

חוק חופש המידע: הדין והמציאות*

הלל סומר**

- א. מבוא
- ב. הרקע התאורטי לחוק חופש המידע
- ג. הציבור: "שאינו יודע לשאול"
- ד. תפקודן של הרשויות
 - 1. מינוי ממונים הנגועים בניגוד אינטרסים
 - 2. הימנעות מעידוד הציבור לקבל מידע
 - 3. התעלמות שיטתית מפניות
 - 4. תשובות שליליות שרירותיות
 - 5. אי-הקצאת כוח אדם ומשאבים אחרים
- ה. תפקידם של בתי המשפט: הצד הטכני
 - 1. תפקידם של בתי המשפט: הצד המהותי
 - 1. הקצאת משאבים בלתי סבירה
 - 2. מעמד צדדים שלישיים בבקשות לפי חוק חופש המידע
 - 3. חריג "הדיונים הפנימיים" והחשש משיבוש התפקוד התקין של הרשות
 - 4. בדיקת המטרה בבקשת המידע
 - 2. סיכום

א. מבוא

חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998¹ נתקבל בכנסת בחודש מאי 1998, ונכנס לתוקפו ביום 29 במאי 1999.² החוק נועד לחולל מהפכה על ידי עיגונה בדין של זכות האזרח

* גרסה קודמת של מאמר זה התפרסמה בהמשפט 14 (תשס"ב).

** מרצה, בית הספר רדינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה. תודתי לאסף יעקב, לגיא זיידמן, לחברי מערכת כתב העת המשפט על הערותיהם לטיטות קודמות של מאמר זה, ולעיל טבק על סיוע יעיל מאין כמותו ותורם במחקר.

1 חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, ס"ח 226 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק").

2 ס' 21 לחוק חופש המידע קובע כי תחילתו של חוק חופש המידע תהיה שנה מיום פרסומו. החוק פורסם ביום 29 במאי 1998. בס' 21(ב) לחוק חופש המידע הוסמכה הממשלה, באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע בצו, רשויות ציבוריות או סוגים של רשויות ציבוריות, שלגביהם יחל החוק במעדי תחולה מאוחרים יותר, שאינם יכולים להיות מאוחרים מיום 29 במאי 2001. הממשלה עשתה שימוש בסמכותה ודחתה את מועד תחילת החוק לגבי צה"ל

לקבל מידע מן הרשויות, וזאת הן במישור המהותי (על ידי קביעתה של הזכות בדין) והן במישור הפרוצדורלי (על ידי קביעת לוחות זמנים ועל ידי מינוי ממונים על חופש המידע ברשויות)³.

שנות חייו הראשונות של חוק המעניק זכויות, הן קריטיות. בתקופה זו מתברר אם החוק מיושם בפועל או הופך להיות אות מתה, ואם הוא משרת את המטרות שהביאו לחקיקתו. בחלוף התקופה הראשונית, ניתן להעריך אם החוק יצר שינוי של ממש במציאות החברתית והמשפטית⁴.

רשימה זאת בוחנת את הניסיון שהצטבר בהפעלתו של חוק חופש המידע בשנים הראשונות לקיומו⁵. הבחינה תיערך בנוגע לשלושת הגורמים הקשורים בהפעלתו של החוק: הציבור, בעל הזכות, הרשות הציבורית, בעלת החובה הקורלטיבית למסור את המידע ובתי המשפט שתפקידם, מחד, לעצב את גבולותיה של הזכות לקבלת מידע, ומאידך, לכפות על הרשויות את מסירת המידע לציבור במקרה שהרשות אינה עושה זאת אף שהיה עליה לעשות כן. המחקר לקראת רשימה זו כלל הן מחקר משפטי קונבנציונלי (בדיקה וניתוח של חקיקה ופסיקה) והן מחקר שדה (בדיקה של המציאות בשטח).

ב. הרקע התאורטי לחוק חופש המידע

בחינת הצלחתו של חוק חופש המידע בהגשמת מטרותיו, מחייבת הצגה קצרה של הרקע התאורטי שעמד בבסיסו.

(דחייה עד 31 בדצמבר 2000: צו חופש המידע [מועד תחילת חוקף על צבא הגנה לישראל], תשנ"ט-1999, ק"ת 818); לגבי הרשויות המקומיות (דחייה עד 1 בספטמבר 1999: צו חופש המידע [קביעת רשות ציבורית שלגביה נדחה תחילת החוק], תשנ"ט-1999, ק"ת 818); לגבי יחידת הממונה על השכר במשרד האוצר (דחייה עד 29 במאי 2000: צו חופש המידע [קביעת רשות ציבורית שלגביה נדחה תחילת החוק], תשנ"ט-1999, ק"ת 818); ולגבי לשכת הקשר "נתיב" במשרד ראש הממשלה (דחייה עד 29 במאי 2001: צו חופש המידע [קביעת רשות ציבורית שלגביה נדחה תחילת החוק] [מס' 3], תשנ"ט-1999, ק"ת 866, כפי שתוקן ק"ת תש"ס 766).

3 על הרקע לקבלת חוק חופש המידע והמצב המשפטי שקדם לו, ראו ד' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס 74-15); הורעה הציבורית לענין חופש המידע דין וחשבון (ירושלים, תשנ"ה) (להלן: "דו"ח הורעה").

4 כדוגמה לכך ניתן לראות את פרשנותו הרחבה של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו בידי חלק משופטי בית המשפט העליון, ובראשם הנשיא ברק. פרשנות רחבה זו, שתחילתה בסמוך לקבלת חוק-היסוד בכנסת, הפכה אותו מחוק-יסוד המסדיר זכויות ספציפיות למגילת זכויות כמעט מלאה. ראו ה' סומר "הזכויות הבלתי מגוונות: על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כח (תשנ"ו) 257. מובן כי לעתים תהיה לחוק ותיקן עדנה בשל מדיניות משפטית חדשה או פרשנות חדשה.

5 המאמר נמסר לפרסום בחודש דצמבר 2002.

במישור המהותי, חידושו הגדול של חוק חופש המידע היה בכך שהעניק לאזרחים ולתושבים בישראל זכות רחבה לקבל מידע מרשויות ציבוריות, גם בנושאים שאינם נוגעים במישרין לאזרח ולתושב השואל. זכותו של אדם לקבל מידע שיש לו בו אינטרס אישי, הוכרה בחקיקה ובפסיקה עוד קודם לחקיקתו של חוק חופש המידע⁶. חידושו של החוק הנו, אפוא, ביכולת לקבל מידע בעל אופי ציבורי, וזאת ללא כל קשר לסיבה לשמה מעוניין המבקש במידע.

ניתן להצביע על שני טעמים עיקריים להכרה בזכות לחופש מידע: "הטעם הדמוקרטי" ו"טעם הבעלות".

ביסוד הטעם הדמוקרטי עומדת הטענה כי הזכות לקבלת מידע מרשויות ציבוריות משמשת יסוד חשוב בתהליך הדמוקרטי. על יסוד המידע, יכול הפרט להגשים באופן טוב יותר את הזכות לחופש הביטוי ואת הבקרה של הציבור על מעשי השלטון. "עליו לקבל את מרב האינפורמציה, על מנת שיוכל לקבל החלטה מושכלת ואיכותית"⁷. כדברי הנשיא האמריקני לינדון ג'ונסון, בעת שחתם על חוק חופש המידע הראשון בארצות-הברית, בשנת 1966:

"A democracy works best when the people have all information that the security of the nation permits. No one should be able to pull curtains of secrecy around decisions which can be revealed without injury to the public interest"⁸.

ביסוד טעם הבעלות מונחת התפיסה כי המידע שבידי רשויות ציבוריות שייך, למעשה, לציבור, וכי הרשויות המחזיקות במידע אינן אלא נאמן של הציבור. לפי תפיסה זו,

6 סעיפי חוק שונים הורו על גילוי מידע, אך מדובר היה בגילוי מידע ספציפי בתחומים צרים: ס' 269 לחוק החברות, תשנ"ט-1999 וס' 14 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, שרנו בגילוי מקום שבו יש עניין אישי למבקש המידע. ראו סגל, לעיל הערה 3, בע' 11, 15-65; וד"ח הוועדה, לעיל הערה 3, בע' 13-14; בג"צ 142/70 שפירא נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד (1) 325, 331.

7 ראו בג"צ 2594/96 המסלול האקדמי של המכללה למינהל (בית הספר למשפטים) נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד (5) 166, 174 (להלן: עניין המכללה למינהל); בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי, פ"ד טז 2407: ("האפשרות הנתונה לאזרח המתעניין לקבל ולהפיץ אינפורמציה על הנעשה בקרב המדינה ורשויותיה פרט לעניינים שהם מעצם מהותם סודיים היא תנאי-בלעדי-אין לקיום משטר דמוקרטי במדינה, ובלעדיה לא תיכון כל דמוקרטיה אמיתית", שם, בע' 2426); בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 364: "חופש הביטוי הוא ערך מורכב... לשם הגשמתה של חירות זו מעניק הדין לבעל החירות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות... בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם 'הזכות לקבל מידע'... כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע"; "מנוחז מי מפהד מחופש (מידע)? (תשנ"ט) 3.

8 צילום הצהרת הנשיא ג'ונסון מופיע באתר: [URL:<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/FOIARRelease66.pdf>] (last visited on 25.3.02)

חוק חופש המידע נועד להבטיח את הנגישות של בעליו החוקיים של המידע אל הנכס השייך להם.⁹ לדעתי, טעם הבעלות הוא החשוב יותר ביישומו של חוק חופש המידע, וזאת עקב אי-הפגמתו של עיקרון זה בידי מרבית רשויות השלטון בישראל. אכן, לא בכדי אמר שר המשפטים, צחי הנגבי, בהציגו בדיון על החוק בכנסת את טעם הבעלות בתור "הבסיס הפילוסופי לחוק הזה" כי החוק "מחייב גם שינוי קונצפטואלי בנשמה של עובד הציבור".¹⁰

ראוי לציין עובדה נוספת כבר בשלב מקדמי זה: לרשויות אין כל תמריץ לאהוד את החוק החדש ולקיימו. במובנים רבים, האינטרסים של הרשות מנוגדים במישורן לאינטרסים העומדים בבסיס חוק חופש המידע. אם הטעם הדמוקרטי נועד לאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון, הרי שהשלטון איננו בהכרח מעוניין בבקרה זו. ואילו טעם הבעלות משמית את הקרקע מתחת רגלי רשויות הסבורות כי הן הבעלים של המידע ושוכחות כי אין הן אלא נאמן.¹¹

עוד יש להדגיש כי חשיבות עליונה להצלחת חוק חופש המידע טמונה בהפעלתו הפשוטה והיעילה. בקשה לקבלת מידע צריכה להיענות במהירות, ביעילות, בזול וברוב מוחלט של המקרים (שאינם נכנסים לגדרם של הסייגים למסירת מידע על פי החוק), ללא כל עיכוב מיותר המחייב התנצחות עם הרשות ופנייה לערכאות.¹² כל הערמה של קשיים על מימוש הזכות לקבלת מידע פוגעת במטרה הדמוקרטית של הזכות. עיכוב בקבלת המידע בזמן אמת מונע מהציבור לגבש את דעתו במועד לגבי סוגיות אקטואליות.¹³ כמו כן, לאור העלויות הגבוהות הכרוכות בפנייה לבית המשפט, סירוב הרשות למסור את המידע מרצונה כחוק, יביא בחלק ניכר מן המקרים לאי-מימושה של הזכות לקבלת המידע, גם אם על פי דין היה המבקש זכאי לקבלו.¹⁴

בהקשר זה, מדמה ספר שהוציאה האגודה האמריקנית לזכויות האזרח (ACLU) את פעולתם הרצויה של חוקי חופש מידע למכונת ממכר של משקאות קלים או מוצר אחר: הלוקח מציין במה הוא מעוניין, משלשל מעותיו, לוחץ על כפתור, ובקשתו מתמלאת מיד. ואולם, מציין המחבר, לעתים המכונה מתפקדת יותר כמכונת הימורים שבקזינו: אתה משלשל את הכסף, מושך בידית, ואינך זוכה במה שרצית.¹⁵ פשטות

9 עניין המכללה למינהל, לעיל הערה 7, בע' 173. ראו גם פ' להב "חופש הפרסום, זכותו של האזרח לדעת וסודות רשמיים" משפטים 1 (תשל"ה) 562.

10 ד"כ 26 (תשנ"ח) 7214.

11 ראו דברי שר המשפטים בכנסת, בעת הצגת החוק: "בכל העולם שמענו, שחוק כזה, מרגע שנחקק בספר החוקים, גורם 'כאב ראש' עצום לממשלה. מהרבה בחינות הרבה יותר נוה לעבוד בלי למסור דין וחשבון לאזרח".

12 ראו להלן פרק 4.

13 ראו להלן פרק 4.

14 ראו להלן הערה 44.

15 C.M. Marwick *Your Right to Government Information* (New-York, 1985) xv מובן כי הדוגמה מקצינה במעט את המצב הרצוי, שכן המכונה לממכר משקאות קלים אמורה לספק

ההפעלה של המכונה למכירת משקאות קלים, ושיעור התקלות הנמוך בה, צריכים לדעתי להיות אבן בוחן להצלחתו של חוק חופש המידע.

ג. הציבור: "שאינו יודע לשאול"

הציבור הישראלי אינו יודע, בשלב הזה של הפעלת חוק חופש המידע, לשאול. השאלות המוגשות לרשויות הציבור בישראל על פי החוק הן ספורות: כמה עשרות בכל שנה לכל רשות, לכל היותר. מספר השאלות המוגשות לגופים ישראלים רחוק מאוד ממספר הפניות לגופים מקבילים בארצות-הברית, גם לאחר תיאום הנתונים בהתאם לפער בגודל האוכלוסייה בשתי הארצות¹⁶. כך, למשל, דיווח משרד התחבורה בישראל על 73 פניות בשנת 2000¹⁷, בעוד שמשרד התחבורה האמריקני, דיווח על כ-20,000 פניות באותה שנה¹⁸. זהו שיעור המהווה פי שישה לערך לאחר תיאום המספרים לפי גודל האוכלוסייה¹⁹. את נתוני הפניות בנושאים ביטחוניים לא ניתן עדיין להשוות, לאור הדחייה בהחלת החוק על צה"ל עד סוף שנת 2000²⁰. אולם ראוי לציין כי משרד ההגנה האמריקני מקבל כמעט 100,000 פניות בשנה²¹.

- את הסחורה לכל דורש ששילם את המחיר ללא הפעלת כל שיקול דעת. עם זאת, הדוגמה יעילה, לטעמי, להמחשת הפער שבין המצוי לרצוי בתחום זה.
- 16 ההשוואה לארצות-הברית מיטיבה עם הגורמים הישראליים, לאור שיטת הממשל הפדרלית בארצות-הברית והביוור הרב של רשויות השלטון שם. המשרד הישראלי מרכז, בהשוואה לארצות-הברית, נושאים שהיו מועלים בארצות-הברית ברמה הפדרלית, ברמת המדינה (State), המחוז (County) או הרשות המקומית. משום כך, ההשוואה ברמה הפדרלית בלבד מציגה חלק קטן מאוד מן הפניות בארצות-הברית. מאידך, השוואה זו בשנת 2000, מתעלמת מכך שב ישראל הייתה זו השנה השלמה הראשונה לתחולת החוק, ואילו בארצות-הברית החוק ותיק ומושרש היטב בתודעתו של חלק מהציבור.
- 17 לדו"ח השנתי של משרד התחבורה בישראל ראו: [URL: <http://portal.mot.gov.il/Documents/HofesMeyda/HofesMeyda14.doc>] (last visited on 25.3.02).
- 18 לדו"ח השנתי של משרד התחבורה בארצות-הברית ראו: [URL: http://www.dot.gov/foia/2000annual_foia_report.html] (last visited on 25.3.02).
- 19 בארצות-הברית כוללות הפניות למשרד התחבורה גם פניות לתאגידים סטטוטוריים שהפנייה אל מקביליהם בישראל נספרת בנפרד. לעומת זאת, ראוי לציין כי מרבית ענייני התחבורה בארצות-הברית, לרבות כל נושא הרישוי לנהגים ולכלי רכב שהיווה את חלק הארי של הפניות לקבלת מידע במשרד התחבורה הישראלי בשנה הנסקרת, מוסדרים ברמה המדינתית, וכי מספר הפניות שהובא לעיל מתייחס לפנייה למשרד התחבורה הפדרלי בלבד.
- 20 ראו לעיל הערה 2.
- 21 ראו: [URL: <http://www.defenselink.mil/pubs/foi/00report.pdf>] (last visited on 25.3.02).

יצוין כי את מספר הפניות המדווח בידי הרשויות בישראל אין לקבל כפשוטו, שכן הדיווח על "פניות" על פי חוק כולל פניות רבות שבהן מבקש אדם מידע הנוגע לו עצמו. מידע כזה ניתן היה, עקרונית, לקבל גם לפני חוק חופש המידע, והזכות לקבלו אינה נובעת מן החוק.²²

אם הציבור בישראל ממלא את תפקידו של הבן הרביעי בהגדה של פסח, זה שאינו יודע לשאול²³, הרי שהטקסט של ההגדה מספק אף את תחילתה של התשובה לבעיה: "ושאינו יודע לשאול – את פתח לר". ראוי היה שהרשויות תפעלנה במרץ להגברת המודעות לחוק, וכן לעידוד הצבתו של מידע ברשות הציבור גם ללא בקשה ספציפית. ואולם, כפי שנראה בהמשך המאמר, הרשויות אינן נענות לאתגר זה כלל ועיקר.²⁴

בנושא זה, אני מציע מספר הצעות מעשיות:

ראשית, מכיוון שלכל רשות, כשלעצמה, אין אינטרס לפעול לקידומו של חופש המידע בתחומה, יש לשקול הקמתו של גוף ציבורי מרכזי ("רשות חופש המידע") שתפקידו יהיה לעודד את יישומו בפועל של חוק חופש המידע בכל המגזרים שעליהם הוא חל, ולהקנות לו סמכויות מתאימות²⁵. גוף כזה צפוי להיות משוחרר יותר מן האינטרסים של הרשויות הספציפיות להימנע ממסירת מידע המצוי ברשותן. קיימות לא מעט דוגמאות של גוף ממשלתי בעל סמכויות "רוחביות" על משרדי הממשלה, כגון היועץ המשפטי לממשלה, הממונה על השכר במשרד האוצר או נציב שירות המדינה. בארצות-הברית, הטיל הקונגרס את מלאכת הביצוע של חוק חופש המידע ואת הפיקוח עליו על משרד המשפטים. גם בארץ, שר המשפטים הוא השר הממונה על החוק, אולם נראה כי משרד המשפטים תופס את תפקידו בנושא זה כתפקיד טכני למדי, והוא אינו עוסק בפיקוח של ממש על הרשויות האחרות.

שנית, על המנהל הציבורי לפרסם באופן שוטף, מקיף ואפקטיבי את היכולת לעשות שימוש בחוק חופש המידע, תוך שימת דגש על הזכות לקבל מידע בעניינים ציבוריים. הפרסום כיום בנושא זה הנו דל ביותר, ולא נערך קמפיין רחב היקף בטלוויזיה ובעיתונות כדרך שמקובל לעשות למטרות שהשלטון רוצה ביקרן. ניתן לבצע פרסום

22 כך ניתן להתרשם מעיון באותן פניות שהגיעו לבירור משפטי וכן מעיון ברשימה הפרטנית של נושאי הפניות בדו"ח הממונה על חוק חופש המידע במשרד התחבורה, לעיל הערה 17.

23 מעניין במיוחד השימוש המרעט שעושים העיתונאים הישראליים בכלי חשוב זה להשגת מידע, ראו ע' בן-ארויה "זה שאינו יודע לשאול" העין השביעית כו (תש"ס) 22.

24 ראו להלן פרק 2ד.

25 על פי הצעת הוועדה הציבורית, אמור היה להיות מוקם "צוות היגוי מנהלי" לתקופת ההרצה של החוק. ראו דו"ח הוועדה, לעיל הערה 3, בע' 41. אם צוות זה קיים, פעולתו ודאי שאינה מורגשת בקרב הציבור. מכל מקום, חוק חופש המידע לא העניק כל סמכויות לצוות כזה, על פי המוצע כאן. פרופ' סגל מציע לשקול מינוי "נציב ארצי למידע" שיהיה אחראי על פעולת הממונים על מסירת המידע ברשויות הציבוריות השונות, ובעל סמכות ערעור על החלטה שלא לגלות מידע. ראו סגל, לעיל הערה 3, בע' 146. הצעתי בנדון נהנה אף רחבה מהצעתו של סגל, מהנימוקים המובאים לעיל.

מרכזי (באמצעות הגוף שיופקד, על פי המוצע, על הנושא) ויש לחייב, לדעתי, גופים ממשלתיים, לכלול מודעות מפורטות בנושא חוק חופש המידע בכל חוברת או פרטום משמעותי שהם מפרסמים.²⁶

שלישית, תוך השראה מההבחנה בתורת הלוגיסטיקה שבין "דחיפה" ל"משיכה"²⁷, כל עוד הציבור איננו מפעיל את כוחו "למשוך" את המידע באמצעות בקשות לפי החוק, על הרשויות "לדחוף" את המידע על ידי הצבת כמה שיותר מן המידע ברשות הציבור, במקום שהגישה אל המידע ואיתור מידע רלוונטי יהיו נוחים. בהקשר זה, המהפכה הטכנולוגית, שראשיתה במחשוב והמשכה ביכולות שמאפשרת רשת האינטרנט, צריכה, לדעתי, להוליד שינוי תפיסתי שמתמקד בהעמדתו של מידע קיים ומעובד באופן חופשי לרשות הציבור. אין כל מניעה שרשות תפיץ באופן שוטף כל מוצר מידע המיוצר על ידה לצרכיה הפנימיים ואשר חשיפתו אינה עומדת בניגוד לאינטרס אחר, שחוק חופש המידע מאפשר שלא לחשוף בגינו מידע. הדו"ח השנתי, שהחוק מחייב כיום את הרשויות לפרסם²⁸, הגו רק טיפה בים המסמכים שהרשות הציבורית יכולה, במאמץ קל שבקלים, להעמיד לרשות הציבור. מובן כי המדובר בצעד משלים לחוק, שכן המידע שיועמד לרשות הציבור בדרך זו מצומצם מכלל המידע שהציבור עשוי להיות מעוניין בו, ואין העמדת המידע הוולונטרית באה במקום מתן האפשרות לציבור לבקש מידע ספציפי.

בארצות-הברית, חויב משרד המשפטים להקים ברשת האינטרנט "מרכז גישה למידע" (single access point) ושימוש בו מספק, אכן, גישה נוחה לדו"חות המלאים של כל רשויות הממשל הפדרלי.²⁹ בישראל, הוקם אמנם, ללא דרישה בחוק, אתר חופש מידע ממשלתי מרכזי³⁰, אולם המידע בו דל, וכולל רק כתובות, לעתים חלקיות, של הממונים על חוק חופש המידע ובמקרים מסוימים גם את טופס הבקשה. בניגוד לאתר האמריקני, האתר הישראלי אינו מספק כלל את המידע עצמו, לרבות את הדו"חות השנתיים של רשויות השלטון השונות.

26 ראו להלן פרק 27.

27 מקורה של ההבחנה מיוחס לאמריקני ריצ'רד שונברגר שהשתמש בה לתיאור טכניקות ייצור יפניות אותן הציג לעולם המערבי: R. Schonberger *Japanese Manufacturing Techniques: Nine Hidden Lessons in Simplicity* (New-York, 1982).

28 סי' 5 לחוק חופש המידע.

29 למרכז הגישה האמריקני ראו: [URL:http://www.usdoj.gov/04foia/04_6.html] (last visited on 25.3.02).

30 ראו: [URL:http://free.info.gov.il/Lapam/MainPage/main_table.asp] (last visited on 25.3.02).

ד. תפקודן של הרשויות

כפי שהוסבר לעיל, לרשויות אין, ככלל, עניין לעודד את הפצת המידע באמצעות חוק חופש המידע. הרשויות מעדיפות להפיץ רק את המידע שהן חפצות בפרסומו, לאחר שנבחר, עוצב וסוגנן בידי הדוברים ויועצי התקשורת שמלאכתם בכך. השערתי הייתה, אפוא, שהרשויות לא תזדרזנה "לנדב" את המידע שחוק חופש המידע מחייב אותן למסור לציבור.

ואכן, הרשויות לא הכיזבו, ומצאו כמעט כל דרך אפשרית להכשיל את ביצוע החוק בתחומן. ניתן להצביע על מספר רב של דרכים להכשלת החוק, ולהלן נסקור את הראשיות שבהן: מינוי ממונים הנגועים בניגוד אינטרסים; אי-עידודן של פניות לקבלת מידע; התעלמות שיטתית מפניות שמגיעות בכל זאת; תשובות שליליות שרירותיות; אי-הקצאת תקציבים ומשאבי ניהול וכוח-אדם. נפרט עניינים אלו כסדרם:

1. מינוי ממונים הנגועים בניגוד אינטרסים

סעיף 3 לחוק חופש המידע קובע כי ראש רשות ציבורית ימנה, מקרב עובדי הרשות, ממונה על יישום הוראות החוק, לרבות העמדת מידע לרשות הציבור וטיפול בבקשות לקבלת מידע. עם זאת, חוק חופש המידע איננו קובע מהם הכישורים הנדרשים מהממונה על חופש המידע. לדעתי, הממונה על חופש המידע בכל רשות צריך להיות גורם שמבין את מטרותיו של חוק חופש המידע ופועל על פיהן. לעתים, יביא תפקיד הממונה על חופש המידע את בעל התפקיד לעימות עם חבריו באותה רשות, העשויים לבקש להימנע מגילוי מטעמי חיפוי על כישלונות או מכל טעם אחר³¹.

ואולם בחלק מן הרשויות הופקד תפקיד הממונה על חוק חופש המידע בידי הדובר של אותה רשות, כלומר דווקא בידי הגורם המופקד על תדמיתה של הרשות והעוסק, חלק ניכר מזמנו, בניסיון להשפיע איזה מידע ייצא אל הציבור, מתי ובאיזו דרך. כך, למשל, בולט מינויה של יחידת דובר צה"ל כממונה על חוק חופש המידע בצה"ל. דובר צה"ל הנו יועץ הרמטכ"ל לענייני תקשורת וחבר בפורום מטכ"ל³². תפקידו של דובר צה"ל כולל את "גיבוש ויישום מדיניות ההסברה של צה"ל", וכדובר, הוא מנסה לצייר תמונה טובה ככל האפשר של הגוף שבשמו הוא מדבר. לעומת זאת, תפקידו של הממונה על חוק חופש המידע הנו להקל את דרכו של מבקש מידע בקבלת מידע לו הוא זכאי, ואין הוא אמור לשקול כלל אם פרסומו של המידע יש בו כדי להביך את הרשות הציבורית שהמידע נוגע לה.

31 הוועדה הציבורית שהמליצה על חוק חופש המידע צפתה כי יתעוררו מתלוקות בין הממונים על חופש המידע ברשויות השונות לבין הגורמים ברשויות שהמידע בפועל בידיהם, לפיכך, המליצה הוועדה כי "על הממונה להיות בעל ניסיון ובעל מעמד בכיר בהיררכיה האירגונית של הרשות הציבורית". דוח הוועדה, לעיל הערה 3, בע' 40.

32 מתוך תיאור מבנה יחידת דובר צה"ל באתר צה"ל באינטרנט (last visited on 25.3.02). [URL: <http://www.idf.il>]

מיניויו של דובר צה"ל לממונה על חוק חופש המידע בצבא מציב אותו, למעשה, בניגוד עניינים בין שני תפקידיו הציבוריים. זאת, מכיוון שקיים חשש שדובר צה"ל, כממונה על חופש המידע, עשוי לחפש דרכים שלא למסור מידע שיש בו כדי להביך את צה"ל או קצין בכיר כלשהו בו³³. כידוע, על פי המשפט המנהלי בישראל, נאסר על עובד הציבור "להימצא במצב של ניגוד עניינים בין שני אינטרסים שלטוניים אשר על שניהם הוא מופקד"³⁴. לדעתי, מיניויו דובר לממונה על חוק חופש המידע מהווה מצב כזה של ניגוד עניינים, והוא לפיכך אסור.

2. הימנעות מעידוד הציבור לקבל מידע

הרשויות במדינת ישראל אינן עושות די על מנת לעודד את הציבור להפעיל את זכותו לקבלת מידע על פי חוק חופש המידע. תופעה זו בעייתית, כשהיא מצטרפת לאדישותו של הציבור, שאינו מרבה בפניות לקבלת מידע, כפי שהוצגה לעיל³⁵. להוכחת טענה זו, נבדקו, לצורך רשימה זו כל אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה³⁶. הבדיקה כללה שני מרכיבים: ראשית, אם "עמוד השער" של המשרד באינטרנט מכיל התייחסות ישירה לחוק חופש המידע. שנית, אם האתר מאפשר חיפוש, האם החיפוש אחר המילים "חופש המידע" יניב תוצאות כלשהן. רק חמישה משרדי ממשלה³⁷ כללו בעמוד הבית שלהם באינטרנט הפניה בנושא חוק חופש המידע, לעומת שבעה-עשר משרדים שעמודי הבית שלהם לא כללו כל אזכור של החוק. מתוך המשרדים האחרונים, רק באתר של משרד המשפטים הניב החיפוש את הדו"ח השנתי לפי חוק חופש המידע³⁸, בעוד שבכל יתר

33 כך, למשל, סירב דובר צה"ל, בכובעו כדובר, לענות לשאלת עיתונאי כמה כסף הוציא צה"ל במהלך שנת 2001 על נסיעות לחו"ל, בעקבות החלטה לקצץ בנסיעות שהוגדרו "בזבזניות". ראו ע' רפפורט "צה"ל שוקל: לקצץ נסיעות קצינים לחו"ל" ידיעות אחרונות 27.12.2001. מידע זה הנו מידע ציבורי מובהק, שאין כל מניעה ביטחונית במסירתו, וספק אם דובר צה"ל, בכובעו כממונה על חופש המידע, היה מזדרז להיענות לבקשה למסירת מידע על פי החוק, המתחייסת למידע שהוא סירב למסור כדובר. במקרה אחר, סירב דובר צה"ל למסור דו"ח בנושא מחסומים של צה"ל בשטחים, בין היתר בטענה שבדו"ח "אין ממצאים המצביעים על פגיעה בזכויות אדם". ראו א' לביא "צחוק צבאי קצר" הארץ 7.12.2001. תפקידו של ממונה על חופש מידע הנו למסור את המידע, ולא לומר מה יש או אין בו.

34 בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיירת פ"ת נ' מרעצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2) 566, 572. ראו גם ר' הר-זהב המשפט המינהלי הישראלי (תשנ"ז) 302.

35 ראו לעיל הערה 16 ואילך.

36 הבדיקה נערכה בתחילת חודש דצמבר 2001.

37 משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר, משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד התחבורה.

38 יצוין כי מן הדו"ח השנתי של משרד המשפטים שפורסם באינטרנט נעלם הפרק העוסק ביישום חוק חופש המידע (נספח 13 לדו"ח הוועדה).

שישה-עשר המשרדים אופציית החיפוש לא הניבה תוצאות³⁹ או שלא הייתה קיימת כלל⁴⁰.

מן הראוי לכפות על הרשויות לעודד את פניית הציבור לקבלת מידע, בוודאי בשלב ראשוני זה של הפעלת החוק, כשהציבור אינו מודע כלל לזכויותיו. לדעתי, יש לפרסם את זכות הציבור לקבלת מידע הן באופן כללי, על ידי גורם מרכזי שיופקד על התחום ויעודד את הפעלת החוק כשהוא משוחרר מהאינטרס הנוגד של כל רשות ספציפית⁴¹ והן על ידי כל רשות לגבי עצמה. בהקשר זה, מוצע לחייב כל רשות לפרסם את עצם הזכות לקבלת מידע ואת הדרכים למימושה של הזכות בפרסומים שהיא משגרת אל האזרחים. כך, למשל, יש לדעתי לחייב כל רשות מקומית לצרף לחשבון הארנונה השנתי שהיא שולחת לתושבים גם חזר מפורט בנושא חופש המידע. כמו כן, יש לדעתי לחייב רשויות לתלות מודעות מפורטות בנושא חופש המידע בכל משרד שבו מקבלת הרשות קהל. לבסוף, יש לדעתי לחייב כל רשות לפרסם את נושא חופש המידע באתרי האינטרנט שלה באופן בולט. פעולות אלו יש בהן כדי לסייע בהטמעת החוק, לפחות בשנותיו הראשונות.

3. התעלמות שיטתית מפניות

גם כאשר מגיעות פניות אל הרשות על פי החוק, פעמים רבות אין הן נענות כלל. בתחילת חודש ספטמבר 2000, ערכתי בעזרת קבוצת סטודנטים ניסוי שדה, שבמסגרתו נשלחו 102 בקשות לקבלת מידע לפי החוק למשרדי ממשלה, לתאגידים סטטוטוריים, לחברות ממשלתיות ולרשויות מקומיות. המכתבים לא נחתמו כמכתביו של חוקר, אלא הוצגו כמכתב פשוט של אזרח המבקש מידע.

רק 30 רשויות מתוך 102 טרחו בכלל להגיב. כלומר, 72 רשויות כלל לא הגיבו לפנייה. ברוב המקרים, גם התשובה שהגיעה לא סיפקה את המידע המבוקש, אולם לצורך רשימה זו די אם נציין את האחוז הגבוה של רשויות שכלל לא טרחו לענות לפנייה⁴².

39 משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד העבודה והרווחה, משרד החקלאות, המשרד לאיכות הסביבה, המשרד לקליטת עלייה, המשרד לביטחון פנים, משרד הפנים, משרד התירות, משרד התקשורת והמשרד לשיתוף פעולה אזורי (בחלק מהמשרדים החיפוש מופנה, למעשה, למנוע החיפוש של "שער הממשלה החדש" ומאתר את הדו"חות של אותם משרדים בודדים שעשו מלאכתם נאמנה).

40 משרד הדתות, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לתשתיות לאומיות ומשרד המדע.

41 ראו לעיל טקסט להצעה 25.

42 במסגרת ניסוי השדה נשלחו, במקביל, גם 102 מכתבים בשפה הערבית, שהנה שפה רשמית של מדינת ישראל. ראו, סימן 82 לדבר המלך כמועצתו, חא"י, כרך ג(ע) 2738(א) 2659. לפניות בשפה הערבית נתקבלו רק 21 תשובות, שבחלקן נאמר רק שהרשות אינה מבינה את המכתב בערבית, ומבקשת פנייה מחודשת בעברית. תמונת המצב לגבי פניות לקבלת מידע בערבית, שהשפה הרשמית הנוספת של מדינת ישראל הנה, אפוא, עגומה עוד יותר. תודתי לתלמידי, מלכה, ווסים ג'בארה, אילן כהן ואשרף חאג' יחיא, על סיועם בחלק זה של המתקר.

4. תשובות שליליות שרירותיות

מי שבקשתו לא נענתה בידי הרשות, בין באופן של התעלמות מן הפנייה ובין בדרך של סירוב להיענות לבקשה, יכול לפנות לבית המשפט לעניינים מנהליים בעתירה נגד הרשות⁴³. הטלת החובה לפנות לבית המשפט יש בה, מטבע הדברים, כדי להכביד הכבדה בלתי סבירה על האזרח, וזאת הן עקב האגרה הגבוהה בהגשת עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי והן עקב הצורך להיזקק, ברוב המקרים, לשירותיו של עורך דין⁴⁴. במספר מקרים שהגיעו לבית המשפט עולה תמונה לפיה הרשות הזדרזה ליתן תשובה שלילית ללא כל בסיס לכך.

כך, למשל, בה"פ (ת"א) 1054/00 רונן נ' מ"י⁴⁵ פנתה העותרת לשלטונות מס הכנסה בבקשה כי ימציאו לה את המידע המצוי בידיהם בהקשר להכנסותיה וניכויי המס מהכנסותיה מכל מעסיקיה בין השנים 1994-1998. שלטונות מס הכנסה סירבו למסור לעותרת את המידע המבוקש, בהסתמך על קביעת הסודיות שבפקודת מס הכנסה⁴⁶, ותוך טענה שהמידע המבוקש לא נוצר על ידה של המבקשת, אלא על ידי מעסיקיה השונים. בית המשפט חייב את שלטונות מס הכנסה למסור את המידע, תוך חיובם בהוצאות בסך 15,000 ש"ח⁴⁷. לדעתי, היה על שלטונות המס למסור למבקשת את המידע הנוגע לה ללא עיכוב.

שלטונות המס מרכזים את מלוא המידע על אדם לצורכי גביית מס אמת, ואדם רשאי לברר, בכל עת, מהו המידע שנמסר לשלטונות מס הכנסה לגביו. פעמים רבות, לא יכול נישום לפנות אל מעסיקיו לשעבר בבקשה לקבל העתק הדיווחים השנתיים (למשל, מכיוון שהמעסיק פשט את הרגל או מכיוון שיחסי העבודה נסתיימו תוך חילוקי דעות), ובמקרים אלו נמנעת מן הנישום האפשרות לבקש החזיר מס בלא קבלת כל המידע האצור במשרדי מס הכנסה.

במקרים אחרים, מסכימים נציגי הרשות למסור את המידע (אותו סירבו למסור קודם לכן) עם הגיעם לדין בבתי המשפט בעתירה למסירת המידע, לפני או אחרי

43 ס' 17 לחוק חופש המידע. אמנם, לכאורה, החוק מאפשר זכות ערעור רק לאחר קבלת סירוב, אולם הדעת אינה נותנת שלא ניתן יהיה לערער גם על הימנעות הרשות מתשובה. לדעתי, במקרה של היעדר כל תשובה מן הרשות, ניתן יהיה להחיל את הוראת ס' 6(ב) לחוק התיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, שלפיה אי-מתן תשובה במשך זמן קצוב כמוהו כמתן תשובה שלילית ללא נימוקים. ראו, עם זאת, עמדתו של פרופ' סגל, שלפיה החוק התיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות) איננו חל על חוק חופש המידע; סגל, לעיל הערה 3, בע' 162.

44 בסוף שנת 2001 עמדה האגרה על סך 2,261 ש"ח. לביקורת, ראו ו' סגל "חופש המידע לעשירים בלבד" הארץ 25.12.01.

45 ה"פ (ת"א) 1054/00 רונן נ' מ"י (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2000(3) 5495.

46 ס' 231 ואילך לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

47 שלטונות מס הכנסה ערערו על פסק הדין לבית המשפט העליון, אולם יום לפני הדין בערעור חתמו על הסכם עם המשיבה, שלפיו התחייבו שלטונות מס הכנסה לספק את המידע המבוקש לכל השכירים במשק. ראו א' ברגרפרינד "מס הכנסה יאפשר לשכירים לקבל מידע שמקורו במעביד" הארץ 18.12.01.

רמזים של בית המשפט בדבר הצורך לעשות כן⁴⁸. גישה כזו מעידה כי לא היה מקום לאי-מסירתו של המידע מלכתחילה, וכי תקוותה של הרשות הייתה שהמבקש יתייחס מן הקשיים המוצגים עליו ולא ישקיע את משאבי הזמן והכסף הניכרים הכרוכים בפנייה לבית המשפט לצורך אכיפת זכויותיו על פי דין. יצוין גם, כי בנוגע למידע ציבורי שהרשות אינה חפצה בגילוי, לעתים הדחייה בת מספר החודשים המושגת בדרך זו, מועילה לרשות על ידי הסרת הנושא שבו מבקש המידע מסדר היום הציבורי.

אכן, במקרים אלו מן הראוי שבתי המשפט יחייבו את הרשות בתשלום הוצאות בסכום משמעותי, שאם לא כן, יהא לרשות תמריץ שלא למסור מידע שאין היא חפצה בפרסומו עד הדין בבית המשפט⁴⁹. מכיוון שהעלויות של פנייה לבית המשפט גורמות לכך שרק מקצת מן הסירובים הבלתי מוצדקים מובא לבירור בערכאות, על החיוב בהוצאות להיות גבוה מספיק, כדי שהרשות לא תשקלל את ההסתברות הנמוכה להתרחשותו עם פיצוי בגובה נמוך, ותבוא לידי מסקנה שאין לה כל תמריץ למסור מידע שלילי מרצונה⁵⁰.

דוגמה נוספת לתשובה שלילית שרירותית ניתן למצוא בעת"מ (ת"א) 1279/01 יערי נ' ראש עיריית ת"א-יפו⁵¹. בעניין זה ביקש העותר למסור לו את כל המידע הנוגע להיטל השבחה בנוגע ל"מגדלי עזריאלי" בעיר תל-אביב ואת המסמכים המתייחסים למסירת הטיפול מטעם העירייה בענייני היטל השבחה למשרדו של עורך הדין דן כהן. העירייה הודיעה לבית המשפט כי אין בידיה כל מסמכים הנוגעים להיטל השבחה ולטיפול בידי עורך הדין כהן. בית המשפט, בהחלטה פסקנית, קבע כי ודאי היה היטל השבחה, או החלטה לפטור ממנו, וחייב את העירייה למסור את המסמכים הנוגעים בדבר, אותם מסמכים שהעירייה הצהירה כי אינם קיימים.

האמת, שניתנה לבירור בנקל, הנה כי במקרה זה העותר טעה בניסוח בקשתו, והרשות, העירייה, אפשרה לבית המשפט לטעות יחד עם העותר. בפועל, הנושא שמסרה עיריית תל-אביב לטיפולו של עורך הדין כהן לא היה היטל השבחה, אלא שאלת הפיצוי המגיע לעירייה עקב אי-קיומו בידי היום של הסכם "פינוי בינוי" שהיווה חלק מהסכם חכירת הקרקע בידי היום. ואולם, אף שלאנשי העירייה היה ידוע

48 ראו עת"מ (ת"א) 1078/01 כצמן נ' עיריית תל-אביב-יפו (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת).

49 בעניין כצמן שם, חייב בית המשפט את עיריית תל-אביב בהוצאות וכשכר טרחת עורך דין בסך 15,000 ש"ח בתוספת מע"מ.

50 משרד המשפטים האמריקני דיווח על שני פסקי דין בשנת 2000 שבהם חויבה הרשות בתשלום הוצאות בסכומים שבין 150,000 ל-200,000 דולר כל אחד. בחמישה הליכים נוספים חויבה הרשות בהוצאות של עשרות אלפי דולרים. ראו, הדו"ח השנתי של משרד המשפטים האמריקני, לעיל הערה 29.

51 עת"מ (ת"א) 1279/01 יערי נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2001(3) 9044.

בריוק מהו המידע המבוקש בידי העותר⁵² הם לא טרחו להסביר את הטעות, לא לעותר ולא לבית המשפט, וגרמו לבית המשפט להוציא צו שיהיה ככל הנראה חסר משמעות, תוך הצלחה (לפחות בשלב זה) להתחמק ממסירת המסמכים אותם רצה העותר באמת, ותוך מעילה ברצינותל הדמוקרטי וברצינותל הבעלות של חוק חופש המידע.

5. אי-הקצאת כוח אדם ומשאבים אחרים

קיומו של חוק חופש המידע, מחייב הקצאת משאבים הן בתחום כוח האדם והן בתחום התקציב. ואולם, בפועל, כמעט שלא הוקצו תקציבים מיוחדים לביצוע החוק (בקונגרס חופש המידע השלישי, שנערך בחודש נובמבר 2001, נועד להתקיים מושב מיוחד תחת הכותרת: "לעשות יש מאין – רב שיח של ממונים על החוק בהיעדר תקציב"), והממונים על ביצוע החוק נתקלים ברשויות שאינן ששות ליטול על עצמן את תוספת העבודה שהחוק מחייב. יצוין, כי החוק אף אינו מחייב כי הממונה יעסוק בחוק חופש המידע במלוא משרתו⁵³.

מסירתו של כמעט כל מידע לפי החוק חייבת באגרה⁵⁴. האגרות אינן זולות, ויש בהן כדי לממן חלק לא קטן מן העלות של מסירת המידע, אם כי כנראה לא את העלות כולה⁵⁵. בדיקת הנעשה בארצות-הברית מלמדת, כי האגרות שם מחזירות רק חלק מזערי ביותר מן ההוצאות הכבדות על מסירת המידע לציבור, הנתפסות כהוצאות הכרחיות במסגרת הדמוקרטיה. כך, למשל, מדווח משרד התחבורה האמריקני על יותר מתשעה תקנים המוקדשים לנושא חופש המידע במשרד, בעלות שנתי (לשנת 2000) של \$454,378. ההכנסות מאגרות באותה שנה הגיעו לסכום של \$22,409 בלבד, שיעור המהווה פחות מ-5% מתקציב הביצוע של חופש המידע⁵⁶. במשרד ההגנה האמריקני

52 כך עולה בבירור משיחה של המחבר עם גורם בעירייה שהיה קשור לניהול התביעה.

53 ס' 3 לחוק חופש המידע אינו קובע את ייחוד משרתו של הממונה, כך שיעסוק ביישום חוק חופש המידע באופן בלעדי. גישת החוק היא שעל ראש הרשות הציבורית חלה החובה להטיל על אחד מעובדיה את האחריות הספציפית ליישום החוק. ההנחה היא כי הדבר ייעשה אם יתברר שעומס הבקשות לקבלת המידע יצדיק זאת.

54 ראו תקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999. תקנה 6 קובעת פטור במקרה של "מידע שאדם מבקש על אודות עצמו וחכיותיו, פטור מאגרת בקשה, וכן מאגרת טיפול בעד ארבע שעות עבודה". כמו כן, על פי תקנה 10, פטורות מאגרה (למעט אגרה עבור צילומים) בקשות הנוגעות למידע שיש להעמיד לרשות הציבור לפי ס' 6 לחוק חופש המידע, היינו ההנחיות הפנימיות של הרשות וחוקי העזר של רשויות מקומיות.

55 כך, למשל, האגרה בגין צילום של כל עמוד עומדת על 1.01 ש"ח סכום העולה כמה וכמה מונים על עלותו הראלית של צילום עמוד. אגרה בגין הגשת בקשה הנה בגובה 76 ש"ח, ואילו בקשה מורכבת תחוב גם לפי שעות עבודה, החל מהשעה השלישית, לפי סכום של 40 ש"ח לכל שנת עבודה. שכר שעה של 40 ש"ח שקול לשכר חודשי של כ-4,600 ש"ח ברוטו (עלויות מעביד של 5,900 ש"ח). אין המחבר מתיימר לטעון כי כל העלויות הישירות והעקיפות של יישום חוק חופש המידע מכוסות באמצעות אגרות, אלא כי, לכל הפחות, חלק משמעותי מן העלויות מכוסה בדרך זו.

56 ראו לעיל הערה 18.

המצב גרוע עוד יותר: ההוצאות בשנת 2000 היו \$36,500,000, ואילו ההכנסות מאגרות הגיעו רק לסכום של \$666,000, המהווה פחות מ-2% מסך כל ההוצאות לחופש המידע⁵⁷. יצוין, כי בארצות-הברית חופשית כל רשות ממשלתית לקבוע הן את גובה האגרות והן את הפטור מגבייתן. בישראל, שר המשפטים התקין את התקנות החלות על כל הרשויות הכפופות לחוק, ולמעשה כמעט שלא קבע הנחות או פטורים, ואף לא אפשר לרשויות לקבוע פטורים או הנחות מיוחדות בעצמן. בכך, התעלם השר למעשה מהוראת סעיף 18(א) לחוק חופש המידע, לפיה "קביעת האגרות תיעשה תוך התחשבות בסוגים השונים של המידע ושל הפונים לקבלתו", ומהוראת סעיף 18(ב) לחוק לפיה "ייקבעו נסיבות בהן ינתן פטור מאגרה". החריג היחיד שנקבע הנו לגבי הנחיות פנימיות של הרשות⁵⁸.

חוסר הרצינות שבו מתייחסות אחדות מן הרשויות הממשלתיות לממונים על חוק חופש המידע מגיע לשיא בדר"ח האמיץ והחריג שהעזה הממונה על ביצוע החוק במשרד התחבורה, אהובה שפיגלמן, להעלות על הכתב. מן הדר"ח עולה כי המשרד נמנע מלספק אף לממונה עצמה את המידע הבסיסי ביותר (כגון עותק מן התקנות שבאחריות המשרד) ואת כלי העבודה הבסיסיים ביותר, כגון השימוש במערכת הדואר האלקטרוני. הדברים ראויים להיות מובאים במלואם, לאור חומרתם:

"עד היום, לא הועמדה לרשותה של הממונה על ביצוע החוק נגישות במחשב למערכות מידע הקיימות במשרד, או אף לרשת האינטרנט (הפנימית) במשרד ולמערכות המידע והתקשורת הקיימות בה המאפשרות:

א. התכתבות פנים משרדית מהירה וחסכונית בזמן שתאפשר לה לעמוד בלוחות הזמנים שקבע החוק (גישה ל-outlook)
 ב. נגישות למידע חיוני לעבודתה הקיים ברשת, כמו קבצי תקנות... ספריה... ועוד.

— אין תקציב לרכישת חומרה ותוכנות ייחודיות לנושא למחשב, להכשרת הנציגים האגפיים, ליצירת מאגרי מידע זמינים ונקיים ממידע שעלול לפגוע בפרט או עסקיו, ליצירת מאגרי נהלים וטפסים זמינים לציבור.

— אין תקציב למימון ריכוז ועריכת המידע הרב שעל פי החוק חייב המשרד ליזום ולפרסם או לכיסי העלות הנדרשת להפקת המידע הנדרש על ידי הציבור. הטיפול קשה במיוחד במצבים בהם נדרש

57 ראו לעיל הערה 21.

58 בחוק עצמו נקבע כי מרבית האגרות לא תחולנה על בקשת אדם למידע אודות עצמו. ס' 18(ד) לחוק. התקנות הרחיבו פטור זה למידע שמבקש אדם על אודות זכויותיו, תקנה 6 לתקנות האגרות. נראה כי הרחבה זו באה בעקבות חשש שביטא ח"כ עזמי בשארה בעת הדיון בכנסת בקריאה השנייה והשלישית על החוק. ראו לעיל הערה 10.

להפעיל כ"א יקר שעלותו למשרד יקרה, כמו העסקת עובדי מחשבים, והרצת עיבודים, ביחידות שההוצאות בהן מותנות בהכנסות"⁵⁹.

ה. תפקידם של בתי המשפט: הצד הטכני

לבתי המשפט שמור תפקיד חשוב מאוד בהטמעתו של חוק חופש המידע. בשנות חייו הראשונות של החוק, על בתי המשפט לקבוע את הסטנדרטים להפעלת החוק, בכלל, ולדאוג שלא יוצא החוטא באי-ציות לחוק נשכר, בפרט. במילים אחרות, תפקידם של בתי המשפט הוא להבהיר לרשויות שעליהן להתייחס ברצינות לחוק חופש המידע, ולספק במהירות כל מידע שחובה לספק על פיו. על מנת להשיג מטרה זו, על בתי המשפט לספק הליך יעיל ומהיר לבידור מחלוקות לפי החוק, למנוע כל ניסיון של הרשויות "למסמס" את החוק, ולהעניש, בדרך של חיוב בהוצאות ניכרות, רשויות שלא נהגו כהלכה⁶⁰.

תפקיד מכריע מסודר למהירות שבה מגיבה המערכת המשפטית על בקשות למסירת מידע. אמנם קשה, בשלב מוקדם זה להפעלת החוק, להציג ממוצעים אמפיריים, אבל עיון בעובדות פסקי הדין מעלה שבלא מעט תיקים משך הזמן שעובר מן הפנייה הראשונה של האזרח אל הרשות ועד להכרעת בית המשפט (בערכאה ראשונה) בעתירתו לגילוי המידע הוא כשנה. במקרים מסוימים, חלוף הזמן משרת את מטרת הרשות, בכך שהוא מסיר מסדר היום הציבורי את נושא בקשת המידע. כך, למשל, בעתירתו של עיתון "הארץ" נדונה חשיפת חוות דעתה של פרקליטת המדינה בנושא העמדתו של ראש הממשלה לשעבר מר בנימין נתניהו לדין⁶¹. בעתירה זו חלפה שנה ממועד פניית העיתון ועד לפסק דינו של השופט ישעיה בבית המשפט המחוזי בתל-אביב, שנה שבה הנושא הבוזר ירד מסדר היום הלאומי. בעניינו של ח"כ מוסי רד⁶², ביקש הלה לברר, לצורך תפקידו הפוליטי, נתונים הקשורים לשטחים המצויים בידי המנהל האזרחי. במקרה זה נמשכו ההליכים אף זמן רב יותר: הפנייה המקורית אל הרשות הייתה בחודש מאי 1999, ורק בחודש ספטמבר 2000, כשנה וחצי לאחר מכן, דחה בית המשפט את הטענה המקדמית שהעלתה הרשות, והדרך עוד ארוכה

59 ראו לעיל הערה 17.

60 ראו לעיל טקסט להערה 49 ואילך.

61 ראו ה"פ ת"א 1635/00 הוצאת עיתון הארץ נ' משרד המשפטים (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת) (הפנייה לקבלת המידע הייתה בחודש אוקטובר 2000, פסק הדין ניתן בתאריך 3.9.2001) (להלן: עניין עיתון הארץ).

62 ה"פ י-ם 648/99 רז נ' מפקד המנהל האזרחי (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2000(3) 10269, 10279. ראו גם עת"מ ת"א 1054/01 ענטר נ' מ"י (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת) (פנייה לרשות בחודש ספטמבר 2000) (להלן: עניין ענטר). עם זאת, יש לציין כי היו גם הליכים שבהם ניתן פסק הדין במהירות שיא, בוודאי בהתחשב בעומס על מערכת בתי המשפט בישראל. כך, למשל, ניתן פסק הדין בה"פ י-ם 282/00 עיצין נ' לוי, פ"מ תש"ס (1) 1, בתוך ארבעה חודשים בלבד מיום הפנייה לקבלת מידע.

להכרעה בעתירה עצמה. בעניין אחד סירבה רשמת בית המשפט העליון להקדים את הדיון בערעור לפי חוק חופש המידע, אף שנטען בפנייה כי הערעור מעלה שאלות עקרוניות וראשוניות בעניין החוק⁶³.

על מנת לזרז את הטיפול בבקשות לפי חוק חופש המידע, לפחות בתקופת הטמעתו בקרב הרשויות, אני סבור כי ראוי היה להקצות בבתי המשפט המנהליים שופט מתמחה, שכל תיקי חוק חופש המידע יגיעו אליו. בפועל, עיון בהחלטות שפורסמו מעלה כי מלבד השופטת ד"ר דרורה פלפל, מעטים הם השופטים שטיפלו ביותר מחיק אחד בתחום חוק חופש המידע. כך, בבית המשפט המחוזי בתל-אביב טיפלו בעתירות לפי החוק, בתקופה הקצרה שמאז כניסתו לתוקף ועד לסוף שנת 2001 לפחות שמונה שופטים שונים⁶⁴ (!).

1. תפקידם של בתי המשפט: הצד המהותי

לבתי המשפט תפקיד חשוב ביותר גם בעיצובם של הכללים המהותיים של החוק בשנותיו הראשונות. מבחינה זו, מעניין לבחון את הדרך שבה עיצבו בתי המשפט את העילות השונות לאי-מסירתו של מידע בידי הרשות.

1. הקצאת משאבים בלתי סבירה

חוק חופש המידע מאפשר לרשות ציבורית לדחות בקשה לקבלת מידע אם הטיפול בבקשה "מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה"⁶⁵. החוק איננו מגדיר עילה זו, ולכן, כפי שמעיר פרופ' סגל, נוצר חשש כי "קבלת הטיעון בדבר הצורך בהשקעת משאבים, בצורה גורפת, תוביל לפגיעה חמורה בתכלית החוק"⁶⁶. הצעתו של פרופ' סגל הנה כי "רק השקעת משאבים ניכרת, שאינה עומדת ביחס מידתי לחשיבות המידע הספציפי המבוקש, יכולה להצדיק דחיית בקשה לגילוי מידע... ראוי שרשות ציבורית תוכל לדחות בקשה לקבלת מידע רק אם השקעת משאבים רבים תהא בלתי סבירה באופן מפליג, כשהיענות לה תהא בבחינת יצירת 'רוב מהומה על לא מאומה'⁶⁷. אכן, בית המשפט המחוזי פסק כי לאור תכליתו של חוק חופש המידע, יש לפרש את ההגבלות שנקבעו בחוק על מסירת מידע כחריגות לכלל ולפרשן בדווקנות, כדי לא להצר את

63 ע"א 500/00 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים (טרם פורסם), דינים עליון נח 23.

64 השופטים טלגם, רובינשטיין, פלפל, ישעיה, מודריק, סירוטה, קלינג ואור. יצוין כי מחוז תל-אביב הוא העמוס מבין המחוזות השיפוטיים.

65 ס' 18(1) לחוק חופש המידע.

66 סגל, לעיל הערה 3, בע' 166.

67 שם, שם.

צעדיו של האזרח המבקש לקבל את המידע מעבר למידה המתחייבת לאור הוראות החוק⁶⁸.

בעת"מ (ת"א) 1171/00 דוידוב מוטולה נ' מ"י⁶⁹ הצהיר בית המשפט, מחד, כי אל לה לרשות לטעון כי אין לה תקציב וכוח אדם למילוי מטרות החוק, אולם מאידך, נמנע בית המשפט מלהורות על מסירת כל המידע המבוקש, וקבע כי "לא ייתן החלטה שלא ניתן לקיימה". לדעתי, גישתו של בית המשפט בנסיבות העניין הייתה גישה סלחנית מדי, ביחוד לאור העובדה שהרשות שהעלתה את טענת חוסר המשאבים הייתה יחידה במשרד האוצר. קיימת חשיבות רבה במסר המופנה מצד המערכת השיפוטית אל משרד האוצר לפיו מימושו של החוק עולה כסף, ויש למצוא את הכסף לכך.

לדעתי, על רשות הטוענת שמסירת המידע כרוכה בהשקעת משאבים בלתי סבירה, לטעון טענה זו באופן מפורט, תוך הערכה של כמות המשאבים הנדרשת. בטענה סתמית בדבר השקעת משאבים בלתי סבירה לא צריך להיות די. בפועל, בחלק מהמקרים, לא ניכרת בפסקי הדין התמודדות של ממש עם טענה של הרשות בהקשר זה, והיא מתקבלת כפשוטה. כך, למשל, בעת"מ (ת"א) 1242/01 רחל נ' עיריית הרצליה⁷⁰ נדונה בקשתם של שמונים ותשעה תושבים מארבעה רחובות בהרצליה שנדרשו על ידי העירייה לשלם אגרות, וביקשו מן העירייה לספק להם שורה ארוכה של מסמכים מארבעים השנה האחרונות. העירייה הסכימה לתת למבקשים רק חלק קטן מן המסמכים, והסתמכה, בסירובה למסור את היתר, על סעיפים 1(8) ו-8(2) לחוק חופש המידע. השופטת רובינשטיין קיבלה את עמדת העירייה, וסירבה להורות לעירייה למסור מידע נוסף על זה שמסרה מרצון.

פסק הדין אינו מנתח כלל את הטענה של "הקצאת משאבים בלתי סבירה" במישור העובדתי. אין אני טוען כי פסק הדין אינו מוצדק, אלא כי בטרם תתקבל טענה מסוג זה, יהיה על העירייה להוכיח כי אמנם הקצאת המשאבים הנה בלתי סבירה. למשל, היה על העירייה לפרט אילו מסמכים מצויים ברשותה בתיקים הרלוונטיים, אילו נתונים ניתנים לאיתור רק לאחר חיפוש בארכיב ועד כמה מורכב החיפוש האמור.

חיוב הרשות להעריך את היקף המשאבים הנדרשים למילוי הבקשה יכול לתרום גם במישור אחר: ייתכן שהאזרח המעוניין במידע יהיה מוכן לשאת בעלות המשאבים הנחוצים למילוי בקשתו. במקרה כזה, ניתן יהיה לאזן בין רצונו המוצדק של האזרח במידע לבין האינטרס המוצדק אף הוא של הרשות שלא להקצות מאמצעים

68 ראו, למשל, עת"מ (ת"א) 1067/01 לירן נ' הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת); ה"פ (י-ם) 282/00 עציון נ' לוי, פ"מ תשי"ס (1) 1.

69 עת"מ (ת"א) 1171/00 דוידוב מוטולה נ' מ"י (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת).

70 עת"מ (ת"א) 1242/01 רחל נגד עיריית הרצליה (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2001(3) 19972 (להלן: עניין רחל).

המצומצמים באופן בלתי סביר בדרך של הסכמת האזרח לממן את המשאבים הנדרשים לאיסוף המידע מכיסו.

עוד יש לציין כי פרשת רחל עסקה בבקשה משותפת של שמונים ותשעה תושבים. סבירותה של הקצאת המשאבים צריכה, לדעתי, להימדד גם ביחס למספר האזרחים המעוניינים במידע. האם לו הוגשו שמונים ותשע בקשות נפרדות שכל אחת מהן מתייחסת רק לאחוז או שניים מן המידע הרב שנתבקש בבקשה המשותפת הייתה העירייה נמנעת מהיענות לשמונים ותשעה הבקשות? האם היה בית המשפט, גם במקרה זה, מגבה סירוב של העירייה לספק את המידע המבוקש? פסק הדין של בית המשפט אינו מכיל כל התייחסות למספרם הרב של המבקשים בבדיקת השיקול של "הקצאת משאבים בלתי סבירה"⁷¹.

לסיכום נקודה זו, אני מבקש להציע מבחן לשאלה מתי תיחשב הקצאת המשאבים הנדרשת לבלתי סבירה. המבחן המוצע מתבסס על התאוריה הרואה בציבור את בעליו של המידע ואת הרשות כנאמן הציבור המחזיק עבורו את המידע: האם יכול היה ראש הרשות שבה מדובר לדרוש כי המידע יועמד לרשותו בתוך שבוע ימים, ועובדי הרשות היו מבצעים את המשימה בלא טענות ומענות. אם ראש הרשות יכול לקבל את המידע תוך שבוע, ראוי שהאזרח יוכל לקבל את המידע בתוך שלושים או שישים יום, כקבוע בחוק⁷². יישום גישה זו לעניין רחל, אילו ביקשה ראש עיריית הרצליה את המידע שביקשו העותרים, ואנשי העירייה היו מוצאים את הדרך להניח את המידע על שולחנה בתוך זמן קצר, ראוי היה להעמיד את אותו המידע גם לרשות העותרים. אם גם ראש עיריית הרצליה לא יכולה הייתה לקבל את המידע, או שעובדיה היו אומרים לה כי מדובר בעבודה ניכרת ביותר ומבקשים ממנה לשקול שוב אם אמנם היא זקוקה לו, כי אז אין לחייב את הרשות לטרוח בהכנת החומר עבור העותרים⁷³.

המבחן המוצע אינו פשוט ליישום. אולם ראוי שיעמוד לנגד עיני הרשויות בטרם הן מדרוזות לסרב לבקשת מידע בעילה של הקצאת משאבים בלתי סבירה.

71 הפולמוס בפרשה זו נמשך לאחר מתן פסק הדין במאמרים שפורסמו בעיתון גלובס. ראו מ' אנגלסמן "חוק חופש המידע: חר צדדיות, לטובת העירייה" גלובס 18-19.11.2001; א' בראך-שניר "חופש המידע: עיריית הרצליה נהגה בשקיפות" גלובס 2-3.12.2001; צ' הורוביץ "עיריית הרצליה נהגה בשקיפות ועל פי חוק חופש המידע האמנם?" גלובס 16-17.12.2001 במאמרים אלו נדונה השאלה העובדתית בדבר היקף החומר, אשר חבל שלא מצאה את ביטוייה בפסק דינו של בית המשפט.

72 ס' 7(ב) לחוק חופש המידע.

73 אחד מעמיתי שקרא טיוטה של מאמר זה, העיר כי "מבחן ראש הרשות" מחמיר מדי עם הרשויות, שכן ראוי לאפשר לראש הרשות, המופקד על ניהולה, שיקול דעת רחב בקביעת סדרי עבודתה של הרשות. ייתכן שיש להציע מבחן המתאים יותר למציאות הישראלית, והוא "מבחן אחיינותה של ראש הרשות". על פי מבחן זה, תהיה הרשות חייבת למסור מידע שהייתה מוסרת אילו נכנסה ראש עיריית הרצליה למחלקה הרלוונטית, הציגה את אחיינותה, ואמרה "זו אחיינותי הסטודנטית, היא צריכה חומר לעבודה באוניברסיטה, נסו בבקשה לעזור לה".

2. מעמד צדדים שלישיים בבקשות לפי חוק חופש המידע

בקשה לפי חוק חופש המידע מוגשת בידי אזרח אל הרשות הנוגעת בדבר. ואולם פעמים, מעורבים בהחלטת הרשות אם ליתן את המידע, שיקולים הנוגעים לאזרח אחר, והרשות עשויה לנסות להימנע מלמסור את המידע מתוך רצון למנוע פגיעה בצדדים שלישיים. בנושא זה, ניתן להצביע כבר בשלב הנוכחי על מגמה של בתי המשפט לצמצם באופן משמעותי את מעמדם של צדדים שלישיים בבקשות לקבלת מידע.

כן, פסקו בתי המשפט במספר מקרים כי גופים מסחריים שעובדים עם הרשות צריכים להביא בחשבון כי על הרשות מוטלת חובת גילוי מידע לפי החוק, ולפיכך, מי שמתקשר עם גוף שעליו חל חוק חופש המידע צריך לדעת כי פרטי אותה התקשרות ופרטים הנמסרים על ידו לצורך התקשרות הופכים להיות נגישים לפי חוק חופש המידע.⁷⁴

גוף מסחרי המבקש למנוע מסירת מידע שהעביר הוא עצמו לרשות, חייב להציב מראש, בטרם מסירת המידע לרשות, תנאי כי הרשות לא תגלה את המידע לגורם אחר. כמצב זה ייתכן כי הרשות תוכל שלא למסור את המידע בהתאם לסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, הקובע כי הרשות אינה חייבת למסור מידע "שאי-גילוי היה תנאי למסירתו". אמנם, גם במקרים אלו הרשות עשויה לפרסם את המידע לאחר איוון בין הטעם של הגנה על הצד השלישי לבין עניינו של המבקש במידע וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע.⁷⁵ כמו כן, לבית המשפט סמכות להורות לרשות למסור את המידע.⁷⁶ ואולם סיכוייו של הצד השלישי למנוע את פרסום המידע גוברים משמעותית אם התנה את מסירת המידע בכך שלא יפורסם.

כמו כן, נפסק כי הרשות אינה רשאית לשקול איזה שימוש בדעת המבקש לעשות במידע. בעת"מ (ת"א) 1054/01 ענטר נ' מ"י,⁷⁷ נתבקשו ממצאי סקר שערך משרד החקלאות בידי חקלאי שהתכוון להשתמש בממצאי הסקר על מנת לתבוע את הספק ממנו רכש זרעים. משרד החקלאות ביקש להימנע ממסירת המידע שיאפשר את הגשת התביעה, אולם בית המשפט קבע כי השיקול לפיו מבקש המידע יעשה בו שימוש כדי לתבוע צד שלישי איננו רלוונטי עבור הרשות. פסיקה זו, ממנה עולה שאין הרשות רשאית למנוע מידע במטרה שלא "להתערב" בסכסוך בין צדדים אחרים, מהווה

74 ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' ליון (טרם פורסם), תקדין עליון 2002(3) 186 (להלן: עניין החברה לייזום). כללים דומים נקבעו בדיני המכרזים, שבהם יכול המפסיד במכרז לעיין בהצעת הזוכה במכרז, "למעט בחלקים של ההחלטה או ההצעה אשר העיין בהם עלול לחשוף סוד מסחרי או סוד מקצועי או לפגוע בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בכלכלה או בבטחון הציבור". ס' 21(ה) לתקנות חובת המיכרזים, תשנ"ג-1993, ק"ת 826.

75 ס' 10 לחוק חופש המידע. ס' 13 לחוק חופש המידע מסדיר מתן זכות טיעון לצד שלישי אשר מסירת המידע עשויה לפגוע בו.

76 ס' 17 לחוק חופש המידע, אולם בס' 17(ג) נקבע גם כי בית המשפט לא יורה "על מסירת מידע העלול לפגוע בכויות צד שלישי, אלא לאחר שנתן לצד השלישי הזדמנות להשמיע טענותיו".

77 עניין ענטר, לעיל הערה 62.

קונקרטיזציה של העיקרון שלפיו אין המבקש חייב כלל לגלות את עניינו במידע לצורך קבלתו.⁷⁸

אף שהחוק כולל מנגנון המחייב מתן הודעה לצד שלישי שהרשות עומדת למסור מידע העלול לפגוע בו,⁷⁹ נפסק כי מקום שהרשות הציבורית לא פנתה אל הצד השלישי על פי חוק חופש המידע, לא תוכל היא להסתתר מאחורי מחדלה בניסיון לדחות את מועד מסירת המידע לפי החוק, והרשות חויבה במסירת המידע ללא מתן ארכה.⁸⁰ עם זאת, ספק אם זו הייתה ההחלטה גם מקום שהצד השלישי העומד להיפגע היה מתייבב בעצמו בפני בית המשפט, וטוען לפגיעה בזכויותיו.

3. חריג "הדיונים הפנימיים" והחשש משיבוש התפקוד התקין של הרשות
 חוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע "אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה"⁸¹ וכן "מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן"⁸². חריגים אלו עמדו במרכזו של הדיון בבקשת עיתון "הארץ" לקבל ממשד המשפטים את חוות דעתה של פרקליטת המדינה, עדנה ארבל, שהמליצה להעמיד לדין את ראש הממשלה בדימוס בנימין נתניהו.⁸³ כרקע לדיון, יש לציין כי היועץ המשפטי לממשלה לא קיבל את עמדתה של פרקליטת המדינה, והחליט שלא להעמיד לדין את מר נתניהו, וכי עצם המלצתה הנוגדת של פרקליטת המדינה פורסם כבר ברבים.

עיון בפסק דין זה מגלה, לדעתי, פער של ממש בין הרטוריקה הנורמטיבית לבין מימושה של המדיניות ביישום למקרה הקונקרטי החשוב שעמד בפני בית המשפט. בצד הרטורי של קביעת העקרונות, קובע השופט ישעיה כי מגמת בית המשפט תהיה, לאור התכלית החקיקתית, לאפשר גילוי מידע רב ככל האפשר. כמו כן בית המשפט לא יהסס להורות לגלות מידע אף אם תיגרם בכך פגיעה קלה או שיבוש שאינו משמעותי לתפקודה התקין של הרשות הציבורית, אם ישתכנע שהעניין הציבורי שיש בגילוי הוא בעל חשיבות ומשמעות והוא גובר ועדיף על נימוקי הסירוב.

78 ראו להלן הערה 88.

79 ס' 13 לחוק חופש המידע.

80 המ' (ת"א) 3662/00 הוצאת עיתון הארץ נ' המשרד לענייני דתות (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת). בפרשה זו הסתמך בית המשפט גם על התחייבותו של העיתון המבקש כי יפנה לכל צד שלישי העלול להיפגע מפרסום המידע בבקשה לקבלת תגובה לפני הפרסום. ראוי להעיר, עם זאת, כי פנייה זו (המחויבת לפי כללי האתיקה העיתונאית) אינה מהווה תחליף הולם למנגנון שבחוק חופש המידע, שהרי הפנייה לתגובה אינה מונעת, בשום מקרה, את פרסום המידע, ואילו בפנייה לפי ס' 13 לחוק חופש המידע, יכול הצד השלישי לנסות למנוע את הפרסום לחלוטין, ולא רק להוסיף לו תגובה.

81 ס' 9(ב)(1) לחוק חופש המידע.

82 ס' 9(ב)(4) לחוק חופש המידע.

83 עניין עיתון הארץ, לעיל הערה 61.

בספרו על חוק חופש המידע מציע פרופ' זאב סגל ליישם, בהקשר זה, סטנדרט לפיו רק "סכנה בדרגת ודאות גבוהה לשיבוש חמור ורציני של פעילות הרשות תוכל להצדיק אי גילוי"⁸⁴. סטנדרט זה, המזכיר בלשונו ובחומרתו את המבחן שקבע בית המשפט העליון עבור חופש הביטוי⁸⁵, אומץ בידי נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק, בהרצאה שנשא בטקס לרגל הופעת ספרו של פרופ' סגל⁸⁶, והשופט ישעיה מאמץ אף הוא את הסטנדרט האמור כקנה המידה הראוי למניעת מסירת המידע מטעם זה.

אלא שבפועל, השופט ישעיה קובע כי במקרה דנן, חשיפת עמדתה של פרקליטת המדינה תביא ברמה קרובה לוודאות להתגשמותו של הסיכון שהפרקליטה, כמו גורמים אחרים המייעצים ליועץ המשפטי לממשלה, יירתעו מלהציג עמדה באופן חופשי. לדעתי, קביעה זו מרחיקת לכת בנסיבות העניין. אני משוכנע שניתן ליתן אמון בפרקליטת המדינה כי לא תהסס להביע את דעותיה המקצועיות בפני היועץ המשפטי לממשלה גם אם הן צפויות להתפרסם⁸⁷. יצוין כי ממילא, עצם קיומה של דעה סותרת של פרקליטת המדינה פורסמה כבר ברבים, וכל אשר ביקשו העותרים היה להעביר להם את נימוקי חוות דעתה של פרקליטת המדינה. מכיוון שעצם המחלוקת בין הפרקליטה ליועץ כבר פורסמה, קשה לדעת כיצד היה פרסום נימוקיה המשפטיים פוגע במעמדה של הפרקליטה וביכולתה החופשית לחוות דעתה, וניתן אף לטעון את ההפך: כי פרסום העובדה שעמדתה לא נתקבלה, בלא לאפשר לציבור לשפוט בין שתי העמדות, הוא הפוגע, לכאורה, ביכולתה של הפרקליטה בעתיד להביע דעתה באופן חופשי.

4. בדיקת המטרה בבקשת המידע

חוק חופש המידע קובע במפורש כי "אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו"⁸⁸. הצעת החוק מפרטת כי סעיף זה "כולל את אחד החידושים החשובים שבחוק, והוא שמבקש המידע אינו חייב לציין בבקשת המידע... את הטעם שבגללו הוא מבקש את המידע"⁸⁹. הבסיס העיוני לזכות לחופש מידע איננו מחייב את מבקש המידע למסור את הטעם לבקשתו, והדברים תקפים לגבי כל אחד מן הטעמים העיקריים לחופש

84 סגל, לעיל הערה 3, בע' 199. ראו גם עת"מ (י-ם) 344/01 איגוד בתי אבות א.ב.א. נ' מדינת ישראל – משרד הבריאות (טרם פורסם), תקדין מחוזי 12366 (1)2022. (להלן: עניין איגוד בתי אבות).

85 השו"ב נ"צ 73/53 חברת "קול העם" נ' שר הפנים, פ"ד ז 871.

86 א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג (תשס"ג) 95, 103.

87 השו"ב עת"מ (י-ם) 295/01 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות (טרם פורסם), תקדין מחוזי 445 (2)2002 (דווקא מאנשים בעלי שם יש לצפות כי לא יירתעו מכך שדעתם תפורסם).

88 ס' 7(א) לחוק חופש המידע.

89 ס' 7(א) להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997, ה"ח 397.

המידע הטעם הדמוקרטי וטעם הבעלות⁹⁰. על פי הטעם הדמוקרטי, כל מידע עשוי להיות את הבסיס לגיבוש דעה בידי האזרח, ואין לדרוש ממנו להסביר מראש מדוע מידע זה או אחר דרוש לו. אשר לטעם הבעלות, בצדק צוין בהצעת החוק כי:

”כיוון שהמידע הוא למעשה נכס מנכסי הציבור, אין חשיבות לשאלה מדוע נחוץ המידע לבעליו”⁹¹.

אם לחזור לאנלוגיה שאוזכרה בתחילת רשימה זו, המבקשת כי חוק חופש המידע יופעל כדרך שמופעלת מכונה לממכר משקאות קלים, הרי ברי שמכונה כזו, כאשר משולשלת אליה המטבעות, איננה מתעניינת במטרתו של המבקש: הוא יכול לשתות את פחית המשקה, לתת אותה במתנה או אף לשפוך את תכולתה. אין מוכר המשקה מתעניין בשאלה אם מטרת הרכישה היא רציונלית או מוצדקת.

יצוין כי עניינו של המבקש במידע המבוקש על ידו יכול לשמש שיקול במסגרת איזון האינטרסים שעורכת הרשות במסגרת סעיפים שמונה ותשע לחוק, אולם זאת רק כאשר קיימים נימוקים לאי-מסירת המידע, כמפורט בסעיפים אלו⁹². במצב הדברים הרגיל, שבו לא מתעוררים נימוקים מיוחדים לאי-מסירת המידע, אין הרשות רשאית לשיקול את עניינו של המבקש במתן המידע.

ואולם, בתי המשפט החליטו, לא אחת, לדון בשאלת עניינו של המבקש במידע ולהכריע בשאלה אם ראוי הוא לקבלת המידע, בלא להזכיר כי המבקש הוא בעצם הבעלים של המידע (בהיותו חלק מן הציבור) ועל כן ברירת המחדל צריכה להיות כי הוא זכאי לקבלת המידע, אלא אם כן מתקיימות סיבות מיוחדות שלא למסור לו את המידע.

בעת”מ (ת”א) 1070/01 עליאן נ’ משרד המשפטים⁹³ נדונה עתירתו של ערבי שקרקע בבעלותו בשכונת גילה הפקעה על ידי האפוטרופוס הכללי לפי חוק נכסי נפקדים. הליכים משפטיים שנקט העותר לקבלת פיצויים נסתיימו בקביעה שאינו זכאי לפיצוי על פי דין. ברם, נלוותה לקביעה המלצה של נשיא בית המשפט העליון להעניק לו פיצוי לפנים משורת הדין. לאחר שמשרד המשפטים דחה את בקשתו לפיצוי, ביקש העותר לקבל את כל המידע הרלוונטי⁹⁴.

90 ראו לעיל טקסט להערה 7 ואילך.

91 לעיל הערה 89.

92 ס’ 10 לחוק חופש המידע. ראו גם עניין איגוד בתי אבות, לעיל הערה 84. בעניין החברה לייזום, לעיל הערה 74, קבע בית המשפט העליון כי ”ייתכנו מקרים גבוליים שבהם מניעיו של המבקש עשויים להיות שיקול רלוואנטי; כגון, כאשר מוכח שחשיפת המידע תגרום לפגיעה ממשית באינטרסים מוגנים, באופן המצריך איזון עדין בין העניין שבגילוי המידע לבין העניין שבהסתרתו”.

93 עת”מ (ת”א) 1070/01 עליאן נ’ משרד המשפטים (טרם פורסם) (עזתק שמור במערכת).

94 העותר ביקש לקבל ”את מלוא המידע והפרוטוקולים המשקפים את השיקולים, ההחלטות, ודרכי קבלתן, והפורויים בהם נערכו הדיונים שעמדו ביסוד המכתבים שצורפו למכתב הפניה לממונה

בעת הדיון בעתירתו לקבלת מידע, הסתבר לבית המשפט המחוזי בתל-אביב כי העותר מכר את הזכויות בקרקע נשוא בקשתו (ככל שהיו לו כאלו) לגורם יהודי. בכך היה די כדי שכבוד השופטת פלפל תדחה את בקשתו לקבלת מידע:

“בנסיבות מקרה זה, כשהעותר התכחש והתעלם מפס"ד חלוט של בית המשפט העליון, והתייחס אך ורק להמלצת הנשיא; כשהעותר מכר זכויות במקרקעין שאינם שייכים לו; איני סבורה שהנורמה הציבורית צריכה להיות הושטת ידה של הרשות הציבורית לקראתו”⁹⁵.

לדעתי, מן הראוי היה להיענות לבקשתו של העותר ולמסור לו את כל המידע המבוקש על ידו. העותר ביקש את המידע כעניין שבזכות, ואין זה עניינה של הרשות לאיזו מטרה המידע נחוץ לו. האם אסור לעותר לבקש מידע מתוך סקרנות גרידא? לפיכך, אין לקבוע כל קשר בין התנהגות פסולה של העותר, שאם אכן התרחשה ניתן אולי לנקוט נגדו הליכים מתאימים, לבין זכותו לקבל מידע מן הרשות. ודאי שהמסגרת של בקשה לפי חוק חופש המידע אינה מסגרת מתאימה לברר את התנהגותו של העותר בנוגע לנכס, וליתן לו עונש של מניעת מידע. בעלותו של העותר, כחלק מן הציבור, במידע אינה קשורה כלל ועיקר לשאלת בעלותו בנכס, ולא היה מקום “להעניש” אותו באי-מסירת המידע⁹⁶.

כך היה גם בע”מ (ת”א) 1018/01 העמותה הישראלית לתקיפה פסיכיאטרית נ’ משרד הבריאות⁹⁷. עמותה זו טוענת כי מכשיר האשפוז הכפוי הוא כלי דיכוי של המדינה לרדיפת חריגים ושכבות חלשות, ובמסגרת הניסיונות להוכחת טענותיה, ביקשה מידע ממשרד הבריאות, ומשסירב המשרד לספק את המידע, הגישה שתי עתירות לקבלת מידע בהתאם לחוק חופש המידע.

בפעם הראשונה שבה הגישה העמותה עתירה, נענה בית המשפט לבקשה והורה לספק לה את המידע שביקשה, תוך חיוב המדינה בהוצאות⁹⁸. עתירה נוספת שהגישה העמותה ובה ביקשה פרטים נוספים, נענתה במקלחת של צונגין.

בית המשפט מצייין, בדחותו את בקשת העמותה לקבל מידע כי העותרת עתרה בעבר, זכתה בבית משפט ולא הובא לידיעתו מה נעשה במידע. לא ברור מדוע סבור בית המשפט כי מתפקידו לבדוק מה עשתה העותרת במידע שקיבלה בעבר. העותרת,

על חופש המידע, שם, פסקה ב לפסק דינה של השופטת פלפל. המדינה טענה כי המדובר בהתייעצויות פנימיות, אולם פסק הדין הוכרע שלא על יסוד חריג הדיונים הפנימיים.

95 שם, פסקה ג לפסק דינה של השופטת פלפל.

96 מבחינה משפטית, נסמך סירובה של השופטת פלפל להעניק לעותר את המידע על פעולתו שלא בתום לב ובדרך מקובלת, בהתאם לעקרונות סעיפים 12 ו-39 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל”ג-1973.

97 ה”פ (ת”א) 200871/98 עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ’ מ”י (לא פורסם) (עוה”ק שמור במערכת).

98 עת”מ (ת”א) 1018/01 עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ’ משרד הבריאות (טרם פורסם) (עוה”ק שמור במערכת).

ככל תושב⁹⁹ ואזרח, זכאית לקבל כל מידע, בסייגים המנויים בחוק חופש המידע בלבד, מכיוון שהיא בעליו של המידע הזה כחלק מן הציבור. בית המשפט הוסיף ובחן את בקשות המידע של העותרת לגופן, במקום לבחון אם יש בחוק חופש המידע עילות שמכוון רשאת הרשות שלא למסור לעותרת את המידע:

"התרשמתי מהעתירה הנוכחית שהפעם 'יורה' העותרת לכל הכיוונים מבלי שמשוהו מסויים ידריך בפועל את פעולותיה... מה זה רלבנטי, למשל מהו ארץ מוצאו של הפסיכיאטר המטפל? מה זה רלבנטי למשל מהו גילו של הפסיכיאטר המטפל? מה זה רלבנטי, למשל, רמת ההכנסה הממוצעת של החולה הפסיכיאטרי, כשהמדובר במידע המתבקש מבתי חולים ממשלתיים, בהם הטיפול שווה לכל נפש?... [לציבור] אין לו ענין בארץ מוצא וגם לא ברמת הכנסה. מדוע מיצבור של פרטים כאלה שניתן לידיים לא מקצועיות על בסיס חוק חופש המידע עשוי להיות בעל אינטרס ציבורי?"¹⁰⁰.

לדעתי, התשובה לכל שאלותיו של בית המשפט המתחילות במילים "מה זה רלבנטי", היא אותו ביטוי עצמו: מה זה רלוונטי? כל עוד אין עילה מפורשת בחוק שלא למסור את המידע, ובית המשפט איננו מפרש עילות כאלו, אין זה כלל מעניינו של בית המשפט הנכבד מדוע סבורה העותרת כי מידע זה רלוונטי למטרותיה. חוק חופש המידע מאפשר לאזרח לבקש מידע שאינו רלוונטי, ומחייב את הרשות למסור לו מידע זה בלא כל בדיקת רלוונטיות ובלבד שהמידע קיים, ושאינן מניעה על פי דין למסרו. אין אני טוען כי היה על המדינה לייצר את כל המידע המבוקש, אם הוא אינו קיים ואם לא ניתן להעלות טענות שמקורן בסייגי החוק למסירת מידע בנסיבות העניין. ואולם, בהיעדר טענות ממשיות על פי העילות המנויות בחוק חופש המידע לאי-מסירת מידע, ראוי כי בית המשפט יימנע מלבחון את מטרות העותרת ואת צדקת טענותיה¹⁰¹.

ז. סיכום

חוק חופש המידע תרם תרומה של ממש להכרה בזכותו של האזרח ושל התושב בישראל לקבל מידע ציבורי, אולם בפועל, טרם חולל מהפכה של ממש בתחום מסירת המידע. כל אחד מן הגורמים הקשורים בתהליך הטמעתו של החוק איננו עושה את כל

99 המונח "תושב" מוגדר בס' 2 לחוק חופש המידע ככולל תאגיד שהתאגד לפי הדין בישראל. לעיל הערה 98, פסקה ה לפסק דינה של השופטת פלפל.

101 בשולי הדברים נעיר כי חלק מהמידע שביקשה העותרת בעניין זה היה רלוונטי מאין כמוהו: עותרת שטוענת כי מכשירי האשפוז הכפוי הוא כלי דיכוי של המדינה לרדיפת חריגים ושכבות חלשות, ודאי יש לה עניין בסטטיסטיקה לגבי רמת ההכנסה הממוצעת של החולה הפסיכיאטרי, מידע שאותו סירב בית המשפט להעמיד לרשותה.

שביכולתו על מגת להביא את החוק למלוא כוחו. במאמר זה הוצעו הצעות קונקרטיות להגברת המודעות לחוק בקרב הציבור, ה"לקוח" העיקרי שלו נועד המידע הציבורי. כפי שהוצג במפורט, הרשויות הציבוריות, ספקיות המידע על פי חוק חופש המידע, מערימות קשיים ניכרים על דרכם של מבקשי המידע. גם בעניין זה הצענו מספר הצעות מעשיות, ובהן הקמתה של רשות מרכזית שתפעל להטמעת החוק ולאכיפתו בקרב הרשויות הציבוריות, ותחגבר בכך על הכשל הנובע מהאינטרס של כל רשות לגבי עצמה לשלוט ולכוון את המידע היוצא לגביה בכלל ומידע שלילי בפרט. לבתי המשפט נועד תפקיד חשוב בתחילת דרכו של חוק, והם הקובעים אם הרשויות תתייחסנה לחוק ברצינות אם לאו. יש מקום לשיפור בהיערכותם הטכנית של בתי המשפט לטיפול בחוק חופש המידע, ובכלל זאת פישוט ההליכים וקיצור משמעותי של זמני התגובה בבקשות על פי החוק. ברמה המהותית, לדעתי, לא הפנימו בתי המשפט את האידאולוגיה של חוק חופש המידע ואת התפיסה כי ככלל (ובכפוף לחריגים מעטים בלבד), כל אזרח זכאי למידע המצוי בידי הרשות מכל סיבה שהיא ובלא כל צורך לנמק מדוע המידע נחוץ לו.