



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים

ע"ם 2398/08

בפני: כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת מ' נאור

המערערים: 1. מדינת ישראל - משרד המשפטים
2. ממונה על חופש המידע במשרד המשפטים

נגד

המשיב: אליצור סגל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לענינים מינהליים
בירושלים ב-עת"מ 814/07 שניתן ביום 12.2.2008 על ידי
כבוד הנשיאה מ' ארד

תאריך הישיבה: כ"ד באדר התש"ע (10.3.2010)

בשם המערערים: עו"ד בריסקמן דנה; עו"ד גרנות נעמי

בשם המשיב: עו"ד בס יצחק

בשם התנועה לחופש המידע: עו"ד מוגיה אדוה

בשם הסניגוריה הציבורית: עו"ד גלעדי רענן; עו"ד שוב ודים

פסק-דין

השופטת מ' נאור:

פרשנותו של המונח "הקצאת משאבים בלתי סבירה" שבסעיף 8(1) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 עומדת במרכז הדיון בערעור שלפנינו.

העובדות

1. המשיב פרסם מאמר בו גינה את תפקודו של הרב הצבאי הראשי וטען כי הוא מסייע לעבירות חמורות, לרבות רצח וגילוי עריות. בעקבות זאת הוגש כנגד המשיב כתב אישום לבית משפט השלום בירושלים המייחס לו עבירה של העלבת עובד ציבור לפי סעיף 288 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: ההליך בבית משפט השלום).

המשיב העלה במשפטו טענה של הגנה מן הצדק, לפיה הגשת כתב האישום נגועה באפליה ונובעת משיקולים זרים. לצורך ביסוס טענתו פנה המשיב למשרד המשפטים בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק), בה ביקש לעיין בכל ההחלטות על העמדה לדין ועל אי-העמדה לדין בעבירות המגבילות את חופש הביטוי שהתקבלו על ידי המחלקה לתפקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה מאז שנת 1995. הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים (להלן: הממונה) סירבה לבקשה בטענה כי הטיפול בה יחייב "הקצאת משאבים בלתי סבירה" כקבוע בסעיף 8(1) לחוק, לפיו רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע אם הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. במכתבה הפנתה הממונה את המשיב להנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1103 שכותרתה "הגשת כתבי אישום בעבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט" (להלן: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה). במהלך ההתכתבויות בין בא-כוח המשיב לממונה ניתן בבית המשפט המחוזי פסק דין בענין אחר, ע"פ (מחוזי י-ם) 30636/06 מדינת ישראל נ' מטר (לא פורסם, 19.7.2007) (להלן: ענין מטר) מפי סגן הנשיא סגל ובהסכמת השופטים שפירא ונועם, בו נקבע כי לצורך הוכחת טענת הגנה מן הצדק לא די בהפניה למספר החלטות בודדות התואמות את עניינו של הנאשם. בית המשפט המחוזי העיר בענין מטר כי עקרונית על המדינה לספק לנאשם במשפט פלילי, המבקש לטעון טענה של הגנה מן הצדק, "גישה למאגר נתונים סטטיסטיים של הרשות אודות מספר החקירות שהיא מנהלת בפרק זמן נתון ביחס לעבירות מן הסוג המיוחס לו ומספר כתבי האישום המוגשים בעקבות חקירות אלו" (שם, פסקה 16). בעקבות פסק הדין המחוזי בענין מטר שב העותר ופנה לממונה בבקשה לעיין בכל ההחלטות שאותן ביקש בפנייתו הראשונה. בתגובה העבירה הממונה למשיב 20 דוגמאות להחלטות שהתקבלו בחשד לעבירה של העלבת עובד ציבור מן השנים האחרונות. המשיב לא הסתפק בכך ופנה בעתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בה ביקש לעיין בכל ההחלטות שהתקבלו לעניין עבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט החל משנת 1995.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

2. במהלך הדיון בעתירה המינהלית בבית המשפט המחוזי הביעה המדינה נכונות לאפשר למשיב לעיין בתיקים שנפתחו בגין עבירות העלבת עובד ציבור במהלך שנה אחת, כפי שתיבחר על-ידי המשיב. המשיב סירב להצעה זו, אך צמצם את עתירתו כך שתחול על החלטות שנתקבלו החל משנת 2000 בלבד. בהמשך הסכימה המדינה לאפשר למשיב לעיין בהחלטות שנתקבלו במשך שלוש שנים וזאת "לפנים משורת הדין" ו"כדי לסיים את התיק בפשרה". ואולם המשיב סירב להסתפק בכך ועמד על

טענתו כי הוא זכאי לעיין בכל ההחלטות שנתקבלו לעניין העבירות האמורות החל משנת 2000.

3. בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (הנשיאה מ' ארד) קיבל את העתירה והורה למדינה להעביר לעיונו של המשיב את כל ההחלטות שהתקבלו לעניין העמדה לדין או אי-העמדה לדין בעבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט בגין התבטאויות פוגעניות כלפי עובדי ציבור, וזאת החל משנת 2000 ועד שנת 2007.

בית המשפט דחה את טענת המדינה לפיה גילוי של המידע כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה כקבוע בסעיף 8(1) לחוק וקבע כי מקובלת עליו "טענת העותר לפיה לצורך ביסוס הגנתו על הצד הטוב ביותר, הוא נזקק לעיין בהחלטות רבות ככל האפשר". המדינה הגישה לבית המשפט המחוזי תצהיר לפיו היענות לבקשת המשיב תצריך עבודה של מספר שבועות מצד מספר גורמים שונים בפרקליטות. ואולם, בית המשפט הבהיר כי בעוד שבתחילה התייחסה העתירה המינהלית ל-1,860 החלטות שנגעו לכלל העבירות שעניינן הגבלת חופש הביטוי (ולא רק העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט) משנת 1995, הרי שהמשיב צמצם את עתירתו להחלטות הנוגעות לעבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט בלבד, וזאת החל משנת 2000. לאור צמצום זה קבע בית המשפט כי מדובר בבחינה "טכנית ראשונית" של 1,260 החלטות, מתוכן יש "לדלות" את העבירות שעניינן העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט, ואשר לגבי חלקן בלבד ידרשו מחיקות של פרטים מסוימים. לפיכך קבע בית המשפט כי העבודה הנדרשת "פחותה במידה משמעותית מהערכת המשיבים כפי שהובאה בכתב התשובה מטעמם" וכי מדובר למעשה ב"הערכת יתר". בית המשפט המחוזי פסק כי מדובר בהקצאת משאבים סבירה בין היתר, בהתחשב בשני השיקולים הבאים: ראשית, האינטרס בגינו ביקש המשיב לעיין במידע הינו רב חשיבות הואיל ומדובר במידע הדרוש לו לשם ביסוס הגנתו במשפט הפלילי. שנית, המדינה "היא זו שמחזיקה במידע הנוגע לכלל ההחלטות המבוקשות" והיא "גם זו שטוענת כי לצורך ביסוס טענת ההגנה של העותר, על העותר לעמוד ברף ראייתי גבוה".

לפיכך פסק בית המשפט כי על המדינה לגלות את המידע המבוקש, חרף העובדה כי הדבר יצריך הקצאת משאבים "מסוימת", וזאת ביחס לתקופה של שבע שנים.

4. המדינה הגישה ערעור על פסק הדין המחוזי ועמו בקשה לעיכוב ביצוע. השופט י' דנציגר קיבל את הבקשה והורה על עיכוב ביצוע פסק הדין. בהחלטתו ציין כי רשם לפניו "את התחייבותה של [המדינה] לדחות את המשך ניהולם של ההליכים המתנהלים כנגד המשיב בבית משפט השלום בירושלים, במסגרת כתב האישום לגביו מתבקש המידע, עד למתן פסק הדין בערעור" (פסקה 22 להחלטת השופט דנציגר מיום 31.3.2008).

טענות הצדדים בערעור

5. בערעור לפנינו טענה המדינה כי פסק הדין המחוזי חורג מגבולותיו של חוק חופש המידע ויש לו "השלכות רוחב" הן במשפט והן במשפט הפלילי. בתיק הקונקרטי מחייב פסק הדין את המדינה להשקיע מספר שבועות של עבודה ומדובר, לדברי המדינה, בהקצאת משאבים בלתי סבירה. מעבר לכך, בראיית רוחב, נטען כי פסק הדין משליך באופן עקרוני על השימוש בכלי מתחום המשפט המינהלי – חוק חופש המידע – בתחום המשפט הפלילי באופן המקנה, לפי הטענה, זכות לכל נאשם בפלילים לקבל את כל ההחלטות להעמיד לדין או שלא להעמיד לדין בגין עבירות דומות. גישה זו, לטענת המדינה, מסיטה את המשפט הפלילי להתדיינות יקרה וממושכת ביחס להתנהלות התביעה בתיקים אחרים משנים קודמות כל אימת שמועלית טענת "הגנה מן הצדק". תוצאה זו תפגע ביכולתה של התביעה להשקיע את זמנה ומרצה בתפקידה העיקרי, שהוא הגשת כתבי אישום, ובמקום זאת תחייב אותה להשקעה מרובה בבחינה וניתוח של תיקים אחרים. בראייה מערכתית מדובר בהקצאת משאבים בלתי סבירה בהתחשב בתפקידים ובסדרי העדיפויות של התביעה.

6. לגישת המדינה פרשנות בית המשפט המחוזי למונח "הקצאת משאבים בלתי סבירה" הופכת את אמת המידה החקיקתית הקבועה בסעיף 8(1) לחוק ל"אות מתה". המדינה חזרה על טענתה כי מדובר בענייננו בהקצאת משאבים בלתי סבירה. כפי שטענה המדינה עוד בבית המשפט המחוזי, בדיקתה העלתה כי בין השנים 2000 ל-2007 טופלו בפרקליטות כ-1260 תיקים שעניינם עבירות המשיקות לתחום חופש הביטוי לרבות עבירות העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט. כל ההחלטות מצויות באותם 1260 תיקים. המשיב ביקש בעתירתו את ההחלטות בלבד ולא את התלוונות, התרשומות וחוות הדעת הפנימיות שנערכו בתיק (וזאת, ככל הנראה, בהתחשב בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע). כדי להיענות לבקשתו יש צורך לדלות מ-1260 תיקים

אלה רק את ההחלטות הרלוונטיות לעבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית משפט. המדינה הדגישה כי התיקים אינם ממוחשבים, וכי הם מתאפיינים בהחלטות שהן על-פי רוב לאקוניות, כך שעל מנת להבינן יש להכיר את נסיבות התיק. לאור כל זאת, היענות לבקשת המשיב מצריכה מעבר ידני של עובדי הפרקליטות על כל 1260 התיקים לצורך בדיקת הרקע לקבלת ההחלטה, חילוך ההחלטות הרלוונטיות והשמטת המידע החסוי המצוי בהחלטות, לרבות השמטת פרטים מזהים העלולים לפגוע בפרטיות.

7. לאור מסכת עובדתית זו סבורה המדינה כי ניתן להצדיק את הסירוב לבקשת המשיב על שתי הוראות בחוק. הראשונה היא סעיף 8(1) לחוק שעניינו הקצאת משאבים בלתי סבירה. בבית המשפט המחוזי טענה המדינה כזכור כי ניתן לכמת את העבודה הנדרשת לכדי מספר שבועות וכי זוהי הקצאת משאבים בלתי סבירה:

”הענות לבקשת העותר תחייב את המדינה לעבור באופן ידני על מאות התיקים שנפתחו בעניין הנידון בשנים האחרונות, ועבודה כזו כרוכה בהשקעת משאבים ניכרת, שתארך מספר שבועות... במצב דברים זה, מסירת המידע המבוקש לידי העותר תחייב את המשיבים להשקיע משאבים ברמה בלתי סבירה, כמשמעותה בסעיף 8(1) לחוק, ועל כן הוחלט להענות לבקשה נשוא דיונו, אך באופן חלקי” (סעיפים 37-38 לכתב התשובה מטעם המדינה בבית המשפט המחוזי).

ההוראה השניה עליה מסתמכת המדינה היא סעיף 7(ה) לחוק שעניינו עיבוד מידע. בהקשר זה טענה המדינה כי היענות לבקשת המשיב משמעה הפקת מידע חדש. לדבריה “החומר אינו מצוי במשרד המשפטים בצורה המבוקשת על ידי המשיב – למעשה, אין רשימה הכוללת את כל התיקים וההחלטות שהתקבלו”. המשיב אמנם הציע כי המידע יועבר לידיו כמו שהוא למעט שמות המעורבים שיימחקו, והוא זה שיבצע את המיון והעיבוד של החומר. ואולם, מכיוון שהתיקים כוללים מידע שחשיפתו עלולה לפגוע בפרטיותם של הגורמים המעורבים בתלונה, וכן מידע שעניינו דיונים פנימיים ברשות, לא ניתן להעביר למשיב את התיקים כמו שהם אלא יש לבצע פעולות עיבוד, הכרוכות בין היתר בהפעלת שיקול דעת. המדינה סבורה כי חובה זו חורגת מחובתה על-פי חוק חופש המידע, שכן בהתאם לסעיף 7(ה) לחוק “המערערות אינן מחויבות להפיק רשימה כזו, וזאת במיוחד כאשר הפקתה תצריך משאבים בלתי סבירים בעליל”. המדינה הדגישה כי מסירת ההחלטות כפי שהורה בית המשפט המחוזי תחייב את “התביעה לעסוק במחיקת פרטים מסוגים שונים: פרטים חסויים מטעמים מודיעיניים או מטעמי צנעת הפרט, פרטים שיש בהם כדי לסתור את כללי חוק המרשם

הפלילי ועוד... כל אלה יגזלו מהתביעה זמן יקר שכידוע, אינו עומד לרשותה" (פסקה 43 להודעת הערעור). בהקשר זה הדגישה המדינה כי מדובר ב-

"השקעת משאבים רבים של גורמים שונים בפרקליטות – החל ממתמחים או פרקליטים צעירים שיערכו מיון ראשוני של התיקים, יאתרו התיקים הרלוונטיים, ישלפו מתוכם החומר המבוקש, ימחקו פרטים הנוגעים לפרטיות וכיוצ"ב, וכלה בגורמים בכירים במשרד שקיבלו את ההחלטות... אשר קיים צורך שיעברו על החומר ויודאו כי אכן ניתן למסור החומר כפי שהוכן למשיב... המחיקה אינה כוללת רק שמות, אלא כוללת בתוכה כל פרט אשר עלול לזהות את הדמויות הנוגעות בדבר. עבודה מעין זו כוללת הפעלת שיקול דעת" (סעיפים 59-60 להודעת הערעור).

מטעמים אלה ביקשה המדינה לבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי.

8. עד כאן טענות המדינה במסלול המינהלי על-פי חוק חופש המידע. במסגרת הערעור העלתה המדינה טענות גם ביחס למסלול הפלילי בכלל, וביחס לטענת הגנה מן הצדק בפרט. לטענת המדינה "רק לנאשם שהעמיד תשתית ראייתית ראשונית לטענה של 'הגנה מן הצדק', באמצעות חומר המצוי תחת ידו, יש אינטרס מוגבר לקבל מידע אודות תיקים שבידי רשויות התביעה" (פסקה 32 להודעת הערעור). בהקשר זה הוסיפה המדינה כי המשיב לא הביא "ולו ראשית ראיה לטענת ההפליה".

9. ייאמר מיד כי הליך זה עניינו בפרשנות חוק חופש המידע. כפי שציין בא-כוח המשיב בדיון לפנינו "זכותו של הנאשם... מעוגנת בחוק חופש המידע" (עמ' 8 לפרוטוקול). ההכרעה בטענת הגנה מן הצדק, לרבות בשאלת התשתית הראייתית הדרושה להוכחת הטענה, נתונה כאמור להכרעתו של בית משפט השלום במסגרת ההליך הפלילי בעניינו של המשיב (לשלבי החלטה של הגנה מן הצדק על מקרה נתון ראו: דנ"פ 5189/05 איילון - חברה לביטוח בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקה 13 להחלטת המישנה לנשיא (בדימ') חשין (לא פורסם, 20.4.2006)). אין מקום "לעקוף" את הדיון בערכאה הדיונית בשאלת ההגנה מן הצדק באמצעות ערעור לבית משפט זה במסלול המינהלי. הזהירות מתבקשת בין היתר בהתחשב בכך שתלוי ועומד בבית משפט זה דיון נוסף ביחס להיבטים מסויימים בעבירת העלבת עובד הציבור שבסעיף 288 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 אשר בגינה עומד המשיב לדין במסגרת ההליך בבית משפט השלום (דנ"פ 7383/08 אונגרפלד נ' מדינת ישראל, 19.1.2009). מטעמים אלה כמבואר אין בדעתי לנקוט עמדה בטענת המדינה לפיה העברת ההחלטות למשיב "לאחר שכל

המידע הפוגעני יימחק מהן" "אינה רלוונטית" להגנת המשיב, כיוון שיהיה קשה עד בלתי אפשרי להבין באילו נסיבות ניתנו ההחלטות. על משקל הראיות ושאלת הרלוונטיות שלהן לצורך טענת הגנה מן הצדק להתברר תחילה במסגרת הליך הפלילי בערכאה הדיונית, בגבולות האישום הנדון וביחס לאותו אירוע (ביחס ליישום מבחן הרלוונטיות הקבוע בסעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי ראו למשל: בש"פ 3377/10 עדוי נ' מדינת ישראל, פסקה 5 להחלטת השופטת ארבל (לא פורסם, 17.5.2010) (להלן: ענין עדוי); בש"פ 3099/08 אברהמי נ' מדינת ישראל, פסקאות 7 להחלטת השופט מלצר (לא פורסם, 23.2.2009) (להלן: ענין אברהמי); וראו גם ישגב נקדימון הגנה מן הצדק -489-483 (מהדורה שניה, 2009) (להלן: נקדימון)). אם תתבקש הכרעה של בית משפט זה בשאלות האמורות, ייעשה הדבר כחלק מההליך הפלילי ולא במסגרת הליך זה לפי חוק חופש המידע.

10. השאלה העיקרית הניצבת לפנינו במסלול המינהלי היא אפוא פרשנות חוק חופש המידע, ובעיקר השאלה מהי "הקצאת משאבים בלתי סבירה". ודוק: מסלול קבלת המידע על-פי חוק חופש המידע הינו מסלול עצמאי לבקשת מידע, הפתוח בפני כל אזרח ישראלי או תושב (סעיף 1 לחוק), לרבות נאשם בפלילים. כפי שאראה, בגדרי מסלול זה עשוי להיות משקל לאינטרס האישי של המשיב. אך אין לומר כי בהיעדר אינטרס אישי במידע נשללת הזכות לקבלת מידע מכוח חוק חופש המידע. אתיחס לכך בהרחבה בהמשך הדברים.

11. המשיב סומך ידיו על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. לטענתו המקור לזכות לקבלת המידע המבוקש איננו בטענת ההגנה מן הצדק אלא בחוק חופש המידע. המשיב חוזר על טענתו, שהתקבלה בבית המשפט המחוזי, כי המדינה אינה יכולה לאחוז בחבל בשתי קצותיו: מחד לדבוק במבחן ראייתי מחמיר לצורך הוכחת הגנה מן הצדק, ומאידך לחסות את המידע המצוי בידיה בטענה של הקצאת משאבים בלתי סבירה. לדבריו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שהועברה אליו אינה מספקת בכדי לחשוף את קו האכיפה בפועל, שכן, בלשונו, "לא המדרש הוא העיקר, אלא המעשה". לגישתו קבלת טענות המדינה בערעור עלולה להביא לכך ש"טענת אכיפה בררנית תיוותר כהבטחה ריקה מתוכן, מכיוון שלעולם לא יהיה ניתן להוכיחה הלכה למעשה". המשיב הבהיר כי המידע שאותו ביקש הוא גם ביחס להחלטות בדבר אי-העמדה לדין. הטעם לכך, לדברי המשיב, הוא כי החלטות בדבר אי-העמדה לדין לרוב אינן נבחנות כדבר שבשגרה בבתי המשפט, ומכאן שחל לגביהן ביתר שאת עקרון השקיפות העומד בבסיס חוק חופש המידע.

12. התנועה לחופש המידע הגישה את עמדתה כ"ידיד בית המשפט". מבלי להכריע בשאלת מעמדה, אפרט מקצת מטענותיה שיש בהן כדי להוסיף על טענות הצדדים. לדברי התנועה היה על המדינה להיערך בדרגת מחשוב ראויה לצורך יישום חוק חופש המידע ומשלא עשתה כן אל לה למצוא "במחדליה מפלט מהחובה להיענות לבקשות מידע מהציבור". לטענתה החשש מפני שימוש נרחב של המדינה בסייג הקבוע בסעיף 8(1) לחוק מחייב פרשנות מצמצמת שלו, לפיה גם הקצאת משאבים "נכבדת ביותר" הינה סבירה. מנגד, הוסיפה התנועה כי "גם על מבקשי מידע מוטלת חובה שלא לנהוג בדווקנות עם הרשויות. כך למשל, יהיה זה מוטעה מצד מבקש מידע לעמוד על מימוש זכותו המלאה, כאשר תוספת הערך הצומחת לו מהתעקשות שכזו היא שולית ותוספת המעמסה שהוא מטיל על הרשות שצריכה למסור לו את המידע, משמעותית". באשר להיקפו המדויק של המידע שיש למסור בענייננו ציינה כי "אין [התנועה] רואה לעצמה יתרון יחסי בקביעה זו, ובלבד שיהיה זה היקף משמעותי שיבטא את חשיבותו של עקרון חופש המידע ואת חובתה של הרשות להטמיעו בשגרת עבודתה".

13. הסניגוריה הציבורית הגישה אף היא את עמדתה כ"ידיד בית המשפט". מבלי להכריע גם בשאלת מעמדה של זו, אפרט מקצת מטענותיה. הסניגוריה הדגישה כי "אין מקום שבהליך מינהלי לפי חוק חופש המידע תיקבע הלכה הפוגעת בזכויות נאשמים" וכי על המדינה להעלות את טענותיה בהקשר הפלילי בפני הערכאה הדיונית. אתמקד אפוא בטענותיה הרלוונטיות למסלול המינהלי. בנושא זה נטען כי בעצם הסכמת המדינה להעביר לעיון המשיב כמה מאות החלטות (ביחס לתקופה של שלוש שנים) גילתה המדינה את דעתה כי מסירת היקף זה של החלטות לא תדרוש ממנה הקצאת משאבים בלתי סבירה. הסניגוריה הצטרפה לעמדתו של המשיב לפיה חשיפת המידע המבוקש חיונית במיוחד ביחס להחלטות בדבר אי-העמדה לדין, שכן אלה לרוב נותרות "מחוץ לכל פיקוח ובקרה ציבוריים". אשר ליישום מבחן סבירות הקצאת המשאבים בענייננו, סבורה הסניגוריה הציבורית כי קשה לקבוע אמת מידה עקרונית וכי "לעיתים ניתן יהיה להסתפק בקבלת 50 החלטותיה האחרונות של התביעה. לעיתים יידרשו החלטות שניתנו במשך שנה, לעיתים שלוש שנים, ולעיתים שבע שנים".

גדר המחלוקת

14. גדר המחלוקת בענייננו, אם נבחן הדברים לאשורם, היא צרה.

הכרעתו של בית המשפט המחוזי מצומצמת ביחס להחלטות שעניינן העמדה לדין או אי העמדה לדין. בניגוד לטענה שהעלתה המדינה, לא עולה מפסק הדין המחוזי

חובה להמציא "החלטות רבות ומגוונות שמקבלת התביעה הכללית באופן יומיומי בעשרות 'צמתים' במהלך ההליך הפלילי" (סעיף 43 להודעת הערעור). ביחס להחלטות בדבר העמדה לדין או אי העמדה לדין, דומה כי לא היתה מחלוקת בין הצדדים בדבר עצם זכותו של המשיב, הנאשם בפלילים, לגילוי ועיון בהחלטות מסוג זה. המדינה הסכימה הלכה למעשה לגילוי חלקי של המידע המבוקש לתקופה של שלוש שנים, בעוד המשיב עמד על דרישתו לגילוי מידע לתקופה של שבע שנים. לפיכך רק מעט מן הדיון להלן יוקדש לעיגון עצם הזכות לגילוי. השאלה העיקרית העומדת להכרעה בענייננו היא היקף הזכות לגילוי. במילים אחרות, מהי נקודת האיזון הראויה בין הזכות לגילוי לבין האינטרס של המדינה שלא להשקיע משאבים בלתי סבירים בגילוי. נקודת האיזון החקיקתית הקבועה בסעיף 8(1) לחוק חופש המידע נסמכת על מבחן הסבירות ועל פרשנותה של זו נסוב הערעור.

אשר להיקף הזכות לגילוי, גם המשיב מסכים כי "מבחן הסבירות המעוגן בסעיף 8(1) לחוק הוא השסתום מפני הצפת הרשויות בבקשות לפי חוק חופש המידע מאת הנאשמים בפלילים" (סעיף 47 לעיקרי הטיעון מטעם המשיב). השאלה היא בסופו של דבר שאלה של מידה. כאן טענה המדינה כי "אין להטיל על הרשויות חובה להעביר לנאשם בהליך פלילי החלטות קודמות במאות או אלפי תיקים" (פסקה 15 לסיכומי המדינה). יישום מבחן הסבירות מתנקז אפוא הלכה למעשה לפער כמותי בין המשיב למדינה, העומד על כמה מאות תיקים. כדי להכריע בפער הכמותי נדרש לקבוע אמות מידה עקרוניות להפעלת מבחן הסבירות הקבוע בסעיף 8(1) לחוק חופש המידע. אציע לחברי לקבוע כי במקרה שלפנינו די בהתחייבותה של המדינה להעביר למשיב החלטות לתקופה של שלוש שנים לפי בחירתו כדי לעמוד באמת המידה החקיקתית וזאת על-פי הקווים המנחים שיפורטו להלן.

דיון – עצם הזכות למידע

15. את זכותו של המשיב לגילוי המידע המבוקש ניתן לעגן הן בזכות העיון הפרטית והן בזכות העיון הציבורית. נפתח בזכות העיון הציבורית על-פי חוק חופש המידע.

זכות העיון הציבורית ונקודת האיזון החקיקתית בדבר הקצאת משאבים בלתי סבירה

16. זכותו של המשיב לקבל את המידע שביקש מעוגנת בחוק חופש המידע. שיטת המשפט הישראלית הכירה בזכות הציבורית לעיון במסמכים המוחזקים בידי הרשות

עוד בטרם חוקק חוק חופש המידע (להלן אכנה אותה "זכות עיון ציבורית"; ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 580 (2010) (להלן: ברק-ארז)). עם חקיקת חוק חופש המידע עוגנה זכות העיון הציבורית ביחס לכל אזרח ישראלי או תושב (סעיף 1 לחוק) כאשר ההסדר בחוק מהווה "קונקרטיזציה של ההכרה בעיקרון של שקיפות ציבורית" (ברק-ארז, 609). זכות זו, בלשונה של השופטת חיות, "היא מאבני היסוד של חברה חופשית" (עע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 233 (2006) (להלן: ענין המועצה להשכלה גבוהה)). זכות העיון הציבורית מהווה אמצעי להגשמת חופש הביטוי; היא כלי ביקורת ופיקוח על פעולות גורמי השלטון; היא ביטוי לחובת הנאמנות של הרשות המינהלית כלפי הציבור (ראו: עע"ם 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 75-72 (2006) (להלן: ענין חברת החדשות); עע"ם 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 7 לפסק דינה של השופטת ארבל (טרם פורסם, 17.11.2010) (להלן: ענין רשות ההגבלים העסקיים)). כאמור, לא היתה מחלוקת בעניין עצם זכותו של המשיב לקבל המידע במסגרת זכות העיון הציבורית, ולא היתה מחלוקת כי המידע המבוקש אכן מצוי בידי "רשות ציבורית" (כהגדרתה בסעיף 2 לחוק) כך שחוק חופש המידע חל. תשובתה של הממונה על חוק חופש המידע במשרד המשפטים, אשר דחתה את בקשת המשיב למידע במסלול חוק חופש המידע, עניינה בהיקף המידע הבא בגדר זכות העיון הציבורית. הממונה התבססה על נקודת האיזון הקבועה בסעיפים 8(1) ו-7(ה) לחוק לפיהם:

"7. נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן

...

(ה) המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית ואין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש; היה המידע ממוחשב, הוא יופק עבור המבקש באמצעים המשמשים דרך קבע את הרשות".

"8. דחיית בקשות במקרים מסוימים
רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע באחד מאלה:
(1) הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה;"

יצוין כי המונח "הקצאת משאבים בלתי סבירה" מופיע גם בסעיף 11 לחוק הקובע את החובה למסור מידע חלקי ככל שהדבר אפשרי (אך ביחס לבקשות שנדחו לפי סעיף 9 לחוק, שאינו מענייננו):

"11. מסירת מידע חלקי ומסירת מידע בתנאים

היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא למסרו כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע, ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו, תמסור הרשות את המידע בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי הענין; נעשו השמטות או שינויים כאמור, תציין זאת הרשות, אלא אם כן אין לגלות עובדה זו, מהטעמים המפורטים בסעיף 9(א)(1)

17. כיצד יש לפרש את המונח "הקצאת משאבים בלתי סבירה"? בדין וחשבון הועדה הציבורית לעניין חופש המידע (התשנ"ה) בראשותה של השופטת בדימוס אוסטרובסקי-כהן נכתב בהקשר זה שיש להניח, כי במשך הזמן "יתגבשו אמות מידה" לענין הקצאת משאבים מצד הרשות הציבורית באיתור המידע המבוקש ו"בתי המשפט יעמדו על המשמר למנוע מצבים שבהם עלול להיעשות שימוש בעילה זו לשם סירוב בלתי מוצדק לבקשות" (שם, עמ' 53; ראו גם ברק-ארז, 583). והנה, הגענו לגשר. לפני שנחצה אותו, אתייחס בקצרה לעוגן נורמטיבי נוסף לעיגון עצם זכותו של המשיב, והיא זכות העיון הפרטית.

זכות העיון הפרטית

18. "זכותו של הפרט לעיין במסמכים, המוחזקים בידי הרשות המנהלית ואשר שימשו אותה להחלטה בעניינו, היא ממושכלות היסוד של המשטר הדמוקרטי. זוהי 'זכות העיון הפרטית', הנגזרת בעיקר מזכות הטיעון ומחובת המינהל לפעול בשקיפות" (רע"א 291/99 ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד נח(4) 221, 232 (2004) (להלן: ענין אספקת אבן ירושלים) (הנשיא ברק)). זכות העיון הפרטית מותנית אפוא בקיומו של אינטרס אישי בעיון במידע (בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל - מחוז ירושלים, פסקה 12 לפסק דינו של השופט עדיאל (לא פורסם, 30.7.2006) (להלן: ענין פריד)). ב"כובעו" כנאשם בהליך פלילי טען המשיב לאינטרס אישי במידע המבוקש. בפנייתו הראשונה לממונה על חופש המידע במשרד המשפטים כתב בא-כוחו כי "ההחלטות הללו חיוניות להגנתו של מרשי במשפט פלילי. מהן ניתן ללמוד על מדיניות התביעה בהעמדה לדין על עבירות הנוגעות לחופש הביטוי ועליהן ניתן לבסס טענות הגנה העשויות לעמוד למרשי". לכאורה ניתן לומר כי המידע נתבקש, תחילה, כחלק מזכות העיון הפרטית של מבקש המידע. ואולם הכלי הנורמטיבי בו בחר בא-כוח המשיב לבסס את בקשתו ולנתבה הוא חוק חופש המידע. לפיכך המסלול בו יש לבחון את בקשתו הוא המסלול של חוק חופש המידע. בשורתו של חוק חופש המידע לא

היתה בעיגון זכות העיון הפרטית. מקורה של זכות העיון הפרטית בהלכה הפסוקה של בית משפט זה, כחלק מכללי הצדק הטבעי, והיא קדמה להכרה בזכות העיון הציבורית (בג"ץ 337/66 פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"ד כא(1) 69, 72 (1967); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 135 (מהדורה שניה, 2010); ברק-ארז, 567-568). זכות העיון הפרטית ממשיכה לחול במקביל לחוק חופש המידע (ענין פריד, פסקה 52 לפסק דינו של השופט עדיאל). בשורתו העיקרית של חוק חופש המידע היא אפוא בעיגון זכות עיון ציבורית עצמאית, קרי, הכרה בזכות גם ביחס למידע בעל אופי ציבורי שאינו קשור למבקש המידע:

"הבשורה שנשא עמו החוק אינה אך בעיגון זכות שהוכרה כבר בפסיקה, אלא בהרחבתה שעיקרה בהכרה בזכותו של הפרט לקבל מהרשות מידע בעל אופי ציבורי, ולא רק מידע בעל אופי אישי" (עע"ם 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פסקה 15 לפסק דינה של השופטת ארבל (לא פורסם, 19.5.2009)).

19. כפי שאראה להלן, לזכות העיון הפרטית יש משקל באיזונים הנוגעים לזכות העיון הציבורית. לא אקדים את המאוחר. נחזור לגדר המחלוקת, שהיא היקף זכות העיון הציבורית על-פי חוק חופש המידע, בהתאם למסלול בו בחר בא-כוח המשיב לבקש את המידע.

סעיף 8(1) לחוק ותמונת המשאבים העובדתית

20. סעיף 8(1) לחוק מקנה לרשות המינהלית שיקול דעת לדחות בקשה לפי חוק חופש המידע אם זו דורשת "הקצאת משאבים בלתי סבירה". סעיף זה קובע כי הרשות "רשאית" להשתמש בנימוק זה כדי לדחות את הבקשה. רשאית – ולא חייבת. שיקול דעתה של הרשות המינהלית ביישום סעיף 8(1) לחוק חופש המידע נתון לביקורת שיפוטית של בית המשפט לעניינים מינהליים על-פי כללי המשפט המינהלי (ראו סעיפים 7(ו) ו-17(א) לחוק; ענין המועצה להשכלה גבוהה, 249 ד ו-250 ד).

21. מהן אמות המידה להפעלת שיקול הדעת לפי סעיף 8(1) לחוק? הערכת הקצאת המשאבים היא מלאכה הנתונה לרשות, שיש בידיה את התמונה המלאה של המקורות והשימושים והיא הקובעת את סדרי עדיפויות ארגון המידע לצורך מילוי תקין של תפקידיה. שימוש בטעם בדבר הקצאת משאבים בלתי סבירה כעילה לדחיית בקשה למידע מחייב את הרשות להעריך, במישור העובדתי, מהי הקצאת המשאבים הדרושה.

במסגרת הביקורת השיפוטית על החלטתה, על הרשות להציג בפני בית המשפט נתונים מפורטים תוך הערכה של היקף הקצאת המשאבים הדרושה לגילוי המידע. על הרשות להוכיח כי "אכן מצריך הטיפול בבקשה המלאה הקצאת משאבים בלתי סבירה... שכן אם לא כן - הרי שלא נפגע ערך היעילות ואין לנו צורך לעסוק באיזון" (ענין רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת ארבל; ראו גם: הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח 451, 435 (2003) (להלן: סומר)). בענייננו נעשתה בדיקה כזו ונתונים מפורטים הוצגו בפני בית המשפט המחוזי. כנקודת מוצא מקובלת עלי הגרסה העובדתית שהוצגה על-ידי המדינה בענייננו. משהוצגו נתונים מפורטים אלה, המהימנים על בית המשפט, יש בידי בית המשפט תשתית עובדתית הדרושה בכדי לוודא כי לא נעשה שימוש לרעה בנימוק הקצאת המשאבים (ראו ה"ח 2630 התשנ"ז 397, 402 (להלן: דברי ההסבר לחוק)). אך העניין איננו עובדתי בלבד. מבחן הסבירות הכללי הקבוע בסעיף 8(1) לחוק מחייב התוויית אמות המידה להפעלת שיקול הדעת המינהלי ביישום עילת הדחייה.

מבחן סבירות הקצאת המשאבים כמבחן מהותי ולא טכני

22. כותרתו של סעיף 8 לחוק חופש המידע מדברת על "דחיית בקשות במקרים מסוימים". סעיף 8 לחוק כולל "רשימה של מקרים בהם רשאית הרשות הציבורית לדחות בקשה לקבלת מידע... במקרים בהם גילוי המידע מטיל נטל בלתי סביר על הרשות" (עע"ם 10845/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פסקה 59 לפסק דינו של השופט דנציגר (לא פורסם, 11.11.2008) (להלן: ענין שידורי קשת)). על פניו, החלופה הקבועה בסעיף 8(1) בדבר "הקצאת משאבים בלתי סבירה" משמיעה לנו את החשש מפני נטל מינהלתי-ביורוקראטי. לכאורה מדובר בנימוק "טכני" הכפוף לאומדן כמותי של משאבים. זוהי גישתו של חוק חופש המידע האנגלי הקובע סף כמותי בסעיף 12 ל-Freedom of Information Act 2000:

"12. Exemption where cost of compliance exceeds appropriate limit

(1)Section 1(1) does not oblige a public authority to comply with a request for information if the authority estimates that the cost of complying with the request would exceed the appropriate limit.

...

(3)In subsections (1) and (2) 'the appropriate limit' means such amount as may be prescribed, and different amounts may be prescribed in relation to different cases."

הגבול הכמותי לעלות כספית המצדיקה דחיית בקשה למידע (" appropriate limit") נקבע בתקנות על-ידי ה-Lord Chancellor והוא עומד על 550 ליש"ט באנגליה (J. Macdonald QC and C.H. Jones, *The Law of Freedom of Information* 120 (2003)) (Macdonald and Jones) ובין 450 ל-600 ליש"ט בסקוטלנד (ראו: Philip Coppel, *Information Rights* 468 (2007) (Coppel)). סכום זה לוקח בחשבון גם את עלויות איתור ושליפת המידע (ראו: Macdonald and Jones, 119-120, Coppel; 467).

23. ואולם, חוק חופש המידע בישראל הוא שונה. מבחן הסבירות הקבוע בסעיף (1)8 לחוק פותח פתח לשקילת שיקולים שהם רחבים יותר מעבר לבדיקה טכנית-כמותית צרה. הקצאת משאבים עשויה להיות "בלתי סבירה" מטעמים שונים ובהם טעמים שבמהות. עמד על כך פרופ' סגל:

"הסעיף מנוסח באופן כוללני. הוא מותיר כר נרחב לפרשנות שיפוטית, במקרה של דחיית בקשה לקבלת מידע... בתי המשפט יצטרכו לתת סימנים במונח ה'סבירות' הנזכר בסעיף, כמצדיק דחיית בקשה" (זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 165-166 (2000) (להלן: סגל)).

24. אין חולק בדבר הצורך בהקצאת משאבים להגשמת זכות העיון הציבורית. הגשמה זו נושאת עימה לא אחת עלויות ממוניות או אחרות: "לא ניתן לכפור בכך שבקשות לעיון כרוכות במעמסה מינהלית ובעלויות כספיות... במקרים קיצוניים, ניתן אף להעלות על הדעת שימוש לרעה בבקשות עיון על מנת 'להתיש' את הרשות" (ברק-אדל, 570 והערת-שוליים 21). סעיף (1)8 הוא ביטוי לכך שהזכות לחופש המידע היא "זכות יחסית" הטעונה איזון אל מול ערכים ואינטרסים מתנגשים (ענין חברת החדשות, 82). ניתן לומר כי תכלית סעיף (1)8 הינה השגת איזון ראוי בין חופש המידע (מנקודת מבטו של הציבור) לבין עומס המידע (מנקודת מבטה של הרשות):

"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" (ענין פריד, פסקה 7 לפסק דינו של השופט עדיאל).

ואכן, מבט למשפט המשווה מלמד כי הוראות המגבילות את חופש המידע מטעמי יעילות בכלל, ומטעמי עלות הקצאת המשאבים הכרוכה בהיענות לבקשה,

קיימות גם בניו זילנד, אירלנד ואוסטרליה (לפירוט ראו: Macdonald and Jones, 279-278).

סוף הסבירות: הכבדה ממשית שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים

25. פרשנות מבחן סבירות הקצאת המשאבים נועדה ליישב בין האינטרס של יעילות אדמיניסטרטיבית לבין הזכות למידע על-פי תכלית חוק חופש המידע. כאיזון בין אינטרס לזכות מדובר באיזון אנכי (ראו ביחס לזכות העיון הציבורית: ענין רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 11; ענין חברת החדשות, 84; השוו, ביחס לזכות העיון הפרטית, ענין פריד, פסקה 58 לפסק דינו של השופט עדיאל; בג"ץ 9022/07 בן שבת נ' מדינת ישראל – משטרת נהריה, פסקה 9 לפסק דינו של השופט מלצר (לא פורסם, 11.8.2008); כן ראו אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קרית המשפט ג 95, 101-102 (2003) (להלן: ברק)). מה טיבו של איזון אנכי זה?

26. החוט המקשר בין החלופות המפורטות בסעיף 8 לחוק הוא היעילות המינהלית ואילו ציים מעשיים (אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי - עקרונות יסוד 169 (2009); ברק-ארז, 588). הוראה זו היא ביטוי לכך שבהפעלת שיקול הדעת המינהלי ביחס לזכות העיון הציבורית "אין לשלול לחלוטין שיקולי טירחה ותקציב" (בג"ץ 8630/04 ואנונו נ' מנהל בית הסוהר "שקמה", פסקה 30 לפסק דינו של המישנה לנשיא חשין (לא פורסם, 25.7.2005)). גם הפסיקה הכירה בכך ש"שיקולים של יעילות, תקנת הציבור, מילוי תפקיד הרשות באופן תקין וכיוצא באלה שיקולים, ראויים להישקל על-ידי בית המשפט הדין בבקשה לעיון במסמכי רשות" (רע"א 4999/95 Alberici International נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(1) 39, 45 (1996)). בגדרי שיקול הדעת המינהלי, שיקולי יעילות הם שיקולים ענייניים, שכן מעבר לכך שהם קבועים במפורש בסעיף 8(1) לחוק, ידוע כי "רשויות מינהליות פועלות במסגרת של תקציב נתון, וחובתן לפעול למען האינטרס הציבורי בדרך הטובה ביותר מחייבת התחשבות גם באילו ציים תקציביים... בדרך כלל, השיקול התקציבי צריך להיות אחד מן ההיבטים שהרשות שוקלת לצורך החלטתה" (ברק-ארז, כרך ב, 661-662). שיקולי יעילות בהקשר של סעיף 8(1) לחוק, שענייניו הקצאת "משאבים", מכוונים הן למשאב הון כלכלי והן למשאב הון אנושי. מגבלת ה"משאבים" כוללת אפוא גם מגבלת תקציב וגם מגבלת כוח-אדם, בהתחשב בזמן העבודה הנדרש מן הפרקליטים.

27. ואולם, נוכח חשיבות זכות העיון הציבורית, עליה עמדתי לעיל, אין די בשיקולי נוחות מינהלית בכדי להצדיק את דחיית הבקשה למידע שהוגשה כחלק מזכות

העיון הציבורית (ראו והשוו: בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 1640 (2005)). אמת המידה שנזכרה בתחילת הדרך חייבה כי יהא מדובר ב"מצבים, בהם חובת מסירת החומר מקימה חשש לשיבוש קשה בעבודת הרשות" (ענין אספקת אבן ירושלים, 2332 (הנשיא ברק)).

28. ומהו שיבוש קשה בעבודת הרשות? בכל הנוגע לסעיף 8(1) לחוק המחוקק נתן "משקל לאינטרס של מניעת הכבדה על המינהל הציבורי, אינטרס העלול לגבור על הזכות החוקית לקבל מידע מרשות ציבורית" (סגל, 165). לדעתי סף הסבירות בסעיף 8(1) לחוק מצוי בקיומה של הכבדה ממשית על הרשות שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים הנתונה אצל הרשות. זאת, להבדיל מ"הכבדה ניכרת" כחלופה הקבועה בסעיף 11 לחוק שצוטט לעיל שאינה כרוכה בהכרח בשאלת הקצאת המשאבים, ולהבדיל משיבוש "התפקוד התקין של הרשות הציבורית או יכולתה לבצע את תפקידיה" כקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק, שאף הוא אינו כרוך בהכרח בשאלת הקצאת המשאבים.

29. הכבדה ממשית שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים עשויה לבוא לידי ביטוי בשיבוש סדר העדיפויות של הרשות המינהלית באופן המחייב אותה להסיט משאב קיים משימתו העיקרית למשימה אחרת. אמת מידה דומה קיימת בחוק חופש המידע באוסטרליה. סעיף 24AA (i) (a) (1) ל-Freedom of Information Act 1982 קובע כי קיימת עילה לדחיית הבקשה מחמת "Practical refusal reason" אם:

"the work involved in processing the request... in the case of an agency - would substantially and unreasonably divert the resources of the agency from its other operations".

לגישתי סף הסבירות בסעיף 8(1) לחוק אינו מחייב את המדינה להוכיח כי גילוי המידע מחייב תוספת משאבים "ניכרת". נוסחת האיזון, כהוראת המחוקק בסעיף 8(1) לחוק, הינה נוסחה של סבירות. המחוקק לא נקט בסעיף 8(1) באמת מידה של "הכבדה ניכרת". המחוקק לא דרש "טעמים מיוחדים". המחוקק הבהיר כי הדרישה הינה לחוסר סבירות. לצורך זה די לדעתי בהוכחה כי גילוי המידע הביא להסטה של משאב קיים באופן היוצר הכבדה ממשית על הרשות במילוי משימתה העיקרית. לדעתי, אין חשיבות מכרעת בהקשר זה להבחנה בין השבתתו של עובד קיים ממלאכתו העיקרית וריתוקו למשימת המידע תוך הזנחת משימותיו הרגילות, לבין גיוס של עובד חדש למשימה זו כתוספת משאבים. כך או כך המשמעות היא הכבדה ממשית.

30. בענייננו, נדרשת המדינה להוכיח כי בהתבסס על התשתית העובדתית שהציגה, היענות לבקשת המשיב יוצרת הכבדה ממשית במילוי משימתה העיקרית של התביעה, והיא בירור וטיפול בעניינם של נאשמים גם בתיקים אחרים (השוו: ע"פ 229/53 ווהבה נ' מדינת ישראל, פסקה 3 להחלטת הרשם מרזל מיום 29.4.2008, לעניין פרשנות תקנה 4 לתקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), תשס"ג-2003). על-פי אמת המידה שהצעתי לעיל, לכאורה, הערכת הקצאת המשאבים הדרושים כפי שפורטה בעמדת המדינה מלמדת כי אכן מדובר בהקצאת משאבים בלתי סבירה. בהקשר זה יש ליתן משקל לסעיף 7(ה) לחוק, לפיו אין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש. אכן, עיבוד מידע איננו אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות שהרי "חוק חופש המידע עוסק במסירת מידע קיים" (עע"ם 1825/02 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות-א.ב.א, פ"ד נט(3) 726, 731 (2005) (להלן: ענין איגוד בתי אבות); וראו גם הגדרת המונח "מידע" בסעיף 2 לחוק, לפיו מידע הוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב"). לפיכך הקצאת משאבים לצורך עיבוד מידע, שאיננו מתפקידיה העיקריים של הרשות, וזאת על חשבון משימותיה העיקריות, היא על-פניה הקצאת משאבים בלתי סבירה לפי סעיף 8(1) העשויה להצדיק סירוב לבקשה. למסקנה דומה ניתן היה להגיע ביישום סעיף 7(ה) לחוק, נוכח הצורך בדבר חילוק ההחלטות הרלוונטיות והשמטת המידע החסוי המצוי בהחלטות, לרבות השמטת פרטים מזהים, העולה כדי עיבוד המידע.

31. ואולם, לצד האמור, על הרשות ליתן משקל לשיקולים נוספים שיש בהם כדי לשנות את נקודת האיזון בכל מקרה ומקרה לגופו. אכן, "על מנת שהחלטה לסרב למסירת מידע מכוח סעיפים 8 ו-9 לחוק תעמוד במבחן הסבירות, על הרשות לאתר ולבחון את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ולאזן ביניהם" (ענין המועצה להשכלה גבוהה, 250א). לפיכך אמת המידה שהצעתי לעיל – הכבדה ממשית על הרשות שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים הנתונה – איננה "נוסחה" נוקשה, אלא מבחן גמיש וכללי של איזון אינטרסים על פי נסיבות העניין (השוו: עניין איגוד בתי אבות, 739ב, 740ה; ענין המועצה להשכלה גבוהה, 249ב). נדרש איזון, מן הצד האחד, בין הטעם הניצב בבסיס הגילוי, לבין הצד האחר, הוא תמונת המשאבים של הרשות המינהלית.

שיקול הטעם שבבסיס הגילוי (הציבורי והפרטי)

32. הסבירות עשויה להיות מושפעת הן מן החשיבות הציבורית והן מן החשיבות הפרטית שבגילוי המידע (ראו: טגל, 166). בענייננו, האינטרס הציבורי בגילוי המידע

הוא נכבד, שכן מדובר במדיניות התביעה בעבירה שהיא נדירה יחסית וזאת אף בראייתה של המדינה. סעיף 6 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה שנזכרה לעיל קובע כי "ככל שמדובר במדיניות העמדה לדין יש לנהוג במדיניות של ריסון ואיפוק המבטאת את האינטרסים השונים". טענת המדינה בדבר חזקת חוקיות מדיניות ההעמדה לדין בהתבסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אינה גורעת מעוצמת האינטרס הציבורי בגילוי המידע. ההחלטה המינהלית בדבר העמדה או אי-העמדה לדין נהנית אמנם מחזקת החוקיות המוקנית לרשויות האכיפה במסגרת ההליך הפלילי ביחס לטענת הגנה מן הצדק (ראו: ע"פ 3215/07 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 37 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (לא פורסם, 4.8.2008); נקדימון, 411) וביחס לטענה של אכיפה בררנית (ראו: בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3) 307 (1999) (להלן: ענין זקין); מיכל טמיר אכיפה סלקטיבית 398, 402 (2008) (להלן: טמיר)). ואולם, אין בחזקת החוקיות החלה בהליך הפלילי כדי לגרוע מן החשיבות שבפיקוח על ההחלטות על פי הרציונל הניצב בבסיס זכות העיון הציבורית במסלול חוק חופש המידע. השימוש בטרמינולוגיה של נטלים אין לו מקום בהקשר זה (השוו: ענין המועצה להשכלה גבוהה, 249ג).

33. באשר לאינטרס האישי של מבקש המידע בענייננו: לא תמיד קיים אינטרס אישי בקבלת המידע. גם אם קיים אינטרס אישי, לא תמיד מדובר באינטרס אישי ממשי. כך למשל, האינטרס האישי בגילוי המידע עשוי להיות חלש מקום בו יש בידי הנאשם די ראיות שבכוחו לאתר בעצמו לצורך הוכחת טענת הגנה מן הצדק. לא בכל מקרה זקוק הנאשם לקבלת מידע נוסף מהתביעה מעבר למה שכבר מצוי בידיו או שהוא יכול בנקל להשיגו, למשל, באמצעות מאגרי מידע על הפסיקה. כך, ממילא אין הוא נזקק לפנות למסלול חוק חופש המידע (השוו: ענין זקין, 289). ואולם, בהיעדרו או בחולשתו של האינטרס האישי אין כדי לגרוע מהזכות לקבל את המידע מכוח זכות העיון הציבורית במסלול המינהלי לפי חוק חופש המידע (וזאת בשונה מזכות העיון הפרטית בהליכים אזרחיים, במסגרתם אכן יש משקל לנחיצות המידע למבקש: רע"א 9322/07 Gerber Products Company נ' חברת רנדי בע"מ, פסקאות 8 ו-11 לפסק דינו של השופט מלצר (לא פורסם, 15.10.2008)). סעיף 7(א) לחוק חופש המידע קובע כי "אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו" (וראו: ענין פריד, פסקה 6).

זכות העיון הפרטית כמחזקת את זכות העיון הציבורית

34. כאשר קיים אינטרס אישי ממשי בבקשה לפי חוק חופש המידע יש בכך כדי לחזק את זכות העיון הציבורית, ובהתאם, להרחיב את מבחן סבירות הקצאת המשאבים.

אכן, "על אף שאין הדבר נדרש על פי החוק, אם מצביע המבקש על האינטרס האישי שלו במידע, מדובר בטעם משמעותי לטובת מסירת המידע לידיו" (ע"מ 7024/03 גבע נ' ראש העירייה הרצליה, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת ארבל (לא פורסם, 6.9.2006)). עמד על כך גם השופט דנציגר:

"סעיף 10 לחוק נוקב ב'עניינו של המבקש במידע', כלומר, ככל שמבקש המידע יצביע על אינטרס בעל חשיבות עקרונית ומהותית יותר מבחינתו, כך יגברו סיכוייו לקבל את המידע המבוקש, ולהיפך: ככל שהאינטרס שלו כללי יותר, כך יטו כפות המאזנים לעבר חיסוי המידע" (ענין שידורי קשת, פסקה 66).

זוהי גם גישתו של פרופ' סגל, לפיה בפרשנות סעיף 8(1) לחוק יש ליתן משקל ל"חשיבות המידע הספציפי המבוקש" (סגל, 166) וכן גישתה של פרופ' ברק-ארוז, שציינה כי לכאורה במקרים בהם קיים אינטרס אישי "הנטייה לטובת העיון חייבת להיות ניכרת יותר" (ברק-ארוז, 607, וראו גם בעמ' 590).

35. גישה זו מקובלת עלי. לדעתי יש לראות את טענתו של המשיב בדבר אינטרס אישי בקבלת המידע (זכות העיון הפרטית) כשיקול רלוונטי הפועל לטובת מבקש המידע, אותו על הרשות המינהלית לשקול בבואה להחליט בבקשה במסלול חוק חופש המידע (זכות העיון הציבורית). פרשנות זו משלבת בנוסחת האיזון שבסעיף 8(1) לחוק הן את הטעם הציבורי הניצב בבסיס הגילוי על-פי תכלית חוק חופש המידע והן את הטעם האישי הניצב בבסיס הגילוי. לזכות העיון הפרטית יש אפוא ביטוי "גם תחת כנפיה של הזכות הכללית לגישה למידע שבידי המינהל" (ענין אספקת אבן ירושלים, 233ג). דומה כי המדינה אינה חולקת על כך: בסיכומי התשובה שהגישה ציינה כי "כאשר קיימת בעיה של הקצאת משאבים – אזי יש לאזן בינה לבין האינטרס של הפונה ועוצמתו".

36. האינטרס האישי עשוי לקבל משקל שונה בנוסחת האיזון במקרים שונים. הנשיאה ארד ציינה במפורש בפסק הדין המחוזי כי הגילוי נדרש "בעיקר בשם לב לכך שמדובר בהחלטות הנוגעות לעבירות המגבילות את חופש הביטוי" ובא-כוח המשיב חזר והדגיש זאת בפנינו. אכן, עשויה להיות חשיבות לאופי העבירה בגינה עומד הנאשם לדין ולמידת אכיפתה. כך למשל, כאשר המידע דרוש לנאשם לצורך טענה של הגנה מן הצדק מחמת אכיפה סלקטיבית בעבירות המתה, מין, אלימות או רכוש, שהן לצערנו עבירות נפוצות והאכיפה בהן היא נרחבת, האינטרס האישי במידע עשוי להצדיק הקצאת משאבים פחותה בהשוואה לבקשה דומה שהיתה מוגשת בעבירות שהן

נדירות ואשר מדיניות האכיפה בהן היא מצומצמת או כזו שמעוררת רגישות מיוחדת. הטעם לכך נובע מכך שבעבירות האחרונות, בהן האכיפה אינה נפוצה, גובר החשש מפני אכיפה סלקטיבית. נוכח נדירות האכיפה לרוב לא יהיו בידי הנאשם אף ראיות עצמאיות משלו לצורך הוכחת הגנה מן הצדק כך שהאינטרס האישי שלו בגילוי המידע הוא נכבד. לכן גם אם נאמר כי ביחס לשני סוגי העבירות שנזכרו קיים אותו אינטרס ציבורי בגילוי המידע, משקלו של האינטרס הפרטי בהן הוא שונה.

37. בענייננו, האינטרס האישי בגילוי המידע הוא רב, שכן המידע דרוש לצורך ביסוס הגנה מן הצדק במשפט פלילי (ראו: סעיף 149(10) לחוק סדר הדין הפלילי) בעבירה שהיא נדירה יחסית. כפי שקבע בית המשפט המחוזי, האינטרס האישי בענייננו הינו בעל זיקה לזכות להליך הוגן ולשוויון (ראו גם טמיר, 414). אשר על כן, שיקול הטעם שבבסיס בקשת המידע (הציבורי והפרטי) הוא שיקול נכבד לטובת היענות לבקשה.

38. המדינה הביעה חשש שמא הותרת פסק הדין המחוזי על כנו תעודד "מסעות דיג" של נאשמים לאתר ראיות בנסיון להוכיח טענת הגנה מן הצדק, בעוד המדינה סבורה כי אין מדובר בטענה "שעל התביעה לסייע לנאשם בבירורה". לדעתי תפיסה זו אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו של חוק חופש המידע, המשקף את התפיסה כי המידע שמצוי בידי המדינה הינו מידע ציבורי השייך לציבור ולא לרשות: "מקורו של עקרון השקיפות הוא בתפישת היסוד של המינהל הציבורי כנאמן הציבור: כל אשר מחזיק הוא בו - כנאמן הציבור מחזיק הוא בו, ואילו משלו אין לו ולא כלום" (בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817, 833 (2004) (השופט מ' חשין)). אין לראות מסירת המידע מכוח חוק חופש המידע "חסד" או "סיוע" להגנת הנאשם. הצעות הרשות למסירת מידע חלקי אינן "בבחינת מעשה נדיבות של הרשות, אלא בבחינת מילוי חובתה" (ענין רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 11).

39. כאמור, החוק כולל איזונים ובמסגרתם יש להקפיד כי הזכות לחופש המידע לא תנוצל לרעה. מכאן חשיבות השיקול המצוי מן הצד השני של כפות המאזניים, קרי, שיקול תמונת הקצאת המשאבים הנתונה של הרשות המינהלית.

שיקול תמונת הקצאת המשאבים הנתונה לרשות

40. עמדנו על חשיבות הגילוי. מן הצד השני, על הרשות מוטל הנטל לאמוד את היקף המשאבים הנדרש לצורך בקשת הגילוי. עמדתי על כך לעיל במישור העובדתי,

אך לאמדת המשאבים הדרושים יש כמובן חשיבות גם במישור המשפטי. השאלה האם הקצאת המשאבים היא בלתי סבירה צריכה להיבחן לאור המשאבים העומדים בפועל לרשות הרשות המטפלת בבקשה, קרי לאור הקצאת המשאבים הנתונה לרשות (בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר לעניין סעיף 8 כי "האינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע, שייתכן שקיים בידי הרשות הציבורית, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידה ביעילות לטובת הכלל", ובהמשך לעניין סעיף 8(1) - "הפסקה מנוסחת באופן כללי, שכן על כל רשות יהיה להתמודד עם עומס שונה של בקשות שיוגשו לה"; דברי ההסבר לחוק, בעמ' 397). נוסחת האיזון מתייחסת אפוא למצב בו הטיפול בבקשה חורג מן המשאבים הרגילים המוקצים לרשות המינהלית, לרבות המשאבים המוקצים לצורך יישום החוק, באופן המשבש את סדרי העדיפויות של הרשות ומחייב אותה להסיט משאב קיים ממשימתו העיקרית למשימה אחרת. כאמור, "משאבים" כוללים גם תקציב וגם כוח-אדם.

41. ודוק: נקודת האיזון עשויה להשתנות בחלוף הזמן. אין להסיק מפסק דיני זה כי תמונת המצב של משאבי הרשות היא "קפואה". על שיקול תמונת הקצאת המשאבים הנתונה להישקל מתוך תמונת מבט רחבה. כך למשל, היקף המשאבים הדרושים לצורך עיבוד המידע במקרה קונקרטי, כשעל פניו מדובר בהיקף בלתי סביר, עשוי לעמוד ברף הסבירות בהתחשב בשיקולים ארוכי טווח או בהתחשב בשיקולים קבוצתיים. יש לשקלל לתמונת הקצאת המשאבים את הנתון לפיו אם יבוצע העיבוד המבוקש זאת הפעם, ישמש הדבר בעתיד את כל הנאשמים בעבירות דומות, ללא צורך בהשקעת משאבים נוספים. זהו שיקול ארוך טווח החורג מן הבקשה הקונקרטית, אך יש לקחתו בחשבון כנתון שיש בו כדי למתן את היקף המשאבים המוקצים לצורך הבקשה הקונקרטית. האפקט הממתן מושג בדרך של חישוב מעין-ממוצע של היקף המשאבים הדרושים לצורך השקעה חד פעמית לשם היענות לבקשות מידע דומות בהווה ובעתיד (ראו: סומר, 452). בית משפט זה פסק כי תפיסה זו הינה אמת מידה אפשרית ביישום סעיף 8(1) לחוק (ראו: ענין רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 11; והשוו לדין באנגליה הקובע בתנאים מסוימים חישוב מצטבר ביחס לבקשות דומות: סעיף 12(4) לחוק חופש המידע האנגלי משנת 2000; ראו: Macdonald and Jones, 119-120; Coppel, 468-469).

42. ועוד: הדעת נותנת כי מהפיכת המיחשוב תביא את הרשויות לאחסן מידע גם בצורה של יפיה ונגישה, באופן שיטתי, העשוי אף להקטין את הצורך בהקצאת משאבים בעתיד. אכן, ראוי כי הרשות המינהלית תעשה כן תוך שימוש בטכנולוגיות מיחשוב לאיחסון מידע כך שניתן יהיה לאתר בקלות ולהעמידו לעיון הציבור (סגל, 167;

השוו: ברק, 105). טכנולוגיה שכזו משרתת גם את הרשות עצמה לצרכיה, שכן היא משמרת "זיכרון מינהלי" שיש בו כדי לסייע בתהליך קבלת ההחלטות (ראו גם: דפנה ברק-ארו "המשפט המינהלי בעידן המדינה האלקטרונית" המשפט יב 121 (2008)). לכן, כאשר הטעם היחיד לאי-גילוי המידע נעוץ במגבלת הקצאת משאבים, על הרשות לשקול את הצורך בגילוי המידע בדרך החסכונית והאפקטיבית ביותר האפשרית במצב הנתון. זאת, מכוח עקרון המידתיות ובהתחשב ב"רוח המנשבת מן החוק" לפיה "יש לבחון בכובד-ראש בקשה לקבלת מידע מרשות ציבורית, ויש לעשות ככל הניתן על-מנת לאפשר את קבלת מירב המידע" (ענין חברת החדשות, 286ג). גישה דומה קיימת באנגליה (ראו: Macdonald and Jones, בעמ' 120-121). חלוף הזמן עשוי אפוא להביא לשינוי נקודת האיזון בשל כך שקשיים הקיימים היום באיתור מידע וסינונו יהפכו לנחלת העבר.

43. יודגש כי השיקולים שפורטו לעיל ממוקדים לעניין המשאבים. עשויים להיות שיקולים נוספים, מעבר לסעיף 8(1), שיש בהם כדי לצמצם את היקף המידע שיש ליתן למבקש המידע, וזאת, למשל, משיקולים הקשורים בתוכן המידע (סעיף 9 לחוק); או משיקולים של פגיעה בצדדים שלישיים (סעיף 13 לחוק; ברק-ארו, 573-574; השוו למסלול הפלילי: ענין אברהמי, פסקה 12 לפסק דינו של השופט מלצר); או שיקולים ציבוריים אחרים שאינם בעלי זיקה להקצאת משאבים. שיקולים אלה לא עמדו במוקד הדיון בענייננו, בהתחשב בכך שבא-כוח המשיב ציין בבית המשפט המחוזי כי הוא "לא מבקש חוות דעת והתייעצויות. אני מבקש את השורה התחתונה... העמידו או לא העמידו [לדין]" (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי). לפיכך ביישום מבחן הסבירות בענייננו השיקול היחיד שנטען נגד גילוי המידע הוא שיקול ההכבדה, ולא שיקולים אחרים.

44. בענייננו שיקול תמונת הקצאת המשאבים הנתונה, בהתבסס על התשתית העובדתית שהוצגה, אכן מלמד על קושי ממשי של הרשות. הגיעה העת לשקלל את כל השיקולים שנזכרו ולהגיע לתוצאה המתרגמת את האיזון לתוצאה קונקרטיית בהליך זה.

מן הכלל אל הפרט

45. כעולה מן הניתוח לעיל, לא ניתן ליתן תשובה מתמטית למונח "הקצאת משאבים בלתי סבירה". הדבר תלוי באיזון בין מקבץ השיקולים שנזכרו לעיל המשקפים אמדן של הקצאת המשאבים הדרוש, אל מול עצמת האינטרס הציבורי והאישי בגילוי המידע.

46. בענייננו, לכאורה, מדובר בהכבדה ממשית על הרשות שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים. ההכבדה מקורה בצורך בעיבוד המידע, שהוא מידע ישן המצוי בתיקים ולא במחשב, תוך הפעלת שיקול דעת וזאת לגבי תקופה ממושכת אותה העמיד המשיב – ועמדתו התקבלה – על שבע שנים. כיוון שנקודת המוצא החקיקתית, נוכח סעיף 17(ה) לחוק, היא כי אין הרשות חייבת לעבד את המידע, הרי שהיענות לבקשה מחייבת את המדינה להסיט כוח אדם ממשימתו העיקרית כרשות תביעה, למשימה שאיננה מתפקידיה העיקריים של הרשות על-פי חוק חופש המידע עצמו. לפיכך נראה לי כי נקודת המוצא הינה כי מדובר בענייננו בהקצאת משאבים בלתי סבירה.

47. ואולם, לטעם העומד בבסיס הבקשה לגילוי, שהינו כאמור טעם ציבורי ופרטי משולב, יש משקל נכבד שיש בו כדי לאזן את נקודת המוצא האמורה. דומה כי גם המדינה היתה ערה לכך, ובמהלך הדיון בבית המשפט המחוזי טענה, אמנם לפנים משורת הדין ולצורך פשרה, כי נקודת האיזון הראויה על-פי החוק הינה חשיפת החלטות משלוש השנים האחרונות (ראו עמ' 11 לפרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי מיום 8.11.2007). שלוש שנים – אך לא מעבר לכך, כאשר נטען כי "לתת שבע שנים אחורה זה שיתוק של המערכת... צריכה להיות הגמשה מהצד של העותר" (שם, עמ' 12).

48. מכאן ניתן ללמוד – ולעניין זה מקובלת עלי עמדתה של הסניגוריה הציבורית – כי מנקודת מבטה של המדינה עצמה חשיפת מידע ביחס לתקופה של שלוש שנים איננה מהווה "הקצאת משאבים בלתי סבירה", ובמילים אחרות, כזו שעומדת במבחן סבירות הקצאת המשאבים (השוו: ענין רשות ההגבלים העסקיים, שם נפסק כי "מרגע שהציעה הרשות בחינה מצומצמת של תיקים על פני שלושה חודשים, הרי שגילתה דעתה כי היענות תחומה זו מצריכה הקצאת משאבים סבירה"; שם, פסקה 11). אכן, בבית המשפט המחוזי ההסכמה ניתנה "לפנים משורת הדין" אך בערעור שלפנינו לא טענה המדינה כי היא חוזרת בה מהסכמה זו ולא הצביעה על רף אחר כלשהו המשקף בעיניה הקצאת משאבים שהיא סבירה.

49. מנגד, מקובלת עלי טענתה של התנועה לחופש המידע, כי בנסיבות העניין אין מקום לעמוד בדווקנות על ההיקף המקסימאלי של בקשת הגילוי (שהוא שבע שנים, בהתבסס על סעיף 8(2) לחוק, לפיו "רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע [אם] המידע נוצר או נתקבל בידה למעלה משבע שנים לפני הגשת הבקשה ואיתורו כרוך בקושי של ממש"). בערעור לפנינו עמד המשיב על דרישתו למידע בגין תקופה

של שבע שנים. ואולם, לדעתי, בנסיבות העניין אין לכך הצדקה. תוספת הערך לכך הנוטה לגילוי אינה עומדת ביחס סביר לתוספת המעמסה על הרשות. החלטות על פני תקופה של שלוש שנים אמורות לספק הן את האינטרס האישי של המשיב בגילוי המידע והן את האינטרס הציבורי בפיקוח על רשויות התביעה.

50. טענתו של המשיב כי "באין מידע על מספר ההחלטות בעבירות הרלוונטיות בכל שנה, אין המשיב יכול לוותר על אף שנה" אין בה כדי לשנות ממסקנה זו. ניתן ליתן מענה מסוים לחשש האמור באופן הבא: המשיב יהיה רשאי לבחור שלוש שנים כרצונו, ביחס לשנים 2000-2007, אשר אינן בהכרח רצופות, וביחס אליהן יקבל את ההחלטות כפי קבע בית המשפט המחוזי.

51. נקודת האיזון האמורה היא לטעמי נקודת האיזון הראויה במבחן סבירות הקצאת המשאבים. החלטתה המקורית של המדינה, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובת הממונה הדוחה את הבקשה לפי חוק חופש המידע, אינה מקיימת את אמות המידה בשיקול הדעת המינהלי על-פי סעיף 8(1) לחוק. ודוק: כשמוגשת לרשות בקשה "מכבידה", וכשאין עילה אחרת לסרב לבקשה, על הרשות לשקול, ביוזמתה, אם ניתן להיענות לבקשה באופן חלקי, שאין עמו הקצאת משאבים בלתי סבירה. הדבר עשוי לייתר התדיינות משפטיות. בענייננו, תשובתה של המדינה בעת הדיון בבית המשפט המחוזי, לפיה נכונה המדינה לגלות מידע ביחס לתקופה של שלוש שנים, מקיימת לטעמי את אמת המידה האמורה. לפיכך, אין מקום לשנות ממנה במסגרת ביקורת שיפוטית לפי חוק חופש המידע. הצעה זו מהווה פתרון מעשי העומד במבחן המציאות. נוכח קיומו של ענין אישי במידע, המחזק את זכות העיון הציבורית, אין צורך להכריע בשאלה האם היה מקום להגיע לתוצאה זהה אילו התבקש המידע רק מכוח זכות העיון הציבורית ללא "חיזוק" מזכות העיון הפרטית.

52. ודוק: יישום נקודת האיזון, כאמור, עשויה להשתנות ממקרה למקרה. אין להסיק מפסק דיני כי תמיד נקודת האיזון מתגבשת בחלוף שלוש שנים. נקודת האיזון בגדרי מבחן הסבירות היא גמישה. אין מדובר בהכרח במבחן של תקופת זמן. המבחן עשוי להיות גם מבחן כמותי אבסולוטי, של מספר מירבי של תיקים (ראו למשל: ב"ש (שלום י-ם) 9533/08 ירושלמי נ' מדינת ישראל, פסקה 3 (לא פורסם, 3.3.2008)). ניתן גם לקבוע במקרה מתאים מבחן המשלב בין מרכיבים אלה (ראו למשל הפתרון שגובש בענין רשות ההגבלים העסקיים, פסקאות 14 רישא ו-15 לפסק הדין). האיזון חייב להביא בחשבון את כל נסיבות העניין.

53. לדעתי אין מקום להכריע במסגרת הליך זה בשאלה האם יכול היה המשיב לקבל את ההחלטות אותן ביקש במסלול הפלילי, באמצעות סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי (כחומר חקירה) או באמצעות סעיף 108 לחוק סדר הדין הפלילי (בקשה לצו להמצאת מסמכים ומוצגים), בין בכלל, בין לתקופה של 3 שנים ובין לתקופה של 7 שנים. המדינה טענה כי "החלטות קודמות שהתקבלו על ידי התביעה הכללית בתחום אכיפה מסוים, אינן בבחינת 'חומר חקירה' כהגדרתו לפי סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982 וממילא לא חלה על התביעה חובה למסור חומר זה כחלק מההליך הפלילי" (סעיף 39 להודעת הערעור). עמדת הסניגוריה הציבורית בעניין זה היא הפוכה (לדיעה דומה לפיה יש מקום לגלות את המידע במסלול הפלילי ראו: נקדימון, 413-412; לדיון מפורט בסוגיה זו ראו טמיר, 407-404). לדעתי אין צורך להכריע בטענה זו במסגרת ההליך שלפנינו, שכן לדעתי חובה על המדינה לחשוף את המידע לתקופה של שלוש שנים במסלול חוק חופש המידע. אעיר רק כי יש בשאלה זו פנים לכאן ולכאן: מחד, לא מן הנמנע כי האיזון במסלול זכות העיון הפרטית – מחוץ לגדרי חוק חופש המידע – יהיה רחב יותר, שכן במקום בו מדובר בזכות העיון הפרטית "גורלו של מבקש המידע המסוים מונח על הכף; ראו: ענין אספקת אבן ירושלים, 233ד). מאידך, יש לקחת בחשבון כי במסלול הפלילי הגילוי עשוי להיות – ביחס לסוג מסוים של החלטות – צר יותר, בין היתר, בפרשנות חוק סדר הדין הפלילי ובהתחשב בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א-1981 (ראו ענין אברהמי, פסקאות 13-15 להחלטת השופט מלצר). אין לקבוע מסמרות בדבר, התלוי בין היתר גם בטיבו ומהותו של החומר המבוקש (ראו: בש"פ 5425/01 אל חאק נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(5) 426, 432 (2001); כן ראו והשוו: בש"פ 3581/11 מדינת ישראל נ' אלנבארי (טרם פורסם, 23.5.2011); ענין עדוי) וגם במידת ההכבדה על ההליך הפלילי הקונקרטי. על נושא זה להתברר בערכאות הדיוניות במסלול הפלילי ואיני נוקטת בו בשלב זה כל עמדה. ממילא לא נפרשו בענייננו די טענות על אפשרות הגילוי בדרך זו בכדי להכריע בדבר.

סוף דבר

54. אם תישמע דעתי, יתקבל הערעור בחלקו. המדינה תעביר לידי המשיב את כל ההחלטות שנתקבלו לעניין העמדה לדין ואי העמדה לדין בעבירות של העלכת עובד

ציבור וזילות בית המשפט שנתקבלו בתקופה של שלוש שנים, שאינן בהכרח רצופות, כפי בחירתו של המשיב, בין שנת 2000 ועד שנת 2007. לא יהיה צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט א' גרוניט:

1. מסכים אני כי בנסיבות העניין, ובמיוחד לאור הסכמתה של המדינה לאפשר למשיב עיון בהחלטות שנתקבלו במשך שלוש שנים, אכן חלה חובה על המדינה לאפשר עיון כאמור. ייתכן שבנסיבות אחרות היה מקום לאפשר עיון לגבי תקופה קצרה יותר. העניין שמטריד אותי במיוחד הוא הממשק בין ההליך הפלילי לבין הליך לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק).

2. המשיב, העומד לדין פלילי בבית משפט השלום בירושלים בגין עבירה של העלבת עובד ציבור, ביקש להעלות בהליך הפלילי טענה של הגנה מן הצדק. ביתר דיוק, ביקש הוא לטעון, כך נראה, כי במקרים אחרים הדומים למקרה שלו, החליטה התביעה הכללית שלא להגיש כתבי אישום. כלומר, מדובר בטענה בדבר אכיפה בררנית, הבאה תחת המטריה של הגנה מן הצדק. כידוע, הביקורת השיפוטית על החלטות של התביעה הכללית בעניין העמדה לדין, ובמיוחד אי העמדה לדין, מצומצמת ביותר (למשל, בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(1) 199 (2004) ורבים אחרים). משהיקף הביקורת מצומצם הוא, קיים צידוק להפעיל מנגנוני בקרה אחרים לגבי החלטות בדבר העמדה לדין, וביתר שאת כאשר לאי העמדה לדין. הדבר נדרש לא רק על מנת לקיים את דרישת השקיפות, אלא

בעיקר כדי לתמרץ את רשויות התביעה לקבל החלטות מושכלות, שוויוניות ונטולות משוא פנים. מנקודת מבט זו בהחלט ראוי לאפשר לנאשם לעיין בהחלטות רלוונטיות של התביעה הכללית. כמו כן, אם לא תינתן לנאשם גישה להחלטות, ספק אם יוכל הוא לבסס טענה בדבר אכיפה בררנית.

3. הנאשם במקרה זה, הוא המשיב, פתח בהליך לפי החוק, בעוד ההליך הפלילי תלוי ועומד. ניהול שני הליכים מקבילים אינו ראוי ואינו יעיל, כפי שיוסבר עתה.

אם נבחן את המקרה הקונקרטי נגלה כי כתב האישום הוגש בשנת 2006. ההליך לפי החוק נפתח בשנת 2007. משהגישה המדינה את הערעור דנא לבית משפט זה היא עתרה לעיכוב ביצוע של פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים. המדינה התחייבה כי ההליך הפלילי לא יימשך כל עוד הערעור דנא תלוי בבית משפט זה. משמע, הליך פלילי שהחל בשנת 2006 טרם הגיע לסיומו בשנת 2011 מאחר שבבתי המשפט תלוי הליך לפי החוק, אשר הכרעה בו נדרשת לצורך המשך ניהולו של ההליך הפלילי. אכן, אין להניח שכל מקרה דומה יתנהל בשני בתי המשפט במקביל שנים כה רבות, שהרי המקרה הנוכחי הוא בעל אופי עקרוני. אולם, האם יעלה על הדעת שגם במקרה שיגרתי יהא צורך לעכב את ההליך הפלילי עד להכרעה בהליך המקביל שיתנהל לפי החוק? ומה לגבי מקרה בו הנאשם נעצר עד תום ההליכים ופתח בהליך לפי החוק? האם ישוחרר הוא מן המעצר בשל התנהלותו של ההליך לפי החוק או שנאמר לו כי יישאר במעצר וכי עליו לשלם את "מחיר" ניהולו של הליך לפי החוק?

4. דומה שהתשובה לשאלות אלה מתבקשת מאליה. אין צידוק לעכב את ההליך הפלילי, שנפתח עם הגשתו של כתב אישום, עד שתיפול הכרעה בהליך לפי החוק. עם זאת, אין סיבה שהנאשם יידרש לוותר על טענתו בדבר אכיפה בררנית, אך מן הטעם שאין לעכב את ההליך הפלילי עד להכרעה בהליך לפי החוק. התשובה צריכה להימצא, לטעמי, בקביעה של כללים דומים לעניין היקף הגילוי בין אם מדובר בהליך הפלילי ובין אם מדובר בהליך לפי החוק. זאת, כמובן, לגבי אותם מקרים בהם מדובר בבקשה של נאשם לקבלת מידע. למען הסר ספק מובהר כי דבריי מכוונים לגבי נאשם, קרי לאחר שהוגש כתב אישום. אין ללמוד מדבריי כי סבור אני שזכות דומה עומדת למי שמתנהלת לגביו חקירה וטרם הוגש נגדו כתב אישום. בכל מקרה יש להיזהר מאימוץ של כללים שיתנו תמריץ לנאשם להעלות טענה בדבר אכיפה בררנית בלא כל בסיס ורק מתוך מטרה לעכב את התנהלותו של ההליך הפלילי.

5. כאמור, אני מסכים כי יש לקבל את הערעור ולהגביל את הגילוי לתקופה של שלוש שנים וזאת במיוחד נוכח הסכמתה של המדינה לגבי התקופה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת מ' נאור.

ניתן היום, י"ז אייר, תשע"א (19.6.2011).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה