

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2283/07

בפני :

כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות

העותרת :

פורום משפטי למען ארץ-ישראל

נ ג ד

המשיבים :

1. הוועדה לבחירת שופטים לפי סעיף 4 לחוק
יסוד: השפיטה
2. פרופ' דניאל פרידמן, שר המשפטים, יו"ר
הוועדה לבחירת שופטים
3. כב' הנשיאה דורית ביניש, נשיאת בית המשפט
העליון, חברת הוועדה לבחירת שופטים
4. כב' השופט אליעזר ריבלין, המשנה לנשיאת בית
המשפט העליון, חבר הוועדה לבחירת שופטים
5. כב' השופטת איילה פרוקציה, שופטת בית
המשפט העליון, חברת הוועדה לבחירת שופטים
6. השר רוני בראון, חבר הוועדה לבחירת שופטים
7. ח"כ גלעד ארדן, חבר הוועדה לבחירת שופטים
8. ח"כ אורית נוקד, חברת הוועדה לבחירת
שופטים
9. עו"ד יורי גיא-רון, חבר הוועדה לבחירת
שופטים
10. עו"ד פנחס מרינסקי, חבר הוועדה לבחירת
שופטים

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה :

כ"ה טבת תשס"ח (3.1.2008)

בשם העותרת :

עו"ד יצחק במ

בשם המשיבים :

עו"ד דנה בריסקמן

פסק-דין

השופטת א' חיות:

העמותה העותרת - הפורום המשפטי למען ארץ ישראל - הגישה כעותרת
ציבורית את העתירה שבכאן בה היא תוקפת את חוקיותו ולחלופין את סבירותו של כלל

15 לכללי השפיטה (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), תשמ"ד-1984 (להלן: הכללים). לטענתה מן הראוי להוציא צו על תנאי המופנה נגד הוועדה לבחירת שופטים (להלן: הוועדה) ונגד כל חבריה (להלן ביחד: המשיבים) המורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל כלל 15 הנ"ל ומדוע לא יפורסמו תכני דיוניה של הוועדה ויהיו נגישים לציבור.

רקע הדברים והערה מקדימה

1. העתירה הוגשה ביום 11.3.2007 והיא מתייחסת לכלל 15 כנוסחו טרם התיקון מיום 21.5.2007 (עליו אעמוד להלן). למרות הבדלי הנוסח שבין הכלל המקורי לכלל המתוקן סבורה העותרת כי התיקון אינו מרפא את הפגמים שעליהם עמדה בעתירתה ומשכך בחרה להתמיד בעתירה ולהפנותה (בלא שהוגשה עתירה מתוקנת) גם כלפי כלל 15 כנוסחו לאחר התיקון מיום 21.5.2007.

טרם שאפנה אל כלל 15 בנוסחו המתוקן שהינו הכלל הרלבנטי לדיונו, מן הראוי לסקור בתמצית את השתלשלות העניינים שקדמה לאותו תיקון.

כלל 15 כנוסחו המקורי קבע כי:

דיוניה של ועדת הבחירה ושל ועדותיה ותכנם של השאלונים שהובאו בפני חבריה לצורך הדיונים הם סודיים ולא יגלה משתתף לאיש פרטים עליהם זולת דבר המלצתה של הוועדה על מינויו של פלוני.

קודם להגשת העתירה פנתה העותרת ביום 9.7.2006 אל שר המשפטים דאז, חיים רמון, מתוקף תפקידו כיושב ראש הוועדה ודרשה כי יפעל לביטולו של כלל 15 הנ"ל משום שלטענתה הותקן בחריגה מסמכות. פנייתה של העותרת בעניין זה עלתה לדיון בישיבת הוועדה מיום 24.7.2006 וביום 7.8.2006 מסר מנהל בתי המשפט דאז, בעז אוקון לעותרת כי עמדת הוועדה כפי שעלתה באותה ישיבה היא ש"דיוני הוועדה הם סודיים ואין מקום לגלותם" וכי "עם זאת, הוועדה החליטה לבקש את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה". לקראת ישיבה נוספת של הוועדה שהתקיימה ביום 27.2.2007 הונחה בפני שר המשפטים דניאל פרידמן חוות דעתו של עורך-הדין משה דיין, יועץ משפטי למשרד המשפטים, שנערכה כאמור בה על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה. חוות דעת זו הנושאת תאריך 25.2.2007 התייחסה לנוסחו המקורי של כלל 15 ונאמר בה כי:

בישיבת הוועדה מיולי 2006 נשמעה בין חברי הוועדה עמדה על פיה יישמר כלל הסודיות אך כן יפורסמו פרטים כפי שיוחלט עליהם. זהו הסדר סביר, ראוי ומאוזן, תוך שמרכז הכובד עובר ליישומו. הסדר המטיל סודיות ולצידה האפשרות לפרסם חלקים כפי נסיבות העניין הוא הסדר מקובל (בתקנון הממשלה למשל, סעיף 65). למעשה, הכלל בנוסחו כיום כובל את הוועדה מלפעול כמוצע מקום שראתה לנכון לפעול כן.

ככל שיתקבל ההסדר המוצע, נכון יהיה שהוועדה תקבע לעצמה אמות מידה באשר לעניינים שיפורסמו וגם על אופן הפרסום. יש מקום לקבוע, בהתחשב במכלול השיקולים, אלו פרטים יחשפו דרך כלל. כך למשל נדמה כי אין מניעה ואף רצוי להביא את נתוני ההשכלה והנסיון של הנבחרים. יש ונכון להביא לידיעת הכלל שיקולים עקרוניים (כגון עיקרון השיקוף) ושיקולים מערכתיים. הוועדה תצטרך גם ליתן דעתה על אופן הפרסום, באם על דרך של החלטה מנומקת או הודעת דובר או דרך אחרת (פסקאות 19-20 לחוות הדעת).

החלטה ברוח זו אכן נתקבלה בישיבת הוועדה מיום 27.2.2007 ובעקבותיה תוקן ביום 21.5.2007 כלל 15 הקובע בנוסחו דהיום כי:

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 בעניינים אישיים וזולת דבר המלצתה של הוועדה על מינויו של פלוני, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת, דרך כלל או לעניין מסוים.

טענות הצדדים

2. העותרת טוענת כי יש להורות על בטלותו של כלל הסודיות הקבוע בכלל 15 לכללים והיא מבססת את טענתה זו על שני טעמים חלופיים. הטענה העיקרית שמעלה העותרת בהקשר זה היא הטענה כי ההסמכה הכללית שהוקנתה לוועדה בסעיף 7(ד) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) לקבוע את "סדרי דיוניה ועבודתה" היא הסמכה הנוגעת לעניינים פרוצדורליים בלבד בעוד שהוראה בדבר סודיות איננה עניין דיוני אלא עניין שבמהות ומשכך חרגה הוועדה לטענתה מן הסמכות שהוקנתה לה בקובעה כלל של סודיות במסגרת הכללים המיועדים להסדיר את סדרי הדיון ואת עבודת הוועדה. העותרת מדגישה בטיעונה כי זכות הציבור לדעת נמנית עם זכויות היסוד של הפרט במדינה דמוקרטית וכי מאז נחקק חוק

חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע), ניתן משנה תוקף לזכות זו, אף שעוד קודם לכן הוכרה בפסיקה כזכות חוקתית מן המעלה הראשונה. עוד מדגישה העותרת בטיעוניה כי השקיפות הציבורית חשובה במיוחד ככל שהדבר נוגע לוועדה לבחירת שופטים. זאת בשל התפקיד המיוחד שממלאת הרשות השופטת בדמוקרטיה הישראלית ובשל חשיבותה של השקיפות במינויים של שופטים לחיזוק אמון הציבור בה. מטעמים אלה סבורה העותרת כי סודיות דיוניה של הוועדה הם עניין למחוקק הראשי לענות בו, בין על דרך של הסדר ראשוני בחוק ובין על דרך של הסמכה מפורשת שתקבע בחוק. לחלופין טוענת העותרת כי יש להורות על ביטולו של כלל 15 משום שהוא לוקה בחוסר סבירות. בהתייחסה לכלל 15 בנוסחו המקורי מציינת העותרת כי מדובר בכלל גורף הסותר את עקרון השקיפות ואינו מאפשר לציבור לבחון את פעילותה של הוועדה ואת הנימוקים שביסוד החלטותיה. מסקנה זו אינה משתנה לטענת העותרת גם נוכח התיקון שערכה הוועדה בניסוחו של כלל 15. זאת משום שנקודת המוצא של הכלל היתה ונותרה כי הדיונים והפרוטוקולים המתעדים אותם יותרו סודיים ואילו הגילוי של פרטים מסויימים אשר נתאפשר בעקבות אותו התיקון הוא החרג לכלל זה. זאת בעוד שחוק חופש המידע יוצא מנקודת מוצא של גילוי וחשיפה והחרג הוא אי החשיפה. העותרת מוסיפה ומציינת בהקשר זה כי אין להחיל בענייננו את ההחרגה הקבועה בסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע לפיה רשאית הרשות לסרב לגלות מידע "אשר אין לגלותו על פי כל דין". זאת משום שלגישתה של העותרת אין הכללים מהווים "תקנה בת פועל תחקיתי" ומשכך אין הם בבחינת "דין" כהגדרתו של מונח זה בסעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981. לבסוף, העותרת אינה מתעלמת מן העובדה כי טענות דומות לאלה המועלות על ידה בעתירה שבכאן הועלו ונדחו בבג"צ 5771/93, 5807/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661 (להלן: עניין ציטרין) אך לטענתה הגיעה העת לעיין מחדש בהלכה זו נוכח "שינוי הסביבה הנורמטיבית" כדבריה ובכלל זה חקיקת חוק חופש המידע.

4. המשיבים טוענים מצידם כי דין העתירה להידחות. עמדתם היא כי לא זו בלבד שכלל 15 הותקן בסמכות אלא שהוא כלל סביר המאזן באופן הולם את האינטרסים והשיקולים הנוגעים לסוגיית הסודיות. המשיבים מדגישים בהקשר זה כי משהכשיר בית המשפט בעניין ציטרין את הכלל בנוסחו הקודם הן מבחינת הסמכות להתקנתו והן מבחינת סבירותו קל וחומר שאין לשנות ממסקנה זו נוכח נוסחו המתוקן והגמיש של הכלל וכן נוכח העובדה כי מאז ניתן פסק הדין בעניין ציטרין קובעים הכללים שיש לפרסם את שמות המועמדים מראש ואלה מתפרסמים ברשומות, באינטרנט ובעיתונות באופן המאפשר ביקורת ציבורית רחבה יותר על דרכי עבודת הוועדה. עוד טוענים המשיבים כי חוק חופש המידע לא שינה מן המצב המשפטי שנהג בעבר והם מפנים

בהקשר זה לסעיף שמירת הדינים שבסעיף 20 לחוק חופש המידע וכן להוראת הפטור הקבועה בסעיף 9(א)(4) לחוק בציינם כי בניגוד לעמדת העותרת מהווים הכללים "דין" לצורך סעיף זה בהיותם "תקנה בת פועל תחיקתי". עוד טוענים המשיבים כי גם מבחינה מהותית כלל 15 עולה בקנה אחד עם העקרונות שהותוו בחוק חופש המידע. המשיבים מדגישים כי הוועדה אמונה על טיבה ואיכותה של מערכת המשפט. לטענת המשיבים פרוטוקול הוועדה אמור לשקף את החלפת הדעות בין חברי הוועדה אודות מועמדים שונים בהתבסס על נתונים שנצברו אצל הוועדה אודותיהם. מידע זה, בחלקו הגדול, נוגע לצנעת הפרט של המועמדים וחשיפתו עלולה להזיק להם, לפגוע פגיעה קשה בפרטיותם ולהרתיע בעלי נתונים טובים מלהגיש מועמדות. כמו כן, קיים צורך חיוני לאפשר לחברי הוועדה וכן לנותני חוות הדעת השונות לבטא את דעתם לגבי כל מועמד מבלי לחשוש מפני פרסום עמדתם ברבים. לפיכך, לטענת המשיבים חשיפת הפרוטוקולים של הוועדה עלולה לפגוע בעבודתה ובהליך בחירת השופטים.

דיון

5. בית משפט זה עמד בפסיקתו לא אחת על חשיבותה של הזכות לקבלת מידע בדבר פעילותן של רשויות ציבוריות בהיותה זכות המשקפת ערכי יסוד שאימצה החברה הישראלית כחברה דמוקרטית. בית המשפט הדגיש בהקשר זה כי הזכות לקבלת מידע מזינה את חופש הביטוי וניזונה ממנו ואף משמשת בבואה לזכותו של הציבור לפקח על תקינות פעולותיהן של הרשויות. אכן, שורשיה של הזכות לקבלת מידע נטועים בתפיסה המאפיינת כל חברה חופשית ולפיה מחזיקה הרשות במידע מטעם הציבור ובנאמנות עבורו ואין הוא מוחזק על ידה כקניינה שלה. על כן, יש לכל אחד מן הפרטים בציבור זכות לקבל מידי הרשות מידע גם אם אין לו אינטרס אישי וישיר בו והרשות תוכל למנוע ממנו את קבלת המידע רק אם קיימים טעמים טובים המצדיקים זאת. הזכות לקבלת מידע הוכרה בפסיקתו של בית משפט זה משכבר הימים (ראו: בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון ועיריית חולון, פ"ד כא(1) 69, 71-72 (1967); בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331, 336 (1971); ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל, פ"ד מח(3) 749, 793-796 (1994); בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני, פ"ד מב(4) 617 (1989)) ופסיקה זו סללה את הדרך להכרה הסטטוטורית שזכתה לה זכות זו במסגרת חוק חופש המידע משנת 1998, הקובע בסעיף 1 כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה" (ראו: זאב סגל הזכות לדעת באור

חוק חופש המידע, 62-64 (2000); המבוא לדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997, ה"ח תשנ"ז 397; ע"מ 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן, ראש העירייה הרצליה, פסקה 11 (לא פורסם, 6.9.2006)). בית המשפט שב ונדרש לסוגיות שונות הנוגעות לזכות לקבלת מידע גם לאחר חקיקת חוק חופש המידע ופיתח את ההלכה בעניין זה על דרך של פירוש הוראות החוק השונות (ראו: ע"מ 9135/03, 9738/04 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (לא פורסם, 19.1.2006) (להלן: עניין המועצה להשכלה גבוהה); ע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (לא פורסם, 2.1.2006); ע"מ 1825/02 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות, פ"ד נט(3) 726 (2005); ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465 (2003)).

6. העותרת וכך גם המשיבים הניחו בטיעוניהם כי חוק חופש המידע חל על הוועדה לבחירת שופטים בהיותה "רשות ציבורית" ובהתבסס על הנחה זו העלו טענות שונות, כל אחד על פי גישתו, באשר לסוגיות הצריכות לעתירה. טרם שאדרש לטענות שהעלו הצדדים עלי לומר כי ההנחה לפיה חוק חופש המידע חל על הוועדה לבחירת שופטים מעוררת קושי, ככל שנזקקים להגדרת המונח "רשות ציבורית" שבסעיף 2 לחוק. זאת משום שהמחוקק בחר שלא להותיר את המונח "רשות ציבורית" פתוח וקבע לעניין זה רשימה סגורה של עשר חלופות. משכך לא ייחשבו כ"רשות ציבורית" לצורך תחולת החוק אלא אותם הגופים הבאים בגדר אחת החלופות הללו (ראו ע"מ 3493/06 אלדאי נ' קרן הגימלאות של חברת אגד בע"מ, פסקה 7 (לא פורסם, 16.5.2007)). עיון בחלופות השונות ילמדנו כי הוועדה לבחירת שופטים אינה נמנית עם איזה מן הגופים המפורטים בסעיף משנה (1) עד (9) לאותה הגדרה, ואף שניתן לראותה ללא ספק כ"גוף אחר, הממלא תפקיד ציבורי", כמאמר הרישא בסעיף משנה (10), אין היא באה גם בגדרו של סעיף זה משלא נתקיימו לגביה יתר התנאים הקבועים שם.

יחד עם זאת, המסקנה המשפטית כי חוק חופש המידע אינו חל על הוועדה לבחירת שופטים, איננה פוטרת את הוועדה מן החובה ליתן דעתה לעקרונות שהותוו בפסיקה ועוגנו באותו חוק בדבר זכותו של הציבור לקבל מידע על פעילותם של גופים ציבוריים. זאת מכמה טעמים - ראשית, כבר בדברי ההסבר של הצעת חוק חופש המידע צויין כי:

הצעת החוק אינה באה למצות את מלוא האפשרות החוקית 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. כן ראו והשוו בג"צ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל - מחוז ירושלים (לא פורסם, 30.7.2006)).

ובמילים אחרות, אין להשקיף על חוק חופש המידע כ"הסדר שלילי" החוסם את זכותו של הציבור או של פרט המעוניין בדבר לעתור לקבלת מידע מגופים ציבוריים שאינם עונים להגדרת "רשות ציבורית" על פיו. שנית, החובה המוטלת על הוועדה לבחירת שופטים לפעול ברוח העקרונות שהותוו בפסיקה ובחוק חופש המידע בכל הנוגע לזכותו של הציבור לקבל מידע, הגם שאינה עונה להגדרת "רשות ציבורית" שבחוק, נגזרת ממעמדה הרם ומן התפקיד הציבורי החשוב אותו היא ממלאה בהיותה מופקדת כנאמן הציבור על בחירתם של שופטים. מדובר בוועדה המונה תשעה חברים מן השדרה הראשונה של הרשויות והגופים המיוצגים בה והם: נשיא בית המשפט העליון, שני שופטים של בית המשפט העליון, שר המשפטים (היושב בראש הוועדה) ושר נוסף, שני חברי כנסת ושני חברי לשכת עורכי-הדין (ראו סעיף 4(ב) לחוק יסוד: השפיטה). על טיבה של וועדת הבחירה ועל מעמדה המיוחד עמד בית משפט זה בעניין ציטרין באומרו:

הוועדה הינה גוף סטטוטורי יחיד במינו. היא אינה חלק מאיזו מרשויות השלטון, שכן בהרכבה מיוצגות כל שלוש הרשויות. כן ניתן בה ייצוג ללשכת עורכי הדין. תפקידה של הוועדה הוא לבחור שופטים. במלאה תפקיד זה פועלת הוועדה כנאמן של הציבור. במילוי תפקידה כהלכה תלויה, במידה רבה, איכות פעולתה של הרשות השופטת (עמ' 675 לפסק-הדין).

ובעניין המועצה להשכלה גבוהה הוסיף בית משפט זה ועמד על היחס הקיים בין מעמדו של הגוף הנוגע בדבר ובין אינטרס הציבור בקבלת מידע אודות פעילותו באומרו:

מותר להניח כי קיים יחס ישר בין חשיבותה ומידת השפעתה של הרשות הציבורית על ענייניו של הציבור ובין עוצמת האינטרס הציבורי הקיים בחשיפת המידע הנוגע לפעולותיה ולהחלטותיה (פסקה 24 לפסק-הדין).

הנה כי כן, הוועדה לבחירת שופטים אינה פטורה ממתן מידע לציבור על פעילותה אך ורק בשל אי תחולתו של חוק חופש המידע עליה. יחד עם זאת, ראוי לזכור כי הזכות לקבלת מידע איננה זכות מוחלטת והיא כפופה לסייגים שונים המפורטים אף הם בחוק

חופש המידע. כך למשל, נאסרה על רשות ציבורית בסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע מסירת "מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין". ובסעיפים 9(ב)(1), (4) ו-7 לחוק נקבע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור "מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה"; "מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע" וכן "מידע בדבר דיונים פנימיים, תרומות 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".

7. הכלל אשר עליו נסובה עתירה זו הוא כלל 15 לכללים הקובעים את סדרי עבודתה של הוועדה לבחירת שופטים. כללים אלה שנקבעו בשנת 1984 תוקנו מעת לעת וכלל 15 תוקן אף הוא לאחרונה ביום 21.5.2007, כפי שכבר צויין. למען נוחיות הדיון מן הראוי לשוב ולצטט את הכלל במתכונתו המתוקנת הקובע כך:

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 בעניינים אישיים וזולת דבר המלצתה של הוועדה על מינויו של פלוני, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת, דרך כלל או לעניין מסוים.

השאלה המרכזית שמעוררת עתירה זו בעיני היא השאלה האם מתיישב כלל 15 במתכונתו זו עם העקרונות שהותוו בפסיקה ובחוק חופש המידע לעניין זכות הציבור לקבלת מידע. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים לעניין זה הגעתי לכלל מסקנה - בניגוד לעמדת העותרת - כי קיימת תאימות בין הכלל בנוסחו המתוקן ובין עקרונות אלה.

8. דיוניה של הוועדה לבחירת שופטים נוגעים מטבע הדברים בעניינים שחשיפתם עלולה לפגוע בפרטיותם של המועמדים. זאת מן הטעם הפשוט שעל 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 שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות. כמו כן, אין זה נדיר שגורמי הערכה והמלצה שונים מתנים מסירת מידע לגבי מועמד מסוים בכך שהמידע לא ייחשף ולא יימסר לציבור או למועמד עצמו, ואף זהו שיקול שיש להביאו בחשבון ברוח הסייג הקבוע בהקשר זה בסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע. ולבסוף נראה כי האמור בכלל 15 הנ"ל תואם את הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, המקנה לרשות שיקול דעת האם לחשוף אם לאו מידע הנוגע לדיוניה הפנימיים ולתהליכי קבלת החלטותיה. הרציונל שביסוד סייג זה נעוץ ב"הכרה המשותפת לישראל ולארצות העולם כי חשיפת מידע בדבר דיונים פנימיים ובדבר תרשומות של התייעצויות פנימיות וחוות דעת שניתנו לצורך קבלת החלטות, עלולה לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של הרשות ולגרוע מאיכותן" (עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 20). באותו עניין נאמר עוד בהקשר זה כי:

הטעם המרכזי להצדקת הסייג למסירת מידע מן הסוג הנזכר בסעיף 9(ב)(4) לחוק, נעוץ בחשש מן "האפקט המצנן" (Chilling effect), המתבטא ברתיעתם של חברי הרשות הציבורית ועובדיה לקיים דיונים כנים מקום בו לא מובטח מעטה מסוים של חיסיון לדעות המוחלפות במסגרת תהליך קבלת ההחלטות. מתן אפשרות לעובדי הרשות לקיים ביניהם דיאלוג פתוח וגלוי, בלא חשש כי דברים שייאמרו על ידם בדיונים פנימיים או בחוות דעת פנימיות ייחשפו לעין כל, נועד אפוא להגן על איכות החלטותיהן של רשויות הציבור ועל האפקטיביות של תהליך קבלתן וזוהי התכלית המרכזית שביסוד הסייג (שם, פסקה 12 לפסק-הדין. כן ראו האסמכתאות והסקירה ההשוואתית המובאות שם ודברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997, ה"ח תשנ"ז 397, 404).

יחד עם זאת, הוסיף בית המשפט והדגיש שם כי השאלה אם לסרב למסור מידע הנוגע לדיונים פנימיים אם לאו היא עניין שבשיקול דעת הרשות הנוגעת בדבר וכי:

בשל האינטרס הציבורי הכללי עליו עמדנו לעיל רשאית אומנם הרשות לסרב למסור מידע הנוגע לדיונים פנימיים, אך עד שתעשה כן עליה לבחון את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ועליה למצוא בנסיבות הספציפיות של כל מקרה נתון את נקודת האיזון בין האינטרס הציבורי שבחיסוי המידע ובין האינטרס הציבורי והפרטי, ככל שהוא קיים, בחשיפתו של המידע (שם, פסקה 20 לפסק-הדין).

כך למשל, ייתכן כי מקום שבו מבקש המידע הוא המועמד הנוגע בדבר עצמו, עשויה עובדה זו לשאת משקל-יתר מבחינת הנכונות לחשוף את המידע כולו או מקצתו (ראו סעיף 10 לחוק חופש המידע). מכל מקום וככל שמדובר במועמד עצמו כמבקש המידע נראה כי הרציונל שביסוד הסייג האוסר את חשיפת המידע בשל חשש לפגיעה בפרטיות, מאבד מעוצמתו. אשר להתאמה בין כלל 15 כמתכונתו המתוקנת ובין הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע כפי שפורש בפסיקה המפורטת לעיל, ניתן לומר כי זו בהחלט מתקיימת שכן כלל 15 מותיר לשיקול דעת הוועדה את סוגיית גילוי המידע הנוגע לדיוניה הפנימיים ולתהליך קבלת החלטותיה וזאת "דרך כלל או לעניין מסוים". אין מדובר, אפוא, בכלל גורף המטיל חובת סודיות אלא בכלל גמיש המותיר לוועדה שיקול דעת להחליט בעניין סודיות המידע ובעשותה כן חזקה עליה כי תבחן את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ותאזן בין "האינטרס הציבורי שבחיסוי המידע ובין האינטרס הציבורי והפרטי, ככל שהוא קיים, בחשיפתו של המידע". עוד יש לזכור כי על פרוטוקולים שאינם עוסקים במועמדים או בעניינים אישיים של מועמדים וכן על המלצת הוועדה בדבר מינויו של פלוני, קובע הכלל כי לא תחול סודיות מלכתחילה.

9. משקבענו כי קיימת תאימות בין הוראותיו של כלל 15 לכללי השפיטה (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), תשמ"ד-1984 בנוסחו המתוקן ובין הנורמות וערכי היסוד של שיטת המשפט הנוהגת עימנו בכל הנוגע לחופש המידע, לא ראיתי צורך לדון במעמדם הנורמטיבי של כללים אלה ובמחלוקת שנפלה בין העותרת למשיבים בשאלה האם יש לראותן כתקנות בנות פועל תחקיתי. מאותו טעם עצמו ומשהובהר כי אין מדובר אלא בכלל המתווה נוהלים וסדרי דין בהתאמה לנורמות חוקתיות וסטטוטוריות קיימות, אף לא ראיתי צורך לדון בשאלת החריגה מסמכות שעוררה העותרת לגבי כלל 15 של הכללים הנ"ל, אותם קבעה הוועדה מתוקף סעיף 24(2) לחוק יסוד: השפיטה ומתוקף סעיף 7(ד) לחוק בתי המשפט. כזכור, קבע בית משפט זה בעניין ציטרין כי כלל 15 כנוסחו טרם התיקון מיום 21.5.2007, בא בגדר ההסמכה שניתנה לוועדת הבחירה לקבוע את סדרי עבודתה וכלשונה:

בגדר הסמכתה של וועדת הבחירה, לקבוע את סדרי עבודתה בעצמה, הקנה המחוקק לוועדה גם סמכות לקבוע כלל המחיל על חבריה והמשתתפים בדיוניה חובת סודיות (עמ' 670 לפסק-הדין).

העתירה שבפנינו הוגשה לכתחילה כנגד הכלל בנוסחו הישן אליו התייחסה ההלכה בעניין ציטרין. משתוקן הכלל כמפורט לעיל, אין עוד צורך לדון בנוסחו הישן של כלל

15 וממילא מתייחר הצורך לדון בשאלה הנוספת שהניחה העותרת לפתחנו והיא האם ראוי לסטות מן ההלכה שקבע בית משפט זה בעניין ציטרין בהתייחס לאותו הנוסח.

בשל כל הטעמים המפורטים לעיל אציע לחבריי לדחות את העתירה בלא צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

א. מסכים אני לחוות דעתה של חברתי השופטת חיות ולמרבית הנמקותיה. אכן, מדינת ישראל עוברת מזה שנים תהליך חיובי של שקיפות מוגברת באשר לקבלת החלטות ברשויות הציבור למיניהן, ויעידו חוק חופש המידע והפסיקה שקדמה לו ושבאה בעקבותיו, ושאותה סקרה חברתי. בתחום זה, כמו ברבים אחרים, לא הרי ימים משכבר כהרי ימים אלה. ער אני לקושי המשפטי שבראיית הועדה לבחירת שופטים כ"רשות ציבורית" בהתאם לחוק חופש המידע, קושי אותו תיארה חברתי. ואולם, במהות בגוף מובהק של המערכת הציבורית עסקינן, מובהק שבמובהקים, ועל כן אל נכון ציינה חברתי כי אין הועדה לבחירת שופטים פטורה ממתן מידע לציבור על פעילותה; זאת – בכפוף לסייגים שבחוק חופש המידע, ובמיוחד אלה העוסקים בפרטיות, ביכולת התפקוד של הרשות הציבורית ובאפשרות לנהל דיונים פנימיים חופשיים. לא למותר לציין, כי דומה שלא תמיד הקפידו הכל על כיבודו של כלל 15, כך שנוצרה קרקע פוריה לעתירות מסוג זו הנוכחית.

ב. פשיטא שיש קושי רב בניהול "דיונים פתוחים" שיהיו נחלת הציבור בנושאים רגישים, ובהם כאלה שיש בהם חדירה לפרטיות וניתנות בהן הערכות אישיות. חיוני מתן אפשרות סבירה לחברי הפורום המחליט לבטא באופן חופשי את דעותיהם, בלא שיחששו פן למחר יהיו דבריהם נחלת הרבים וייחשפו לתופעות לא נעימות שהמציאות

הישראלית עלולה לזמן; ראו פסקה 12 לפסק הדין בעניין המועצה להשכלה גבוהה שציטטה חברתי בחוות דעתה שם, וסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע.

ג. על כן יש מקום מהותי לכלל 15, שנוסחו המתוקן פתח פתח ליתר שקיפות בעבודת הועדה, לרבות פרסום "פרוטוקולים שאינם עוסקים במועמדים או בעניינים אישיים", אך הותיר על כנו בצדק את סודיות הדיונים הפרטניים במועמדים עצמם. אין לקבל איפוא את טענת חוסר הסבירות כלפי כלל 15, מכל מקום בנוסחו הקיים. הדעת נותנת כי אי החלת סודיות על הדיונים באופן גורף תקשה מאוד, מבחינות שונות, על עבודת הועדה, כטענת המשיבים. כל מי שישב בפורום של מקבלי החלטות ער לקושי זה – קרי, האם "מדברים לעניין לגופו" או "מדברים לפרוטוקול".

ד. אוסיף כי כשלעצמי סבורני, שאין כלל 15 כשלעצמו חורג מהסמכתה של הועדה לבחירת שופטים, והאמור בעניין ציטרין לדידי על מכונו עומד.

ה. ולבסוף, משתוקן כלל 15, דבר שאירע בתקופה שלאחר הגשת העתירה, הוגברה השקיפות בנושאים שונים, ועם זאת, בגדרי השכל הישר – קרי, הסבירות – נותרה סודיות הדיונים במישור האישי, כדי שיהיו הוגנים, גלויים ואיכותיים; ואל נשכח כי כיום מתפרסמים שמות המועמדים מראש, כך שהכל יכולים להביע דעתם באזני הועדה. יש לקוות כי הכלל, על חלקיו השונים, יכובד על-ידי כולי עלמא. בחתימה אומר, כי דינמיות החיים תעמיד בודאי לבחינת הציבור את יישומו של כלל 15 בנוסחו המתוקן בשנים הבאות, ואידך זיל גמור.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' חיות.

ניתן היום, ל' ניסן, תשס"ח (05.05.2008).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט