

מדינת ישראל - בתי המשפט

י ש ר א ל

מ ד י ב ת

הוועדה לבדיקת הגלישה לתיקי בתי-המשפט
והעיון בהם

ד ין ו ח ש ב ון

תמוז תשנ"ד - יוני 1994

מדינת ישראל - בתי המשפט

דו"ח הוועדה לבדיקת הגישה לתיקי בתי-המשפט והעיון בהם

מינוי הוועדה וסמכויותיה

1. שר המשפטים, פרופ' דוד ליבאי, מינה את הוועדה במכתבו מיום 18.7.93 (ששוגר והתקבל על-ידי חברי הוועדה רק בסוף חודש אוגוסט 1993), וזאת על דעת נשיא בית-המשפט העליון, כאשר סמכויותיה הן לבדוק:

"את הגישה של הכתבים לענייני משפט ושל הצלמים אל מקורות המידע שלהם ואל התיקים בבתי-המשפט. הוועדה תבדוק את הטענות של ועד הכתבים לענייני משפט, באשר למגבלות המוטלות עליהם. הוועדה תמליץ על צו או כללים, שיהיה בהם ציות לחוק והאיזון הנדרש בין פומביות המשפט וזכות הציבור לדעת, לבין זכויות הפרט והיכולת לנהל משפט הוגן".

סמכויות הוועדה הורחבו, לאור מכתבו הנוסף של שר המשפטים מיום 28.11.93, לפיו התבקשה הוועדה לבדוק גם את תקנות הארכיון 1935, את תנאי העיון של הציבור במסמכי בי-דין ומתן היתר לעיון בהם גם למי שאינו צד להליכים.

2. חברי הוועדה נתמנו: השופט יהושע גרוס (יו"ר), השופט גבריאל שטרסמן, ד"ר פרץ סגל, גב' אתי אשד ומר זכריה גינוסר.

3. הוועדה התמנתה בהמשך לוועדה קודמת, שהוקמה עוד בחודש ספטמבר 1990 על-ידי שר המשפטים דאז, מר דן מרידור, בראשותה של השופטת שולמית ולנשטיין, שנתבקשה לבדוק את סוגיית העיון בתיקי בתי-המשפט, הן על-ידי הציבור הרחב והן על-ידי קבוצות מיוחדות, כגון: עיתונאים, גופים בעלי-אופי ציבורי, מוסדות וגופים אקדמיים וכיו"ב. ועדה זו גבתה עדויות וקיבלה חומר כתוב, שהועבר לרשותה של הוועדה הנוכחית, והפסיקה את עבודתה עם פרישתה של השופטת ולנשטיין לגימלאות.

מדינת ישראל - בתי המשפט

4. מיד עם מינויה, פרסמה הועדה הודעה על כינונה בעיתונות והזמינה כל אדם או גוף החפץ להשמיע את עמדתו בסוגיה האמורה לפנות למרכז הועדה. כמו-כן שוגרו פניות בכתב לנשיא מועצת העתונות, לאגודת העיתונאים, ליושב ראש תאגיד כתבי בתי-המשפט בחמש הערים הגדולות, ליו"ר המועצה להגנת הפרטיות וליו"ר לשכת עורכי-הדין.

העדויות שהובאו בפני הועדה

5. הועדה שמעה את עדויותיהם של פרקליטת המדינה, עו"ד דורית בירניש, כב' השופטת סביונה רוטלור, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הפרופ' נחום רקובר, סגן בכיר בפרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים, עו"ד מלכאל בלס, פנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' מ' שני, היועץ המשפטי של מועצת העיתונות, עו"ד ע' בן-פורת, העיתונאים יצחק לוינסון (עת"ם), פיני קרן (גלובס), שמואל מיטלמן (מעריב), חן דגן (חדשות), דרין מרכוס (ג'רוזלם פוסט), יחזקאל אדירם (ידיעות אחרונות), יורם רקובי (ידיעות אחרונות), צבי הראל (הארץ), היועצת המשפטית של האגודה לזכויות האזרח, עו"ד דנה ברוסקמן, ראש המכון למשפט פלילי באוניברסיטת תל-אביב, פרופ' קנת מן, מרצה בכיר למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, ד"ר זאב סגל, סגן בכיר ליועץ המשפטי לממשלה במשרד העבודה והרווחה, עו"ד נילי מימון, פקידת סעד ראשית לחוק הנוער, גב' פרים פבר, יו"ר המועצה הלאומית לשלום הילד, ד"ר יצחק קדמן והיועצת המשפטית של המועצה לשלום הילד, עו"ד תמר מורג. כמו-כן קיבלה מזכרים רבים בכתב ומאמרים שנכתבו בנושאים אלה.

6. העיתונאים שהעידו בפני הועדה, הדגישו את הצורך להתייחס אליהם כמשרתי-ציבור, המספקים לציבור מידע חשוב וחיוני ולא כמטרד וכמרי שמפריעים לפקודי בתי-המשפט במלאכתם, וכן את החשיבות שבנזרימת מידע שוטף ומהיר. כמו-כן ציינו את ההכרח לציין על כריכת תיקי בתי-המשפט את היקפו של צו איסור פרסום, אם ניתן באותו תיק, היינו - אם מדובר באיסור פרסום כללי או שמא באיסור פרסום חלקי, שאז יש לפרט במדויק את היקפו.

מדינת ישראל - בתי המשפט

לפי השקפתם, אין הצדקה לעכב פרסום הגשת תביעות או כתבי-אישום, שכן אלה אינם נופלים בדרך-כלל כרעם ביום בהיר על הנתבע או הנאשם. בפרט אמורים הדברים לגבי אישי-ציבור, שכבר עברו הליכי חקירה משטרתית ממושכים, הליכי שימוע וכיו"ב וודאי שאינם מופתעים מהגשת כתב-אישום נגדם. השהיית הפרסום רק גורמת להדלפות ולפרסומים מטעים ופוגעים באחרים. מה גם שבתקופתנו ניתן להודיע לנאשם בזמן-אמת על הגשת כתב-אישום על-ידי פקס, טלפון וכד'. כמו-כן יש חשיבות במתן מידע חיוני ומהיר לציבור בעניינים כלכליים, כדי להזהיר קורבנות פוטנציאליים. מוסכם עליהם כי אין לפרסם הטלת סעדים זמניים, כגון עיקולים, עד למועד ביצועם, כדי שלא לשים לאל את מימוש הסעד.

העיתונאים השמיעו עתירה להתרת צילומים באולמות בית-המשפט, עד לתחילת הדיון, שכן המצב הקיים, שלפיו עליהם להשיג היתר מנשיא בית-המשפט, מכביד ביותר, ולא אחת קשה לקבל את ההיתר בדחיפות הדרושה. לכן, ממליצה הועדה על הסדר אחיד בעניין זה.

כמו-כן העלו העיתונאים בקשה להתיר עיון בלתי-מוגבל בספר היסוד של רישום התיקים הנכנסים וקביעת שעות סבירות לעיון בתיקים, שכן, לטענתם, זמן העיון מוגבל מדי והוא מסתיים בטרם יורדים התיקים למזכירות.

לבסוף ביקשו נציגי העיתונות לקבוע כללים ברורים, שיסדירו את העיון בתיקים בצורה מסודרת, שלא תהיה תלויה בשרירות-לב או בקשרים של עיתונאי זה או אחר עם אנשי-המזכירות, והקצאת חדר מיוחד, שבו ניתן יהיה לבצע את העיון בצורה מכוונת ונאותה, כאשר פקיד מיוחד ימונה לטיפול בנושא זה. לדבריהם, קביעת כללים מנחים וברורים, ימנעו מירוץ של עיתונאים אחר עורכי-דין המלעיזים אותם במידע מגמתי.

7. נציגי האגודה לזכויות האזרח היפנו לבג"צ 5642/93, האגודה לזכויות האזרח נ' השופטת אור ואח', שהגישו בנושא זה ולשיעונים שפירטו בו.

טענתם היא, בקליפת אגוז, כי יש לשים את הדגש על עקרון הפומביות שיש לו חשיבות מירבית בחברה דמוקרטית. לעקרון זה שני היבטים: ראשית

מדינת ישראל - בתי המשפט

- קיום הדיונים בפומבי; שנית - המסמכים, הראיות, הפרטיכלים ופסקי-הדין הם פומביים וניתנים לעיון ולהעתקה על-ידי הציבור. משום כך יש להעביר מן העולם את תקנות הארכיון המיושנות, שעל-פיהן מוסדר נושא העיון כיום, שכן הן סותרות עקרונן לה.

בהקשר זה השמיעו נציגי האגודה את טרונותם על הקשרים הרבים הניצבים בפניהם, שעה שהם מנסים להשיג העתקים של פסקי-דין או מסמכים מתיקי בית-המשפט.

עם זאת יש, לדעתם, למצוא איזון נאות בין זכות הציבור לדעת ולזכות העיון בכל מסמך שאינו חסוי, לבין ההגנה על צינעת-הפרט והטלת איסורים לגבי מסמכים הצריכים להיות חסויים, כגון: מסמכים רפואיים, מסמכים הקשורים בעניינים שבצינעת-הפרט וכיו"ב.

נציגי המועצה הלאומית לשלום הילד ציינו, כי מצד אחד - יש להגן על הקטינים מחשיפת פרטים עליהם, אך מצד שני - יש חשיבות לחשיפת פרטים בציבור, הן לשם מלחמה בתופעה מסוימת והן משום שחשוב שתהיה מודעות רבה יותר למתרחש בין כותלי בית-המשפט לנוער.

כמו-כן הדגישו את הצורך בהבחנה בין עיון לפרסום, לגבי גופים שמטרתם רק לצרכי לימוד ומחקר, ואת החשיבות בהפרדה בכל תיק בין חומר פומבי לחומר שאין לפרסמו.

כבי השופטת רוטלור ציינה אף היא, כי מן הראוי לקבוע פתרונות מסוימת, הדרגתית, של ההליכים בבית-המשפט לנוער, ולפרסם מיקבץ פסקי-דין של בית-משפט זה.

גם פקיד הסעד ונציגי משרד העבודה והרווחה ציינו, כי יש מקום לפרסם באיסור הכולל של פרסום לגבי ההליכים בבית-המשפט לנוער, אך, מאידך גיסא, אין מקום להתרת פרסום גורף, אלא יש לבחון כל מקרה על-פי נסיבותיו, על-ידי ועדה בהרכב של שופט, קצין מבחן ופקיד סעד.

8. נציגי האקדמיה נחלקו בהשקפותיהם בסוגיה הנדונה. פרופ' מן גורס, כי בראש ובראשונה חייבת להיות רגישות לצינעת-הפרט, ומשום כך יש

מדינת ישראל - בתי המשפט

לצמצם את הגישה לתיקי בתי-המשפט ולמנוע חיטוט עיתונאי בהם. לדעתו, אין להתיל את עקרון הפומביות על העיון, אלא המבקש לעיון צריך להצביע על טעם מוצדק להתרת העיון. לעומת זאת ראוי לאפשר עיון מירבי לאנשי מחקר ולקבוצ לשם כך הסדרים מיוחדים, בכפוף לתשלום אגרות מתאימות.

לעומתו, ההשקפה של ד"ר סגל היא, כי יש להתיר עיון מוחלט בכל המסמכים, שכן עבודת השופט צריכה להיעשות לאור השמש, כשההליך השיפוטי "חשוף בצריח" ונתון לביקורת. שלילת העיון ראוי לה שתיעשה במקרים חריגים, לשם מניעת פגיעות קשות, וזאת בהחלטה שתישען על טעמים מיוחדים.

9. פרקליטת המדינה מסכימה, כי אין נגישות מספקת לחומר הצריך להיות פומבי, ואולם, לגבי הגשת כתב-אישום ראוי שהפרסום יושהה עד שהנאשם יקבלו, כדי שלא יימצא נאשם למד על-כך מתוך קריאה בעתון. לדבריה, אין זה מעשי להודיע לנאשם כזה בזמן אמת על הגשת כתב-האישום, שהרי חלק מהנאשמים מיוצג וחלקם לא.

עו"ד בלס הדגיש כי המידע חייב להיות נגיש לציבור, לאור חוק יסוד: השפיטה וחוק בתי-המשפט, המורים על פומביות הדיון. הצעתו היא, לקבוע ככלל כי תהא נגישות למידע, אלא-אם-כן התיק סגור מכח חוק או שהמסמכים כוללים מידע חסוי על-פי דין אחר. חשוב לקבוע בסוגיה זו כללים ברורים, כדי למנוע החלטות שונות של שופטים שונים בתחום זה. עם זאת יש לתת את הדעת גם על האיזון הדרוש על-מנת למנוע פגיעה בסודות מסחריים וכלכליים.

לדעת פרופ' רקובר, אין מקום לתת גישה חופשית מוחלטת לתיקים, אלא רק במקרים בהם יש אינטרס ציבורי בעל-משקל, שכן מדובר בחריצת גורלו של אדם. על-פי השקפתו, יש הבדל רב בין דיון פומבי ונוכחות באולם המשפטים לבין פרסום המוני בעיתונות, המופץ בקרב כלל הקוראים.

10. לבסוף יש לאזכור עוד את דבריו של מנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' מ' שני, כי אף שעלול להיגרם נזק רב מחשיפת חוות-דעת רפואיות, גם לנוגע בדבר עצמו, הרי, מאידך גיסא, מצויים מקרים בהם שובת הציבור מחייבת

מדינת ישראל - בתי המשפט

דווקא את פרסום המידע. דא עקא שחרף הבטחתו להביא בפני הועדה הצעות נוהליות בתחום זה, לא מומש הדבר עד עצם כתיבת הדו"ח.

11. נוסף לעדויות האמורות, הוגשו לוועדה מזכרים וחומר כתוב רב, לרבות חוות-דעת של כב' השופטת רוטלוי, כב' השופט ד"ר ע' מודריק (הדוגל בגישה השמרנית, לפיה יש להתנגד לפרסום שאינו מבוסס על נוכחות באולם במהלך המשפט, ויש להמציא טיוטת הידיעה שרוצים לפרסמה לדובר בית-המשפט), האגודה לזכויות האזרח, המועצה הציבורית להגנה על הפרטיות, מזכר על נוהגי העיון בבתי-הדין הצבאיים, מאמרים בנושא זה וחומר השוואתי לגבי המצב בארה"ב, בבריטניה, בגרמניה ובקנדה, וכן הערות בכתב של נשיא בית-המשפט.

המצב החקיקתי הקיים

12. ההסדר החוקרי הקיים לגבי עיון בתיקי בתי-המשפט מצוי בתקנות הארכיון - 1935, תקנות מנדטוריות שאין חולק כי עבר עליהן הכלח.

תקנה 3 לתקנות אלה קובעת כי אפשר להתיר לבני אדם "המעוניינים באופן ישר" לעיין חינם בתיק של משפט התלוי ועומד.

לגבי משפטים אזרחיים - מתירים בדרך-כלל עיון רק ל"אדם המעוניין באופן ישר" באותו משפט. ואילו לגבי מי "שאינו מעוניין", ניתן להתיר עיון רק על-יטוד "נימוקים מיוחדים" (לגבי תיקים שבהם ניתן פסק-הדין עד שנה עובר להגשת בקשת העיון).

לגבי משפטים פליליים - ניתנת בדרך כלל רשות "לכל אדם הנפגע על-ידי פסק-דין או צו". ואילו לגבי אדם שאינו הנפגע, רשאי שופט, לפי שיקול דעתו, להתיר עיון, מסיבות שיפרטן בצו, ויצוירן אם מותר לו לעיין רק בפסק-הדין או גם במסמך אחר.

תקנה 4 מציינת, כי עיון ברשימות המשפטים ייעשה על-פי פניה בעל-פה למזכיר הראשי.

מדינת ישראל - בתי המשפט

תקנה 7 מעניקה היתר עיון לעו"ד על-ידי שופט, לאחר הגשת בקשה ותשלום אגרה, בענין "נקודה של חוק".

תקנה 3א' קובעת, כי מנהל בתי-המשפט רשאי להתיר עיון שלא לפי הוראות התקנות 3 ו-7, בתנאים שייראו לו, אך היתר כזה אין בו כדי להרשות עיון בתיקים שהעיון בהם נאסר או הוגבל על-ידי בית-המשפט.

13. בהתאם לסמכותו על-פי תקנה 3א' הנ"ל, הוציא מנהל בתי-המשפט דאז, השופט אירוזנברג, מתחת ידיו "היתר עיון", וזאת ביום 15.2.1959.

ההוראות החשובות לענייננו מצויות בסעיפים 1, 3 ו-4 לאותו היתר.

סעיף 1 מורה כי רשאי לעיין בתיקי בית-המשפט רק "עיתונאי מוסמך", קרי - עיתונאי המחזיק בתעודת עיתונאי מטעם לשכת העיתונות הממשלתית.

סעיף 3 קובע כי העיון יותר רק "משהחל הליך בישיבה פומבית של בית-המשפט והארכיון נוגע לדברים שנעשו או נשמעו בפומבי כאמור" (כתבי-הטענות יראו כ"נוגעים").

סעיף 4 מתירחס לתיקי בג"צ ומציין כי העיון בתיק בג"צ יותר משניתן צו על תנאי, אף אם לא ניתן בישיבה פומבית של בית-המשפט.

14. תקנות הארכיון וההיתר האמורים הם המסגרת החוקית הקיימת, שלאורה מוסדר העיון בתיקי בתי-המשפט. כולל עלמא לא פלוגי, כי הגיעה העת לבטלם ולהמירם בהסדרי חקיקה שיתאמו את רוח הזמן ואת השינויים הרבים שחלו מאז צאתם לאור העולם ועד עתה.

נקודת-המוצא המונחת ביסוד תקנות הארכיון הינה, כי הכלל הוא שהעיון אסור, אלא-אם-כן הותר בהתקיים נסיבות מוגדרות. גם לגבי בעלי-הדין עצמם, שלכאורה אינם נתונים למגבלות פורמליות, אין העיון בבחינת זכות ברורה ומוחלטת (ראה לשון תקנה 3(ב)), לפיה "בדרך כלל אפשר להתיר...". קל וחומר, שלגבי אחרים אין זכות מוקנית כזו.

מדינת ישראל – בתי המשפט

"בעלי-ענין אישי" זקוקים ל"היתר עיון", אותו ניתן לקבל על-פי בקשה מתאימה, אשר ההיעדרות לה נתונה לשיקול-דעתו של השופט. ואילו "בעל-ענין ציבורי" זקוק אף הוא ל"היתר עיון", שניתן לקבלו על-פי בקשה למנהל בתי-המשפט, כאשר לגבי עיתונאים בלבד קבוע ההסדר שבהיתר הכללי משנת 1959, ואילו לגבי גופים אחרים, כגון: עורכי-מחקרים, אגודות-ציבוריות בעלות-ענין וכיו"ב, נתון הדבר לשיקול-דעתו של מנהל בתי-המשפט מכח תקנה 3א' הנ"ל. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרון הפומביות המעוגן בחוק יסוד: השפיטה וסעיף 68 לחוק בתי-המשפט.

ברי, שהנחת היסוד שצריכה להנחות כל רפורמה בתחום זה הינה, כי ראוי שזכות הפומביות תחפוף את זכות העיון, ולא יתכן פצב שבו ניתן יהא לעקוף את עקרון הפומביות על-ידי איסור עיון בתיקי ומסמכי בית-המשפט:

עקרון חופש המידע ופומביות הדיון הינו מעקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית, אף שייחכנו מקרים בהם גובר אינטרס חשוב אחר על אינטרס פומביות הדיון. לשם כך נקבעו הוראות חוק לגבי דיון בדלתיים סגורות (ראה: ע"א 2907/90, מירלמן נ' זרו ואח' - טרם פורסם). סמכותנו שלנו הוגבלה לסוגיית העיון לבדה ולא לבחינת המקרים בהם ראוי להודות על דיון בדלתיים סגורות או על איסור פרסום.

15. הקשיים המתעוררים לנוכח המצב התחיקתי הקיים, הם שהביאו לשורת נסיונות לבחינה מחודשת של הנושא ולהעלאת הצעות לניסוח היתר עיון חדש, וזאת החל בשנת 1986, שעה שהנשיא שמגר הציע נוסח חדש של ההיתר וקיבל הערות נשיאי בתי-המשפט ומנהל בתי-המשפט להצעה זו, וכלה ב-1990, עת הוקמה ועדת ולנשטיין.

הבעיות המעוננות פתרון וההצעות לפתרון

16. (א) כפי שצויין, יש לעגן את זכות העיון בחקיקה חדשה, שתבטל את תקנות הארכיון ותניח ביסודה את ההכרה בחפיפה שבין עניינים הנדונים בפומבי לבין זכות העיון בהם. הירינו -

מדינת ישראל - בתי המשפט

9

הנחת היסוד חריבת להיות, כי כל מה שלא נאסר לפרסום על-ידי בית-המשפט מכח הסמכויות הקבועות בחוק (דיון בדלתיים סגורות, צו איסור פרסום, חומר חסוי על-פי דין), יהא מותר לעיון ללא הגבלה. חופש העיון צריך להשתרע לא רק על הדיון הפומבי ופסקי-הדין, אלא גם על הפרטיבלים והמסמכים הכלולים בתיק (השווה: בר"ע 176/86, פלונית נ' פלוני, פ"ד מ(2), 497, 499 - 500). כמו-כן תהיה זכות עיון בלתי-מוגבלת בספרי הרישומים של התיקים הנכנסים ("ספר היסוד"). הקושר נעוץ בצורך לקבוע איזון בין זכות הציבור לדעת ולקבלת מידע מהיד ושומף, המסופק לו כשירות חשוב ויעיל על-ידי כלי-התקשורת, לבין ההגנה על צינעת-הפרט. חקיקה חדשה זו תבוצע על-ידי התקנת תקנות עיון בתיקי בתי-המשפט, מכח חוק בתי-המשפט (נוסח משולב).

(ב) התרת זכות העיון הנרחבת, עלולה לגרום לכך שהמעיון יגיע גם לחומר חסוי המצוי בתיק, אם במקרה של איסור פרסום חלקי ואם במקרה של מסמכים חסויים אחרים, שכן במצב הנוכחי פצור החומר כולו בצוותא. על-מנת שניתן יהיה לקבוע זכות עיון, תוך מניעת חריטוט בחומר אסור, חריבת להיות הפרדה מוחלטת בין החומר המותר לפרסום ולעיון לבין החומר החסוי. לפיכך, יש לקבוע הסדרים לגבי איחסון החומר החסוי בכספת או בתיק סגור ונפרד. בתנאים אלה אפשר להבטיח זכות עיון לכל הציבור, שכן העיון ייעשה בחומר הפומבי בלבד, למעט בעלי-הדין בתיק שיהיו רשאים לעיון גם בחומר החסוי שבו, אלא-אם-כן ייקבע אחרת על-ידי בית-המשפט, מטעמים מיוחדים.

(ג) החומר החסוי יכלול כל חומר בתיק בית-משפט שהדיון בו מתנהל בדלתיים סגורות, או שלגביו ניתן צו איסור פרסום, תיק בית-משפט שהוגשה בו בקשה לשמיעתו בדלתיים סגורות - עד למתן החלטה בבקשה, תיק בית-המשפט בענייני אישות, צווי-ביניים וסעדים זמניים, שניתנו במעמד צד אחד ושרם נמסרו לצד שכנגד וכן חוות-דעת רפואיות, תסקירים ודו"חות של משרד הרווחה או לשכות הסעד ותסקירי שירות המבחן למבוגרים ולנוער.

מדינת ישראל - בתי המשפט

10

לגבי הגשת כתב-אישום - אין הצדקה לקבוע השהיית העיון עד שהכתב יימסר לנאשם, שהרי בדרך כלל אין הגשת כתב-האישום מהווה הפתעה לנאשם.

גם לגבי בקשות בתחום הכלכלי, כגון: בקשות לפירוק או כינוס נכסים - דעתנו היא, כי אין הצדקה למניעת עיון ופרסום, לנוכח השירות הרב לציבור שיש במידע הנמסר לו בעניינים אלה.

לגבי צווי-ביניים וסעדים זמניים - יש לקבוע מועד מצומצם מאז הגשתם, שבו יהא איסור עיון ופרסום ולאחריו לא תהא כל מניעה לכך.

(ד) לגבי זכות העיון לעיתונאים ביחס לחומר הפומבי - אין להבדיל ביניהם לבין הציבור בכללו. הקושי נעוץ לגבי מקרים בהם מבקש עיתונאי לעיין בחומר חסוי, כגון: במקרה בו יש בכוונתו לבקש ביטול צו איסור פרסום, ולשם כך רצונו לדעת את פרטי החומר החסוי. היתר כזה הינו חריג שיש להיעתר לו במשורה ובנסיבות מיוחדות. מן הראוי שבקשה להיתר כזה תוגש לנשיא בית-המשפט או לסגנו, וכי ההיתר יינתן מטעמים מיוחדים. יש לעיין כי אין בכוונתנו ואין זה בסמכותנו לקבוע כללים לגבי מקצוע העיתונאות והבאים בשעריו. קביעת מגבלות בעניין זה יתכן ולא תעלה בקנה אחד עם עקרונות חוק יסוד: חופש העיסוק. לענייננו, יש להציב רק סריג טכני, לפיו יציג העיתונאי תעודת עיתונאי או אישור מהעיתון בו הוא מועסק.

(ה) זכות העיון לחוקרים ולגופים ציבוריים - אף כאן אין מקום להבחנה בכל הנוגע לעיון בחומר הפומבי. ודאי שיש להקל על אנשי מחקר ונציגי גופים, כמו: האגודה לזכויות האזרח, המועצה הלאומית לשלום הילד ודומיהם, בכל הנוגע לנגישות לתיקי בתי-המשפט ולמסמכים הכלולים בהם. הבעיה, בדומה להיתר העיון לעיתונאים, מתעוררת לגבי בקשות לעיון בחומר חסוי, שהרי עיון בחומר זה הוא לעיתים קרובות חיוני לשם עריכת המחקר, או לשם קיום ביקורת ממשית על ההליך

מדינת ישראל - בתי המשפט

השיפוט. במקרים כאלה יש למצוא הסדר שיאפשר גישה גם לחומר זה, תוך הבטחת שמירת הסודיות ומניעת זיהוים של בעלי-הדין. הסדר זה צריך להיות על-ידי הגשת בקשה מיוחדת, שתבהיר את מטרת המחקר או הבדיקה וחשיבותם הציבורית. מספר החוקרים שיבדקו את החומר יהיה מצומצם, ובמקרים מסויימים יודשה לעיין רק החוקר הראשי, ומסירת המידע תיעשה רק במידה הנדרשת לענין ותוך הימנעות מירבית מחשיפת זהות הנוגע בדבר (בעל-דין או עד).

(ד) פסקי-דין - יש חשיבות רבה לקיום נגישות מירבית לפסקי-הדין. לפיכך, יש לרכז את כל פסקי-הדין הניתנים בכל בית-משפט במקום הפתוח לעיונו של הקהל, וכל אחד יוכל לעיין בהם ללא בקשה מיוחדת וללא עיכובים. יש כמובן להקפיד על-כך שאם פסקי-הדין כולל פרטים חסויים, הם יימחקו כדי למנוע עיון בהם.

(ה) סוגיית העיון משיקה במקרים רבים לסוגיית הפרסום. ועדה זו הוסמכה לדון אך ורק בתחום העיון ולא בסוגיית הפרסום, ולפיכך תצטמצם בכך בלבד, בלא לחרוג מסמכויותיה. התחום היחיד שאליו התייחסנו, למרות היותו כלול בסוגיית הפרסום, הינו השאלה של מניעת פרסום בתקופות-ביניים, קרי - התקופה שמהגשת כתב-אישום ועד למסירתו לנאשם, הגשת בקשות בתחום הכלכלי-מסחרי, כגון: בקשות לפירוק, כינוס נכסים וכד', ובקשות למתן סעדים זמניים.

(ו) ראוי לקבוע בחוק, כי אין במתן זכות העיון כדי להכשיר פרסום שהינו אסור על-פי חיקוק או על-פי צו בית-משפט.

(ז) צילומים - מן הראוי לקבוע הסדר לפיו ניתן יהיה לצלם באולם בית-המשפט עד לתחילת הדיון, בלא צורך בהיתר מיוחד, תוך הקפדה על שמירת הסדר. רשות בית-המשפט תיודש רק לצילום במהלך הדיון. הסדר זה ייקבע על-ידי הכנסת תיקון שתאים בסעיף 70(ב) לחוק בתי-המשפט.

מדינת ישראל – בתי המשפט

12

(י) יש לקבוע בתקנות החדשות שורת הסדרים לביצוע נאות של העיון בתיקי בתי-המשפט, במטרה לשפר וליעל את השירות הניתן בתחום חשוב זה, כגון: עיון בחדר מיוחד שיועד לכך, עיון רק בנוכחות פקיד בית-המשפט, החתמת המעניין ביומן רישומי העיון תוך פירוט יום ושעת העיון והעיתון או הגוף שהמעניין מרצה, הפרדת החומר החסוי, שעות עיון סבירות, הקפדה על רישום בדבר איסור פרסום מלא או חלקי (אם חלקי - תיאור מדויק של החומר החסוי) על כריכת התיק, אגרות, בנסיבות אלה מן הראוי שיוקצה פקיד מיוחד, שיהיה כפוף למזכיר בית-המשפט, לשם טיפול בנושא העיון.

(יא) לאור העדויות והחומר שהובאו בפנינו, אנו ממליצים כי יוקם חדר תקשורת בכל בית-משפט חדש או בית-משפט שישופץ, וכן סידור מיוחד למקום ישיבת העיתונאים באולם בית-המשפט. כמו-כן מובעת המלצתנו להסרה הדרגתית של איסור הפרסום על פסקי-דין של בתי-המשפט לנוער, תוך המשך איסור הפרסום על זהות המעורבים.

ראוי להדגיש, כי עצם אי-הנוחות או קשרי תקציב, אין די בהם כדי לשלול את זכות העיון, שאין חולק לגבי חשיבותה וחיוניותה להבטחת השמירה על עקרון הפומביות בפדינה דמוקרטית.

לאור האמור, אנו מגישים בזאת את הצעתנו לתקנות העיון בתיקי בתי-המשפט, המיועדים להסדיר סוגיה זו ברוח המלצות דלעיל ולהחליף את תקנות הארכיון, וכן הצעה לתיקון סעיף 70(ב) לחוק בתי-המשפט ונוסח משולב, לענין הצילומים בין כותלי בית-המשפט.

מדינת ישראל - בתי המשפט

13

הצעה לתקנות העיון בתיקי בתי-המשפט התשנ"ד - 1994

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 82 ו-140 לחוק בתי-המשפט (נוסח משולב) התשמ"ד - 1984 ובתוקף שאר הסמכויות הנתונות לי לפי כל דין, אני מתקין תקנות אלה:

1. הגדרות

בתקנות אלה -

"בית-משפט" - כל בית-משפט שסמכות שפיטה נתונה בידיו, כהגדרתו בחוק יסוד: השפיטה.

"שופט" - שופט של בית-משפט כאמור ולרבות רשם.

"נשיא בית-משפט" - לרבות סגן-נשיא.

"מזכיר בית-משפט" - מי שממלא תפקיד זה בתוקף מינוי קבע או מינוי לסני וכך מי שהמזכיר האציל לו סמכויות בכתב לצורך ביצוע הוראות תקנות אלה.

"עיון בתיק" - לרבות העתקת תוכנו, בשלמותו או בחלקו, בכתב, בדפוס או באמצעי אלקטרוני, באמצעות הקלטה או בכל דרך אחרת.

"פרסם" ו"פרסום" - כהגדרתם בסעיף 2 לחוק העונשין, תשל"ז - 1977.

"תיק בית-המשפט" - לרבות תיק אזרחי ותיק פלילי, מרגע שנרשם ביומן התיקים במזכירות בית-המשפט, בין שנקבע בו מועד לדיון ובין שלא נקבע וכולל פסקי-דין, החלטות, כתבי-טענות, כתבי-אישום, פרטיכל הדיונים, בקשות מכל סוג שהוא, תיקי המרצה, מוצגים וכל מסמך המצוי בתיק. אולם, רשימות של שופט הנמצאות בתיק ואינן חלק מהפרטיכל, יוצאות מכלל זה.

"עיתונאי" - מי שמחזיק בתעודת עיתונאי כלשהי, ישראלית או זרה, או באישור מהעיתון בו הוא מועסק.

מדינת ישראל - בתי המשפט

14

"גוף ציבורי" - לרבות מוסד אקדמי, גופי מחקר או גוף שמטרתו קידום ושמירת זכויות הציבור שכל מין וסוג שהוא.

2. עיון בתיקים

(א) מותר לכל אדם לעיין ברשימת התיקים בכל בית-משפט.

(ב) מותר לכל אדם לעיין בתיק בית-משפט, אלא אם נאסר העיון בתוקף צו בכתב מאת שופט, או על-פי הוראת חוק, או כשהדיון מתנהל בדלתיים סגורות, או ניתן לגביו צו איסור פרסום, אם אם הוגבל העיון על-פי האמור באחת ההוראות שבתקנה 3 להלן.

3. הגבלת העיון

מזכיר בית-משפט או מי שפועל מכוחו, לא יאפשר עיון בתיק בית-משפט, זולת לבעל-דין או לבא-כוחו וזולת המקרים המנויים בתקנה 4 להלן, במקרים הבאים ולגבי החומר המפורט להלן:

(א) בקשות לצווי-ביניים במעמד צד אחד - אלא לאחר שעברו 3 ימים מיום הגשת הבקשה.

(ב) תיק בית-משפט בענייני אישות ובענייני עזבונו.

(ג) תיק בית-משפט בענייני אימוץ.

(ד) חוות-דעת רפואיות.

(ה) תסקירי שירות המבחן למבוגרים ולנוער.

(ו) תסקירים ודו"חות של משרד הרווחה או לשכות הסעד.

(ז) תיק בית-משפט שהוגשה בו בקשה לקיום הדיון בדלתיים סגורות, כל עוד לא ניתנה החלטה בבקשה.

מדינת ישראל - בתי המשפט

15

4. עיון לעיתונאי ולגוף ציבורי

(א) נשיא בית-משפט ראשי להתיר עיון לעיתונאי ולגוף ציבורי, גם בתיק בית-משפט שהדיון בו מתנהל או התנהל בדלתיים סגורות, או שניתן לגביו צו איסור פרסום, או שהעיון בו נאסר בתוקף צו בכתב מאת שופט, או אם הוגבל העיון בו על-פי האמור באחת ההוראות שבתקנה 3. היתר זה יינתן מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ב) החלטת נשיא בית-משפט, כאמור בתקנת-משנה (א), תינתן על-פי בקשה בכתב שתוגש על-ידי העיתונאי או נציג הגוף הציבורי, ובה יפרט המבקש את מטרת העיון וינמק את הצורך בהתרת העיון. בהחלטה המתירה את העיון ניתן להגביל את מספר המעריכים בתיק ולקבוע כל תנאי או הסדר הדרושים לשם מניעת זיהוי בעלי-הדין ושמירה על צינעת-הפרט.

5. סדרי העיון

(א) מזכיר בית-משפט יהיה אחראי להפרדת החומר שלגביו קיים איסור או הגבלת עיון, ושמירתו בתיק נפרד וסגור. כמו-כן יהיה אחראי לרישום צו איסור פרסום מלא או חלקי על כריכת התיק, ובמקרה של איסור פרסום חלקי - לרישום היקף האיסור.

(ב) מזכיר בית-משפט לאפשר עיון כאמור במקום הולם שיקצה לשם כך לפי ראות עיניו, ובלבד שהעיון ייעשה במזכירות בית-המשפט.

(ג) העיון בתיק בית-משפט ייעשה אך ורק בנוכחות פקיד בית-משפט.

(ד) מזכיר בית-משפט ייענה לבקשת עיון במהירות ראויה וסבירה ויקבע שעות עיון סבירות.

(ה) לגבי כל עיון ייעשה רישום ביומן, שבו יפורטו יום ושעת העיון, שמו המלא של המעריך, ובמקרה של עיתונאי או גוף ציבורי - שם העיתון או הגוף הציבורי אותו הוא מייצג. כמו-כן יחתום מבקש העיון על הטופס שבתוספת לתקנות אלה,

מדינת ישראל - בתי המשפט

16

אשר ירשאר בודי מזכיר בית-המשפט עד תום העיון.

(ג) לבהשת מבקש, יספק לו מזכיר בית-המשפט עותק מאושר או תצלום של עותק מאושר של פרטיכל הדיון או של פסק-הדין או ההחלטה שבתוק בית-המשפט, שלא נאסרו לעיון או לפרסום.

תמורת עותק מאושר או תצלום עותק מאושר, כאמור, ישלם המבקש אגרה בשיעור של 2 ש"ח לכל עמוד. סכום האגרה יותאם ב- 1 ביולי לכל שנה בשיעור העליה במדד המחירים לצרכן שפירסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לחודש אפריל של אותה שנה.

כמו-כן ישא המבקש באגרת עיון בסכום קבוע, כפי שיקבע מפעם לפעם.

6. איסור פרסום

אין במתן זכות עיון כדי להכשיר פרסום האיסור על-פי חוק או על-פי צו של בית-משפט.

7. ביטול

תקנות הארכיון 1935 - בטלות.

דוד ליבאי, שר המשפטים

מדינת ישראל - בתי המשפט

תוספת

טופס
(תקנה 5(ה))

טופס התחייבות של מעירן בתיק בית-משפט

אני הח"מ מרחוב

ב- מטעם (עיתון, גוף ציבורי)

מאשר בזאת כי קיבלתי לעיון את תיק בית-משפט שמספרו

ומתחייב/ת להחזירו בשלמותו ובמצב תקין כפי שקיבלתי. כמו-כן אני

מצהיר/ה כי ידועים לי העונשים הצפויים בחוק אם אפרסם מתוך התיק

פרטים שפרסומם אסור, בתוקף הוראה שבדין או צו של שופט.

היום

חתימה

מדינת ישראל - בתי המשפט

18

הצעה לתיקון חוק בתי-המשפט (נוסח משולב), התשנ"ד - 1994

בסעיף 70(ב) לחוק, לאחר המילים "באולם בית-המשפט" תווספו
המילים: "במהלך דיון משפטי".

יהושע גרוס, שופט
רו"ר הועדה

זכריה גרנוסר

אתי אשד

גבריאל שטרסמן, שופט

מדינת ישראל - בתי המשפט

19

דעת מיעוט

הנחת היסוד עליה השתיתו חברי הנכבדים בוועדה את הרפורמה שהציעו בנושא זכות העיון בתיקי בית-המשפט הינה, כי קיימת חפיפה בין עקרון פומביות הדיון לבין זכות העיון. משום שעל-מנת שהצדק ייראה, כל מה שמובא בפני בית-המשפט צריך להיות גלוי, נגזר לדעתם, שכל מה שהוצג בדיון הפומבי מכאן ולהבא צריך להיות פתוח לעיון הכל, ללא הגבלה. יתר-על-כן, פתיחת שערי ארכיון בית-המשפט לציבור, וככל שהדבר אפשרי - ובלא לפגוע במה שבית-המשפט החליט למנוע את פרסומו - תגביר את הביקורת הציבורית הנחוצה על ההליך השיפוטי. לפיכך, מוצע להסיר כל מגבלה טכנית, שמונעת ממך שאינו יכול להיות נוכח בשעת המשפט, מלקבל מידע מתיק בית-המשפט, ובפרט מעיתונאים, כדי שלא ניתן יהיה לעקוף את עקרון פומביות הדיון.

תפיסה זו וההנחה שביסודה, אינם נראים בעיניי. לדעתי, יש להבחין בין עקרון פומביות הדיון ובין זכות העיון. עקרון פומביות הדיון בא להבטיח את תקינותו של ההליך השיפוטי. כדי שהוא יקורים כדת וכדין, הוא צריך להיערך, הלכה למעשה, בגלוי לעיני הציבור. לעומת זאת, זכות העיון היא תנאי הכרחי לביקורת ציבורית לאחר המעשה השיפוטי - בנוסף לערעור - ונגזרת מהזכות לחופש המידע. אין מקום להסיק, לדעתי, מכך שדברים שנמסרו בדיון פומבי, ובפני מוסד ציבורי, יש לראותם כדברים שרצאו מרשות הפרט והפכו למידע שהוא נחלת הכלל. כביכול, משום ש"כל מילתא דמיתאמרא באפי תלתא ... חברך אית ליה וחברא דחברך אית ליה" (= כל דבר שנאמר בפני שלושה ... [חזקה שהתפרסם ברבים] משום שיש חבר לחברך, ולחבר חברך יש חברך) - כלומר, שדברים שנמסרו בבית-המשפט יש לראותם כאילו נתגלו ברשות הרבים, מן הראוי לאפשר לכל מי שלא היה נוכח בשעת מעשה לדעת עליהם, על-ידי עיון בתיק בית-המשפט ודיווח עליהם בעיתון.

לדעתי, מידע שפרט מוסר לבית-המשפט, כבעל-דין או כעד, מיועד לכך שבית-המשפט יוכל להכריע את הדין בענייניו של הפרט עם הזולת או עם הרשות. אין לומר כי כתוצאה מכך שהפרט נזקק או חוייב לבוא לבית-המשפט ולמסור בפומבי מידע, שמכאן ולהבא מידע זה צריך להיות גלוי לעיני כל. לא כל שכן מידע שנוגע לפרטיות או לצינעת-חירו של אדם, שנמסר בדיון לצורך המשפט, אינו הופך למידע ציבורי שבטלה לגביו זכות היסוד הקבועה בסעיף 7(א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

מדינת ישראל - בתי המשפט

20

אדגים את הדברים בשלוש דוגמאות - ובמקרים שאין לגביהם מקום לאיסור פרסום - של פגיעה בתובע, בנתבע או בעד. האם פרטים על הכנסותיו של מי שנפגע בגופו בתאונה בתביעה לפיצויים, הם מידע שזכות כל הציבור לדעת אותו? האם דברים שהם בגדר לשון הרע כלפי הנתבע שכלולים בכתב-התביעה, ואשר לפי ההלכה הפסוקה חל עליהם הכלל של פומביות הדיון, יורשו להתפרסם ברבים בתוספת הבהרה "טרם הוגש כתב-הגנה" (די להזכיר בהקשר לכך את פרשת משפט הגירושין של Firestone). האמנם מי שממלא את חובתו להעיד, וואים אותו כמי שנדרש לכך שכל מה שיוודע עליו בחקירת שתי וערב יובא לידיעת הכלל.

אכן, הביקורת הציבורית על ההליך השיפוטי היא מאושרת הצדק, אולם אין בעקרון פומביות הדיון כדי לפטור אותנו מלתחום את הגבול בין חופש המידע מכאן, ובין זכות לפרטיות ולצינע-חירו של האדם מכאן. וכאשר שניהם אינם עולים בקנה אחד, לדעתי, יד השניה על העליונה. זאת לא רק משום שהזכות לפרטיות הינה, כאמור, זכות יסוד במשפטנו, בעוד שהזכות לחופש מידע עדיין אינה זכות מוכרת בחוק, אלא משום שכלל המוסר הקנטיאני, שהאדם הוא תכלית לעצמו ואינו אמצעי לסיפוק צרכיו של פרט אחר, חל גם על צרכי החברה.

נראה לי, כי מן הראוי להחיל על סוגיית העיון בתיקי בתי-המשפט את ההלכה שקבע הרמב"ם: "והמספר דברים שגורמים, אם נשמעו איש מפי איש, להזיק חברו בגופו או בממונו ואפילו להצר לו או להפחידו (אף על-פי שהוא אמת), הרי זה לשון הרע. ואם נאמרו דברים אלו בפני שלושה, כבר נשמע הדבר ונובע ... אין בו משום לשון הרע. והוא שלא יתכוון להעביר בקול ולגלותו יותר" (משנה תורה, הלכות דעות, ז', ז'). כלומר, שגם פרסום דברים שהם בחזקת ידועים לרבים, על-פנת להביאם לפרסום נוסף, יש בהם משום לשון הרע. למעט, כמובן, אם כן יש צורך לגלותם כדי להביאם לפני בית-המשפט או כדי ללמוד ולתקן דבר לתועלת הפרט או החברה.

משום שדעתי לא התקבלה על דעת חברי בוועדה, איני רואה מקום להציע את שרצוי לשיטתי לנקוט למעשה בענין הגישה לתיקי בתי-המשפט והעיון בהם. אולם, מוצא אני לנכון לצייין, כי במדינות שונות לא מוכרת הזכות לעיון באופן חופשי בתיקי בתי-המשפט (לדוגמא בגרמניה), ומי שמבקש לעיון בהם צריך לפנות לבית-המשפט ולנמק את בקשתו.