

- העותרים:**
1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
  2. הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל
  3. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד סיגל שהב ו/או דן יקיר ו/או  
דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או  
מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או  
באנה שגרי-בדארנה ו/או שרון אברהם-ויס  
ו/או לימור יהודה ו/או סוניה בולוס ו/או  
עודד פלר ו/או טלי ניר

כולם מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154  
טל': 5608185-03 פקס: 5608165-03

#### **נגד**

#### **המשיבים: 1. הכנסת**

ע"י היועצת המשפטית לכנסת  
הכנסת, ירושלים

#### **2. משרד המשפטים**

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים

### **עתירה מינהלית**

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים למסור לעותרים את הדו"ח, אשר הגיש שר המשפטים לוועדת חוקה בחודש דצמבר 2006, לפי סעיף 8 לחוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירות ביטחון) (הוראת שעה), התשס"ו-2006 (להלן: "הוראת השעה").

#### **ואלו נימוקי העתירה:**

#### **הרקע העובדתי**

1. ביום 27.6.06 קיבלה הכנסת את הוראת השעה, אשר מכוחה מוחלים שינויים בתחולת חוק המעצרים על עצורים בעבירת ביטחון – השהיית הבאתם בפני שופט, הארכת תקופת מעצרם לפני הגשת כתב אישום, קיום דיונים שלא בנוכחותם ואי מסירת הודעה על החלטת המעצר בעניינם. הוראת השעה פורסמה ביום 29.6.06, ותוקפה של הוראת השעה הוא לשמונה עשר חודשים מיום פרסומה, קרי עד ליום 29.12.07.

2. על פי סעיף 8 להוראת השעה, על שר המשפטים לדווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על יישומה של הוראת השעה כדלקמן:

## ”דיווח לכנסת

8. במהלך התקופה שמיום תחילתו של חוק זה ועד תום תקופת תוקפו, ידווח שר המשפטים לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, מדי שישה חודשים, על יישומו; הדיווח יכלול, בין השאר, את מספר המקרים שבהם -

- (1) השהה קצין ממונה הבאת עצור בעבירת ביטחון לפני שופט לפי הוראות סעיף 13(1) או (2) להוראת השעה, לרבות פירוט בדבר תקופות ההשהיה;
- (2) ציווה שופט על מעצרו של עצור בעבירת ביטחון כאמור בסעיף 17(א) לחוק המעצרים כנוסחו בסעיף 14(1) לחוק זה, לרבות פירוט בדבר התקופות שבהן הוחזק במעצר כאמור בסעיף 17(ב) לחוק המעצרים כנוסחו בסעיף 4(2) לחוק זה;
- (3) האריך בית המשפט את מעצרו של עצור בעבירת ביטחון שלא בנוכחות העצור לפי הוראת סעיף 5(1);
- (4) הורה בית המשפט על קיום דיון לפי הוראות סעיף 2(2);
- (5) הורה בית המשפט שלא להביא את החלטתו לידיעת העצור לפי הוראות סעיף 5(4);
- (6) מונה לעצור סניגור לפי הוראות סעיף 6.

לאור הוראת סעיף זה, שר המשפטים היה מחוייב בדיווח לוועדה על יישום הוראת השעה בחודש דצמבר 2006.

3. ביום 2.1.07 פנו העותרים ליו”ר וועדת חוקה חוק ומשפט, חה”כ פרופ’ בן ששון, בבקשה לקבל עדכון באשר לדיווחה של שרת המשפטים בהתאם לסעיף 8. במסגרת פנייה זו ביקשו העותרים, כי וועדת חוקה תקבע בהקדם האפשרי מועד לדיון בוועדה על הדיווח בנושא יישום הוראת השעה. פנייה זו לא נענתה מעולם על ידי המשיבה 1.

העתק פניית העותרים מיום 2.1.07 מצ”ב ומסומן ע/1.

4. ביום 13.3.07 פנו העותרים בשנית ליו”ר וועדת חוקה, חה”כ פרופ’ בן ששון, בבקשה לפרסם את הדיווח, שככל הידוע לעותרים אכן הועבר לוועדה אך לא פורסם נכון למועד הפנייה, זאת על מנת שהציבור, ובכלל זה העותרים וארגוני זכויות אדם אחרים, יוכלו להתרשם ממנו. במסגרת פנייה זו ביקשו העותרים שלא לעכב את פרסום הדיווח ולקבל עדכון באשר למועד פרסומו. כן ביקשו העותרים לזמנם לדיון בנושא.

העתק פניית העותרים מיום 13.3.07 מצ”ב ומסומנת ע/2.

5. ביום 27.3.07 התקבלה תשובתה של העוזרת ליועצת המשפטית, עוה”ד אפרת רוזן, מטעם הלשכה המשפטית של הכנסת, לפיה הדיווח על יישום הוראת השעה הועבר על ידי שר המשפטים לוועדת חוקה, וכי וועדת חוקה צפויה לקיים דיון בעניינו. עוד נמסר בתשובה, כי הייעוץ המשפטי לוועדה אף פנה בענין זה לגורמים הרלבנטיים במשרד המשפטים בבקשה לקבל פירוט נוסף על זה המצוי בדיווח לקראת קיומו של דיון בנושא.

בנוסף, ציינה עו”ד אפרת רוזן בתשובתה, כי יו”ר וועדת חוקה לא יוכל להתייחס לפנייתנו עד שובו ארצה עם פתיחת המושב של הכנסת, קרי: אמצע חודש מאי, וכי שירות הביטחון הכללי פנה לוועדה וציון, כי הנתונים שמסר בדיווח הם חסויים, ולא ניתנים לפרסום ברבים.

העתק מכתבה של עו”ד רוזן מיום 27.3.07 מצ”ב ומסומן ע/3.

6. בעקבות תשובה זו פנו העותרים ביום 1.4.07 לגב’ דורית ואג, הממונה על המידע במשיבה 1, ולעו”ד יעל קוטיק, הממונה על המידע במשיב 2, בבקשה להעברת המידע על פי חוק חופש המידע, התשנ”ח-1998 (להלן: ”החוק”) ללא שיהוי (להלן: ”הבקשה”). בנוסף, בבקשה ביקשו העותרים דיווח על מספר המקרים, בהם הופעל החוק בעניינם של חשודים ועצורים אשר אינם תושבי ישראל, זאת לעומת מספר המקרים, בהם הופעל החוק על

חשודים ועצורים **תושבי ישראל**. העותרים ציינו, כי באם מדובר בנתונים שיתכן וזקוקים לעיבוד נוסף, המשיבים מתבקשים שלא לעכב את מסירת יתר הנתונים שנמצאים כבר בידה.

עוד ציינו העותרים בבקשתם, כי כפי הקבוע בסעיף 8 להוראת השעה, מדובר בדיווח כללי ונתונים מספריים – שאין מניעה לפרסמם. כן צויין בבקשה, כי לאור חובת הדיווח לוועדת חוקה, הקבועה בסעיף 8 להוראת השעה, ציבוריותו ופומביותו של הדיווח ברורות, והן שעמדו במרכז הסעיף בעת חקיקתו, להבדיל מחוקים אחרים, בהם צויין במפורש, כי הדיווח בדיווח לוועדה יתקיים בדלתיים סגורות.

העתק פניית העותרים למשיבה 1 בבקשה להעברת מידע על פי החוק מיום 1.4.07 מצ"ב ומסומן ע/4.

העתק פניית העותרים למשיב 2 בבקשה להעברת מידע על פי החוק מיום 1.4.07 מצ"ב ומסומן ע/5.

7. ביום 29.4.07 התקבלה תשובתה של הגב' דורית ואג, הממונה על המידע במשיבה 1, לפיה נדחתה בקשת העותרים לקבלת מידע, זאת מכוח סעיף 14 לחוק, המוציא מתחולת החוק מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידי שירות הביטחון הכללי.

העתק מכתבה של הגב' ואג מיום 29.4.07 מצ"ב ומסומן ע/6.

על פי האמור בתשובה לבקשה, העותרים לא עברו את "המסננת הראשונה" ששומה על מבקש המידע לעבור עד שיקנה זכות לקבל מידע מרשות ציבורית, זאת מאחר שמידע, אשר נוצר ונאסף בידי שירות הביטחון הכללי, מוצא מתחולתו של החוק.

כן צויין בתשובת המשיבה 1, כי "בהתחשב בנושא המבוקש, על כל הרגישות המתלווה אליו, דומה כי קיימים שיקולים חיצוניים נוספים לכך שהמידע המבוקש יתקבל דווקא מהרשות יוצרת המידע ולא מן הכנסת".

8. לאחר שלא נתקבלה כל תשובה מטעם המשיב 2, ביום 13.5.07 פנתה הח"מ לעו"ד קוטיק, על מנת לברר מהי תגובתו לבקשה. עו"ד קוטיק ציינה, כי הבקשה לא נתקבלה על ידה. יש לציין, כי לאחר משלוח הבקשה ביום 1.4.07, שתי עובדות במשיב 2 אישרו קבלת הבקשה עוד באותו היום.

לבקשת עו"ד קוטיק, הבקשה נשלחה אליה שוב ביום 15.5.07 ואף נתקבלה על ידה.

משום שמקור התקלה בקבלת הבקשה היה במשרדי המשיב 2, ביקשו העותרים את תשובתו **הדחופה**. ביום 16.5.07 מסרה עו"ד קוטיק לח"מ, כי הבקשה הועברה לעו"ד מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), וכי בשבוע הקרוב לא יקבלו העותרים כל תשובה לבקשה.

עד ליום הגשת עתירה זו המשיב 2 לא השיב לפניית העותרים.

## הטיעון המשפטי

### א. הזכות למידע כזכות חוקתית

9. הזכות לדעת - או הזכות לחופש מידע - היא **זכות אדם יסודית**, אשר נגזרת ומהווה חלק בלתי נפרד מחופש הביטוי, מכבוד האדם ומהזכות לאוטונומיה.

10. עם חקיקתו של חוק חופש המידע קיבלה הזכות לקבל מידע **עיגון סטטוטורי**. סעיף 1 לחוק הכיר בזכות כללית ורחבה לקבל מידע והוא קובע, כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה".

11. הזכות לדעת איננה אך זכות יסוד, אלא היא זכות אשר קיבלה מעמד חוקתי. חוקתיותה של הזכות לדעת נובעת מכך שחופש הביטוי והזכות לאוטונומיה הוכרו כחלק מהזכות החוקתית לכבוד.

לעניין אופיה החוקתי של הזכות למידע יפים דבריו של השופט ריבלין בעניין חברת החדשות הישראלית:

"חופש המידע נועד להגשים מספר אינטרסים עיקריים. ראש וראשון להם הוא האינטרס בדבר חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת... כיום, אין עוד חופש הביטוי בבחינת זכות יסוד שאינה כתובה עלי ספר – מדובר בזכות חוקתית מוגנת (ראו למשל עע"א 4463/94 אבי חנניה גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136)... אחת מן הזכויות המרכזיות הנגזרות מחופש הביטוי היא הזכות לדעת ולהיחשף למידע. אין לכם חופש ביטוי בלא זכות לדעת, ואין לכם זכות לדעת בלא חופש מידע. ... הגשמת התכליות העומדות ביסוד חופש הביטוי מחייבת, אפוא, הכרה בזכות רחבה לדעת, וכתוצאה מכך – הכרה בזכות גישה רחבה למידע."

ראו: עעמ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (טרם פורסם) מאגר נבו (2006).

וכן ראו דבריו של השופט מודריק בעניין לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים:

"זו זכות חוקית המגלמת בחובה ערכים חוקתיים (חופש הביטוי, שוויון, שלטון החוק) והיא חשובה מאין כמותה כדי לאפשר בקרה ציבורית על תקינות פעולות השלטון. על-כן נראה לי שהחוק התוחם את גבולה צריך להתפרש על-פי אמות המידה של פרשנות חוקתית."

ת"א (ת"א) 2060 /99 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פ"מ נח(3) 385, 400 (1999).

12. בשל מעמדה החוקתי המיוחד של הזכות למידע מציין פרופ' זאב סגל בספרו, המנתח את סוגיית חופש המידע בישראל, כי פרשנות ראויה להוראת חוק מגבילת מידע היא זו, שלפיה ייסוג חופש המידע רק נוכח סכנה ברורה ומוחשית לפגיעה קשה, רצינית וחמורה באינטרס אחר בעל עוצמה, בנסיבות יוצאות דופן של מקרה מסוים.

זאב סגל זכות הציבור לדעת באור חופש המידע (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין 2000), 116.

## ב. השמירה על זכויות חוקתיות בהליך הפלילי וחובתה של הרשות למסור את המידע המבוקש

13. חובתה של הרשות למסור מידע איננה מותנית בטעם מיוחד שיש למבקש (סעיף 7(א) לחוק). ואולם, חובה זו חלה מקל וחומר, כאשר הפונה יכול להצביע על אינטרס כבד משקל לקבלת המידע. משקל זה יגבר במיוחד, כאשר יש במידע המבוקש כדי להשליך על מימושן של זכויות אדם.

14. הוראת השעה מאפשרת, כאמור, פגיעה בזכויות חוקתיות בהליך הפלילי, המתנהל נגד חשודים בעבירות ביטחון, אשר הוראת השעה חלה בעניינם, וביניהן – הזכות לחירות, הזכות לנוכחות בהליך המתנהל נגדם, הזכות לדעת על ההחלטות המתקבלות בעניינם ועוד. הוראת השעה מחמירה מאוד עם קבוצה זו, ומהווה חריג לעקרונות יסוד ולזכויות חוקתיות בהליך הפלילי.

לעניין מעמדה החוקתי של זכויות אלו בהליך הפלילי וחשיבותן ראו: א' ברק פרשנות במשפט כרך שלישי פרשנות חוקתית, עמ' 431.

15. המידע המבוקש במסגרת עתירה זו נחוץ לעותרים בפרט ולציבור בכלל. על פי הידוע לעותרים, הוראת השעה מיושמת במאות הליכי מעצר (קרוב ל-400 עד חודש ינואר 2007), זאת כאשר תקופות המעצר ארוכות יותר מהנהוג בדין הפלילי הכללי; מתקיימים דיוני הארכות מעצר ועיונים חוזרים שלא בנוכחות העצור או בהפרדה בין החשוד לסניגורו, עקב קיום צו מניעת מפגש; ולא נמסרות לעצורים הודעות על ההחלטות, שנתקבלו בעניינם.

16. המידע נחוץ לעותרים על מנת לעקוב אחר יישום הוראת השעה ואחר מידת הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של חשודים בעבירות ביטחון ועל מנת למנוע הפרות זכויות אדם, זאת בהתאם למטרתו של חוק חופש המידע, לאפשר **פיקוח ציבורי**. לעניין זה יפים דבריה של הנשיאה מוסיה ארד בעניין שידורי קשת:

"לציבור עומדת הזכות לקבל לעיונו מידע המצוי בידי הרשות ציבורית. זכות זו מבוססת על הגישה לפיה הרשות מחזיקה במידע שבידיה כנאמן עבור הציבור, שהוא הבעלים של המידע, ועל טעמים כבדי משקל, דוגמת תרומתה של הזכות ליכולתו של האזרח לפקח על רשויות השלטון, פיקוח שקיומו מתמרץ את הרשות לנהוג ביעילות וביושר, בבחינת אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר (ר' עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' מדינת ישראל פ"ד נח(1) 465 (2003))."

עת"מ (י-ם) 353/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (טרם פורסם) מאגר נבו (2006).

#### ג. עילות המשיבה 1 לדחיית הבקשה

17. בתשובת המשיבה 1 מיום 29.4.07, נטען בכלליות וללא כל פירוט ותימוכין, כי אין למסור את המידע המבוקש מכוח הסייג לתחולת החוק שבסעיף 14 לחוק, אשר הוגדר על ידה כ"מסנת ראשונה", אותה לא הצליחו העותרים לעבור.

18. ואולם, על פניו, מעיון בבקשה לקבלת מידע מחד גיסא, ובסייג אליו הפנתה המשיבה 1 להצדקת הסירוב לקבלת המידע מאידך גיסא, **לא עולה כל טעם ענייני לסירובה של הרשות למסור את המידע**, למעט נימוק סתמי שהציגה המשיבה 1 בדבר "הרגישות המתלווה לנושא".

#### ד. תמצית טענות העותרים ביחס לעילות הדחייה של המשיבה 1

19. טענת העותרים בתמצית לגבי עילות הסירוב של המשיבה 1 לבקשת המידע היא, כי סעיף 14 לחוק כלל לא חל בענייננו, שכן המידע נוצר, נאסף ומוחזק על ידי המשיב 2, במקביל לשירות הביטחון הכללי.

20. לחלופין, יש לפרש את סעיף 14 באופן מצמצם, ולא בפרשנות רחבה. הטעמים לפרשנות המצמצמת מונחים הן בחוקתיותה של הזכות לדעת והן בתכליתו של החוק. הפרשנות המצמצמת מתחייבת גם בשל החשש ממניעת ביקורת שיפוטית ובשל חובתה של הרשות לפעול בהגינות, בתום-לב, בסבירות ובמידתיות, כפי שיוסבר להלן.

21. בהמשך לטעמים לפרשנות המצמצמת של סעיף 14, יעמדו העותרים על משמעויותיה ויישומיה של טענה זו: על המשיבה 1 היה לדחות את הבקשה מנימוק מהותי הנוגע לתוכן המידע, תחת השימוש בסעיף 14; תחולתו של סעיף 14 היא רק על מידע שנוצר, נאסף או מוחזק באופן בלעדי על ידי אחד הגופים המנויים בו; המשיבה 1 לא יכולה היתה לנמק את דחיית הבקשה באמצעות סעיף 14 בלבד; וכן בידי המשיבה 1 היתה האפשרות לברור את הנתונים ולהעביר רק חלק מהם לעותרים, כל שכן נתונים מספריים.

22. המשיבה 1 לא הרימה את נטל ההוכחה לתחולת הסייג, ולא שקלה שיקולים מיוחדים אשר היה בידיה לשקול.

23. לא קיים אינטרס ציבורי אמיתי למשיבה 1 באי גילוי המידע. לחלופין, גם אם קיים אינטרס שכזה, הרי האינטרס שבגילוי המידע גובר על האינטרס שבהסתרתו.

#### ה. סעיף 14 – סייג לתחולת החוק

24. הוראת סעיף 14 קובעת, כי:

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

(2) שירות הביטחון הכללי...”

לטענת המשיבה 1, המידע המבוקש נופל בסייג זה.

#### ו. המידע נוצר, נאסף ומוחזק על ידי משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט

25. המידע המבוקש נוצר, נאסף ומוחזק על ידי המשיב 2, ובשל כך סעיף 14 אינו חל בענייננו.

26. המידע המבוקש לא נוצר, נאסף או מוחזק על-ידי שירות הביטחון הכללי. העותרים מבקשים לקבל לידם מידע באשר לפרוצדורה וסדרי הדין בהליך הפלילי בעניינם של חשודים בעבירות ביטחון, הנעצרים ונחקרים על פי הוראת השעה. מדובר במידע משפטי פרוצדוראלי גרידא, הנוגע לעניין הפרות של זכויות חוקתיות בהליך הפלילי, המתאפשרות בחסות הוראת השעה, ואשר העותרים רואים חשיבות רבה במעקב אחריהן.

טענת המשיבה 1, כי מידע מסוג זה הינו מוחרג מהחוק וחסוי כיוון שנוצר ונאסף על ידי שירות הביטחון הכללי אינה סבירה וחסרת כל בסיס. מידע על ניהול ההליך הפלילי במקרים של חשודים בעבירות ביטחון מצוי ומנוהל על ידי משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט, ודוקו: הדיונים מכוח הוראת השעה נערכים בבתי המשפט האזרחיים.

**לפיכך, יש לראות את המידע המבוקש כמידע שנוצר, נאסף או מוחזק לא על ידי שירות הביטחון הכללי, כפי שנטען על ידי המשיבה 1, כי אם על ידי הנהלת בתי המשפט ומשרד המשפטים.**

27. חיזוק ראשון לכך ניתן למצוא בחוק עצמו, אשר מטיל בסעיף 8 את חובת הדיווח לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת על שר המשפטים ולא על שירות הביטחון הכללי.

28. בנוסף יצויין, כי נתונים חלקיים ולא מעובדים על יישום החוק, נמסרו זה מכבר לציבור בפומבי. כך, בכנס שנערך באוניברסיטת תל-אביב ביום 8.1.07 תחת הכותרת ”אסירים פלסטינים – ביטחוניים או פוליטיים?“, נשא עו”ד משה הכהן מטעם הסגנווריה הציבורית שבמשרד המשפטים הרצאה ובמסגרתה מסר נתונים חלקיים על יישום החוק. בעובדה זו יש כדי להצביע על כך שהמידע, גם אם באופן חלקי, מצוי בידי רשויות שונות מטעם המדינה, ולא ניתן לומר כי המידע ”מוחזק“ בלעדית ע”י שירות הביטחון הכללי, וכפי שיפורט בהמשך, המשיבה 1 היתה רשאית לפרסמו.

לא זו אף זו, העובדה, כי מידע בנושא נמסר, יש בה כדי לסתור את טענת החיסיון הכללי, אשר המשיבה 1 מבקשת להחיל על המידע המבוקש.

העותרים פנו דווקא למשיבה 1, שכן היא זו אשר מחזיקה במידע המעובד והערוך במסגרת הדיווח המחוייב על פי הוראת השעה, ואשר, מכוח פומביות הדיון בה, ציבוריותו ברורה.

על פומביות הדיון וזכות הציבור לדעת, וחשיבותם של ערכים אלו ראו:

בג"ץ 258/07 גלאון נ' וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון 2006  
(טרם פורסם, 6.2.07);  
בג"ץ 1999/07 גלאון נ' וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון 2006  
(טרם פורסם, 19.4.07).

## ז. פרשנות מצמצמת לסייג שבסעיף 14

29. לחלופין, יש לפרש את סעיף 14 על דרך הצמצום, שכן הוא פוגע בזכות לדעת ובתכליתו של החוק; הוא מונע ביקורת שיפוטית על החלטות הרשות על פי החוק; והשימוש בו בלבד אינו עולה בקנה אחד עם חובתה של המשיבה 1 לפעול בהגינות, בתום-לב, בסבירות ובמידתיות. להלן יפורטו טעמים אלו לפרשנות המצמצמת של סעיף 14.

30. משהוכר **מעמדה החוקתי** של הזכות לדעת, מתחייבת פרשנות מצמצמת של הסייג שבסעיף 14 לחוק.

31. סעיף 14 נוגד את **תכלית החוק** ואף בשל כך יש לפרשו על דרך הצמצום. חיסוי מוחלט של המידע בנושא רחב כמו זה המבוקש, ללא איזונים ובלי מקום לביקורת שיפוטית על החלטת הרשות שלא למסור את המידע, אינה תואמת את תכליתו המרכזית של החוק. כדבריו של פרופ' סגל:

"סעיף 14 בכללו מטיל צל כבד על ערך חופש המידע, שהכרה בו היא תכליתו היסודית של חוק חופש המידע, שנקבע בסעיף 1 לחוק, שהוא 'אבן הראשה' של החוק כולו. הוראת סעיף 14 נוטלת מהחוק חלק משמעותי מהזכות לקבל מידע ציבורי שהוכרה בו. גישת הסעיף, השוללת באופן מוחלט את הזכות למידע בלי לחייב איזון בין ערכים נוגדים, סותרת מושכלות יסוד של משטר דמוקרטי".

...

"סעיף 14 יוצר, כאמור, קטגוריה של "תיקים באפילה", הנוטלים מחוק חופש המידע חלק משמעותי מן האור, שבעזרתו ביקש המחוקק להאיר את פעולת הרשויות הציבוריות. נוכח הפטורים הרחבים מחובת גילוי מידע, שנקבע בסעיף 9, שיצרו מסכת איזונים כנגד החובה הכללית לגלות מידע, לא היתה הצדקה להעניק פטור מוחלט לגופים כה רבים מתחולת החוק. חיסוי מוחלט של מידע בעניינים רבים, ללא איזונים וביקורת שיפוטית על החלטת רשות ציבורית להחסות מידע, אינו עולה בקנה אחד עם תכליתו העיקרית של החוק."

סגל, הזכות לדעת, בעמ' 238-240.

32. בשל הפטור המוחלט, שמעניק סעיף 14 לחוק לגופים מסוימים ולמידע שנאסף או מוחזק על-ידם, יש לפרש את הגופים עליהם חל הפטור ואת המידע המוחזק בידם בצמצום רב.

33. הקביעה, כי יש לפרש את סעיף 14 פרשנות מצמצמת, בשל היותו נוגד את תכליתו הכללית של החוק, עוגנה כבר בפסיקה, שכן הלכה היא שכאשר סעיף בחוק אינו עולה בקנה אחד עם מטרתו הכללית של החוק – יש לפרשו על דרך הצמצום.

לעניין זה ראו:

אהרון ברק, פרשנות במשפט, כרך ראשון בעמודים 131-132 וכרך שני בעמודים 84-85 (הוצאת נבו, 1992-1993).  
ה"פ (י-ם) 282/00 עציון נ' לוי, תק-מח 2000(2) 65535 (2000) (להלן - עניין עציון).

34. החשש בשימוש הנרחב שעושה המשיבה 1 בסעיף 14 הוא מפני **מניעת ביקורת שיפוטית** על החלטות למסירת מידע על פי החוק. השופט עזרא קמא נתן ביטוי לחשש זה בעניין עציון, והציג את מניעת הביקורת השיפוטית על ידי השימוש בסעיף 14 כנימוק לפרשנות מצמצמת שלו: "הלכה היא, שהוראות חוק המצמצמות ביקורת שיפוטית יש לפרש בצמצום".

לעניין זה ראו: עניין עציון; סגל, הזכות לדעת, עמ' 240; אהרון ברק, פרשנות במשפט, כרך שני בעמודים 535–536 (1993).

35. בנוסף, מתן פרשנות מצומצמת לסייג בסעיף 14 עולה בקנה אחד עם **חובתה של המשיבה 1 לפעול בהגינות, בתום-לב, בסבירות ובמידתיות**, ומוביל למצער למסקנה, כי אין למנוע את גילוי המידע, כאשר אין וודאות קרובה לפגיעה ממשית וחמורה באינטרסים הציבוריים נוגדי המידע. ראו: סגל, הזכות לדעת, בעמ' 240-241.

#### ח. סמכות המשיבה 1 לסרב לבקשה בנימוק מהותי הנוגע לתוכן המידע – תחת השימוש בסעיף 14

36. על המשיבה 1 היה לסרב לבקשה בנימוק מהותי (ככל שיש בידה נימוק שכזה), הנוגע לתוכן המידע שבדיווח לפי הוראת השעה, תחת השימוש בסעיף 14.

37. להבדיל מהפטור הגורף שמעניק סעיף 14, החוק מעניק לרשות שלטונית סמכות לסרב להעביר את המידע המבוקש מטעמים אחרים, וביניהם חשש לפגיעה בביטחון המדינה, כפי הקבוע בסעיף 9 לחוק:

"(1) מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או בשלומם של אדם.

(2) מידע בנושאים ששר הביטחון, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, קבע אותם בצו, באישור הוועדה המשותפת."

38. בתשובה לבקשת המידע ציינה המשיבה 1, כי "בהתחשב בנושא המידע המבוקש, על כל הרגישות המתלווה אליו, דומה כי קיימים שיקולים חיצוניים נוספים לכך שהמידע המבוקש יתקבל דווקא מהרשות יוצרת המידע ולא מהכנסת." המשיבה 1 לא היתה יכולה להסתפק בציון רגישותו של הנושא, מבלי להשתמש בנימוק מהותי כלשהו. אין זה סביר, כי המשיבה 1 רק תרמוז כי הנימוק הוא ביטחוני, ללא התייחסות מהותית ותוכנית רצינית.

39. גם במצב, בו המידע תואם את הגדרת סעיף 14, עדיין נתונה בידי המשיבה 1 הסמכות לסרב להעביר את המידע בנימוק של חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון ובשלומם של אדם, ולדחות את הבקשה מכוח נימוק זה, ולא רק מכוח סעיף 14 בלבד.

40. לאור האמור לעיל ולאור אופיו של סעיף 14, הפותח "מסלול עוקף" למשיבה 1 להימנע מלספק מידע, היה עליה לטעון טענות מהותיות לגבי תוכן המידע והנימוקים שבבסיס הדחייה. המשיבה 1 לא היתה יכולה להסתפק בטענה סתמית לתחולת הסייג שבסעיף 14, בייחוד כאשר מדובר בנימוק ביטחוני והיות המידע "רגיש", שכן היו בידיה אמצעים אחרים להשגת אותה תכלית, כמו אלה שבסעיף 9 לחוק.

לעניין זה יפים דבריו של השופט עזרא קמא בעניין עציון:

"סעיף 14 לחוק הוא סעיף הפותח פתח שיכול לגרום לעקיפתו של החוק. כפי שמציין הפרופ' ברק בספרו פרשנות במשפט (1993) כרך שני בעמוד 574, גם עקיפה תמימה, שלא בכוונת זדון, יש למנוע, ויש לפרש חוק באופן המקיים חזקה שתכליתו היא למנוע עקיפתו."

41. לא נמסר לעותרים, כי הנימוק לדחיית הבקשה הינו נימוק ביטחוני בהתאם לסעיף 9 לחוק, ואין המשיבה 1 יכולה לעשות בעזרת סעיף 14 מעין "קיצור דרך", אלא עליה לנמק ולהוכיח את החלטתה תוך התייחסות לתוכן המידע ולסכנות הנובעות מפרסומו.



ט. סעיף 14 יחול רק על מידע שנוצר, נאסף או מוחזק באופן בלעדי על ידי אחד הגופים המנויים  
בו

42. רק מידע, שנוצר באופן בלעדי על ידי אחד הגופים שמוזכרים בסעיף 14, יכול לחסות תחת  
הסייג לחוק שבסעיף זה, כפי שניסח זאת השופט עזרא קמא בעניין עצינן:

"העולה מן המקובץ, שיש לקבוע כי סעיף 14 אינו מוציא מתחולתו של החוק  
עניינים הנוגעים באופן כללי לעבודת אחד הגופים החוסים בצילו, אלא רק  
מידע שנוצר, נאסף או מוחזק באופן בלעדי על ידי אחד הגופים הללו... כאשר  
מידע נוצר בידי גוף שאינו חסוי ומוחזק בידי שתי רשויות שלטוניות - האחת  
חסויה והשנייה אינה חסויה - לא יהנה המידע מחיסוי אוטומטי, ואם  
ברצונה של הרשות השלטונית השנייה לסרב לבקשתו של האזרח ליתן לו את  
המידע המבוקש, עליה להצביע על אחד הטעמים המנויים בסעיפים 8 או 9  
לחוק, או לדאוג לכך שתוצא תעודת חיסיון על פי סעיף 44 לפקודת הראיות  
[נוסח חדש], התשל"א-1971. אכן, ברוב המקרים שבהם המידע נוגע  
לפעילותו של גוף חסוי, הרי הוא נוגע גם לבטחון המדינה או ליחסי החוץ  
שלה, ואז נתונה הרשות לרשויות המדינה לסרב, מטעמים ענייניים, למסור  
את המידע האמור - אם מתקיים אחד מן הטעמים שבסעיף 9 לחוק... ואולם,  
בכך בלבד שגוף חסוי היה מעורב בכל צורה שהיא בדיון מסויים, אין כדי  
להוציא את כל הדיון, על כל היבטיו, מתחולת החוק."

(ההדגשה אינה במקור – ס.ש.)

43. דברים אלה יפים גם לענייננו. המידע המבוקש, גם אם רוכז בשלב כלשהו על ידי שירות  
הביטחון הכללי, אינו מצוי בלעדית בידם. המידע המעובד מצוי אצל המשיבים מכוח  
הוראת השעה, שכן שר המשפטים מחויב במסירת דיווח חצי שנתי לוועדת חוקה ואכן  
עשה זאת בעבר. המידע מצוי בידי נציגים שונים של משרד המשפטים גם מכוח  
הפרקטיקה – כך למשל מידע חלקי מצוי בידי סניגורים ציבוריים ובידי תובעים. כלומר,  
המידע מצוי הן אצל שירות הביטחון הכללי, הן אצל משרד המשפטים והן אצל וועדת  
חוקה.

44. אין להוציא את הדיון כולו מתחולת החוק רק בשל היותו של שירות הביטחון הכללי  
מעורב בצורה כלשהי בנושא בו נדרש מידע. מרגע שהמידע אינו מצוי בלעדית אצל שירות  
הביטחון הכללי, אלא נוצר במשרד המשפטים והועבר לגורמים נוספים מחוצה לו, לא  
ניתן להחיל את החיסיון האוטומטי שבסעיף 14 עליו, זאת כפי שנקבע בעניין עצינן  
שלעיל.

#### י. אי החזרת שקילת העניין למשיבה 1 בשל הצגת נימוקים חלקיים

45. כאמור לעיל, המשיבה 1 בחרה לנמק את החלטת הסירוב אך מן הטעם האמור בסעיף 14  
לחוק, היינו, מן הטעם שהמידע נוצר בידי רשות שלטונית אשר החוק אינו חל עליה.  
בתשובתה אין כל נימוק נוסף לסירוב. זאת, למרות שברור, כי למשיבה 1 היתה אפשרות  
להתרשם מאופיו של המידע המבוקש.

בתשובתה לבקשה לא מופיעה כל טענה, לפיה המידע המבוקש עלול לפגוע, אם יגיע  
לידיעת העותרים, בביטחון המדינה או באינטרס מוגן אחר. כל שנאמר בתשובה נגע אך  
ורק לשאלה היכן נוצר ומי אסף את המידע.

46. בעניין זה כבר נפסק, כי:

"בעת בחינת האפשרות של הפעלת הסמכות, שומה על הרשות הסטטוטורית  
לשוות לנגד עיניה את כל המרכיבים הרלוואנטיים, קרי את כל הנושאים  
היוצרים את פסיפס הנתונים שלפניה".

וכן נפסק בעניין עציון,

"כאשר רשות שלטונית אינה שוקלת בהחלטתה את כל השיקולים הרלוונטיים, ובחרת לנמק את החלטתה על יסוד נימוקים חלקיים, שאינם נכונים, לא בקלות יאות בית המשפט להחזיר את הדיון לאותה הרשות כדי שתשקול שנית את החלטתה."

47. מאחר שהנתונים היו בפני הרשות וזו יכולה היתה להחליט ולנמק אחרת את החלטתה, לא יאפשר לה בית המשפט לשקול שוב את עמדתה, ובית המשפט רשאי להיכנס בנעליה ולשקול במקום הרשות את השיקולים, שהיתה היא צריכה לשקול.

לפיכך, ונוכח חשיבות ורגישות הנושא והחשש לפגיעה בזכויות אדם, יש להורות למשיבה 1 להעביר את המידע לעותרים.

#### יא. העברת מידע חלקי ונתונים כמותיים

48. לחלופין, על פי **סעיף 11** לחוק, על המשיבה 1 היה לברור את המידע שניתן להעביר לעותרים, זאת תחת דחיית הבקשה באופן מוחלט. כבר נקבע בפסיקה, כי סעיף זה מציב את **מסננת המידתיות** שעל הרשות להפעיל כאשר היא דנה בבקשות על פי החוק. לעניין זה ראו: עע"מ 7024/03 עו"ד גבע נ' גרמן (טרם פורסם) מאגר נבו (2006).

גם כאשר מדובר לכאורה בתכלית ראויה, אותה הציבה המשיבה 1 לנגד עיניה, הרי שפעולתה היא כדין רק מקום, בו היא אינה פוגעת יתר על המידה בזכויות העותרים, ואל לה למנוע כליל את המידע, שביקשו העותרים (ראו: סגל, הזכות לדעת, בעמ' 225).

49. הגישה, אשר צריכה להנחות את המשיבה 1, היא "גישת המסננת", אשר לפיה יש לפרסם חומר תוך **השמטת פרטים**, ובכך לבטא את האיזון בין הזכות לקבלת מידע ציבורי לבין אינטרסים ביטחוניים, המחייבים חיסוי. הטלת מסך סודיות מוחלט על המידע בנושא המבוקש, בלא קשר לתוכן הפרסום באמצעות השימוש בסעיף 14 לחוק – היא פסולה.

50. המידע המבוקש הוא הדיווח לפי הוראת השעה, אשר עיקרו הוא דיווח סטטיסטי על המקרים, בהם יושמה הוראת השעה, זאת בהתאם לרשימה שבסעיף 8 שבה.

**רק אם הדיווח כלל מידע נוסף מעבר לנתונים מספריים, היה על המשיבה 1 לשקול האם יש טעם טוב להשמיטו.**

**המידע הכמותי** בעניין זה לעולם אינו יכול להיות חסוי, שכן אין בו מידע מהותי, הנוגע לענייני ביטחון המדינה, כי אם רק מידע לעניין היקף הפגיעה בזכויות חוקתיות בהליך הפלילי. המידע המבוקש בדיווח לא כולל מידע על שמות החשודים או העבירות אותן ביצעו, או כל מידע מהותי אחר. לפיכך, **אין כל פגיעה בביטחון המדינה** בפרסום נתון מספרי כגון מספר המקרים בהם הוארך מעצרים של חשודים בעבירות ביטחון מכוח הוראת השעה שלא בנוכחות העצור, וכך גם לגבי פרסום נתונים נוספים לפי כל הסעיפים הקטנים שבסעיף 8 להוראת השעה.

51. לאור אופי המידע המבוקש, היינו, מידע כמותי בלבד, ניתן היה להביא לידיעת הציבור את אותם חלקים כמותיים, הנוגעים לזכויות החוקתיות בהליך הפלילי בלבד, כלשון **סעיף 8** להוראת השעה וכדרישת העותרים. בסעיף זה המחוקק הורה לממשלה לתת דיווח דו שנתי על מנת שיוכל לפקח על יישום הוראת השעה בשל החשש מפגיעה בזכויות האדם, ובו הושם הדגש על "**מספר המקרים**", כלשון הסעיף, בהם נפגעות זכויות חוקתיות בהליך הפלילי. אם כן, קבלת הנתונים המבוקשים ומתן פומבי להם, הינה מטרת הוראת השעה ומצוות המחוקק.

52. במידה שהמשיבה 1 סברה, כי המידע המבוקש עלול לפגוע בביטחון המדינה או בשלום הציבור, יכולה וצריכה היתה היא לחשוף ולו חלק מן המידע המבוקש, אשר אין בו כדי לסכל את ההגנות, הנתונות בסעיפים 9 או 14 לחוק, וליתן חיסוי, מטעמים שתפרט, ליתר חלקי המידע המבוקש. תחת זו בחרה המשיבה 1 ב"דרך הקלה" וטענה כי כל המידע חוסה תחת הגנת סעיף 14 מבלי שתנמק כראוי את הטענה.

## יב. נטל ההוכחה לתחולת הסייג

53. מכל מקום, אם מבקשת המשיבה 1 לחסות תחת הסייג בסעיף 14 הרי שנטל ההוכחה, כי המידע המבוקש הינו מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בלעדית בידי שירות הביטחון הכללי ושגילוי יפגע באינטרס ציבורי מוגן, מוטל עליה.

54. על המשיבה 1 מוטל נטל השכנוע, כי החלטתה לדחות את בקשת המידע בדין היא. המשיבה 1 טוענת במכתבה לחיסיון על-פי הסייג שבחוק. לפיכך, עליה להוכיח את קיום הנסיבות, הכלולות בסייגים, הן מבחינה עובדתית והן מבחינה משפטית. יפים לעניין זה דבריו של השופט מודריק:

"... אם מושמעת כפירה עובדתית בכך שנסיבות העניין מעוגנות בסייג שבדין... מוטל על הרשות להוכיח את הדבר. שהרי הרשות היא הטוענת לחיסיון על-פי הסייג שבחוק. עליה להוכיח את קיום הנסיבות הכלולות בסייג...".

ת"א (ת"א) 2060/99 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פ"מ נח(3) 385, 399 (1999).

לעניין נטל הראיה עוד נקבע בפסיקה כדלהלן:

"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 [23], בעמ' 11)."

רע"א 291/99 ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד נח(4) 221, 233 (2004).

ראו גם: סגל, הזכות לדעת, בעמ' 97.

55. גם בעימות בין האינטרסים התומכים בגילוי המידע לבין האינטרסים שלא לחשוף אותו, מוטל נטל השכנוע על המשיבה 1, כי הטעם שלא לגלות את המידע עדיף. ראו: ת"א (ת"א) לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פ"מ נח(3) 385 (1999).

56. המשיבה 1 לא הרימה את נטל השכנוע המוטל עליה להוכיח, כי הנימוקים עליהם סמכה גוברים על העניין האישי והציבורי הקיים בגילוי המידע.

57. לבסוף, ולמעלה מן הצורך, יטענו העותרים כי במקרה של ספק בשאלה, האם העניין הציבורי שבגילוי המידע גובר על הטעם שלא לגלותו, מן הראוי שיגבר האינטרס שבגילוי, המשרת את תכליתו העיקרית של החוק.

ראו: סגל, הזכות לדעת, בעמ' 106.

## יג. שיקולים מיוחדים

58. לחלופין, היה על המשיבה 1 לתת דעתה לשיקולים המיוחדים כאמור בסעיף 10 לחוק.

59. סעיף 10 לחוק מוסיף שני שיקולים בעלי משקל מיוחד במסירת המידע המבוקש. אחד השיקולים הוא עניינו של המבקש במסירת המידע. שיקול זה מהווה חיזוק בלבד לבקשה לגילוי מידע, שכן אם ישנה זיקה מיוחדת של המבקש למידע, הרי שיש לו אינטרס אישי מיוחד בבקשתו. יפים לעניין זה דבריה של השופטת נאור:

”מקובל עלי, כי כאשר יש לפונה אינטרס מיוחד במידע, העובדה שחל אחד החסיונות הקבועים בסעיף 9(ב) איננה סוף פסוק. על הרשות לערוך במסגרת סעיף 10 איזון אינטרסים”

עע”מ 1825/02 מדינת ישראל נ’ משרד הבריאות נ’ איגוד בתי אבות-א.ב.א, פ”ד נט(3) 738, 726 (2005).

60. העותרים במקרה זה מייצגים אינטרס של אנשים רבים, להם עניין אישי ופרטי במידע, ואשר יש לו השלכה ישירה על זכויות אדם רבות העומדות להם, ובכללן, הזכות להליך הוגן. גם לעותרים עצמם זיקה מיוחדת למידע בשל היותם ארגוני זכויות אדם, שמטרתם להגן על זכויות אדם בישראל ובשטחים. העותרים מכינים עתירה נגד חוקתיות הוראת השעה, והמידע נחוץ כדי להראות את יישומו הפוגעני של החוק.

61. נדמה, כי המשיבה 1 כלל לא שקלה שיקול זה, עת סירבה למסור את המידע המבוקש בעתירה זו.

## יד. איזון אינטרסים

62. לא קיים אינטרס ציבורי אמיתי באי-גילוי המידע המבוקש. לחלופין, גם אם ישנם אינטרסים נוגדים, הרי שהאינטרס בגילוי המידע גובר על האינטרס בהסתרתו, בשל היותו רלוונטי לשמירה על זכויות יסוד של אנשים רבים, בעלי עניין אישי במידע.

63. דעתו של פרופ' אהרן ברק הינה, כי יש להגביל את מסירת המידע רק כאשר הפגיעה בביטחון המדינה או שלום הציבור הינה **קשה ורצינית, וחומרת הסתברותה היא קרובה לוודאי.**

אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג (תשס"ג) 95, 103-101.

64. המשיבה 1 לא הראתה, כי ישנה כל סכנה שהיא לפגיעה באינטרסים ציבוריים נוגדים, לא כל שכן סכנה ברורה ומיידית או למצער הסתברות קרובה לוודאי לפגיעה שכזו, ולפיכך עליה למסור את המידע המבוקש בעתירה זו.

## טו. חובת המשיב 2 להחליט בבקשת המידע

65. אין חולק על כך, כי המשיב 2 הוא "רשות ציבורית" כהגדרתה בסעיף 2 לחוק.

66. סעיף 7(ב) קובע את החובה החלה על הרשות הציבורית להודיע למבקש המידע תוך פרק זמן של 30 ימים, על החלטתה בבקשתו.

הרשות רשאית להאריך תקופה זו, במקרה הצורך, ב-30 ימים נוספים, ובלבד שהודיעה על כך למבקש בכתב, ונימק את הצורך בהארכת התקופה.

המשיב 2 לא השיב כלל לבקשת העותרים ואף לא הודיע על הארכת התקופה, זאת בניגוד להוראות החוק.

לאור האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים למסור את המידע, כאמור  
בפתח עתירה זו.

כן, מתבקש בית המשפט לחייב את המשיבים בהוצאות.

---

סיגל שהב, עו"ד  
ב"כ העותרים

29 במאי, 2007