

שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?

יורם רבין * ורועי פלד **

- א. חקיקתו של חוק חופש המידע
- ב. תמונת המצב בישראל, שבע שנים לאחר חקיקת החוק
 1. הממשלה
 2. הציבור
 3. התקשורת
 4. בתי המשפט
- ג. סיכום ומסקנות
 1. הכנסת והממשלה
 2. הציבור והתקשורת
 3. בתי המשפט

א. חקיקתו של חוק חופש המידע

ביום שלישי, 19 במאי 1998, קיבלה כנסת ישראל את חוק חופש המידע¹. בכך הצטרפה ישראל לשורה של מדינות מערביות שבמהלך שנות ה-90 הכירו בחיוניותו של חוק חופש המידע להבטחת זכויות האזרח, לקיומה של דמוקרטיה בריאה, לחברה אזרחית פתוחה ולמאבק בשחיתות. נוסח החוק שהתקבל גובש באופן ראשוני על ידי ועדה ציבורית שהוקמה בעקבות לחץ ציבורי ופרלמנטרי, ובראשה

* יורם רבין, דוקטור למשפטים. מרצה בכיר בבית הספר למשפטים המסלול האקדמי המכללה למינהל. חבר הוועד המנהל של התנועה לחופש המידע בישראל.

** רועי פלד, כוגר במשפטים (LL.B.), המרכז הבינתחומי הרצליה; תלמיד לתואר מוסמך במשפטים (LL.M.) אוניברסיטת תל-אביב ומנכ"ל התנועה לחופש המידע.

1 חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק"). ברשימה זו אין ככוונתנו לסקור את הוראותיו המפורטות של החוק. לסקירה מפורטת ראו ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס); מ' שמגר "ידע הוא כוח — Knowledge itself is Power" ספר שמגר — כתבים (א' ברק עורך, תשס"ג, חלק ב) 315.

עמדה השופטת אוסטרובסקי-כהן². הדיון שבו התקבל החוק נשא סממנים של דיון חגיגי, כזה השמור למקרים חריגים של חוקים בעלי חשיבות מיוחדת, המסמנים אבן דרך בתולדות הפרלמנט. ההרמוניה ששררה בעת קבלת החוק, העובדה שנתקבל פה אחד ללא הסתייגויות והחיבוק החם שזכה לו הן מהאופוזיציה, הן מהקואליציה והן מהממשלה, הבטיחו לכאורה את הקרקע הנוחה ביותר להטמעתו של החוק במערכות השלטון וליישומו המוצלח. זמן קצר בטרם התקבל החוק התבטא שר המשפטים דאז צחי הנגבי, שקבלת החוק תביא ל"ממשל פתוח, זמין, נגיש לכל אזרח ולכל תושב, חברה דמוקרטית יותר בריאה ואיכותית"³.

ב. תמונת המצב בישראל, שבע שנים לאחר חקיקת החוק

פרופ' זאב סגל בספרו "הזכות לדעת באור חוק חופש המידע", שנתפרסם כשנה לאחר כניסתו של החוק לתוקף, מתאר את תכליתו של החוק, שהיא "להנהיג בישראל את 'מהפכת השקיפות'"⁴. סגל הוסיף והגדיר כמה תנאים להשגתה של מטרה זו: "אם יופנם החוק על-ידי הציבור; אם יכירו הרשויות הציבוריות בכך שנפל דבר בשיטת המשפט והמימשל; אם יתנו בתי המשפט פרשנות ראויה לחופש המידע ולמשמעותו"⁵. שבע שנים לאחר קבלתו של החוק, ניתן לבחון באיזו מידה התמלאו תנאים אלה — והאם הושגה השקיפות המיוחלת⁶.

1. הממשלה

הרשות המבצעת הנה הגורם העיקרי שעליו הוטל ביצוע החוק. אנשי נציבות שירות המדינה שהופיעו בפני הוועדה הציבורית הודיעו כי לשם יישום החוק יהיה צורך להקים יחידה בת 3–4 עובדים לצורך ייעוץ, סיוע ובקרה על מימוש החוק⁷. יתרה מכך, הוועדה העריכה כי לצורך יישום החוק ברשויות השונות יידרשו עוד כ-220 תקנים, ושיהיה צורך בקורסים לעובדי שירות המדינה על מנת להכשירם להפעיל את החוק ולהקנות את ערכיו לשאר העובדים ברשות. הוועדה העריכה את

2 ראו דו"ח הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע (תשנ"ה) — כראשות השופטת המחוזית אוסטרובסקי-כהן (להלן: "דו"ח הוועדה הציבורית").

3 ד"כ (תשנ"ח) 7214.

4 סגל, לעיל הערה 1, בע' 5. תיאור זה של תכלית החוק אומץ בפסיקה וצוטט בכמה פסקי דין, שביניהם פסק דינו של השופט מצא בע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817, 821–822.

5 שם, בע' 14.

6 בחינה ראשונה של תפקודם של גורמים אלה כיישום החוק נערכה בשנת 2002 על ידי ד"ר הלל סומר במאמרו על חופש המידע. ראו ה' סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח (תשס"ג) 435.

7 יש לציין כי במדינות רבות הוקמו נציבויות ציבוריות שעליהן הוטל התפקיד הציבורי של יישום ובקרה. הקמתה של יחידה כזו בישראל הייתה עשויה למלא תפקיד חשוב דומה לזה של נציבויות מידע במדינות רבות.

שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?

הביקוש למידע, על סמך דו"חות שהוגשו לה, בכך-5,000–10,000 בקשות בשנה. על בסיס נתונים אלה העריכה את עלות יישום החוק בכך-20–40 מיליון ש"ח לשנה. לאור אומדן זה סירב נציג משרד האוצר בוועדה לצרף את חתימתו למסקנותיה. היחידה האמורה בנציבות שירות המדינה מעולם לא הוקמה. בפועל, אין בממשלה כל גוף המפקח על יישומו של החוק; אין כתובת בתוך רשויות השלטון לערעורים על סירוב בקשות למידע; ואין מי שמקבל לידיו את הדיווחים השנתיים של הממונים על ביצוע החוק. מימושה של "מהפכת השקיפות" נותר למעשה נתון לחסדיהם של פקידים בדרגי הביניים ברשויות השונות. בכל רשות ציבורית ישנו ממונה שכפוף לראש אותה רשות. כל הממונים הנם עובדי הרשות שממלאים תפקיד זה נוסף לתפקידיהם הרגילים. בפברואר 2005 פנתה התנועה לחופש המידע למשרד המשפטים, בבקשה לקבל נתונים לגבי היקפי המשרות של הממונים על חופש המידע במשרדים השונים. משרד המשפטים סירב לאסוף ולהמציא את המידע, אף ששר המשפטים הוא הממונה על ביצוע החוק⁸. למותר לציין כי עצם העובדה שנתון זה לא נמצא ממילא בידי השר הממונה על ביצוע החוק מעידה היטב על הפקרתו לחסדיהם של פקידים. בנוסף, הממונים ברשויות הם לעתים עובדים הנושאים בתפקידים שיש בהם משום סתירה עם עצם מילוי הוראות החוק. כך, למשל, הממונה על יישום החוק בצה"ל הנה דוברת צה"ל – מי שאמונה על שמירה על תדמיתו החיובית של הצבא ועל הסתרת מידע מביך מהציבור⁹. ישראל היא אחת המדינות הבודדות בעולם שבהן לא הוקמה נציבות מידע מרכזית שאמונה על יישום החוק¹⁰. באוסטרליה, שגם בה לא הוקמה נציבות כזו, אותר חסרונו של נציב מרכזי כאחת הסיבות העיקריות לקשיים במיגור תרבות החשאיות בקרב פקידי השלטון. ועדה לתיקוני חקיקה של הפרלמנט האוסטרלי המליצה בשנת 1996 על הקמת נציבות שכזו, המליצה שזכתה לגיבוי מבקר המדינה בדר"ח מיוחד שהכין בנושא שלוש שנים מאוחר יותר¹¹. בשנת 2001 גיבשה ועדת המשפט והחוקה

8 ס' 19 לחוק.

9 סומר, לעיל הערה 6, בע' 443.

10 מבדיקת חוקי חופש המידע ב-26 דמוקרטיות, עולה שרק ב-6 מהן אין מוסד פיקוח מרכזי על יישום החוק. במדינות שבהן אין מוסד כזה, נציב תלונות הציבור מהווה לעתים כתובת לערעורים על סירוב לבקשות מידע. נציבויות המידע מהוות כתובת לערעורים; בחלק מהמדינות יש להחלטותיהן מעמד של פסק דין, ואילו במדינות אחרות החלטות אלו הן בגדר המלצה לרשות ציבורית. להמלצה שכזו משקל רב בהחלטתה הסופית של הרשות, שכן היא מובאת כראיה בפני בית המשפט, במקרה של עתירה נגד סירוב בקשה למידע. לסקירת הוראות חוקי חופש מידע של מעל חמישים מדינות ראו: D. Banisar "Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World" *The Freedominfo.org Global Survey* [http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf] (last visited on 28.11.2006).

11 פרק 6 לדו"ח הוועדה לרפורמות בחקיקה של ממשלת אוסטרליה. ראו: Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act 1982 [http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/6.html] (last visited on 28.11.2006)

של הסנאט האוסטרלי הצעה לתיקון חוק חופש המידע האוסטרלי ובכללה הקמת נציבות מידע. ההצעה טרם אושרה.¹²

בישראל, ההכשרה לעובדי המנהל הציבורי בשנים הראשונות ליישומה של החוק הסתכמה ביום עיון אחד שנערך לקראת הפעלתו של החוק, בנוכחות 140 עובדי מדינה בכירים¹³. בשנים שלאחר מכן לא נערכה כל הכשרה נוספת, עד לשנת 2005 שבה נערך יום עיון אחד בלבד. למעשה, הממשלה לא הקצתה תקציבים ייעודיים למטרת יישומו של החוק. בהיעדר תקציבים, לא נערכו פעילויות הסברה משמעותיות שמעודדות את הציבור לעשות שימוש בחוק.

סעיף 5 לחוק מחייב כל רשות ציבורית בפרסום דו"ח שנתי, הכולל בין היתר נתונים על יישום החוק באותה רשות. מבדיקה שערך משרד המשפטים בשנת 2000 עלה כי מתוך 56 משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות שנסקרו, רק 14 פרסמו דו"ח שנתי כנדרש¹⁴. בשנת 2003 פרסמו רק כמחצית ממשרדי הממשלה את הדו"ח השנתי על יישומו של החוק באתרי האינטרנט שלהם. אחד התיקונים הבודדים שביקשה הממשלה לערוך בתקנות חופש המידע, נועד לפטור את הרשויות מחובת הפצת הדו"חות לספריות הציבוריות ולהסתפק בפרסומם באינטרנט. הבקשה נדחתה על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט בראשותו של ח"כ אמנון רובינשטיין בשנת 2000, ובקשה חוזרת של הממשלה בנושא זה נדחתה בשנית בשנת 2002.¹⁵

בהיעדר סנקציות קבועות בחוק נגד פקידי ממשל וללא רשות מרכזית שאחראית לפקח על יישומו של החוק, אין לממונים ברשויות כל תמריץ לפרסם את הדו"חות, ואין מי שעוקב אחר מחדלי הממשלה בהקשר זה. הוועדה הציבורית שניסחה את החוק שקלה את האפשרות להטיל סנקציות על עובדים שלא יפעלו בהתאם להוראות החוק, אך לבסוף נמנעה מלטפל בהיבט זה תוך הכרה שבבוא הזמן

האוסטרלי ראו: Commonwealth Ombudsman, 'Needs to Know', Own Motion Investigation into the Administration of the Freedom of Information Act 1982 in Commonwealth Agencies, June 1999 [[http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/Attachments.By Title/reports_1999_all_foi/\\$FILE/NeedstoKnow.pdf](http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/Attachments.By Title/reports_1999_all_foi/$FILE/NeedstoKnow.pdf)] (last visited on 28.11.2006)

12 לפרטי ההצעה ראו: Senate Legal and Constitutional Legislation Committee, *Inquiry into the Freedom of Information Amendment (Open Government) Bill 2000*, April 2001 [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon_ctte/completed_inquiries/1999-02/free.dom/report/report.pdf] (last visited on 28.11.2006) עם זאת, בכל אחת ממדינות הפדרציה האוסטרלית מונה כבר נציב מידע, שהגו גורם עצמאי הכפוף ישירות לפרלמנט. ראו למשל Office of the Information Commissioner Western Australia [www.foi.wa.gov.au] (last visited on 28.11.2006)

13 נציבות שירות המדינה דין וחשבון מס' 50 לשנת 1999, בע' 46. [<http://www.civil-service.gov.il>] (last visited on 28.11.2006)

14 ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת פרוטוקול מס' 499, 2 ביולי 2002, בע' 14. ראו אתר הכנסת: [<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/huka/2002-07-02.rtf>] (last visited on 28.11.2006)

15 שם, בע' 9-15.

שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?

יש לרדן בהסדר שכזה על בסיס בחינה נוספת וניסיון מצטבר בהפעלת החוק¹⁶. אכן, הניסיון המצטבר בהפעלת חוק חופש המידע מעיד לכל הפחות, על הצורך לשקול בשנית את הרעיון להטיל סנקציות על ממונים שאינם ממלאים את חובתם. יתרה מכך, גם בלא סנקציות מעין אלו, יכולה הייתה נציבות שירות המדינה לראות באי-מילוי הוראות החוק עבירת משמעת לפי סעיף 40.211 לחקשי"ר, אולם לא ידוע על מקרה שבו האיטיות השיטתית בטיפול בבקשות למידע, ואף התעלמות מבקשות למידע, הביאה לנקיטת צעדים שכאלה.

2. הציבור

מאז חקיקתו, לא גילה הציבור את העניין המצופה בחוק חופש המידע. לפי נתונים שפרסמו מחצית ממשרדי הממשלה בשנת 2003, הוגשו למשרדים אלה סך של 675 פניות (כזכור, הוועדה הציבורית צפתה זרימת כ-5,000–10,000 פניות בשנה)¹⁷. קרוב ל-20% מפניות אלה מעולם לא זכו לטיפול עקב אי-תשלום אגרת הבקשה. כ-20% נוספים נענו בשלילה בגין הפטורים השונים הקיימים בחוק, ופחות מ-10% מהתשובות השליליות הובילו את המבקשים לעתור להתערבותו של בית המשפט המנהלי¹⁸.

נתונים אלה יש לקרוא גם לאור העובדה כי חלק גדול מן המידע שהתבקש מכוח חוק חופש המידע, היה נגיש גם טרם חקיקתו, וזאת לאור ההלכות בנושא זכות העיון של האזרח לעיין במסמכי הרשות, זכות שהוכרה בפסיקת בית המשפט העליון¹⁹. לפיכך קשה להעריך איזה חלק מהפניות הנו מימוש של זכות שנוצרה עם קבלת החוק, אך נראה שמדובר במספר קטן בהרבה מהמספר הכולל של הבקשות. כדי לבחון את הבעייתיות מנקודת מבטו של הציבור שוחר המידע, ראוי להפריד בין שני היבטים שפלולים בחוק: הראשון עוסק בביסוסה של הזכות לקבל מידע; השני עוסק בהסדרת הפרוצדורה לקבלת המידע. באשר להיבט הראשון, הציבור גילה עד מהרה כי עצם חקיקתו של החוק, לא שינתה את תפיסתם של פקידי הממשל באשר לאופי המידע שעליהם לספק. רבות מהפניות המוגשות לרשויות נוגעות לעניינים אישיים של האזרח או לעניינים אחרים שאינם מעוררי מחלוקת, ומידע עליהם ניתן לאזרח בצורה די חופשית גם טרם חקיקת החוק. יתרה מזאת,

16 ד"ח הוועדה הציבורית, לעיל הערה 2, בע' 32.

17 הנתונים אינם כוללים בקשות שהוגשו לרשויות מקומיות. עם זאת, מבדיקה של אתרי האינטרנט של הערים הגדולות בישראל נראה כי השימוש בחוק ברמה המוניציפלית, הוא דל אף יותר. בשנים 2000–2003 הוגשו לעיריית חיפה שלוש בקשות בלבד. עיריית תל-אביב וירושלים אינן מדווחות כלל באתריהן על יישום החוק.

18 נתונים אלו נאספו על סמך דו"חות שנתיים לשנת 2003, של ממונים על יישום חוק חופש המידע, באחד-עשר המשרדים הממשלתיים שפרסמו דו"חות. יתר המשרדים לא הגישו דו"חות שנתיים באשר ליישום החוק.

19 ראו למשל בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"ד כא(1) 69; בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, פ"ד כה(1) 325.

יש יסוד להניח שכל עוד בקשות המידע הוגשו באופן בלתי פורמלי, הטיפול באלו שלא עוררו מחלוקת היה מהיר יותר ויעיל יותר. מנגד, בקשות למידע שהרשויות מבקשות להימנע ממסירתן עדיין נתקלות בחומות בירוקרטיות — חומות שביזמתם של פקידי הממשל טרם הוסרו. בקשות מסוג זה זוכות לעתים קרובות להתעלמות, ורק לאחר התעקשות של הפונה מניבות תשובות שליליות שנתלות בפטורים השונים שקבועים בחוק. בשל כך, בתי המשפט לעניינים מנהליים הפכו לחלק כמעט מובנה מהמסלול לקבלת מידע בנושא שנוי במחלוקת, ועל התפקיד שהם ממלאים במסלול זה נרחיב בהמשך. כאשר להיבט השני, קרי הסדרת הפרוצדורה לקבלת מידע, ניתן לטעון שמצבם של האזרחים בהיבט זה נחות מזה ששרר ערב חקיקת החוק. בעבר, מידע בנושא שאינו מעורר מחלוקת היה מתקבל לאחר פנייה בכתב או בטלפון לפקיד הרלוונטי במשרד. עתה נדרש האזרח לבצע מספר פעולות כדי לבוא במגע עם המידע שהוא קניינו שלו: הראשונה, תשלום של אגרה בגובה 82 ש"ח²⁰; השנייה, שליחת קבלה המעידה על תשלום האגרה למשרד הממשלתי הרלוונטי; השלישית, הגשת בקשה כתובה לממונה על יישום החוק ברשות הרלוונטית ואליו בלבד. לאחר הגשת הבקשה על האזרח להמתין 30 יום לקבלת תשובה, ולעתים פרק זמן ממושך יותר לקבלת המידע עצמו; במקרה של תשובה שלילית לבקשת המידע, הפעולה הרביעית הנדרשת הנה עתירה מנהלית, אשר חייבת להיות מוגשת תוך 30 יום ממועד הסירוב למסור את המידע. הצורך בפתרון הולם באשר לזכותו של האזרח לקבל מידע, מבלי שהרשות תכפה עליו הגשת עתירה לבית המשפט, מתעורר אף ביתר שאת לאור העלות הבלתי מבוטלת

20 ישראל היא אחת המדינות הבודדות הגובות תשלום עבור עצם הגשת הבקשה. ס' 18 לחוק קובע כי על הממשלה לקבוע את האגרות תוך התחשבות בסוגים השונים של המידע ולקבוע בתקנות נסיבות שבהן יינתן פטור מאגרה. בפועל, בתקנות שהותקנו אין הבחנה בין סוגי המידע, והן אינן כוללות כל פטור מתשלום, פרט לזה הקבוע ממילא בחוק — לגבי מידע שאדם מבקש אודות עצמו. מדינות נוספות שבהן קיימת אגרת בקשה הן אוסטרליה, שמשיתה על המבקש אגרה בסכום דומה לזה שבישראל, ראו: Freedom of Information Act 1982, §15(2)(e) וכן קנדה ויפן המנהיגות אגרות סמליות בלבד. כך למשל חוק חופש המידע הקנדי קובע שבעת הגשת הבקשה ייתכן שהמבקש מידע יידרש לשלם אגרה כפי שיקבע בתקנות ובסכום שלא יעלה על 25 דולר קנדי, והתקנות בדבר גישה למידע קובעות כי האגרה תעמוד על 5 דולר קנדי. לצפייה בחוק ובתקנות ראו: Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1, § 11(1); Access to Information Regulations, SOR/83-507, § 7(1) [http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/index.html] (last visited on 28.11.2006). כן ראו סעיף 16 לחוק היפני בדבר גישה למידע המצוי בידי גופים מנהליים: Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs (Law No. 42 of 1999) [http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/translation4.htm] (last visited on 28.11.2006) להרחבה על חוקי חופש המידע ראו: באוסטרליה: [http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/58/top.htm] (last visited on 28.11.2006); L. Repeta & D.M. Schultz "Japanese Government Information: New Rules for Access" The 2001 Information Disclosure Law, and a comparison with the U.S. FOIA, The National Security Archive, The George Washington University [www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/japanfoia.html] (last visited on 28.11.2006)

שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?

של פנייה בעתירה לקבלת מידע לבית המשפט לעניינים מנהליים. עתירה כזו כרוכה בזמן ובמימון של ייצוג מתאים וכן בתשלום של אגרת בית משפט בגובה של 1,500 ש"ח נוספים²¹. אגרה נוספת זו יש בה כדי להטיל מכשול לא מבוטל בדרכם של חסרי אמצעים או אזרחים מהשורה לממש את הזכות לקבל מידע²². פקידי ממשל הנאחזים בהוראות החוק הפרוצדורליות, מצליחים לא אחת להתיש את הפונים אליהם, ובקרוב ל-20% מהפניות מופסק הטיפול לאחר הגשת הבקשה, עקב אי-תשלום אגרה או כיוון שהפונה ריתר על הבקשה במהלך הטיפול בה. במצב דברים זה, לא מן הנמנע שאזרחים רבים פונים לקבלת פרטי מידע שלא באמצעות חוק חופש המידע. משמעות הדבר היא שמחד גיסא, הממונים על חופש המידע אינם נדרשים למלא את תפקידם ואינם מאותגרים על ידי הציבור, ומאידך גיסא, פונים אשר מידע נשלל מהם, אינם יכולים ליהנות מהגנת החוק על זכותם לקבל את המידע. כך למשל, באחרונה דחה בית המשפט המחוזי בתל-אביב את עתירתם של שני עורכי דין נגד הסנגוריה הציבורית בגין סירוב לספק מידע, כיוון שבקשתם לא הועברה לממונה על יישום החוק במשרד, אלא לדרג נמוך יותר. בית-המשפט הורה לעותרים להגיש את הבקשה מחדש, בהתאם לפרוצדורה הקבועה בחוק²³.

3. התקשורת

לתשומת לב מיוחדת ראויה התייחסותה של התקשורת לחוק חופש המידע. בינואר 2005 נכנס לתוקפו חוק חופש המידע בכריטיניה. מחצית מ-4,000 הבקשות למידע שהוגשו לרשויות בחודש הראשון להפעלת החוק שם, הוגשו על ידי עיתונאים²⁴. בישראל עיתונאים מילאו תפקיד חשוב ביצירת התקדימים המשפטיים שביססו את הזכות לקבלת מידע עוד בטרם חקיקת החוק²⁵. כל כלי התקשורת דיווחו בהרחבה על היום החגיגי של קבלת החוק, אך נדמה כי מאז התעניינותם הלכה ופחתה יחד עם זו של הציבור בכללותו²⁶. במהלך שבע השנים מעת חקיקתו של החוק פורסמו בעיתונים היומיים 19 מאמרים שעקבו אחר יישומו – רק שלושה מהם בשני הימונים הנפוצים בישראל, וכל 16 האחרים בעיתון "הארץ" שיוזם את מרבית

21 ז' סגל "חופש המידע – לעשירים בלבד" הארץ 25.12.2001.

22 י' רבין "זכויות חברתיות מהספרה הדיונית" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (תשס"ה, י' רבין וי' שני עורכים) 765, 781.

23 עת"מ (ת"א) 1263/05 וייסבך נ' הסניגוריה המחוזית (טרם פורסם). [http://www.lawdata.co.il] (last visited on 23.5.2005). [להלן: עניין וייסבך].

24 ראו את הודעתו של הלורד צינסלור מה-2 בפברואר 2005 שפורסמה באתר האינטרנט של משכן ראש ממשלת בריטניה: [http://www.number-10.gov.uk/output/Page7044.asp] (last visited on 28.11.2006).

25 למשל בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617 (להלן: עניין שניצר).

26 לתיאור התעלמותם של כלי התקשורת מהחוק בשנה הראשונה להפעלתו, ראו ע' בן ארויה "זהו שאינו יודע לשאול" העין השביעית 26 (2000) 22.

העתירות לבית המשפט בשנים שלפני החקיקה ולאחריה²⁷. עיתונאים ממעטים מאוד בהגשת בקשות לקבלת מידע במסגרת החוק. בתחרות הגוברת בין כלי התקשורת, אין לעיתונאים הסבלנות להמתין את פרקי הזמן הקבועים בחוק. הם חוששים שמידע שיושג במסגרת החוק יהיה נחלת הכלל ולא יאפשר להם בלעדיות, רובם אף אינם מאמינים בסיכוי לקבל מידע של ממש לפי חוק זה. במעגלים פוליטיים מצומצמים יחסית, כמו אלו הקיימים בישראל, מאמינים העיתונאים ביכולתם להשיג את כל המידע הדרוש להם באמצעות הדלפות. מידע שהשגתו כרוכה בהמתנה בת חודש ובנבירה במסמכים רבים אינו קוסם להם. עם זאת, בכמה מקרים נקודתיים שבהם הציבור היה מודע לקיומם של מסמכים בעלי עניין ציבורי רב, נמצאו העיתונאים שביקשו לעשות שימוש בחוק. העתירה הראשונה של כלי תקשורת מתוקף החוק הוגשה על ידי עורך העיתון הערבי-ישראלי "כול אל ערב" והביאה לחשיפת דו"ח ביקורת שנערך בעקבות חשדות לא-יסודיים בפעולת סניף הביטוח הלאומי בנצרת²⁸. העתירה השנייה והמפורסמת יותר הוגשה על ידי עיתון "הארץ" והביאה לחשיפת חוות הדעת של פרקליטת המדינה שלפיה יש להעמיד לדין את ראש הממשלה דאז מר בנימין נתניהו, אף שחוות דעת זו ניתנה במסגרת הליך התייעצות פנימי ובסופו של דבר נדחתה על ידי היועץ המשפטי לממשלה²⁹. בית המשפט המחוזי דחה את עתירת העיתון משלא שוכנע "כי העניין הציבורי גובר" במקרה זה או 'עדיף' על הצורך להגן על תפקודן התקין של רשויות התביעה"³⁰. אולם בית המשפט העליון הפך את ההחלטה וקבע כי "מימושה של זכות הציבור לדעת מותנה בכיבוד גישתם של עיתונאים למקורות המידע"³¹. כאמור, למרות התהודה הציבורית הגדולה שפסיקה זו זכתה לה, פרט לשני מקרים אלו, לא הוגשו על ידי כלי התקשורת אלא עתירות מעטות לגילוי מידע לפי החוק³².

4. בתי המשפט

לנוכח היישום החלקי מאוד של הוראות החוק על ידי הרשויות, והיעדרה של

27 נתונים אלו מתבססים על בדיקה שנערכה במאגרי המידע הממוחשבים של העיתונות היומית בספרייה שער ציון בתל-אביב. הבדיקה עדכנית לסוף שנת 2004.

28 ה"פ (נצ') 110/00 אנדראוס נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם), תקדין מחוזי 2001(3) 122.

29 ה"פ (מינהליים ת"א) 1635/00 הוצאת עיתון הארץ נ' משרד המשפטים, פ"מ תשס"א 938.

30 שם, בפסקה 10 לפסק דינו של השופט ישעיהו.

31 ע"א 7759/01 הוצאת עיתון הארץ נ' שר המשפטים, פ"ד נח (5) 150, 160 (להלן: עניין עמדי).

32 פרט לכמה עתירות נוספות שהגיש עיתון "הארץ", עתר גם עיתון "מעריב" לגילוי ההסדר שנחתם בין המדינה ובין אלתן טננבאום. ראו עת"מ (ת"א) 1416/04 מעריב הוצאת מודיעין בע"מ נ' מ"י (טרם פורסם) (last visited on 28.11.2006), וכן חברת החדשות של ערוץ 2 שביקשה לקבל לידיה דו"חות ביקורת פנימיים של משרד התחבורה. ראו עת"מ (ת"א) 454/02 חברת החדשות הישראלית נ' משרד התחבורה (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2004(2), 3587.

שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?

רשות פיקוח או ערעור בתוך רשויות המנהל, נותרו כתי המשפט מפלטם היחיד של המבקשים מידע שהרשויות אינן ששות למסרו. סעיף 17 לחוק מעניק לבתי המשפט המנהליים סמכות להורות על גילוי מידע הפטור מחובת הגילוי בחוק, ועל גילוי מידע שאין לגלותו על פי החוק, אם נוכחו שהעניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה. זהו מקרה חריג לכלל הנהוג, לפיו בית המשפט לעניינים מנהליים בודק רק את סבירותן של החלטות הרשות, אך אינו מחליף את שיקול דעתן בשיקול דעתו. בכך ניתנה לבית המשפט סמכות דומה לזו המוקנית בחוק חופש המידע האמריקני משנת 1966, לרון בעתירות בנושאים אלה De Novo.³³

נשיא בית המשפט העליון, השופט ברק, נשא בשנת 2000 הרצאה שבה דן בתפקידם של בתי המשפט ביישום החוק³⁴. הוא הציג את הקווים שינחו את בתי המשפט כבואם לפרש את דבר החקיקה לאור תכלית החוק. כך למשל הביע את דעתו, כי את הסייגים בחוק יש לפרש בצמצום וכי החשש לביטחון המדינה או לפגיעה בתפקוד הרשויות, שימנע גילוי מידע לפי החוק צריך להיות "קשה, רציני וחמור, ואם הסתברות התרחשותו היא קרובה לוודאי"³⁵.

בפועל, הפסיקות המצטברות בעתירות בגין חוק חופש המידע מעידות על מגמות סותרות בגישת בתי המשפט לחוק וכוללות כמה איתותים מדאיגים. לא אחת קיים פער בין הרטוריקה של בתי המשפט לבין החלטותיהם בפועל, המגלות התחשבות מוגזמת באילוצים התקציביים והארגוניים של משרדי הממשלה. מצד אחד, בעת"ם (י"ם) 489/04 עמותת שחר – האגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה³⁶, יצר בית המשפט תקדים של פרשנות מצמצמת לפטורים הקבועים בחוק. בפרשה זו ביקשה העמותה לגלות פרוטוקולים של דיוני המועצה להשכלה גבוהה, שבהם הוחלט לא לאשר בקשה להקמת שלוחה של הפקולטה ללימודי רפואה של אוניברסיטת גרנטק בישראל. בית המשפט קבע כי גם אם הרשות אינה חייבת במסירת המידע, שכן חל עליו החריג של "דיונים פנימיים", חובה עליה לשקול את העניין הציבורי שבגילוי. מאחר שבמקרה זה הרשות לא שקלה כראוי את הנזק שייגרם לאמון הציבור בפעולתה ולא הוכחה "פגיעה בפועל" בתפקוד המועצה, חייבה בית המשפט למסור את המידע המבוקש. מצד שני, בפסיקה שניתנה לאחרונה על ידי בית המשפט העליון בעע"ם 1825/02 משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א.³⁷, בוטלה פרשנות

33 Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1966), §(4)(B)

34 א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג (תשס"ג) 95.

35 שם, בע' 102.

36 עת"ם (י"ם) 489/04 עמותת שחר – האגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2004(3), 5542.

37 עע"ם 1825/02 משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א. (טרם פורסם), תקדין עליון 790, (1)2002.

מצמצת לפטורים בחוק שניתנה בכית המשפט לעניינים מנהליים³⁸. איגוד בתי האבות דרש להורות למשרד הבריאות לחשוף בפניו גיליונות אלקטרוניים ששימשו לקביעת התעריפים שמשלם משרד הבריאות עבור יום אשפוז בכית אבות. בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו בכית משפט לעניינים מנהליים קבע כי גם אם משרד הבריאות רואה בכך פגיעה בתפקודו כרשות ציבורית, פגיעה הפוטרת מהחובה למסור מידע לפי סעיף 9(ב)(2) לחוק, רק "פגיעה מיוחדת" כלשונו יכולה להוות הגנה למשרד הבריאות. אולם בית המשפט העליון קבע, מפי השופטת נאור, כי מבחן "הפגיעה המיוחדת" אינו מופיע בחוק ואינו נדרש על פיו (זאת אף שכזכור הנשיא ברק בהרצאתו הציע מבחן של "חשש קשה, רציני וחמור"). בית המשפט העליון ראה בנוסחת "הפגיעה המיוחדת" הכבדה יתרה על שיקול הדעת של הרשות, כבואה לאזן בין חופש המידע לבין אינטרסים אחרים, כנדרש לפי סעיף 10 לחוק. ניתן להצביע על תהליך מעניין: עד חקיקתו של החוק גילו בתי המשפט תעוזה מסוימת בפסיקותיהם, שנועדו לקדם את זכותו של הציבור לקבל מידע, זכות אשר לא זכתה לעיגון בחקיקה. הזכות לקבל מידע אישי נוצרה בפסיקה, והזכות לקבל מידע בנושאים ציבוריים, הגם שלא זכתה לפסיקות כה נחרצות ומפורטות, קיבלה הכרה נרחבת בכמה פסקי דין דוגמת בג"ץ 243/82 זכרונני נ' הוועד המנהל של רשות השידור³⁹, עניין שניצר⁴⁰ ובג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס⁴¹. אולם דווקא לאחר שהזכות למידע עוגנה על ידי המחוקק ונקבעו תחומיה, ולאחר שהוסדרו דרכי הגישה למידע, נתלים בתי המשפט בהוראות המחוקק. בשל כך נדחו עתירות נגד סירוב לבקשות מידע כיוון שהמידע לא הוגש לכתובת הנכונה⁴², או שהוגשו לאחר 30 הימים שנקבעו בחוק להגשת עתירה בגין סירוב⁴³. בתי המשפט גם נקטו פרשנות מצמצמת כאשר לגופים שעליהם חל החוק. טרם חקיקת החוק נשקל כל מקרה לגופו, ואילו עתה נדחו עתירות שהוגשו נגד גופים בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים כגון אוניברסיטאות הפועלות בתקצוב ממשלתי, בשל העובדה שלא נכללו ברשימת הגופים שעליהם הוחל החוק⁴⁴.

כפי שראינו, עד עתה נתנו בתי המשפט תשובות סותרות בשורה של שאלות שיקבעו את אופן יישומו של חוק חופש המידע. הציבור והרשויות הציבוריות עדיין ממתנינים להכרעות ברורות של בית המשפט העליון בכמה שאלות, וביניהן: אילו אמצעים ראוי כי תשקיע רשות באיתור מידע? האם תורחב תחולת החוק על גופים נוספים בדרך של פרשנות? (פרט לאלה שעליהם הוא מוחל מפורשות), מהי

38 עת"מ (י"ם) 344/01 איגוד בתי אבות נ' מ"י (לא פורסם), תקדין מחוזי 2002 (1) 12366.

39 בג"ץ 243/82 זכרונני נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז(1) 757.

40 עניין שניצר, לעיל הערה 25.

41 בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353.

42 עניין וייסבוך, לעיל הערה 23.

43 עת"מ (י"ם) 154/05 ביטון נ' עיריית בית שמש (טרם פורסם), ההחלטה ניתנה ביום 20.3.05.

[http://www.nevo.co.il/psika_word/minhali/mm05000154-10.doc] (last visited on 28.11.06).

44 עע"מ 7151/04 הטכניון נ' דץ (טרם פורסם), תקדין עליון 2004 (4) 286.

שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?

מידת "העניין הציבורי" שמצדיקה התגברות על הסייגים שבחוק? מה יחסו של בית המשפט לאי-עמידה של הרשויות בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק? רק תשובות חדות ועקביות בנושאים אלה ואחרים, ייאלצו את הרשויות הציבוריות להפנים את החובות המוטלות עליהן בחוק, ויעודדו את הציבור לפנות לבתי המשפט לבקש הגנה על זכותו לקבל מידע.

ג. סיכום ומסקנות

אין חולק כי החוק קידם את חופש המידע בישראל. הציבור זוכה כיום לקבל מידע שלא היה גלוי בפניו בעבר. כך למשל גילויה של חוות הדעת של פרקליטת המדינה בעניין עמדי התאפשר במידה רבה הודות לחוק, וזאת בניגוד לתוצאה המשפטית במקרה דומה שנדון בבית המשפט העליון שנה אחת לפני חקיקת החוק⁴⁵. עם זאת, קשה מאוד לתאר את שהתרחש בשבע השנים מאז נחקק החוק כ"מהפכת שקיפות". רשויות השלטון, על אף הצהרותיהן המתקדמות, ממשיכות לנהוג במידע מנהג בעלים. הציבור אינו מגלה נכונות להילחם על זכותו למידע, ומעדיף לעתים קרובות לוותר על המידע המבוקש, או להשיגו בדרכים לא פורמליות. בתי המשפט, כבואם להחליט בבקשה לגילוי מידע, ממשיכים לגלות מידה מוגזמת של כבוד לשיקולים הארגוניים של הרשות וכן לחופש פעולתה ולשיקול דעתה. לאור אלו, כדי לקדם את "מהפיכת השקיפות", נדרשים כמה צעדים מצד כל הגורמים שנסקרו לעיל:

1. הכנסת והממשלה

1.1 שינויי חקיקה – דרושים מספר שינויים בחקיקה, ראשית, יש להקים נציבות מידע מרכזית, כנהוג ברוב מדינות המערב: הניסיון המצטבר מלמד שללא גוף חיצוני בעל סמכויות – גוף מנהלי בלתי תלוי – שיפקח על האחראים על יישום החוק במשרדים, לא תשתנה תרבות החשאיות הנהוגת. נציבות שכזו תוכל לקבל לידיה את דו"חות הממונים במשרדים, לשמוע ערעורים נגד סירוב בקשות למידע ולהכריע בעניינים אלו, בין אם להכרעתה יהיה תוקף מחייב כלפי הרשות הציבורית, ובין אם תשמש כתמריץ למתן המידע המבוקש.

שנית, יש לבטל את אגרת בקשת המידע – הציבור הוא הבעלים של המידע, ועל כן אין להתנות את הנאתו מקניינו בתשלום אגרה. ההליך הבירוקרטי של תשלום האגרה הופך את הגשת הבקשה למידע לאירוע מורכב מהדרוש. שלישית, יש לתקן את החוק באופן שיאפשר להטיל סנקציות משמעותיות על עובדים שבאופן שיטתי מתחמקים מקיום חובותיהם לפי החוק.

45 בג"ץ 2534/97 יחב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1.

1.2 קיום הדרכות לממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה להסברת חובותיהם לפי החוק, הן במישור הפרוצדורלי והן במישור החובות המהותיות.

1.3 ייזום מסעות הסברה לעידוד הציבור לעשיית שימוש בחוק: אם הממשלה מחויבת להצהרותיה בדבר חשיבות חופש המידע, עליה להקצות תקציבים לעידוד הציבור לנהוג כבעלי המידע. מסע הסברה שכזה הושק לאחרונה בסקוטלנד תחת הכותרת "It's Public Knowledge"⁴⁶.

2. הציבור והתקשורת

2.1 שימוש תדיר בזכות למידע ובאופן הקבוע בחוק – החוק יוצר זכות ובצידה מנגנון האמור להבטיח גישה שווה למידע לכל אזרח. הנטייה הטבעית להשיג מידע באופן לא פורמלי מונעת "תפעול" של החוק ו"אתגור" של הרשויות, ומחייבת את האזרח להסתפק בתשובות הניתנות לו על ידיהן, מבלי שיוכל לערער עליהן בבית משפט.

2.2 פעילות ציבורית מאורגנת ומתמשכת – קואליציה של ארגונים ציבוריים הובילה את המאבק לקבלת החוק בשנות ה-90, אך משהושגה החקיקה דעכה פעילותה. יש צורך בפעילות ציבורית מאורגנת שתעורר שיח ציבורי בנוגע לחופש המידע, שתדרכן את התקשורת לעשות בו שימוש ושתעמיד את הכלים שיאפשרו פנייה לבתי המשפט ליצירת תקדימים משפטיים בנוגע לפרשנות החוק.

הכרה בחשיבותו של שיח ציבורי באשר לזכות לקבל מידע, והצורך ביצירת הרחעה אזרחית בתחום זה, הביאו בשנת 2004 להקמתה של התנועה לחופש המידע בישראל. התנועה הוקמה ביזמתו של עיתונאי (הפרשן הפוליטי רביב דרוקר) שנואש מהסיכוי לקדם את השימוש בחוק דרך אמצעי התקשורת והגיע למסקנה שיש חיוניות בקיומו של גוף ייעודי למטרה זו. התנועה מבקשת לקדם את יישומו המלא של חוק חופש המידע ולעודד תרבות של שקיפות שלטונית⁴⁷.

3. בתי המשפט

3.1 יצירת תקדימים משפטיים והלכות בדבר פרשנות הסייגים בחוק. לאחר שהצטברו כמה הלכות עקרוניות שאילצו את רשויות השלטון להעביר מידע שבתחילה סירבו להעבירו, החלו הרשויות להכיר בעובדה שאין עוד אפשרות למנוע מידע מאזרחים באופן שרירותי. בשלב זה לא ניתן עדיין להצביע על שינוי מגמה באופן הטיפול

46 לצפייה בתשדירי הקמפיין, ראו: [http://www.itspublicknowledge.info/resources/advert.htm] (last visited on 28.11.2006).

47 מידע נוסף באשר לפעילותה של התנועה, לרבות מידע בדבר עתירות שהוגשו על ידה, ניתן למצוא באתר האינטרנט של התנועה לחופש המידע בישראל: [http://www.foim.org.il] (last visited on 28.11.2006).

שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?

בבקשות הראשוניות. עם זאת, הגשת בקשות לבית המשפט לעניינים מנהליים בגין סירובים למסור מידע, גוררת בדרך כלל התערבות מצד פרקליטות המדינה אשר מביאה לא אחת לגילוי המידע בטרם ניתן פסק דין בנושא. כך קרה לאחרונה בעתירה שהגישה התנועה לחופש המידע בדרישה לגילוי הסכמי ניגוד עניינים של פקידיים בכירים בשירות הציבורי⁴⁸. בהתאם למגמה זו ייתכן שרצף עתירות מנהליות בגין סירובי בקשות, ייצור לחץ מצד פרקליטות המדינה על משרדי הממשלה להכיר בחובותיהם מכוח החוק.

עד עתה לא נקבע מבחן אחד וברור לפירוש הפטורים בחוק ולאזון בין האינטרסים המוגנים בפטורים אלו לבין הזכויות המוגנות בחוק כולו. דבריו לעיל של הנשיא ברק משנת 2000 טרם הפכו להלכה בבית המשפט העליון, ובמצב הנוכחי פקידי הממשל מפרשים את הסייגים הקיימים בחוק כגורפים ומוחלטים. הדרך לתרבות שלטונית המכירה בבעלותו של הציבור על המידע ובזכאותו לעיין במידע בכל עת שימצא לנכון, כמו גם הדרך לחינוך הציבור ולהגברת מודעותו למעמדו כבעל המידע, היא ארוכה ועקלקלה. לפרטים בודדים בציבור אין בדרך כלל את הידע והמשאבים להתקדם בדרך הזו, ולרשויות השלטון אין את הרצון לכך. רק פעולה ציבורית מאורגנת ומתמשכת, המאפיינת ארגונים ציבוריים ואמצעי תקשורת, בנוסף לסיוע מצד בתי משפט המוכנים לכפות על הרשות שינוי תפיסתי כולל, על כל אי-הנוחות הכרוכה בו, יכולים להביא להשלמת המסע אל השקיפות המיוחלת.

48 עת"ם (ת"א) 1342/05 התנועה לחופש המידע נ' משרד רה"מ (עדיין תלויה בבית המשפט, חומר שמור במערכת).