

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 10271/02

בפני :
כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט א' לוי
כבוד השופט י' עדיאל

העותרים :
1. אברהם פריד
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

נ ג ד

המשיבים :
1. משטרת ישראל - מחוז ירושלים
2. פרקליטות מחוז ירושלים
3. עדנה ארבל, פרקליטת המדינה

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריכי הישיבות :
י' באב תשס"ד (28.07.04)
י"ב באדר א' תשס"ה (21.02.05)

בשם העותרים :
עו"ד גדעון קורן ; עו"ד אורי שוורץ

בשם המשיבים :
עו"ד שי ניצן

פסק-דין

השופט י' עדיאל:

1. נגד העותר התנהלה חקירה פלילית, אשר לא הניבה כתב אישום ובסופה התיק נסגר מחוסר ראיות. העותר מבקש לעיין בחומר החקירה שנאסף נגדו על מנת שיוכל לבקש לשנות את עילת הסגירה של התיק וכן על מנת שיוכל לפתוח בהליכים משפטיים כנגד המתלונן ולעשות שימוש בחומר זה בהליכים משפטיים אחרים שהוא כבר מנהל. האם המשיבים חייבים לחשוף בפניו של העותר את חומר החקירה שהצטבר בידם? זאת השאלה שעתירה זאת מעלה בפנינו.

2. מר פריד, העותר לפנינו (להלן - העותר), עומד בראש עמותת "במות" (להלן - במות או העמותה), אשר עוסקת בתחום החינוך. נגד העותר התנהלה חקירה פלילית בחשד כי השתמש בכספי התמיכות שהקצתה המדינה לעמותה למטרותיו הפרטיות, כדי לשכור חוקרים פרטיים ולעקוב אחר בכירי משרד החינוך. תיק החקירה הועבר מהמשטרה לפרקליטות עם המלצה לסגור, אך הוחזר למשטרה להשלמת חקירה וחוזר חלילה. הליכי החקירה בעניינו של העותר ובחינת הראיות על-ידי הפרקליטות נמשכו כארבע שנים, עד אשר החליטה פרקליטות מחוז ירושלים לסגור את התיק מחוסר ראיות. העותר פנה לפרקליטות המחוז וביקש לעיין בתיק הסגור. הפרקליטות דחתה את בקשתו. העורר חזר וביקש לעיין בתיק, אך נדחה שוב, בטענה כי זכות העיון קמה אך כאשר מוגש כתב האישום ובהיעדר אישום אין זכות עיון. העותר לא אמר נואש ופנה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה שיתאפשר לו לעיין בתיק החקירה נגדו. גם בקשה זאת נדחתה, בטענה כי בעניינו של העותר השמירה על יכולת פעולתה של המשטרה ועל תפקודה התקין, כמו גם הבטחת אמון הציבור במשטרה והחשש מפני שימוש בלתי ראוי בחומר החקירה שייחשף גוברים על עניינו של העותר בעיון בחומר החקירה. תשובה זאת התבססה על הנחיות שהוצאו על-ידי פרקליטת המדינה (להלן - הנחיות פרקליטת המדינה או ההנחיות) בעניין גילוי חומר חקירה שלא במסגרת סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי). בחלק הנוגע לענייננו, קובעות ההנחיות, בסעיף ג(ב), כדלקמן:

"(ב) בקשה לעיון המוגשת על-ידי חשוד, לאחר שהתקבלה החלטה לסגור את התיק מבלי שהוגש נגדו כתב אישום.

7. בכל בקשה שכזו על החשוד להצביע תחילה על עניין לגיטימי שבגינו הוא מבקש לעיין בתיק. כך למשל, לחשוד המבקש לערור על הסיבה שבגינה נגנז התיק, יש לכאורה עניין לגיטימי בעיון. יחד עם זאת, אין די באינטרס הלגיטימי לבדו כדי לאפשר את העיון.

8. על הרשות לבחון מהי מידת החשש שהרשאת העיון תוביל לפגיעה בחקירה אחרת של המשטרה; לפגיעה בחקירה עתידית הקשורה לאותו תיק; לפגיעה באפשרות לחידוש החקירה באותו תיק; וכן לפגיעה בתפקודה הכללי של המשטרה, בשל חשיפת דרכי עבודתה, ובשל החשש שיהיה בכך כדי להרתיע אנשים מלשתף פעולה עם המשטרה בעתיד. כמו כן, יש לקחת בחשבון את האפשרות לפגיעה בפרטיותם של המעורבים בחקירה, וכן את

החשש שהחשוד ינצל את העיון כדי לברר מי העיד נגדו במטרה להתנקם בו בעתיד.
 9. ככלל, עקב מכלול השיקולים האמור, רצוי להימנע מלאפשר לחשוד לעיין בתיק החקירה הסגור. זאת, למעט במקרים שהסכנות דלעיל אינן קיימות או כשקיימת עילה כבדת משקל למתן ההיתר, כעולה מנסיבות הענין. על איזון האינטרסים הנדרש ראו בג"ץ 64/91 חילף נ' משטרת ישראל (פ"ד מז(5) 653).".

במסגרת סיכום ההנחיות מציינת פרקליטת המדינה:

3. "במסגרת הפעלת שיקול הדעת, על הרשות לאזן בין זכותו של אדם לעיין בחומר חקירה הנוגע לעניינו וזכותו למצות את הזכויות הקיימות לו בדין (כמו לדוגמא להגיש ערר או להגיש תביעה אזרחית), לבין אינטרסים ציבוריים ופרטיים העלולים להיפגע כתוצאה מהרשאת העיון. כגון, האינטרס הציבורי שבשמירת אמון הציבור בכך שחומר הנמסר למשטרה לא יגיע לעיון הציבור הרחב, דבר שיבטיח את נכונותו של הציבור לשתף עם המשטרה פעולה בעתיד; האינטרס הציבורי שבהגנה על שיטות ודרכי העבודה של המשטרה והתביעה; האינטרס הציבורי שלא לפגוע בניהול חקירה ספציפית; והאינטרס שבהגנה על פרטיותם של מי שהיו מעורבים בחקירה המשטרית" (סעיף 31).

לעתירתו של מר פריד הצטרפה האגודה לזכויות האזרח, אשר התייחסה בעתירתה לזכות העיון בתיק חקירה שנסגר ככלל, ולא דווקא בהיבטים הנוגעים לעניינו של מר פריד.

טענות הצדדים

3. בא-כוח העותרים ממקד טיעוניו בשני מישורים. האחד כללי והוא נוגע לסבירות הנחיות פרקליטת המדינה. האחר ספציפי, אשר מתייחס להחלטה בעניינו של העותר על יסוד ההנחיות הללו.

במישור הכללי בא-כוח העותר טוען כי ההנחיות מעניקות משקל יתר לעניינה של המדינה לחסות את חומר החקירה בתיקים סגורים ולבה של הפרקליטות גם בעניינו של חשוד שהתיק נגדו נסגר. לשיטתם של העותרים, זכות העיון הנה זכות יסוד המהווה חלק מכללי הצדק הטבעי, אך מעמדה הרם של זכות זו לא בא לידי ביטוי בהנחיות. יתר על כן, לנימוקי סגירת התיק יש השלכות על החשוד, שכן תיקים סגורים, למעט תיקים שנסגרו מחוסר אשמה, מופיעים במרשם המשטרתי הפנימי

ומספר גופים המנויים בתוספת השלישית לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א-1981, רשאים לעיין בו. לטענת בא-כוח העותרים הנחיות פרקליטת המדינה אינן מעניקות משקל מספיק לאינטרס המיוחד של החשוד להגן על שמו הטוב ולשנות את סיבת סגירת התיק נגדו.

לחלופין טוען מר פריד, כי פרקליטות המחוז והיועץ המשפטי לממשלה פעלו בעניינו בניגוד להנחיות. ההחלטה של פרקליטות המחוז נומקה בצורה לקונית, לאמור "פנייתך אינה מגלה כל טעם המצדיק היענות לבקשתך". ניכר, כך טוען העותר, כי ההנחיות לא היו לנגד עיניו של מי שהשיב לעותר ולא היוו בסיס לתשובה. לעומת זאת, נציגו של היועץ המשפטי לממשלה לא שקל בצורה נכונה את עניינו של העותר בעיון בחומר. לעותר אינטרס לגיטימי לעיין בחומר שנצבר נגדו כדי לפנות לפרקליטות המחוז ולבקש לשנות את העילה לסגירת התיק. כמו כן, העותר מבקש לעשות שימוש בחומר שבתיק החקירה להגשת תביעה אזרחית נגד מי שהעליל עליו, לשיטתו, וכן לעשות בו שימוש לצורך תביעות לשון הרע שהגיש בקשר לאותה פרשה. לטענת העותר, גישתו של היועץ המשפטי, אשר שוללת את השימוש בחומר החקירה לצורך הגשת תביעות משפטיות נגד העדים, אף פוגעת בזכות הגישה לערכאות.

4. בא-כוח המדינה טוען, לעומת זאת, כי הנחיות הפרקליטות הנן סבירות ומאוזנות. גילוי חומר החקירה בתיקים סגורים אינו בא בגדרו של סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי וגם חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע) הוציאו מתחום תחולתו. השאלה האם לאפשר לעיין בחומר החקירה בעניינו מצויה אפוא בשיקול דעתה של הפרקליטות. בהפעילה את שיקול דעתה, על הפרקליטות לשים לנגד עיניה גם את האינטרסים הציבוריים העלולים להיפגע מהתרת העיון, ולשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים. כנגד עניינו של האזרח לעיין בחומר החקירה שנאסף נגדו עומדת שורה ארוכה של אינטרסים לגיטימיים של הרשות, העשויים למנוע את העיון. אינטרס חשוב בהקשר זה הוא הצורך לשמור על שיתוף פעולה של הציבור עם המשטרה בעתיד, דבר שהנו חיוני ליכולת הפעולה של המשטרה ולתפקודה התקין. כדי להגן על אינטרס זה יש להבטיח את אמון הציבור בכך שמסמכים או עדויות הנמסרים למשטרה במסגרת חקירה פלילית נגד חשוד מסוים, לא יועברו לידי החשוד אלא בהעדר ברירה אחרת (כגון, במקרה שבו מוגש נגד החשוד כתב אישום, שאז אין מנוס ממסירת החומר לידי). שיקול מרכזי אחר, הקשור לשיקול הקודם, עניינו בחשש כי העיון בחומר יאפשר לחשוד להכפיש את העדים, לנהל נגדם הליכי סרק משפטיים, וכדומה. אם כך יקרה, הדבר לא רק שיפגע,

ללא הצדקה, בעדים ששיתפו פעולה עם המשטרה, אלא גם ירתיע בעתיד עדים פוטנציאליים מלשתף פעולה באופן מלא עם המשטרה. שכן, עדים אלה ואחרים יעדיפו למלא פיהם מים (באופן מלא או חלקי) ולא להסתבך בהליכים משפטיים או בתלונות סרק, אף אם בסופו של דבר יצאו מהם כשידם על העליונה.

בעניינו הספציפי של העותר, נטען, הסירוב לגלות את חומר החקירה נועד להגן על העדים שמסרו הודעות בעניינו, שלגישת המדינה העידו, לכאורה, דברי אמת. מדובר באדם אשר מעסיק עצמו בתביעות סרק נגד אנשי משרד החינוך ומטיל עליהם מורא באיומי תביעה. לפיכך, טוענים המשיבים, קיים חשש ממשי כי העותר ינהל הליכים שונים נגד העדים, אם יחליט כי אלו העידו עדויות שאינן לרוחו. גילוי חומר החקירה בסיטואציה כזאת, עלול להרתיע עדים מלשתף פעולה עם המשטרה ולמסור מידע מפליל על חשודים.

בא-כוח המדינה מוסיף, שכדי להגיש בקשה לשנות את עילת הסגירה של התיק, העותר אינו זקוק לחומר החקירה. הוא יכול להגיש בקשה כזו גם בלי לעיין בחומר, ואם התוצאה לא תשביע את רצונו, יוכל לשוב ולדרוש את גילוי של חומר החקירה.

מכל מקום, המשטרה אינה אוספת חומר חקירה כדי לתמוך בתביעות אזרחיות בקשר לנושאי החקירה.

המדינה מעלה גם טענות סף, על יסודן היא מבקשת לדחות את העתירה על הסף. לעניין הראש הכללי של העתירה, המכוון כנגד סבירות ההנחיות, נטען כי העותרים לא מיצו הליכים ולא פנו אל פרקליטת המדינה בטרם יפנו לבית המשפט. בעניינו של העותר נטען כי עתירתו לוקה בחוסר ניקיון כפיים, משום שבבקשתו מן המשטרה לאפשר לו לעיין בחומר החקירה לא גילה כי הגיש כבר לפרקליטות בקשה דומה שנדחתה.

טענות סף

5. מקובלת עלי טענת המדינה כי לא היה מקום להגשת עתירה כללית התוקפת את סבירות הנחיות פרקליטת המדינה קודם שתעשה בעניין זה פנייה לפרקליטת המדינה. עם זאת, אין חולק על כך שמר פריד עצמו פנה לפרקליטות ולמשטרה בעניינו וביקש לעיין בתיק החקירה. אמנם, פנייתו של מר פריד לא התייחסה להנחיות פרקליטת המדינה והיא התמקדה בבקשתו הספציפית לעיין בחומר החקירה שבעניינו. אלא שהמשיבים עצמם סומכים תשובתם על הנחיות אלו. מכאן, שהדיון בעתירתו של מר פריד מחייב, גם לשיטתם של המשיבים, לתת את הדעת על הנחיות אלו. עם זאת, בהיעדר פנייה מוקדמת בעניין זה למשיבים, הנחיות פרקליטת המדינה תבחנה בפסק דין זה, רק ככל שהדבר ידרש לשם הכרעה בעניינו הספציפי של מר פריד.

אשר לטענת חוסר ניקיון הכפיים, מקובל עלי שפנייתו של מר פריד למשטרה תוך העלמת התשובה השלילית שקיבל במענה לאותה פנייה ממש מהפרקליטות, לא הייתה ראויה. עם זאת, לא ראיתי במקרה זה לדחות את העתירה מטעם זה בלבד.

הגלוי והחסוי

6. זכותו של אדם לעיין בכל החומר המצוי בידי הרשות אשר נוגע לעניינו הנה אחד מכללי היסוד במשפט המנהלי הישראלי. הורתה ולידתה של זכות זו שנים רבות טרם נחקק חוק חופש המידע (בג"ץ 337/66 עזבון פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"ד כא(1) 69; בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה(1) 325; כלשונו של השופט מ' חשין (כתוארו אז) בפסק הדין בעניין מספנות ישראל (ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת חשמל בע"מ, פ"ד מח(3) 749, 796):

"הנה הינה היא הדוקטרינה: מסמכי רשות הציבור פתוחים הם, כעקרון, לפני הנוגע בדבר; וסירוב כי יישמע מפי רשות, לאפשר לאותו נוגע בדבר לעיין במסמכים - הן על דרך הכלל הן על דרך הפרט - הנטל הוא על הרשות לייסד סירובה".

זכות העיון קשורה קשר אמיץ לזכות הטיעון ולנוכח חשיבותה למיצוי הזכויות הדיוניות האחרות של הפרט, ההקפדה על קיומה מתחייבת מכללי ההגנות הבסיסיים

הנוהגים ביחסים שבין אדם לרשות (השוו: בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577).

חוק חופש המידע חידש חידוש, לפיו כל אדם, גם מי שאינו נוגע לעניין, זכאי לקבל מידע מהרשויות הציבוריות, בלי שיידרש להוכיח את עניינו באותו מידע ולהסביר מדוע הוא זקוק למידע זה (רע"א 291/99 T.J.T. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד נח(4) 221; ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס) 27). סעיף 14(א)(9) לחוק חופש המידע פוטר את מערך המודיעין והחקירות של המשטרה מתחולתו של החוק. עם זאת, כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, אין מדובר בהסדר שלילי, המונע מאדם כל אפשרות לקבל מידע מגופים אלה:

"יובהר כי הצעת החוק אינה באה למצות את מלוא האפשרות לקבל מידע מן הרשויות. נסיבות אשר אינן נופלות בגדר זכות למידע לפי חוק זה, בשל מהות המידע המבוקש, מיהות המבקש או הרשות המתבקשת - אין ההצעה באה להשמיע איסור לתת בהן מידע (ה"ח תשנ"ז, 397).

אי תחולת החוק על גופים ועניינים מסוימים אכן עלול למנוע מסירת מידע מאותם גופים למבקש שאינו נוגע לעניין במישרין (ראה: ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465). אולם בענייננו מדובר בזכות עיון פרטית של אדם שיש לו עניין ישיר ומיוחד במידע המבוקש (ראה: רע"א 291/99 הנ"ל, בעמודים 232-233; י' זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו, כרך ב), בעמ' 876-885). לגבי מבקש כזה, המבסס את בקשת העיון על אינטרס אישי מיוחד, הפטור מגילוי המידע על-פי חוק חופש המידע אינו מונע, בהכרח, את העיון.

7. ברם, זכותו של הפרט לקבל מידע הנוגע לו והמצוי בידה של הרשות אינה זכות מוחלטת. היא עלולה להתנגש בזכויותיהם של פרטים אחרים ובאינטרסים ציבוריים בעלי משקל. על כן, כאשר הרשות בוחנת את בקשתו של הפרט לעיון במידע, עליה לערוך איזון בין הזכויות והאינטרסים המתנגשים על מנת להגיע להחלטה סבירה וצודקת.

8. יחד עם זאת, אף שזכות העיון הציבורית אינה עומדת למבקש מכוח חוק חופש המידע, בהתקיים אינטרס אישי מיוחד לקבלת מידע זה, עדיין נקודת המוצא היא הגילוי והחיסיון הוא החריג. התייחס לכך הנשיא ברק בפסק דינו ברע"א 291/99 הנזכר לעיל:

"אכן, הכלל הוא ש'לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית'. (כפי שמצהיר כיום סעיף 1 לחוק חופש המידע). המידע נאסף על-ידי רשויות השלטון ומוחזק אצלן בנאמנות עבור אזרחי המדינה ותושביה. לכן ההנחה היא שכל מידע שמוחזק בידי רשות מרשויות השלטון אמור להיות נגיש לעיונו של הפרט. מבקשת הרשות לשלול את העיון - חובת ההוכחה עליה. כך הדבר בזכות העיון הציבורית; זו למעשה בשורתו של חוק חופש המידע, שאינו מחייב עוד עניין אישי כתנאי להבטחת זכות העיון (ראו ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, בעמ' 11). כך הוא, מקל וחומר, בזכות העיון הפרטית, שבה גורלו של מבקש המידע המסוים מונח על הכף" (שם, בעמ' 233).

לפיכך, כאשר נקודת המוצא היא זכותו של בעל העניין לקבל את המידע שבידי הרשות, צריכה להתקיים עילה טובה בידי הרשות כדי למנוע את גילוי המידע. לשון אחר, "הרשות רשאית לסרב למסור חומר מסוים, אך זאת רק אם ביססה סירובה בנימוקים סבירים ומשכנעים" (רע"א 219/99 הנ"ל, בעמודים 233-234).

הערכים המתמודדים ונקודת המוצא

9. ענייננו כאן בבקשתו של אדם לעיין בחומר המצוי בתיק החקירה שנוהלה נגדו, אך לא הובילה להגשת כתב האישום. מידע המצוי בתיק החקירה הסגור נוגע במישרין לעותר ויש לו עניין לגיטימי במידע זה. זאת, הן לשם הגשת ערר לצורך שינוי עילת הסגירה של התיק, והן כדי לעשות במידע זה שימוש בהליכים אזרחיים.

מנגד, הנחיות פרקליטת המדינה מונות מספר אינטרסים שהחשש לפגיעה בהם עלול להוביל לדחיית בקשתו של האזרח לעיין בחומר החקירה בתיק הסגור נגדו. מדובר בחשש לפגיעה בחקירה אחרת של המשטרה; חשש לפגיעה בחקירה עתידית הקשורה לאותו תיק, או לפגיעה באפשרות לחידוש החקירה באותו תיק. בנוסף, יש לשקול חששות כלליים יותר של פגיעה בתפקודה של המשטרה עקב חשיפת דרכי פעולתה ועקב חשיפת מקורות. גילוי הראיות שבתיק עלול להרתיע עדים מלשתף פעולה עם המשטרה מחשש פן יבולע להם. בנוסף, לפי ההנחיות, יש לשקול את החשש לפגיעה בפרטיותם של המעורבים בחקירה ואת החשש שמא החשוד ינצל את העיון כדי לברר את זהות המעידים נגדו ולהתנקם בהם בעתיד.

10. בעקרון, מקובל עלי שכל האינטרסים הנזכרים בהנחיית פרקליטת המדינה, הם אינטרסים ציבוריים לגיטימיים שהחשש לפגיעה בהם יכול שיקים עילה למניעת העיון. יחד עם זאת, אני מתקשה לקבל את ההנחיה לפיה "ככלל, עקב מכלול

השיקולים האמור, רצוי להימנע מלאפשר לחשוד לעיין בתיק החקירה הסגור". כאשר הכלל הוא הגילוי, על הרשות לבחון, בכל מקרה לגופו, את עניינו ועוצמתו של אינטרס הפרט בקבלת המידע אל מול האינטרסים הנגדיים שבאי הגילוי, ולערוך את האיזון הנדרש כדי להחליט איזה מן האינטרסים יגבר (ראה בג"ץ 789/95 פלוני נ' ועדת האבחון לפי חוק הסעד (טיפול במפגרים), תשכ"ט-1969, פ"ד מט(5) 234; ע"פ 7528/95 הלל נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 89). שהרי לא בכל מקרה מתקיימים כל אותם האינטרסים הנזכרים בהנחיות כשיקול למניעת העיון, וגם כאשר הם מתקיימים, עוצמתם וההסתברות להתרחשות הפגיעה בהם משתנות בהתאם לנסיבות. הוא הדין באינטרס הנגדי של מבקש המידע. למשל, ועל כך אעמוד בהמשך, אין דומה עניינו של מי שמבקש לעיין בחומר כדי לשנות את עילת הסגירה, למי שמבקש לעיין בו כדי לתמוך בעזרתו תביעה אזרחית שהוא מבקש להגיש נגד מוסרי המידע. על כן, אני סבור כי לא ניתן לקבוע מראש, כהנחיה גורפת, כי אין זה רצוי לאפשר לחשוד לעיין בתיק החקירה נגדו שנסגר. הנחיה זאת הופכת את הכלל לחריג ואת החריג לכלל.

11. בשלב זה אפנה לבחון את הערכים המתמודדים: אלו של העותר, שלטענתו תומכים בעיון, ומנגד, האינטרסים עליהם מצביעים המשיבים, שלגישתם מושכים לעבר מניעת העיון.

עניינו של חשוד (לשעבר) בגילוי החומר שבתיק החקירה הסגור

12. הואיל ומדובר במקרה שלפנינו בזכות עיון פרטית, שאינה נופלת בגדרו של חוק חופש המידע, על העותר להצביע, תחילה, על אינטרס אישי-לגיטימי בעיון במידע. לפיכך, מקובלת עלי גישתה של פרקליטת המדינה לפיה, "בכל בקשה שכזו על החשוד להצביע תחילה על עניין לגיטימי שבגינו הוא מבקש לעיין בתיק".

13. לאדם שתיק החקירה נגדו נסגר עשוי להיות עניין בחומר החקירה מכמה טעמים כשרים. ראשית, אם תיק החקירה נסגר שלא מחוסר אשמה עשוי הוא להיזקק לחומר החקירה כדי לבסס את בקשתו לשנות את עילת הסגירה. שנית, אם התלונה נגדו לא הובילה לכתב האישום, אך גרמה לו נזק, עשוי הוא להיזקק לחומר החקירה כדי שישמש ראיה בהליכים אזרחיים נגד מי שהניעו את גלגלי החקירה נגדו. אין זו רשימה ממצה של טעמים, אך נראה ששני אלה הם הטעמים העיקריים המושכים לעבר מתן זכות עיון.

שינוי עילת הסגירה של תיק החקירה

14. מבין שני הטעמים הנזכרים, כוחו של הטעם הראשון הנו בעל משקל רב. תיקים סגורים שלא נסגרו מחוסר אשמה מופיעים ברישום המשטרה הפנימי. מידע על אותם תיקים עשוי להימסר לרשויות חקירה ובטחון אחרים: לשירות הביטחון הכללי, למשטרה הצבאית ולמחלקת בטחון שדה של צה"ל. הוא עשוי להיות מועבר ליועץ המשפטי לממשלה, לתובעים שהוסמכו על ידו ולקציני מבחן. לפיכך, תיק אשר נסגר שלא מחוסר אשמה מכתיב את שמו הטוב של האדם, והרישום לגביו "מטיל... סטיגמה על בעל הרישום" ופוגע בפרטיותו (בג"ץ 7256/95 פישלר נ' מופכ"ל המשטרה, פ"ד נ(5) 1). שכן, סגירת התיק "מחוסר ראיות" (ולא "מחוסר אשמה"), משאירה ספק בחפותו של החשוד (שם, בעמודים 10-11). הוא תלוי כחטוּטרת על גבו, ובניגוד להרשעות של ממש, מחיקתו מן המרשם אינה מוסדרת בחוק כי אם נמצאת בשיקול דעת המשטרה אשר מנהלת את המרשם. קיומו של תיק סגור במרשם המשטרה פוגע אפוא בשמו הטוב של אדם:

"שמו הטוב של אדם הוא נכס יקר. חשד פלילי שהועלה נגד אדם הוא כתם שהוטל בשם הטוב. וכי מי לא ירצה להסיר כתם זה? לעניין זה, יש הבדל בין סגירת תיק בשל חוסר ראיות לבין סגירת תיק בשל חוסר אשמה, גם אם לא ניתן לכך פרסום ברבים. אפשר להבין ללב של אדם, המשוכנע שהוא חף מפשע, כאשר הוא דורש כי חשד שהועלה נגדו ימחק לחלוטין, ובתיק שנפתח נגדו ירשם כי התיק נסגר כיוון שהתברר כי אין הוא אשם" (בג"ץ 4539/92 קבלר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(3) 50, 54).

מצבו של מי שתיק החקירה נגדו נסגר מחוסר ראיות, או מחוסר עניין לציבור גרוע אף ממצבו של מי שהחקירה בעניינו הניבה כתב אישום, אך הוא זוכה בדין (השווה: בג"ץ 7256/95 הנ"ל).

15. על רקע זה, למי שתיק החקירה נגדו נסגר שלא בעילת "חוסר אשמה", קנויה זכות, לפי סעיף 62(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, "לפנות לתובע שסגר את התיק בבקשה מנומקת לשנות את עילת הסגירה". אולם כדי לממש זכות זו, נזקק החשוד לשעבר לעיין בתיק החקירה. שהרי החלטתו של התובע לסגור את התיק והנימוקים להחלטה זאת מבוססים על בחינת חומר הראיות שבתיק ועל בדיקה האם חומר ראיות זה מעלה חשד כי בוצעה עבירה (בג"ץ 2682/99 אפל נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נה(3) 134; בג"ץ 7256/95 הנזכר לעיל; בג"ץ 4539/92 לעיל). על כן, ללא עיון בחומר

הראיות נגדו, החשוד לשעבר לא יוכל לבסס כדבעי את השגתו על עילת הסגירה ולבקש כי התיק ייסגר מחוסר אשמה. כפי שציין (בהקשר אחר) הנשיא א' ברק:

"במצב כזה [כאשר הנוגע בדבר מבקש לערער על החלטת המינהל בעניינו] זכותו של הפרט לדעת את הבסיס לאותה החלטה. רק ידיעה כזו תבטיח שהשגתו על החלטת הרשות תהא עניינית וממוקדת. רק השגה שנעשית מתוך מידע מלא תהיה השגה אפקטיבית, הממצה את זכותו של המשיג לטעון את טענותיו ולתקוף באופן ישיר את המידע ששימש נגדו. משום כך נהוג לראות בזכות העיון היבט של זכות הטיעון" (רע"א 291/99 הנ"ל, בעמוד 232).

(וראה: בג"ץ 7805/00 הנ"ל, בעמוד 600; י' זמיר "המשפט המנהלי של ישראל בהשוואה למשפט המנהלי של גרמניה", משפט וממשל ב (תשנ"ד) 109, 116 - H.W.R. Wade & C.F. Forsyth Administrative Law, (8th. Ed., Oxford ; 120 (2000), pp. 506-509).

עיון בתיק החקירה כדי לנקוט בהליכים אזורחיים נגד המתלונן 16. חומר החקירה שנאסף בידי המשטרה, בכלל זה הודעות של עדים וראיות חפציות, עשוי להידרש לחשוד שתיק החקירה נגדו נסגר לצורך התדיינות אזורחית, בראש ובראשונה עם מי שהגיש נגדו את התלונה. כך, במקרה של מעצר עקב תלונת סרק שהוגשה שלא בתום לב, הנילון עשוי לבקש לתבוע את מי שהתלונן והביא לפתיחת ההליכים נגדו (ראה: סעיף 38(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו-1996). במקרה הנוכחי, העותר מבקש לעיין בתיק כדי לשקול הגשת תביעה אזורחית נגד המתלונן "והעומדים מאחוריו".

17. בניגוד לאינטרס הראשון, שעניינו בזכות הטיעון בבקשת שינוי עילת הסגירה של תיק החקירה שלתוצאותיה השלכה על שמו הטוב של החשוד, כאן מדובר, בעיקר, באינטרס כספי, שנועד לפצות את המערער על הטרדות שעבר ועוגמת הנפש שנגרמו לו עקב החקירה או על הפגיעה בשמו הטוב עקב כך. אינטרס זה בגילוי המידע, אף שאין להקל ראש בחשיבותו, הנו אינטרס בעל עוצמה חלשה יותר מהאינטרס שבשינוי עילת הסגירה של תיק החקירה. כפי שציין בהקשר דומה השופט א' ריבלין: "במשפט האזורחי, שאין עוסקים בו בדיני נפשות, עשויה להתמעט הנכונות לחשוף ראייה אשר יש בה משום פגיעה בטובת הציבור" (ע"א 2629/98 השר לביטחון פנים נ' הרב שלום דב וולפא, פ"ד נו(1) 786 (להלן - עניין הרב וולפא)).

18. יתירה מזו, ההסתברות לפגיעה באינטרס זה עקב מניעת העיון בחומר החקירה נמוכה. עניין זה הובהר בפסק הדין בעניין חילף (בג"ץ 64/91 חילף נ' משטרת ישראל, פ"ד מז(5) 653 (להלן - עניין חילף)). באותו מקרה נדחתה דרישה להציג לעיון חומר מתוך תיק חקירה שנסגר על יסוד אינטרס זהה לאינטרס הנטען לפנינו, שעניינו בהגשת תביעה נגד המתלונן (שם), התיק נסגר בעילה של חוסר אשמה. על כן לא עלתה לדיון שאלת הצגת המידע כדי לשנות את עילת הסגירה). הנימוקים עליהם ביססו שופטי ההרכב את התוצאה, שהייתה מוסכמת על כולם, היו שונים. בהקשר שלפנינו נודעת חשיבות לחוות דעתו של השופט א' מצא (כתוארו אז). על-פי חוות דעת זו, למי שתיק החקירה נגדו נסגר לאחר בדיקת המידע שהגיע לידי המשטרה לא תהיה לרוב עילה כנגד מוסר המידע. לאור הוראת סעיף 60 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], אפילו המידע נמסר בזדון, לנפגע לא תקום נגד מוסר המידע עילת תביעה על-פי עוולת הנגישה. חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965 מעמיד, בסעיף 15(8) לחוק, הגנה מפני פרסום לשון הרע למי שבתום לב, ובהתקיים אחת הנסיבות אותן מונה הסעיף, מסר תלונה לרשות מוסמכת. חוק זה אמנם אינו מונע הגשת תביעת לשון הרע אם המידע לרשות המוסמכת נמסר שלא בתום לב. אולם, כפי שציין השופט א' מצא, "... ברוב המקרים יתקשה הנפגע להראות שחשיפת זהותו של מקור המידע תקדם במשהו את סיכוייו שלו להיפגע על נזקו" (שם, בעמוד 659). מכאן, שההסתברות לפגיעה באינטרס של החשוד (לשעבר) בקבלת פיצוי על נזקיו מהמתלונן עקב מניעת העיון בתיק החקירה שנסגר, נמוכה.

19. אציין, כי אף שבפסק הדין בעניין חילף, עליו סומכים המשיבים טענותיהם, נדחתה התביעה לאפשר עיון בתיק המשטרה שנסגר, נראה שלא ניתן לראות בפסק דין זה משום אסמכתא השוללת את גילוי המידע במקרה שלפנינו. זאת, משום שבאותו מקרה דובר בחיסוי זהותו של מודיע משטרתי שמסר את המידע בחשאי (שם, בעמוד 656, ליד האות ז), היינו בתנאי שלא תגולה זהותו, עניין שאינו עומד על הפרק במקרה שלפנינו. ראוי לציין, שבפסיקה מאוחרת יותר נקבע, שגם את ה"אינטרס הכללי, שלא לפגוע בנכונותם של מודיעים, למסור מידע מפליל, לרשויות החקירה, ... ראוי לבחון לאור נסיבות העניין, ואף הוא עשוי, כאמור, במקרים מיוחדים לסגת מפני האינטרס בדבר הצורך בעשיית צדק" (פסק הדין בעניין הרב וולפא, בע' 796).

עיון בתיק החקירה לשם הצגת ראיות בתיקים אזרחיים תלויים ועומדים

20. העותר מבקש לעיין בתיק החקירה גם כדי לעשות במידע שבתיק שימוש בהליכים אזרחיים תלויים ועומדים (שאינם מכוונים נגד המתלונן), שעניינם תביעות

לשון הרע שהעותר הגיש נגד מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, ד"ר שושני, שלטענתו הוציא עליו לשון הרע בקשר לאותה פרשה, ונגד העיתון "ידיעות אחרונות" והכתב מרדכי גילת שפרסמו את הדברים. לטענת העותר, קיימת סבירות גבוהה שבתיק החקירה יימצאו ראיות חדשות שיחזקו את טענותיו במשפטים אלו.

21. המשיבים טוענים בהקשר זה, ראשית, כי המשטרה אינה אוספת חומר כדי לתמוך, מבחינה ראייתית, בתביעות אזרחיות הקשורות לנושא החקירה. שנית, כי בטרם עיין העותר בתיק החקירה, הוא אינו יכול לדעת אם בתיק זה קיימות ראיות העשויות לסייע לו באותם משפטים. שלישית, אף אם יש בנימוק זה ממש, נימוקי הנגד, דינם לגבור גם על נימוק זה, לבדו או במצטבר לנימוקים הקודמים.

22. עצם העובדה שהמשטרה לא אספה את החומר כדי שישמש את העותר בהליכים אזרחיים שהוא מנהל, אינה שיקול מכריע בענייננו. בדרך כלל מטרתו של מבקש העיון שונה ממטרת הרשות באיסוף החומר. אולם, העובדה שהחומר נאסף למטרה אחרת, אינה מקימה, כשלעצמה, אינטרס נגדי המצדיק למנוע את העיון.

מאידך, האינטרס בעשיית צדק על יסוד גילוי מלא של הראיות, הוא אינטרס ציבורי אשר קיים גם בהליכים אזרחיים ואינו רק אינטרס של הפרט-המתדיין. התייחס לכך השופט א' ריבלין בחוות דעתו בפסק הדין בעניין הרב וולפא :

"אף בהליך האזרחי, 'עשיית צדק' משמעה קיום דיון הוגן שבו מתאפשר לצדדים כולם לפרוש את מלוא ראיותיהם. ... האינטרס הציבורי אינו נתחם רק לצורך ההגנה על מידע ועל מקורותיו, אלא מתפרס, בד בבד, גם על עצם הצורך בעשיית צדק ובקיום הליך הוגן" (שם, בעמודים 793-794).

ואמנם בפסק דין זה חייב בית המשפט את המשטרה לגלות שמו של מודיע, לאחר שהסיר את החיסיון שהוטל על זהותו על-פי תעודת חיסיון שהוצאה על-ידי השר לבטחון פנים. טעם החיסיון על-פי התעודה, היה, בין היתר, כי בגילוי המידע המבוקש או במסירתו, יש כדי לפגוע בשיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה. הטעם להסרת החיסיון על-ידי בית המשפט היה, מחד, כי למבקש הגילוי היה אינטרס כבד משקל בגילוי המידע המבוקש, ומאידך, לא הוכח שהגילוי יסכן את ביטחוננו של המודיע, ובנסיבות המקרה נשלל גם החשש הכללי שגילוי זהותו של המודיע ירתיע אזרחים ממסירת מידע מפליל (שם, בעמוד 796).

23. במקרה שלפנינו לא שוכנעתי בקיומו של אינטרס לגיטימי המצדיק את העיון בתיק החקירה, למטרה זו. כך, בראש ובראשונה, משום שהעותר לא הבהיר מה היא עילת התביעה אשר עומדת לו, להשקפתו, נגד הנתבעים באותם הליכים. עצם העובדה שהעותר הגיש תביעה נגד אנשים אלו או אחרים והוא מצפה למצוא בתיק החקירה ראיות שיסייעו בהוכחת התביעה, אין בה די כדי לקבוע שהעיון אכן נדרש כדי למנוע פגיעה באינטרס לגיטימי של העותר. העותר גם לא התייחס בעתירה לשאלה, האם אין בידיו להישען על ראיות אחרות לצורך הוכחת תביעותיו, שאין בהן כדי לפגוע באינטרסים הנגדיים השוללים את הגילוי (השווה: רע"א 1917/92 סקולר נ' ג'רבי, פ"ד מז(5) 764, 774). העובדה שהעותר הגיש את התביעה לבית המשפט בלא שעיין תחילה בתיק החקירה, מלמדת, לכאורה, שיש בידו, לשיטתו שלו, ראיות די הצורך להוכחת התביעה, מבלי להיזקק לתיק החקירה.

24. מעבר לאלו, אני סבור שלעותר עומד בעניין זה סעד חילופי, בדרך של פנייה לבית המשפט שלפניו מתבררות אותן תביעות, בבקשה לזמן עד מהמטרה לשם הצגת תיק החקירה. בקשה כזאת ראוי שתופנה לבית המשפט הדן בתביעה, גם מן הטעם שבית משפט זה יוכל להעריך, בצורה טובה יותר, את הצורך בגילוי המידע שבתיק החקירה לשם גילוי האמת בהליך שלפניו, כמו גם את האפשרות העומדת לעותר לסמוך את תביעתו על ראיות אחרות שגילויין אינו פוגע באינטרסים ציבוריים. אם תומצא בעניין זה תעודת חיסיון לפי סעיף 45 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971, בית המשפט שלפניו מתבררת התביעה גם יכריע בשאלה, האם הצורך לגלות את הראיה "לשם עשיית צדק עדיף מן הענין שיש לא לגלותה" (סעיף 45 לפקודת הראיות). זו גם הייתה הדרך שננקטה בעניין הרב וולפא כדי להסיר את החיסיון ולגלות את זהותו של מוסר המידע למשטרה.

עניינו של העותר בגילוי חומר החקירה - סיכום ביניים

25. מהדברים שאמרנו עד כה עולה כי לעותר אינטרס לגיטימי בעל משקל רב בקבלת מידע לגבי חומר החקירה שבתיק החקירה שנסגר כדי לממש את זכותו להגיש בקשה לשינוי עילת הסגירה. לעותר עניין לגיטימי בגילוי חומר החקירה גם כדי לממש את זכותו להגיש תביעה אזרחית נגד המתלונן. אולם, עוצמתו של אינטרס זה חלשה מהאינטרס הראשון וההסתברות לפגיעה בו עקב מניעת העיון נמוכה. עניינו של העותר במידע שבתיק החקירה כדי לעשות במידע זה שימוש בהליכים אזרחיים התלויים ועומדים בינו לבין אחרים, לא הובהר בהליך זה כל צרכו. מעבר לכך, בעניין זה עומד לעותר סעד חלופי, בדרך של פנייה לבית המשפט אשר דן באותם הליכים.

26. כנגד עניינו הלגיטימי של החשוד (לשעבר) לעיין בתיק חקירה שנסגר יכול שיעמדו אינטרסים ציבוריים בעלי חשיבות. הנחיות פרקליטת המדינה מונות בהקשר זה שישה שיקולים, שאינם שיקולים ממצים. לעניינו יש נגיעה לשלושה שיקולים. נחזור עליהם כאן: פגיעה בתפקודה הכללי של המשטרה, בשל החשש שיהיה בכך כדי להרתיע אנשים מלשתף פעולה עם המשטרה בעתיד; האפשרות לפגיעה בפרטיותם של המעורבים בחקירה; החשש שהחשוד ינצל את העיון כדי לברר מי העיד נגדו במטרה להתנקם בו בעתיד.

27. גם חוק חופש המידע כולל, לגבי מידע שעליו חל חוק זה, סייגים שעניינם דומה. על-פי סעיף 9(א)(3) לחוק, רשות ציבורית לא תמסור מידע ש"גילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), אלא אם כן הגילוי מותר על-פי דין". סעיף 9(ב)(1) לחוק קובע כי רשות ציבורית אינה חייבת (אך גם אינה מנועה) למסור מידע "אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". לפי סעיף 9(ב)(7), אין חובה למסור "מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע". אמנם, חוק חופש המידע אינו חל במקרה שלפנינו, אולם, הסייגים שמנה המחוקק למסירת מידע על-פי חוק זה, יכול שיובאו על-ידי הרשות בחשבון גם כבואה לשקול מסירת מידע שלא על-פי חוק זה. אתייחס לכך בהמשך.

החשש מפני הרתעת אנשים מלשתף פעולה עם המשטרה בעתיד

28. טעם זה הוא הטעם העיקרי בשלו מסרבים המשיבים למסור מידע מתיק החקירה לעותר. זאת, כלשונם: מ"החשש שיהיה בכך כדי להרתיע אנשים מלשתף פעולה עם המשטרה בעתיד".

29. חריג דומה קיים, כאמור לעיל, בסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע. עניינו של החריג הסטוטורי בשתי עילות שבהתקיימן הרשות אינה חייבת למסור את המידע: העילה האחת עניינה ב"מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי גילוי היה תנאי למסירתו". האחרת - מתייחסת למידע "שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע". הנחיות פרקליטת המדינה מונות רק את העילה האחרונה, שעניינה בפגיעה בהמשך קבלת המידע, או, כלשון ההנחיות, "החשש שיהיה בכך כדי להרתיע אנשים מלשתף פעולה עם המשטרה בעתיד". ההנחיות אינן מזכירות, באופן מפורש, את העילה

הנזכרת ברישא של סעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, שעניינה במידע שאי גילוי היה תנאי למסירתו. עם זאת, קיים קשר בין שתי העילות. שכן, כפי שנראה בהמשך, גילוי מידע "שאי גילוי היה תנאי למסירתו", הוא המקרה היותר מובהק של פגיעה "בהמשך קבלת המידע" והרתעת אנשים משיתוף פעולה עם המשטרה בעתיד. הוא הדבר במסירת מידע העלולה להביא לפגיעה בפרטיותם של מוסרי המידע. גם לעניין זה נקבע, הן בחוק חופש המידע (סעיף 9(א)(3)) והן בהנחיות פרקליטת המדינה, חריג מיוחד. אולם, גם כאן, ניתן לומר שפגיעה בפרטיותם של מוסרי המידע, עלולה לפגוע גם בשיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה.

30. השאלה הראשונה העולה לגבי עילת חיסיון זו, שעניינה "בהמשך קבלת המידע" לפי סעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, או בפגיעה בשיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה לפי סעיף 8 להנחיות פרקליטת המדינה, מתייחסת להיקף תחולתה.

המשיבים מפרשים חריג זה בצורה רחבה ביותר. כך נטען בתשובתם:

"שיקול מרכזי אחד שנראה לפרקליטות בענייננו כשיקול שבגיניו אין מקום להתרת העיון, עניינו בצורך לשמור על שיתוף פעולה עתידי של הציבור עם המשטרה, דבר שהינו חיוני לשמירת יכולת המשטרה לפעול ולתפקוד התקין, ונוגע הוא לצורך להבטיח את אמון הציבור בכך שמסמכים או עדויות הנמסרים למשטרה במסגרת חקירה פלילית נגד חשוד מסוים, לא יועברו לידי החשוד אלא בהיעדר ברירה אחרת (כגון, במקרה שבו מוגש נגד החשוד כתב אישום, שאזי אין מנוס ממסירת החומר לידי) "שיקול זה הינו שיקול מרכזי, שכן ללא שיתוף פעולה של הציבור עם המשטרה, שיוביל למסירת עדויות מהימנות ומלאות, קיים חשש ממשי כי חקירות רבות תכשלנה ולא תנבנה ראיות מהימנות" (סעיף 27 לכתב התשובה, ההדגשות במקור).

"שיקול מרכזי אחר, הקשור לשיקול הקודם", אותו מזכירים המשיבים בתשובתם, הוא ה"חשש כי העיון בחומר יאפשר לחשוד להכפיש את העדים, לנהל נגדם הליכי סרק משפטיים, וכדומה". שיקול זה יפה, לשיטתם של המשיבים, לגבי העותר במיוחד. זאת, לאור "ניסיון העבר עם העותר [אשר] הוכיח כי הוא נוקט לעיתים קרובות בהליכי סרק משפטיים, לרבות בהליכים שונים המופנים באופן אישי נגד עובדי ציבור ואישים אחרים שעסקו בעניינו ושקיבלו החלטות שאינן לרוחו" (סעיף 29 לכתב התשובה, ההדגשה במקור). לטענת המשיבים, אחד העדים אשר

התבקש למסור עדות אף אמר במשטרה כי הוא מצוי בדילמה קשה אם למסור מידע בנוגע לעותר, שכן, כדבריו, "אין לי כוח וזמן להתעסק עם פריצי [העותר] שהוא עלוקה ומגיש תלונות ואין לי זמן לזה".

31. עם זאת, המשיבים אינם מגבילים חריג זה למסירת המידע למודיעים משטריים, או למקרים שבהם מדובר במידע "שאי גילוי היה תנאי למסירתו", או למידע שמסירתו עלולה לפגוע בפרטיות, גם לא למקרים בהם קם חשש לסיכום של מוסרי המידע בתביעות אזרחית. מתשובתם של המשיבים עולה שלגישתם, במקרים בהם לא מוגש כתב אישום, כל חשיפה של מידע שנמסר למשטרה על-ידי אדם כלשהו, עלולה להרתיע את הציבור מפני שיתוף פעולה עם המשטרה. אציין כבר כאן, שלדעתי אין לקבל פריסה כה רחבה של חריג זה למסירת המידע.

32. ראוי לבחון את ההתייחסות לעילת חיסיון זו מפני גילוי מידע גם במשפט המשווה. במשפט הנוהג בארה"ב ובקנדה, עילה זו למניעת גילוי המידע איננה מוכרת כעילה עצמאית.

חוק חופש המידע האמריקאי - The Freedom of Information Act - משנת 1966, הטיל חיסיון גורף על גילוי של כל מידע אשר נמצא בידי רשויות האכיפה והושג במסגרת פעולות החקירה שלהן (§552(b)(7)). במובן זה, החוק האמריקאי היה דומה, במקורו, לחוק חופש המידע הישראלי, אשר מוציא מכלל המידע שלציבור זכות לקבלו, מידע שנוצר שנאסף או שמוחזק בידי מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל (סעיף 14(א)(9) לחוק חופש המידע). אולם, בהבדל מהמצב המשפטי בישראל, אשר מאפשר גילוי של מידע גם על-פי עילת גילוי פרטית, שאינה מוכרת כזכות ציבורית לקבלת מידע, החוק האמריקאי איננו מכיר בהקשר זה באינטרסים פרטיים. מטרתו של החוק היא לשפוך אור על התנהלות רשויות השלטון, וכאשר חשיפת המידע אינה מתחייבת לשם השגת מטרה זו, האינטרס הפרטי של המבקש בקבלת מידע לא יעלה או יוריד בבחינת הבקשה (ראה: פסק הדין בעניין NLBR v. Sears, Roebuck & Co., 421 U.S. 132, 143 n. 10 (1975)).

בשנת 1974 תוקן חוק חופש המידע האמריקאי, בכלל זה הסייג הנוגע למידע הנמצא בידי רשויות האכיפה. החוק תוקן שנית בשנת 1986. בנוסחו הנוכחי, ה - Freedom of Information Act מצמצם את החיסיון על גילוי מידע שהושג במסגרת פעילות הרשויות באכיפת החוק לשישה מקרים המפורטים בסעיף 552(b)(7) לחוק,

ששלושת הרלבנטיים לענייננו הם: מידע הפוגע בפרטיות (C), מידע שניתן כנגד הבטחה, מפורשת או משתמעת, לחיסיון (D) ומידע אשר עלול לסכן חיי או בטחונו הפיזי של אדם (F). כלשון החוק:

"This section does not apply to matters that are -

...

(7) records or information compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such law enforcement records or information

...

(C) could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy,
(D) could reasonably be expected to disclose the identity of a confidential source, including a State, local, or a foreign agency or authority or any private institution which furnished information on a confidential basis, and, in a case of a record or information compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, information furnished by a confidential source
(F) could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual;" (5 U.S.C.S. §552(b)(7)).

פסיקת בתי המשפט בארה"ב פירשה סעיף זה באופן מצמצם. נקבע, שהשיקול הכללי שעניינו בנזק אשר עלול להיגרם לאינטרס הציבורי עקב פגיעה בנכונות הציבור לספק מידע לרשויות האכיפה, אינו מוכר כשיקול המכשיר מניעת גילוי המידע, אלא במסגרת עילות החיסיון הספציפיות שהוגדרו בחוק (שאינן כוללות עילת חיסיון ספציפית לעניין זה):

" ... the threshold inquiry of what constitutes compilation for law enforcement purposes must be considered with regard for all six of the types of harm stemming from disclosure that Congress sought to prevent.

...

No other provision of FOIA could compensate for the potential disruption in the flow of information to law enforcement agencies by individuals who might be deterred from speaking because of the prospect of disclosure.

...

the Act required assessment of the harm produced by disclosure of certain types of information. Once it is established that information was compiled pursuant to a legitimate law enforcement investigation and that disclosure of such

information would lead to one of the listed harms, the information is exempt. Congress thus created a scheme of categorical exclusion; it did not invite a judicial weighing of the benefits and evils of disclosure on a case-by-case basis". (FBI v. Abramson, 456 U.S. 615, 629-631 (1982)).

(ראה כמו כן: פסק הדין בעניין Powell v. United States of America
Department of Justice, 584 F. Supp. 1508, 1522-1525 (N.D. Cal. 1984).

גם המשפט הקנדי נמנע מלהכיר בשיקול של זרימת המידע, כשיקול למניעת
חשיפת חומר חקירה המצוי בידי רשויות האכיפה:

"...Thus, one cannot refuse to disclose information under paragraph 16(1)(c) on the basis that to disclose would have a chilling effect on future investigations" (Rubin v. Canada (Minister of Transport) [1998] 2 F.C. 430, 449).

קביעה זו הוחלה גם על טענות דומות שהועלו על-ידי המשטרה ושירותי
הביטחון הקנדיים (ראה: Ruby v. Royal Canadian Mounted Police et al. 256
(N.R. 278).

33. בישראל, בניגוד למצב המשפטי הנוהג בארה"ב, חוק חופש המידע אינו שולל
התחשבות, לשם מניעת גילוי מידע, בשיקול הנוגע לשיתוף הפעולה של הציבור עם
המשטרה או להמשך זרימת המידע. להיפך, כפי שכבר נאמר, שיקול זה מוכר בחוק
חופש המידע כעילת חיסיון עצמאית, שאינה קשורה, בהכרח, לחריגים האחרים
למסירת מידע הנקובים בחוק. אם כוחו של שיקול זה יפה להגבלת הזכות הציבורית
לקבלת מידע, זכות הנתפסת כהיבט של הזכות החוקתית לחופש הביטוי (ראה סגל
בספרו הנ"ל, בעמ' 110-111), ראוי ששיקול יובא בחשבון גם כשמדובר בזכות
פרטית לקבלת מידע.

34. עם זאת, אני סבור שאין לקבל גישה גורפת, המניחה שכל גילוי חומר חקירה
מתוך תיק חקירה שנסגר פוגע בנכונות הציבור לשתף פעולה עם המשטרה. לפיכך,
החשש מפני פגיעה בשיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה, צריך שייבחן, תוך
עיגונו בנסיבות קונקרטיות המקימות חשש כזה בכל מקרה ומקרה. גם פרופ' ז' סגל
מציין בספרו, בהתייחס לסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, כי "מטבע הדברים ניתן
להניח, שהסעיף מתייחס לנסיבות מיוחדות, כאשר לקיום המידע בידי הרשות

הציבורית יש חשיבות רבה. זאת, כשבגילוי תהיה הפרת התחייבות, או שיסוכל המשך זרימת המידע" (ז' סגל בספרו הנ"ל, בע' 214). אולם מהן אותן נסיבות מיוחדות בהן יסוכל המשך זרימת המידע? ברור, שאין מקום ליצור רשימה סגורה של מקרים שרק בהתקיימם תחול עילת חיסיון זו. עם זאת, ולמרות העובדה שמדובר בעילת חיסיון עצמאית, נראה שעיקר פועלה של עילה זו יבוא לידי ביטוי במקום שגילוי המידע נוגד התחייבות מפורשת או מכללא לסודיות, או כאשר יש בגילוי כדי לפגוע בפרטיות של מוסרי המידע. לעילות חיסיון אלו אתיחס עתה.

מידע שאי גילוי היה תנאי למסירתו

35. החריג שעניינו במידע שאי גילוי היה תנאי למסירתו, לא נכלל באופן מפורש בהנחיות פרקליטת המדינה. אולם, גם ללא אזכור מפורש בהנחיות, מסירת מידע חרף התחייבות מפורשת או משתמעת לסודיות, יביא, בסבירות גבוהה, לפגיעה בשיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה. חריג זה לגילוי מידע נכלל, כאמור, בסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, ואף הוא משליך על ענייננו.

36. הדוגמא היותר מובהקת למידע שאי גילוי היה תנאי למסירתו היא עניינו של מקור מודיעיני חסוי. כך נקבע, למשל, בע"פ 1335/91 אבו פאדה נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 120, 127:

"האינטרס הציבורי עומד בבסיסו של חיסיון, שנועד להבטיח אלמוניות של משתף פעולה, שכן החיסיון מעודד את משתף הפעולה להמשיך בדרכו זו ומאפשר לו לסייע לעבודתה של המשטרה בחקירת פשעים וחשיפת האמת. לולא ניתן חיסיון בדבר זהותם של משתפי פעולה, היו אלה מסרבים להמשיך ולסייע למשטרה מחשש לחייהם".

בפסק דין זה נקשר האינטרס של המודיע להבטיח את אלמוניותו, באינטרס הציבורי בעידוד שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה. שיקול זה עמד גם ביסוד הסירוב לגילוי זהותו של המודיע בפסק הדין בעניין חילף, שעליו סומכים המשיבים תשובתם לפנינו.

שיקול זה הוכר בפסיקה גם לגבי מקורות מידע שאינם מודיעים משטרתיים או אחרים. כך, בבג"ץ 2754/94 לוי נ' שרת העבודה והרווחה, פ"ד נ(4) 353, סירב משרד העבודה והרווחה למסור לעותר מידע שהצטבר בתיקו האישי ובו חוות דעת של

פסיכיאטרים ועובדים סוציאליים בעניינו. בית המשפט העליון הצדיק את הסירוב למסור את המידע. נקבע, שיש להעדיף את הטעמים נגד הגילוי:

"עם טעמים אלה ניתן למנות את הטעם של שמירת הסודיות על מנת שאנשים שמסרו או ימסרו בעתיד מידע לשירות המבחן ולרשויות האחרות, ימשיכו לעשות כן בהסתמכם על סודיותו הנמשכת, ויאפשרו למערכת לפעול כראוי. כמו כן ניתן למנות גם את הטעם של שמירת פרטיות ה'אחרים' המשתפים פעולה עם שירות המבחן. ... השמירה על ייחודו של התסקיר ומעמדו של קצין המבחן, והאינטרס הציבורי בעידוד המומחים למסור את חוות דעתם החופשית והמלאה ובעידוד ה'אחרים' למסור מידע, גוברים ככלל על האינטרס הפרטי של העותר בקבלת המידע. זאת במיוחד כאשר מטרתה הסופית של השגת המידע כאמור אינה קשורה בניהול משפט פלילי ואינה דרושה לצורך ההגנה על חירותו ועל שמו הטוב של הנוגע בדבר" (שס, בעמודים 362-363).

בפסק דין זה באה לידי ביטוי ברור הגישה הכורכת את נושא "הסודיות הנמשכת", היינו ההסכמה המשתמעת של הרשות לחיסיון המידע, ושמירת הפרטיות של מוסרי המידע, עם השיקול הנוגע להמשך שיתוף הפעולה של הציבור עם הרשות.

37. האם כל מידע שנמסר למשטרה במסגרת חקירה פלילית, נופל בקטגוריה זו - של מידע שנמסר בתנאי שלא יגולה?

במשפט האמריקאי השאלה התעוררה במסגרת פרשנותו של סעיף 552(b)(7) (D) לחוק חופש המידע. רשויות האכיפה בארה"ב ביקשו לקבוע כי כל אדם אשר נחקר על-ידי ה-FBI, חזקה עליו שקיבל הבטחה משתמעת לחיסיון. פרשנות זו נדחתה. בית המשפט העליון של ארה"ב קבע, שאין לקבל, כהנחה גורפת, שכל מי שנחקר על-ידי רשויות החוק מצפה לקבלת חיסיון על עדותו:

"... we hold that the Government is not entitled to a presumption that a source is confidential within the meaning of Exemption 7(D) whenever the source provides information to the FBI in the course of a criminal investigation" (United State Department of Justice v. Landano, 508 U.S. 165, 181 (1993)).

עם זאת, נקבע שבנסיבות מיוחדות, למשל, כאשר מדובר במקור מידע אשר מוסר את המידע עבור תשלום, או בסוגים מסוימים של פשיעה, כמו פשיעה מאורגנת, ניתן להניח, גם בהיעדר הבטחה מפורשת, כי המידע נמסר בתנאי שלא יגולה.

38. במקרה שלפנינו, הודעותיהם של הנחקרים נגבו כדי שישמשו כראיה במשפט פלילי אם יוגש נגד העותר. אילו הוגש כתב אישום, ברור שכל ההודעות שנגבו על-ידי המשטרה היו מוצגות בפני העותר, ולנחקרים לא יכולה הייתה להיות ציפייה לכך שהמידע לא יובא לידיעתו של העותר. אמנם, קיימת תמיד אפשרות שכתב אישום לא יוגש. אולם, גם אם אניח שבמקרה כזה, של אי הגשת כתב אישום, לנחקרים הייתה ציפייה שהמידע שנמסר על ידם לא יגולה לעותר, בשלב החקירה הנחקרים וגם המשטרה לא יכולים היו לדעת אם יוחלט להגיש כתב אישום אם לאו. דווקא דבריו של אותו עד שהסביר במשטרה את הסתייגותו ממסירת הודעה בכך ש"אין לי זמן להתעסק עם פריצי (העותר) שהוא עלוקה ומגיש תלונות ואין לי זמן לזה", מלמדים, שהעדים אכן הביאו בחשבון את האפשרות שדבריהם יגיעו לידיעתו של העותר. במצב דברים זה, בהיעדר טענה לקיומן של נסיבות מיוחדות, המעידות על כך שהמידע נמסר בתנאי שלא יגולה, אין מדובר במידע שנמסר כנגד הבטחה, מפורשת או משתמעת, לאי גילוי.

פגיעה בפרטיות

39. גם בהיעדר הבטחה מפורשת או משתמעת לאי גילוי המידע, למוסרי המידע למשטרה, עשוי שיהא אינטרס באי גילוי המידע. האם ראוי שאינטרס זה ימנע את גילוי המידע? עניין זה מעלה את נושא הפגיעה בפרטיות של מוסרי המידע. בעניין זה קובעות ההנחיות, ש"יש לקחת בחשבון את האפשרות לפגיעה בפרטיותם של המעורבים בחקירה".

40. סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות) אוסר על גופים ציבוריים למסור מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק זה, היינו מידע הכולל "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו". אולם הוראה זו אינה מונעת, על-פי סעיף 23ב(ב) לחוק, מרשות בטחון לקבל או למסור מידע לשם מילוי תפקידה. סעיף 19(ב) לחוק הגנת הפרטיות מוסיף, כי רשות בטחון לא תשא באחריות לפי חוק זה על פגיעה שנעשתה באופן סביר במסגרת תפקידה ולשם מילויים.

בעניין זה מציינת פרקליטת המדינה בסעיף 10 להנחיות, כי משטרת ישראל הנה "רשות בטחון" כמשמעה בסעיף 23ב לחוק הגנת הפרטיות. משמע, "כאשר פועלת המשטרה לשם 'מילוי תפקידה', הרי שגם אם יש בחומר הנמצא בידה מידע הנוגע לצנעת הפרט, לא חל עליה איסור המונע את מסירת החומר". אשר לשאלה הפרשנית: מה נכנס למסגרת "תפקידי המשטרה" לצורך חוק הגנת הפרטיות, מוסיפה פרקליטת המדינה ומציינת בהנחיות, כי "מן הראוי לנקוט גישה הנגזרת מנסיבות העניין". כך, "בנוגע למסירת חומר חקירה למתלונן או לקורבן עבירה, הנדרש לו לצורך הגשת ערר או הגשת עתירה לבג"צ על החלטה בערר לגנוז את התיק", נקבע בהנחיות, כי "חומר זה נדרש לאזרח כדי לאפשר לו למצות זכות, שהקנה לו החוק במפורש". על-כן, מסירת החומר למטרה זו נופלת במסגרת "תפקידי המשטרה" כמשמעותו של מונח זה בסעיף 23ב(ב) לחוק הגנת הפרטיות.

41. גם במקרה שלפנינו נדרש המידע כדי ל"אפשר [לעותר] למצות זכות שהקנה לו החוק במפורש". על כן, גם כאן, מסירת המידע נופלת במסגרת תפקידי המשטרה והיא מותרת, הן על-פי סעיף 23ב(ב) לחוק הגנת הפרטיות, והן על-פי סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע (הסעיף האחרון אוסר על מסירת מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר על-פי דין. כאמור, במקרה שלפנינו הגילוי מותר על-פי דין).

42. אולם, עצם העובדה שהמשטרה אינה מנועה מלמסור את המידע בשל הפגיעה בפרטיות, אינה מונעת ממנה להביא שיקול זה במניין שיקוליה בבואה להחליט על מסירת המידע. על רקע זה אף נקבע בסעיף 8 להנחיות, שבמסגרת בחינת הבקשה למסירת מידע מתיק חקירה שנסגר, יש להביא בחשבון גם "את האפשרות לפגיעה בפרטיותם של המעורבים בחקירה".

43. בסעיף 8 להנחיות, לא הוגדרה אותה פגיעה בפרטיות שעל המשטרה להביא בחשבון בבואה לשקול מסירת מידע מתיק חקירה שנסגר. על רקע תוכן ההנחיות, נראה שהכוונה היא לפגיעה בפרטיות כמשמעה בסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות או למסירת מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות.

44. המשיבים אינם טוענים שמסירת המידע במקרה שלפנינו תביא לפגיעה בזכות הפרטיות של מוסרי המידע. זאת, למרות העובדה שמסירת המידע עלול לגרום למוסרי המידע טרדות עקב סיבוכים במשפטים אזרחיים שייזום נגדם העותר. אולם,

גם בהנחה שגילוי המידע אינו פוגע בזכות הפרטיות כמשמעה בחוק הגנת הפרטיות או בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 7(א)), בכך בלבד אין כדי למנוע הבאתו של שיקול זה במניין שיקולי המשיבים בבחינת הבקשה. זאת, הן בהיבט הפגיעה באינטרס של מוסרי המידע והן בהיבט הפגיעה באינטרס הציבורי של שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה והמשך זרימת המידע לרשות הציבורית.

45. במשפט האמריקאי ניתנה לחריג 7(C) שבחוק חופש המידע, שעניינו בפגיעה בפרטיות, פרשנות רחבה, מעבר למשמעות הרגילה של פגיעה בפרטיות:

"...the standard for evaluating a threatened invasion of privacy interests resulting from the disclosure of records compiled for law enforcement purposes is somewhat broader than the standard applicable to personnel, medical, and similar files" (United States Department of Justice et al. v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U.S. 749, 756 (1989)).

במסגרת זו הוכר במשפט האמריקאי האינטרס בהגנה על עדים המוסרים מידע לרשויות האכיפה מפני התנכלויות, הטרדות, מבוכה או חשיפה ציבורית, אשר עלולים להיגרם להם בקשר להודעותיהם. בכלל זה, תובא בחשבון גם האפשרות של הגשת תביעות אזרחיות נגד אותם עדים או אפילו רק זימונם למתן עדויות במשפטים אזרחיים הקשורים לחקירה. נקבע, שקיים אינטרס ציבורי להבטיח שאנשים המוסרים מידע לרשויות האכיפה לשם קידום אכיפת החוק יעשו כן כשהם חופשיים מחששות מעין אלו, העשויים להקשות על מסירת המידע בגילוי לב וללא התלבטות:

"... disclosure of the names of interviewees and witnesses may result in embarrassment and harassment to them as well. ... and for some, disclosure of the fact of cooperation with the investigation may itself result in reprisals or strained personal relationships. Moreover, as this case demonstrates, many people may have reason to seek out and question those who have supplied information in the course of a criminal investigation. ... 'many of the nonsuspects who are identified or referred to in the transcripts have discernible privacy interests in not having their thoughts, comments, and views regarding their work, their job performance, and their co-workers, clients, and friends released to the public'. ... Cleary v. FBI ... (recognizing privacy interests in avoiding 'unnecessary questioning concerning the investigation [and] subpoenas issued by private litigants in civil suits incidentally related to the investigation,' although conceding that these

privacy interests may be overborne by greater public interests).

...

...thus, the interviewee is placed in a position that could subject him or her to acts of reprisal, harassment, litigation, or an unnecessary amount of public attention. Individuals providing information to Federal agencies in furtherance of a law enforcement activity must be free to do so without fear of possible reprisal should their identities or their information be disclosed to persons in whom they have not confided. ... a general public policy requires that individuals must be free to furnish investigative information to the Government with complete candor and without the understandable tendency to hedge or withhold information out of fear that their names or information furnished will later be made public" (Landano v. United State Department of Justice 952 F. 2d 422, 426-432 (3rd cir. 1992)).

ובפסק הדין בעניין (Nix v. United State 572 F. 2d 998, 1006 (4th cir. 1978)), התקבלה טענת ה-FBI, כי אין לגלות לאסיר שהגיש תביעה נגד שלטונות בית הסוהר, בגין כך שהוכה ורוסס בגזע-ידי שומרי הכלא, מסמכים המגלים את שמות אנשי הצוות הרפואי שטיפלו בו מחשש של הגשת תביעות אזרחיות נגדם בגין טיפול רשלני.

46. שיקולים אלו, של פגיעה בפרטיותם של מוסרי המידע, בהיבט הרחב של מושג זה, בשל חשיפתם להתנכלויות, הטרדות, מבוכה, אי נעימות, חשיפה ציבורית ואף סיבוכם האפשרי בתביעות אזרחיות מצד החשוד (לשעבר), צריך שיהוו שיקול בר משקל למניעת מסירתו של מידע מתוך תיק חקירה שנסגר. גם אם אין מדובר בפגיעה בזכות הפרטיות כמשמעה בחוק הגנת הפרטיות או בחוק היסוד, מן ההיבט הציבורי הפגיעה הדומיננטית היא בפעילותה של המשטרה, וזאת עקב החשש לפגיעה בשיתוף הפעולה של הציבור ובהמשך זרימת המידע מן הציבור למשטרה. זאת, בנוסף על הפגיעה באינטרס הפרטי של מוסרי המידע.

47. במקרה שלפנינו, לאור ניסיון העבר בתביעות שהגיש העותר נגד עובדי ציבור שטיפלו בעניינו, שוכנעתי שאכן קיים חשש ממשי שהעותר יעשה במידע שימוש לשם הגשת תביעות אזרחיות נגד מוסרי המידע. לעניין זה אינני רואה צורך להידרש לטענת המשיבים כי מדובר בתביעות סרק. כל עוד לא ניתן פסק דין באף אחת מן התביעות, אני סבור שמסקנה כזאת תהא מסקנה מוקדמת ואף בלתי הוגנת כלפי העותר. עם זאת,

האינטרס בהגנה על מוסרי המידע ובהבטחת שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה הנו אינטרס בעל משקל רב, שאינו תלוי בהכרח בסיכויי ההצלחה של אותן תביעות. כך, בעניין קרוב לסוגיה שלפנינו, האינטרס הציבורי בהגנה על מוסרי מידע למשטרה בא לידי ביטוי בדחיית בקשתו של נאשם במשפט פלילי בגין אינוס לגילוי שמותיהן של המתלוננות, וזאת חרף הכרעת הדין המזכה, בה נקבע שהמתלוננות העידו עדות שקר. כך נקבע, כדבריו של השופט מ' חשין, "משיקולי המאקרו, ... שייעודם עידודן של נפגעות להתלונן על ביצוען של עבירות מין" (רע"פ 5877/99 חיים יאנוס ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 97). גם במשפט האמריקאי נקבע שגם כאשר מתגלה כי התלונה בשקר יסודה, עדיין קיים אינטרס לשמור בסוד את זהותו של המודיע (ראה: Gabrielli v. United State Department of Justice, 594 F. Supp. 309, 312-313 (N.D.N.Y. 1984))

האינטרסים הנפגעים עקב גילוי המידע - סיכום ביניים

48. לסיכום נושא זה, ניתן לומר שבמקרה שלפנינו, גילוי המידע מתוך תיק החקירה שנסגר, אכן עלול להביא לסיכום של מוסרי המידע בתביעות אזרחיות, תוך פגיעה בפרטיותם בהיבט הרחב של מושג זה. בנסיבות אלו, קם החשש שגילוי המידע יפגע באינטרס הציבורי שעניינו בהבטחת שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה, ובהמשך זרימת המידע באפיק זה.

איזון ערכים

49. הערכים המתמודדים במקרה שלפנינו, הם זכותו של הפרט לקבל מידע לשם מימוש זכות הטיעון העומדת לו בהליך שנועד להביא לשינוי עילת הסגירה של תיק החקירה תוך הגנה על שמו הטוב, והאינטרס הציבורי בהבטחת שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה והמשך זרימת המידע מן הציבור למשטרה. למעשה, התמונה מורכבת יותר. שכן, ההגנה על השם הטוב אינה רק מעניינה של הפרט. "... השמירה על כבוד האדם ושמו הטוב היא אינטרס הציבור. [שכן] אינטרס הציבור הוא, שיישמרו ויכובדו זכויות האדם ... מתוך זווית ראייה של הכלל ולא של הפרט" (בג"ץ 6126/94 סנש נ' רשות השידור פ"ד נג(3) 817, 833 (להלן - עניין חנה סנש)). כמו כן, האינטרס הציבורי שעניינו בשיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה, כרוך באינטרס הפרטי של מוסרי המידע בהגנה על פרטיותם במובנה הרחב, שהרי הפגיעה באינטרס האחרון, היא אשר מקימה חשש לפגיעה באינטרס הציבורי. עם זאת, ההתמודדות העיקרית בענייננו היא בין זכות הפרט לקבלת המידע ובין האינטרס הציבורי בהבטחת שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה.

כיצד ייערך האיזון בין הערכים המתמודדים?

50. האיזון המתבקש בין זכויות אדם ובין אינטרסים ציבוריים, ובינם לבין עצמם, איננו קבוע ואחיד לגבי כל סוגי המקרים. מבחן האיזון שיופעל בכל מקרה צריך שיהא תואם את מהותם וחשיבותם של העקרונות המתמודדים, ואת מידת ההגנה שנבקש להעניק לכל עיקרון (ראה: בג"ץ 2481/93 ד"ר נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, 474-475; בג"ץ 448/85 דאהר נ' שר הפנים, פ"ד מ(2) 701, 708; א' ברק פרשנות במשפט (כרך שני - פרשנות החקיקה, תשנ"ג) 688).

על רקע זה, יש לעמוד תחילה על מעמדם הנורמטיבי ועוצמתם של הערכים המתמודדים.

51. הזכות הציבורית לקבלת מידע מרשויות הציבור נועדה "לאפשר לציבור בקרה על מעשי השלטון ועל מחדליו. זאת, בהסתמך על מידע על אודות פעולותיו, שרק בו יש כדי לבסס תשתית להערכה מושכלת של פעולת הרשויות הציבוריות" (סגל בספרו הנ"ל, בעמ' 102). זכות זו נתפסת כנתון יסודי מהותי בחברה הדמוקרטית, וכחלק מהמתחם הרחב של חופש הביטוי (ראה עניין חנה סנש, בעמ' 830; בג"ץ 2594/96 המסלול האקדמי של המכללה למנהל נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד נ(5) 166, 173; בג"ץ 6218/93 ד"ר שלמה כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, 541; בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 365; עע"ם 8282/02 הנ"ל, בעמ' 471; עע"ם 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (טרם פורסם), סעיף 11 לפסק דינו של השופט ריבלין (להלן - עניין חברת החדשות)).

על רקע זה, יש הרואים בזכות הציבורית לקבלת מידע, כהיבט של הזכות לחופש הביטוי, כזכות בעלת מימד חוקתי, הנגזר מהזכות לכבוד הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (סגל בספרו הנ"ל, בעמ' 116).

52. במקרה שלפנינו בקשת המידע איננה עומדת בגדרי חוק חופש המידע, ועל כן, אינה חוסה בצילן הנורמטיבי של הוראות חוק זה. עם זאת, זכותו של הפרט לדעת ולקבל מידע מהרשויות בשל אינטרס פרטי הוכרה, כאמור, עוד לפני חקיקת החוק (ראה: בג"ץ 2594/96 הנ"ל; בג"ץ 1601/90 הנ"ל, בעמ' 365). מהו מעמדה הנורמטיבי של הזכות הפרטית לקבלת מידע?

זכות העיון הפרטית מבוססת, בדומה לזכות העיון הציבורית, על עקרון הנאמנות, היינו על כך ש"המידע נאסף על-ידי רשויות השלטון ומוחזק אצלן בנאמנות עבור אזרחי המדינה ותושביה" (רע"א 291/99 הנ"ל; וכן ראה ע"מ 8282/02 הנ"ל, בעמ' 470-471). גם זכות זו, כפי שנקבע ברע"א 291/99 הנ"ל, "היא ממושכלות היסוד של המשטר הדמוקרטי", אשר "נגזרת מזכות הטיעון ומחובת המינהל לפעול בשקיפות" (שם, בעמ' 232). עם זאת, הואיל ומדובר בזכות שנועדה לממש אינטרס פרטי, מעמדה וחשיבותה של הזכות תיגזר, בהכרח, גם מחשיבותו של האינטרס שאותו היא נועדה להגשים. כך למשל, אין דינה של בקשת מידע לצורך סיקור עיתונאי, כבקשת מידע שמטרתה שימוש במידע לשם פגיעה מכוונת במי מבעלי הדין (ראו: ע"א 8849/01 עו"ד סבוב נ' פז-גל חברה לשיווק בע"מ (טרם פורסם)).

במקרה שלפנינו, זכות העותר לעיון בתיק החקירה, שלובה בזכותו לטעון כנגד החלטת הרשות בעניין עילת הסגירה של תיק החקירה נגדו, ומשלימה אותה. מבחינה זו, כפי שכבר צוין לעיל, הזכות לקבל מידע הנה היבט של זכות הטיעון. שכן בהיעדר מידע על חומר החקירה, לא יהא באפשרותו של העותר לבסס כדבעי את בקשתו לשנות את עילת הסגירה (רע"א 291/99 הנ"ל, בג"ץ 7805/00 הנ"ל). אולם, היקפה של זכות העיון תלוי בנסיבות המקרה ובמידת הפגיעה הצפויה למבקש המידע אם המידע לא יימסר לו. ככלל, ניתן לומר שככל שהפגיעה הצפויה יותר קשה, זכות העיון יותר רחבה (ראה: זמיר בספרו הנ"ל, בעמ' 813). ברוח זו נקבע בבג"ץ 7805/00 הנ"ל:

"היקפה וסייגיה של זכות העיון, הנגזרת מזכות הטיעון, תלויים אף הם בטיב העניין ובנסיבותיו וכן במהות הפגיעה שצפוי לה האזרח מהחלטת הרשות המנהלית" (שם, בעמ' 600).

53. כאשר קבלת המידע מתבקשת כדי להגן על שמו הטוב של המבקש, היקפה של הזכות ייגזר ממעמדה ועוצמתה של הזכות לשם הטוב. הזכות לשם הטוב נתפסת כיום כ"היבט של כבוד האדם. היבט זה הוא חיוני לאדם. ... היא ערך יסוד בכל משטר דמוקרטי. היא תנאי חיוני לחברה שוחרת חירות" (הנשיא ברק בעניין חנה סנש, בעמ' 832; וכן ראה בספרו פרשנות במשפט (כרך שלישי - פרשנות חוקתית, תשנ"ד) 427). התייחס לכך בחוות דעתו בעניין חנה סנש גם השופט מ' חשין: "יהיו אשר יהיו תחומי פרישתו של 'כבוד האדם', ... הכול יסכימו כי כבוד האדם פורש עצמו על שמו הטוב

של האדם. הגם שלכבוד האדם יש בנים אחדים, הנה שמו הטוב של אדם - שמא נאמר: שמו של אדם, באשר שמו הוא - הינו בנו-בכורו" (שם, בעמ' 866).

אכן, כאשר המידע מתבקש לשם הגנה על השם הטוב, האינטרס בקבלת המידע לשם מימוש זכות הטיעון הנו בעל חשיבות מיוחדת:

"הערך המוגן של כבוד האדם, בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אף הוא מחייב את המסקנה כי גם פגיעה בכבוד האדם לתכלית ראויה, לא ראוי לה שתיעשה קודם שמיצה, מי שכבודו עלול להיפגע, את זכות הטיעון, במובן של קבלת חומר הראיות בשלמותו והזדמנות להגיב עליו, זכות שהיא 'חגורת ביטחון' כנגד פגיעה 'העולה על הנדרש'. ... כשנושא הביקורת הוא טוהר המידות, ובכלל זה יושרו או חוסר אמינותו של נושא משרה בגוף המבוקר, ... הסטיגמה הפומבית המוטבעת על נושא המשרה, עקב הטלת דופי במידותיו, על-ידי סמכות כמבקר המדינה, והתהודה הציבורית הרחבה שיש לקביעותיו, מחייבות, לכאורה, את מתן זכות הטיעון במובנה האמור לעיל" (בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, 789-790).

בפסק הדין בעניין אלוני (בג"ץ 7805/00 הנ"ל), שגם בו עלה נושא זכות העיון וקבלת מידע על-ידי האדם שאליו התייחסה הביקורת קודם שיוטל דופי בשמו הטוב, נקבע:

"... כאשר מדובר בחשש לשמו הטוב של אדם עקב פעולת הביקורת, זכות העיון של המבוקר מחייבת ככלל העברה אליו של כל החומר הרלוונטי לצורך הביקורת, אלא אם קיימים טעמים בעלי חשיבות מיוחדת הנעוצים בצורכי תפקידה של מערכת הביקורת המצדיקים להימנע מכך" (שם, בעמ' 602).

בעניין יצחק לוי (בג"ץ 2754/94 הנ"ל) אמנם נקבע, שהאינטרס הציבורי בשיתוף פעולה של הציבור ועידוד מסירת מידע לשירות המבחן גובר, ככלל, על האינטרס הפרטי של העותר בקבלת המידע. עם זאת, עולה מפסק הדין, כי המסקנה הייתה עשויה להיות שונה, במקום ש"מטרתה הסופית של השגת המידע כאמור, ... קשורה בניהול משפט פלילי, [או] ... דרושה לצורך ההגנה על חירותו ועל שמו הטוב של הנוגע בדבר" (שם, בעמ' 363).

54. כנגד זכותו של העותר לקבלת המידע עומד (בעיקר) אינטרס ציבורי. אינטרס זה נועד להבטיח שיתוף פעולה של הציבור עם המשטרה והמשך זרימת מידע מן הציבור. לפגיעה באינטרס זה השלכה ישירה על תפקודה של המשטרה, והיא עלולה, בהיבט הרחב, לפגוע בשלום הציבור ובסדר הציבורי. אינטרס זה הוא אינטרס חשוב, אשר עשוי להצדיק מתן הגנה למקורות מידע ולמתלוננים, גם אם הדבר כרוך בפגיעה בזכויות אדם בשל אי גילוי המידע. הגנה זו הוכרה, כאמור, בסיפא של סעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, ואף בפסיקה שקדמה לחוק זה (ראה: בג"ץ 2754/94 הנזכר לעיל), והיא מוכרת גם במשפט המשווה.

55. על רקע מעמד הנורמטיבי וחשיבותם של הערכים בהם מדובר, חוזרת למקומה השאלה כיצד ייערך האיזון בין הערכים.

56. מקובל להבחין בין "איזון אופקי" לבין "איזון אנכי". באיזון אופקי, הערכים המתנגשים הם לרוב שווי מעמד בחשיבותם החברתית, כאשר נוסחת האיזון בוחנת את מידת הוויתור ההדדי של כל אחת מהזכויות, על-ידי קביעת תנאים של מקום, זמן והיקף, על מנת לאפשר את קיומן המשותף של הזכויות (בג"ץ 2481/93 הנ"ל, בעמ' 475-476; א' ברק שופט בחברה דמוקרטית (2004) 271 (להלן - שופט בחברה דמוקרטית)). "באיזון 'האנכי', ידו של ערך אחד - המתנגש עם ערך אחר - על העליונה. עם זאת, עליונות זו משתכללת רק אם מתקיימות דרישותיה של נוסחת האיזון לעניין הסתברות הפגיעה בערך העדיף ומידתה" (בג"ץ 2481/93 הנ"ל, בעמ' 475. וכן: בג"ץ 73/53 חברת 'קול העם' בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871, 882; בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617, 631-630). "דבר זה יקרה לרוב, בהתנגשות בין הערך בדבר זכויות אדם (כגון חופש הביטוי) לבין הערך בדבר האינטרס הציבורי (כגון פגיעה בשלום הציבור וביטחון)" (ברק, שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 272).

57. בענייננו, האיזון מושתת על מאפיינים אשר בדרך כלל מתקיימים באיזון אנכי. מאפיין אחד של איזון זה, הוא שמדובר בהתנגשות בין זכות הפרט (למידע) לבין אינטרס ציבורי. לעניין זה, "הגישה המקובלת והכללית של המשפט הציבורי שלנו הינה, כי בהתנגשות בין זכות אדם לבין אינטרס ציבורי, יש לערוך איזון (אנכי) בין השניים" (בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 37. אף שגם בהתנגשות זו, איזון כזה אינו הכרחי. ראה ברק, שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 272).

כך, בעניין חברת החדשות, הופעל איזון אנכי בהתנגשות בין הזכות לחופש המידע לבין האינטרס הציבורי שבמניעת שיבוש בתפקודה של הרשות הציבורית (הליך הביקורת הפנימית במשרד ממשלתי):

”הזכות לחופש מידע עלולה להתנגש עם זכויות יסוד אחרות, כגון הזכות לפרטיות, לכבוד, לקניין ולשם הטוב. במקרים כאלה נדרש איזון 'אופקי' בין הזכויות. התנגשות אפשרית אחרת היא עם אינטרסים ציבוריים שונים, כגון ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה, ביטחון הציבור ושלומו של פרט בציבור, תפקודה התקין של הרשות הציבורית, וכיוצא בזה. או אז, נדרש איזון 'אנכי' בין הזכות לבין האינטרס הציבורי” (סעיף 20 לפסק הדין).

(וראה לעניין זה גם מאמרו של פרופ' א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" קרית המשפט ג' - ספר זכרון לחיים ה' כהן (תשס"ג) 95, 102 (להלן - חופש המידע ובית המשפט)).

שיקול נוסף אשר משליך על אופי האיזון, הוא שבמקרים דוגמת המקרה שלפנינו, שני הערכים המתמודדים אינם יכולים בדרך כלל לדור בכפיפה אחת. העדפת הערך התומך בגילוי המידע תחייב, לרוב, נסיגה מלאה של האינטרס הציבורי שבאי מסירת המידע. גילוי חלקי, למשל, גילוי תוכן ההודעות שנמסרו במשטרה ללא שמות מוסרי העדויות, לא הוצע בפנינו על-ידי מי מהצדדים, וספק בעיניי אם הדבר מעשי.

על רקע זה, יש להפעיל בענייננו איזון אנכי, ש"הוא מכשיר שראוי להשתמש בו במקום שההתנגשות בין הערכים היא כזו שמתבקשת עדיפותו של ערך אחד על פני רעהו" (ברק, שופט בחברה דמוקרטית, בעמ' 272). נקודת האיזון שבה תיסוג הזכות לקבלת המידע מפני האינטרס הציבורי שבהבטחת שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה, תקבע באיזון זה על-פי מידת ההסתברות של הפגיעה באינטרס הציבורי והיקפה של הפגיעה.

58. במקרה שלפנינו, אני סבור שיש להפעיל נוסחת איזון אנכי המושתתת על וודאות קרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי. מבחן זה נגזר מחשיבותה וממעמדה הנורמטיבי של הזכות שאותה באה במקרה שלפנינו קבלת המידע לשרת - היא הזכות לשם הטוב, הנתפסת "כחיבת של כבוד האדם" (עניין חנה סנש, בעמ' 832).

מבחן איזון דומה נקבע בעניין חברת החדשות, שם נקבעה נוסחת איזון אנכי הדורשת, לשם שלילת הזכות לקבלת המידע, ודאות קרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי שבמניעת שיבוש בתפקודה של הרשות הציבורית:

”כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו, כי בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי, גובר האחרון על הראשונה רק במקום שבו קיימת הסתברות ראויה - לרוב, 'ודאות קרובה' - לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי. 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” (סעיף 22 לפסק הדין).

(השווה: פרופ' סגל בספרו, עמ' 199; פרופ' א' ברק, חופש המידע ובית המשפט, עמ' 102).

59. בדומה לעניין חברת החדשות, גם בענייננו, כנגד הזכות לקבלת המידע עומד האינטרס הציבורי שבמניעת שיבוש בתפקודה של הרשות (המשטרה), דבר שעשוי לפגוע בסדר הציבורי ובשלום הציבור.

אמנם, בעניין חברת החדשות הזכות שעמדה כנגד האינטרס הציבורי הנפגע הייתה זכות העיון הציבורית הקבועה בחוק חופש המידע, בעוד שבענייננו מדובר בזכות עיון פרטית. עם זאת, במקרה שלפנינו זכות העיון הפרטית נועדה לשרת, בדומה לזכות העיון הציבורית, זכות בעלת היבט חוקתי. כשם שמעמדה הנורמטיבי ועוצמתה של זכות העיון הציבורית נגזרת מהזכות לחופש הביטוי שאותה היא נועדה לשרת, כאשר הזכות האחרונה נתפשת כ”זכות חוקתית מוגנת” (סעיף 11 לפסק הדין בעניין חברת החדשות), כך בענייננו, זכות העיון הפרטית נועדה לשרת את הזכות לשם הטוב, אשר מהווה, כאמור לעיל, ”היבט של כבוד האדם”, שאף היא בגדר זכות חוקתית מוגנת.

60. שיקול נוסף אשר תומך בהפעלת מבחן האיזון האמור, הוא ששלילת זכות העיון תפגע קשה בזכות הערר המוקנית לעותר על-פי דין לשנות את עילת הסגירה של התיק (סעיף 62(ב) לחוק סדר הדין הפלילי). זאת, משום ש”רק השגה שנעשית מתוך מידע מלא תהיה השגה אפקטיבית, הממצה את זכותו של המשיג לטעון את טענותיו ולתקוף באופן ישיר את המידע ששימש כנגדו” (רע”א 291/99 לעיל, בעמ' 232).

61. יישומה של נוסחת איזון זו בענייננו, מעלה את השאלה האם גילוי חומר חקירה מתוך תיק חקירה שנסגר יביא, בנסיבות המקרה שלפנינו, בוודאות קרובה, לפגיעה ממשית (או חמורה) באינטרס הציבורי שבשיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה ובזרימת מידע למשטרה מן הציבור.

לדעתי, בענייננו חשש כזה אינו מתקיים.

62. מקובל עלי שאם מתן אפשרות לעיין בחומר החקירה שבתיק המשטרה שנסגר היה מביא להפחתה משמעותית בנכונות הציבור לשתף פעולה עם המשטרה ולמסור לה מידע, היה בכך כדי לפגוע באופן ממשי, אף חמור, באינטרס בדבר הסדר הציבורי ושלום הציבור. אולם, ההסתברות להתרחשותה של פגיעה כזאת, לא הוכחה ברמה של וודאות קרובה.

ראשית, החובה למסור מידע הנדרש על-ידי המשטרה, במקום שבו קיים יסוד סביר לחשד כי נעברה עבירה, היא חובה הקבועה בחוק (סעיף 68 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 וסעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות)), שהפרתה עשויה להקים עבירה (סעיף 286 לחוק העונשין, תשל"ז-1977; רע"פ 7153/99 אלגד נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(5) 729, 741-742). ההנחה שאדם אשר נדרש למסור מידע כזה, יהא מוכן להסתכן בהפרת החוק רק בשל חוסר נוחות וטרדה אשר עלולים להיגרם לו (למשל, עקב הגשת תביעה כספית על-ידי החשוד), אינה מתבקשת מאליה. שנית, בשלב שבו נמסר המידע למשטרה, מי שמתבקש למסור את המידע אינו יכול לדעת אם יוחלט להגיש כתב אישום אם לאו. על כן, נראה שלא קיימת אצל מוסר המידע ציפייה גבוהה לכך שהמידע שנמסר על-ידו לא יגיע לידיעתו של החשוד (אפשרות שאינה באה בחשבון, כפוף לסייגים, לאחר הגשת כתב אישום). הדעת אף נותנת, שמוסר המידע, קל וחומר המתלונן, יביא בחשבון דווקא את האפשרות של הגשת כתב אישום נגד החשוד, כמו גם את האפשרות שהמידע אשר נמסר על-ידו למשטרה יגיע לידיעתו של החשוד. במקרה שלפנינו, סברה זו אף נתמכת, כפי שנזכר לעיל, בדבריו במשטרה של אותו עד שהסתייג ממסירת מידע בעניינו של העותר, בשל כך שאין לו זמן להתעסק עם העותר, מה שמלמד על ציפייתו לכך שהדברים שמסר אכן יגיעו לידיעתו של העותר. נראה אפוא שהציפייה, כי במקרה שיוחלט שלא להגיש כתב אישום חומר החקירה לא יגולה לחשוד, גם אם היא קיימת אצל מוסרי המידע, אינה מהווה שיקול שיש לו השפעה רבה על שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה. מכל מקום, הדבר לא הוכח.

שלישית, מסירת המידע במקרים דוגמת המקרה שלפנינו, הנה מוגבלת וחלה רק במקום שבו העיון בחומר החקירה נדרש כדי להגן על שמו הטוב של החשוד (לשעבר) בדרך של שינוי עילת הסגירה של תיק החקירה. רביעית, הפגיעה באינטרס של מוסרי המידע במקרים דוגמת המקרה שלפנינו, מתבטאת בחשיפתם לאפשרות של הגשת תביעה כספית, ואין מדובר בחשש לפגיעה בשלומם ובכיתחונם האישי של מוסרי המידע או של משפחתם. למותר לציין, שכאשר מתעורר חשש מהסוג האחרון, נוסחת האיזון, כמו גם תוצאתה, עשוי שתהא שונה (ראה עניין הרב וולפא לעיל). חמישית, גם הפגיעה הכרוכה בהגשת תביעות כספיות נגד מוסרי המידע מתייחסת בעיקר לטרדה הכרוכה בהגשת תביעות מעין אלו, יותר מאשר בחשיפתם של מוסרי המידע לסיכון כספי של ממש. שהרי, כפי שכבר נאמר, סיכויי ההצלחה של תביעה כזאת נמוכים (עניין חילף לעיל).

חרף השיקולים הנזכרים, מקובל עלי כי לסיבוכם של רבים ממוסרי מידע למשטרה בתביעות כספיות מצד החשודים, עשוי שתהא השפעה מצטברת שלילית על נכונות הציבור לשתף פעולה עם המשטרה. אולם, בענייננו לא הוכח שמדובר בתופעה נפוצה, שהאפקט המצטבר שלה עשוי, בוודאות קרובה, להרתיע את הציבור מלשתף פעולה עם המשטרה.

63. לאור האמור אני סבור שבנסיבות המקרה שלפנינו, אין מתקיימות דרישותיה של נוסחת האיזון להעדפת האינטרס הציבורי על זכותו של העותר לקבלת המידע. לשון אחר, גילוי חומר החקירה מתוך תיק החקירה שנסגר לא יביא, בוודאות קרובה, לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי של שיתוף פעולה של הציבור עם המשטרה. המסקנה המתבקשת היא שעל המשיבים לאפשר לעותר לעיין בתיק החקירה.

64. לאור התוצאה דלעיל, אינני נדרש להכריע בשאלה האם ראוי היה לאפשר לעותר לעיין בתיק החקירה גם כדי לאפשר לו לעשות בחומר זה שימוש לשם הגשת תביעה אזרחית נגד המתלונן.

אציין, עם זאת, שזכות העיון של העותר בחומר החקירה למטרה זו מצויה במעמד נורמטיבי נמוך יותר. כפי שצוין לעיל, גם הסתברות הפגיעה (בהקשר זה) בעותר עקב אי מסירת המידע נמוכה, שכן, ככלל, סיכויי הצלחת תביעה כספית נגד מתלונן במשטרה נמוכים (ראה דעתו של השופט א' מצא בעניין חילף לעיל). לפיכך,

באיזון שבין זכות זו לבין האינטרס הציבורי, נראה שהיה מקום לאמץ נוסחת איזון שונה.

65. לפיכך, אציע לחבריי לקבל את העתירה ולעשות את הצו על תנאי לצו החלטי, במובן זה שהמשיבה 1 תחויב לאפשר לעותר 1 לעיין בתיק החקירה. המשיבים ישאו בשכר טרחת עורך-דין של העותר בסכום של 15,000 ש"ח בצירוף מע"מ.

ש ו פ ט

הנשיא א' ברק:

דעתי כדעת חברי השופט י' עדיאל, לפיה יש לקבל את העתירה ולהורות למשיבה לאפשר לעותר לעיין בתיק החקירה בעניינו. אף אני סבור כי עומדת לו לעותר זכות העיון בתיק החקירה, הנגזרת מזכותו לשם טוב. לפיכך, נקודת המוצא היא שעל הרשות לאפשר לאזרח לעיין בתיק החקירה נגדו. אין להגביל זכות זו אלא אם מימושה עלול לפגוע, בדרגת הסתברות גבוהה, באינטרס ציבורי חשוב. בנסיבות המקרה דנן, לא שוכנעתי כי מתן זכות העיון יביא בדרגת הסתברות גבוהה לפגיעה בנכונותו של הציבור לשתף פעולה עם המשטרה. לעניין זה, מצטרף אני לנימוקיו ולטעמיו של חברי. הייתי משאיר את שאר הסוגיות הנדונות בפסק דינו של חברי בצריך עיון. במיוחד, ספק בעיני אם סעיף 14(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, המוציא מתחולת החוק את מערך החקירות של משטרת ישראל, יוצר "הסדר שלילי" שמשמעותו היא שבהיעדר אינטרס אישי, אין חובה על משטרת ישראל לאפשר עיון בתיקי חקירה. אולם, ומאחר שאינטרס אישי מעין זה ממילא מתקיים בענייננו, ניתן להשאיר גם שאלה זו בצריך עיון.

ה נ ש י א

השופט א' א' לוי:

צר לי, אך לא אוכל להצטרף לפסק-דינו של חברי, השופט י' עדיאל. דעתי היא כי בענייננו יש להעדיף את האינטרס שבפעולתה התקינה של מערכת אכיפת החוק, על פני רצונו של העותר בהעמדתו של חומר החקירה לעיונו.

הבטחת יעילותו של ההליך הפלילי

1. מטבע הדברים, כרוך לא אחת הליך פלילי המתנהל נגד אדם, בהטלתן של מגבלות קשות על זכויותיו. כך למשל, זימונו של אדם לחקירה במשטרה, ומקל וחומר מעצרו לצורך כך, יש בהם כדי להצר את חירותו, ואף במידה ניכרת. אדם, המתבקש להשיב על שאלות המופנות אליו בחקירה, זכותו לפרטיות עלולה להימצא ניזוקה. מי, שדבר האפשרות כי יוגש נגדו כתב-אישום נודע ברבים, קרוב לוודאי כי שמו הטוב יוכתם. כל אלה הם בבחינת מחיר שעם קיומו מוכן הדין להשלים, אף כי אין זה ברור כלל ועיקר כי לסופם של דברים תימצא עילה להעמיד לדין. אכן, חשוד עלול להימצא נפגע, אף באורח משמעותי, מעצם הפניתו של זרקור פלילי לעברו, אפילו יוחלט לבסוף שאין מקום להגשתו של כתב אישום.

2. מחיר זה, אף שאין להקל בו ראש ויש לצמצמו במידת הניתן, הוא נסבל נוכח חשיבותו של הערך החברתי אשר בשמו הוא נדרש. כוונתי היא ליכולת לנהל את הליכי בדיקתו של חשוד לפלילים באורח יעיל, כחלק מן האפקטיביות של ההליך הפלילי בכללותו. מטרה זו משמיעה, כי מקום בו מצוי חשש שחשיפתו של חומר חקירה בפני אדם תפגע בעבודתם של גורמי החקירה, כי אז קיים טעם מהותי שלא להעמיד את החומר לעיונו.

מגבלה זו תוסר משעה שאדם אינו עוד בחזקת חשוד בלבד, אלא נאשם הוא בפלילים, ואז יינתן לו חומר החקירה לעיונו בגדר כללי החיסיון שבדין. בכך עוסק סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. או-אז, משתנה נקודת האיזון: זכותו של הנאשם להליך הוגן ויכולתו להתגונן מפני האישומים נגדו נוטלות את הבכורה. התביעה סיימה את מלאכת איסופן של הראיות. המוקד מוסט לעבר ענינו של הנאשם בחומר שנאסף. הדגש ניתן ליכולתו להתמודד עם ראיות אלו בגדריו של ההליך השיפוטי.

חיזוק לתפישה זו מצוי בסעיף 60א(ו) לחוק סדר הדין הפלילי, שהוסף לחוק עם תיקונו בשנת תש"ס (ראו חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 28), התש"ס-2000). הוראת הסעיף, הקובעת חובה ליידע חשוד בדבר העברתו של חומר חקירה בענינו לידיהם של גורמי הפרקליטות, למען יוחלט אם יש בחומר די להגשתו של כתב אישום, מורה מפורשות כי "אין בהוראות סעיף זה כדי לשנות מהוראות סעיף 74". לאמור, כי אף בענין זה, לא קמה לחשוד זכותו לעיין בחומר שנאסף קודם שהוגש נגדו כתב אישום.

3. שאלה היא, כלום יפה הרציונל שבבסיס הדברים גם לענינו של מי שהיה בחזקת חשוד, אך התיק נגדו נסגר בלא שהועמד לדין? מן העבר האחד, בהעדר אישומים פליליים, אין עוד חשש כי יורשע בדינו, ושוב אין יסוד להעדפה קטגורית של זכויותיו על פני הערך בדבר יעילותה של העשייה השלטונית. מן העבר האחר, קטן לכאורה החשש לפגיעה בפעולתם של גורמי החקירה, שכן זו תמה ונשלמה.

אלא שבירי, כי נזק לעבודתם של אלה עלול להיגרם גם מחשיפתו לאחר-מעשה של חומר שנאסף. גילוי של מידע מתיק החקירה עלול להטיל אור על פרטים, אשר מטבעם מוטב כי יותרו חסויים, בדבר דרכי פעולתם של אותם גורמים; הוא עלול לאפשר לאדם, שחשדות בדבר מעורבותו בפרשות אחרות תלויים מעל ראשו, לשבש מהלכי חקירה (השוו רע"פ 11364/03 פלוני נ' משטרת ישראל ואח', פ"ד נח(5) 583, 591); הוא מקים חשש כי מי שמסר מידע לחובתו של החשוד, ייחשף להתנכלות או ללחצים, ובכך תיפגע המוטיבציה למסירת מידע חיוני לצורכי חקירה. הרשימה, כמובן, אינה סגורה.

מוצא אני, אפוא, טעם רב בהגבלת יכולתם של מי שהיו בחזקת חשודים, לעין בתיק החקירה שהוכן בענינם ונסגר, כל אימת שעיון זה מעלה חשש ממשי לפגיעה בתפקודם של גורמי החקירה. גישה זו שימשה בסיס להנחיותיה של פרקליטת המדינה, נושא-העתירה שבפנינו, המוסרות בידיהם של גורמי הפרקליטות שיקול-דעת לבחון כלום יש יסוד לקיומו של חשש מעין זה. מטעם זה סברתי כי הנחיות אלו ראויות הן.

ביקורת חוקתית

4. אך לא אוכל לצאת ידי חובתי בקביעות אלו לבדן, הואיל ויש מבין זכויותיו של המבקש לעין בחומר חקירה, שכיום הן זכויות בנות מעלה חוקתית. כוונתי היא, ראשית, לזכות לשם טוב, ההופכת רלוונטית מקום בו זקוק אדם לחומר חקירה כדי לטהר את עצמו מכל רבב. הזכות לשם טוב נגזרת מן הזכות החוקתית לכבוד, ואשר על כן מוגנת היא מכוחו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (רע"א 4740/00 אמר ואח' נ' יוסף ואח', פ"ד נה(5) 510, 519; ע"א 4534/02 רשת שוקן בע"מ ואח' נ' הרציקוביץ', פ"ד נח(3) 558, 565; ע"א 9462/04 מורדוב נ' ידיעות אחרונות בע"מ ואח', טרם פורסם, 28.12.05, בפסקה 8. וראו גם א' ברק פרשנות במשפט (כרך ג' – פרשנות חוקתית, 1994) 427.

דעתי היא, כי גם לזכות הגישה לערכאות יש ליתן משקל בגדרי הסוגיה בה אנו עוסקים. זכות זו משמיעה, כי מקום בו תלוי כוחו של בעל דין לפתוח בהליך משפטי – בו מבקש הוא עצמו לנקוט בעקבות הליכי חקירה שהתנהלו נגדו – במידע המצוי ברשות המדינה, כי אז עשוי הדבר להקים חובה לגלות לו מידע זה (השוו' רבין "זכות הגישה לערכאות" כזכות חוקתית (1998) 169). כידוע, בפסיקתנו טרם הוכרעה שאלת עיגונה של זכות הגישה לערכאות כזכות חוקתית (ראו ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 590, 629; ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נז(5) 444, 433; בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד נט(2) 481, 610). עמדתי היא, כי מקום בו נחוצה הגישה לערכאות לשם מימושה של איזו מבין הזכויות החוקתיות המוכרות, כי אז קונה לעצמה אף היא מעמד של זכות חוקתית (נגזרת).

5. על הפגיעה בזכויות חוקתיות, הנגרמת עקב דחיית בקשתו של אדם לעין בחומר חקירה בענינו, להיעשות אפוא בגדרה של "פסקת ההגבלה" שבחוק-היסוד. דרך זו, בה נבחנת, בהיקש, עשייתה של רשות מנהלית באמצעות כלי הביקורת החוקתית, אינה חדשה עמנו (ראו בג"צ 5016/96 חורב ואח' נ' שר התחבורה ואח', פ"ד נא(4) 1, 42; בג"צ 3648/97 פטל ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נג(2) 728, 778; בג"צ 2753/03 עו"ד קירש נ' ראש המטה הכללי של צה"ל, פ"ד נז(6) 359, 368; בג"צ 316/03 בכרי ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ואח', פ"ד נח(1) 249, 263; בג"צ 5178/04 מכללת מרכז הגליל למדע וטכנולוגיה נ' משרד החינוך, התרבות והספורט ואח', טרם פורסם, 14.7.05, בפסקה הרביעית לפסק-דין). יש להראות, אפוא, כי הפגיעה הגלומה במניעת המידע מן המבקש, נעשית מכוחה של הסמכה שבחוק, לתכלית ראויה (כללית וקונקרטית כאחת), ובאורח מידתי. במקרה שבפנינו, את קיומם של מרכיבי הסמכות והתכלית הראויה ניתן לבחון באורח עקרוני, אף מבלי להידרש לפרטיו המסוימים של המקרה הנדון. יסוד המידתיות, לעומת זאת, דורש בחינה אל מול מצב הדברים הקונקרטי.

6. הסמכות: בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 קבועות הוראות אשר תכליתן סיוגה של חובת הגילוי המקיפה המוטלת על רשויות ציבור (ראו סעיפים 9(א)-ו(ב) לחוק). אולם, בענינם של הגורמים האמונים על אכיפת החוק – והכוונה היא בעיקר למשטרה ולפרקליטות – לא הסתפק המחוקק בהחלתן של הוראות מסייגות אלו. תחת זאת, הוצא לחלוטין מידע שהושג בחקירה פלילית מגדרי תחולתו של החוק. בסעיף 14(א) לחוק נקבע:

הוראות חוק זה לא יחולו על הגופים שלהלן, ועל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם –

(8) כל גוף או רשות שיש להם סמכות חקירה על פי דין, לגבי מידע שנאסף או שנוצר לצורכי חקירה ולגבי מידע מודיעיני;

(9) מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל...

בדברי ההסבר לחוק, שפורסמו בשנים תשנ"ו-תשנ"ז (תחילה בהצעת החוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ובהמשך בהצעת הממשלה, הדומה לה עד מאד), נאמר:

"תיאורטית היה ראוי, כי החוק המוצע יחול על כל הרשויות הציבוריות במדינה ועל כל המידע שבידיהן. עם זאת... הניסיון במדינות אחרות מלמד, שגורמים העוסקים בפשיעה עשו ניסיונות להשיג מידע בתחומים נוגעים לאכיפת החוק... לגבי מידע בענינים הנוגעים לאכיפת החוק, קיים חשש, כי עצם מתן מענה למבקש מידע לפיו המידע המבוקש על ידו חסוי, מסגיר את העובדה שאכן קיים מידע, ובכך עלול להיגרם נזק לענין חיוני ביותר" [ה"ח 2523, תשנ"ו 608, 616. וראו גם ה"ח 2630, תשנ"ז 397, 406].

הנה כי כן, חוק חופש המידע לא רק שביקש לפטור את גורמי החקירה מן החובה לגלות מידע שבידיהם, אלא שהוא אף חתר למנוע מצב בו יאלצו הללו לגלות את דבר עצם קיומו בידיהם. ואחד הוא לענין זה, אם המבקש לעיין במידע נחשד בהיותו "גורם העוסק בפשיעה" או, להבדיל, חשוד שלא נמצאה עילה להגשתו של כתב אישום בענינו.

יש לזכור, כי לא הוראותיו של חוק חופש המידע הן העומדות לבחינתנו בגדריה של עתירה זו, כי אם השאלה כלום מוסמכת הייתה פרקליטות מחוז ירושלים שלא להניח לעותר דנן לעיין בחומר החקירה. הסמכה כזו נמצאת בהוראתו של סעיף 14(א) הנ"ל. לדידי, אין דבר בכך שאין החוק נוקט בלשון הסמכה מפורשת לאי-גילוי של החומר, אלא עושה זאת באמצעות קביעתו של הסדר שלילי כאמור. שכן, זאת יש להזכיר, חוק חופש המידע הוא בעל משמעות מכוננת בכל הנוגע לסוגיית גילוי של מידע בידיהן של רשויות ציבור. הוא משליך על כלל חובות הגילוי של גורמי המינהל. "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה", נקבע בסעיף הראשון לחוק. עם חקיקתו, הותוו באורח ברור גבולותיה של הזכות לחופש מידע, וכנגדה – של החובה לגלות מידע. תכלית החוק, הן זו ההיסטורית והן זו

שלאורה מתפרשות הוראותיו גם כיום, משמיעה כי רשויות החקירה מוסמכות, בנסיבות אליהן אתייחס להלן, שלא לגלות מידע המצוי ברשותן.

ואם תאמר, כי ענינם של חשודים בפלילים אינו נופל, מטבעו, לגדרו של חוק חופש המידע, אלא ענין הוא להסדרים ספציפיים שבסדר הדין הפלילי, לא יהא בכך כדי לשנות ממסקנתי. באשר, כפי שצינתי, גם חוק סדר הדין הפלילי משמיע הסדר שלילי באשר לחובה להעמיד חומר חקירה לעיון גם מקום בו לא הוגש כתב אישום.

אטעים, עם זאת, כי אין פירוש הדבר שהסדרים שליליים אלה אוסרים על גורמי החקירה לגלות מידע שברשותם. כל שעולה מהם הוא, כי מקום בו מצאו הללו עילה שלא לחשוף את המידע, אין פעולתם בבחינת אולטרא-וירס. המסקנה היא, כי ההכרעה בשאלת הגילוי נתונה לשיקול דעתן של הרשויות, וככל פעולה אחרת של רשות מנהלית, הכרוכה בהפעלתו של שיקול דעת, כך גם כאן – על שיקול הדעת להיות מופעל לתכלית ראויה ובאורח מידתי.

7. התכלית: המטרה בה דיברתי, הבטחת יעילותו של ההליך הפלילי, היא ללא ספק מטרה ראויה, ואין צורך להכביר מלים אודותיה. אכיפת החוק היא יסוד מוסד ביכולתה של כל חברה – לרבות חברה דמוקרטית, להתקיים לאורך זמן ולמלא את ייעודה בהבטחת שלומם, ביטחונם ורווחתם של חבריה. אכן, אין מטרה זו עומדת לעצמה. יש לאזנה מול ערכי יסוד אחרים. ברם, אין בכך כדי להמעיט מחיוניותה ומנחיצותה להבטחתו של סדר חיים תקין.

8. מידתיות: כפי שכבר ציינתי, בענין בו אנו עוסקים אין רבותא בבחינתה של שאלת המידתיות באופן כללי. שכן, האמצעי שננקט על-פי הנחיותיה של פרקליטת המדינה מותנה בנסיבותיו המסוימות של הענין הנדון. במקרה פלוני, עשויה הרשות לעיין בחומר חקירה להישלל בהתבסס על כך שהתרת העיון תוביל לחשיפת פרטים שיש בהם כדי לפגוע בפעולתם התקינה של הגורמים האמונים על אכיפת החוק. במקרים אחרים, עשויות הנסיבות שלא להניח בסיס לחשש מעין זה. או-אז ברי, כי שלילת הרשות לא תשיג את התכלית בה דובר (מבחן המידתיות הראשון). בדומה, ייתכנו מקרים בהם ניתן יהיה לגלות רק חלק מן המידע, ובכך למלא את דרישת האמצעי שפגיעתו פחותה (מבחן המידתיות השני). לבסוף, ניתן להעלות על הדעת נסיבות בהן המאזן הכולל יטה את הכף לטובת התרת העיון על יסוד כך שהנזק הטמון בשלילת הרשות יעלה על התועלת שבהגשמת התכלית (מבחן המידתיות השלישי).

על נטל ההוכחה בשאלת המידתיות להתחלק בין גורמי החקירה לבין המבקש לעיין בחומר. כוונתי היא לכך, כי המבקש לעיין במידע נושא בעול הראשוני להראות טעם ממשי לכך. משעלה בידיו לעשות כן, עובר הכדור למגרשה של הרשות, הנדרשת לנמק את סירובה להתיר את העיון, בהוכחתו של סיכון ממשי לפגיעה בתפקודם של גורמי החקירה.

מן הכלל אל הפרט

9. כלום שלילתה של הרשות לעיין מן העותר החמירה עמו במידה העולה על הנדרש? על כך לא אוכל להשיב בחיוב.

במענה לעתירה, פרסה הפרקליטות את טעמיה למניעת העיון. על-פי העולה מתשובתה, הרבה העותר – במידה חריגה ובאורח בוטה – בנקיטתם של צעדים שונים, ובכלל זה פתיחתם של הליכים משפטיים, נגד גורמים שהיו מעורבים בפרשה בגינה נחקר, ובראשם אנשי משרד החינוך שנטלו חלק בהכרעות הנוגעות לתמיכה בעמותת "במות", שבראשה עמד. העותר עצמו אף ציין מפורשות בעתירתו, כי עם הטעמים לבקשתו לגילוי החומר נמנה רצונו ב"הגשת תביעה אזרחית נגד המתלונן ו/או העומדים מאחוריו", כמו גם שימוש במידע לחיזוקה של התשתית הראייתית בתביעות שהגיש נגד "ידיעות אחרונות" ונגד מנכ"ל משרד החינוך לשעבר.

אדגיש, כי ככל שהליכים אלו עודם תלויים ועומדים, אין בדברי כדי להביע עמדה באשר לתוצאתם. עם זאת, התמונה הכללית המצטיירת בגדריה של העתירה שבפנינו אינה, לצערי, של אדם הנלחם על שמו הטוב, אל מול גורמי חקירה האוצרים במידע שבידיהם את המפתח לניקיו מרעב, כי אם של מתדיין חוזר ונשנה המנהל מה שעלול חלילה להידמות למסע רדיפה אחר האשמים, לדעתו, בפרשה אליה נקלע. עם דבר זה אין להשלים.

בנסיבות אלו, דעתי היא כי גילוי המידע שנאסף בחקירה עלול, בסבירות גבוהה, להביא לפגיעה במוסריו של מידע זה, ובכך טמון סיכון לפגיעה בתמריץ למסירתו של מידע רלוונטי לצורכי חקירה בעתיד. מניעת המידע משרתת, אפוא, את התכלית בה דיברתי לעיל. אף לא ראיתי כיצד זה ניתן יהיה להגיע להסדר חלקי, בגדרו תימסר מקצת המידע לעותר באופן שיש בו כדי לנטרל סיכון זה. אין עוד אמצעי – זולת שלילתה המלאה של הרשות לעיין – אשר יש בו כדי למנוע את הסיכון, ולו מן הטעם כי מעת שיניח העותר את ידיו על המידע שוב לא ניתן יהיה להגביל את השימוש

שיעשה בו. זאת ועוד: בשקלול כולל, עולה משקלו של הסיכון האמור על מידת הפגיעה בעותר המסוים דנן. זאת, בין היתר בהינתן הדעת לכך שהעותר כבר פתח בהליכים משפטיים נגד מוסרי המידע בעניינו שאת זהותם הוא יודע, כמו גם לעובדה שלעותר עומדת הזכות להגיש ערר על עילת סגירתו של תיק החקירה, אשר יידון, כך על-פי תשובת המדינה לפנייתו בשים לב לכך שלא עמד בפניו חומר החקירה, לאמור, מתוך רגישות לנחיתותו הראיתית של עורר שאין בפניו החומר בגינו הוגש הערר.

המדינה עמדה, אפוא, בנטל המוטל עליה להראות עילה לאי-גילוי של המידע המבוקש, ועל כן מסקנתי היא כי אין מקום להתערב בהחלטתה שלא להעמיד את חומר החקירה לעיונו של העותר.

לפיכך, לו נשמעה דעתי היינו דוחים את העתירה.

ש ו פ ט

התוצאה, ברוב דעות, היא כאמור בפסק דינו של השופט י' עדיאל.

ניתן היום, ה' באב התשס"ו (30.7.2006).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א