

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים**עע"ם 7024/03**

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
 כבוד השופטת ע' ארבל
 כבוד השופט ס' ג'ובראן

המערער : עו"ד אריה גבע

נגד

המשיבים : 1. יעל גרמן, ראש העירייה הרצליה
 2. ביריה גרנות, הממונה על המידע
 בעיריית הרצליה
 3. עיריית הרצליה

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לענינים מנהליים בתל-אביב-יפו מיום 10.7.03 בעת"מ
1291/02 שניתן על ידי כבוד השופטת ד' פלפל

תאריך הישיבה : ט"ו בטבת תשס"ה (27.12.04)

המערער : בעצמו

בשם המשיבים : עו"ד א' בראף-שניר

בשם היועץ המשפטי : עו"ד ד' בריסקמן

לפסה"ד במנהלי (10.7.03) : עתמ (ת"א) 1291/02 אריה גבע נ' יעל גרמן - ראש עיריית הרצליה, ד'
 פלפל

מיני-רציו :

* משפט מינהלי – חופש המידע – גילוי על-ידי הרשות

המערער ביקש מהמשיבות לעיין בחומר שעמד בפני ועדת בדיקה שמונתה לעניין חלוקת נטל הארנונה
 בהרצליה, ואת הפרוטוקולים של דיוניה, ללא שמות הדוברים. ועדת הבדיקה לא השלימה את דיוניה
 ולא הגישה המלצות. המשיבות סרבו לבקשת המערער בטענת חיסיון, ועתירה מינהלית של המערער
 נדחתה.

ביהמ"ש קיבל את הערעור וקבע כי :

חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 קובע את זכותם של אזרחי ישראל ותושביה לקבל לידיהם מידע
 המצוי בידי רשויות ציבור בענינים שאין להם נגיעה ישירה אליהם. מדובר אפוא בזכות שפרישתה

רחבה, ואשר משקפת את ההכרה בצורך בפעולה של רשויות הציבור בשקיפות מלאה שלשמו אומץ כלל של גילוי, בכפיפות לחריגים הקבועים בחוק.

בבסיסה של הזכות למידע כמה רציונלים עיקריים: ראשית, היא חיונית להגשמת זכות היסוד לחופש הביטוי. רציונל נוסף הינו תפישת הרשות כנאמן הציבור המחויב בראש ובראשונה לאינטרס הציבור ולא לאינטרס הפרטני של הרשות. על אלה יש להוסיף, כי הזכות למידע הינה אמצעי חשוב ומהותי ביכולתו של הציבור להפעיל פיקוח ובקרה על רשויות הציבור ולקחת חלק בעשייה השלטונית. לפרסום החלטות הרשות ומדיניותה יש חשיבות הן מאחר שלאורן יכול הפרט לתכנן התנהלותו ולקבל החלטות מושכלות, הן מאחר שיש חשיבות וערך לידיעת הרשות כי ההחלטה או המדיניות תיחשפנה לעיני כל – אלה משפיעים על תוכן ההחלטות.

הזכות למידע אינה זכות מוחלטת אלא יחסית, והחוק מסייגה, בין היתר נוכח ההגדרה הרחבה שניתנה למונח "מידע" בסעיף 2 לחוק. סעיף 9(ב) לחוק, הוא הרלוונטי במקרה הנדון, מונה רשימת סוגי מידע שאין הרשות חייבת למסרם. אין מדובר בסייגים שבהתקיימם נחסמת אפשרותו של המבקש לקבל לידיו את המידע, אלא הדבר נתון לשיקול דעתה של הרשות.

הסייג הראשון הרלוונטי קבוע בסעיף 9(ב)(2) לחוק הינו סייג שמהותו זמנית – אפשרות הרשות לעצב לה מדיניות בתחום מתחומי פעילותה מבלי שתידרש לחשוף בפני הציבור את פרטי המדיניות המתגבשת כל עוד לא הושלמה המלאכה. הסייג השני קבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק ומתיר לרשות שלא למסור מידע בעל אופי פנימי. אין משמעם של דברים כי עצם החשש הערטילאי מפני השפעה על הגורמים הרלוונטיים ברשות די בו כדי לפטור את הרשות מחובתה הרחבה למסור המידע. מדובר במבחן של היגיון ושל שכל ישר.

ככלל אין להחיל את הסייג שבסעיף 9(ב)(2) על מידע עובדתי שנאסף על ידי הרשות לצורך גיבוש מדיניות. משנשלמה מלאכת עיצוב המדיניות אין הרשות יכולה לחסות עוד בצלו של הסייג ויש לחשוף את המידע הרלוונטי בפני הציבור. כך במקרה הנדון, שבו לא התקבלו המלצות ע"י הוועדה, חלפו כשש שנים מאז, ואף אם תמונה ועדה חדשה, המידע שיעמוד בפניה יהיה שונה.

פסק-דין

השופטת ע' ארבל:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב – יפו (כב') השופטת ד' פלפל) שדחה עתירה מנהלית שהגיש המערער.

1. על פי העובדות העולות מפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים, המערער החל לבדוק את אופן חלוקת נטל הארנונה בין תושבי העיר הרצליה בעקבות העלאת חיובו בארנונה בשנת 1999. הוא העביר למשיבה 1, ראש עיריית הרצליה (להלן: ראש העירייה), ולחברי מועצת העירייה נייר עמדה בנושא חלוקת נטל הארנונה בין תושבי העיר וטען להעדפתם של תושבי שכונות היוקרה בעיר. במחצית שנת 2000

הודיעה ראש העיריה למערער כי הקימה ועדה לבדיקת חלוקת נטל הארנונה בין תושבי העיר הרצליה (להלן: הוועדה), והביעה תקווה שעבודת הוועדה תסתיים בתוך שלושה חודשים. בחודש אוגוסט 2001 פנה המערער אל המשיבה 2, הממונה על המידע בעיריית הרצליה, וביקש לעיין ולצלם במידת הצורך את המידע שהיה בפני הוועדה. מידע זה כלל את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, את החומר שהיה בפני הוועדה ממקורות שונים ואת סיכום עבודת הוועדה והמלצותיה. המערער נענה כי הוועדה הפסיקה לפעול לאחר שהתכנסה שלוש פעמים, האחרונה שבהן בחודש ספטמבר 2000.

שתי פניות נוספות של המערער נענו בראשית שנת 2002 על ידי המשיבה 2, אשר מסרה לו כי המשיבה 3, עיריית הרצליה (להלן: העירייה) טוענת לחיסיון המידע על פי סעיף 9(ב) וסעיף 9(ב)4 לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 (להלן: החוק או חוק חופש המידע). חודשים מספר לאחר מכן פנה המערער אל המשיבים פעם נוספת וביקש לדעת, בהתחשב בהסתמכותה של העירייה על סעיף 9(ב)2 לחוק, האם שלב עיצוב המדיניות בנושא עודנו נמשך ומתי הוא צפוי להסתיים, אולם עד להגשת העתירה, חרף תזכורות שנשלחו, לא נענתה פנייתו.

ההליך בבית המשפט המחוזי

2. נוכח סירובה של העירייה למסור לו את המידע, הגיש המערער עתירה על פי סעיף 17(א) לחוק. בדיון בפני בית המשפט קמא הבהיר המערער כי אם יש במידע המבוקש פרטים שמסירתם לידי עוללה להוות פגיעה בצנעת הפרט, הוא אינו מבקש לקבל פרטים אלה וכן הוא נכון לקבל את המידע ללא המלצות הוועדה וללא ייחוס הדברים הכתובים בפרוטוקולים לדובריהם.

בית המשפט לעניינים מנהליים דחה את טענת השיהוי שהעלו המשיבות בקבעו כי העתירה הוגשה לאחר שהמערער ניסה לשכנע את המשיבות בכל דרך אפשרית למסור לידיו את המידע המבוקש, על אף שאין מקום לכך שעותר ישכנע רשות ציבורית למסור לו מידע לאחר שנענה על ידה בשלילה. יחד עם זאת סבר כי בנסיבות מדובר בשיהוי סביר.

בשאלה האם המידע המבוקש הינו בגדר דיון פנימי חסוי טענו המשיבות בבית המשפט לעניינים מנהליים כי הוועדה הוקמה לצורך בדיקת צו הארנונה הקיים, ובין

היתר היתה אמורה לגבש המלצות לרפורמה, במידה שהדבר נדרש. משהוברר כי אין כל ודאות כי הרפורמה המוצעת תאושר, הפסיקה ראש העיריה את עבודת הוועדה, לאחר שזו התכנסה שלוש פעמים ובטרם הספיקה לגבש מסקנות והמלצות סופיות. המשיבות הוסיפו כי בידי העיריה מידע משני סוגים: האחד - חומר הנוגע לחיובי ארנונה שונים אותו יכול המערער להשיג מרשויות מקומיות אחרות. השני - מידע המצוי בפרוטוקולי הוועדה, אשר לטענת המשיבות אין העיריה מחויבת בגילוי.

בית המשפט לעניינים מנהליים קבע, כי לא הוצג בפניו כתב מינוי לוועדה ואין זה ברור מהו היקף סמכויותיה, דבר המקשה על קביעת אופייה המדויק. עם זאת, קבע, בנושא בו עסקה הוועדה יש עניין מובהק לציבור. הוועדה לא סיימה את דיוניה וספק רב אם קיבלה המלצות אופרטיביות ועל כן סבר בית המשפט כי מדובר בשלב היולי בו אין לגלות את פרטי החלפות המידע והפרוטוקולים של הוועדה, בין היתר נוכח האינטרס לאפשר התכנסות ועדות שבמהלך דיוניהן הפנימיים יוכלו המתדיינים לקיים דיאלוג פנימי ללא חשש. עוד נקבע, כי דיוני הוועדה היו דיונים פנימיים לצורך גיבוש מדיניות, אשר נקטעו באיבם. בנסיבות אלה הגיע בית המשפט למסקנה כי השימוש שעשתה העיריה בטענה לחיסיון הינו שימוש נכון ולגיטימי, וכי איזון האינטרסים בעניין נוטה בבירור לטובת העיריה.

טענות המערער

3. המערער סבור כי פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים מצמצם באופן משמעותי את זכות הציבור למידע ומשמיע כי סירובה של רשות ציבורית למסור מידע בטענה של חיסיון על מידע פנים גוברת כמעט בכל מקרה על זכות הציבור לקבל את המידע. לדבריו, בית המשפט קמא לא נדרש כלל לטענתו כי אין מדובר בדיונים פנימיים, המתבססת על הנימוקים הבאים: מדובר בוועדה עירונית בה מכהנים נבחרים ציבור החייבים בדיווח לציבור אלא אם כן קיימים טעמים כבדי משקל לחיסיון הדיונים; הוועדה הוקמה לצורך דיון בנושא בעל חשיבות רבה לתושבי העיר ועל כן ראוי שלא תיחשב כפורום עליו חל החיסיון על מידע פנימי. המערער טוען בהקשר זה כי הוועדה הוקמה בעקבות פנייתו; מאחר שהוועדה לא הוסמכה לקבל החלטות, היא אינה עונה על דרישת סעיף 9(ב)(4) לחוק. המערער טוען כי בהיעדר כתב מינוי כל תפקידה של הוועדה היה לאסוף ולנתח מידע על מנת להביאו לדיון בפני העירייה והציבור בטרם גיבוש הצעה בנושא.

יתר על כן, טוען המערער, גם אם מדובר במידע עליו חלים כללי החיסיון הנטענים, יש להגביל את תחולת החיסיון נוכח הזמן שחלף מבלי שהנושא קודם. לטענתו, הפירוש שניתן לזכות לחיסיון מרחיב וגורף ומאפשר לרשות לטעון בכל עניין כי מדובר בנושא הנמצא בשלב עיצוב המדיניות. הוא סבור גם כי המשיבות לא עמדו בנטל להוכיח כי ייגרם להן נזק ממשי כתוצאה ממסירת המידע וכי היה על בית המשפט לעיין במידע שבידי הרשות.

טענה נוספת בפי המערער היא כי בית המשפט לעניינים מנהליים התעלם מסעיף 11 לחוק המאפשר מסירת מידע חלקי, בעיקר בשים לב להסכמתו לקבל רק חלק מהמידע. אי נכונותה של העירייה לפעול בהתאם לסעיף זה מעיד לטעמו על כך שהחלטתה לוקה בחוסר מידתיות ונעדר איזון בין האינטרס הציבורי לבין האפשרות של פגיעה בפעולת הרשות.

טענות המשיבות

4. המשיבות טוענות כי לא קמה עילה להתערבות בית משפט זה בפסק דינו של בית המשפט קמא, מאחר שאין פסק הדין נגוע באי חוקיות או באי סבירות של ממש. הן מבהירות כי המשיבות 1 ו-3 ביקשו לבחון אפשרות לביצוע שינויים בצווי הארנונה ופנו לשם כך לשרים המוסמכים בבקשה לאשר שינויים נקודתיים בשיעורי הארנונה, אולם לטענתן, חלק גדול משינויים אלה לא אושר. יחד עם זאת, נודע לעירייה כי במשרד הפנים התגבשה לפני מספר שנים המלצה לאפשר למספר מצומצם של רשויות מקומיות לערוך שינויים מסוימים בצווי הארנונה. מתוך תקווה שההמלצה תיושם בקרוב, החליטה ראש העירייה להקים בשנת 2000 ועדת בדיקה לצו הארנונה הקיים, שתגבש בין היתר המלצות לרפורמה בצו, במידה וזו תידרש. המלצות הוועדה היו אחד הגורמים שעל בסיסם היתה אמורה ראש העירייה לשקול עמדתה בנושא ולהביא המלצותיה בפני מועצת העיר. דא עקא, ההמלצה האמורה לא אומצה על ידי משרד הפנים ולאור חוסר הודאות האם יבוצע מהלך זה, הורתה ראש העירייה להפסיק את עבודת הוועדה לאחר שזו קיימה שלוש פגישות בלבד ומבלי שהספיקה לגבש מסקנות והמלצות סופיות. לדבריהן, מדובר בוועדת בדיקה חסרת מעמד משפטי.

המשיבות סבורות כי המקרה דנן נכנס בגדר המקרים החריגים המצדיקים את אי מסירת המידע בהתאם לסעיף 9(ב)(2) ולסעיף 9(ב)(4) לחוק. לדבריהן, את סוג המידע הראשון שבידי העירייה - מידע אודות חיובי ארנונה על פי הצווים של רשויות מקומיות אחרות, יכול המערער להשיג באופן עצמאי מאותן רשויות מקומיות. לעומת זאת, סוג המידע השני - רעיונות, הצעות ודעות של חברי הוועדה - הוא כזה שאין הרשות חבה בגילוי, הן כיוון שמדובר בדיונים פנימיים, הן כיוון שמדובר בשלב מקדמי של עיצוב מדיניות. המשיבות סבורות כי גילוי מידע משלבים כה מוקדמים של הדיון עשוי להביא להרתעת משתתפי דיונים דומים בעתיד מלהביע עמדתם ולחשיפתם ללחצים. הן עומדות על כך שהמידע שבידיהן הוא חלקי בלבד וגורסות, כי כל עוד ראש העירייה לא גיבשה החלטה להמליץ על הכנסת שינויים בצו בפני מועצת העירייה ובטרם זו האחרונה נדרשה לנושא, הרי שאיזון ראוי בין האינטרסים מחייב שמירה על חיסיון המידע המבוקש. כן הן מוסיפות, כי כיוון שמדובר במדיניות שלא יצאה לפועל ולא גובשה כדי המלצה סופית, אין במידע המבוקש כדי לקדם את מטרתו המוצהרת של המערער לשתף את התושבים בעיצוב המדיניות בנושא. לשיטתן, סעיפים 9(ב)(2) ו-9(ב)(4) לחוק אינם מחייבים הוכחת הנזק העלול להיגרם מחשיפת המידע כתנאי לסירוב למסרו.

המשיבות מציינות, כי אף שהן מכירות בזכותו של המערער להשמיע טענותיו בפני העירייה בטרם גיבוש הכרעה סופית בנושא, אין הוא זכאי להיות שותף לכל הליך קבלת ההחלטות ובפרט לא להליך לפני ועדת הבדיקה, אלא עליו להשמיע עמדתו בנושא בדרכים המקובלות בנוגע לשינוי צו הארנונה וחלוקת הנטל בין התושבים. המשיבות הצעת המערער למסור לו את הפרוטוקולים מדיוני הוועדה ללא זיהוי הדוברים אף היא אינה מקובלת עליהן, מאחר שלטענתן חשיפת הדעות שהועלו בוועדה עלולות לגרום לה נזק בעתיד ולשמש נגדה

המשיבות סבורות גם כי דין הערעור להידחות מאחר שהעתירה הוגשה באיחור רב, ומכל מקום בחלוף המועד הקבוע בסעיף 17(א) לחוק. זאת, מאחר שהעתירה הוגשה למעלה מחמישה חודשים לאחר שנדחתה בקשת המערער לקבל את המידע.

5. המערער משיב לטענות אלה בציינו, כי הרקע שמסרו המשיבות בהתייחס להחלטה על הקמת ועדת הבדיקה כולל עובדות שהיה עליהן לאמתן בתצהירים ואין מקום להבאתן בערעור. כן הוא טוען כי אין החוק מגביל תחולתו אך למידע מדיוני

ועדה שנתמנתה על פי דין וכי אין יסוד לטענה כאילו חלוף הזמן פוטר את הרשות ממסירת המידע, וחוזר על טענות נוספות שהעלה בכתב הערעור.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

6. התבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלת היחס בין זכותו של האזרח לקבל מידע לבין חיסיון דיונים המתנהלים ברשות הציבורית. היועץ המשפטי לממשלה עומד בכתב הטענות שהגיש על כך ששאלה עקרונית זו הוכרעה לא מכבר בעע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (טרם פורסם, 19.1.06) (להלן: עניין המועצה להשכלה גבוהה), שם לא התקבלה עמדתו ונקבע כי על הרשות הציבורית לבחון כל מקרה לגופו, לאזן בין האינטרסים הנוגדים ולקבל החלטה פרטנית בכל מקרה על פי נסיבותיו. עם זאת, עמדתו היא כי קיימת חשיבות רבה בהגנה על האינטרס של שמירה על חיסיונם של דיונים פנימיים על מנת לאפשר הליך קבלת החלטות ענייני ונטול לחצים ועל מנת לאפשר לרשות לבצע פעולותיה באופן תקין ואחראי, ומוסיף כי אין כל הלכה לפיה אין חיסיון לדיונים פנימיים.

היועץ המשפטי לממשלה סבור, על בסיס פסיקה קודמת בנושא, כי השיקולים שיש להביא בחשבון בעת עריכת איזון האינטרסים הם חשיבותו הציבורית של הנושא הקונקרטי עליו נסב הדיון, האינטרס הפרטי שיש למבקש בקבלת המידע, עוצמתו של האינטרס הכללי לחסות את המידע לצורך הגנה על קיומו של הליך קבלת החלטות אפקטיבי ברשות, זכותו של כל אזרח לקבלת מידע וכן אינטרסים נוספים העשויים להצדיק סירוב בנושא הקונקרטי. כמו כן הוא סבור כי ניתן להביא בחשבון שיקולים כאופי הדיונים, מידת הפנימיות שלהם, האם מדובר בגוף סטטוטורי או בגוף אחר, האם מדובר בדיונים פורמאליים אם לאו, האם התקבלו החלטות בעקבות הדיונים, האם מדובר בדעות או עובדות ועוד.

7. במקרה דנן סבור היועץ המשפטי לממשלה כי אין מניעה שהעיריה תמסור למערער את המידע העוסק בחיובי ארנונה שונים על פי צווים של רשויות מקומיות אחרות, מאחר שככלל אין חיסיונו של מידע פנימי חל על מידע עובדתי, וככל שכבר נאסף המידע על ידי העיריה אין הוא רואה כל סיבה עניינית למנוע מידע זה ממנו. אשר למידע הנוסף – פרוטוקולי הדיונים שערכה הוועדה – היועץ המשפטי לממשלה סבור כי אין העיריה מחויבת במסירתם. עמדתו היא כי מדובר בדיונים פנימיים בהם הועלו

רעיונות ודעות שהיוו לכל היותר שלב מקדמי בלבד בעיצוב מדיניות שלא יצאה לפועל ולא גובשה כדי מדיניות מחייבת, מסקנה המתבקשת מקל וחומר מהוראת סעיף 9(ב)(4) לחוק שעניינו בהיעדר החובה לגלות מידע מדיונים פנימיים שבסופו של דבר הובילו לקבלת החלטה. לטענתו, חשיפת דיונים פנימיים שהסתיימו בשלב כה ראשוני אינה משרתת אינטרס ציבורי משמעותי, אך מהווה פגיעה קשה ביכולת הרשות לכלכל צעדיה, מה גם שמדובר מדובר בוועדה פנימית לא רשמית שנועדה ליעץ לראש העיריה ולא בגוף סטטוטורי המקבל החלטות בעלות משמעות תקציבית, במידע חלקי בלבד שלא ראה אור בהחלטת הרשות וככזה אינו פתוח לעיון הציבור הרחב. במצב דברים זה סבור היועץ המשפטי לממשלה כי מתעצמים הרציונלים לחיסויו של מידע פנימי ועל כן עמדתו היא כי בית המשפט קמא ביצע איזון אינטרסים ראוי.

יש לציין עם זאת כי עמדה זו הינה עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה והיא אינה מתבססת על עיון בחומר המבוקש.

8. המערער הגיש תגובתו לעמדת היועץ המשפטי לממשלה. עמדה זו מקובלת עליו כמובן ככל שהיא נוגעת למידע העובדתי, אך הוא חולק עליה ביחס למסירת הפרוטוקולים. לטענתו, רק במקרים חריגים בהם קיימת הסתברות גבוהה שחשיפת המידע עלולה לגרום לנזק של ממש לפעולות הרשות, העולה על האינטרס הציבורי בחשיפת המידע, יש לחסות המידע. עוד הוא סבור כי האבחנה שעשה היועץ המשפטי לממשלה בין המקרה הנוכחי לבין מקרים אחרים שנדונו הנה מלאכותית ואינה נסמכת על תשתית עובדתית ראויה.

המערער חולק על השיקולים שציין היועץ המשפטי לממשלה לצורך בחינת חובתה של הרשות לחשוף את המידע ואף סבור כי גם בהינתן קריטריונים אלה הוא עומד בהם: הוא בעל אינטרס אישי במידע, סירוב העיריה למסור לו את המידע ולו באופן חלקי מלמד לדבריו כי טעמיה לאי מסירת המידע אינם אמת, המידע כולו כונס לתיק אחד ואין העיריה נדרשת להקצות משאבים לאיתורו ולא הוכחה כל פגיעה מיוחדת שתיגרם לרשות כתוצאה מחשיפת המידע. לדבריו, מדובר בנושא שקיים עניין ציבורי מובהק לגביו ולו עצמו יש עניין אישי בחשיפת הפרוטוקולים, אשר משרתת את המטרות של בקרה ופיקוח על פעולות השלטון על ידי האזרח. עוד הוא סבור, כי משלא עיין היועץ המשפטי לממשלה בפרוטוקולים, אין עמדתו מעוגנת בבסיס עובדתי ראוי

ויש ליתן לה משקל נמוך בלבד, אם בכלל. הוא מוסיף, כי העירייה לא עמדה בחובת ההנמקה באשר לסירובה למסור את המידע.

המערער מוסיף, כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה העובדה שאין מדובר בגוף רשמי או סטטוטורי מחלישה את הדרישה לגילוי המידע, הינה חסרת בסיס משפטי ופוגעת בעקרון חופש המידע. אשר לטענה כי הפרוטוקולים אינם אלא "חצי מלאכה" וכי מאחר שהם נוגעים לדיונים שלא נועדו לקבלת החלטה חל עליהם חיסיון, הוא מתריע כי קבלתן תעודד את הרשות לגנוז את פרי עבודתן של ועדות לפני שגיבשו מסקנות או המלצות.

9. המשיבות גם הן הגיבו. לטענתן, תגובת המערער מהווה הרחבת חזית בכך שטען כי העירייה לא עמדה בחובת ההנמקה וכן הן מכחישות הטענה לגופה. לטעמן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה במקרה דנן אינה סותרת את פסק הדין בעניין המועצה להשכלה גבוהה, ומבקשות לאבחן בין המקרים שנדונו שם לענייננו. דיון בטענת הסף - שיהוי

10. תקנה 3 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א – 2000 (ולא סעיף 17 לחוק, כפי שקבע בית המשפט קמא) קובעת כי עתירה מנהלית תוגש במועד שנקבע לכך בדין, ואם לא נקבע מועד כאמור, יש להגישה בלא שיהוי, לפי נסיבות הענין, ולא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום שהחלטה פורסמה כדין, או מיום שהעותר קיבל הודעה עליה או מיום שנודע לעותר עליה, לפי המוקדם.

כפי שציין בית המשפט לעניינים מנהליים, העתירה הוגשה למעלה מחמישה חודשים לאחר שקיבל המערער את החלטת המשיבה 2 לדחות את בקשתו. ואולם, בפרק הזמן שחלף עד להגשת העתירה קיים המערער התכתבות רציפה עם המשיבה 2, כאשר מפניותיו עולה כי נמנע מלהגיש עתירה כיוון שהמתין למענה מטעם המשיבות לפניותיו. בצדק ציין בית המשפט לעניינים מנהליים כי אין מקום לכך שעותר ינסה לשכנע שוב ושוב את הרשות לספק לו מידע לאחר שבקשתו סורבה (וראו לעניין זה: בג"צ 410/78 מילס ישראל בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד לג(1) 271 (1979)). כידוע, בעניין זה "לא חלוף הזמן כשלעצמו משמש יסוד לדחיית עתירה שהוגשה באיחור, אלא העובדה כי עקב הזמן שחלף עלולים להיפגע אינטרסים ראויים להגנה" (בג"צ 7053/96 אמקור בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נג(1) 193, 202 (1999)). לא מצאתי כי

פגיעה שכזו עשויה להתרחש, ונראה כי בנסיבות נעשה ניסיון כן של המערער למצות סעדיו אל מול הרשות ולסיים העניין ללא פניה לערכאות, ועל כן הוגשה העתירה תוך חריגה מפרק הזמן הקבוע בתקנות, מה גם שבנסיבות העניין אין מדובר בחריגה מופלגת היוצרת קושי אמיתי להעביר תחת שבט הביקורת השיפוטית את החלטת הרשות (ראו: ע"א 6365/00 בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון, פ"ד נו(4) 38, 46 – 47 (2002); בג"צ 849/92 שמן (תעשיות) בע"מ נ' מינהלת מרכז ההשקעות, פ"ד מז(2) 702, 706 (1993)). עוד אוסיף, כי משנדחתה טענת השיהוי על ידי בית המשפט קמא מהטעמים שנדחתה, לא היה מקום כי המשיבות ישובו ויעלוה ומכל מקום, אני סבורה שיש לדחותה.

חופש המידע – כללי

11. חוק חופש המידע שנחקק בשנת 1999 מהווה תמוכה נוספת של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, בהיותו עוגן חוקי לזכותם של אזרחי ישראל ותושביה לקבל מידע מרשויות ציבור. עם זאת, את שורשיה של זכות זו נמצא בשיטתנו המשפטית עשורים קודם לכן. וכך לימדונו ראשונים:

"מן הדין לשאול, היכן האסמכתה כחוק השוללת מהאזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו ענין לגיטימי. כל "הסודיות" הזו, המקימה מחיצה ופורשת מסך בין השלטון והאזרח, לא יכירנה מקומה במינהל תקין במשטר חפשי. יש ומן הסתם היא נובעת מגאוות השררה ויש והיא נותנת מקום לחשד שבאמת יש מה להסתיר. מקום שמוצדק השלטון שלא לגלות חומר, עליו לטעון לגביו את טענת החיסוי...מן המפורסמות הוא שהיום מצמצמים את מקרי החיסוי עד כמה שאפשר" (דברי השופט ויתקון, בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון ועיריית חולון, פ"ד כא(1) 69, 71 (1967)).

ובעניין אחר:

"הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות - יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי ..., אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על-פי דין. לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על

אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות" (דברי השופט ח' כהן, בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כח(1) 331, 325 (1971)).

חוק חופש המידע, כפי שעוד יובהר, בא להוסיף נדבך על זה הקיים. על זכותו של אדם לקבל לידיו מידע שיש לו נגיעה ישירה אליו או אינטרס אישי בו, זכות שזכתה להכרה עובר לחקיקת החוק בפסיקה (כך למשל: ע"א 4999/95 Alberici International שותפות רשומה זרה הרשומה בישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(1) 39, 45 וההפניות שם; בג"צ 2534/97 ח"כ יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 39, 44. להלן: עניין יחב), הוסיף החוק וקבע את זכותם של אזרחי ישראל ותושביה לקבל לידיהם מידע המצוי בידי רשויות ציבור בעניינים שאין להם נגיעה ישירה אליהם. מדובר איפוא בזכות שפרישתה רחבה, ואשר משקפת את ההכרה בצורך בפעולה של רשויות הציבור בשקיפות מלאה שלשמו אומץ כלל של גילוי, בכפיפות לחריגים אליהם אדרש בהמשך.

היקפה רחב הידיים של הזכות למידע בהתאם לחוק משקף את ראיית הזכות כחיונית לקיומו ולתפקודו התקין של המשטר הדמוקרטי. חשיבות זכותו של הפרט לנגישות למידע המצוי בידיהן של רשויות ציבור נגזרת במידה ניכרת מכך שבקיומה מותנית יכולתו של אותו פרט לממש ולהגשים חירויות אחרות הנתונות לו. הכיצד?

12. בבסיסה של הזכות למידע מספר רציונלים עיקריים: ראשית, הזכות למידע נתפשת כחיונית לצורך הגשמת זכות היסוד החוקתית של הפרט לחופש הביטוי. על חשיבותו של חופש הביטוי נשפכו כבר מילים לרוב. זכות זו הוכתרה כזכות "עילאית" (ע"א 723/74 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לא(2) 281, 295 (1977)), כ"ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435), כזכות שיש לה "מקום של כבוד בהיכל זכויות היסוד של האדם" (בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398 (1984)). בלא נגישות למידע יקשה על הפרט לבחון העובדות והנתונים הנוגעים לנושאים שונים, לגבש באופן מושכל את עמדותיו ודעותיו ולהביען:

"חירות הביטוי הוא תנאי מוקדם לקיומה של הדמוקרטיה ולפעולתה התקינה. השמעת הדעות החופשית והחלפת הדעות הבלתי מוגבלת בין איש

לרעהו הן בגדר תנאי שאין בלעדיו לקיומו של המשטר המדיני והחברתי, בו יכול האזרח לשקול, תוך לימוד הנתונים וללא מורא, מה דרוש לפי מיטב הבנתו, למען טובתם ורווחתם של הכלל ושל הפרט, ואיך יובטח קיומם של המשטר הדמוקרטי ושל המסגרת המדינית, אשר בתוכה הוא פועל" (בג"ץ 372/84 קלוּפּר-נווה ואח' נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 238 (1984)).

ועוד:

"שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה "מודרכת" מלמעלה" (בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז(4) 2407, 2416 (1962)).

חופש המידע הינו תנאי להגשמתה של זכות הציבור לדעת, ובהמשך ליכולתו של ציבור זה לבטא דעותיו ועמדותיו (בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח (1) 661, 673; זאב סגל "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים ציבוריים" עיוני משפט י (1984) 625). וכפי שציין השופט ריבלין בעע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (לא פורסם, 2.1.06), להלן: עניין משרד התחבורה), בפראפרזה על דברים שאמר בעניין אחר הנשיא ברק: "ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור" (שם). אכן, המשטר הדמוקרטי חפץ בקיומו של שיח ציבורי, בהחלפת דעות, בכך שהפרט יגבש לו תפישת עולם בסוגיות שונות, יפעל למימושן באמצעים המקובלים ויגלה מעורבות ציבורית. כל אלה לא ייתכנו מבלי שתתאפשר לציבור גישה למידע.

רציונל נוסף שבבסיס הזכות למידע הינו תפישת הרשות כנאמן הציבור המחויב בראש ובראשונה לאינטרס הציבור ולא לאינטרס הפרטני של הרשות. המידע הנאסף בידי הרשות לטובת הציבור כולו הוא נאסף ולטובת כל אחד מיחידיו (עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 470 (2003); עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת חיות). הרשות הציבורית מחזיקה את המידע בנאמנות עבור הציבור, אולם הציבור, כבעל המידע, זכאי לנגישות אל אשר שלו הוא (הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח (תשס"ג) 435, 437 - 438).

על אלה יש להוסיף, כי הזכות למידע הינה אמצעי חשוב ומהותי ביכולתו של הציבור להפעיל פיקוח ובקרה על רשויות הציבור ולקחת חלק בעשייה השלטונית. לפרסום החלטות הרשות ומדיניותה יש חשיבות הן מאחר שלאורן יכול הפרט לתכנן התנהלותו ולקבל החלטות מושכלות, הן מאחר שיש חשיבות וערך לידיעת הרשות כי ההחלטה או המדיניות תיחשפנה לעיני כל – אלה משפיעים על תוכן ההחלטות (וראו בהקשר אחר: בג"ץ 1601/90 שליט נ' ח"כ שמעון פרס, פ"ד מד(3) 353, 364 (1990); רע"א 291/99 .T.J.T. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף (לא פורסם, 14.4.04)). אפשרות הפעלתה של ביקורת של ממש לא רק על ידי גופים מקצועיים שמונו לכך אלא גם על ידי אזרחי המדינה ותושביה יש בה כדי לתרום לכינונה ולהווייתה של תרבות שלטונית נאותה ולחיזוק אמון הציבור במערכות השלטון שאינן מסתירות החלטותיהן ופעולתן מעין הציבור אלא פועלות בשקיפות מלאה בפניו (וראו גם: עע"מ 8282/02 הנ"ל, בעמ' 471).

13. במבט רחב יותר ראוי לציין, כי החוק הישראלי הצטרף לשורה של דברי חקיקה ברחבי העולם שהסדירו גם הם את הזכות למידע (כך למשל: בארצות הברית - Freedom of Information Act, 1966; באנגליה - Freedom of Information Act, 2000; באוסטרליה - Freedom of Information Act 1982; בקנדה - Access to Information Act, 1982; בדרום אפריקה - Promotion of Access to Information Act, 1982; באירלנד - Freedom of Information Act 1998; בהודו - The Indian Right to Information Act 2005 ומדובר ברשימה חלקית בלבד). ישנן מן המדינות שהכירו בחקיקה בזכות למידע עוד לפני שנים רבות, ישנן מהן שעייגו זכות זו אך לאחרונה, אולם דומה כי ההכרה בזכות למידע הולכת וגוברת בכל קצווי תבל והיא אינה רק פרי פיתוחם של רעיונות משפטיים וביצורן של זכויות, אלא היא מושפעת גם מסביבת המחיה בה פועל, חי ונושם המשפט, ממציאות החיים בעולם המודרני, המתאפיינת בריבוי מקורות המידע העומדים לפרט, מהשתכללות אמצעי התקשורת ומהפיכתם נגישים לכל (ראו גם דבריו של השופט ריבלין בעניין משרד התחבורה, פסקה 10).

המסגרת הנורמטיבית לדיון

14. סעיף 1 לחוק פותח בהצהרה הטובעת את הכלל, כלל שלאורו יש לקרוא את החוק כולו:

לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה.

יחד עם זאת, כמרבית הזכויות, גם הזכות למידע אינה זכות מוחלטת אלא יחסית, והחוק מסייגה, בין היתר נוכח ההגדרה הרחבה שניתנה למונח "מידע" בסעיף 2 לחוק. סייג עיקרי אחד מעוגן בסעיף 8 לחוק שעניינו דחיית בקשות למידע אם נתקיימה בהן אחת מהעילות הנקובות בסעיף, דוגמת שהטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, שהרשות נקטה אמצעים סבירים אך התברר לה שלא ניתן לאתר המידע או שאינו מצוי ברשותה וכדומה. הסייג העיקרי השני קבוע בסעיף 9 לחוק, כאשר סעיף 9(א) עניינו מידע שהחוק קובע באופן קטיגורי כי הרשות לא תמסרו מאחר ויש בגילוי מושם פגיעה באינטרסים חיוניים ומשמעותיים כביטחון המדינה, יחסי החוץ של המדינה, ביטחון הציבור או בטחונו ושלומו של אדם או שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות. סעיף 9(ב) לעומת זאת, שסעיפי משנה שלו הם העומדים במוקד הדיון בענייננו, קובע סייגים מתונים יותר ומונה רשימת סוגי מידע שאין הרשות חייבת למסרם. במילים אחרות, אין מדובר בסייגים שבהתקיימם נחסמת אפשרותו של המבקש לקבל לידיו את המידע, אלא הדבר נתון לשיקול דעתה של הרשות. לענייננו רלוונטיים שני סעיפים משנה שבסעיף 9(ב) לחוק, עליהם ביקשה העירייה להסתמך בסרבה לבקשת המערער:

9. מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו

...

(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

...

(2) מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב;

...

(4) מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדיון;

...

החוק מנחה מהם שיקולי הרשות הציבורית בכחנה את האפשרות לסרב לבקשה למסירת מידע על פי סעיפים 8 ו-9 לחוק, בקבעו כי עליה לתת דעתה, בין היתר,

לעניינו של המבקש במידע, אם ציין זאת, ולעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה.

על מגמת החוק לאפשר מסירה מירבית של המידע ברוח העיקרון שנקבע בסעיף 1 לחוק ובהתחשב בקיומם של סייגים למסירת המידע כקבוע בסעיף 9, ניתן ללמוד מהוראת סעיף 11 לחוק, לפיה:

11. מטירת מידע חלקי ומסירת מידע בתנאים היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא למסור כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע, ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו, תמסור הרשות את המידע בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי הענין; נעשו השמטות או שינויים כאמור, תציין זאת הרשות, אלא אם כן אין לגלות עובדה זו, מהטעמים המפורטים בסעיף 9(א)(1).

בחוק קיימים סייגים נוספים לזכות למידע, אולם אין אלה נדרשים לעניינו.

סעיפים אלה הם התוחמים את הדיון ובגדרם נבחן את הערעור.

מידע אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ואודות דיונים פנימיים

15. כאמור, עסקינן בשני סייגים לגילוי המידע שלתחולתם טוענת העיריה.

הסייג הראשון הקבוע בסעיף 9(ב)(2) לחוק הינו סייג שמהותו זמנית היא – באפשרות הרשות לעצב לה מדיניות בתחום מתחומי פעילותה מבלי שתידרש לחשוף בפני הציבור את פרטי המדיניות המתגבשת כל עוד לא הושלמה המלאכה. אכן, חשיפת פרטים שהינם בבחינת "חצי מלאכה" כפי שמכנים אותם היועץ המשפטי לממשלה והמשיבות עשויה להטעות את הציבור ולהסיט את הדיון ממוקדו. עם זאת, משנשלמה מלאכת עיצוב המדיניות, ברי כי אין סייג זה עומד עוד לרשות וקיים אינטרס ציבורי מובהק בגילוי מדיניות הרשות בפני הציבור. יחד עם זאת, ראוי לציין את עמדתו של פרופ' סגל הסבור כי גם בשלב של גיבוש מדיניות אין הסעיף צריך להתפרש כמסמך את הרשות שלא לגלות מידע עובדתי שנאסף בידה לצורך גיבוש המדיניות, היות שדווקא חשיפתו של מידע זה עשויה למנוע מצב בו המדיניות תעוצב על בסיס מידע

עובדתי שאינו מדויק (זאב סגל זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע (2000) 200. להלן: סגל). כשלעצמי, אני סבורה כי יש בעמדה זו טעם רב. עם זאת, ייתכן ויהיו מקרים בהם יקומו טעמים טובים שלא למסור מידע עובדתי שכזה בשלב גיבוש המדיניות וההכרעה בעניין זה צריך שתתקבל בשים לב, בין היתר, למהות העניין, לאופיו של המידע העובדתי בו מדובר ולאפשרות פגיעתו בצדדים שלישיים.

הסייג השני קבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק ומתיר לרשות שלא למסור מידע בעל אופי פנימי. דברי ההסבר לחוק מציינים בהתייחס לסעיף זה את הערכת המחוקק כי "לא ניתן לקיים דיונים כנים במסגרת פעילותה של הרשות, אלא אם כן יובטח מעטה מסוים של חיסיון לתהליך גיבוש שיקול הדעת של הרשות ולתהליך הביקורת הפנימית של הרשות" (הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז – 1997, ה"ח 2630). סייג זה נוצר מתוך ההנחה כי הליך קבלת ההחלטות ברשות, שחיוני הוא לצורך תפקוד הרשות ומילוי התפקידים והמשימות שעל ביצועם הופקדה, מחייב חילופי דעות, העלאת רעיונות, תהיות, ומחשבות בין הגורמים הרלוונטיים ברשות. מקום בו ידוע לחברי ועדה או פורום פנימי אחר כי הדברים המוחלפים ביניהם עשויים להימסר לידיים חיצוניות לרשות, מתעורר החשש כי הדבר יניאם מלהתבטא בחופשיות ומלבחון את כלל הנושאים, העמדות והנתונים כדבעי (עניין יהב, בעמ' 44; עניין המועצה להשכלה גבוהה; ע"א 7759/01 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים, פ"ד נח(5) 150, 158 – 159; סגל, בעמ' 201 - 202). במצב דברים זה הופך תהליך קבלת ההחלטות ברשות חסר ודל, יכולתה של הרשות למלא את תפקידה באופן אפקטיבי נפגעת וסופם של דברים בפגיעה בציבור. על רקע זה הכיר המחוקק, לצדו של אינטרס השקיפות בפעולת הרשות, גם בקיומו של האינטרס הציבורי במתן אפשרות לעובדי הציבור לקיים ביניהם שיח פנימי בחופשיות, מתוך הידיעה כי ההחלטה עצמה תיחשף לציבור ותהא חשופה לביקורתו.

ודוק: אין משמעם של דברים כי עצם החשש הערטילאי מפני השפעה על הגורמים הרלוונטיים ברשות די בו כדי לפטור את הרשות מחובתה הרחבה למסור המידע. מדובר במבחן של היגיון ושל שכל ישר, בהערכה המתגבשת על בסיס שיקולים שונים וביניהם מהות הנושא אליו נוגע המידע ורגישותו, כמו גם הרצון לאפשר לרשות למלא את התפקידים שהוסמכה למלא ולמנוע פגיעה ביכולתה זו.

16. שני הסייגים משקפים אם כן ראייה מפוכחת של המציאות - הכרה בכך כי לשם תפקודה השוטף על הרשות לגבש לה מדיניות ולקיים תהליכי קבלת החלטות, שלשם עליה לערוך דיונים פנימיים, ולשם אלה גם אלה חיוני כי תתאפשר החלפת עמדות וחיווי דעות באופן חופשי, גם אם בסופו של יום לא כל החלפת רעיונות ודעות מגיעה כדי "תוצר סופי" בדמות החלטה או מדיניות (ראו לעניין זה דברי ההסבר לסעיף 9(ב) להצעת החוק). כפי שציינתי, בשני המקרים, כמו גם ביתר הסייגים הקבועים בסעיף 9(ב), אין התקיימותה של עילה מעילות החיסיון הנקובות בסעיף מחייבת כי המידע לא יגולה אלא הדבר נתון לשיקול דעתה הרחב של הרשות. כך למשל נקבע בהתייחס לסעיף 9(ב)(4):

"...בשל האינטרס הציבורי הכללי עליו עמדנו לעיל רשאית אומנם הרשות לסרב למסור מידע הנוגע לדיונים פנימיים, אך עד שתעשה כן עליה לבחון את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ועליה למצוא בנסיבות הספציפיות של כל מקרה נתון את נקודת האיזון בין האינטרס הציבורי שבחיסוי המידע ובין האינטרס הציבורי והפרטי, ככל שהוא קיים, בחשיפתו של המידע" (עניין המועצה להשכלה גבוהה, בפסקה 20 לפסק דינה של השופטת חיות).

יחד עם זאת, ובטרם אדרש למקרה שבפנינו על נסיבותיו אציין, כי לשלב בו מצויים הדברים עשויה להיות לטעמי השפעה על עצם ההחלטה האם למסור המידע. שכן, נראה כי במקרים רבים – ואולי בחלקם הארי – משקלו של האינטרס הציבורי שבפרסום תכנם של שלבים מקדמיים של עיצוב מדיניות או של התייעצויות לצורך קבלת החלטה, פחות במידה ניכרת עד מאוד ממשקלו של האינטרס הציבורי שבפרסום החלטה, מדיניות או עמדה עקרונית אחרת, וזאת בשל הרצון לאפשר לרשות להשלים מלאכתה ומתוך הידיעה כי ההחלטה או המדיניות עצמן תהיינה גלויות בפני הציבור (וראו גם: בג"ץ 5734/99 עומר נ' הרב יצחק עידן, ראש המועצה המקומית מזרעה (לא פורסם, 17.8.00)). עוד אציין, כי ערה אני לדברים שנאמרו בעניין י"הב, ולפיהם מקום שהרשות עצמה מגלה ברבים את דבר קיומם של דיונים פנימיים או תכתובות פנימיות ותוכנם (או תמצית תוכנם), כי אז לא עומד עוד הטעם לסיוג זכות העיון של הפרט. ואולם, לטעמי, על מנת להסיט את נקודת האיזון כאמור, לא די בכך שהרשות גילתה את דבר קיומם של הדיונים הפנימיים אלא נדרש כי היא נתנה פומבי לדברים מתוך דיונים פנימיים או מתוך התכתובות פנימיות, או שפורסמה תמצית של הדברים, שאז יכול ותוסט נקודת האיזון, מאחר ובמצב שכזה יקשה על הרשות לטעון כי קיים אינטרס ציבורי באי הפרסום, לאחר שהיא עצמה פרסמה הדברים.

17. כאמור, עצם החשש מפני פגיעה בתפקוד הרשות אין משמעו כי נחסמה דרכו של המבקש מלקבל המידע, אלא שנוכח האינטרס הציבורי בפעולתה התקינה של הרשות עומד לה שיקול דעת רחב לבחון ולקבוע האם ניתן למסור המידע המבוקש, כולו או חלקו (ראו גם: עע"מ 1825/02 מדינת ישראל, משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א., פ"ד נט (3) 726, 738 (2005). להלן: עניין בתי אבות). אכן, את האינטרס הכללי להבטיח את תקינות פעולת הרשות ואת איכות החלטותיה אין להפוך לפטור מידי מגילוי וחשיפה כאשר המחוקק אמר את דברו בעניין וקבע בסעיף 9(א) רשימה ברורה וסגורה של מקרים בהם קיים פטור מוחלט. לפיכך, על הרשות לאזן בין האינטרס הציבורי שבאי חשיפת המידע לשם השמירה על תקינות פעולתה של הרשות ואפקטיביות תהליכי קבלת ההחלטות בה מזה, לבין האינטרס הפרטי של המבקש, ככל שקיים לו אינטרס כזה, בחשיפת המידע (עניין המועצה להשכלה גבוהה).

משהובאו הדברים להכרעת בית המשפט, סדר הדברים הנכון הוא כי הרשות תוכיח כי מתקיימת עילה לחיסוי המידע ואם עלה בידו של עותר להצביע על קיומו של אינטרס ציבורי בגילוי המידע, שב הנטל אל הרשות להראות כי איזנה איזון ראוי וסביר בין השיקולים הצריכים לעניין (עניין משרד התחבורה, פסקה 31). יחד עם זאת, ובניגוד לנטען על ידי המערער, נפסק כבר כי אין הרשות נדרשת להראות כי תיגרם או עלולה להיגרם "פגיעה מיוחדת" לפעולתה אם ייחשף המידע (עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 21; עניין איגוד בתי אבות, בעמ' 739). הדברים מקובלים גם עליי. דרישה שכזו אינה עולה מן החוק ויותר מכך, אין היא מבטאת הכרעה שהיא פרי איזון. ההכרעה במקרים אלה מצריכה פעמים רבות מלאכה עדינה של איזון ושלול היבטים שונים של חשיפת המידע וברי כי במצב זה אין מקום לכלל "קשיח" חותך וגורף מעין זה המוצע על ידי המערער.

18. מהו שיקול הדעת שעל הרשות להפעיל? כפי שצוין כבר, לעניין זה מורנו סעיף 10 לחוק כי עליה ליתן הדעת לעניינו של המבקש במידע ולעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו או שמירה על איכות הסביבה. כמובן, אין מדובר ברשימה סגורה של שיקולים, אלא בהכוונה גרידא וניתן להעלות על הדעת בהקשרים שונים שיקולים נוספים שיכול ויהיה מקום לשקלם. בנוסף, על אף שאין הדבר נדרש על פי החוק, אם מצביע המבקש על האינטרס האישי שלו במידע, מדובר בטעם משמעותי לטובת מסירת המידע לידי: "סעיף 10 מלמד

שככל שהמבקש יצביע על אינטרס בעל חשיבות עקרונית ומהותית יותר מבחינתו, כך יגברו סיכוייו לקבל את המידע המבוקש, ולהיפך: ככל שהאינטרס של המבקש הינו כללי יותר, כך יטו כפות המאזניים אל עבר האינטרס של הרשות הציבורית לחיסוי המידע" (עניין בתי אבות, בעמ' 735. ראו גם: סגל, בעמ' 221; עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 21). שיקולים אלה יש להעביר במסגרת המידתיות שמציב סעיף 11 לחוק על שיקול הדעת שהפעילה הרשות (עניין המועצה להשכלה גבוהה), ומעל הכל, ככל שיש בידם של שיקולים אלה לסייע ולהדריך, נראה כי ההכרעה בסופו של יום צריכה להתבסס על בחינת כל מקרה לנסיבותיו, תוך עריכת האיזונים הראויים לו.

19. בשולי הדברים אציין, כי המערער סבור שהכרעה בסוגיה צריכה להביא בחשבון גם את החשש כי אי מסירת המידע רק מכיוון שמדובר במלאכה שנפסקה בשלב ראשוני ולא נשלמה, תתמרץ רשויות להפסיק עבודתן של ועדות על מנת למנוע גילוי העמדות שהובעו בהן. כשלעצמי, איני סבורה כי חשש זה הוא ממשי. לצורך קבלת החלטות החיוניות להתנהלות התקינה של הרשות אין מנוס מקיום תכתובת פנימית, עריכת דיונים פנימיים, הכנת מסמכים פנימיים ועוד כיוצא באלה מהלכים פנימיים מקדמיים. הפסקת תהליכי קבלת ההחלטות בטרם הגיעו לשלבים הסופיים לא תאפשר את פעילות התקינה של הרשות ולהערכתי ההכרח בקבלת ההחלטות הוא שיימנע במרביתם המכרעת של המקרים את החשש האמור. בנוסף, ברי כי לנסיבות הפסקת התהליך יש חשיבות וככל שתופסק עבודת הפורום הרלוונטי בשלב מתקדם יותר של פעולתו כן תידרש הרשות ליתן הסבר להחלטתה זו ולא מן הנמנע אף שבית המשפט עצמו יעיין במידע המבוקש על מנת לבחון את צדקת טענותיה (בהתאם לסעיף 17(ב) לחוק).

מן הכלל אל הפרט

20. העירייה הינה גוף ציבורי. שיקול דעתה כפוף לעקרונות המשפט הציבורי. עקרונות אלה הם שצריכים להדריכנו בבחינת שיקול הדעת שהפעילה העירייה בדחותה את בקשתו של המערער, כאשר עקרון חופש המידע מתווה ומעצב את בחינת שיקול

הדעת שהופעל. במישור הבחינה המנהלית כוונו טענות המערער לחוסר הסבירות שבהחלטת העיריה.

אשר לסוג המידע הראשון שהתבקש על ידי המערער – מידע הנוגע לצווי ארנונה של רשויות מקומיות אחרות – אני סבורה כי על העיריה למסור מידע זה לידי של המערער. כפי שציינתי, מקובל עליי כי ככלל אין להחיל את הסייג שבסעיף 9(ב)(2) על מידע עובדתי שנאסף על ידי הרשות לצורך גיבוש מדיניות, והדברים ראויים במקרה זה. כפי שהובהר, מדובר במידע שפורסם על ידי אותן רשויות מקומיות שהוציאו את צווי הארנונה. מידע זה נגיש ממילא לציבור באותן רשויות מקומיות ולא ניתן לומר עליו כי מתקיים בו רציונל לחיסוי המידע. משליקטה העיריה את מכלול החומר בעניין זה ואין היא נדרשת לכל פעולה או להקצאת משאבים נוספת על מנת לאפשר למערער לעיין בו, מקובלת עליי העמדה שהביע היועץ המשפטי לממשלה לפיה ראוי לאפשר למערער לעיין במידע זה.

21. אשר לסוג השני של מידע בו מבקש המערער לעיין – פרוטוקולי ישיבות הוועדה - חלקן הראשון של טענות המערער מכוון לכך שהמקרה דנן כלל אינו נופל בגדר הסייגים לחובת הגילוי שבסעיף 9(ב) לחוק חופש המידע. בהקשר זה הוא טוען, כי דיוני הוועדה אינם מהווים "דיונים פנימיים" או "התייעצויות פנימיות" כלשון החוק.

איני רואה להידרש לרקע שתיארו המשיבות להקמת הוועדה, אולם איני רואה גם מדוע יש לקבל או להעדיף את טענתו של המערער לפיה מדובר בוועדה שאמורה היתה לאסוף מידע ולנתחו על מנת להביאו לדיון בפני העירייה והציבור בטרם גיבוש הצעה בנושא. במכתבה של המשיבה 2 אל המערער מיום 30.10.01 צויין כי מדובר ב"צוות מיוחד לחשיבה בנושא הארנונה". אני סבורה כי ניתן לקבוע כי מדובר בפורום בלתי פורמלי פנימי שהוקם על ידי ראש העיריה ואשר בהיעדר כתב הסמכה לא היה מוסמך לקבל כל החלטה בנושא, אלא שימש כגוף האוסף חומר בנושא ואמור היה לגבש המלצות או הצעות שיהוו בסיס לדיון במוסדות המוסמכים של הרשות עובר לקבלת כל החלטה. חברותם בוועדה של נבחרי ציבור המכהנים בעיריית הרצליה וחשיבותו של הנושא אין בהן כדי להביא למסקנה כי אין לראות בדיוני הוועדה "דיונים פנימיים", בעיקר בהתחשב בכך שאין מחלוקת של ממש בין הצדדים כי דיוני הוועדה לא היו אמורים להסתיים בקבלת החלטות וכי הליך קבלת ההחלטות – לו היו

הדברים מגיעים לשלב זה – לא היה נעשה במסגרת דיון פנימי אלא בהליכים שקופים ופתוחים לציבור. מכאן, אני סבורה שיש לדחות את טענתו של המערער כי אין מדובר ב"דיונים פנימיים".

ספק בעיני, לעומת זאת, האם עומד לעיריה הסייג שבסעיף 9(ב)(2) לחוק שעניינו מידע על מדיניות הנמצאת בשלב עיצוב. מקובלת עליי טענת המערער כי אין הרשות יכולה לחסות תחת סייג זה לנצח וכי אין להופכו לחיסיון גורף ומתמשך. סייג זה מטרתו לאפשר לרשות לגבש את מדיניותה באופן מקצועי, ענייני ואפקטיבי, אולם אין מקום לספק כי משנשלמה מלאכת עיצוב המדיניות אין הרשות יכולה לחסות עוד בצלו של הסייג ויש לחשוף המידע הרלוונטי בפני הציבור. האם עומד הסייג לרשות מקום שמלאכת גיבוש המדיניות הופסקה בטרם הושלמה, כמו במקרה שבפנינו, או שלא הובילה בסופו של דבר לגיבוש מדיניות? אני סבורה, כי ייתכנו מקרים בהם יהיה עדיין מקום לסבור כי אין ליתן פומבי למידע שנאסף בידי הרשות בשלבי גיבוש מדיניות שלא הושלמה מן הטעם שמדובר במידע חלקי שאינו משקף בהכרח את העמדה שהיתה הרשות מגבשת בסופו של דבר לאחר שקילת הדברים לעומקם או מן הטעם שיש סבירות גבוהה לכך שהרשות עשויה לשוב ולהידרש לנושא בהתבסס על המידע שנאסף כבר ויש לאפשר לה להשלים פעולתה. במקרים אלה ייתכן וניתן לראות המידע ככזה שיידרש בעתיד לצרכי גיבוש מדיניות ומטעם זה מוצדק להמשיך ולהחסותו, אולם איני רואה לקבוע מסמרות בנושא מאחר שאין הדבר נדרש. בענייננו אני סבורה כי יקשה לומר כי קיים עוד טעם להמשיך ולהחסות המידע על מנת לאפשר גיבוש מדיניות. המהלכים לגיבוש מדיניות בנושא הופסקו לפני כשש שנים. ברי כי בחינת נושא חלוקת נטל הארנונה צריכה להתבסס על נתוני ההווה, ונראה כי חשיפת עמדות ודעות שהובעו בנושא לפני שנים מספר לא תשפיע על יכולתה של הרשות לגבש לה מדיניות בעתיד אם תבקש לחדש הדיונים בנושא, מאחר שאלה יתבססו על תשתית עובדות עדכנית לאותה עת ולא על נתוני העבר. לפיכך, אני סבורה כי במקרה זה עומד לעיריה הסייג שבסעיף 9(ב)(2) לחוק.

22. משעומד לעיריה הסייג שבסעיף 9(ב)(4) לחוק, אבחן את סבירות החלטתה של העיריה והאם משקפת היא איזון ראוי בין האינטרסים הנוגעים לעניין. ענייננו באיזון בין עקרון חופש המידע לבין הרצון לאפשר לעיריה לבצע תפקידיה כראוי.

נושא נטל הארנונה וחלוקתו בין תושבי העיר הרצליה הוא עניין שיש אינטרס ציבורי מובהק בפרסום ובגילוי מדיניות הרשות ונתונה אודותיו, וודאי שלמבקש עצמו עניין במידע זה כתושב העיר הנושא בתשלומי ארנונה.

כאמור, גם משמדובר בדיונים פנימיים יש לבחון האפשרות למסור המידע ולו באופן חלקי.

עסקינן בוועדת בדיקה שדיוניה הסתיימו בשלב התחלתי ביותר. בשלב זה אין הדעת נותנת כי הוועדה החלה באופן ממשי בגיבוש הצעה למדיניות או בגיבוש מסקנות והמלצות. סבירות גבוהה יותר היא שבשלב זה מדובר בצעדים ראשוניים של מיפוי הנושא, הצפת שאלות ואיסוף נתונים.

הנושא בו עסקה הוועדה – חלוקת נטל הארנונה – גם אם חשוב הוא, גם אם עשוי הוא לעורר מחלוקות עמוקות, אינו מן הרגישים ביותר. נוכח השלב המוקדם בו הופסקו הדיונים, נראה כי הטעם העיקרי לחיסיון תכנם – הבטחת איכות ההחלטות על ידי מתן אפשרות לקיים דיון חופשי, ענייני וחף מלחצים – נחלש במידה ניכרת. מדובר בדיונים שהופסקו לפני שש שנים לערך, כשאין מקום להניח – והדבר גם לא נטען – כי דיוני הוועדה יתחדשו. גם אם תחליט העיריה לשוב ולהידרש לנושא, סביר כי הדיונים יתקיימו על בסיס נתונים עדכניים, שאז יקשה לראות בדיונים אלה כהמשך עבודת הוועדה. ערה אני לכך שהעיריה סבורה כי גילוי המידע בשלב כה מוקדם עלול להרתיע משתתפי דיונים דומים בעתיד מלהביע דעותיהם ולנהל דיון ענייני. אכן, מדובר באינטרס שאין להקל בו ראש ויש ליתן לו משקל הולם. ברם, אין להפוך שיקול זה לחסם מוחלט מפני גילוי המידע. קיומו של חשש כללי מפני הפעלת לחצים חיצוניים לא די בו על מנת שהרשות תוכל לעשות שימוש בעילת החיסיון של סעיף 9(ב)(4) לחוק. יש לבחון חשש זה על רקע נסיבות העניין ואופיו של הנושא הנדון, כאשר ברקע הדברים הציפיה כי מי שנוטל חלק בעשייה הציבורית יידע כי הכלל הינו כלל של גילוי ואילו חיסיון המידע הוא החריג לו, כי הוא יעמוד בלחצים ויפעל באופן מקצועי וענייני.

בנוסף, לא מצאתי בטענות העירייה טעם משכנע מדוע אין להיעתר לבקשת המערער. כפי שצוין, בהעלאת הרציונלים לחיסיונם של דיונים פנימיים ובטענה כי הם מתקיימים במקרה הנוכחי, לא די. העיריה לא העלתה כל נימוק ממשי מדוע מוצדק

בנסיבות המקרה לעשות שימוש בעילת החיסיון שבסעיף 9(ב)(4) לחוק. בטוחני כי העיריה שקלה את השיקולים שבבסיסה של עילה זו, אולם לא התרשמתי כי היא שקלה את האינטרס האישי של המערער ולא ניכר כי היא גיבשה עמדתה לאור בחינת תוכנם של הפרוטוקולים, ויעיד הסירוב הגורף למסור את החומר, לרבות חומר עובדתי שפורסם על ידי רשויות אחרות.

סיכומה של נקודה זו, אני סבורה כי במקרה זה אין חשש ממשי מפני פגיעה בחופשיות הדיונים ובאפשרות לגבש החלטה מקצועית ועניינית בנושא, אם יתאפשר למערער לעיין בפרוטוקולי הוועדה.

23. איני מתעלמת מכך שקיימים שיקולים שונים התומכים בעמדת העיריה. כך למשל, דומה כי משקלו של האינטרס הציבורי בפרסום עמדות ראשוניות שהביעו חברי הוועדה מקום שלא התקבלה כל החלטה בנושא אינו נראה גבוה וזאת מבלי שאדרש לשאלה שההכרעה בה אינה נדרשת במקרה זה, האם יש להבחין בין ועדה סטטוטורית לוועדה שאינה כזו. בנוסף, ספק בעיני האם קיים אינטרס ציבורי של ממש בפרסום דעות ורעיונות שהועלו על ידי חברי ועדה באופן ראשוני, עוד בטרם נלמד הנושא לעומק. כל אלה שיקולים התומכים בחיסיון המידע.

כשלעצמי אני סבורה כי במקרים רבים תהא הצדקה לחיסיונם של דיונים פנימיים מכל הטעמים עליהם עמדתי. אני רואה חשיבות רבה בכך שדיונים יתקיימו תוך שיח חופשי וענייני בין המשתתפים היודעים כי באפשרותם להביע עמדותיהם המקצועיות במסגרת הפורום הפנימי בו הם משתתפים. עם זאת, כאמור, ההכרעה בכל מקרה נעשית על פי נסיבותיו ובמקרה דנן אני סבורה כי אופי הנושא בו דנה הוועדה, משך הזמן שחלף, הפסקת הדיונים בשלב מוקדם והיעדר הנמקה משכנעת מטעם העיריה מדוע יש לחסות הדיונים הפנימיים במקרה זה, מוליכים למסקנה כי באיזון האינטרסים השונים יש לאפשר למערער עיון במידע המבוקש.

כמובן, ככל שנכללים בפרוטוקולים פרטים שיש בהם כדי לפגוע בצנעת הפרט, יושמטו פרטים אלה מהחומר המועבר לעיונו.

מטעמים אלה כולם אני סבורה כי יש לקבל הערעור.

משהגעתי למסקנה זו, אין צורך שאדרש לבחינת האפשרות למסור המידע מכוח סעיף 17(ד) לחוק.

עוד אציין: תוצאה זו יפה היא לטעמי לנסיבות המקרה הנוכחי. ייתכן ולו היו דיוני הוועדה נפסקים בשלב מתקדם יותר, או שמדובר היה בנושא אחר בעל רגישות רבה יותר, היה מקום שלא לאפשר מסירת המידע.

24. סופם של דברים, אציע לחבריי לקבל את הערעור. יחד עם זאת, אני סבורה שיש לאפשר לעירייה להחליט האם יימסר המידע למערער תוך ציון שמות הדוברים או שאלה יושמטו מן הפרוטוקולים.

המשיבות יישאו בשכר טרחת עורך דין בסך של 10,000 ₪ ובהוצאות משפט.

ש ו פ ו ת

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מצטרפת בהסכמה לפסק דינה של חברתי, השופטת ארבל.

על חשיבותה של זכות האזרח לקבל מידע מרשות ציבורית איש לא יחלוק. חופש המידע הוא ממאפייניה של התרבות הדמוקרטית; הוא יסוד חיוני במימושו של חופש הביטוי וחופש השמעת הדעה, שבלעדיהם משטר דמוקרטי לא יכון. בלא מידע לא תתגבש דעה, ובלא דעה לא יתקיים חופש ביטוי, שהרי אין "חופש ביטוי בלא זכות לדעת, ואין לכם זכות לדעת בלא חופש מידע" (השופט ריבלין בע"מ 6013/04 מדינת ישראל נ' חב' חדשות הישראלית בע"מ תק-על 2006 (1) 14). חופש המידע מבטיח ביקורת ראויה על הרשות הציבורית; קיומה של ביקורת כאמור מחזק את אימון הציבור ברשויות; שקיפותן של פעולות השלטון היא תנאי חשוב לתיפקודה התקין של המערכת הציבורית, והיא ערך מרכזי בקיום מנגנוני בקרה יעילים על פעולות השלטון. כענף המשתרג מחופש הביטוי, בבחינת זכות-על מבין זכויות האדם, ניצבת זכותו של האזרח למידע מהרשות הציבורית במדרגה גבוהה מבין זכויות האזרח.

עם זאת, זכות זו איננה מוחלטת. בחברה מודרנית בעלת צרכים וערכים מגוונים, פועלים אינטרסים שונים הראויים להגנה – בין של הכלל ובין של הפרט – המתמודדים ביניהם. לכל אחד מהם חשיבות וערך משלו. נדרש איזון ראוי בהתמודדות זו, הטמון לעיתים בויתור הדדי של האינטרסים הנוגדים במגמה ליצור סדר חברתי הרמוני הבנוי על ערכים יחסיים המבקש למצות, במידת הניתן, את היתרונות השונים הגלומים בהם.

הערך המסייג את חובת מסירת המידע מרשות ציבורית מקום שמדובר במידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות פנימיות, תחקירים פנימיים, חוות דעת פנימיות, טיוטות, עצות או המלצות הנערכים בשלבים שונים של תהליך קבלת ההחלטות, נועד לאפשר את פעולתן התקינה של הרשויות הציבוריות בתהליך עבודתן וגיבוש מדיניותן והחלטותיהן. הוא נועד להקל על קיומו של שיח פתוח, חסר מעצורים ומגבלות, בין הגורמים השונים הפועלים בתחומי הרשות הציבורית, במסגרת פעולתה השוטפת. הוא מבוסס על תודעה, פרי שכל ישר ונסיון חיים, כי חשיפת תיעוד המשקף תהליכי עבודה פנימיים עלולה לחבל בחופשיות השיח והאינטראקציה הפנימית, ולפגוע בפתיחות הנדרשת בהחלפת דעות ובחילוקי דעות שהם חיוניים לתהליך מושכל של גיבוש מדיניות וקבלת החלטות ברשות הציבורית. בחינתן של סוגיות לעומקן, מיצוי בירורם של הנתונים העובדתיים הנדרשים להן, וליבון ההיבטים העקרוניים הכרוכים בהן מצריכים חופש מחקר, בירור, דיון וויכוח בתחומי הרשות הציבורית. ליבון ועיבודן של הצעות העולות, תיקון, שינויין, ותהליכי החשיבה המורכבים המתרחשים בשלבים השונים של הליכי קבלת ההחלטות נעשים, על פי רוב, רחוק מעיני הציבור, ובכך מובטח חופש זרימת המידע והביטוי בתוכי הרשות הציבורית. חשיפתם של תהליכים פנימיים הקודמים לגיבוש מדיניות והחלטות עלולה לדכא את חופשיות הדיון הפנימי, הניזון מזרימה בלתי מופרעת של דעות, חומרים, מידע, הצעות והמלצות, ולפגוע ברמתו. חשיפה כזו עלולה לפגום בתהליך גיבוש ההחלטות ברשות הציבורית, ולהסב בכך נזק ממשי לאינטרס הציבורי. אינטרס ההגנה על תהליך קבלת החלטות הרשות הציבורית הוא העומד ביסוד הסייג לחובת מסירת המידע הציבורי, כאמור בסעיף 9(4) לחוק חופש המידע.

הזכות לחופש מידע ציבורי מתמודדת, איפוא, כנגד האינטרס הציבורי בהגנה על חופש פעולתה של הרשות הציבורית לנהל את מהלכיה הפנימיים הנדרשים לגיבוש מדיניותה והחלטותיה בלא חשיפתם בפני העין הציבורית. בהתמודדות זו, עיצב חוק

חופש המידע את מסגרת האיזון באופן שאינו מקנה חסינות מוחלטת למידע בדבר מהלכים פנימיים בתוך הרשות הציבורית. מתוך הערכת משקלה הרב של הזכות לחופש המידע הציבורי כמרכיב מרכזי בתהליך הדמוקרטי, הניח המחוקק כי החסיון על מידע בדבר מהלכים פנימיים ברשות הוא אפשרי אך אינו מוחלט. האיזון בין זכות האזרח למידע לבין אינטרס הציבור בחסיון מידע בדבר מהלכים פנימיים ברשות נתון לשיקול דעת הרשות הציבורית, וחלים עליו כללי היסוד של המשפט הציבורי בדבר אופן הפעלת שיקול הדעת, ובכללם חובת הסבירות והעדר שיקולים זרים (עע"מ 9135/03, עע"מ 9738/04, המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (השופטת חיות)). חובת הפעלת שיקול הדעת אם להתיר את המידע הפנימי או לחסותו, או שמא לגלותו בתנאים ובסייגים, היא הנותנת כי עצם היות המידע נוגע למהלכים פנימיים ברשות הציבורית אינו טעם מספיק לחסיונו. כפי שנקבע בפרשת המועצה להשכלה גבוהה, וכפי שניתחה חברתי, השופטת ארבל, נדרשת מערכת איזונים מורכבת שעל הרשות להפעיל לצורך קבלת החלטה אם להתיר לעיון מידע הנוגע למהלכים פנימיים של הרשות או לסרב לכך, או אלו תנאים להעמיד לצורך מתן היתר כאמור (סעיף 11 לחוק חופש המידע).

מערכת האיזונים מונחית, בראש וראשונה, מהאיזון העקרוני-מושגי בין משקלה של הזכות למידע ציבורי, לבין משקלו של האינטרס הציבורי לחסות מידע בדבר מהלכים פנימיים החשוב להתנהלותה התקינה של הרשות הציבורית, ומתבסס, בין היתר, על הבטחת חופש ביטוי פנימי וזרימה חופשית של דעות, הצעות ורעיונות בין הגורמים השותפים לתהליך קבלת ההחלטות. האיזון העקרוני בין ערכים אלה הוא איזון אופקי שאיננו מקנה עדיפות מוחלטת לאף אחד מהערכים המתנגשים. איזון זה אינו מניח עדיפות מוחלטת של חופש המידע על פני ערך חסיון המידע ציבורי על מהלכים פנימיים ברשות, ואף לא ההיפך מכך: הוא אינו מניח עליונותו של חסיון המידע מסוג זה על פני זכות האזרח למידע הציבורי. נדרש, איפוא, איזון ושקלול בין ערכים אלה אשר יתחשב בערכם היחסי, המושגי-עקרוני, של הזכויות והאינטרסים המתמודדים, וישלב הערכה עקרונית זו עם התייחסות לנסיבות המקרה הפרטני המקרינות עליהם. שיקלול הערכים המתנגשים בהיבטם העקרוני תוך יישומו לנתונים הספציפיים לענין העומד לדיון, הוא שיצמיח את נקודת האיזון הראויה עליה תשעין הרשות הציבורית את שיקול דעתה.

אני מסכימה למסקנתה של חברתי, השופטת ארבל, כי בנסיבות מקרה זה, בשיקלול הערכים הנוגדים הפועלים בענין, גוברת זכות האזרח למידע הציבורי על פני

ערך החסיון של המידע הפנימי, בכפוף לסייגים הנוגעים לצנעת הפרט ולהשמטות מסוימות מן הפרוטוקולים שהמערער הסכים להם מראש. מצד אחד, הנושא אליו מתייחס המידע הוא בעל ענין רב לאזרח הן בהיבט הציבורי והן בהשלכתו האישית על כל תושב ברשות המקומית החייב בתשלום מס ארנונה. מצד שני, מבחינת הרשות הציבורית, מדובר במידע הנוגע לגוף מייעץ שפעל לפני מספר רב של שנים למשך תקופה קצרה בלבד, ופעולתו לא הבשילה לכדי סיום משימתו. ככל הנראה, אין מדובר במידע מהותי המשמש כיום את הרשות הציבורית בקבלת החלטותיה, ומכל מקום לא נטען אחרת. לכל אלה מצטרף מימד הזמן הרב שחלף מאז מועדי הדיון של אותו גוף מייעץ, שהחומר המבוקש מתייחס אליו. כל אלה גורעים במידה ניכרת מהאינטרס הציבורי שבחסיון המידע המבוקש, המתייחס להתנהלות פנימית של גוף מייעץ לרשות המקומית. בנסיבות אלה, נראית לי אפוא, המסקנה כי עניינו של האזרח במידע גובר במשקלו על עניינה של הרשות הציבורית בחסיונו, אף שהוא נוגע לדיונים ולמהלכים פנימיים של גוף מייעץ שפעל בתחומה.

לאור כל אלה, אני מצטרפת, כאמור, לעמדתה של חברתי, השופטת ארבל כי יש לקבל את הערעור.

ש ו פ ט ת

השופט ס' ג'ובראן:

1. אני מסכים לפסק-דינה של חברתי השופטת ע' ארבל ולהערוותיה של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה. יחד עם זאת, אבקש להוסיף מספר מילים משלי.

2. מוצא אני לנכון להזכיר את שאולי הינו המובן מאליו והוא, כי חשיפת מידע הנוגע לפעילותה של רשות ציבורית אינה בהכרח פועלת לחובתה של האחרונה. לשון אחר, לא בכל מקרה ומקרה גילוי מידע כאמור יהא כרוך בהתמודדות ישירה בין אינטרסים נוגדים - אלו של הפרט מחד ואלו של הרשות הציבורית מאידך. יש לזכור, כי חשיפת מעשיה של הרשות הציבורית לאורה המחטא של השמש מסייעת בהגשמת שתי מטרות חיוניות עבורה. ראשית, שקיפות הליך קבלת ההחלטות על ידי רשות שלטונית מחזקת את אמון הציבור בה. שנית, קבלת מידע על פעילות הרשות מאפשר קיומו של מנגנון ביקורת יעיל על מעשיה. מנגנון ביקורת ציבורית שכזה, יאפשר לרשות להפיק את הלקחים המתאימים ולשפר דרכיה בעתיד, באם יהיה בכך צורך. ברי,

כי לא בכל מצב חשיפת המידע לעיני הציבור משתלבת עם מכלול האינטרסים של רשות ציבורית. לעיתים העברת המידע לפרט עשויה דווקא לפגוע בפעילותה היעילה של הרשות או להטיל עליה הכבדה בלתי סבירה. ואכן, לצורך כך נקבעו בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק), שורה של סייגים המגבילים את מסירת המידע לפרט (ראו סעיפים 8 ו-9 לחוק).

3. על רקע הדברים הללו, תמוהה בעיניי התעקשותן של המשיבות שלא להעביר לידי המערער את המידע הנוגע לצווי ארנונה של רשויות מקומיות אחרות. כפי שציינה, ובצדק, חברתי השופטת ע' ארבל, לא רק שמדובר במידע אשר ממילא נגיש לציבור באותן רשויות, אלא שמלאכת איסופו כבר הסתיימה ועל-כן חשיפתו לא הייתה כרוכה בהקצאת משאבים נוספת או בהכבדה כלשהי על פעילותן (ראו פסקה 19 לחוות דעתה). ואכן, מתגובת המשיבות מיום 18.5.06 למדים אנו, כי האחרונות הביעו לבסוף, לאור המלצת היועץ המשפטי לממשלה, את הסכמתן להעביר מידע זה לידי המערער. יחד עם זאת, לאור הדברים שנאמרו לעיל באשר לחשיבות הגלומה בחשיפת המידע על אודות פעילותה של רשות הציבור, וזאת אף מנקודת מבטה של הרשות הציבורית, מוטב היה להן למשיבות לו היו נמנעות מהערמת כל אותם קשיים עובר להסכמתן לחשוף את החומר המדובר.

4. שותף אני למסקנה כי יש לדחות את טענת המשיבות, אף ככל שהדברים נוגעים לחשיפת פרוטוקולי ישיבות הוועדה.

האינטרס הציבורי בדבר השמירה על תפקודה היעיל של הרשות הציבורית אינו חזות הכל. הבטחת מעטה מסוים של חיסיון על התייעצויות פנימיות על מנת לאפשר לעובדי הרשות לקיים ביניהם דיאלוג כן וגלוי עובר לגיבוש ההחלטה, אין פירושה "הורדת מסך ברזל על דיונים פנימיים ועל חומר פנימי בכל מקרה" (ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס) 204). יפים לעניין זה גם הדברים שנאמרו בעע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (טרם פורסם):

"הרשות אינה יכולה לסרב למסירת המידע שנתבקש תוך הישענות בלעדית על האינטרס הציבורי הכללי הקיים בשמירה על כנות הדיונים ועל האפקטיביות שלהם. סירוב כזה הופך בפועל את הסייגים דוגמת הסייג שבסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע לסייגים מוחלטים שאינם מאפשרים הפעלת שיקול דעת בכל מקרה נתון והדבר אינו מתיישב עם לשונם של ההסדרים

הסטטוטוריים שנסקרו וחשוב מכך, הדבר אינו מתיישב עם התכלית הכללית שביסוד הסדרים אלה החותרים להגשים את עקרון חופש המידע בכל הנוגע לפעילותן של רשויות ציבוריות" (פיסקה 20).

הנה כי כן, אין די בכך שהחומר שחשיפתו מתבקשת יהא תוצר של דיונים פנימיים כדי להטיל עליו חיסיון מוחלט. בכל מקרה ומקרה שומה עלינו לאתר את נקודת האיזון הראויה שבין זכות האזרח לקבלת מידע מרשות ציבורית והצורך בשקיפות של פעולות השלטון ובקיומה של ביקורת עליהן לבין הצורך להבטיח את תפקודה היעיל של הרשות הציבורית ולהגן על תהליך קבלת ההחלטות על ידה. ברי, כי בעת מלאכת האיזון האמורה יש להביא בחשבון את נתוניו הפרטניים של המקרה הנדון.

בהתחשב בנסיבות העניין שלפנינו, מקובלת עליי התוצאה אליה הגיעו חברותיי, ומנימוקיהן.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ארבל.

ניתן היום, י"ג באלול תשס"ו (6.9.06).

אילה פרוקציה 54678313-7024/03

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 03070240_B11.doc עכ
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה