



מדינת ישראל
The State of
Israel

The Jerusalem District Court
Chambers of Judge Moshe Bar-Am

בית המשפט המחוזי בירושלים
לשכת השופט משה בר-עם

7 נובמבר, 2018
כ"ט חשוון, תשע"ט

בדואר פנימי – באמצעות המסוף

לכבוד,
כב' השופט ד"ר יגאל מרזל
מנהל בתי המשפט
נשיא של בית משפט מחוזי
רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים

**הנדון: כתב מינוי לצוות לבחינת אופן פרסום החלטות הניתנות בפתקית
ובפרוטוקולים
מכתבך מיום 31.7.2018**

א.נ.,

על-פי כתב המינוי, מונו החתומים מטה כצוות לבחינת אופן פרסום החלטות הניתנות בפתקיות ובפרוטוקולים (להלן – **כתב המינוי** או **הצוות** או **ההחלטות**, בהתאמה). בהתאם, התבקש הצוות לבחון את אופן השימוש בהחלטות ומדיניות פרסומן, תוך בחינת היבטים יישומיים ואחרים, לרבות של חיסיון. הצוות התבקש לבחון את ההשלכות הגלומות בפרסומן של ההחלטות שכיום אינן מפורסמות לציבור הרחב, מלבד לצדדים להליך השיפוטי.

מתן ההחלטות במתכונת הנוהגת כיום מעוררת שאלות בהיבטים שונים, הן נוכח הדין הנוהג המחייב לכאורה פרסום כל החלטה, והן בנוגע להתנהלות גורמים שיפוטיים במקרים מסוימים בשעה שמתן החלטות על-דרך של פתקית זכו להתייחסות נציב תלונות הציבור על שופטים עקב תלונות שהגיעו לפתחו בעניינים

אלו. הצוות התבקש לבחון את אופן פרסום ההחלטות ולגבש את המלצותיו עד ליום
15.12.2018.

הצוות קיים דיון רחב, מעמיק ומפורט בסוגיות הרלוונטיות לאופן פרסום ההחלטות
ובא בהמלצות. עם זאת, בטרם יובאו המלצות הצוות, מצאנו להביא בתמצית את
הוראות הדין הרלוונטיות ואת ההשלכות החוקיות בעקבות מתן ההחלטות
במתכונת הנוהגת.

סקירת המצב המשפטי

סעיף 3 לחוק-יסוד: השפיטה קובע את עיקרון פומביות הדיון ולפיו "בית משפט
ידון בפומבי, זולת אם נקבע אחרת בחוק או אם בית המשפט הורה אחרת לפי
חוק". בית-המשפט העליון עמד על חשיבות עיקרון פומביות הדיון וקבע כי "...הינו
אחד העקרונות החוקתיים המרכזיים שביסוד שיטת המשפט שלנו. בשמירתו
טמונה, כידוע, אחת העורבות העיקריות לתקינותו של ההליך השיפוטי, הן בתחום
עשיית הצדק ובירור האמת, הלכה למעשה, והן בתחום מראית פני הצדק קבל עם
ועדה" (ע"פ 88/353 וילנר נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(2) 444, 451 (1991)). ביסוד
עקרון פומביות הדיון עומדים עקרון חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת (ע"א
2800/97 ליפסון נ' גהל, פ"ד נג(3) 714, 718 (1999)). "...פומביות הדיון מאפשרת
לציבור לקבל מידע על פעילויותיהן של הרשויות הציבוריות, ובהן בתי משפט
והרשות החוקרת" (בש"פ 5153/04 פלוני נ' ידיעות אחרונות בע"מ, פ"ד נח(6) 933,
938 (2004)) ובכך מתאפשרת ביקורת ציבורית על הרשויות "...שהיא מאבני היסוד
של המשטר הדמוקרטי" (ע"פ 11793/05 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ'
מדינת ישראל (5.4.06)). בשמירה על עקרון פומביות הדיון טמונה אחת העורבות
העיקריות לתקינותו של ההליך השיפוטי ולביצור אמון הציבור בבית המשפט. כפי
שנפסק "...לעקרון פומביות הדיון שני פנים: האחד, ניהול הדיון בדלתיים פתוחות,
כך שכל אחד מן הציבור רשאי לנכוח בדיון; והשני, היתר לפרסם ברבים את תוכנם
של הדיונים כחלק מזכות הציבור לדעת.... בימינו, חשיבותו העיקרית של עקרון
פומביות הדיון טמונה בהיבט השני שעניינו האפשרות לפרסם את דבר הדיונים
ותוכנם, ובכך להביאם לידיעת כלל הציבור" (בג"צ 258/07 ח"כ גלאון נ' ועדת
הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון 2006 (6.2.07)). פגיעה בעקרון
פומביות הדיון אפשרית רק מכוח עיגון מפורש בחוק (סעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה).

כפועל יוצא, קובע סימן ו' לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 (להלן – **החוק**) בסעיף 68(א) כי **"...בית המשפט ידון בפומבי"**. עם זאת, נקבעו חריגים שלפיהם רשאי בית-המשפט לדון בדלתיים סגורות בעניינים שונים שפורטו (סעיפים 68-70 לחוק) שאינם נוגעים לסוגיה שלפנינו ומטבע הדברים הצוות לא נדרש לדון בהם. בהמשך מדרג החקיקה מצוי מקור נורמטיבי נוסף הנוגע לענייננו.

בתקנות בתי-המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), תשס"ג-2003 (להלן – **תקנות העיון**), נקבע, כעקרון יסודי, בסעיף 2(ב), כי **"...כל אדם רשאי לעיין בהחלטות שאינן אסורות לפרסום על פי דין"**. תקנות העיון הותקנו לאור עקרון הפומביות הקובע שכלל דיוני בית המשפט, למעט אלה שהוחרגו על פי הוראה מפורשת בדין, פתוחים לציבור הרחב. עם זאת, נוכח האינטרסים הנוגעים בעניין, הסדירו התקנות את דרכי העיון בתיק בית-המשפט. תקנה 4 קובעת כי כל אדם רשאי לבקש לעיין בתיק בית-המשפט. לצד זאת, ככל זכות, גם זכות העיון איננה זכות מוחלטת ויש לאזנה אל מול זכויות ואינטרסים אחרים הראויים להגנה. הגורם השיפוטי שנדרש ליישום הוראות תקנות העיון יבחן את האיזון הנדרש בהתאם לשיקולים הרלוונטיים. בעניין זה נקבע, כי **"...בבואו לשקול בקשת עיון, ייתן בית המשפט את דעתו, בין השאר, לעניינו בתיק של המבקש, לעניינים של בעלי הדין ושל מי שעלול להיפגע כתוצאה מהעיון, וכן לסבירות הקצאת המשאבים הנדרשת לשם היענות לבקשה"**. בבג"ץ 5917/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל ועו"ד יעקב שמשי נ' שר המשפטים (8.10.2009) נקבע כי **"...נקודת המוצא הינה כי יש להתיר את העיון, ובהתחשב בנקודת מוצא זו, על בעל הדין המתנגד לעיון הנטל לשכנע כי אין להתירו. חובת ההנמקה המוטלת על מבקש העיון אינה הופכת נטל זה. לא הרי נטל הנמקה – במצב שבו נקודת המוצא היא לאפשר עיון – כהרי נטל שכנוע... על המתנגד לעיון להבהיר באופן מנומק וקונקרטי כיצד הוא עלול להיפגע ממתן זכות העיון: 'בהיעדר הסבר קונקרטי באשר לפגיעה העלולה להיגרם כתוצאה מחשיפתם של מסמכים ספציפיים, יש לאפשר את העיון' (ראו עניין גל; בג"ץ 10076/02 ד"ר רוזנבאום נ' נציב שירות בתי הסוהר ([פורסם בנבו]), 22.8.2005))"**.

כאמור לעיל, הקשיים המתעוררים במתן ההחלטות במתכונת הנוהגת, נדונו על ידי נציב תלונות הציבור על שופטים, ראו למשל תמצית החלטת הנציב מיום 02.06.16 (מספר 310/16 מחוזי). כמו כן, ראוי להפנות להחלטת בית המשפט העליון שניתנה בעת האחרונה על ידי כב' הרשמת שרית עבדיאן רע"א 10216/17 אלי בצלאל זיו נ'

עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 4.9.18), לפיה, נדרש בית המשפט לבעייתיות במתן פסק-דין בפרוטוקול הדיון והמצאת פסק-הדין לגורמים הרלוונטיים בתיק.

הצגת הבעיה

הינה כי כן, על-פי הדין הנוהג קיימת חובת פרסום של החלטות. מאידך, ההחלטות במתכונת הנוהגת כיום, על דרך של פתקית, או בפרוטוקול, במהלך דיון אינן מפורסמות לציבור הרחב, כנראה בשל כך שפרסום לא מבוקר של ההחלטות מניב מיניה וביה פרסום פרטים מתוך התיק ועלול לעמוד, במקרים מסוימים, בניגוד להסדר הקבוע בתקנות העיון, אשר מחייבות הגשת בקשה מוקדמת לעיון בתיק.

על-רקע האמור, התכנס הצוות ובחן את השלכות החוקיות והמעשיות הנוגעות לאופן פרסום ההחלטות.

ישיבות הוועדה

ביום 13.9.2018 התכנס הצוות לישיבה ראשונה, במהלכה הוצגה הבעייתיות הכרוכה במצב הקיים, לפיו אף שקיימת חובת פרסום ההחלטות על-פי הדין, אלה אינן מפורסמות, כעניין שבשגרה. הצוות עמד על השימוש היעיל והנוח בפתקית ובחן דרכים שונות לפרסום ההחלטות. הצוות נדרש לסוגי ההחלטות ועל כך שהחלטות טכניות, לרבות אלה שניתנות במהלך דיון בהליך משפטי במסגרת הפרוטוקול אינן מצדיקות את פרסומן. בסיום הדיון הגיע הצוות למסקנה, כי יש חשיבות להבחנה בין החלטות טכניות למהותיות, אשר רק אלה המהותיות מצדיקות את פרסומן. בהקשר זה נקבע, כי המחלקה המשפטית תערוך חוות-דעת משפטית בסוגיה, האם על פי הדין הנוהג, ניתן לפרסם החלטות מהותיות, בלבד.

הצוות התכנס לישיבה נוספת ביום 17.10.2018. במהלך הישיבה עמד הצוות על הרציונל של פרסום ההחלטות ועל החובה הקיימת בדין לפרסומן. הצוות נדרש להבחנה שבין החלטות טכניות להחלטות מהותיות וסבר שיש הצדקה לפרסום החלטות מהותיות בלבד. עמדה זו נתמכה על ידי היועצים המשפטיים. בהמשך, עמד על אופן פרסום ההחלטות המהותיות ונמצא כי אין מניעה טכנית לפרסומן על דרך של מסמך נפרד שאיננו כולל פרטים מתוך תיק בית המשפט. במהלך הדיון נמסר על ידי הגורמים המקצועיים כי אין מניעה עקרונית לחולל מסמך חדש בעקבות החלטה שתיתן על-ידי הגורם השיפוטי בתיק, בפרוטוקול הדיון או בפתקית. עם זאת,

הסכימו חברי הצוות שאין הצדקה לפרסום החלטות טכניות, בעיקר כאלה שניתנות תוך כדי הדיון בגדר הפרוטוקול, כמו גם החלטות טכניות שניתנות בפתקית. בהקשר זה מסרו הגורמים המקצועיים כי ניתן לסמן "בחלון" שנפתח על גבי המסמך, כל החלטה, כהחלטה מהותית (שלאחריה יידרש הגורם השיפוטי להגדיר את רמת החיסיון), או טכנית שלאחריה המערכת תזהה את סוג ההחלטה (ובהתאם לסימון תדע המערכת להבחין בין החלטה מהותית לטכנית וכפועל יוצא לפעול בהתאם). ככול שהגורם השיפוטי יסמן את ההחלטה כמהותית, תחולל המערכת מסמך חדש, נפרד, שיכלול את תוכן ההחלטה בלבד, כפי שהיא ניתנה על-ידי הגורם השיפוטי ללא כל שינוי (עם זאת, המסמך יכלול פרטי מידע שונים באשר לזיהוי התיק והצדדים ולא ייחתם אלקטרונית. בנוסף, יקבל זיהוי שונה על מנת שניתן יהיה לנהלו בתיק לצד מסמך ההחלטה בפתקית).

בעניין החלטות הניתנות בפרוטוקול הדיון, יש צורך בהתערבות יזומה של הגורם השיפוטי או גורם אחר מטעמו שיחולל מסמך נפרד להחלטה. עניין זה עשוי לעורר קשיים מעשיים בניהול הדיון. לפיכך, נשקלו חלופות אחרות. הוסכם על דעת כל חברי הצוות, כי החלטות ביניים במהלך דיון יסווגו, כברירת מחדל, כהחלטות טכניות (בכפוף להחלטה אחרת של הגורם השיפוטי) וכאלה לא יפורסמו. ההחלטה בסוף הדיון, תסווג, ככלל, כהחלטה מהותית, ותפורסם. כך בעניינים אזרחיים.

בעניינים פליליים לא נמצא פתרון טכני לפיו ניתן לחלץ מהחלטות הגורם השיפוטי את הפרטים המזהים בטרם פרסום ההחלטה, עניין שעלול לגרום לפגיעה בפרטיות של הגורם שפרטיו ניתנים בגדר ההחלטה (בין אם נאשם ובין אם גורמים אחרים שפרטיהם דרושים בגדר ההחלטה – כמו בהחלטות מעצרים). בהקשר זה הובאה הטענה, כי בטרם גיבוש המלצה בכל הנוגע להליכים פליליים, יש מקום לשמוע את עמדתם של גורמים רלוונטיים נוספים, לרבות הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין. בנסיבות אלה הוסכם כי המלצות הצוות יתייחסו להליכים אזרחיים בלבד, כאשר בעניינים פליליים, נוכח החשש לפגיעה בפרטיות, כאמור, ייבחן הנושא בנפרד במועד אחר.

יוער, כי הצוות לא נדרש להחלטות חסויות על-פי דין, שבעניינן קיימת הוראה מפורשת על חיסיון ההחלטה או פרטים בתיק ובעניינים אלו קיים הסדר מפורט וממצה שאין צורך להידרש אליו.

בנסיבות אלה ועל-מנת להתמודד עם הבעייתיות הקיימת מצד אחד והחובה הלכאורית שבדין לפרסום כל החלטות באשר הן, מצד שני, ממליץ הצוות לקבל את חוות דעתם של היועצים המשפטיים של הנהלת בתי המשפט (שהובאה בעל-פה והוסכם כי תצורף להמלצות). על פי חוות הדעת, יש לעשות הבחנה, על דרך של פרשנות תכליתית לדין הקיים בין החלטות טכניות למהותיות, לפיה קיימת חובת פרסום של החלטות מהותיות, בלבד.

המלצות:

על יסוד כל האמור, בא הצוות בהמלצות, כדלקמן:

בעניין פרסום פתקיות:

כאשר נדרש הגורם השיפוטי ליתן החלטה בתיק המתנהל לפניו, על-דרך של החלטה עצמאית או החלטה בגדר בקשה של מי מהצדדים בתיק ומקום בו סבור הגורם השיפוטי כי יש הצדקה ליתן החלטה על-דרך של פתקית, תעמוד לפניו האפשרות לקבוע אם מדובר בהחלטה מהותית או טכנית על דרך של סימון בחלונית. כמו כן, מאחר וההחלטות מסווגות אוטומטית כחסויות, עקב השינוי, יהיה צורך להוסיף חלונית שמאפשרת לגורם השיפוטי לקבוע את רמת החיסיון.

כאשר הגורם השיפוטי יסמן את ההחלטה כהחלטה מהותית, המערכת תחולל מסמך נפרד אשר יביא את תוכן ההחלטה שניתנה בפתקית על-דרך של מסמך נוסף נפרד, באופן שהמסמך יוגדר כ- "העתק החלטת בית-המשפט מיום ___" מבלי שייערך בה כל שינוי מעבר להחלטה שניתנה על-ידי הגורם השיפוטי. יש להוסיף על גבי ההעתק – "בכל מקרה, הנוסח המחייב הוא זה שבהחלטה החתומה על ידי השופט".

המסמך הנפרד יפורסם בדרך הנוהגת כיום בעניינין של החלטות שניתנות מלכתחילה במסמך נפרד. בכל הנוגע לצוות השיפוטי ולצדדים, ההחלטה בפתקית תישאר בנט המשפט כפי שהיא כיום – על גבי הבקשה. ההעתק לפרסום יתויק בתיק הנייר ב"מסמכים לא מהותיים".

בעניין פרסום החלטות הניתנות בפרוטוקול תוך כדי דיון בהליך שיפוטי :

בעניין פרסום החלטות הניתנות במהלך הדיון, בפרוטוקול, ממליץ הצוות לראות כברירת מחדל, בהחלטות הביניים שניתנות תוך כדי הדיון, כהחלטות טכניות, אלא אם כן יסבור הגורם השיפוטי כי החלטה שנדרש לה במהלך הדיון הינה החלטה מהותית, או אז בעת החתימה האלקטרונית, תיפתח חלונית עם כל ההחלטות ממהלך הדיון והשופט יוכל לסמן מה מהותי (שיפורסם) ומה טכני (ולא יפורסם).

לחלופין, יורה הגורם השיפוטי לקלדנית לפתוח מסמך נפרד בסיום הדיון. הקלדנית תקליד את תוכן ההחלטה בזמנה הפנוי, אשר תועבר לחתימת השופט. בנוסף - גם על גבי החלטה כזו יש לציין "העתק של החלטה מפרוטוקול הדיון מיום ____".

עם זאת, ככלל, החלטות בסוף הדיון יחשבו כהחלטות מהותיות, אלא אם יקבע הגורם השיפוטי אחרת והחלטות אלו יפורסמו על-דרך של מסמך נפרד במתכונת שהובאה לעיל.

סייג – הליכים פליליים:

הצוות סבור שבכל הנוגע לעניינים פליליים יש להידרש לנושא והבעייתיות הכרוכה בפרסום החלטות בעניינים אלו, בנפרד ובמתכונת מורחבת, שתביא לידי ביטוי את עמדת הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין.

הצוות מודה למנהל בתי-המשפט.

כב' השופט טל לוי-מיכאלי
סגנית נשיא בית-משפט השלום
תל-אביב

כב' השופטת הדס יהלום
סגנית נשיאה,
בית-המשפט האזורי לעבודה
תל-אביב

כב' השופט משה בר-עם
בית-המשפט המחוזי י-ם

מר מאיר רכטר
ראש אגף בכיר מערכות
מידע ומחשוב,
הנהלת בתי המשפט

גבי שלומית לוי-לביא,
סמנכ"לית בכירה
חטיבת תפעול ומזכירויות,
הנהלת בתי המשפט

עו"ד ברק לייזר
היועץ המשפטי למערכת
בתי-המשפט,
הנהלת בתי המשפט

מר ירדן ירדני,
אגף בכיר מערכות מידע
ומחשוב,
הנהלת בתי המשפט