



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

1

לפני כבוד השופט אילן ש' שילה, סג"נ

העותרת הוצאת עתון הארץ בע"מ
באמצעות ב"כ עו"ד טל ליבליך

נגד

המשיבים 1. שירות בתי הסוהר
2. הממונה על יישום חוק חופש המידע בשירות בתי הסוהר
3. מדינת ישראל - משרד רווחה ושירותים החברתיים
4. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד הרווחה
באמצעות ב"כ עו"ד ליפז סרוסי

2

3

פסק דין

4

5

עתירה לקבלת מידע על פי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק").

6

7

העתירה, התשובה ועיקר טענות בעלי הדין

8

1. העותר, עיתון "הארץ", מבקש לקבל פירוט מלא של שמות המוסדות והגופים (להלן: "המוסדות") שאליהם מופנים כיום, לצורך נשיאה בעונש, מי שהורשעו ונידונו לעונש של מאסר בתנאי עבודות שירות, וכן מי שנידונו, לעתים אף ללא הרשעה, לעונש של שירות לתועלת הציבור (להלן: "המידע").

10

11

12

13

2. המשיבים הם הממונה על עבודות שירות בשירות בתי הסוהר, ומשרד הרווחה ושירותים החברתיים, אשר באמצעות שירות המבחן עוסק בהסדרת שירות לתועלת הציבור. העתירה הוגשה גם נגד הממונים על יישום חוק חופש המידע במשרדים הרלוונטיים. המשיבים (שיכנו להלן גם: "המדינה") מתנגדים לעתירה, בטענה שמסירת המידע עלולה לשבש את התפקוד התקין של הרשויות הציבוריות.

16

17

18

19

3. העותר מסביר את עניינו במידע, הדרוש לו לצורך הכנת כתבה, בעצם עיסוקו כעיתון, הרואה עצמו "כמי שמוטלת עליו חובה ושליחות להביא לידיעת הציבור מידע שיש לציבור תועלת ועניין בידיעתו", ובזכות הציבור לדעת. העותר מוסיף כי הפנייתם של נידונים לעבודה, בין עבודות שירות בין שירות לתועלת הציבור, מעניקה למוסדות הטבה של קבלת עבודה ללא תשלום, והוא מבקש לבחון אם הטבה זו מחולקת באופן שוויוני וללא העדפה.

23

24

25

העותר פנה לדוברי המשיבים בבקשות לקבל את המידע (נספחי א' לעתירה). המשיב 1 השיב במלים כלליות שבהן פירט דוגמאות לתחומי עיסוק של המוסדות המעסיקים עובדי שירות,

26



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1 כגון "תחזוקה וניקיון, עבודות הקשורות במתן שירות לנזקקים כמו: הגשת מזון, עבודות
2 מטבח וכיו"ב, עבודות הקשורות בניוד חולים ונזקקים, עבודות משרדיות וכיו"ב". המשיב
3 1 הביא כמה דוגמאות כלליות למקומות תעסוקה, כגון "בתי חולים, בתי תמחוי, מועצות
4 אזוריות ועיריות" (נספח ב-1 לעתירה). דוברת המשיב 3 ענתה אף היא תשובה כללית, שלא
5 כללה דבר מהמידע המבוקש, והפנתה את העותר לממונה על חוק חופש המידע במשרד
6 הרווחה (נספח ב-2). בשלב זה פנו באי כוח העותר למשיבים (נספחי ג').
7
8 דובר המשיב 1 השיב במכתב שבו דחה את הדרישה למידע מטעמים המפורטים במכתבו
9 מיום 8.5.11 (נספח ד'). עיקרם של טעמים אלו: "חשיפת פרטי המעסיקים עלולה לגרום
10 חלילה להפעלת לחצים על הגופים הנ"ל (המוסדות המעסיקים – אש"ש) להעסקת עובד
11 שירות כזה או אחר, על כל הנובע ומשתמע מכך לרבות שימוש באיומים, הצעות שוחד
12 וכיו"ב. ... בנוסף ומעל לצורך נציין כי מדובר במספר לא מבוטל של מעסיקים שרבים
13 מתוכם מעדיפים לשמור על פרטיותם ואנונימיות".
14
15 דוברת המשיב 3 השיבה במכתב שפירט דברים על העונש של שירות לתועלת הציבור ואופן
16 יישומו ובסיכום דחתה את הפנייה בנימוק: " ... מאחר ומדובר בתוכניות המותאמות
17 אישית לכל נאשם על בסיס פרמטרים רבים, אין רשימת מסגרות קבועה אותה ניתן
18 להציג".
19
20 4. בזמן שהעתירה הייתה תלויה ועומדת, ביקשה המדינה לפעול לפי סעיפים 13(א) ו-17(ג)
21 בחוק, ולפנות לצדדים שלישיים, היינו המוסדות המעסיקים, כדי לקבל את עמדתם
22 למסירת המידע לעותר. בישיבת יום 26.9.11 אישרתי למדינה לפעול עפ"י בקשתה. ביום
23 28.11.11 הגישה המדינה תגובה לעתירה (כאשר בישיבת יום 5.12.11 הסכימה כי התגובה
24 תחשב תשובה (פר' עמ' 3 ש' 12)).
25
26 זו תמצית טעמי המדינה להתנגדותה, כפי שפורטה בתשובתה:
27 "מעריך עבודות השירות", כך בלשון תשובת המדינה שצירפה במונח זה את שני סוגי
28 העונשים לאחד, תלוי בנכונותם של המוסדות, לרבות מוסדות פוטנציאליים שייתכן ואפשר
29 לגייסם למעריך עבודות השירות, להעסיק עבריינים שהוטלו עליהם עונשים. כל פגיעה
30 בנכונות המוסדות עלולה לפגוע בעצם אפשרויות הענישה במעריך עבודות השירות, ובכך
31 להגדיל את הצפיפות בבתי הסוהר ואת עלויות הענישה למשלמי המס. פגיעה שכזאת תשפיע
32 לרעה גם על סיכויי השיקום של נידונים, ותגדיל את שיעור העבריינות החוזרת. כאן אולי
33 המקום להסתייג מהשימוש שעושה המדינה במונח "מעריך עבודות השירות", שאותו טבעה
34 ככול הנראה לצורכי עתירה זו, ומהתעלמותה בהקשר זה של המדינה מההבדלים היסודיים
35 שבין שני סוגי העונשים, בין סוגי הנידונים שעליהם הם מוטלים ובין דרכי הענישה



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1 והנשיאה בעונש. אף על פי שכשיטת המדינה אשתמש אף אני במונח זה, אצביע להלן על
2 ההבדלים הללו שעשויים היו אף להשפיע על התוצאה.
3
4 בעקבות הפנייה למוסדות, ולאחר קבלת תשובותיהם לפנייתה, מסרה המדינה כי רבים
5 מהמוסדות הודיעו שהם מתנגדים לפרסום שמותיהם כמי שמעסיקים נידונים, וכי "אחת
6 הטענות שעלתה בתשובת המוסדות שהתנגדו הייתה כי ככל ששם המוסד יפורסם, יפסיק
7 המוסד להעסיק עובדי שירות" (סע' 20 בתשובה). עם זאת "אחוז המוסדות שלא התנגדו
8 למסירת המידע, עולה על אחוז המוסדות שהתנגדו למסירת המידע" (סע' 20). קיים חשש
9 אצל המוסדות, כי פרסום שמם יביא לפגיעה במוניטין שלהם, "בגלל היחס המנוכר בחברה
10 לעבריינים". בכך תיפגע הפעילות השוטפת של המוסדות, אשר המטופלים בהם ירתעו
11 מקבלת שירותיהם. נטען כי חשיפת שמות המוסדות עלולה להביא לזיהוי נידונים הנושאים
12 בעונשים, ולפגוע בשיקומם וביכולתם להשתלב באופן נורמטיבי בחברה; "צנעת הפרט של
13 עובדי השירות במקרה זה קריטית להצלחת השיקום". עוד נטען, כי חשיפת שמות
14 המוסדות עלולה לגרום להפעלת לחצים עליהם, לרבות שימוש באיומים והצעות שוחד.
15 רבים מהמוסדות הם מוסדות המחויבים בסודיות וחיסיון של המטופלים בהם (כגון
16 מוסדות שיקומיים, פנימיות, מקלטים ועוד).
17
18 בסיכום הדברים שבכתב התשובה נאמר כי המשיבים ניהלו דיון נרחב ומעמיק, במסגרת
19 פרקליטות המדינה, והגיעו למסקנה כי מהטעמים דלעיל, ולנוכח החשש לפגיעה בתפקוד
20 התקין שלהם בכל הקשור במערך עבודות השירות, הם מתנגדים לעתירה.
21
22 אוסיף כאן כי המדינה אינה חולקת שהעותר רשאי ויכול לקבל את המידע שהוא מבקש,
23 אלא שהדבר כרוך בהוצאה ניכרת והקדשת עובדים וימי עבודה רבים לאיתור תיקי בתי
24 המשפט ועיון בהם. אין בדברים אלו כדי לשנות מעמדת המדינה, העומדת על התנגדותה
25 לעתירה.
26
27 העותר משיב כי הזכות לחופש המידע ואינטרס הציבור לדעת גוברים, במקרה זה, על החשש
28 לשיבוש התפקוד התקין של המשיבים, או לפגיעה ביכולתם למלא את תפקידיהם. העותר
29 מוסיף שטענות המדינה הן טענות בעלמא, שאינן מפורטות עובדתית, וכי אין יסוד עובדתי
30 בתשובת המדינה, המאפשר להסיק את המסקנות לדינא שהיא מבקשת להסיק. עוד העותר
31 מציין כי רובם של המוסדות לא התנגדו לחשיפת שמותיהם, ולמצער היה על המדינה
32 להמציא מידע לגבי אותם מוסדות שאינם מתנגדים לחשיפת שמם.
33



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

6. המדינה מסרה נתונים נוספים רלוונטיים כדלקמן: "עובד שירות מחויב לעבוד חמישה ימי עבודה בשבוע, שמונה שעות עבודה רצופות ביום...". מי שנידון לשירות לתועלת הציבור עובד עבודות בקהילה, בשעות הפנאי שלו וללא שכר, במשך כמות שעות שקבע בית המשפט.

4

5 בית משפט הגוזר עונש של עבודות שירות, או עונש של שירות לתועלת הציבור, מקבל חוות דעת של הממונה על עבודות שירות, או של שירות המבחן למבוגרים, ואלו ניתנות, בין השאר, לאחר בחינת קריטריונים "הכוללים את העבירה שבה הורשע הנדון, הרשעות קודמות, חוות דעת מגורם טיפולי, צו פיקוח לפי חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין, צו הרחקה מכוח חוק ... מניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים ..." (סעי' 31 בתשובה).

11
12

דיון והכרעה – מבוא

7. בימים אלו חוגגים אנו חצי יובל שנים לענישה בדרך של עבודות שירות במקום מאסר, עונש שנחקק לראשונה בתיקון 21 בחוק העונשין, בשנת 1987. תיקון אחר בחוק העונשין, תיקון 6 בשנת 1979 (וצו משנת 1994), הוסיף את עונש עבודת השירות לתועלת הציבור.

16

17 אלו עיקר ההוראות הרלוונטיות בחוק העונשין:

18

19 סעיפים 51א – 51ב העוסקים בעבודות שירות במקום מאסר ואלו עיקריהם ככול שהם חשובים לענייננו:

21 "עבודת שירות" מוגדרת כעבודה מחוץ לכתלי בית הסוהר, למטרות שלתועלת הציבור, במוסד ממוסדות המדינה, או בגופים אחרים שקבע השר לביטחון פנים (ס' 51א). מי שהורשע ונידון למאסר בפועל לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים, רשאי בית המשפט להחליט בגזר הדין שישא את עונש המאסר, כולו או חלקו בעבודת שירות (ס' 51בא).

25 תנאי לכך שבית המשפט יגזור עונש מאסר בעבודת שירות הוא שקיבל קודם למתן גזר הדין חוות דעת מטעם הממונה על עבודות שירות (בענייננו המשיב 1) בדבר התאמתו של הנאשם לעבודת שירות בכלל, ובדבר התאמתו לעבודת השירות המסוימת המוצעת ותנאי העבודה, כמו גם קבלת הסכמת הנאשם להצעת העבודה ותנאיה (ס' 51בב). ס' 51בב1 מורה לממונה על עבודות שירות אלו פרטים יופיעו בחוות דעתו ואלה הם:

30

31 (1) "התאמתו, אי-התאמתו או מגבלות על התאמתו של הנאשם לביצוע עונשו בעבודת שירות, נוכח קיומו של יסוד סביר לחשש לפגיעה בגופו או בחייו של אדם, לרבות בנאשם עצמו, אם יישא הנאשם את עונש המאסר בעבודת שירות; קביעת אי-התאמתו או מגבלות על התאמתו של הנאשם תתבסס על חוות דעת שקיבל הממונה, אם ניתנה כזו, מקצין משטרה שהסמיך לכך ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, עובד שירות הביטחון הכללי שהסמיך לכך ראש אגף החקירות בשירות הביטחון הכללי או קצין בשירות בתי הסוהר שהסמיך לכך ראש חטיבת המודיעין בשירות בתי הסוהר, לפי העניין;

39



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1 (2) אפשרות השמתו או אי-השמתו של הנאשם בעבודת שירות מתאימה
2 למצבו הבריאותי ולמוגבלויותיו, אם ישנן, יכולתו להיות מועסק בסוגי
3 מקומות העבודה שניתן להעסיק בהם עובד שירות ויכולתו לעמוד
4 בשעות העבודה הנדרשות ובנוהלי עבודה הנהוגים בסוגי מקומות
5 עבודה כאמור; לעניין זה, רשאי הממונה להתבסס על אלה:
- 6 (א) העבירה שבה הורשע הנאשם;
7 (ב) הרשעות קודמות של הנאשם;
8 (ג) חוות דעת מטעם גורם טיפולי בעניינו של הנאשם, אם ניתנה, ובכלל זה
9 – אם נערך תסקיר של קצין מבחן בקשר להליך שבו התבקשה חוות
10 דעת הממונה – סיכום והמלצות של התסקיר, ואם הוכנה הערכת
11 מסוכנות לפי חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-
12 2006 – תמצית הערכה עדכנית;
13 (ד) צו פיקוח לפי חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-
14 2006, וצו על פי חוק מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע
15 העבירה, התשס"ה-2004, אם הוצאו בעניינו של הנאשם;
16 (ה) הערכות שניתנו בעבר לעניין אופן הביצוע של עבודות שירות קודמות
17 על ידי הנאשם;
18 (ו) מצבו הבריאותי של הנאשם ומוגבלויותיו, אם ישנן, לרבות חוות דעת
19 מטעם גורם טיפולי לעניין זה."
- 20
21 ס' 51ג(ג) קובע כי עבודת שירות תהיה בפיקוחו של מפקח שמינה הממונה, ושהמפקח רשאי
22 להיעזר באחרים.
23 ראו גם תקנות העונשין (נשיאת מאסר בעבודת שירות), התשע"ב-2011.
24
25
26 סעיפים 71א – 71ב בחוק העונשין עוסקים בעונש של שירות לתועלת הציבור ואביא את
27 עיקריהם:
- 28 (א) 71א. בית משפט שהרשיע אדם ולא הטיל עליו עונש מאסר בפועל,
29 רשאי, במקום כל עונש אחר או בנוסף עליו, לחייבו בצו שיעשה,
30 בשעות הפנאי שלו וללא שכר, פעולה או שירות לתועלת הציבור
31 או הזולת (להלן, בסימן זה - שירות לציבור), למשך תקופה,
32 למספר שעות ובהתאם לתכנית, הכל כפי שיקבע בית המשפט
33 בצו; לצו כאמור ייקרא להלן 'צו שירות'.
34 (ב) מצא בית המשפט שנאשם ביצע עבירה, רשאי הוא לתת צו
35 שירות גם ללא הרשעה, בנוסף למבחן או בלעדיו, ומשעשה כן
36 יהיה דינו של צו השירות, לענין סעיף 9 לפקודת המבחן [נוסח
37 חדש], תשכ"ט-1969, כדין צו מבחן.
38 (ג) בית המשפט לא יתן צו שירות אלא לאחר ששוכנע על פי תסקיר
39 של קצין מבחן שנעשו סידורים על פי תכנית מפורטת שיאפשרו
40 לנידון לעשות את השירות.
41 (ד) בית המשפט רשאי לקבוע בצו שירות הוראות ותנאים שיראה
42 אותם נחוצים כדי להבטיח את ביצוע השירות ואת הפיקוח על
43 ביצוע השירות בידי הנידון.
44 ...
45 (ו) שירות לציבור יהיה בפיקוחו של קצין מבחן, והוא רשאי להיעזר
46 באחרים לצורך זה."



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1
2 הבאתי את הוראות חוק העונשין בהרחבה, כדי שכל המעיין בהן יעמוד על טיבם של
3 העונשים ומאפייניהם, כמו גם על תפקידיהם של המשיבים במתן חוות דעת והכנת תוכנית,
4 המאפשרות לבית המשפט לגזור את העונשים, ובפיקוח על ביצוע העבודות. נוסף על כך,
5 ניתן ללמוד מהוראות אלו על ההבדלים היסודיים בין שני העונשים: בעוד שעונש של
6 עבודות שירות הוא תחליף למאסר בפועל, הרי עונש של שירות לתועלת הציבור הוא
7 מהעונשים הקלים במדרג הענישה, וניתן בנסיבות מתאימות גם למי שהודו בעובדות
8 המקימות עבירה אך לא הורשעו. העונשים שונים תכלית שינוי גם באשר לתנאי הנשיאה
9 בהם: עונש עבודות שירות הוא תחליף למאסר הדורש מהנושא בעונש להקדיש תקופה של
10 עד 6 חודשים לעבודות שירות יום יומיות ביום עבודה מלא, בעוד שעונש השירות לתועלת
11 הציבור נקצב במנות של שעות, אשר הנושא בעונש משרת בהן בזמנו החופשי, כמובן לפי
12 תוכנית שקבע שירות המבחן.
13
- 14 8. בשנת 1998 נחקק חוק חופש המידע, שסעיף 1 הימנו קובע את הכלל היסודי: **"לכל אזרח**
15 **ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה"**. סעיף 2
16 בחוק מלמדנו שהממשלה ומשרדה, לרבות יחידותיהם, הם **"רשות ציבורית"** החייבת,
17 מכוח הוראת סעיף 1, למסור מידע. סעיפים 8 ו-9 בחוק מורים מתי רשאית רשות ציבורית
18 לדחות בקשה לקבלת מידע, ומהו מידע שאין למסרו, או שאין חובה למסרו. המשיבים,
19 הטוענים כי אין עליהם חובה למסור את המידע המבוקש, מסתמכים על סעיף 9(ב)(1) בחוק,
20 המסמיך רשות ציבורית שלא למסור מידע אם גילויו **"עלול לשבש"** את תפקודה התקין או
21 את יכולתה לבצע תפקידיה.
22
- 23 9. לאחר ששקלתי את טענות בעלי הדין אני סבור כי דין העתירה להתקבל וזאת הן
24 בהיבט העובדתי הן בהיבט הנורמטיבי.
25
- 26 **ההיבט העובדתי**
- 27 10. אומר בפתח הדברים כי טענות המדינה אינן מגובות בתשובה עובדתית, מהותית, מפורטת
28 ומנומקת, שעל כן דין התנגדותה להדחות, כבר בהיבט העובדתי.
29
- 30 רוב המעסיקים הם מוסדות שלטוניים (אם ממשלתיים אם מוסדות שלטון מקומי), וגם
31 המעסיקים האחרים הם מוסדות ציבוריים ומוסדות ללא כוונת רווח. אולם, המדינה לא
32 פירטה כמה עובדים מועסקים בכל מגזר מהמגזרים האמורים, לא פירטה כמה עובדים
33 מעסיקים המוסדות המתנגדים למסירת המידע בכלל, וכמה עובדים מעסיקים המוסדות
34 המאיימים כי יפסיקו לקבל עובדי שירות בפרט.
35



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

1 המדינה צירפה לתשובתה מסמך הנושא כותרת "התפלגות מבצעי של"צ במסגרות על פי
2 קטגוריות" (נספח ג') מטעם המשיבה 3, וכן מסמך (נספח ב') שערך הממונה על עבודות
3 שירות שזו לשונו בחלקו הרלוונטי:

4 "הנדון: פילוח מקומות העסקה בעבודות שירות

5 סימוכין עתירת 'הארץ' – חוק חופש המידע

6
7 להלן ריכוז שמות מקומות התעסוקה בעבודות שירות בפריסה ארצית ומצבת עובדי
8 השירות במקומות אלה נכון ליום 13.11.11:

שמות מקומות התעסוקה	מספר המוסדות	מצבת העו"ס במקום
אתר הנצחה	9	21
בית אבות	71	261
בית חולים	30	170
בית ספר	23	68
בית תמחוי	18	139
מוסד סיעודי	31	105
מוסד שיקומי	56	225
מוסד כיבוי והצלה	3	11
מעון נכים לילדים	5	17
מרכז קליטה	6	9
משטרה	46	127
עיריות ומועצות מקומיות	45	134
מתנ"ס	36	93
פנימיה	16	73
שב"ס	19	40
אחר	14	51
סה"כ	428	2133 ע"ש

10
11 כפי שעולה מהטבלה דלעיל, אין לדעת כמה מהמעסיקים הנזכרים בה הם מוסדות
12 שלטוניים, וכמה נמצאים בבעלות מוסדות ציבוריים שאינם שלטוניים. אולם, ברור כי
13 מעסיקים ממשלתיים ומעסיקים בשלטון המקומי נוטלים חלק מהותי מבין המעסיקים.
14 יתר על כן, יש להניח כי אותם מוסדות ציבור, הזכאים להעסיק עובדי שירות, הם מוסדות
15 הנתמכים בדרך זו או אחרת בתקציבי המדינה והרשויות המקומיות. כאמור, גם אין לדעת
16 מהטבלה אלו סוגי מוסדות מתנגדים לפרסום שמם, ועל איזה מגזר (שלטוני או ציבורי)



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

1 נמנים רוב המתנגדים. יש ממש גם בטענת העותר כי מוסדות שלטוניים אינם זכאים
2 לחיסיון זהותם כמעסיקי נידונים, ולטעמי כך הדבר גם לגבי מוסדות מהמגזר הציבורי
3 הזוכים לתמיכה מתקציב המדינה או הרשות המקומית, למעט אולי מוסדות בודדים
4 שהמדינה לא ראתה לנכון לטעון לגביהם באופן פרטני.
5

6 המדינה לא טענה כי ניסתה לברר עם המעסיקים, המתנגדים לפירסום שמם, שמא יחזרו
7 בהם מהתנגדותם, אם לאור התרומה החשובה לחברה בהעסקת עובדי שירות, אם עקב
8 ההטבה שזוכים לה המוסדות בקבלת העבודות. המדינה גם לא פירטה מה עשו ועושים
9 המשיבים כדי לגייס מוסדות נוספים שיעסיקו נידונים, בעיקר כאשר נראה לכאורה כי
10 בהיקף התעסוקה במגזר השלטוני יש מוסדות נוספים שיוכלו לספק תעסוקה לעובדי מערך
11 עבודות השירות. כך למשל עולה מנספח ב' הנ"ל כי בעוד שבתחומי הבריאות, הסעד
12 והרווחה, המשטרה ושירות בתי הסוהר, יש עובדי שירות, אין כאלו בתחומים רבים אחרים
13 שהמדינה עוסקת בהם (ולדוגמה משרדי ממשלה ושלטון מקומי אחרים היכולים להעסיק
14 עובדי שירות בעבודות תחזוקה, ניקיון ושירותים כאלו ואחרים). המדינה לא הקימה אפוא
15 תשתית עובדתית, לטענתה שהיא מתקשה לאתר מעסיקים נוספים אשר ישמחו להעסיק
16 עובדי שירות.

17
18 על אחת כמה וכמה הדברים אמורים באשר לעובדי שירות לתועלת הציבור.
19

20 המדינה גורסת כי " ... הגורמים הרלוונטיים במשיבים [הסבירו] כי כיום עבודת איתור
21 מסגרות בקהילה המתאימות לקלוט מבצעי עבודות שירות, ויתרה מכך מעוניינות לקלוט
22 אותם, היא מורכבת וקשה ונעשית בעייתית יותר ויותר, בעיקר על רקע ההתייחסות
23 המרחיקה והמנוכרת בחברה לעבריינים" (סעי' 24 בתשובה).
24

25 אף טענה זו חסרה תשתית של ממש. אולם, ככל שיש בה דבר, על המדינה, כמי שממונה על
26 אכיפה וביצוע של חוק העונשין, לרבות הנשיאה בעונשים שמטילים בתי המשפט על פיו,
27 החובה לשכנע ואף לחייב מוסדות שלטוניים ומוסדות ציבוריים הנתמכים בתקציב המדינה,
28 להעסיק יותר עובדים של מערך עבודות השירות. כך גם חובה על המדינה להסביר ולחנך את
29 הציבור בכלל, ואת ציבור הנזקקים לשירותי אותם מוסדות בפרט, אודות חשיבות מערך
30 עבודות השירות, תרומתו לשיקום עבריינים ותרומתו לחברה בכלל. במסגרת חובתה זו, על
31 המדינה להביא לידיעת המוסדות והציבור בכללותו את הוראות חוק העונשין, את הנהלים
32 הקבועים בהן באשר להתאמת הנידונים לעבודות ולמוסדות שבהם יועסקו, ואת אופן
33 ודרכי הפיקוח שהמשיבים מפעילים בפיקוחם על הנידונים. ראוי גם להסביר לציבור על
34 אודות סוגי העבריינים הנידונים לעבודות שירות, סוגי העבירות שעברו, והאופן שבו
35 מתאימים המשיבים בין עובדים לבין מעסיקים; בכך יהיה כדי להסיר או לצמצם חששות



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1 באשר לעבריינים המועסקים במוסדות שבהם מטופלים ילדים, נכים ואוכלוסיות חלשות
2 אחרות.
3
4 אזכיר כי הועדה לדרכי ענישה ולטיפול בעבריינין, בראשות השופט חיים כהן ז"ל, המליצה
5 על עונש השירות לתועלת הציבור, בין השאר במטרה לחנך את הנידון ולהקנות לו ערכי
6 מוסר ועבודה לשירות הכלל. בדברי ההסבר להצעת חוק העונשין (תיקון מס' 8), תשל"ח-
7 1978, נאמר כי בשירות לתועלת הציבור, שהוא שירות לזולת, יש כדי לשרת את הרעיון של
8 הטבת הנזק שגרם הנידון לחברה בעבירה שעבר, ועם זאת להקנות לו ערכים ובכך לתרום
9 לשיקומו.
10
11 סירובה של המדינה לחשוף את המידע, מאמץ את טענת הבושה של אותם מוסדות שמחד
12 גיסא מעסיקים את הנידונים ומאידך גיסא מסרבים לחשוף את שמם. מסר זה פוגע בחברה
13 בשני היבטים: ראשית, משמעותו היא שאין המדינה מאמינה ביכולתם של הנידונים
14 להשתקם ולהתחנך, או שלמצער היא מטילה ספק בכך. שנית, המדינה תומכת בגישת
15 המוסדות המסרבים לחשוף את שמותיהם ובטענתם שאין זה ראוי כי ייקחו חלק בשיקום.
16 בסירובה אף מתעלמת המדינה מהתועלת שבפירסום והיא באפשרות הניתנת לה ולציבור
17 לפקח פיקוח מדוקדק יותר על התאמת המועסק למעסיק, ובאפשרות לפקח על ההטבה
18 הניתנת למוסדות המעסיקים בהעסקת עובדי שירות ללא תשלום.
19
20 בסופו של דבר, חובת המדינה היא לקעקע סטיגמה, שלדבריה השתרשה בציבור, אם אכן
21 השתרשה, ולהעמיד את הציבור בכלל, ואת ציבור הנזקקים למוסדות בפרט, על כך שבדרך
22 כלל חששותיהם מעובדי שירות אינם ראויים, לרבות נוכח ההגנות המוקנות לציבור
23 הנזקקים למוסדות המעסיקים, בהתאמת המועסקים לעבודות שירות במוסד פלוני,
24 בפקוח שהמשיבים מפעילים כלפיהם, והסנקציות שבתי המשפט עשויים לנקוט אם מועסק
25 לא יפעל בדרך המצופה ממנו.
26
27 אחזור ואומר כי לא מצאתי תשובה של ממש, לשאלה מדוע אין ביכולתה של המדינה לגייס
28 מוסדות נוספים למערך עבודות השירות.
29
30 12. אשוב ואביע כאן את הסתייגותי הנמרצת מגישת המדינה, העושה את שני העונשים לאחד,
31 ומתעלמת מיחודיותו של עונש השירות לתועלת הציבור. עונש אחרון זה מוטל, בדרך כלל,
32 על אנשים נורמטיביים שכשלו בעניינים שאינם נחשבים חמורים. העונש נגזר על מי שכלל
33 לא הורשעו בעבירה, או שהורשעו בעבירה קלה יחסית ובנסיבות שאין בהן כדי להטיל על
34 העבריינין סטיגמה, שלא לדבר על קלון. לא כך עונש של מאסר, המטיל בעיני הציבור קלון על
35 העבריינין, אפילו אם זה נושא בו בדרך של עבודות שירות. החששות של המוסדות והנזקקים



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1 להם (ככול שהם אכן קיימים אצל האחרונים שכלל לא נשאלו) מפני הנידונים לעונש זה,
2 בהכרח פחותים מאלו שהמדינה טוענת להם באשר לעובדי עבודות שירות.
3
4 אם נסכם את הדברים האחרונים נשוב ונאמר כי התשתית שהציגה המדינה, להתנגדותה
5 למסירת המידע באשר למוסדות המעסיקים עובדי שירות לתועלת הציבור, פחותה אף
6 מהתשתית העובדת הכללית שהציגה, ואשר אף היא אינה מספקת.
7
8 נחזור לענייננו שעיקרו מידע על מעסיקים של מי שנדונו למאסר בעבודות שירות: החששות .13
9 שמביעה המדינה בתשובתה, כגון להצפת בתי הסוהר, הגדלת עלויות הענישה, הצעות שוחד
10 פוטנציאליות, איומים על מעסיקים וכיו"ב, אינם אלא חששות גרידא. כבר מצאנו כי
11 למדינה פתרונות להצפת בתי הסוהר (כמו שחרור מוקדם מינהלי, וראו בהקשר זה חוק
12 לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון 41), תשע"ב – 2012), וחזקה עליה שתמצא גם פתרון
13 חלופי לאותם מוסדות שיעמדו במריים ויבחרו שלא להעסיק עובדי שירות, אם יפורסם
14 שם. החששות של איומים ושל הצעות שוחד נראים להיות סתמיים, ומכל מקום תפקיד
15 המדינה וחובתה למנוע עבירות שכאלה ולהביא לענישת מציעי שוחד ומקבליו. יש להניח
16 שאלו שיורשעו לא יימנו על מערך עבודות השירות. חששות מסוג זה אף אפשר להעלות לגבי
17 עניינים רבים אחרים שהמדינה מופקדת עליהם.
18
19 גם החשש לפגיעה בפרטיותם של נידונים, או של מטופלים במוסדות, אינו ממין העניין,
20 שהרי העותר הודיע שאינו מתכוון לפגוע בפרטיות, וידועות לו הוראות הדין בעניין זה. אין
21 צריך לומר כי המשפט פומבי, ונידונים אינם זכאים להגנה על פרטיותם, בכל הקשור
22 בעבירות שעברו ובעונש שהוטל עליהם. עמד על כך השופט א' רובינשטיין בעע"מ 398/07
23 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, (2008):
24
25 **"עסקינן בצעד נוסף, אולי משמעותי יותר מקודמיו, בדרך לשקיפות, לאחר**
26 **שכפי שתיארה חברתי כבר נעברה בעניין זה כברת דרך של ממש. המשמעות**
27 **המיוחדת היא כמובן שמשקיפות מסגרתית ופונקציונלית עוברים אנו ל'בשר**
28 **החי', לפרסום שמו של עובר העבירה. הקו המפריד בין המקרים הללו לבין**
29 **אותם מקרים שבהם נהנה אדם מהגנות כאלה ואחרות שבדין באשר לפרסום**
30 **הוא קו העבריינות, ואין ככלל מקום לחיסיון לעברייני, ... וזאת כשם שהליכים**
31 **שיפוטיים נעשים באופן פתוח."**
32 (שם, פיסקה ד')
- 33
34 כפי שהזכרתי לעיל, המדינה מסכימה כי העותר יכול לקבל את המידע, מתוך עיון בתיקי
35 בתי המשפט הפתוחים בפניו כעיתון, ואף לפרסמו. למעשה המדינה מבקשת להטיל על
36 העותר את ההוצאה הכרוכה באיתור המידע, או להרתיעו מלשאת בהוצאה הנדרשת,
37 במקום למסור לו מידע הזמין לה ללא טרחה מיותרת. נראה כי אף שיקול זה צריך להישקל
38 לטובת העותר ונגד המדינה בהתנגדותה.



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

עולה מן המקובץ כי כבר מההיבט העובדתי יש לדחות את התנגדות המדינה. אף על פי כן אדון בעתירה ובהתנגדות המדינה גם במישור הנורמטיבי, שגם בו אין ידה על העליונה.

ההיבט הנורמטיבי

15. המדינה משליכה יהבה על הוראת החלופה הראשונה של סעיף 9(ב) בחוק שזו לשונה:

"רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

(1) מידע אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות

הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

נזכור כי הוראת סעיף 9(ב) בחוק עוסקת במידע שהרשות אינה חייבת לגלותו, להבדיל ממידע שהרשות אסורה בגילוי כהוראת סעיף 9(א).

על פי הוראת סעיף 9(ב)(1) אין המדינה חייבת למסור מידע, אשר גילוי "עולול לשבש" את תפקודה התקין, או את יכולתה לבצע את תפקידיה. צירוף המלים "עולול לשבש" מצריך עיון בשאלה "עולול" זה מהו? כרוכה בה גם שאלת תכליתו של החוק והאיזון הנדרש בין חופש המידע לבין הערכים שעליהם בא סעיף 9 להגן.

"עולול לשבש"

16. השופט (כתוארו אז) א' ריבלין עמד על פרשנות צירוף המלים האמור ועל טיב הקשר הסיבתי הטמון בו, בהקשר של ההוראה דנן, וכך אמר:

"הוראת סעיף 9(ב)(1) – לשונה רחבה וכוללנית. ההוראה מתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע 'אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה'. בצדק נאמר על הוראה זו, כי היא 'פותחת שער לשיבושה של הזכות לקבלת מידע עצמה' (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 199). פרשנות הסעיף צריכה, אפוא, להתאים עצמה לאמות המידה המנחות את החוק ולעקרונות הכלליים והחוקתיים המקובלים במשפטנו. כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו, כי בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי, גובר האחרון על הראשונה רק במקום בו קיימת הסתברות ראויה – לרוב, 'ודאות קרובה' – לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי (ראו, מבין רבים, בג"צ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, אלוף פיקוד מרכז, תק-על 2004(1) 2072; בג"צ 7128/96 תנועת נאמני הר הבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(2) 509; בג"צ 2725/93 גרשון סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל (לא פורסם)). כלל זה יפה במיוחד להתנגשות בין חופש הביטוי לבין אינטרסים ציבוריים אחרים (ראו פרשת קול העם הנ"ל; בג"צ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד נ(5) 661). הנוסחה שהתגבשה בפסיקה הענפה בנוגע לחופש הביטוי ולמגבלותיו נכונה גם לענייננו. עמד על כך פרופ' א' ברק, בציינו:

'... האם כל שיבוש בתפקידה של הרשות מצדיק מניעת מסירתו של מידע? דומה שהתשובה הינה כי בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע'
(ברק, במאמרו הנ"ל, בעמ' 103).

ובדומה, כתב פרופ' סגל, כי:

'הוראת החוק מצדיקה חיסוי מידע, רק כאשר גילוי עולל
'לשבש' את פעולת הרשות. פרשנותה, נוכח תכלית החוק להביא
לחשיפת פעולת הרשויות הציבוריות, צריכה להיות כזו שרק
סכנה בדרגת ודאות גבוהה לשיבוש חמור ורציני תוכל להצדיק
אי גילוי' (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 199).

אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, אולם רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עליה מספקת להגבלת חופש המידע, כמרכיב של חופש הביטוי. ודוק: מקום בו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות, מבלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע – פחותה."

(עע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ פ"ד ס(4) 60 (2006), 86 פסקה 22; ההדגשות שלי – אש"ש)

לא מצאתי בתשובת המדינה חשש לשיבוש, לא כל שכן חשש בדרגה של "ודאות קרובה" או "ודאות גבוהה לשיבוש חמור ורציני", של תפקודם התקין של המשיבים בביצוע התפקידים המוטלים עליהם לפי חוק העונשין.

אף שלא מצאתי שמסירת המידע עלולה לשבש את תפקוד המשיבים, או את יכולתם לבצע את תפקידיהם, אמשיך ואדון גם בשאלת האיזון הראוי בין זכותו של העותר לקבלת המידע, לבין האינטרס הציבורי שהוראת סעיף 9(ב)1 באה להגן עליו.

הזכות לחופש המידע

17. פסיקת בית המשפט העליון מצביעה על שלושה רציונלים עיקריים העומדים ביסודו של החוק:

ראשית, הזכות לדעת, ולשם כך לקבל מידע, היא בת זוגה ומשלימתה של הזכות לחופש הדיבור והביטוי. ברור לכול שהזכות לחופש הדיבור והביטוי נפגעת, אם אין המידע גלוי לציבור. שתי הזכויות עומדות ביסודה של הדמוקרטיה והחברה החופשית, ואין להפריז בחשיבותן.

שנית, הרשות היא נאמן הציבור והמידע שבידיה הוא מידע של הציבור. לפיכך, בדרך כלל אין למנוע מהציבור את המידע שברשות נאמנתו.

שלישית, נדרשת שקיפות לצורך פיקוח הציבור על הרשות ועל פעולותיה, כמו גם לצורך שיפור תפקודה ותיקון פעולותיה; גילוי המידע על פעולות הרשות הוא אבן השתייה של השקיפות. גילוי המידע אף יחזק בסופו של דבר את אמון הציבור ברשות.

השופטת א' חיות עמדה על הרציונלים הללו שביסוד החוק וכך אמרה:



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

1 "הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני
2 היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר
3 הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה, והיא משקפת
4 את התפיסה המשפטית שלפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג
5 לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה (ראו א' ברק 'חופש המידע ובית-
6 המשפט' ... בעמ' 96-99).

7 בבג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, בעמ' 361 הדגיש בית משפט זה את חשיבותו
8 של עקרון חופש המידע מהיבט נוסף והוא הפיקוח על תקינות פעולותיה של
9 הרשות הציבורית, באומרו: 'העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת,
10 אלא גם בבואה לזכות לפקח' (שם, בעמ' 361). אכן, שקיפות פעולותיהן של
11 רשויות השלטון מאפשרת לאזרחים להתחקות על פעולות אלה ועל השיקולים
12 שעמדו בבסיסן ולבקרו, ככל שהדבר דרוש, והיא תורמת תרומה מכרעת
13 ל'ההיגיינה הציבורית' ולשיפור איכותה של פעולת הרשות בודעה כי
14 פעולותיה ותהליך קבלת החלטותיה חשופים ושקופים לעין הציבור (ראו N.S.
15 Marsh 'Introduction', at p. 4). על המתאם החיובי שבין זכות הציבור
16 למידע ובין אמון הציבור ברשויות השלטון עמד השופט מ' חשין בבג"ץ
17 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, בעמ' 833-834:

18 'משידענו כי עובד הציבור עושה בנאמנות כשליח הציבור, חייב הוא
19 ממילא בחובותיו של שליח, ובהן החובה ליתן דין-וחשבון על מעשיו,
20 קרא לגלות לשולחיו – לכלל הציבור – מה עשה ומה לא עשה, מדוע
21 עשה כך ולא אחרת, וכשלא עשה – מדוע לא עשה. חייב הוא לגלות
22 כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצדם. כך, רק כך, יוכל הציבור
23 לדעת אם עשה עובד הציבור באמונה; כך, רק כך, יאמין הציבור
24 במינהל ובעובדיו. המינהל חייב אפוא בשקיפות פעילותו והחלטותיו.'

25 נגישותו של הפרט למידע, להבדיל מחיסוי המידע ושמירתו בסוד, מקרבת בין
26 הפרט לרשות ומגבירה את אמונו בהחלטות השלטוניות."
27 (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 233
28 ((2006).

29 וכן דברי השופטת א' פרוקצ'יה:

30 "על חשיבותה של זכות האזרח לקבל מידע מרשות ציבורית איש לא
31 יחלוק. חופש המידע הוא ממאפייניה של התרבות הדמוקרטית; הוא
32 יסוד חיוני במימושו של חופש הביטוי וחופש השמעת הדעה,
33 שבלעדיהם משטר דמוקרטי לא יכון. ... חופש המידע מבטיח ביקורת
34 ראויה על הרשות הציבורית; קיומה של ביקורת כאמור מחזק את אימון
35 הציבור ברשויות; שקיפותן של פעולות השלטון היא תנאי חשוב
36 לתיפקודה התקין של המערכת הציבורית, והיא ערך מרכזי בקיום
37 מנגנוני בקרה יעילים על פעולות השלטון. כענף המשתרג מחופש
38 הביטוי, בבחינת זכות-על מבין זכויות האדם, ניצבת זכותו של האזרח
39 למידע מהרשות הציבורית במדרגה גבוהה מבין זכויות האזרח"
40 (עע"מ 7024/03 גבע נ' גרמן, ראש עיריית הרצליה (2006))

41
42 ראו גם עע"מ 398/07 הנ"ל, המפרט ומרחיב בעניין זה, ואת סיכום הדברים שם באשר למעמד
43 העל של הזכות לדעת, מפי השופטת ע' ארבל:

44
45 "הנה כי כן, זכות הציבור לדעת עומדת בזכות עצמה כזכות בעלת
46 חשיבות עילאית, ולא רק זאת, אלא שמהווה היא גם אמצעי להגשמתן



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

1 של זכויות אחרות ואינטרסים ציבוריים נוספים, בבחינת 'בסיס עליו
2 ניתן לבנות, במשטר דמוקרטי, תרבות של זכויות' (ברק, חופש המידע,
3 בעמ' 97)."
4 (שם, פסקה 47)
5

6 האיזון הנדרש בין הזכות למידע לבין האינטרסים האחרים

7 כעולה מהסייג שבהוראת סעיף 9(ב)1, האיזון שנדרש בענייננו הוא בין הזכות למידע, שהיא
8 זכות אדם, לבין האינטרס הציבורי בשמירת פעילותן התקינה של הרשויות. איזון שכזה
9 הוא "איזון אנכי", היינו הזכות לחופש המידע, שהיא זכות על, תיסוג בפני אינטרס הציבור
10 בפעילותן התקינה של הרשויות, רק כאשר יש ודאות גבוהה או קרובה לשיבוש פעולתן. בכך
11 שונה האיזון בענייננו מהאיזון הנדרש במקרה של התנגשות בין שתי זכויות אדם (כגון
12 הזכות לחופש המידע לעומת הזכות לפרטיות – וכבר אמרנו כי בענייננו אין פגיעה
13 בפרטיות), שאז מדובר ב"איזון אופקי", המאזן בין הזכויות על פי מעמדן והנסיבות
14 הקונקרטיות.

15 כדברי השופטת ע' ארבל בעמ"מ 398/07 הנ"ל:

16 "כידוע, במקרה של התנגשות בין זכויות אדם שונות – התנגשות אותה
17 מקובל לכנות התנגשות 'פנימית' – האיזון הנדרש הוא איזון 'פנימי' או
18 'אופקי'. במסגרת איזון זה עלינו לקבוע מהי מידת הוויתור ההדדי
19 הנדרשת מכל אחת מן הזכויות על מנת לאפשר את קיומן המשותף (עניין
20 פריד, בפסקה 56 וההפניות שם). כך, בעניין האיזון הספציפי בין הזכות
21 לפרטיות לזכות לחופש מידע, מציין פרופ' סגל בספרו כי 'ניתן לראות
22 בחופש המידע, מזה, ובזכות לפרטיות, מזה, שתי זכויות שוות-מעמד',
23 כאשר האיזון ביניהן צריך להתבטא ב'מתן מרחב מחיה של זכות אחת
24 לרעותה' (שם, בעמ' 184).

25
26 לעומת זאת, כאשר ההתנגשות היא בין זכות אדם לאינטרסים ציבוריים
27 אחרים, היינו- התנגשות 'חיצונית', הגישה המקובלת הינה כי האיזון
28 הנדרש הוא איזון 'חיצוני' או 'אנכי'. נקודת המוצא שנקבעה בפסיקתנו
29 בעניין זה הינה כי הזכות לקבלת מידע תיסוג מפני האינטרס הציבורי רק
30 כאשר קיימת ודאות קרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי (כשיתתם
31 של השופט י' עדיאל בעניין פריד והשופט (כתוארו אז) א' ריבלין בעניין
32 משרד התחבורה), או למצער, כשישנה הסתברות גבוהה לכך (כפי שציין
33 הנשיא ברק בעניין פריד). (שם, בפסקה 58; עניין משרד התחבורה, בפסקה
34 22; ברק, חופש המידע, בעמ' 101-100; בג"צ 5016/96 חורב נ' שר
35 התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 36-41 (1997))."
36 (פסקה 53)

37
38 19. בבואי לאזן "אנכית", בין הזכות למידע לבין האינטרס בתפקוד התקין של הרשויות, אביא
39 בחשבון, בין השאר, את השיקולים האלה, המלמדים על הצורך בשקיפות ובגילוי המידע:

40
41 א. שיקול הדעת הנתון למשיבים בהתאמת תוכנית העונש לנידון ולמעסיק, לרבות בחירת
42 המעסיק וסוג העיסוק, אינו חשוף לציבור ולמעשה אינו נושא לביקורת ציבורית.
43 אמנם, בבואו לגזור עונש מהעונשים הרלוונטיים, בוחן בית המשפט את המלצות
44 המשיבים, אך בדרך כלל אינו מפקח על המשיבים בפעילותם זו, אינו מתערב



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1 בהמלצות, ולא נפרשות לפניו האפשרויות השונות העומדות בפני המשיבים בהתאמת
2 התוכנית לנידון.
3
- 4 ב. הפעלת שיקול דעתם של המשיבים מהווה חלק מהותי מהליך משפטי פומבי, אך היא
5 אינה זוכה לפומביות של ההליך, כאמור אינה מגיעה בדרך כלל לביקורת שיפוטית,
6 ואין למעשה גוף הבודק את התקיימות אמות המידה הנדרשות מהרשות בהפעלת
7 שיקול דעתה, כגון בהפעלת עקרון השוויון (כלפי המעסיקים מחד גיסא וכלפי הנידונים
8 מאידך גיסא). אעיר כאן כי בדו"ח המבקר הפנימי של המשרד לביטחון פנים על מערך
9 עבודות השירות מחודש ינואר 2004 (נספח י"ז לעתירה), שהוא דו"ח הביקורת היחיד
10 שהובא לפניי, עלתה ביקורת חריפה על פעולות הרשות. אין לפניי טענה כי מאז ועד
11 היום שבו ונחשפו ההליכים של המשיבים 1 ו-2 לעין הציבור, ולא ברור אם הדו"ח
12 האמור פורסם לציבור.
13
- 14 ג. אמנם הסמכות נתונה למשיבים לפי חוק העונשין, ואמנם עומדת להם חזקת התקינות
15 של פעולת הרשות המינהלית, אך עדיין המשיבים פועלים כנאמני הציבור, ושיקול
16 דעתם, אפילו בסירובם לחשוף את המידע, אינו גלוי לעיין הציבורית (אף לבית משפט
17 זה לא הובאו הנתונים המפורטים המבססים את מסקנת המדינה לסרב לגילוי המידע).
18
- 19 ד. המידע המבוקש אינו מידע סודי או נסתר. כדברי המדינה העותר יכול לחשוף את
20 המידע, בכוחותיו שלו ובעלויות המתאימות מבחינת כמות העובדים שיעסיק לשם כך,
21 שכרם והוצאותיהם. אף עניין זה מלמד כי אין בסירובה של המדינה אלא כדי להערים
22 מהמורות וקשיים בדרכו של העותר לקיים את חובתו הציבורית.
23

לסיכום

- 24
- 25 20. עמדנו לעיל על מבחן הוודאות הקרובה של החשש לשיבוש פעילותה של הרשות, כתנאי עיקרי
26 לסמכותה לסרב למסור מידע על פי הוראת סעיף 9(ב)1. הרציונלים שפורטו לעיל, באשר
27 לחופש המידע ולזכות הציבור לקבלו, תומכים כולם בדחיית התנגדות המדינה למסירת
28 המידע המבוקש. עמדנו על מעמדה העילאי של הזכות בשיטה הדמוקרטית ובחברה בישראל,
29 שעל כן ברור כי פגיעה בה צריכה להיות לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.
30 נדרשת שקיפות בפעולות הרשויות נאמנות הציבור, הן כדי לאפשר לציבור ביקורת עליהן ועל
31 פעילותן, הן לצורך שיפורים שבכוח הרשויות לעשות, לנוכח הפיקוח והביקורת הציבוריים.
32 סמכותם של המשיבים היא סמכות הכרוכה מעצם טיבה וטבעה בהליך השיפוטי; בהפעילם
33 את סמכויותיהם הרלוונטיות באשר לבחירת המעסיק והתאמת הנידון למעסיק, ובהמליצם
34 על תנאי הנשיאה בעונש לבית המשפט לצורך גזירת הדין, פועלים המשיבים כידו הארוכה של
35 בית המשפט, אשר בדרך כלל סומך עליהם ללא הרהור וערער. כשם שעקרון הפומביות נמצא
36 ביסוד ההליך השיפוטי, כך ראוי שיעמוד גם ביסוד הליך הענישה על כל הסתעפויותיו, לרבות



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-06-34952 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר ואח'

- 1 האופן שבו נבחר המעסיק ומותאם לעובר העבירה. שקיפותו של ההליך לציבור חיונית לצורך
2 חיזוק אמון הציבור, לא רק ברשויות המשיבות, אלא גם בבתי המשפט הפועלים על פי עצתן.
3
- 4 21. הכלל היסודי הנובע מ"מהפכת השקיפות" (ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי. פי.
5 **אם בע"מ נ' לירן**, פ"ד נו(5) 817 (2002)) הוא חופש המידע והזכות לקבלתו. הזכות לקבלה
6 וחשיפה של מידע הנמצא בידי הרשות, בכל הקשור בהצבת עובדי שירות והתאמתם
7 למעסיקים, שבחלקם הגדול הם מוסדות שלטון ובחלקם האחר מוסדות ציבוריים, חשובה
8 במיוחד לצורך הביקורת הציבורית, לאחר חצי יובל שנים של העסקת עובדי שירות. החשיפה
9 חשובה גם כדי שהציבור יעמוד על חלוקת המשאבים של עובדי שירות למעסיקים השונים.
10 המדינה לא הציבה תשתית לעובדות שהיא טוענת להן, והחששות שהיא חוששת לשיבוש
11 פעילות המשיבים אינם חששות של ממש, או כאלה שאי אפשר להתגבר עליהם. החששות
12 העמומים שמביעה המדינה לתפקוד מערך עבודות השירות, אם ייחשף המידע, אינם עומדים
13 כנגד העיקרון היסודי של חופש המידע והצורך בביקורת ציבורית על המשיבים ופעולותיהם.
14 ועוד, אפילו תאמר כי עלולה להיגרם פגיעה כלשהי למערך עבודות השירות, הרי פגיעה זו
15 אינה עומדת כנגד הזכות לחופש המידע.
16
- 17 22. העותר זכאי על כן לצו כמבוקש.
18
- 19 עם זאת, על מנת לאפשר למשיבים לשכנע את המוסדות שהודיעו כי לא יעסיקו עובדי שירות
20 אם יפורסמו שמותיהם, להסביר לציבור את מצב הדברים ולהסיר חששות וסטיגמות שנטענו,
21 וכדי לאתר מוסדות נוספים שיעסיקו עובדי שירות, אני דוחה את המועד למסירת המידע
22 לששה חודשים מהיום.
23
- 24 העתירה מתקבלת. המשיבים ימסרו את המידע שהתבקש בתום חצי שנה מהיום.
25
- 26 המדינה תשא באגרת העתירה ובשכר טרחת עו"ד של העותר בסך 25,000 ₪.
- 27
- 28 ניתן היום, כ"ז סיון תשע"ב, 17 יוני 2012, בהעדר הצדדים.
29
30

אילן ש' שילה, סגן נשיא

31