



בית המשפט העליון

ע"מ 1704/15

ע"מ 1924/15

ע"מ 1957/15

לפני: כבוד המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט א' שהם

המערערות: 1. האוניברסיטה העברית
2. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
3. אוניברסיטת תל אביב
4. מכון ויצמן למדע
5. אוניברסיטת בר אילן
6. אוניברסיטת חיפה
7. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
8. יו"ר המועצה לניסויים בבעלי חיים
9. מדינת ישראל – משרד הבריאות
10. התאחדות התעשיינים – איגוד הכימיה, הפרמצבטיקה ואיכות הסביבה

נ ג ד

המשיבות: 1. העמותה למדע מוסרי
2. עו"ד שגיא אגמון
3. מאחורי דלתות המעבדה

ערעורים על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בירושלים לעניינים מינהליים בעת"ם 12-05-14037 מיום 3.2.2015, שניתן על-ידי השופט י' נועם

בשם המערערות 7-1: עו"ד רחל בן ארי; עו"ד גיל שפר
בשם המערערות 8-9: עו"ד תדמור עציון
בשם המערערת 10: עו"ד רן פוגל; עו"ד הדר אביטל
בשם המשיבות 1-2: עו"ד שגיא אגמון
בשם המשיבה 3: עו"ד ליויאן סגל

פסק דין

השופט נ' סולברג:

1. שלושה ערעורים שהדיון בהם אוחד, על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (השופט י' נועם) בעת"ם 12-05-14037-14037 מיום 3.2.2015, בגדרו התקבלה במלואה עתירה שהגישו המשיבות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע).

2. במוקד הערעורים שלפנינו: האם זכאיות המשיבות, על-פי חוק חופש המידע, לקבל מאת המועצה לניסויים בבעלי חיים, שהוקמה מכוח חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994 (להלן: המועצה ו-חוק הניסויים בבעלי חיים או החוק, בהתאמה), את שמות מוסדות המחקר העורכים ניסויים בבעלי חיים, ביחס לכל אחד מהניסויים בבעלי חיים שאושרו לביצוע בהתאם לחוק. לשלמות התמונה יצוין כי בקשת המידע שביקשו המשיבות כללה פרטים רבים נוספים שנאגרו במערכת הממוחשבת של המועצה בקשר לכלל הניסויים המאושרים לפי חוק, ובמסגרת הדיון בעתירה המינהלית הוסכם על פרסומם: מטרת הניסוי; מספר בעלי החיים בהם נערך הניסוי; מינם של בעלי החיים; רמת הסבל הנגרמת מהניסוי; האם לאחר ביצוע הניסוי הועבר בעל החיים להמתה או לשיקום; ושנת עריכת הניסוי. הסכמה לפרסום מידע נוסף, בנוגע לפירוט הניסויים שבהם נעשה שימוש בשיטת "היברידומות" ("Hybridoma"; הליך לייצור נוגדנים שידובר בו בהמשך), התקבלה במסגרת הדיון בערעורים שלפנינו. פסק דין זה עוסק אפוא בנקודה אחת, והיא סוגיית הפרסום של שמות חברות ומוסדות המחקר העורכים כל ניסוי וניסוי שאושר.

רקע ועיקרי השתלשלות העניינים

3. בשנת 1994 נתקבל בכנסת חוק הניסויים בבעלי חיים, שנועד "למצוא את האיזון המתאים בין הצורך להמשיך ולבצע ניסויים בבעלי חיים כדי לקדם את המחקר והרפואה, ובין הצורך למנוע ניסויים מיותרים ומיזעור הסבל הנגרם לבעלי החיים במהלכם [...] הפתרון המוצע מאפשר עריכת הניסויים תוך פיקוח וניסיון למזער ככל האפשר את הסבל" (דברי ההסבר להצעת חוק צער בעלי חיים, התשנ"ב-1992, ה"ח 2127 (11.3.1992); ראו גם: גיל יוחננוף דיני בעלי חיים 169-185 (2009)). מכוח החוק הוקמה המועצה, המוסמכת בין היתר לקבוע את דרכי עריכת הניסויים (ראו: כללי צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשס"א-2001 (להלן: כללי הניסויים בבעלי חיים)); לפקח על ניהולם; וליתן היתרים כלליים למוסדות לשם עריכת ניסויים בבעלי חיים, לפי סעיף 12 לחוק (להלן: הוועדה הכללית). רשימת המוסדות אשר ניתן להם היתר כללי לעריכת ניסויים בבעלי חיים, לפי סעיף 12 לחוק, מפורסמת וגלויה לציבור (www.health.gov.il/Services/Committee/animax/Documents/listAnimal.pdf).

סעיף 13 לחוק מסמיך את המועצה להקים ועדה, שתפקידה ליתן היתר לביצוע ניסוי קונקרטי בבעלי חיים (להלן: הוועדה הארצית). בקשה שתוגש לוועדה תכלול בין היתר את הפרטים הבאים: "(1) מידע כללי על מטרת הניסוי ומהלכו המתוכנן; (2) הצעה מפורטת של תכנית הניסוי; (3) טעמים לצורך בביצוע הניסוי וחלופות אפשריות, אם קיימות

כאלה" (סעיף 13(ב) לחוק). בנוסף, על-פי התוספת לכללי הניסויים בבעלי חיים, יש לציין בבקשה, בין היתר, את שם החוקר הראשי בניסוי ואת שותפיו.

4. לצד הוועדה הארצית, מוסמכת המועצה לאשר את הקמתה של ועדה פנים-מוסדית למוסד מסוים, אשר תמלא את תפקידי הוועדה הארצית לאישור עריכת ניסוי קונקרטי בבעלי חיים כאמור, ותפעל על-פי כללי המועצה או על-פי כללים פנימיים שקבע לעצמו המוסד, אשר אושרו על-ידי המועצה (סעיף 14 לחוק; להלן: הוועדה המוסדית).

5. על המוסדות, הוועדות והחוקרים מוטלות חובות דיווח על-פי החוק: אחת לששה חודשים תדווח הוועדה המוסדית למועצה על הניסויים שהתירה (סעיף 14(ג) לחוק); אחת לשנה ידווח כל מוסד שבו נערך ניסוי בבעלי חיים, למועצה, על הניסויים שנערכו בו אשתקד, וכמו כן ימסור את שם הרופא הווטרינר המועסק בו לפי סעיף 12(2) לחוק (סעיף 17 לחוק); על חוקר העורך ניסוי על-פי החוק, לדווח לוועדה הארצית על תוצאות הניסוי שביצע (סעיף 11 לחוק).

6. עוד נקבע בחוק מנגנון העוסק ב"שמירת סודיות" של מידע שהגיע לאדם הממלא תפקיד מכוח חוק זה. לפי הקבוע בסעיף 22 לחוק, "מי שממלא תפקיד מכוח חוק זה, לא יגלה ידיעה או תוכנו של מסמך שהגיעו לידי מכוח תפקידו אלא על פי היתר בכתב מאת יושב ראש המועצה". להסדר זה אדרש בהמשך.

7. בשנת 2006, בעקבות הליכים משפטיים, הקימה המועצה מערכת ממוחשבת המרכזת נתונים שונים הקשורים בבקשות שאושרו למתן היתר לעריכת ניסויים בבעלי חיים, לפי חוק הניסויים בבעלי חיים. אשר למסירת מידע שנמצא במאגר, הוסכם כי המועצה תפעל בהתאם לאמות המידה הקבועות בחוק חופש המידע (ע"מ 8689/03 הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הבריאות נ' העמותה למען מדע מוסרי (20.1.2004); להלן: המערכת הממוחשבת).

8. במהלך שנת 2010 פנו המשיבות ליו"ר המועצה בבקשה לקבלת 8 נתונים ביחס לכל ניסוי בבעלי חיים המתבצע בישראל, המצויים במערכת הממוחשבת. יו"ר המועצה התנגד למסירת המידע שנתבקש על יסוד שורה של נימוקים, ובכללם חובת הסודיות החלה עליו מכוח סעיפים 22-23 לחוק הניסויים בבעלי חיים. הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הבריאות (להלן: הממונה) דחה את בקשת המשיבות. נגד החלטתו הגישו המשיבות עתירה לבית משפט זה, וזו נמחקה משום שהסמכות לדרון בהחלטה זו

נתונה לבית המשפט לעניינים מינהליים (בג"ץ 3728/11 העמותה למען מדע מוסרי נ' יו"ר המועצה לניסויים בבעלי חיים (25.1.2012) (להלן: בג"ץ העמותה למען מדע מוסרי)).

9. על רקע האמור, פנו המשיבות ליו"ר המועצה ולממונה פעם נוספת בבקשה לקבלת המידע. לבסוף, משלא ניתן מענה לפנייתן, הגישו המשיבות עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי בירושלים בשכתו כבית משפט לעניינים מינהליים, לפי חוק חופש המידע, בגדרה התבקש בית המשפט להורות ליו"ר המועצה להעביר לידי המשיבות את 8 הנתונים הנ"ל. בית המשפט הורה על צירופם של התאחדות התעשיינים – איגוד הכימיה, הפרמצבטיקה ואיכות הסביבה, המייצגת חברות המבצעות ניסויים בבעלי חיים, המערערת בע"מ 1957/15 (להלן: התאחדות התעשיינים), ומוסדות מחקר שבהם מתבצעים ניסויים בבעלי-חיים, המערערות בע"מ 1704/15 (להלן: האוניברסיטאות) כמשיבות לעתירה.

10. בכתב התשובה הודיעו יו"ר המועצה והממונה על עדכון החלטתם, שלפיה יועברו לידי המשיבות הנתונים שהתבקשו כאמור, למעט שניים: שם המוסד בו נערך הניסוי והאם הניסוי נערך בשיטת "היברידומות". החלטה זו נתקבלה בניגוד לדעתם של צדדים שלישיים, אשר נדרשו למסור את עמדתם בנוגע לבקשה, בהתאם להוראת סעיף 13 לחוק חופש המידע. לשיטת יו"ר המועצה והממונה, הנתונים שלא נמסרו חוסים תחת הסייגים למסירת מידע הקבועים בחוק חופש המידע: ראשית, חשש מפני פגיעה בזכויות יוצרים, סודות מסחריים, או פגיעה בעלת ערך כלכלי במוסדות המחקר והחברות, לפי סעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע; שנית, מדובר במידע שנמסר למועצה מתוך ציפייה שלא יפורסם, שיש להימנע מלחשוף אותו בהתאם לסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע; שלישית, חשש לפגיעה ביכולת לבצע את עבודתה השוטפת של המועצה, לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע; ולבסוף, מחמת החשש לפגיעה בעבודתם השוטפת של האוניברסיטאות והחברות, הטרדת החוקרים ופגיעה בפרטיותם, לפי סעיפים 9(א)(1), 9(א)(3) ו-9(ב)(6) לחוק חופש המידע.

תמצית פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים

11. בית המשפט המחוזי קיבל את עתירת המשיבות והורה על גילוי המידע שהתבקש כאמור. בית המשפט דחה את טענת המערערות, שלפיה המידע המבוקש נמסר למועצה מתוך הנחה שלא יפורסם. נקבע בהקשר זה, כי יתכן שמוסדות המחקר והחברות הסתמכו במידה מסוימת על הוראת סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים,

המטיל חובת שמירת סודיות על ממלאי התפקיד מכוח החוק בנוגע למידע אשר הגיע לידיהם על-פיו. אולם, אין מדובר במידע "שאי-גילוי היה תנאי למסירתו", כלשון סעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע. המוסדות והחברות מסרו את המידע לשם קבלת היתר לעריכת הניסויים. ממילא, אין מקום לומר שהם מסרו את המידע בתנאי שפרטיו לא ייחשפו, שכן הגוף המאסדר הוא זה המציב תנאים לגופים המבקשים מתן היתר לעריכת הניסויים, ולא להפך. בנוסף, מוסדות המחקר היו ערים לקיומו של חריג להוראת שמירת הסודיות, שלפיו בסמכות יו"ר המועצה ליתן היתר למסירת מידע שהגיע לידי בעלי התפקיד לפי החוק.

12. יתר העילות שעל סמכן הוחלט להורות על אי-גילוי של המידע שנתבקש נדחו אף הן. נקבע, כי אין במסירת כלל המידע המבוקש, כדי להוות פגיעה בפרטיותם של החוקרים במוסדות, או בשלומם ובטחונם. זאת, משום שאין במידע, כמו גם בהצלבתו עם מידע אחר שפורסם, כדי לחשוף פרטים שאינם ידועים על אודות זהותם של חוקרים אלה ולקשור אותם לניסוי מסוים שנערך במוסד. עוד נקבע, כי תוחלת הסיכון לפגיעה בשלומם או בטחונם של החוקרים באוניברסיטאות ובחברות, נמוכה, ואינה מצדיקה לחסות את המידע שבמחלוקת. כמו כן נקבע, כי חשיפת המידע המבוקש לא תביא לפגיעה בתפקודה של הרשות. זאת, משום שמסירת המידע למועצה על-ידי מוסדות המחקר מחויבת על-פי דין, ולרשות אמצעים שונים לאכוף את חובות הדיווח, ולחייב מסירת מידע נוסף ככל שיידרש. כך גם נדחתה טענת המערערות, שלפיה גילוי המידע יגרום לפגיעה ממשית בערכו של סוד מסחרי או אינטרס מסחרי של מוסדות המחקר והחברות. נקבע, כי הגם שייתכן כי תיגרם פגיעה מסוימת באינטרסים אלה, אין חשש לפגיעה ממשית בהם באופן שמצדיק הימנעות גורפת מראש של חשיפת המידע המבוקש ביחס לכל ניסוי. לאור זאת, נקבע כי לא קמה עילה שבעטיה יש להימנע מחשיפת המידע, ועל כן יש להעביר את המידע שבמחלוקת לידי המשיבות.

על פסק דין זה הוגשו הערעורים שלפנינו.

התפתחויות לאחר מתן פסק הדין

13. ביום 18.8.2015 הוגשה הודעה מטעם כלל המערערות, שבה נמסרה הסכמתן כי יחשף הנתון אם הניסוי שנערך הוא מסוג "היברידומות" באמצעות שתי עמודות: האחת, עמודה שבה יסומנו הניסויים המתבצעים כניסוי "היברידומות" "in vivo" – "בתוך הגוף"; השנייה, עמודה שבה יסומנו הניסויים המתבצעים כניסוי "היברידומות" באופן כללי, כשלמעשה מדובר בניסוי בשיטת "היברידומות" המתבצע מחוץ לגוף החי

– “in vitro”, ואינו כרוך בסבל לבעלי החיים. פירוט המידע במתכונת זו ישמר את ההבחנה המהותית בין סוגי ניסויי ה"היברידומות" מחוץ לגופו של בעל החיים, לבין אלה המתבצעים בתוך גופו של בעל החיים.

נותרה אפוא מחלוקת נקודתית בין הצדדים, וזו היא: האם מכוח חוק חופש המידע, יש להורות על פרסום שם החברה או המוסד שבו נערך ניסוי מסוים בבעלי חיים, וזאת לצד יתר הנתונים שהוסכם לפרסמם ביחס לכל ניסוי שאושר?

עיקרי טענות הצדדים בערעורים

14. המערערות, כל אחת ודגשיה, שטחו את טענותיהן ביחס לעילות שבעטיין הוחלט שלא להעביר את המידע המבוקש. לטענתן, שגה בית המשפט המחוזי כשלא בחן את סבירות החלטת יו"ר המועצה לפי סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים המעגן את חובת הסודיות על-פי החוק, ובחן אותה אך באספקלריה של חוק חופש המידע. חובת הסודיות היא הוראה מהותית, שנועדה להגן על מוסדות המחקר, החברות והחוקרים עצמם, באמצעות שמירה על סודיות המידע המדווח על-ידם למועצה, מפני מסירת המידע לצדדים שאינם מורשים. נוכח הוראת שמירת הדינים בחוק חופש המידע ומשקיים הסדר פרטני המסדיר את מסירתו, יש לבפר את הוראת שמירת הסודיות, ולהורות על העברת המידע במקרים חריגים בלבד, שבהם מתקיים אינטרס ציבורי חיוני בגילוי המידע. עוד נטען, כי הוראת שמירת הסודיות היא הוראה עצמאית, שאינה תלויה בהתקיימות הסייג המצוין בסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, שלפיו הרשות רשאית למסור מידע, אשר אי-גילוי היה תנאי למסירתו. היינו, לטענת המערערות נוסף לסייגים האמורים מתקיים בענייננו הסייג שבסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, הקובע כי הרשות לא תמסור "מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין". על כן, מכיוון שהמשיבות לא הצביעו על אינטרס ציבורי חיוני במסירת שם המוסד שבו נערך הניסוי, הרי שבאיזון מכלול האינטרסים העומדים על הפרק, אין מקום להעתר לדרישת המשיבות לפרסם את המידע המבוקש.

15. לטענת המדינה, חלק לא מבוטל מהמחקר הביו-רפואי בישראל נערך בשיתוף פעולה עם מוסדות מחקר וחברות בינלאומיות, והמחקרים מתבצעים תחת הסכמי חסיון וסודיות הדדיים בנוגע לפרטי המחקר. מלבד הדרת רגליהן של חברות בינלאומיות, מוסדות מחקר וחוקרים, משיתוף פעולה במחקר הביו-רפואי עם גורמים בישראל, עלולה הפרת הסכמי החיסיון להוביל לחיוב גופי המחקר בפיצויים כספיים בגין הפרתם. המערערות הפנו לפרקטיקה הנוהגת במדינות מערביות בנושא, וזו תומכת

בטענתן כי אין למסור את שם מוסד המחקר בפילוח מידע לפי היתר לעריכת ניסוי בבעלי חיים ספציפיים. מנגד, הפנו המשיבות בתגובתן להסדרים מסוימים החלים בחלק ממדינות הים התומכים בגישתן.

16. המשיבות סומכות את ידיהן על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, על נימוקיו, ומוסיפות כי הוראת סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים היא הוראה טכנית בלבד, והיא אינה גורעת מתחולתו של חוק חופש המידע על הנתונים הנמצאים במערכת הממוחשבת. זאת ועוד, המידע המבוקש אינו בגדר מידע 'פרטי', שכן המידע המצוי במערכת הממוחשבת הוא פרי החלטה מנהלית של הוועדות המאשרות את הבקשות לעריכת הניסויים בבעלי חיים, וכן משום שהמידע נוגע לפעילות מוסדות המחקר והחברות הפרטיות בספירה הציבורית. עוד נטען, כי אין במידע המבוקש כדי לחשוף סודות מסחריים, שכן מדובר במידע כללי בלבד. לטענת המשיבות, לא הצביעו המערערות על מקרה קונקרטי של מוסד מחקר או חברה אשר עשוי להינזק בהקשר זה כתוצאה מחשיפת המידע.

דיון והכרעה

17. חשיבות רבה נודעת לחופש המידע, מן היסודות שעליהם מושגת משטר דמוקרטי. כשני עשורים חלפו למן חקיקתו של חוק חופש המידע, אשר נועד לעגן את זכות הפרט לקבל מידע בעל אופי ציבורי מרשות ציבורית, וזאת גם בהעדר זיקה אישית למידע המבוקש. בבסיס החוק מונחים שניים אלה: "היסוד הדמוקרטי" – הזכות לדעת, המשמשת כיסוד חשוב לקיומו של משטר דמוקרטי ולהגשמתן של זכויות אדם אחרות, בכללן חופש הביטוי; ו-"יסוד הבעלות" – שמשמעותו היא כי המידע המצוי בידי הרשות שייך לציבור, והוא מוחזק על-ידה כנאמנת הציבור. מיסודות אלה משתרגות תכליות נוספות העומדות בבסיס החוק: שקיפות פעולות השלטון, בקרה ופיקוח על הרשות, טיוב פעולות הרשות, הגברת השתתפות האזרח בעשייה השלטונית וחיזוק אמון הציבור ברשות (עע"ם 3300/11 מדינת ישראל – משרד הביטחון נ' גישה מרכז לשמירה על הזכות לנוע, פסקה 6 (5.9.2012); עע"ם 615/15 אורון נ' ראש אגף הפיקוח על ייצוא ביטחוני (11.4.2016); עע"ם 7024/03 גבע נ' ראש העירייה הרצלית (6.9.2006); זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (2000) (להלן: סגל, הזכות לדעת); הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח 435, 436-439 (תשס"ג)).

18. אין חולק על מעמדה ועל חיוניותה של הזכות לחופש מידע; אין עוררין גם על כך שככל זכות, גם הזכות החיובית לקבלת מידע אינה מוחלטת, והיא מוגבלת לגדרי חוק חופש המידע – "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה" (עע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 253 (2006)). נקודת המוצא על-פי החוק היא גילוי המידע, והמחוקק קבע נוסחאות איזון עדינות בין הגשמתה של הזכות לחופש מידע לבין הבטחתם של אינטרסים שונים וזכויות שעל הפרק. הסייגים לזכות לחופש המידע עוגנו בהוראות סעיפים 8-9 לחוק, וככל שמתקיימים הסייגים כי אז מסור לרשות שיקול דעת, שהיקפו משתנה בין סעיף לסעיף, אם להורות על העברת המידע המבוקש. קיומו של סייג אינו 'סוף פסוק' בהחלטת הרשות למסור את המידע. על הרשות לבחון את הבקשה בהתאם לכללי המשפט המנהלי, בין היתר, לפי השיקולים הקבועים בסעיף 10 לחוק; וכן לבחון אם ניתן להעביר את המידע באופן חלקי או בתנאים, כמפורט בסעיף 11 לחוק. ככל שהרשות שוקלת להעתר לבקשה לקבלת מידע, כי אז עליה לפעול כמצוות הוראת סעיף 13 לחוק העוסקת בהגנה על צד שלישי מפני חשיפת המידע. החלטתה של הרשות נתונה לשבט ביקורתו של בית המשפט, ואף מסורה לו הסמכות להורות על מסירת המידע חרף התנגדותה של הרשות והתקיימות סייג למסירת המידע על-פי סעיף 9 לחוק, "ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין" (סעיף 17(ד) לחוק).

19. ומכאן – לדיון ולהכרעה הנדרשת בענייננו. המפתח להכרעה טמון ביחס שבין סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים, הקובע חובת סודיות על מידע שהועבר למועצה, לבין הוראות חוק חופש המידע. זאת, בשים לב לכך שסעיף 20 לחוק חופש המידע קובע הוראת שמירת דינים, לפיה "אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית". בפסיקתו של בית המשפט זה נקבע כי על אף הוראת שמירת הדינים, הרי שפרשנות הוראות החוק המסדירות מסירת מידע, מושפעת מהוראותיו של חוק חופש המידע ומתכליותיו (עע"ם 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פסקה 27 (23.9.2008) (להלן: עניין רשות המיסים); סגל, הזכות לדעת, בעמוד 267). בענייננו, הוראת סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים אינה אוסרת איסור מוחלט על מסירת המידע, אלא מעניקה בעניין זה שיקול דעת ליו"ר המועצה. הלכה למעשה, החלטת יו"ר המועצה כמוה כהחלטה בבקשה לפי חוק חופש המידע, מה גם שפניה רשמית לפי חוק חופש המידע נעשתה גם למשרד הבריאות, וההחלטה בדבר היקף המידע שנמסר – אחת היא. לא זו בלבד, אלא שבהליכים קודמים הושגה הסכמה בין הצדדים לפיה מידע שייאגר במערכת הממוחשבת יפורסם "בהתאם לאמות המידה הקבועות בחוק חופש המידע" (עע"ם 8689/03 הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד

הבריאות נ' העמותה למען מדע מוסרי, בנספח א' לפסק הדין (20.1.2004)). מטעם זה נקבע בגלגוליו הראשונים של ההליך, כי הסמכות לדון בעתירה על החלטתו יהא מסור לבית המשפט לעניינים מינהליים (בג"ץ העמותה למען מדע מוסרי, פסקה 8).

20. לאור זאת, בחן בית המשפט לעניינים מינהליים את ההחלטה לאור הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע, והגיע לכלל מסקנה כי הללו אינם חלים בענייננו. משמע, על אף הוראת סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים, בחן בית המשפט המחוזי את החלטת יו"ר המועצה משל היתה החלטה רגילה בבקשה לפי חוק חופש המידע. זאת, על סמך ההנחה ששיקול הדעת של יו"ר המועצה מוגבל, למעשה, להוראות חוק חופש המידע.

21. בנקודה זו דעתי שונה מדעתו של בית המשפט המחוזי. אכן, שיקול דעתו של יו"ר המועצה מושפע מהוראותיו של חוק חופש המידע. הדבר עולה גם מנוסח הסכמת הצדדים בהליכים הקודמים, לפיה בקשות לפרסום מידע מהמערכת הממוחשבת יטופלו "בהתאם לאמות המידה הקבועות בחוק חופש המידע". ומזווית אחרת: הביקורת השיפוטית על החלטת יו"ר המועצה צריכה להעשות לאור חוק זה. ברם, אין משמעות הדבר ששיקול דעתו מוגבל להוראות חוק זה, וזאת לנוכח הוראת שמירת הדינים שבחוק חופש המידע. המלאכה שאותה נדרש בית המשפט לעשות במצב זה, הוא לברר את התכליות שבבסיס הוראת החיסיון המקורית, בחוק הניסויים בבעלי חיים, ולאזנה אל מול תכליות הגילוי שבחוק חופש המידע (עניין רשות המיסים, פסקאות 37-38). מלאכה זו לא נעשתה במסגרת פסק הדין, ושומה עלינו לעשותה כעת.

22. ביסוד חוק הניסויים בבעלי חיים תכלית כפולה: לאפשר את המשך ביצוע הניסויים בבעלי חיים, בשל חשיבותם לקידום המחקר הביו-רפואי בישראל; ולמזער את הסבל הנגרם לבעלי חיים כתוצאה מעריכת הניסויים. על רקע תכליות החקיקה הכלליות יש לפרש את חובת הסודיות המעוגנת בחוק הניסויים בבעלי חיים. בנוף החקיקה בארצנו שזורות הוראות רבות המעגנות את חובת שמירת הסודיות (ראו למשל: סעיף 15 לפקודת הבנקאות, 1941; סעיף 80 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010; סגל, הזכות לדעת, עמודים 189-190). מעיון בהיסטוריה החקיקתית של חוק הניסויים בבעלי חיים, על רקע תכליותיו הכלליות של החוק ומתוך התבוננות על מנגנונים שונים בדברי חקיקה שבהם קיים עקרון של שמירת סודיות, נראה כי בבסיס החובה עומדות שתי תכליות עיקריות: האחת, אינטרס המדינה בקידום דיווח אמת ופיקוח יעיל על הגופים העורכים ניסויים בבעלי חיים, באמצעות הבטחת סודיות המידע המועבר לידיה, בכפוף לחריגים, ועידוד שיתוף הפעולה בין הצדדים. החברות והמוסדות

פועלים על-פי הוראות החוק ומתוך שיתוף פעולה מלא עם הגוף המאסדר. התכלית השנייה העומדת בבסיס חובת הסודיות היא הגנה על האינטרסים והזכויות של המוסד והחוקר העורכים את הניסוי, בהבטחת האנונימיות של עורך הניסוי, גם בהיבטים של שמירת זכות קניינם הרוחני, סודות מסחריים ואינטרסים כלכליים אחרים (פרוטוקול ישיבה מס' 211 של ועדת החינוך והתרבות, הכנסת ה-13, 32-33 (13.7.1994); פרוטוקול ישיבה מס' 209 של ועדת החינוך והתרבות, הכנסת ה-13, 23 (5.7.1994)). כאמור, שמות המוסדות והחברות העורכים ניסויים בבעלי חיים מפורסמים וגלויים לציבור, אולם שמות החוקרים אינם מפורסמים, ואין מתפרסם מידע ביחס לכל ניסוי בנפרד. משאבים רבים משקיעים המוסדות והחברות במערך הכולל לפני עריכת הניסוי, במהלכו ולאחריו, עד אשר אלה נושאים פרי, ואין לאפשר מצב שבו יפורסם מידע שיאפשר למתחריהם להתחקות באופן קונקרטי אחר התקדמות המחקר אותו עורך מוסד מסוים. תכליות אלה משקפות זכויות ומביאות לידי ביטוי אינטרסים כבדי משקל, התומכים בהרחבת שמירת הסודיות גם על המידע המבוקש.

23. אילו הורה סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים על חיסיון מוחלט, כי אז מדובר היה ב"מידע אשר אין לגלותו לפי כל דין" (כלשון סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע), ומסענו היה תם. אלא שכאמור, נתון ליו"ר המועצה שיקול דעת בנוגע לחשיפת המידע, ושיקול דעת זה צריך שיהא מושפע מחוק חופש המידע. לפיכך, מנגד לשיקולי החיסיון עליהם עמדתי, יש להציב את תכליות חוק חופש המידע, על טעמיהן, המבכרות את גילוי המידע וצמצום גדרי הוראת שמירת הסודיות. בענייננו מצביעות המשיבות על טעמים קונקרטיים המצדיקים את גילוי המידע המבוקש. לשיטתן, אמצעי הפיקוח הקיימים על יישום הוראות חוק ניסויים בבעלי חיים אינם אפקטיביים, ובייחוד הפיקוח על פעילות הוועדות המוסדיות. באמצעות המידע המבוקש יתאפשר לציבור לבחון את האישורים שניתנים על-ידי הוועדות המוסדיות, כאשר לטענת המשיבות חברי הוועדה מצויים במצב של ניגוד עניינים, מפעילים את שיקול דעתם באופן מוטה, ולכן קיימת חשיבות לשיוך כל ניסוי בבעלי חיים שאושר למוסד או חברה. אינטרס המשיבות, הוא למעשה אינטרס הציבור, עולה בקנה אחד עם הרציונאלים ותכליות חוק חופש המידע – חשיפת המידע כדי לבקר ולפקח על פעילות הרשות באופן מיטבי. טעמים נוספים התומכים בגילוי המידע הם היחס החשדני כלפי חסיון, שהוא בבחינת החריג לכלל הגילוי, וכן הגישה המחמירה בפסיקה כלפי טענות של חשש מפני שיתוף פעולה עתידי על-ידי גורמים מפוקחים עם הגוף המאסדר (ראו למשל, עע"ם 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 84-87 (2006)).

24. הנה כי כן, הוראת שמירת הסודיות המעוגנת בחוק הניסויים בבעלי חיים אינה מוחלטת, ויש לאזנה אל מול תכליות חוק חופש המידע. עם זאת, באיזון הכולל של תכליות החקיקה, הזכויות והאינטרסים העומדים על הפרק, סבורני כי לא נפל פגם בהחלטה שלא לגלות את שם המוסד או החברה שערכו את הניסוי, לצד יתר הנתונים שהוחלט לפרסמם ביחס לכל ניסוי. אף אם, כעמדת בית המשפט המחוזי, אין ההחלטה ממלאת במדויק אחר הדרישות שנקבעו בפסיקה ביחס לכל אחד ואחד מן הסייגים שבחוק חופש המידע – ואיני מביע עמדה בעניין זה – הרי שאין לשכוח כי נקודת המוצא שבסעיף 22 היא חיסיון המידע, על יסוד הטעמים הטובים שפורטו לעיל. בהינתן נקודת מוצא זו, שעה שמרבית הנתונים שנתבקשו – פורסמו זה מכבר, הרי שניתן להצדיק את ההחלטה שלא לגלות את שם המוסד או החברה, בשל החששות מפני פגיעה אפשרית בחוקרים או בסודות מסחריים, כמו גם תוך הגנה על הציפיות הסבירות של מוסדות המחקר. אכן, אילו היינו מצויים בתחום הממלכה הבלעדי של חוק חופש המידע, יתכן שלא היה די בחששות אלו, וכאמור איני מביע עמדה; אך שעה שהחוק החל הוא סעיף 22 לחוק הניסויים בבעלי חיים, אף שכאמור רוח חוק חופש המידע שורה על יישומו – די בחששות שהעלתה המדינה על מנת להעביר את ההחלטה תחת שבט הביקורת השיפוטית. דבר זה נאמר בדגש על החששות שהעלתה המדינה לפנינו בכל הנוגע להתקשרויות בינלאומיות הנערכות במסגרתם של מחקרים מעין אלו.

25. ודוק: את ההחלטה שלא לגלות את שמות המוסדות יש לקרוא על רקע ההסכמה לחשוף את יתר הפרטים שנתבקשו על ידי המשיבות. המכלול יוצר איזון. איזון זה מביא להגשמת התכליות, הן אלה העומדות בבסיס חובת הסודיות, הן אלה שביסוד חוק חופש המידע. כלל המידע שנמסר, פרט לשם המוסד, יגשים את זכות המשיבות לקבלת המידע ויאפשר לציבור לפקח על פעילות המועצה והוועדות המוסדיות בפרט. כך יובא לידיעת הציבור כל ניסוי וניסוי שאושר עם הפרטים שהוסכם לפרסמם, וזאת לצד יתר המידע ברמה ההפשטה הגבוהה, הכלל ארצית, המפורסם לציבור; ניתן יהיה לאתר ניסוי מסוים המעורר קושיות, לדרוש פרטים נוספים אודותיו, בכפוף להוראות הדין; כך ראוי שיהיה. ועדיין, נותרת הגנה מינימלית על האינטרסים של מוסדות המחקר, אשר לא מצאנו כי ראוי להתערב בה.

26. אשר על כן, אציע לחברי לקבל את הערעורים בנוגע לסוגיה שנתורה במחלוקת, במובן זה שהנתון אודות שמות החברות והמוסדות העורכים את הניסויים לא יפורסם, לצד יתר הנתונים שהוחלט לגלותם ביחס לכל ניסוי שאושר.

בנסיבות העניין, מפאת חשיבות הדברים ותרומתן של המשיבות להגשמת האינטרס הציבורי, אציע כי לא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין:

א. מצטרף אני לחוות דעתו של חברי השופט סולברג. כבעניינים רבים אחרים במשפט המינהלי, עסקינן באיזונים – במקרה דנא בין חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 לסעיף 22 לחוק צער בעלי חיים (ניסויים שבעלי חיים), תשנ"ד-1994. דעת לנכון נקל, כי בעולם המקדש שקיפות נודע משקל גדול לחופש המידע; ומנגד, לפנינו הוראת דין מיוחדת ומסייגת. השאלה שנותרה במחלוקת לאחר הסכמות מסוימות כפי שתיאר חברי, היתה פרסום שם חברה או מוסד בהם נערך ניסוי בעלי חיים (לצד נתונים אחרים שפורסמו). ביום הדיון בפנינו קיבלנו את ההחלטה הבאה, המדברת בעדה:

"שמענו את טיעוני הצדדים. חשים אנו כי התמונה שבפנינו, כדי להכריע בנקודה שנותרה במחלוקת – חשיפת שמות המוסדות והחברות עורכי הניסויים – איננה שלמה, במיוחד בקשר למשפט המשוה. דעת לנכון נקל כי עסקינן בנושא שישראל אינה צריכה 'להמציא את הגלגל' לגביו, בהיותו נושא בינלאומי המעורר שאלות דומות ואולי זהות במדינות הים בעולם החופשי, וזאת גם בקשר אקדמי ומסחרי עם ישראל. על כן נבקש כי היועץ המשפטי לממשלה, כנאמן בית המשפט, מבלי לפגוע במשרד הבריאות כמובן, ימנה מומחה או צוות מומחים שיגיש לנו תמונה שלמה ככל הניתן של המשפט המשוה בנושא זה במדינות העולם החופשי, וזאת תוך שלושה חודשים. החומר יתייחס הן למוסדות אקדמיים הן לחברות פרטיות, באשר לפרסום שמות מוסדות וחברות. הצדדים האחרים יוכלו להגיב תוך 30 יום נוספים. לאחר מכן ינתן פסק דיננו".

ב. המדינה הגישה לפי ההחלטה סקירה של משפט משוה, שהוכנה על-ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בעקבות חומר שנתקבל באמצעות משרד הבריאות (כחוליית קשר כנמסר) מכ-22 מדינות, ונאמר כי בכולן למעט אחת (ארה"ב) אין נמסר מידע סטטיסטי בדבר זהות המוסדות המבצעים את הניסויים; ואין הבחנה בין מוסדות אקדמיים לפרטיים. המשיבים חלקו על תקפות הסקירה והמידע, והצדדים כולם שבו והגיבו. בלא שניטע מסמרות, הרושם הוא שבמרבית המדינות אין ניתן המידע שנתבקש

כאן במלואו; ומכל מקום, חזרנו לשאלת פרשנות הדין והיחס בין חוק חופש המידע לחוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים). בכך, כאמור, דעתי כדעת חברי.

ג. בית המשפט לעניינים מינהליים הטעים, בין השאר, את חשיבות המידע לשם הפעלת פיקוח וביקורת ראויים (פסקה 51). לעניין זה ציין את ביקורת העותרים באשר לתפקוד המועצה לניסויים בבעלי חיים, המפקחת על פי הדין על ניסויים כאלה. לסוגיה זו חשיבות רבה בעינינו, ונדרשנו לכך גם במסגרת הדיון בעתירה. המדינה טענה – ושמענו גם את ראש המועצה אישית – כי המועצה חיה וקיימת וממלאה את תפקידה. אנו רוצים לעודד את המועצה, שלתפקידה חשיבות רבה, להגביר חיילים בנושא הרגיש אשר לשמו קמה, על פי הדין. ועוד, פעולות המשיבות למען בעלי החיים הן תרומה של "המגזר השלישי" לעולם הסטטוטורי-ממסדי, ואנו מכבדים כמובן את שליחותן, ואין בקבלת הערעורים כדי להקל ראש בכך. לאיסור צער בעלי חיים חשיבות רבה, גם אם לא מוחלטת, גם במשפט העברי, ואף המקלים בשימוש בבעלי חיים למטרות בני אנוש אוסרים מה שיש בו משום אכזריות (ראו ד"ר מ' ויגודה, "שאל אביך ויגדך זקניך ויאמרו לך" – מי מפחד ממשפט עברי?," פרשת השבוע - דברים 322, 325-329 (א' הכהן ומ' ויגודה עורכים), והאסמכתאות שם. כשלעצמי, לבי נוטה אל המחמירים והדואגים למנוע צער בעלי חיים, והמאסדר (הרגולטור) – המועצה, יתן אל לבו. כאמור, אצטרף לחברי.

המשנה לנשיאה (בדימ')

השופט א' שהם:

אני מסכים לפסק דינו של חברי, השופט נ' סולברג, ולהערותיו של חברי, המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נ' סולברג.

ניתן היום, כ"ד בתמוז התשע"ז (18.7.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה (בדימ')