

בית משפט המחוזי ירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

מועד חתימת המסמך: 20 אפריל 2021

עת"מ 47229-09-20

קבוע ליום 25 באפריל 2021 בשעה 10:30

בפני כבוד השופט רובין

בעניין שבין:

עותרת:

האגודה לזכויות האזרח בישראל, עמותה 580011567

ע"י ב"כ עו"ד גיל גן-מור ואח'

מרח' נחלת בנימין 75 - זכויות 65154

- נ ג ד -

משיבה:

משטרת ישראל

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי

מח"ל 7, ירושלים 9149301 ת"ד 49333

טל': 073-3920000, פקס: 02-6468053

כתובת דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

המועד האחרון להגשת כתב התשובה: 20.4.21

כתב תשובה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.4.21 מתכבדת המשיבה להגיש כתב תשובה מטעמה לעתירה.

כללי

1. במסגרת העתירה דנן, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבה למסור את המידע שהתבקש במסגרת בקשות המידע שהגישה העותרת - שעניינו השימוש שעושה משטרת ישראל, אם עושה, בטכנולוגיה לזיהוי פנים ובכלל זה מידע בנוגע למצלמות מעקב ומאגרי מידע.
2. מדובר למעשה בשלוש בקשות מידע נפרדות שהגישה העותרת, המחזיקות יחד 30 שאלות, שבהן התבקש מידע ביחס לטכנולוגיה הנזכרת (להלן - **הבקשה** או **הבקשות**).
3. בהחלטת המשיב מיום 26.7.20 נדחו בקשות העותרת מחמת שהמידע שהתבקש במסגרתן מוחרג מגדרי הוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן - **החוק** או **חוק חופש המידע**) בהתאם להוראת סעיף 14(א)(9) בו זאת מאחר והמידע המבוקש, אם קיים, נוצר נאסף או מוחזק על ידי מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל. על כן, לעמדת המשיבה המידע המבוקש כלל אינו עניין לבית המשפט הנכבד לענות בו.
4. בבחינת למעלה מן הצורך, ולחלופין בלבד הוטעם בנוסף במסגרת ההחלטה כי חשיפת המידע המבוקש עשויה לספק אינדיקציה באשר לשיטות פעולתה של משטרת ישראל ובכך לפגוע בפעולות אכיפת החוק ועל כן אפילו

היה המידע נכלל בגדרי החוק, אזי היו בקשות העותרת נדחות על יסוד הוראת סעיף 9(ב)(1) בחוק, שעניינו מידע שהרשות אינה חייבת למסור מחמת שיבוש תפקודה התקין וכן על יסוד הוראת סעיף 9(ב)(8)(א) בחוק, שעניינו מידע על אודות שיטות פעולה של רשות העוסקת באכיפת חוק, שהיא אינה חייבת למסור מחמת שמסירתו עלולה לגרום לפגיעה בפעולות האכיפה של הרשות.

5. לעמדת המשיבה, דין העתירה להידחות. החלטת המשיבה ניתנה בסבירות ואין עילה להתערב בה.

תמצית העובדות

6. ביום 22.6.20 פנתה העותרת בבקשה לקבלת מידע ביחס לשימוש שנעשה, או לא נעשה, בטכנולוגיה לזיהוי פנים במשטרת ישראל בקשת העותרת החזיקה 35 שאלות (להלן- **הבקשה המקורית**).

ר' נספח שצורף לעתירה וסומן ע/4

7. ביום 25.6.20 נענתה העותרת כי היקף הבקשה נרחב מאוד והיא התבקשה לצמצמה על מנת שזו תוכל להיבחן.

ר' נספח שצורף לעתירה וסומן ע/5

8. ביום 30.6.20 הגישה העותרת שלוש בקשות מידע נפרדות, שלא היוו צמצום מהבקשה המקורית כי אם פיצול שלה.

ר' נספחים שצורפו לעתירה וסומנו ע/1-3

9. ביום 26.7.20 נענו שלוש הבקשות במאוחד על ידי המשיב. זו ההחלטה הנתקפת בעתירה דנן.

המסגרת המשפטית

הוראות חוק חופש המידע - כללי

10. בפרק זה נסקור בצורה כללית את ההוראות הרלוונטיות לענייננו מתוך חוק חופש המידע.

11. בראשית הדברים נעסוק בסעיף 14(א)(9) לחוק, **המחריג באופן מפורש מגדרי תחולתו מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידי מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל**.

12. הטעם שעניינו שמירת תפקודה היעיל של המשטרה באכיפת החוק הוא העומד בבסיס ההחרגה שבסעיף זה, כפי שנראה מדברי ההסבר שניתנו להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ה"ח 2523, אשר מפאת הרלוונטיות שלהם אף לענייננו, יפורטו להלן:

"תיאורטית היה ראוי, כי החוק המוצע יחול על כל הרשויות הציבוריות במדינה ועל כל המידע שבידיהן. עם זאת, אין להתעלם מכך שבפני מדינת ישראל עדיין ניצבות סכנות בטחוניות של ממש מצד גורמים עוינים, אשר עלולים לנסות לעשות שימוש בחוק המוצע לצרכים העלולים לפגוע במדינה.

....

לגבי מידע בענינים בטחוניים שונים או בענינים הנוגעים לאכיפת החוק, קיים חשש, כי עצם מתן מענה למבקש מידע לפיו המידע המבוקש על ידו חסוי, מסגיר את העובדה שאכן קיים מידע, ובכך עלול להיגרם נזק לענין חיוני ביותר. על כן יש הכרח להוציא גופים מסויימים מתחולת החוק, בכדי להבטיח למידע שבידם יתר הגנה."

13. על רקע האמור, קבע אף בית המשפט העליון כי החרגתם של הגופים המנויים בסעיף 14(א) מגדרי תחולתו של החוק הינה **מוחלטת**. בהתאם, נקבע כי כלל לא מתעורר הצורך לבחון את הבקשה לקבלת מידע מן הגופים המנויים בסעיף 14(א) על פי האיזונים והמסננות הקבועים בסעיפי החוק. ראה בעניין זה דברי בית המשפט העליון בדונו בעע"מ 4349/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד רה"מ** (ניתן ביום 3.11.15), שנסוב על פסק דינו של בית המשפט הנכבד בענין עתירת חופש מידע בקשר לבקשה לקבלת נתונים בדבר מספר ההיתרים שניתנו להאזנות הסתר על ידי משרד רה"מ בפרק זמן מסוים, כדלקמן:

"16. יש להבחין בין סעיף 9 וסעיף 14 לחוק חופש המידע. יפים לענייננו דברים שנאמרו בעניין המוסד לביטוח לאומי: **"חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע או החוק) משול למכונה שבעורקיה זורם המידע בצינור ראשי. מידע שנוצר, נאסף או מוחזק על ידי הגופים המנויים בסעיף 14 לחוק לא נכנס כלל למכונה ואיננו עוסקים בו, מאחר שהוצא לחלוטין מגדר תחולתו של החוק, אך כל מידע אחר מוזרם אל תוך הצינור, חלקו נעצר על ידי מסננות מיוחדות בדמות סעיפים 8 ו-9 לחוק, משם המידע עובר למסננות נוספות בדמות סעיפים 11-10 ו-17 לחוק, ומכאן מוזרם המידע לאחר "טיהור" במלואו או בחלקו אל הצינור הראשי, או שמוחזר אחר כבוד אל המסננות של סעיפים 8-9 שם הוא נעצר (ראו תרשים הזרימה בסעיף 14 לפסק דיני בעע"מ 3300/11 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע [פורסם בנבו] (5.9.2012))."** (ההדגשות הוספו-ע'ב') (שם, פסקה 1 לפסק דינו של השופט י' עמית. יוער כי הדברים הובאו במסגרת דעת מיעוט, אך לא לעניין זה).

סעיף 14(א) לחוק חופש המידע קובע אפוא כי הגופים המנויים בו יוחרגו באופן מוחלט מחוק חופש המידע. בהתאם לדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע "אין להתעלם מכך שבפני מדינת ישראל עדיין ניצבות סכנות בטחוניות של ממש מצד גורמים עוינים, אשר עלולים לנסות לעשות שימוש בחוק

המוצע לצרכים העלולים לפגוע במדינה" (דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, 406). כפי שקבע גם בית המשפט המחוזי, תכלית ההחרגה המוחלטת היא ביטחונות. החוק אינו קובע סייגים להחרגה זו, ואין גם כל התייחסות לתוכנו של המידע המבוקש (סגל – הזכות לדעת, 234-235; עניין ג'ולאני, פסקה 4 לפסק דינו של השופט נ' הנדל (יוער כי הדברים הובאו במסגרת דעת יחיד, אך לא לעניין זה); עניין המוסד לביטוח לאומי, שם).

בהתאם לכך, ומשנקבע כי המידע המבוקש מצוי אצל השב"כ, לנוכח סעיף 14(א)(2) לחוק חופש המידע – החוק לא חל עליו, ולא חלה על המשיב חובה מכוח חוק חופש המידע לחשוף את היקף ההיתרים שניתנו על ידי ראש הממשלה להאזנות סתר ביטחוניות. משכך, על אף שהמשיב עודנו עומד כאמור על טענתו כי לא ניתן לגלות את המידע המבוקש אף משום סעיפים 9(א)1 ו-9(א)4 לחוק חופש המידע – אין כלל מקום להידרש, ובית המשפט המחוזי ממילא גם לא נדרש, לשאלת תחולתו של חיסיון המידע מכוח סעיף 9 לחוק, ובכלל זה לשאלות הנוגעות לעמידה בנטל הוכחה כפי שטענה המערערת." (ההדגשות אינן במקור, הח"מ)

14. הנה כי כן, כל בחינה של יתר סעיפי החוק, יפה היא רק ביחס למידע שנכנס בגדרו והיא אינה נוגעת כאמור למידע שהוחרג ממנו. משאמרנו זאת, ואך כאמור בבחינת למעלה מן הצורך, נעבור כעת לסקירת יתר הוראות החוק שיש להן נגיעה לענייננו.

15. סעיף 1 לחוק קובע כי לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות החוק.

16. יחד עם האמור, גם הזכות למידע, ככל זכות, אינה זכות מוחלטת אלא יחסית, והחוק מסייגה, בין היתר נוכח ההגדרה הרחבה שניתנה למונח "מידע" בסעיף 2 בחוק. האיזון שמתווה החוק בין הזכות לחופש המידע ובין זכויות ואינטרסים אחרים בא לידי ביטוי בעיקר בסעיפים 8 עד 14 בחוק, וכן בנוסחת האיזון המופיעה בסעיף 17(ד) לחוק (ר' דיון בעניין זה בעע"מ 3300/11 מדינת ישראל- משרד הביטחון נ' גישה (ניתן ביום: 5.9.12)).

17. סעיף 9(ב)(1) בחוק פוטר את הרשות מהחובה למסור מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידיה.

18. בפסיקה נקבע כי המבחן להתקיימות עילת חיסיון מכח סעיף זה הינו התקיימות ודאות קרובה לכך שגילוי המידע עלול לגרום לשיבוש ממשי בתפקודה התקין של הרשות הציבורית [עע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך (פורסם בנבו), בפסקה 7 לפסק הדין; עע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (פורסם בנבו), בפסקה 22 לפסק הדין].

19. סעיף 9(ב)(8)(א) בחוק קובע כי רשות רשאית שלא למסור מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק או שיש לה סמכות חקירה אם גילוי עלול לגרום לפגיעה בפעולות האכיפה הביקורת או בירור התלונות של הרשות (ר' למשל עת"מ 70473-06-20 **גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות ערך ירושלים ואח'** (ניתן ביום: 10.11.20); וכן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעת"מ 48298-10-18 **חגי גרוס נ' משטרת ישראל** (ניתן ביום 15.5.19) (להלן - **עניין גרוס**)).
20. סעיף 11 בחוק מוסיף וקובע כי אף מידע שהרשות רשאית או חייבת שלא למסרו, יש לגלותו אם ניתן לעשות כן תוך השמטת פרטים, התניית תנאים בדבר השימוש במידע וכיו"ב.
21. סעיף 17(ג) לחוק קובע כי בית המשפט לא יורה על מסירת מידע העלול לפגוע בזכויות צד שלישי, אלא לאחר שנתן השלישי הזדמנות להשמיע את טענותיו.
22. סעיף 17(ד) לחוק קובע נוסחת איזון, לפיה רשאי בית המשפט הדין בעתירה על החלטת רשות לפי החוק להורות על גילוי מידע מהסוג הנזכר בסעיף 9 לחוק, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה.

עמדת המשיבה

23. בפתח עמדת המשיבה, יצוין כי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), תשנ"ו-1996 (להלן - **חסד"פ אמצעי זיהוי**), מסמיך את משטרת ישראל לאסוף מידע ביומטרי (הכולל טביעות אצבע, נתוני דנ"א ותצלום פנים), לשמור את המידע במאגר ולעשות בו שימוש לתכליות המנויות בחוק: חקירת עבירות וניהול הליך פלילי; מניעת ביצוע עבירות או סיכולן; אימות או בירור זהות אדם או גופה.
24. חסד"פ אמצעי זיהוי קובע את התנאים להכללת נתוני זיהוי במאגר וכן את התנאים לביצוע השוואה בין נתוני זיהוי הנמצאים בידי המשטרה לבין נתוני הזיהוי הכלולים במאגר. בהתאם להוראות החוק, חטיבת הזיהוי הפלילי במשטרה, מבצעת השוואה בין נתונים ביומטריים הנאספים מזירות עבירה או ניטלים מחשודים, לבין נתונים ביומטריים במצויים במאגר, זאת כאמור, בהתאם לתכליות הקבועות בחוק.
25. העתירה שלפנינו עוסקת בבקשה לקבל מידע הקשור לטכנולוגיה לזיהוי פנים שבה, סבורה העותרת, נעשה שימוש על ידי משטרת ישראל ובכלל זה מידע בעניין:
- א. האם נעשה שימוש בטכנולוגיה לזיהוי פנים; האם יש כוונה לעשות שימוש בטכנולוגיה לזיהוי פנים; העתק מנהלי המשטרה לשימוש בטכנולוגיה לזיהוי פנים; העתק מהסכם התקשרות לאספקת הטכנולוגיה למשטרה ע"י ספק חיצוני; האם המשטרה נעזרת בטכנולוגיית זיהוי פנים של השב"כ בעבודתה; האם המשטרה נעזרת בטכנולוגיית זיהוי פנים של הצבא או גורמים ביטחוניים אחרים בעבודתה; האם נעשה שימוש בטכנולוגיה לזיהוי פנים בשנה האחרונה לצורך אחד מאלה - זיהוי חשודים בביצוע עבירה, זיהוי עדים או מעורבים באירוע נחקר שאינם חשודים, קבלת התרעה בזמן אמת, על הימצאותו של אדם במקום מסוים, קבלת מידע על זהותם של אנשים בהפגנות/עצרות/משמרות מחאה, קבלת מידע על זהותם של אנשים באירועי ספורט או התקהלויות אחרות, קבלת מידע על אנשים המגיעים למקום מסוים שהוא יעד משטרתי; נתונים על מספר

הפעמים שבהם המשטרה פעלה לזהות אדם באמצעות טכנולוגיה לזיהוי פנים בשנה האחרונה וכמה מהן נעשו בצו בית משפט; האם המשטרה עושה שימוש בטכנולוגיה לזיהוי אוטומטי של רגשות; האם המשטרה עושה שימוש בטכנולוגיה לזיהוי אוטומטי של התנהגות חריגה – נא לפרט;

ב. האם המשטרה השתמשה בשנה האחרונה בטכנולוגיה לזיהוי פנים לצורך זיהוי אנשים שתועדו במצלמות אבטחה במרחב הציבורי; האם המשטרה פעלה בשנה האחרונה לזהות אנשים ממצלמות אבטחה במרחב הציבורי באמצעות טכנולוגיה לזיהוי פנים של גורמים אחרים כמו השב"כ והצבא וכמה פעמים; האם הציבה המשטרה מצלמות משלה במרחב הציבורי המותאמות לטכנולוגיה לזיהוי פנים; רשימת כל הנקודות בהן מוצבת מצלמה כזאת; האם המשטרה מקבלת התרעות בזמן אמת על אנשים שזוהו באמצעות טכנולוגיה לזיהוי פנים במצלמות רחוב; פרטים אודות הגורם האחראי על התקנת מצלמות אלו ותפעולן; במקרה שיש מצלמות בשטח של רשות מקומית כלשהי האם הרשות המקומית מיודעת על התקנת מצלמות אלו; האם המשטרה מציבה שילוט על קיומה של מצלמה בעלת יכולת זיהוי פנים; האם המשטרה נעזרה בשנה האחרונה ברחפנים בעלי מצלמות המותאמות לטכנולוגיה לזיהוי פנים – כמה רחפנים כאלה נמצאים בשימוש המשטרה; כמה פעמים פעלה המשטרה בשנה האחרונה לזיהוי אדם באמצעות רחפן וטכנולוגיה לזיהוי פנים.

ג. פירוט מאגרי התמונות שלמשטרה גישה אליהם ללא צו שופט; פירוט מאגרי התמונות שלמשטרה גישה אליהם רק באמצעות צו שופט; פירוט מאגרי התמונות שלמשטרה גישה אליהם שניתן לנתח את התמונות בהן באופן דיגיטלי ולהוציא נתונים ביומטריים או נתוני זיהוי אחרים; פירוט פעולות שביצעה המשטרה בחמש השנים האחרונות לדיגיטציה של מאגרי תמונות או לעיבוד תמונה לצורך הפקת נתונים ביומטריים או נתוני זיהוי אחרים; זהות הגורם מנהל מאגר התמונות; פרטים אודות המידע הנשמר במאגר התמונות מלבד שם המצולם; זהות הגורמים בעלי הגישה למאגר התמונות; האם מאגרי התמונות נרשמו כמאגרי מידע- פירוט מספר המאגר.

26. כבר בפתח הדברים יודגש, כי בקשת המידע, רובה ככולה, נוסחה למעשה בצורת "שאלון". כלל השאלות שאינן מתייחסות ל"מידע", כהגדרתו בסעיף 2 לחוק, היינו "מידע המצוי ברשות ציבורית והוא כתוב, מוקלט, מוסרט מצולם או ממוחשב", אינן מהוות למעשה בקשה לקבלת מידע כאמור בחוק, ועל כן דינן להידחות מטעם זה בלבד. חוק חופש המידע לא נועד על-מנת ליצור מסלול להגשת "שאלונים" לרשות מינהלית. נפנה בעניין זה לפסק-דינו של כב' השופט סולברג בעת"מ (י-ם) 1084/07 משה קורדובה נ' עיריית ירושלים (29.6.2008):

"הזכות לקבל מידע, המורמת על נס בסעיף 1 לחוק, נפרטה לפרוטות בסעיפים שלאחריו. 'מידע', על-פי הגדרתו בחוק, הוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב", ולגבי 'קבלת מידע' קובע החוק, "לרבות עיון, צפיה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או קבלת מידע בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע וצורת החזקתו". על-פי נוסחו, נוקט הסעיף לשון מרחיבה. לכאורה הוא בא לרבות ולא למעט. אולם אין להתעלם גם ממה שאין בו בסעיף. יש לשים לב לכך שהוא מתייחס אך ורק למידע קיים, ויהא הפורמט בו הוא שמור כאשר יהא. מידע שאינו קיים בידיה של הרשות, ולשם הצגתו הוא צריך לעבור עיבוד והפקה, פוטר סעיף 7(ה) לחוק את הרשות מלתתו: "המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית ואין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש". כבר נאמר על כך, בעע"ס 1825/02 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות, פ"ד נט(3), 726, כי "אין מקום שנורה,

לטעמי, למערערת 'לייצר' חישובים, בהנחה שהחישובים המקוריים, בין אם נעשו על גבי תוכנת אקסל ובין אם נעשו באופן אחר, אינם עוד בנמצא"....

ככלל, החוק לא בא להטיל על הרשות את החובה להשיב לשאלונים, ובכך למסור את המידע האצור בנבכי מוחותיהם של פקידיה. על-פי החוק, זכותו של האזרח לקבל מידע איננה כוללת את הזכות להורות לפקידי הרשות לערוך עבודות מחקר, ולדרוש מהם לייצר מסמכים שאינם קיימים. דומני שמסקנה זו מתיישבת היטב גם עם ההיגיון וניסיון החיים, שהרי הענקת זכות כזו לאזרח צפויה להטיל על פקידי הרשות עומס אין-סופי." (ההדגשה אינה במקור, הח"מ)

27. לאור האמור, יש לדחות על הסף את העתירה בכל הנוגע לחלקים של הבקשות שעניינם שאלות בעניין "ידע" להבדיל מ"מידע" כהגדרתו בחוק.

28. אף בהתייחס לחלקי הבקשה הנוגעים למידע כהגדרתו בחוק, דין העתירה להידחות, היות שעניינה של הבקשה (בחלקים אלו) במידע המוחרג מתחולת החוק לפי סעיף 14(א)(9) לחוק.

29. מבלי שיהא בכך כדי לאשר את קיומו או העדרו של מידע בנושא, יובהר, כאמור בהחלטה, כי המידע המפורט בבקשות הוא מידע שככל שקיים, נוצר, נאסף או מוחזק בידי מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל. כעולה מתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי) (המאגר ואבטחתו, עיון בו, מחיקה, ביעור והפקה חוזרת), תשס"ז-2007, האגף הממונה על תחום השוואת תצלומים הוא אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, ובאופן ספציפי – חטיבת הזיהוי הפלילי באגף. משכך, ענייננו במידע המוחרג באופן מוחלט, בהתאם להוראת סעיף 14 לחוק, מגדרי חוק חופש המידע. במצב דברים זה, לעמדת המשיבה, המידע המבוקש כלל אינו עניין לבית המשפט הנכבד לענות בו.

30. העותרת טוענת כי יש לפרש בצמצום את הוראת סעיף 14 בחוק ביחס למערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל דווקא וזאת במובחן מגופים אחרים שהוחרגו אף הם בגדרי סעיף 14 בחוק ובפרט שיש לקבוע כי "רק מידע המוחזק באופן בלעדי בידי מערכי המודיעין והחקירות חל סעיף 14(א)(9) ולעומת זאת, כאשר מדובר במידע המוחזק בידי גורמים רבים במשטרה, הסעיף לא יחול.

31. אין לטענת העותרת על מה שתסמוך. העותרת מפנה בעניין זה לה"פ 282/00 עציון נ' לוי סמנכ"ל למשרד לבט"פ (ניתן ביום 22.6.00) (להלן - עניין עציון) אלא שמה שנקבע בעניין עציון הוא כי אין להרחיב את תחולת החוק מעבר למתחייב על פי לשונו ובאופן ספציפי:

"סעיף 14 אינו מוציא מתחולתו של החוק עניינים הנוגעים באופן כללי לעבודת אחד הגופים החוסים בצלו, אלא רק מידע שנוצר, נאסף או מוחזק באופן בלעדי על-ידי אחד הגופים הללו.

כך, למשל, כאשר המזכירות הצבאית של ראש-הממשלה מכינה ניירות עמדה לקראת דיון אצל שר החוץ, ומעבירה ניירות עמדה אלה למשרד החוץ, יהיו אלה חסויים מתחולת החוק, אולם, ניירות העמדה שהוכנו, לקראת אותו דיון, על-ידי משרד החוץ – לא יהיו חסויים, בשל טעם זה בלבד, שגם המזכירות הצבאית של ראש-הממשלה הכינה לאותו הדיון נייר עמדה משלה.

כאשר מידע נוצר בידי גוף שאינו חסוי ומוחזק בידי שתי רשויות שלטוניות – האחת חסויה והשנייה אינה חסויה – לא ייחנה 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], תשל"א 1971-. אכן, ברוב המקרים שבהם המידע נוגע לפעילותו של גוף חסוי, הרי הוא נוגע גם לביטחון 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 מסוים, אין כדי להוציא את כל הדיון, על כל היבטיו, מתחולת החוק."

32. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר מפורשות כי "מאחר והגופים האמורים מייצרים מידע המועבר לעיון של רשויות אחרות, יש לקבוע גם, כי הסייג לתחולת החוק, חל גם על המידע שיצר או אסף גוף הפטור מתחולת החוק, אפילו אם הוא נמצא בידי רשות ציבורית אשר החוק חל עליה". ועוד, נקבע בעתמ-54247-04-15 **התנועה לזכויות דיגיטליות נ' משרד הפנים** (ניתן ביום: 31.7.19) כי "המבחן לחוק חופש המידע אינו "פיזי" ולא מתייחס לשאלה היכן מצוי המידע המבוקש; אלא הוא מבחן "מהותי" – בזיקה לשאלה, האם המסמכים נוצרו, נאספו או הוחזקו בידי הרשות הביומטרית בלבד".

33. יפים לענייננו דבריו של בית המשפט העליון בע"מ 1786/12 **אברהים ג'וליאני נ' מדינת ישראל-המשרד לבט"פ** (ניתן ביום: 20.11.13) (להלן- **עניין ג'וליאני**) נקבע כי :

ככלל, חשוב לחזור ולהזכיר כי כמו בהקשרים אחרים יש להיזהר מפרשנות מרחיבה לחריגים לתחולתו של חוק חופש המידע, שהרי גילוי המידע הוא הכלל ואילו החיסיון הוא החריג לו (ראו למשל: עניין פריד, בעמ' 137-140). אכן, חומר חקירה משטרתי נופל לגדרו של החריג הקבוע בסעיף 14(א)(9). אולם, לא כן כאשר מדובר בעיבוד של חומרים אלה על-ידי הפרקליטות או אף התביעה המשטרית. לא למותר לציין כי סעיף 14(א)(9) מתייחס במפורש למערכי המודיעין והחקירות, וזאת בשונה מן התביעה המשטרית, הנזכרת בסעיף 60 לחוק סדר הדין הפלילי כגורם מובחן שאילו אמורה להעביר המשטרה את חומרי החקירה שאספה. מסקנה זו נובעת מלשון החוק, אך יותר מכך, היא נובעת מתכליתו. כאמור, החריג המתייחס למערכת המודיעין והחקירות של משטרת ישראל לא נחקק עקב כך שהמידע המוחזק בידי מערך זה אינו מידע שלציבור אין עניין בו, אלא במטרה להגן על מידע מסווג, על שיטות חקירה ועל פרטיותם של הנוגעים בדבר, וכן כדי להבטיח את נכונותם של אזרחים לשתף פעולה עם חקירות המשטרה. כאשר מדובר בתמצית "מעוקרת" של עובדות תיק חקירה שנערכה בידי הפרקליטות ושאינה פוגעת בפרטיותם של המעורבים ואף לא חושפת מידע מסווג, הרי שהחלת החריג אינה מגשימה את תכלית החוק. ייתכן שבמקרים רבים לא יהיה מקום להעביר לנאשם גם תמצית עובדתית כאמור, אך זאת מטעמים הנוגעים ליעילות העבודה ולחשיבות הנודעת להטיל מגבלות על "מסעות דיג" של סניגורים. אולם, אין לומר שתוצרים אלה נופלים – הגדרתית – לגדרו של סעיף 14(א)(9), ולכן ההכרעה בכל הנוגע לגילויים תיעשה על פי בגדרו של חוק חופש המידע ועל-פי המבחנים שנקבעו בו לכך."

(ההדגשות אינן במקור, הח"מ)

34. הנה כי כן, מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידי מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל ודאי מוחרג מגדרי החוק. ככל שהמידע מצוי גם בידי גופים או גורמי משטרה שאינם מנויים בהוראת סעיף 14 לחוק, אין בעצם העובדה שהמידע מצוי גם בידי גורם כאמור כדי לאיין את תחולת הסעיף ככל שהוא נוגע למידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידי מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל. ודוק, ככלל ההחלטה מתחולת החוק אינה רק על הגופים המנויים בסעיף 14 לחוק, אלא גם על מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידיהם. דהיינו, מדובר במבחן כפול.

35. יפים לעניין זה דבריה של כב' השופטת ברק-ארז בעניין ג'וליאני בפסקה 26 לחוות דעתה כדלקמן :

"אכן, סעיף 14 לחוק חופש המידע קובע מפורשות כי החריגים שהוא קובע יחולו לא רק על מידע הנמצא בידי הגופים המוחרגים מן החוק, ובכלל זאת מערך המודיעין והחקירות של המשטרה, אלא גם על מידע ש"נוצר" על ידי גופים אלה. לפיכך, ברי כי חוק חופש המידע אינו חל ישירות על תיקי החקירה, בין אם הם הועברו לידי הפרקליטות ובין אם נותרו בידי המשטרה, ובקשות לקבל מידע מתוכם אמורות להיות מוכרעות בהתאם להנחית פרקליט המדינה (ולא במישרין על-פי חוק חופש המידע)".

36. עוד טוענת העותרת כי גם במצב בו יש תחולה להוראת סעיף 14 בחוק אזי עדיין חייבת הרשות לבחון את מסירת המידע גם שלא על פי החוק על פי שיקולים דומים כגון אלה המנויים בהוראות סעיף 10 ו-11 בחוק. משמעות טענה זו היא כי יש לבחון את המידע המוחרג מתחולת החוק על פי המבחנים הקבועים בחוק. כלומר, טענה זו מרוקנת מתוכן את כוונת המחוקק בהחרגת הגופים המנויים בסעיף 14 והמידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידיהם מתחולת החוק, ומחזירה אותם אל תוך גדר החוק "בדלת האחורית". מובן כי יש לדחות את הטענה, המנוגדת לשון החוק ולתכליתו.

37. מעבר לכך, טוענת העותרת כי גם במצב בו יש תחולה להוראת סעיף 14 בחוק אזי עדיין קיימת סמכות לבית המשפט לעניינים מנהליים לדון בהחלטה וזאת מטעמים שביעילות – ולכן לשיטתה, "יש להבהיר כי שיקול הדעת של הרשות המתבקשת למסור מידע לא מסתיים אם היא סבורה שסעיף 14 חל, אלא עליה לשקול את מתן המידע חרף תחולת הסעיף. החלטה זו כפופה לביקורת שיפוטית של בית המשפט לעניינים מנהליים".

38. לעמדת המשיבה, אין להלום טענה כזאת. סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים מוגבלת לנושאים המנויים בחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000, ובאופן ספציפי – הסמכות לדון בעתירות מינהליות מתוחמת לנושאים המנויים בתוספת הראשונה (ראה סעיף 5 לחוק). ברי כי ככל שיקבע שאין תחולה בעניין הנדון לחוק חופש המידע, המנוי התוספת הראשונה, בהעדר סעיף מסמך אחר בתוספת לחוק, אזי לא ניתן לטעון כי קמה לבית המשפט לעניינים מנהליים סמכות לדון בו. כזאת הובהר אף בעת"מ 10591-09-13 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד רוה"מ** (ניתן ביום 14.5.14):

"11. למען שלמות התמונה יצוין כי תחולת סעיף 14 לחוק חופש המידע על המידע המתבקש בעתירה אינה חוסמת בהכרח בעד העותרת ניסיונות חלופיים לקבלת המידע מכוה אפיקים נורמטיביים אחרים (השוו פרשת ג'וליאני; בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל, [פורסם בנבו] מיום 30.7.06; בג"ץ 6631/11 זעורה נ' משטרת ישראל, [פורסם בנבו] מיום 7.2.13; בג"ץ 6338/08 אורן נ' פרקליטות מחוז תל אביב, [פורסם בנבו] מיום 19.11.08; בג"ץ 2662/09 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה, [פורסם בנבו] מיום 4.1.11). אלא שבקשת המידע נשוא העתירה, וכמוה סמכותו העניינית של בית משפט זה, מוגבלות לחוק חופש המידע ואינן מתפרסות לעבר הסדרי גילוי ועיון שלבר חוק זה."

39. וכן ראה, עת"מ 17477-04-17 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים – הממונה על חוק חופש המידע ומשטרת ישראל (15.10.17, נבו). מבלי לגרוע מן האמור לעיל, בבחינת למעלה מן הצורך ולחילופין בלבד – תמשיך המשיבה ותטען כי המידע שהתבקש על ידי העותרת מכוון באורח ישיר לחשיפת שיטות ואמצעים בהם פועלת, או לא פועלת, משטרת ישראל האמונה על אכיפת החוק במדינת ישראל ומשכך, אפילו לא היה המידע מוחרג מגדרי החוק, הרי שהיו חלים עליו בנסיבות העניין, החריגים הקבועים בסעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(8)(א) לחוק, הנזכרים בהחלטת המשיבה, הקובעים כי:

”9(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

(1) מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;

...

(8) מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוייו עלול לגרום לאחד מאלה:

(א) פגיעה בפעולות האכיפה או הביקורת או בירור התלונות של הרשות...”

40. בהקשר זה יפים לענייננו אף דבריו של בית המשפט הנכבד מאת המותב הנכבד, בעניין חגי גרוס הנ"ל, במסגרתו נדונה בקשת מידע שהגיש עותר שאותו מידע, נדרש לו לדבריו, לצורך הליכים משפטיים בהם הוא מייצג נהגים אשר הועמדו לדין על יסוד דו"חות שהופקו מהמצלמה המוצבת במחסום מסוים וכך הוטעם בפסקה 7:

”כאמור לעיל, המשטרה מחליפה מעת לעת את מקום הצבת המצלמות בתוך עמדות הצילום. פשיטא, שחשיפת מיקומן של אותן עמדות צילום שבהן מוצבות בפועל מצלמות עלולה לפגוע ביכולת האכיפה של המשטרה, שהרי נהג אשר יעבור ברכבו ליד עמדת צילום ריקה ירשה לעצמו חלילה לנהוג במהירות מופרזת ללא חשש שיקבל דו"ח. בהמשך לכך, סבורני כי גם מסירת מידע לגבי כמות הדו"חות שמופקים מכל מצלמה, בחלוקה לחודשים ולאורך תקופה, כפי שמבקש העותר, עלולה לחשוף את מתכונת הצבת המצלמות על-ידי המשטרה בעמדות הצילום. כך, למשל, יתכן שיש עמדות מסוימות שכמעט אף פעם לא מוצבות בהן מצלמות, כך שעמדת הצילום משמשת להרתעה בלבד. המידע שמתבקש על-ידי העותר עלול לחשוף מידע זה. כמו כן, ניתן להניח שניוד המצלמות בין העמדות השונות איננו מקרי לגמרי, אלא הוא מבוצע על סמך תכנית עבודה מסוימת של המשטרה, המבוססת על שיקולים מקצועיים ומבצעיים. כך למשל, יתכן בהחלט שבעמדת צילום מסוימת בכביש מסוים מוצבת מצלמה רק בחודשי הקיץ בשעה שהתנועה באותו כביש ערה במיוחד לרגל החופש הגדול. ובדומה לכך ניתן לתאר מצב שבו בעמדות צילום אחרות מוצבות מצלמות דווקא בתקופת החורף ככל שיש ריבוי תאונות באותו כביש דווקא באותה תקופה. על כן חשיפת המידע במתכונת שמבקש העותר, עלולה לחשוף את שיטת הפעולה המשטרית ולפגוע ביכולת האכיפה של המשטרה. העובדה שהמצלמות לא בהכרח מנוידות באופן מקרי לחלוטין בין העמדות השונות היא גם התשובה לטענתו של העותר לפיה לא ניתן ללמוד מהנתונים המבוקשים ביחס לשנים 2017 ו-2018 דבר וחצי

דבר לעניין אופן נידוד המצלמות בשנת 2019. לא ניתן להניח כדבר מובן מאליו כי תכנית נידוד המצלמות השתנתה מאז 2016-2018, ולכן גילוי המידע לגבי שנים אלו יכול לפגוע באכיפת החוק גם בהווה."

41. יוער כי ערעור על פסק הדין שניתן בעניין חגי גרוס נדחה, בהמלצת בית המשפט העליון (ר' עע"מ 4285/19).

42. ככל שיהא צורך להרחיב אודות הסיכון הביטחוני והצורך להימנע מחשיפת שיטות פעולה ואמצעים שבשימושה או שאינם בשימושה של משטרת ישראל אזי, תבקש המשיבה לעשות כן **במעמד צד אחד ובדלתיים סגורות ואף להציג חוות דעת מקצועית בעניין** (ר' סעיף 17(ב) לחוק; וכן עת"מ (י-ס) 6019-08-14 **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' משרד התקשורת** (3.11.2014) (להלן- **עניין בזק**).

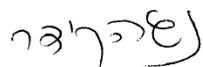
43. לאור כלל האמור לעיל, ועל רקע המציאות עמה מתמודדת משטרת ישראל במסגרת מילוי תפקידיה ובהם מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים ותביעתם לדין בקיום הסדר הציבורי ובהיבטים ביטחוניים ומהות המידע המבוקש, ההחלטה שלא למסור את המידע הינה סבירה בהחלט והיא אינה מקימה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד.

44. ועוד, ביחס למידע שהתבקש לקבלת העתק הסכם התקשורת של המשטרה עם ספק טכנולוגיה ומבלי שיהא בכך כדי לאשר או לשלול את קיומו של מידע כאמור – יוער כי כעולה מן הבקשה, העותרת מניחה שקיים הסכם התקשורת כזה. על כן, מוצאת המשיבה לנכון להפנות את בית המשפט הנכבד להוראת סעיף 17(ג) בחוק הקובעת כי לא ניתן ליתן פסק דין המורה על מסירת מידע העלול לפגוע בזכויות צד ג', אלא לאחר שניתנה לו האפשרות להשמיע את טענותיו לפני בית המשפט (ר' בעניין זה עע"מ 49/16 **רגב נ' דרוקר** (ניתן ביום: 10.2.16)).

45. מעבר לכל האמור לעיל, לא תוכל המשיבה להוסיף ולהרחיב במסמך גלוי. המשיבה תבקש, כי ככל שבית המשפט הנכבד ימצא לנכון לעשות שימוש בסמכות הנתונה לו מכוח סעיף 17(ב) לחוק, אזי יתאפשר לה להשמיע הסברים נוספים במעמד צד אחד ובדלתיים סגורות, ולהציג חוות דעת מקצועית ונימוקים מפורטים לעמדה. כאמור, בנסיבות העניין, בית המשפט מוסמך לקיים דיון במעמד צד אחד ובדלתיים סגורות, ובכלל זאת לעיין בחומר נוסף ככל ונדרש וזאת בהתאם להוראות סעיף 17(ב) לחוק (ראו **עניין בזק** שנזכר לעיל).

46. לאור כל המפורט לעיל, לעמדת המשיבה, בדין נדחו בקשות העותרת. לפיכך, בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה ולחייב את העותרת בהוצאות המשיב ובשכ"ט עו"ד.

לאור האמור לעיל, יש לדחות את העתירה תוך חיוב העותרת בהוצאות ושכ"ט עו"ד כדין.



נגה קידר, עו"ד

בפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי

ב"כ מדינת ישראל