

תשתית חוקית לפרסומים מחקירות

נכתב כמצע להתייעצות פנימית במחלקת יעוץ וחקיקה.

רקע:

לעיתים, קיים צורך להעמיד לרשות הציבור מידע על פעולותיהן של רשויות האכיפה, בשלבים השונים של ההליך הפלילי. בעניינים אלה, פעולות רשויות האכיפה כיום על פי שתי הנחיות עיקריות:

הנחית היועץ המשפטי לממשלה 4.1003 (50.055) בנושא "קווים מנחים לרשויות האכיפה בעניין פרסומים מחקירות", וכן הנחית פרקליט המדינה 3.8 בנושא "מסירת העתק מכתב האישום לעיון עיתונאים". יוזכר, כי סוגיה זו של פרסום חומרי חקירה נדונה בעבר בהרחבה, לרבות במסגרת ועדה בראשות כב' השופט (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד, אשר בעקבות מסקנותיה גובשה, בין היתר, הנחיית היועץ דלעיל בשנת 2003.

בעת האחרונה נעשית עבודה הן ביעוץ וחקיקה והן בפרקליטות המדינה על תיקון ההנחיות לעיל. עבודה זו הציפה לראשונה סוגיה משפטית כמפורט במסמך זה, אשר לא עלתה בעבר.

הסוגיה המשפטית:

סעיף 223 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") קובע איסור על מסירת מידע על ידי רשות ציבורית:

223. (א) מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי למנוע מרשות בטחון כמשמעותה בסעיף 19 לקבל או למסור מידע לשם מילוי תפקידה, ובלבד שהמסירה או הקבלה לא נאסרה בחיקוק.

"מידע" מוגדר בחוק הגנת הפרטיות לעניין פרק זה כדלקמן:

"מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;

בנוסף, סעיף 223 מרחיב אף את תחולתו של סעיף 223 גם על ידיעות על ענייני הפרטיים של אדם שאינן בגדר מידע:

224. הוראות פרק זה יחולו על ידיעות על ענייני הפרטיים של אדם, אף שאינן בגדר מידע, כשם שהן חלות על מידע.

המונח 'ענייני הפרטיים של אדם' קיבל פרשנות רחבה ^[1] בפסיקה ^[AA1], והוא כולל גם מידע על שמו, כתובתו, מספר הטלפון ותעודת הזהות, מקום עבודתו, זהות חבריו, יחסיו עם משפחתו וכיו"ב, זאת לעומת המונח 'מידע' אשר מוגדר בחוק הגנת הפרטיות באופן מצומצם יותר, כאמור לעיל.

מכל האמור, החשש הוא כי מסירת מידע מתיק פלילי על אדם, ביוזמת רשות ציבורית, כדוגמת המשטרה או הפרקליטות, בפועל אינה מותרת על פי חוק הגנת הפרטיות, אלא אם מדובר בחריגים המנויים בסעיף 223 (מדובר במידע שפורסם לרבים על פי סמכות כדין; הועמד לעיון הרבים על פי

^[1] ע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' ונטורה, פ"ד מח(3) 808 (1994)

סמכות כדין ; האדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה ; או המידע נמסר על ידי רשות ביטחון לשם מילוי תפקידה) .

בנוסף, יצוין כי סעיפים 4 ו-5 לחוק הגנת הפרטיות קובעים עוולה אזרחית ובמקרים מסוימים גם עבירה פלילית לפי ההתנהגויות המנויות בסעיף 2 לחוק. מכאן, כי הפרה של חובת הסודיות על ידי הרשות הציבורית, המפורטת לעיל בסעיף 23ב, עשויה אף להוות עבירה פלילית ועוולה אזרחית, לפי סעיף 2(7) לחוק. **האם אכן רואים בסעיף 23ב לחוק חובת סודיות? נראה בעיית** [AA2]

המצב האמור מביא לקושי פרשני ביחס לפעולות המותרות או שאינן מותרות לפרסום מחקירות. זאת, גם ביחס להנחיית היועץ הקיימת, אשר קובעת כיום למשל סמכות ליועץ המשפטי לממשלה לאשר פרסום סיכום חקירה, וזאת על אף שפרסום כאמור עשוי לעמוד בניגוד להוראות לעיל.

פרשנויות אפשריות שהוצעו:

1. מידע שהועמד לעיון הציבור על פי סמכות כדין: פומביות הדיון – במסגרת הליך המעצר או עם הגשת כתב האישום – פרשנות מוסכמת, אך אינה נותנת מענה מלא

כאמור לעיל, חריג לאיסור למסירת מידע הוא אם מדובר ב"מידע שהועמד לעיון הציבור על פי סמכות כדין". מכאן, כי מידע אשר הועמד לעיון הציבור בבית המשפט, כחלק מהליך משפטי, ובמסגרת פומביות הדיון, הוא מידע אשר הרשות רשאית למסרו.

בהקשר זה, נשאלה על ידינו השאלה מהו היקפו של עקרון פומביות הדיון, והאם רשאית הרשות על פי דין לפרסם למשל, כתבי אישום, אף בטרם ההקראה (האם אלו חלק מפומביות הדיון?). בהקשר זה, מסקירת הפסיקה עולה כי עקרון פומביות הדיון אכן מתפרש גם על כתבי טענות שהוגשו בהליך, בכללם ובהקבלה כתב אישום, ומשכך כתבי אישום "מועמדים לעיון הציבור כדין". כך למשל, בר"ע 176/86 פלונית נ' פלוני (פורסם בנבו, 1.6.86), נדון היקפו של רכיב הדיון לעניין ס' 68 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ושם נקבע בפס' 3 כי "דיון" ראשיתו למן פתיחת ההליך, והוא חולש על כל המתרחש במסגרת אותו הליך, כולל כתבי הטענות, הבקשות למיניהן וכולי וללא קשר לצורת הטענות, אם בכתב המה או בעל פה". מסקנה דומה התקבלה גם ברע"א 3614/97 אבי יצחק, עו"ד נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד מ(2) 497, שם נקבע כי רכיב "ישיבה פומבית" שבס' 13(7) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, מתפרש גם על כתבי טענות המוגשים לבית-המשפט לאחר שהומצאו לצד שכנגד, ואף טרם הגיע העניין לדיון (שם, פס' 61-63 לפסק דינו של השופט אור). בהתאם לאמור, בעת"מ (י-ם) 38870-10-16 עו"ד גלידר איגור נ' הממונה על חופש המידע, משרד המשפטים (פורסם בנבו, 11.6.18) נפסק בנוגע לבקשת עיון בכתב אישום כי "עיקרון הפומביות דבק גם בכתב האישום, ככל שזה הוגש בהליך אשר לא ניתנו בו הוראות בדבר סגירת דלתיים או איסור פרסום", וללא התחשבות בשאלה האם כתב האישום הוקרא בפועל באולם בית המשפט (שם, פס' 19). זאת ועוד, ראוי לציין כי בפועל עיתונאים מקבלים היתר כללי (לפרט)...

היבט נוסף אשר יוכל לבוא לעיון הציבור על פי דין על בסיס עקרון פומביות הדיון הוא שמותיהם של המעורבים בהליך. כך למשל, שמות חשודים במסגרת הליכי מעצר ימים, אשר ההליכים בעניינם מתנהלים בבית המשפט, ושמות נאשמים בהליכים בהם הוגש כתב אישום (הכל, כמובן, בכפוף

לאיסורי הפרסום הקבועים בדין או הוראות סגירת דלתיים/איסור פרסום שנקבעה על ידי בית המשפט). מכאן יוצא, כי אין מניעה חוקית לקבוע שהרשות תעביר את שמותיהם של חשודים אשר הובאו בפני בית המשפט להארכת מעצרים (לאחר 48 שעות) או אשר הוגש נגדם כתב אישום ונפתח הליך עיקרי.

יודגש, כי הגם שמדובר בפרשנות מוסכמת, היא אינה נותנת מענה לפרסומים שונים אחרים מחקירות, ומביאה במידת מה, למצבים אבסורדיים. כך למשל, יוצא, כי איש ציבור בכיר, ולמשל ראש ממשלה או שר אשר נפתחת כנגדו חקירה פלילית, אינו נעצר ועל כן אינו מובא בפני בית המשפט, עקרון הפומביות אינו חל בעניינו. כמו כן, הליכי החקירה עצמם, אשר אינם נחשפים במסגרת דיוני המעצר, כך למשל מידע מתוך סיכום החקירה, כמתואר לעיל, אינו מידע אשר מועמד לעיון הציבור כדין וכדבר שבשגרה.

להתייחסות: מה ביחס לחומרי חקירה? אם הם מועלים לא הוצגו בבימש (למשל, יש הסדר), האם הם חלק מהפומביות של ההליך?

כמו כן, האם ניתן לפרש את עקרון פומביות הדיון בצורה אף רחבה יותר?

2. סמכות כדין למסור מידע מקום בו ישנו "עניין ציבורי"

על פניו מוסכם כי האינטרס שביסוד הגנת הפרטיות לא נועד למנוע פרסום של נושא בעל עניין ציבורי מובהק. [AA3]

נציגות המחלקה הפלילית סבורות כי יש לפרש את חוק הגנת הפרטיות גם תחת התכליות הקשורות בחופש הביטוי וזכותו של הציבור לדעת (מאמר- הזכות לפרטיות מול הזכות לדעת). לדעתנו ניתן לאפשר מסירת מידע לפרסום על ידי הרשות הציבורית, על אף האמור בסעיף 23ב, מקום בו מדובר בפרסום הקשור בחקירה פלילית שיש בה עניין ציבורי. זאת, על בסיס ההגנה בסעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות :

18. במשפט פלילי או אזרחי בשל פגיעה בפרטיות תהא זו הגנה טובה אם נתקיימה אחת מאלה :

(3) בפגיעה היה עניין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות הענין, ובלבד שאם היתה הפגיעה בדרך של פרסום - הפרסום לא היה כוזב.

ואולם, אמירות שונות ששולבו בפסיקה מקשות לראות בסעיף 18(3) כמקור סמכות ישיר לפגיעה בפרטיות :

ברע"א 2558/16 פלונית נ' קצין התגמולים – משרד הביטחון , נדונה השאלה האם ועדה רפואית מוסמכת להורות על עריכת חקירה סמויה בעניינו של אדם על מנת לאסוף מידע באשר למצבו הרפואי. בהקשר זה ציין בית המשפט העליון כי ההגנות הקבועות בסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות, ובפרט הגנת "עניין ציבורי" מעניקות הגנה בדיעבד בלבד, ואין בהן כדי להכשיר מראש מדיניות כללית של רשות מינהלית הכרוכה בפגיעה בפרטיות. **התייחסות גבי**

בע"מ 7678/16 רביב דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה עתר רביב דרוקר לאחר שהממונה דחה בקשתו לפי חוק חופש המידע, לקבל את התיעוד ביומן לשכת ראש הממשלה לגבי שיחות טלפון שניהל עם שלדון אדלסון ועם עמוס רגב. הבקשה נדחתה על ידי הממונה על בסיס סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, לפיו אין למסור מידע המהווה פגיעה בפרטיות.

בערעור שהתנהל בעניין זה בבית המשפט העליון, בית המשפט בחן את הבקשה לאור סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, המורה כי רשות "לא תמסור" מידע בהתקיים אחד הסייגים המנויים בו, ובהם פגיעה בפרטיות. לפגיעה זו התייחס בית המשפט תוך בחינת סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות בלבד, וזאת נוכח האמור לעיל. נקבע אפוא, כי הרשות נהגה כדין **כפי שהחוק מורה לה**, והיא **מחויבת לא למסור את המידע**. הובהר, כי רק **בית המשפט** יכול להורות בכל זאת על מסירת המידע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, מתוקף סמכותו מסעיף 17(ג) לחוק חופש המידע. בית המשפט החליט להורות על מסירת החומרים, ואולם הובהר כי הוראה זו אינה מהווה **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת הרשות, שכן היא נהגה כדין**, אלא סמכות ראשונית של בית המשפט לאזן בין האינטרסים המוגנים בסעיף 9(א) לחוק הגנת הפרטיות לבין האינטרס הציבורי בגילוי המידע.

יצוין, כי בהקשר זה, אגב עמדת יועץ אשר מוגשת במסגרת דיון נוסף בתיק זה, נדרש היועץ המשפטי לממשלה לאחרונה לשאלה זו, וקבע במסגרת סיכום דיון מיום 18.4.19 כי הרשות אינה מוסמכת למסור, במענה לבקשת חופש המידע, מידע אשר יש בגילוי פגיעה בפרטיות על פי סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הסכים מושא המידע למסירתו או שחל לגביו דין אחר המתיר את הגילוי.

האם ניתן לפרש אחרת את האמור במסגרת חוק הגנת הפרטיות כשלעצמו?

3. חוק חופש המידע – סמכות כדין למסירת מידע הגובר על סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות

חוק חופש המידע קובע כי "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, לפי חוק זה". הזכות לחופש מידע נתפסת כחיונית לצורך הגשמת זכות היסוד החוקתית של הפרט לחופש ביטוי, ובפרט זכות הציבור לדעת כזכות העומדת בפני עצמה. בהתאם לרוח חוק חופש המידע, נתפסת הרשות הציבורית כנאמן הציבור ולפיכך כמי שמחזיקה במידע המצוי ברשותה בנאמנות עבור הציבור. הזכות לקבלת מידע מהרשות מהווה אף כלי מרכזי לפיקוח על תקינות פעולותיה ולהבטחת הגשמת עקרונות המשטר הדמוקרטי, בכך שיוצר שקיפות, ואף יגרום לרשות עצמה לשפר את פעולתה בידעה כי היא חשופה באופן תמידי לעינו הביקורתית של הציבור.

חוק חופש המידע מגלם את האיזון שקבע המחוקק בין זכות הציבור לדעת לזכויות ואינטרסים נוספים כדוגמת הזכות לפרטיות, בטחון המדינה ועוד. על פי העקרונות הקבועים בחוק על הרשות, מקום בו אין מניעה לעשות כן על פי האיזונים שנקבעו, למסור את המידע שברשותה. מכאן, קל וחומר, כי לרשות **סמכות** לעשות כן כדין, גם מקום בו לא הוגשה בקשה פורמלית.

יודגש בהקשר זה, כי ביחס שבין סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, לבין חוק חופש המידע בית המשפט העליון הבהיר בעניין דרוקר לעיל כי פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות הוא בגדר נורמה כללית ואילו חוק חופש המידע הוא בגדר דין אחר מיוחד, ואף מאוחר יותר, ועל כן לא ניתן לעמוד בעניינו על תחולת סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות, שמשמעותה למעשה ריקון מתוכן של חוק חופש המידע. מכאן, בית

המשפט העליון סבר כי באיזונים לפי חוק חופש המידע, אין מקום לבחון פגיעה בפרטיות כמשמעותה לפי סעיף 23ב, כי אם לפי סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות:

"פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות עוסק בהסדרה של "מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים". ככלל הוא אוסר על גופים ציבוריים למסור מידע על ענייניו הפרטיים של אדם, ללא הסכמתו, אלא אם המסירה היא לגוף ציבורי אחר לצורך מילוי תפקידו. פרק זה מעורר אמנם שאלות שונות לא פשוטות שלא זה המקום לבררן, אך לענייננו דינו בכך שנבהיר כי פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות הוא בגדר נורמה כללית, אשר חלה מקום שאין בדין הסדר ספציפי באותו ענין. לצד הוראות פרק ד' קיימות בחקיקה הוראות שונות המסדירות מסירת מידע לציבור (כגון מידע ממרשמים שונים - מרשם המקרקעין, מרשם האוכלוסין וכיו"ב), בנסיבות ובתנאים שנקבעו באותם חקוקים. ואכן, בסעיף 35 לחוק הגנת הפרטיות, שכותרתו "שמירת דינים", נקבע במפורש כי "הוראות חוק זה לא יגרעו מהוראות כל דין אחר" (וראו גם הוראת סעיף 19 לחוק זה).

חוק חופש המידע הוא אפוא בגדר "דין אחר" שהוא גם דין מיוחד לעומת הוראותיו הכלליות של פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, והוא אף דין מאוחר שנחקק כ- 17 שנים לאחר חוק הגנת הפרטיות. למותר לומר כי קבלת הטענה לתחולת סעיף 23ב לענייננו משמעה ריקון מתוכן של חוק חופש המידע." [AA4]

מכל האמור, המבחן המוצע הוא כדלקמן: מקום בו רשאית הייתה רשות למסור מידע לפי חוק חופש המידע לו הוגשה בקשה, הרי שיש לה סמכות לעשות כן בדין גם מקום בו לא הוגשה בקשה, באופן המתיישב עם האמור בסעיף 23ב לחוק הגנת הפרטיות. [AA5] כך למשל, לו היה פונה עיתונאי ומבקש לקבל מידע אודות כוונת התביעה להעמיד לדין נבחר ציבור, נדמה כי בהעברת כתב החשדות ובמידע על הכוונה להעמיד לדין, אין כדי פגיעה כשלעצמה בפרטיות לפי סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, ועל כן אין מניעה להעבירו בהיבט זה (ובלבד שאין פגיעה בדין אחר). מכאן, רשאית גם הרשות להעביר מידע זה מראש לעיון הציבור, מקום בו מצאה שיש בכך ענין ציבורי.

יצוין, כי פרשנות זו מתיישבת גם עם גישת בית המשפט העליון במקרים שונים:

כך למשל, בעניין עת"מ 38870-10-16 איגור נ' הממונה על חופש המידע, משרד המשפטים [AA6] הנחתה השופטת ארבל בפסק דינה, על בסיס האיזונים שבחוק חופש המידע, כי מעתה והלאה תפרסם רשות המיסים מראש מידע אודות הסדרי כופר, לרבות שמות הנישומים [AA7].

כן, בעניין בג"ץ 2523/97 ימיני נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', נדחתה עתירה שהוגשה כנגד היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה, בבקשה למנוע פרסום החלטה מנומקת במקרה של אי הגשת כתבי אישום, אשר נטען שיש בה פגיעה בכבוד האדם. כן נטען כי פרסום החלטה מנומקת מהווה פעולה בחוסר סמכות מצד היועץ המשפטי לממשלה שכן סמכותו היא להגיש כתבי אישום או להחליט על אי הגשתם. בית המשפט דחה את העתירה, וקבע כי "רשות מינהלית שמוקנית לה סמכות על פי דין (לקבלת החלטה – ד.ר.) רשאית ואף חייבת לנמק את החלטתה". כן נקבע, כי מתן הסעד המבוקש על ידי העותר, ימנע ליתן טעם להחלטה באשר לחקירה בעלת עניין ציבורי ממדרגה ראשונה, ויש בכך משום פגיעה ביכולת המשיבים לפעול כמתבקש מסמכותם.

בעניין בג"ץ 1086/19 התנועה לטוהר המידות נ' היועץ המשפטי לממשלה, הוגשה עתירה בטענה כי על היועץ המשפטי לממשלה לפרסם אף נימוק מרחיב יותר ביחס להחלטתו לסגור חלק מתיקיה של שרה נתניהו. נטען כי על היועץ לנמק את החלטתו ביתר הרחבה ולפרסמה ב"דוח ציבורי" על פי אמות מידה מקובלות בתיקים של אנשי ציבור. בעניין זה, השופט עמית קבע כי מבלי לגרוע מחשיבותה של חובת ההנמקה, העתירה אינה מצדיקה את התערבות בית המשפט בשיקול דעתו של היועץ. לרשויות התביעה יש שיקול דעת אם לפרט את הנימוקים לסגירת תיקים פליליים. יש להזכיר את ההלכה המושרשת לפיה לרשויות התביעה מסור שיקול דעת מקצועי בכל הנוגע לחקירות שבטיפולן ובייחוד כאשר מדובר בראשי מערכת התביעה.

מכל האמור אף ניתן ללמוד על יחודו של ההליך הפלילי בהקשר זה. מובן כי מקום בו ניתנות במסגרת ההליך הפלילי סמכויות לרשויות האכיפה לפגוע בזכויות הפרט, לרבות זכותו לחירות, לפרטיות, וכיו"ב, מוטלת עליהם גם חובת ההנמקה לציבור ביחס להחלטות מינהליות אותם קיבלה במסגרת הליך זה לרבות החלטה על הגשת כתב אישום, הימנעות מהגשת כתב אישום, פתיחה בחקירה ועוד.

כיצד צפוי להשפיע תיקון החקיקה בהקשר זה?

4. סעיף 23 לא נועד לחול בעניינים אלו אלא לעניין מאגרי מידע? על בסיס ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף

5. רשות ביטחון לצורך מילוי תפקידה, לרבות אמון הציבור

6.