה הטענה שלפיה המידע הועבר לשב"כ כדי "לחמוק" מהוראות חוק חופש המידע (שם, פסקה 14).

במקרה דנא, אין חולק כי המידע המבוקש מצוי בהנהלת בתי המשפט שהיא "רשות ציבורית" על פי החוק, וממילא אין ולא יכולה להיות טענה שהמידע הועבר אליה כדי לחמוק מהוראות החוק, כבעניין האגודה לזכויות האזרח. המידע המבוקש חוסה אפוא תחת חוק חופש המידע. למעלה מן הצורך יוער כי אף אם היה נקבע כי החוק לא חל על המידע המבוקש, היה על המשיבה ליתן את הדעת "לעקרונות שהותוו בפסיקה ועוגנו באותו חוק בדבר זכותו של הציבור לקבל מידע על פעילותם של גופים ציבוריים" (עניין הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 6).

המסננת השנייה: הסייגים להגנה על חופש המידע

15. כאמור, סעיפים 8-9 לחוק כוללים סייגים לזכות לקבלת מידע ציבורי. לענייננו רלוונטיים שניים מבין סעיפי המשנה של סעיף 9 לחוק.

סעיף 9(א)(3) – מידע שגילוייו מהווה פגיעה בפרטיות

16. סעיף 9(א)(3) קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע שגילוייו יגרום פגיעה בפרטיות של אדם, כפירושה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות) אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין. סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות מונה פעולות שונות העולות כדי פגיעה בפרטיות, ובהן: "הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי עניניו הפרטיים של אדם" (ס"ק 2(7)); "שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם [...] שלא למטרה שלשמה נמסרה" (ס"ק 2(9)); "פרסומו של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם..." (ס"ק 2(11)). אכן, חופש המידע אינו מוחלט. במקרים מסוימים הוא ייסוג מפני הזכות לפרטיות, בשים לב למעמדה הנכבד של זכות זו במשפטנו (ראו למשל ע"ע 1386/07 עיריית חדרה נ' שנרום בע"מ, פסקה 12 (16.7.2012)).

אך ברור כי חשיפת המלצות הוועדה תגרור פגיעה קשה בפרטיותם של המועמדים. זהו מידע שנועד לצורך בחירת שופטים. יפים לענייננו דברים שנאמרו ביחס לוועדה לבחירת שופטים בעניין הוועדה לבחירת שופטים:

"[על מנת לבדוק וללבן את שאלת התאמתו של מועמד פלוני לשפיטה נדרשת הוועדה לבחון אינפורמציה רבה ומגוונת וכן הערכות והמלצות הנוגעות לאותו מועמד בהיבטים מקצועיים ואף בהיבטים אישיים. אינפורמציה זו כוללת בדרך כלל גם נתונים ביחס לאישיותו ולהתנהלותו של המועמד ולעיתים היא כוללת פרטים הנוגעים לצנעת חייו. לפיכך, נראה כי הוצאת עניינים אלה מגדר המידע שניתן למסור לציבור (אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת), תואמת את הסייג הקבוע בסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע האוסר על מסירת מידע שגילוייו מהווה פגיעה בפרטיות" (שם, פסקה 8; ראו גם ע"ע 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פסקה 45 (19.5.2009) (להלן: עניין רשות החברות)).

המלצות הוועדה המייעצת נכתבות לצורך שיפור הליך הבחינה של מועמדים לשיפוט. הן משמשות גם בהליך הבחירה עצמו, הן את נשיאת בית המשפט העליון הן את שאר חברי הוועדה לבחירת שופטים הנחשפים אליהן. הוועדה לבחירת שופטים דנה במכלול של נתונים אישיים ומקצועיים ביחס למועמד הנוגעים לעיתים קרובות לליבת זכותו לפרטיות. נוכח ייעודן של המלצות וועדת השתיים, עליהן לכלול בחינה מפורטת של נתונים אישיים ומקצועיים רבים ביחס למועמדים. חשיפת הנתונים הללו לצד עמדת הוועדה המייעצת ביחס להתאמת המועמד לתפקיד שיפוטי – התאמה הדורשת בחינה של מאפיינים אישיותיים הנוגעים לליבת הזכות לפרטיות של המועמד – תוביל לפגיעה בצנעת הפרט. אם כן, המידע המבוקש חוסה תחת הסיג הקבוע בסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, בבחינת לשונו ובבחינת תכליתו.

סעיף 9(ב)(4) – מטירה מידע בדבר דיונים פנימיים

17. סעיף 9(ב)(4) מורה כך:

<p>רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:</p> <p>[...] (4) מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין;</p>	<p>מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו</p>
--	---

תכלית הסעיף היא לאפשר לעובדי הרשות הציבורית, חבריה ויועציה, לקיים דיון מקיף וממצה, שבגדרו יישמעו מכלול השיקולים ומגוון העמדות, ללא חשש שייחשפו ברבים. לסעיף זה נודע תפקיד מרכזי בהגנה על איכותן של החלטות המתקבלות על יסוד מסמכים ודיונים פנימיים, ועל האפקטיביות של הליך קבלתן (עניין גישה, פסקה 17; ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 235 (2006)). כדברי השופטת (כתוארה אז) א' חיות בעניין גישה:

”סעיף 9(ב)4 מבטא את אחד האינטרסים הציבוריים מפניהם נסוגה הזכות לקבלת מידע. בבסיסו ניצב הרצון למנוע את יצירתו של ”אפקט מצנן” (Chilling effect), דהיינו, רתיעה של חברי הרשות הציבורית ועובדיה מקיום דיאלוג פתוח וגלוי בשל חשש כי דברים שייאמרו על ידם בדיונים פנימיים או בחוות דעת פנימיות ייחשפו לעין כול. התכלית המרכזית שביסוד הסעיף היא, אפוא, הגנה על איכות החלטותיהן של רשויות הציבור ועל האפקטיביות של תהליך קבלתן” (שם, פסקה 1 לחוות דעתה של השופטת (כתוארה אז) א’ חיות).

המלצות ועדת השתיים שהועברו לנשיאת בית המשפט העליון והדיאלוג בינה לבין ועדת השתיים הם מקרה מובהק לתיעוד של התייעצות פנימית. ההתייעצות נדרשת על מנת לקבל החלטה בעניינו של מועמד לשיפוט. ההתייעצות נועדה לאפשר הערכה איכותית של המועמד לשיפוט, בחינה מדוקדקת של רמתו המקצועית של המועמד ושל מזגו השיפוטי, ועמידה על טוהר מידותיו. כל אלו דורשות התבטאות חופשית וכנה, והיעדר חשש לחשיפה ציבורית (עניין הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 8. השוו לבג”ץ 7793/05 אוניברסיטת בר-אילן נ’ בית הדין הארצי לעבודה, פ”ד סד(3) 1, 38-41, 57 (2011); ולעניין רשות החברות, פסקה 45). סירובה של המשיבה 1 למסור את המידע המבוקש מתיישב אפוא עם הסייג הקבוע בהוראת סעיף 9(ב)4 לחוק, הן בבחינת לשונו הן בבחינת תכליתו.

18. כאן המקום להפנות גם להוראת כלל 15 לכללי השפיטה הקובע שדיוני הוועדה לבחירת שופטים וועדותיה הם סודיים:

”דיוניה של ועדת הבחירה ושל ועדותיה ותכנם של השאלונים שהובאו בפני חבריה לצורך הדיונים הם סודיים ולא יגלה משתתף לאיש פרטים עליהם זולת פרוטוקולים שאינם עוסקים במועמדים או בענינים אישיים וזולת דבר המלצתה של הוועדה על מינויו של פלוני, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת, דרך כלל או לענין מסוים.”

כפי שנפסק בבית משפט זה, קיימת תאימות בין הוראות הכלל לבין ערכי היסוד של שיטתנו בכל הנוגע לחופש המידע (עניין הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 9). אמנם, הכלל אינו חל במישרין על הוועדה המייעצת, שאינה סטוטורית, אולם הגיונו ותכליתו חלים, בין היתר, על פעולתה ועל חילופי המידע בינה לבין נשיאת בית המשפט העליון ושאר חברי הוועדה לבחירת שופטים. נשוב ונזכיר כי הוועדה המייעצת אוספת מידע במטרה לגבש המלצות עבור הנשיאה. ההמלצות משמשות את הנשיאה

לשם הצעת מועמדים לשפיטה מכוח סמכותה לפי הוראת סעיף 7(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט). המידע נאסף אפוא לצורך תפקידה של נשיאת בית המשפט העליון כחברת הוועדה לבחירת שופטים, שלה הסמכות להציע מועמדים לשיפוט (סעיף 6א לחוק בתי המשפט; בג"ץ 9029/16 אבירם נ' שרת המשפטים, פסקה 16 (1.2.2017) (להלן: עניין אבירם)). הוא אף מועבר לחברים האחרים בוועדה לבחירת שופטים. משכך, מסירת המידע המבוקש מכוח חוק חופש המידע עלולה ליצור מסלול עוקף לקבלת מידע הנוגע לדיוני הוועדה לבחירת שופטים (השוו לעע"ם 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל, פסקה 28 לפסק הדין של השופט י' עמית ופסקה 2 לפסק הדין של השופט ד' מין (30.5.2018) (להלן: עניין בנק ישראל)). כאן המקום להזכיר כי קיים ספק בשאלה אם חוק חופש המידע מקנה לבית משפט סמכות להורות על מסירת מידע בניגוד להוראת סודיות החלה עליו (שם, פסקה 13 לפסק הדין של השופט י' עמית).

במאמר מוסגר יוער כי ניתן לטעון שכלל 15 לכללי השפיטה הוא "דין" שלפיו אין לגלות את המידע המבוקש (סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע; השוו לעניין בנק ישראל). ברם, טענה זו תלויה במעמדם הנורמטיבי של כללי השפיטה, אשר טרם הוכרע סופית בפסיקת בית משפט זה (עניין הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 9; בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, 669 (1993) (להלן: עניין ציטרין)), הגם שהנטייה הייתה לקבוע כי מדובר בדין.

19. המשיבה מצאה כי בהתקיים הסייגים שלעיל אין מקום לגילוי המידע המבוקש או חלקו. כידוע, אף אם מצאה הרשות הציבורית כי מתקיימים הסייגים למסירת מידע הקבועים בחוק, עליה לערוך איזון קונקרטי בין השיקולים הצריכים לעניין על יסוד נסיבותיו הפרטניות של המקרה. על בית המשפט לבחון את החלטת הרשות על פי העילות המקובלות לביקורת שיפוטית במשפט המינהלי (עניין גישה, פסקה 22). לא מצאנו כי ישנה עילה כאמור להתערבות בהחלטת המשיבה בענייננו. כדי להימנע מכפילות בעריכת האיזון הקונקרטי בין השיקולים הצריכים לעניין במקרה דנא, ייערך האיזון להלן במסגרת הבחינה לפי סעיף 17(ד) לחוק.

המסנת השלישית: מסירת מידע חרף התקיימותם של הסייגים לזכות

20. המערערת טענה כי נוכח העניין הציבורי במידע המבוקש עלינו לעשות שימוש בסמכותנו לפי סעיף 17(ד) לחוק ולהורות למשיבה למסור חלק מהמידע המבוקש, ללא המידע החוסה באופן מובהק תחת הסייגים למסירת מידע הקבועים בחוק. לא ראינו

להורות כן. נתייחס בראש ובראשונה להחלטת המשיבה שעמדה לביקורת בית המשפט לעניינים מינהליים, ובהמשך לבקשה מסויגת יותר שהעלתה המערערת בדיון על פה לפנינו. אמנם קיים אינטרס ציבורי כבד משקל בחשיפת מידע הנוגע להליך בחירת שופטי ישראל. עם זאת, חשיפת המידע המבוקש עלולה לגרום פגיעה בפרטיותם של המועמדים, לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות בהליך בחירת השופטים ולעקוף את הוראת הסודיות בכלל 15 לכללי השפיטה. ונרחיב.

21. מן הצד האחד, עומד על הכף אינטרס הציבור בחשיפת מידע על אודות הליך בחירת שופטי ישראל. זהו אינטרס חשוב. הוועדה לבחירת שופטים פועלת כנאמן הציבור. פעילותה משליכה על איכות פעולתה של הרשות השופטת כולה (עניין הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 6; עניין ציטרין, בעמ' 675; שמעון שטרית "תהליך מינוי שופטים: הליכים ואמות מידה" המשפט ח 357, 360 (התשס"ג)). אך מובן הוא כי המידע הנוגע להליך בחירתם של שופטים בישראל הוא מידע שבעניינו של הציבור הישראלי להיחשף אליו. כך יוכל הציבור לבקר את בחירת השופטים ולהשפיע עליה. אין להפריז בחשיבות הצורך לבחור שופטות ושופטים מעולות ומעולים. השיפוט קורא אליו "אַנְשֵׁי אֲמָת שְׁנֵאֵי בְּצַע" (שמות יח, כא) ומיומנים במשפט, הניחנים ב"לב שִׁמְע" (מלכים א, ג, ט). זו אינה מליצה ריקה. בחירת שופטים בעלי התכונות האמורות מצדיקה את אמון הציבור בשופטים ואת הסמכויות הרחבות שהוקנו להם. אכן, "כוח השיפוט ניתן בידי שופט מתוך אמון ביושרו, בכושרו המקצועי והאישי וביכולתו לקיים את המוטל עליו תוך כיבוד עקרונות האתיקה השיפוטית" (כלל 3 לכללי אתיקה לשופטים, התשס"ז-2007). יחסי האמון בין הציבור הישראלי לבין שופטיו מצמיחים אפוא את האינטרס הציבורי החשוב שבחשיפת מידע הנוגע להליך בחירתם של שופטים (עניין ציטרין, בעמ' 675. להרחבה על חובת הגילוי של שופטים כנאמני הציבור, ראו Ethan J. Leib, David L. Ponet & Michael Serota, *A Fiduciary Theory of Judging*, (101 CAL L. REV 699, 738-40 (2013)).

22. מן הצד השני עומדים על הכף זכותם לפרטיות של המועמדים לשיפוט, ואיכותו של הליך בחירת שופטי ישראל. דומה כי באיזון הקונקרטי בין הערכים האמורים לבין האינטרס הציבורי בחשיפת מידע על הליך בחירת השופטים, העלויות הנלוות למסירת המידע עולות באופן ניכר על התועלת שתושג כתוצאה ממנה. פרסום המידע יגרום פגיעה קשה בצנעת הפרט של המועמדים לשיפוט, כאשר מידע הנוגע להערכת אישיותם וכישוריהם יהפוך לנחלת הכלל. הוא יגרום פגיעה בחופשיות השיח הפנימי וביכולת להעביר התרשמות מלאה ובלתי מסויגת מהמועמדים לשיפוט. פגיעה זו צפויה לגרום מאיכותו של הליך בחירתם של שופטי ישראל – בניגוד לתוצאה

המבוקשת על ידי המערערת. נוסף על כל זאת, קיים חשש, כפי שצוין לעיל, כי חשיפת המידע המבוקש לפי חוק חופש המידע תשמש לעקיפת הוראת הסודיות הקבועה בכלל 15 לכללי השפיטה.

23. כאן המקום להתייחס לבקשת המערערת בדיון על פה לחשוף למצער מידע שלא יפגע בפרטיות המועמדים לשיפוט. יוער כי בהינתן תפקידה של הוועדה המייעצת – גיבוש המלצות על שופטי שלום המכהנים במערכת בתי המשפט – הרי שלאחר שיוסרו מהמידע המבוקש אותם החלקים שפרסומם יפגע באינטרסים שלעיל, חלקה הארי של הבקשה לחופש המידע יתייתר. מכל מקום נוכח האינטרסים המוגנים הנוספים שעליהם עמדנו לא מצאנו – בהינתן האמור להלן – כי קיימת עילה להורות על מסירת חלקית של המידע המבוקש (סעיף 17(ד) לחוק; ראו גם סעיף 11 לחוק). נזכיר בנוסף, כי בהתייחס למסירת המידע החלקית שנפסקה בעניין רשות החברות ציינה השופטת ע' ארבל כי "קיים הבדל מהותי בין דיוניה של הוועדה לבחירת שופטים לדיוניה של הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות" (שם, פסקה 45). ההבדל האמור נובע, כך נקבע, מההוראות השונות המסדירות את עבודת הוועדות, מאופייה המיוחד של הוועדה למינוי שופטים, ומהשוני בין הדרישות ממועמדים לשיפוט ולמשרת דירקטור בחברה ממשלתית. אכן, מאפייניה הייחודיים של הוועדה למינוי שופטים עומדים בבסיס הסודיות הנוהגת בדיוניה, ועל כן אין מקום בענייננו ליתן את הסעד שנפסק בעניין רשות החברות.

24. לצד האמור עד כה נזכיר כי קבלת מידע לפי חוק חופש המידע אינה הדרך היחידה להבטיח את האינטרס הציבורי שבפיקוח על הליך בחירת שופטי ישראל. ישנם כלים נוספים המבטיחים שהליך בחירת השופטים יתנהל תחת עינו הבוחנת של הציבור. כך למשל, התכונות העיקריות הנבדקות ונשקלות לגבי כל מועמד לשיפוט גלויות לעיני הציבור (כלל 11א לכללי השפיטה). שמותיהם של המועמדים לשיפוט מתפרסמים ברבים לפני מועד הדיון במועמדותם, וכל אדם רשאי לפנות לוועדת הבחירה בבקשה מנומקת שלא לבחור במועמד זה או אחר (כלל 11ב לכללי השפיטה). בסופו של הליך הבחירה מתפרסמים שמות המועמדים שנבחרו לשיפוט. בכך מתאפשרת ההשוואה בין רשימת המועמדים הכוללת, לבין רשימת המועמדים שנבחרו לכהונה. נוסף על כך, ביקורת על הליך בחירת השופטים נערכת אף מחוץ לעינו הפקוחה של הציבור. לשם כך כולל הרכב הוועדה לבחירת שופטים את נציגי הרשות המבצעת, הרשות המחוקקת והפרופסיה המשפטית (סעיף 4(א) לחוק יסוד: השפיטה). אכן, הרכב הוועדה וסדרי עבודתה נועדו להבטיח, בין היתר, ביקורת אפקטיבית על הליך הבחירה (ראו למשל בג"ץ 10145/17 שינדלר נ' שרת המשפטים, פסקה 4 (23.1.2018); עניין אבירם, פסקה

16). מכאן עולה כי המידע הנחשף לעיני הציבור ביחס להליך בחירת השופטים, כמו גם הרכב הוועדה לבחירת שופטים וסדרי עבודתה, מאפשרים ביקורת ציבורית על הליך הבחירה, גם אם – משיקולים כבדי משקל שעליהם עמדנו לעיל – הציבור אינו יכול להיחשף לנימוקים הפרטניים המתייחסים למועמדותו של מועמד זה או אחר.

25. סוף דבר: הערעור נדחה, גם אם לא מטעמיו של בית המשפט לעניינים מינהליים. בנסיבות העניין אציע לחבריי כי לא ייעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

1. חברי, השופט פוגלמן, פרש כהרגלו ובכישרונו יריעה רחבה לגבי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. משכך, איני רואה לחזור ולבחון את העתירה באספקלריה של המסגרות השונות הקבועות בחוק זה.

2. לדידי, העניין פשוט ביותר. נשיאת בית המשפט העליון אינה יכולה ואינה צריכה לעשות בעצמה את כל הקשור באיסוף מידע רלוונטי על מועמדים לקידום מבית המשפט השלום לבית המשפט המחוזי. כפי שלכל רשות יש סמכויות עזר לפי סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הרי שהוועדה המייעצת או 'ועדת השתיים' (על פי האיוש הנוכחי של שתי שופטות בדימוס) היא הזרוע הארוכה של נשיאת בית המשפט העליון לצורך איסוף המידע הרלוונטי לגבי שופטי שלום המועמדים לקידום לבית המשפט המחוזי. דומה כי גם העותרת מכירה בכך, וכפי שאישר בא כוחה במהלך הדיון, בהינתן שמערכת בתי המשפט גדולה והנשיאה לא יכולה להכיר את כל השופטים בערכאות הנמוכות יותר, הצורך במנגנון שהוא כלי עזר ניהולי הוא ברור.

3. כזרוע הארוכה של הנשיאה, הוועדה המייעצת נפגשת עם השופטים, קוראת החלטות ופסקי דין שלהם ופונה לנשיא בבית המשפט בו מכהן אותו שופט ואל שופטי ערכאת הערעור הרלוונטיים לגבי המועמד, על מנת לשמוע דעתם לגבי אותו מועמד כדי להעריך את מכלול כישוריו והתנהלותו.

העובדה כי המידע שנאסף והמלצת הוועדה המייעצת נמצאים פיזית בהנהלת בתי המשפט אין בה כדי לשנות את אופיו של המידע, שבהיבט המהותי יש לראותו כמידע שנאסף על ידי הנשיאה עצמה לצורך דיוני הוועדה למינוי שופטים. כפי שציין חברי, הנשיאה חולקת חומר שנאסף על ידי ועדת השתיים גם עם חברי הוועדה לבחירת שופטים, על אף שיש לראות את ועדת השתיים כזרוע הארוכה שלה.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים עם דברי חברי, השופט ע' פוגלמן, עם מסקנתו ועם נימוקיו.

בשולי הדברים אציין, כי אכן זכאים שופטי בית משפט השלום המועמדים לקידום לבית המשפט המחוזי לקורטוב של פרטיות בבואם לשטוח את דבריהם לפני הוועדה המייעצת. מקובלנו, כי "האומר דבר לחבירו שהוא ב'בל יאמר' [לאדם אחר] עד שיאמר לו: 'לך אמור'" (בבלי, יומא ד, ב). אדם שאומר דבר-מה לחברו, גם אם לא אמר לו במפורש שלא יספר על כך לאחרים, אל לו לספר, אלא אם אישר לו חברו באופן מפורש לעשות כן. "למדנו דרך ארץ – אומר המאירי בספרו 'בית הבחירה' – למי שאומר דבר לחברו אע"פ שלא מסר לו בסוד שהוא ב'בל יאמר', אלא אם כן אמר לו בעל הדבר שהוא אומר לו אותם הדברים ב'לך אמור', והוא ענין אומר 'נאמן רוח מכסה דבר', כלומר, דבר אף-על-פי שאינו סוד".

כך הוא בעולם המשפט העברי, אדם השומע דברים מחברו – צריך לקבל רשות כדי להעבירם הלאה. זוהי ברירת המחדל, אף אם אין הדברים מוגדרים כ"סוד". לעומת כן, מי שאומר דברים לפני שלושה אנשים, צריך להניח שהדברים יהיו לפומביים: "אמר רבה בר רב הונא: כל מילתא דמיתאמרא באפי תלתא, לית בה משום לישנא בישא; מאי טעמא? חברך חברא אית ליה, וחברא דחברך חברא אית ליה] = כל דבר שנאמר בפני שלושה אין בו משום לשון הרע. מהו הטעם? לחברך יש חבר, ולחבר של חברך יש חבר" (בבלי, ערכין טז, א). רש"י (שם) פירש כי הדבר תלוי בהלך-מחשבתו של האומר. מכיוון שהוא נמצא לפני שלושה אנשים ויודע שהדברים יתפרסמו, הוא אינו אומר דברים שהוא חושש לפרסומם: "שהבעלים אמרוהו בפני שלושה, המגלה אותה אינו לשון הרע,

שזה גילה תחילה דעתו שאם מגלה אותו אינו חושש, דמידע ידע [= ברור היה לו] דסופה להתגלות".

בוועדה הנדונה כאן שתי חברות, ולא שלוש/ה; אך לא בגלל המספר, אלא מחמת העקרון: שופטי השלום שבאים לפני הוועדה רשאים להניח כי פרטיותם תישמר במידה הנכונה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ה' בטבת התשע"ט (13.12.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט