

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

14.8 בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה

תוכן ההנחיה

- א. פתח דבר
- ב. העקרונות העיקריים
- ג. זהות המבקש וזיקתו אל המידע, והמטרה שלשמה מבוקש העיון בו
- ד. האינטרסים הציבוריים שיש לשקול
- ה. מסמכים בתיק החקירה שמסירתם אסורה על פי דין
- ו. מגבלות על זכות העיון במידע
- ז. מקור חלופי לקבלת המידע
- ח. גיבוש העמדה והייצוג
- ט. בקשות לעיון במידע מטעם גוף ציבורי
- י. אכיפה מקבילה לאכיפה הפלילית

א. פתח דבר

1. הנחייה זו עוסקת בבקשות לעיון במידע המצוי בתיקי חקירה פליליים (להלן גם - מידע), שלא במסגרת סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: חסד"פ), המוגשות על ידי גורמים מחוץ לפרקליטות המדינה.
2. חקירה פלילית היא כלי פולשני מעצם טיבו - כלי, שפוגע בזכויותיהם של נחקרים ובפרטיותם של צדדים שלישיים. ההצדקה לשימוש בכלי זה נובעת מן הצורך הקיומי של החברה להילחם בעבריינות באמצעות קיומם של הליכים פליליים. לפיכך, עיון במידע מתיק חקירה ושימוש בו לצרכים, שאינם חלק מן ההליך הפלילי עצמו, יינתן בנסיבות הולמות בלבד. מחד גיסא, גילוי המידע עלול לפגוע בחקירה, ברשות החוקרת, בנחקרים, בנכונותם של עדים למסור עדות ובצדדים שלישיים. מאידך גיסא, הגילוי עשוי להיות חיוני לצורך עשיית צדק בהליכים אחרים - אזרחיים או מנהליים - ואף יש שהוא נדרש משיקולים ציבוריים, בין היתר, לצורך אכיפה מקבילה ומשלימה להליך הפלילי.
3. מטרתה של ההנחיה היא לקבוע את השיקולים הרלוונטיים, שיש לשקול לשם הכרעה בבקשה לעיון במידע המצוי בתיק חקירה. ההכרעה תתקבל על ידי איזון השיקולים האמורים, שיפורטו להלן - כל מקרה על פי נסיבותיו. בנוסף, עוסקת ההנחיה בהיבט הפרוצדוראלי הכרוך בבקשות לעיון במידע.

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

4. ראוי להדגיש, כי ההנחיה עוסקת בבקשות לעיין במידע מתיק חקירה המופנות אל הרשות המחזיקה בו והיא קובעת את המסגרת המשפטית להעברת מידע. ההנחיה אינה עוסקת בשיקול הדעת לפיו ראוי, שהרשות עצמה תיזום מסירת מידע שכזה לגוף ציבורי אחר לצורך אכיפה.

ב. העקרונות העיקריים

5. **הזכות לעיון וסיוגה:** זכותו של אזרח לעיין במסמכים המוחזקים בידי הרשויות מעוגנת כיום בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע). זכות העיון אינה זכות מוחלטת, ואפשר שתיוסוג מפני אינטרסים ושיקולים אחרים. בנוסף, מסוייגת הזכות בסעיף 14(א) לחוק חופש המידע המונה גופים שונים, שעליהם החוק אינו חל. בין אלה נכללים גם כל הגופים המוסמכים לערוך חקירה כדין - ביחס למידע, שנאסף ונוצר לצורך חקירה וכן למידע מודיעיני (ר' סעיפים 14(א)(8) ו-14(א)(9) לחוק חופש המידע).

6. **שקילת העיון למרות הסייג:** למרות שחוק חופש המידע אינו חל על מידע כאמור, עמדת המדינה היא, כי עיון במידע מתוך תיק חקירה יתאפשר במקרים המתאימים, על פי שיקול הדעת של הגוף המחזיק בו. תנאי הכרחי למימוש זכות העיון הוא קיומו של אינטרס לגיטימי לכך - אינטרס, אשר יישקל אל מול הנסיבות, האינטרסים והשיקולים, שיפורטו להלן. [ר' גם בג"ץ 10271/02 אברהם פריד נ' משטרת ישראל (להלן - "בג"ץ פריד"); וכן, בג"ץ 9022/07 דני בן שבת נ' מדינת ישראל].

7. **עיתוי הבקשה לעיון:** ככלל, ובראש בראשונה, יש להימנע ממסירת מידע, כאשר קיים חשש לפגיעה בתכלית שלשמה הוא נאסף - קרי, חשש לפגיעה בחקירה או בהליך הפלילי הנובע ממנה.

בקשה לעיון במידע מתיק החקירה טרם סיומה תיעשה באופן חריג ובמקרים ההולמים בלבד. כאשר התיק מצוי במשטרה תתקבל החלטה כזו בידי דרג משטרתי בכיר בלבד - בהתאם להוראת סעיף ז לפקודת הקבע 14.01.17 "הרשאות לעיון בחומר חקירה משטרתי"; וכאשר התיק מלווה או מטופל בפרקליטות - בידי פרקליט המחוז או מנהל המחלקה בפרקליטות המדינה או מי שהם הסמיכו לשם כך.

8. הגוף מוסר המידע:

א. קיימת הבחנה בין גופי החקירה השונים לפי סעיף 23ב(ב) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות). בהתאם להוראה זו מותר לגוף חקירה שהוא בגדר "רשות בטחון" למסור גם "מידע" כמוגדר בחוק הגנת הפרטיות (ר' סעיפים 7 ו-23א

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

לחוק) - קרי, גם מידע שיש בו פגיעה בפרטיותו של מאן-דהוא. מסירת ה"מידע" מותנית בכך, שהיא נעשית "לשם מילוי תפקידה" של אותה "רשות בטחון".

ב. "רשות בטחון" מוגדרת בסעיף 19 לחוק הגנת הפרטיות ובסעיף 49א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 כאחד מן הגופים הבאים: משטרת ישראל; אגף המודיעין במטה הכללי והמשטרה הצבאית של צבא הגנה לישראל; שירות בטחון כללי; המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; הרשות להגנה על עדים; המחלקה לחקירות שוטרים.

ג. לעומת זאת, על גופי חקירה שאינם בגדר "רשות בטחון" חל איסור למסור "מידע" כאמור (אלא אם כן הועמד ה"מידע" לעיון הרבים או פורסם או שהנוגע ב"מידע" נתן הסכמתו לכך - ר' סעיף 23ב(א) לחוק הגנת הפרטיות). גופים אלה יהיו רשאים למסור מידע מתיק חקירה - בהתאם להנחיה זו - ככל שאין מדובר ב"מידע" הפוגע בפרטיות, וככל שאין בחוק המסויים החל על אותו הגוף הוראה האוסרת או מגבילה זאת.

(לעניין האחרון, ראו למשל, סעיף 30 לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000).

ד. בהקשר האחרון יש להדגיש, כי התביעה הכללית אמנם אינה מוגדרת כ"רשות בטחון", אך היא משמשת כזרועם הארוכה של גורמים המוגדרים כך, וממילא מעמדה כמעמדם לעניין טיפול בבקשות לעיון במידע המצוי בתיק חקירה.

9. **הגוף מבקש המידע - בין גוף ציבורי לכל מבקש אחר:** השיקולים הרלוונטיים להכרעה באשר לבקשות עיון במידע מצד גוף ציבורי אינם זהים לשיקולים באשר לבקשות של גורם שאינו גוף ציבורי. הנחיה זו מתייחסת לבקשות משני הסוגים, אך לא כל הפרקים רלוונטיים לשניהם: פרקים ט. וי. דלהלן דנים במסירת מידע לגופים ציבוריים בלבד. פרקים ג. וז., לעומת זאת, אינם רלוונטיים לבקשה של גוף ציבורי; ואילו פרק ו. רלוונטי בשינויים המתבקשים.

ג. זהות המבקש וזיקתו אל המידע, והמטרה שלשמה מבוקש העיון בו

10. תנאי הכרחי למימוש זכות העיון במידע המצוי בתיק חקירה הוא קיומו של אינטרס לגיטימי לכך. אינטרס כזה ייבחן בהתאם לזהות המבקש, זיקתו למידע, והמטרה שלשמה מבוקש העיון.

ככלל, ככל שעניינו של המבקש בעל זיקה הדוקה להליך הפלילי, וככל שתכלית העיון נועדה לשרת מטרה קרובה למטרה שלשמה נאסף המידע - קרי, אכיפת החוק הפלילי והשלכותיה - כך תגדל מידת ההיענות לבקשת העיון. העניין והזיקה יישקלו אל מול האינטרסים האחרים, ובפרט יש לתת את הדעת, שמתן זכות העיון לא יסכל את התכלית שלשמה נאסף המידע.

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

פירוט והדגמה:

11. פונים בעלי עניין שונה עשויים לבקש עיון במידע המצוי בתיק חקירה למטרות שונות. כך, למשל, חשוד, מתלונן או נפגע עבירה, בעל תפקיד על פי דין שמונה על ידי בית משפט (מפרק, כונס נכסים, מנהל עזבון, וכיוצ"ב), גורם תקשורת, בעל עניין לצורך מחקר, וכיוצ"ב.

על פני הדברים, זיקתם של חשוד או של נפגע עבירה למידע המצוי בתיק חקירה הנוגע להם הדוקה יותר מאשר זיקתו של בעל עניין לצורכי מחקר. בהתאם לכך אף ישתנה האיזון הנדרש בשקילת הבקשה לעיון.

12. כמו כן, ישתנה שיקול הדעת באשר להיענות לבקשה, בהתאם למטרתה - אפילו ביחס לאותו מבקש עצמו. כך, למשל, חשוד המבקש את העיון, לצורך שינוי עילת הסגירה של התיק נגדו, הוא בעל אינטרס מובהק. זכותו של אדם לשמירה על שמו הטוב היא זכות בעלת חשיבות ברורה. לעומת זאת, אם אותו החשוד יבקש את העיון לצורך נקיטת הליך אזרחי הנוגע להליך הפלילי - עשויה להשתנות נקודת האיזון. בדומה, עוצמת האינטרס לעיון עלולה להיחלש עוד יותר, כאשר אותו החשוד יבקש את העיון כדי להשתמש בו בהליכים אזרחיים אחרים שהוא מנהל. (ר' בג"צ פריד).

13. חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, אינו מעניק לנפגע עבירה זכות לעיון במידע מתיק חקירה, למעט זכות עיון בכתב האישום (סעיף 9 לחוק). עם זאת, לנפגעי עבירה מסויימים ישנן זכויות להביע עמדה לעניין עיכוב הליכים, הסדר טיעון, דיון בפני ועדת שחרורים או בקשת חנינה של הנידון. כמו כן, למתלונן הזכות לערור על החלטה לסגור תיק חקירה לפי סעיף 64 לחסד"פ.

לצורך מימושן של זכויות אלה עשוי המתלונן או הנפגע להיזקק לעיון במידע מתיק החקירה. מכאן העניין שלו בעיון שכזה וזיקתו להליך הפלילי המסוים.

יחד עם זאת, זכויות הנפגע להביע עמדה לעניין עיכוב הליכים או הסדר טיעון, הן זכויות המופעלות בעת שהליך פלילי תלוי ועומד בבית המשפט. משכך, ככלל, לא יתאפשר לנפגע לעיין בחומר לשם מימוש זכויותיו.

14. אשר למתלונן המבקש לערור על החלטה לסגור תיק, בכפוף לאמור להלן, הרי שנקודת המוצא היא שיש לאפשר לו לעיין בחומר, בכפוף לקריטריונים הקבועים בהנחיה זו.

בהקשר האחרון, במקרה המסוים של ערר על סגירת תיק חקירה בשל היעדר ראיות מספיקות - ישנו שיקול נוסף. תיק שנסגר בעילה של היעדר ראיות מספיקות, הוא לעיתים תיק גבולי מבחינה ראיתית. במקרה שכזה, אם יתקבל הערר, תחליש העברת המידע מתיק החקירה לידי המתלונן את משקל עדותו של האחרון במשפט, כמו גם את משקל עדותם של אחרים

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

הקשורים אליו, וממילא ייפגע עוד יותר הסיכוי להרשעה. למעשה, בקשת המתלונן לעיין במידע בשלב זה דומה במהותה לבקשה לקבלת המידע בשלב בחינת הראיות טרם החלטה אם להגיש כתב אישום - שלב שבו אין למתלונן זכות לעיון. מתן עיון בשלב זה עלול אפוא לפגוע באינטרס הציבור והמתלונן כאחד. שיקול זה עשוי להיות רלוונטי גם בתיקים שנסגרו מהעדר עניין לציבור, אם כי באופן מובהק פחות.

נוכח האמור, בתיקים בהם מתן האפשרות למתלונן לעיין בחומר החקירה עלול לפגוע בהמשך ניהול התיק, אם יוחלט לנהלו - יש להימנע מראש מליתן למתלונן לעיין בחומרים. יחד עם זאת, מתוך הכרה בעניין שיש למתלונן בעיון בחומר החקירה לצורך הכנת הערר, הרי שאם יעמוד על רצונו לעיין בו, יאשר הוא בכתב שלמרות הבנתו את הנזק העלול להיגרם מהעיון, מבקש הוא לקבל את חומר החקירה. במצב דברים זה, תישקל בקשתו מחדש, תוך מתן משקל גם לבקשתו זו, וההחלטה בדבר מתן העיון תתקבל בהתאם ליתר השיקולים שקובעת הנחיה זו.

ד. אינטרסים ציבוריים כלליים

האינטרסים הציבוריים שיש לשקול בעת שקילת כל בקשה לעיון במידע מתיק חקירה הם בעיקרם הבאים:

15. **שמירה על תפקודן התקין של רשויות אכיפת החוק:** שמירה על תפקודן התקין של רשויות אכיפת החוק הינה האינטרס הציבורי הראשון במעלה בהקשר שלפנינו. בהתאם לכך חומר שנאסף לתיק חקירה נאסף לצורך קיומה של חקירה פלילית וניהול ההליך הפלילי, שהניבה החקירה. ככלל, אין איפוא למסור מידע, שעלול לפגוע באלה, גם בדרך של פרסום וסיכון באובדן שליטה על החומר שיימסר.

בהקשר זה ובנוסף יש לשקול את השיקולים הבאים:

א. **השלב שבו מתבקש העיון:** מסתבר שכל עוד לא נסתיימה החקירה, מסירת מידע אמנם תפגע בהתנהלותה התקינה. גם לאחר שכבר הוגש כתב-אישום והמשפט טרם נסתיים, עולה החשש שמסירת מידע תוביל לשיבוש הליכי המשפט. כך, למשל, עלול לעלות חשש לניסיון להשפיע על עדים, לתאום עדויות, להעלמת ראיות, וכיוצ"ב.

ב. האפשרות שמסירת המידע תפגע בחקירות אחרות, שההליכים בעניינן טרם נסתיימו.

ג. החשש שמסירת המידע תביא לחשיפת שיטות פעולה או אמצעי חקירה של רשויות החקירה עשוי להצדיק סרוב לבקשת העיון.

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

ד. **סוג המידע:** יש להימנע ממסירת מידע שעלול לפגוע בדרכי העבודה של רשויות האכיפה, כגון, תרשומות פנימיות, חוות דעת פנימיות, התכתבויות בין הרשויות. [השוו לעניין זה סעיף 9(ב)4 לחוק חופש המידע].

ה. **מידת ההכבדה הכרוכה בהיענות לבקשת עיון:** הקצאת משאבים בלתי סבירה - באיתורו של המידע, בהפרדתו ממידע שלא ניתן למסירה, וכיוצ"ב - תצדיק דחייה של בקשת העיון. (השוו: סעיף 8 לחוק חופש המידע וכן תקנה 4(ד) לתקנות בתי המשפט (עיון בתיקים)).

16. הבטחת אמון הציבור ברשויות אכיפת החוק, ושמירה על שיתוף הפעולה עימן:

א. הפעלת סמכויות חקירה כרוכה בפגיעה בזכויות הפרט ובחירויותיו. פגיעה שכזו מוצדקת בשל המלחמה בפשיעה ושמירה על הסדר הציבורי ושלומו. מטעם זה, מסירת מידע המצוי בתיקי חקירה לעיון שלא לצורך ניהול ההליך הפלילי, עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור ברשויות האכיפה. אמון זה חיוני לצורך ניהול חקירות פליליות, שכן בלעדיו לא ישתף הציבור פעולה עם גורמי החקירה. מוסרי הודעות וגורמים המספקים ראיות עשויים לחשוש, שמא בדברים שמסרו במסגרת חקירה פלילית, יעשה שימוש לתכליות אחרות, והם אף יימסרו לידיים זרות. יש איפוא מקום להביא בחשבון שיקול זה טרם היענות לבקשה לעיון.

ב. בנסיבות מסוימות, עשוי האינטרס של הבטחת אמון הציבור ברשויות אכיפת החוק להוות דווקא שיקול להיעתר לבקשה לעיון. כך למשל, היעדרות לבקשת מתלונן לעיין במידע לצורך מיצוי זכויותיו, עשויה להגביר את אמון הציבור במשטרה, ולחזק את שיתוף הפעולה של הציבור עם רשויות אכיפת החוק.

17. מניעת שימוש לרעה בהליכי חקירה:

א. יש נסיבות שבהן ההימנעות ממסירת המידע לעיון עשויה להיות נעוצה בקיומו של חשש סביר, שמא מבקש העיון יעשה שימוש לרעה במידע. כך למשל, כשיש חשש סביר שהמבקש יתנכל לאזרח שמסר מידע למשטרה, יכפישו, או יפגע בו בדרך אחרת. חשש זה גובר, למשל, אם מתקיימים יחסי עבודה, יחסי כפיפות, יחסים רגישים אחרים (קשרי משפחה), או בנסיבות שבהן מעורבים קטינים. חשש כאמור עלול להתעורר, גם כאשר הפעילות העבריינית מבוצעת במעטה של מסגרת ארגונית היררכית, כמו ארגוני פשיעה ופעילות טרור.

ב. הכרה בלתי מסוייגת בזכות לעיין בחומר מתיק חקירה עלולה לעודד הגשת תלונות סרק, שמטרתן העיקרית היא הפעלת מנגנון החקירה לצורך ניצולה לצרכים פרטיים (ניהול הליך אזרחי, למשל). יש להביא איפוא בחשבון שיקול זה טרם היענות לבקשה.

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

18. מניעת פגיעה בלתי מידתית בזכות לפרטיות:

א. חלק ניכר מהמידע המצוי בתיקי חקירה כולל מידע שמסירתו עלולה להוות פגיעה בפרטיותו של אדם, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות.

ב. "מידע" לעניין זה הוגדר בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, ככולל "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו". בנוסף, אוסר החוק על גוף ציבורי למסור "ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם, אף שאינן בגדר מידע, כשם שהן חלות על מידע" (סעיף 23א לחוק). מכאן שהאיסור חל גם על ידיעות ומסמכים שתוכנם ענייניו הפרטיים של אדם (למשל, יומנים אישיים, התכתבויות אישיות, רישומים בעניין ייעוץ אישי וכדומה).

ג. מסמכים הכוללים מידע רפואי, מידע פסיכולוגי, מידע שנמסר לעובד סוציאלי ודו"חות פתולוגיים אף הם בגדר "מידע" כהגדרתו לעיל. יצויין, כי על מסמכים שכאלה אף חלות הוראות חוק נוספות המדגישות את הפגיעה בפרטיות שבמסירת מידע זה. (ר', למשל, סעיף 19 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996; וכן הוראות החיסיון שבפקודת הראיות).

ד. כמוזכר לעיל בפתח ההנחיה, בהקשר זה של פגיעה בפרטיות קיימת אבחנה ברורה בין גופים ציבוריים שונים. על גוף ציבורי שאינו בגדר "רשות בטחון" נאסר למסור "מידע" שהגיע אליו - קרי, מידע שעולה כדי פגיעה בפרטיות על פי החוק (כאמור בסעיפים 7 ו-23א לחוק) - אלא אם כן הועמד ה"מידע" לעיון הרבים או פורסם או שהנוגע ב"מידע" נתן הסכמתו לכך (ר' סעיף 23ב(א) לחוק הגנת הפרטיות).

ה. באשר לגופים ציבוריים שהם בגדר "רשות בטחון" - רשות שכזו רשאית "לקבל או למסור מידע לשם מילוי תפקידה, ובלבד שהמסירה או הקבלה לא נאסרה בחיקוק". (ר' סעיף 23ב(ב) לחוק).

ו. פרשנות תכליתית של המונח "לשם מילוי תפקידה", מצדיקה לכלול במסגרת תפקידי רשות הבטחון גם תפקידים הנגזרים מפעילותה, המשרתים את טובת הציבור והמבטיחים את הסדר הציבורי. בנסיבות המתאימות, מסירת "מידע", העולה כדי פגיעה בפרטיות, מתיקי חקירה תיחשב בגדר "מילוי תפקידה" של המשטרה (או של "רשות בטחון" אחרת).

ז. יחד עם זאת, וכמפורט להלן, גם במקרים שבהם יוחלט, כי יש מקום לאפשר עיון במידע מבוקש, ראוי להקפיד שהעיון ייעשה באופן מידתי ובתנאים שימזערו את הפגיעה בפרטיות. (ר' פרק ו. להלן). כך, למשל, תמונות החושפות איברי גוף מעורטלים של אדם, תמונות מנוחים, תיאורים מיניים - חשיפתם, בין בחייו של אדם ובין לאחר מותו, מהווה

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

פגיעה חמורה בפרטיותו ועשויה לחלל את כבודו. לפיכך יש להימנע ככל שניתן מלאפשר עיון במסמכים מעין אלה.

19. **אינטרס ציבורי אחר:** מעבר לאינטרסים העיקריים שצויינו לעיל, עשוי להתקיים אינטרס ציבורי אחר, שראוי יהיה להביאו בחשבון במסגרת שקילת הבקשה לעיון במידע המסויימת על פי נסיבותיה.

ה. מסמכים בתיק החקירה שמסירתם אסורה על פי דין

20. גם לאחר שהוחלט, כי יש מקום להיענות לבקשה לעיון במידע המצוי בתיק חקירה, עדיין חובה לבחון, האם אין הוראות חוקיות נוספות שאינן מאפשרות עיון בו או בחלקו. הוראות אלה יכולות להתבטא הן באיסור על העברת המידע והן בהטלת חיסיון עליו.

להלן דוגמאות אופייניות (הרשימה אינה ממצה):

א. **מרשם פלילי:** בהתאם לסעיף 3 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981: "המרשם יהיה חסוי ולא יימסר מידע ממנו אלא לפי חוק זה". ככלל איפוא, חוק המרשם אינו מאפשר מסירת גליון מרשם פלילי המצוי בתיק חקירה.

ב. **האזנות סתר:** האזנת סתר היא כלי חקירתי פוגעני שמלכתחילה תכליתו לחשוף עבירות מסוג פשע. בשל כך, הפרשנות הניתנת לצווים שיפוטיים, שמכוחם הותרה ההאזנה מלכתחילה, כמו גם הפרשנות הניתנת להיקף סמכות השימוש בתוצרי ההאזנה, נעשות באורח דוקני ומצומצם. לפיכך, השימוש במידע זה ייעשה, ככלל, לתכלית שלשמה הותרה ההאזנה. יש לשים לב, כי שימוש חורג מגדרי הצו השיפוטי עשוי להוות עבירה על החוק (סעיף 2(ב) לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979).

ג. **תסקירים על פי דין:** אין למסור לעיון תסקירים שחלה לגביהם חובת סודיות מכוח הדין. דוגמאות לכך הם תסקירי שירות המבחן, תסקיר קורבן עבירה, והערכת מסוכנות, שגילויים נאסר בדין. (ר' סעיפים 191 ו-191א לחסד"פ ותקנה 28 לתקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד-1974; וכן סעיף 4 לחוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין, התשס"ו-2006).

ד. **מידע ממאגר נתוני זיהוי:** בהתאם לסעיף 11כ לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996 אין למסור מידע מן המאגר ומידע שממנו הופקו נתוני זיהוי אלא לפי אותו החוק.

ה. **"פרטים אישיים" של נפגע עבירה:** יימסרו אך ורק לפי הוראות סעיף 7 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

1. **מידע שהוצאה לגביו תעודת חסיון:** בהקשר זה יש לשים לב, כי לעיתים יש בתיק חקירה מידע, שראוי היה להוציא לגביו תעודת חסיון, אך זו לא הוצאה בין בשל סגירת התיק או בשל הגעה להסדר טיעון ללא הליך של הוכחות. בנסיבות אלה, המידע לא יימסר, וככל שיהיה צורך לחושפו בין על סמך הוראה חוקית (למשל, בהליך של גילוי מסמכים בתיק אזרחי) ובין על סמך צו שיפוטי, תוצא לגביו תעודת חסיון.

1. מגבלות על זכות העיון במידע

21. אף כאשר נמצא כי יש מקום לאפשר עיון במידע, יש להקפיד על כך שהעיון ייעשה באופן מידתי ובתנאים שימזערו את הפגיעה באינטרסים נוגדים, המפורטים להלן בהנחיה זו, לרבות האינטרס של מניעת פגיעה בפרטיות.

22. **התחייבות להשתמש במידע רק למטרה שלשמה נמסר לעיון:** יש לנקוט אמצעים שיבטיחו שהשימוש במידע ייעשה אך ורק למטרה הלגיטימית שלשמה הותר העיון.

כתנאי להבטחת עיקרון זה, על מבקש העיון לחתום על טופס התחייבות (כדוגמת הנספחים להנחיה זו), שלפיו לא ייעשה כל שימוש במידע, אלא למטרה שלשמה הוא נמסר. טופס ההתחייבות יישמר בתיק הפרקליטות או המשטרה.

במקרים מתאימים, יחוייב מבקש העיון להשיב את המידע שנמסר לעיונו בתום השימוש בו.

אם ירצה מבקש העיון להשתמש במידע לתכלית שונה מזו שלשמה נמסר לו, הוא יידרש לקבל לשם כך רשות מפורשת בכתב, מן הגורם שאישר את העיון במידע. במקרה של הפרת ההתחייבות, תישקל אפשרות של נקיטת אמצעים נגד המפר.

23. **היקף זכות העיון במידע - עיון חלקי:** לצורך שמירה על איזון ראוי בין זכות העיון לבין פגיעה באינטרסים נוגדים, יש לשקול מתן עיון חלקי במידע המבוקש בדרך של השמטה או מחיקה של פרטים מתוכו, או באמצעות נקיטת אמצעי הולם אחר. [השוו: תקנה 4(ו) לתקנות בתי המשפט (עיון בתיקים), וכן סעיף 11 לחוק חופש המידע]. כמו כן, ניתן לשקול במקרים מתאימים מסירת פרפרזות או סיכומים במקום מסירת המידע עצמו.

24. **היקף זכות העיון במידע: עיון אל מול העתקה:**

א. ככלל כוללת זכות העיון גם את הזכות המשנית להעתיק את המידע שהעיון בו מבוקש. כך למשל נקבע בסעיף 74(א) לחוק סדר הדין הפלילי, ובתקנות סדר הדין האזרחי בעניין גילוי מסמכים ועיון בהם בהליכים אזרחיים. כן ראו את הגדרת "קבלת מידע" בסעיף 2 לחוק חופש המידע: "לרבות עיון, צפייה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או קבלת מידע בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע וצורת החזקתו".

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

ב. יחד עם זאת, הדין והפסיקה הכירו בכך שבמקרים מסוימים יש אינטרס המצדיק הגבלת זכות העיון, על דרך של הטלת סייגים לגבי אפשרות העתקת המידע. [ר' בש"פ 6022/96 מדינת ישראל נ' מזור, פ"ד נ(3) 686 ובש"פ 8706/07 מדינת ישראל נ' פלוני (טרם פורסם); וכן - סעיף 5 לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים) התשט"ו-1955.

ג. מגבלות מעין אלו, המוטלות על נאשם בפלילים - במקרים של פגיעה מיוחדת בצנעת הפרט, במסמכים הנוגעים לקטינים, וכיוצ"ב - יפות מקל וחומר לגבי מי שמבקש לעיין במידע לצרכים אחרים. לאור עיקרון זה, חובתה של הרשות השוקלת להתיר עיון במידע, לבחון אם קיים אינטרס המצדיק להגביל את העיון במידע בדרך של מניעת העתקתו.

ז. הליך חלופי לקבלת המידע

25. בנסיבות מתאימות ניתן לשקול את הפניית מבקש העיון במידע המצוי בתיק חקירה להליכים חלופיים העומדים לרשותו. הליכים אלו הם בעיקרם שניים: עיון בתיק בית המשפט והליכי גילוי מסמכים ועיון בהם במסגרת הליך אזרחי.

26. **מידע - מתוך תיק חקירה - שהוגש לבית המשפט בתיק פלילי:** מידע זה מהווה חלק מתיק בית המשפט, שניתן לבקש לעיין בו בהתאם לתקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), התשס"ג-2003 [להלן: תקנות בתי המשפט (עיון בתיקים)]. התקנות קובעות הסדר מיוחד ביחס למי שהוא בעל-דין בתיק שבו מבוקש העיון (תקנה 3), והסדר שונה למי שאיננו בעל-דין (תקנה 4). (תקנה 5 הקובעת הסדר למתן היתר כללי לעיון, טרם נכנסה לתוקף). במקרה שכזה יש להפנות איפוא את מבקש המידע להליך החלופי האמור.

27. **מידע מתוך תיק חקירה כאשר המדינה היא צד להליך אזרחי:** כאשר מוגשת בקשה לעיון במידע מתיק חקירה על ידי הצד שכנגד המדינה בהליך אזרחי, ישקול המחזיק במידע להפנות את המבקש להליכי גילוי מסמכים ועיון בהם בהתאם לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

ח. פרוצדורה: גיבוש העמדה והייצוג

28. **בהליכים מנהליים המעוגנים בדין הפלילי:**

א. הדין הפלילי מאפשר נקיטה בהליכים מנהליים שונים - כגון, הגשת ערר על ידי חשוד על עילת הסגירה של תיק חקירה שנפתח נגדו; הגשת ערר על ידי המתלונן על סגירת תיק חקירה נגד חשוד; הבעת עמדה של מתלונן באשר להסדר טיעון, לבקשה לעיכוב הליכים, לשחרור מוקדם, לחנינה; וכיוצ"ב.

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

ב. ככל שמדובר בנקיטת הליך לאחר שכבר הוגש כתב אישום - יטפל בבקשת העיון הפרקליטי או התובע המנהל (או שניהל בעבר) את התיק הפלילי בבית המשפט. ככל שמדובר בנקיטת הליך שבו לא הוגש כתב אישום - יטפל בבקשת העיון הגורם שהחליט על סגירתו של התיק; ואם התיק עדיין בטיפול - הגורם המטפל בו.

במקרים המתאימים ישקול המטפל בבקשת העיון להיוועץ גם עם פרקליט מנהלי.

29. **בהליך אזרחי או מנהלי הנדון בבית המשפט:** כאשר מתבקש עיון במידע מתיק חקירה בהליך אזרחי/מנהלי המתנהל בבית משפט, והגורם המחזיק בחומר החקירה אינו רואה **כל מניעה** - לאחר שקילת כל האינטרסים הרלוונטיים, כמפורט בהנחייה זו - למסור את החומר, כך יעשה.

ככל שעולה שאלה ביחס לעיון - יש לנקוט בפרוצדורה כדלקמן:

א. **הגורם המייצג:** בהליך אזרחי/מנהלי, שהמדינה אינה צד לו, ייצג את המדינה בשאלת העיון במידע פרקליט אזרחי/מנהלי מפרקליטות המחוז, שבו מתנהל התיק. אם המדובר בהליך שהמדינה צד לו, ייצגה כמובן הפרקליט המנהל את ההליך.

הפרקליט האזרחי/מנהלי האמור הוא פרקליט העובד בשירות המדינה. ככל שמדובר בהליך אזרחי המנוהל על ידי עורך-דין בעל ייפוי כוח, יפנה האחרון למחלקה למיקור חוץ בפרקליטות המדינה, אשר תפעל למינוי פרקליט שיטפל בשאלת העיון.

ב. **גיבוש העמדה:** לצורך גיבוש העמדה באשר לבקשת העיון יועבר כל החומר המבוקש לעיונו של הפרקליט האזרחי/מנהלי. העמדה תגובש על ידו בתיאום מלא עם הייעוץ המשפטי של הרשות החוקרת - כאשר היא המחזיקה בחומר החקירה; או עם הפרקליט או התובע הפלילי - כאשר החומר מוחזק בידי רשויות התביעה.

ג. **צו שיפוטי שניתן ללא שמיעת המדינה:** בהליך אזרחי שבו הורה בית המשפט לרשויות החקירה/התביעה להעמיד חומר מתיק חקירה לעיון הצדדים, מבלי ששמע קודם לכן את עמדת המדינה, או אז יש לנהוג כדלקמן:

(1) היחידה החוקרת/התובעת תפנה באופן מיידי לפרקליטות האזרחית במחוז שבו מצוי בית-המשפט, שהורה על גילוי החומר.

(2) העמדה תגובש לגופה, בהתאם לאמור לעיל, והפרקליט האזרחי ייצג את המדינה בהליך.

(3) אם יוחלט שאין לאפשר עיון מלא בחומר המצויין בצו, יגיש הפרקליט לבית-המשפט "בקשה לביטול צו לעיון במידע מתיק חקירה", ובו פירוט טעמי התנגדותה של המדינה.

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

(4) נשמעה טענה לפיה המדינה אינה יכולה להשמיע טענות בעניין העיון בחומר, בשל כך שאינה צד להליך, יבהיר הפרקליט כי מעמד המדינה נובע מכך שביחס לצו הנוגע לעיון במסמכים המדינה היא בעל דין מובהק (והשוו הלכת חסון, בש"פ 658/88, פ"ד מה(1) 670).

(5) במקרים המתאימים, אף יישקל הצורך בהתייצבות היועץ המשפטי לממשלה לפי פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] לשם הבעת עמדתו בהליך.

ט. אכיפת חוק משולבת - מסירת מידע לגוף ציבורי

30. גוף ציבורי עשוי להיזקק לעיון במידע המצוי בתיק חקירה לצורך מילוי תפקידו על פי דין. גוף כזה הוא איפוא בעל אינטרס לגיטימי לעיון במידע. גם במקרה זה יש להכריע בשאלת עצם מתן העיון והיקפו תוך שקלול האינטרס הלגיטימי האמור עם האינטרסים הציבוריים הנוגדים, שנמנו בפרק ד' לעיל, ובהתאם לאפשרויות להגבלת היקף העיון ולמסירת פרפרזות, בהתאם לאמור בפרק ה' לעיל.

31. חוק הגנת הפרטיות מתיר מסירת "מידע" - קרי, מידע הפוגע בפרטיות - מגוף ציבורי לגוף ציבורי אחר, אם המסירה "לא נאסרה בחיקוק" ובתנאי שאותו מידע דרוש "למטרת ביצוע חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים" של הגוף, מקבל המידע. (ר' סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות).

32. בהקשר זה מוגדר "גוף ציבורי" כ"משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין". (ר' סעיף 1)23 לחוק הגנת הפרטיות). בנוסף קיימים גופים הקבועים בצו של שר המשפטים, שבו אף מפורט סוג המידע שרשאי אותו גוף לקבל. (צו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים), תשמ"ו-1986).

33. דוגמא למסירת מידע לגוף ציבורי ניתן למצוא בעת"מ (חי) 748/08 נעימה נ' רשות הרישוי לעסקים (לא פורסם): העירייה פנתה, בין היתר, למשטרת ישראל, כדי שזו תביע עמדתה באשר לבקשה לקבלת רשיון עסק. המשטרה התנגדה למתן הרשיון נוכח מידע הנוגע לפעילות המתבצעת בעסק והמסכנת את שלום הציבור. במסגרת זו הציגה המשטרה חלק מהמידע המצוי בידה. בעקבות התנגדות המשטרה לא ניתן רשיון לעסק.

י. אכיפה מקבילה ומשלימה לאכיפה הפלילית

34. מקרה ייחודי למסירת מידע מתוך תיק חקירה לגוף ציבורי, נוגע לאכיפה המקבילה להליך הפלילי. (כמוזכר בפתח הדברים, הנחייה זו אינה דנה בכלל המקרים שבהם ראוי, שהרשות עצמה תיזום מסירת מידע שכזה לצורך אכיפה).

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

35. הוראות חוק שונות מעניקות לגופים ציבוריים מסויימים סמכויות לנקוט בהליכים נגד אדם, שנפתחה נגדו חקירה פלילית, או שהוגש נגדו כתב אישום. לשם מימוש הסמכויות האמורות נזקק הגוף הציבורי, לא אחת, למידע מתוך תיק החקירה.

36. קיים אינטרס ציבורי לאפשר לגוף ציבורי מוסמך כאמור למלא את תפקידו בהתאם לסמכויותיו, וכפועל יוצא מכך למסור לו את החומר הנדרש. בהתאם להנחיית מח"ק המוזכרת להלן, הגוף החוקר אף נדרש ליזום בעצמו את מסירת המידע לגוף הציבורי בעל הסמכויות. יחד עם זאת, דווקא בהקשר זה נדרשת רגישות מיוחדת בשל עיתוי העברת המידע, שמטבע העניין תתבקש לא אחת עוד בשלב שבו החקירה הפלילית בעיצומה.

37. ההכרעה באשר לעצם מסירת מידע כאמור, היקף המידע שיימסר, אופן המסירה ואופן השימוש האפשרי בו, תתקבל איפוא תוך שמירה על האינטרסים של החקירה הפלילית ותוך שקילת האפשרויות למסירת מידע באמצעות פרפרזות וסיכומים. ככל שמדובר בשלב שלאחר סיום החקירה ממילא ישתנה האיזון באשר למסירת המידע.

38. בשל החשיבות הציבורית המובהקת שבאכיפה המקבילה ובשל רגישות העיתוי (בדרך כלל) תתקבל ההכרעה האמורה על ידי ראש תחום משמעת בפרקליטות המדינה תוך היוועצות עם קצינים בכירים במשטרה בהתאם לנהליה (כמפורט בהנחיית מח"ק 03.300.228).

39. הנחיית מח"ק האמורה מתייחסת כיום למסירת מידע לנציבות שירות המדינה בלבד, אך כוחה יפה גם למסירת מידע לגופים ציבוריים אחרים בעלי סמכויות חוקיות דומות.

40. דוגמאות להוראות חוק כאמור:

א. חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, סעיף 47(א) לחוק מאפשר לנציב השירות להשעות עובד, שהחלה חקירה פלילית בעניינו, אם לדעת הנציב יש עמה קלון.

ב. פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976, סעיף 44 מאפשר למנהל הכללי להתלות רשיונו של רופא, או להגביל את תחום עיסוקו, כאשר יש לו יסוד סביר לחשד, שהרופא גרם ברשלנות חמורה למוות או לפגיעה חמורה של מי שהיה בטיפולו. סמכות זו קיימת גם עם הגשת כתב אישום שיש בנסיבותיו משום קלון.

ג. חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, סעיף 11(טד) לחוק מאפשר לרשם של נותני שירותי מטבע להתלות את רישומו במרשם של נותן שירותי מטבע עם פתיחתה של חקירה פלילית נגדו. (רי' הגדרת "הליכים פליליים" בסעיף 11 לחוק).

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

נספח א :

התחייבות לעיון/העתקה של מידע המצוי בתיק חקירה

אני הח"מ, _____, מס' ת.ז. _____, מתחייב כי השימוש במסמכים מתיק חקירה פלילית מס' _____, אשר נמסר לעיוני / והועתק (*), ייעשה על-ידי אדם ורק לצורך _____.

אני מתחייב שהשימוש במסמכים אלו ייעשה למטרה האמורה בלבד, וכן אני מתחייב להימנע מעריכת העתקים למסמכים אלו ולהימנע מהעברתם לצד שלישי.

בתום השימוש במסמכים אני מתחייב להחזירם לידי מוסרם אלי.

היום, _____, על החתום: _____ שם ומשפחה
 _____ חתימה

להלן רשימת המסמכים שהועתקו:

- 1.
- 2.
- 3.

(* סמן בעיגול את האפשרות הנכונה).

הנחיה מס' 14.8 - בקשה מצד גורמים שונים לעיין במידע המצוי בתיק חקירה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח בתמוז התשע"א, 20 יולי 2011	2 ינואר 1994; 1 אוגוסט 2002; 14 יוני 2010

נספח ב :

התחייבות עורך-דין לעיון/העתקה של מידע המצוי בתיק חקירה

אני הח"מ, עו"ד _____, מס' רישיון _____, מתחייב כי השימוש במסמכים שמקורם בתיק חקירה פלילית מס' _____, אשר נמסר לעיוני / והועתק (*), ייעשה על-ידי או על-ידי עובדי משרדי שיוסמכו לכך על-ידי, וזאת אך ורק לצורך _____.

אני מתחייב שהשימוש במסמכים אלו ייעשה למטרה האמורה בלבד, וכן אני מתחייב להימנע מעריכת העתקים למסמכים אלו ולהימנע מהעברתם לצד שלישי.

בתום השימוש במסמכים אני מתחייב להחזירם לידי מוסרם אלי.

היום, _____, על החתום: _____ שם ומשפחה
 _____ חתימת עורך הדין

להלן רשימת המסמכים שהועתקו:

- 1.
- 2.
- 3.

(* סמן בעיגול את האפשרות הנכונה).