

ערעור עתירה מינהלית 6013 / 04

א	מדינת ישראל, משרד התחבורה נגד חברת החדשות הישראלית בע"מ	א
ב	בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים [2.1.2006] לפני השופטים א' ריבלין, ס' ג'ובראן, א' חיות	ב
ג	לצורך הכנתה של כתבת תחקיר בסוגיית התאונות האוויריות בישראל פנתה המשיבה למערערת בבקשה לעיין בשני דוחות שערכה היחידה לביקורת פנים במשרד התחבורה. הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד התחבורה דחתה את הבקשה מתוקף הוראות הסעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(4) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, שלפיהם רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע העלול לשבש את תפקודה התקין ואינה חייבת למסור מידע פנימי. המשיבה הגישה עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי, ובה ביקשה להורות למערערת לגלות את הדוחות. בית המשפט הורה למערערת למסור למשיבה את הדוחות. מכאן הערעור. המערערת טענה כי הכלל הנוגע לדוחות של ביקורת פנימית צריך להיות מניעת גילוי.	ג
ד	בית המשפט העליון פסק: א. (1) התפיסה המשתקפת בחוק חופש המידע, של חופש מידע ושל נגישות למידע, משתלבת היטב בעולם המודרני. שיטת משפט אפקטיבית מכירה בכך שתפקידה איננו רק להסדיר את החיים בחברה שבה היא פועלת, אלא גם, במקרים מתאימים, להתאים את עצמה להתפתחויות המתחוללות בחברה. בסוגיה של חופש המידע, אל לו למשפט להיוותר מאחור, ואל לו לנתק עצמו מן המציאות העכשווית. עם זאת גם בעולם המודרני הנגישות למידע לעולם אינה יכולה ואינה צריכה להיות מוחלטת. הדין בעניין זה – והפסיקה המפרשת אותו – נדרשים לאזן בין האינטרסים העומדים ביסוד חופש המידע, ובראשם האינטרס בדבר חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, לבין אינטרסים חשובים אחרים וזכויות יסוד אחרות (א72 – ה, 82, ד83).	ד
ה	(2) הנחת המוצא של חוק חופש המידע היא כי חומר המצוי בידי הרשות – חובה על הרשות לגלותו לציבור, וממילא לעיתונות המשמשת "זרוע ארוכה" של הציבור לעניין זה. הנחה זו אינה נסתרת, מניה וביה, מעצם העובדה שמדובר בדוח ביקורת פנימית. גם דוח שכזה נדרש לעבור את "כור ההיתוך" של חוק חופש המידע. בכלל זה עליו לעבור את דרישת התכלית הראויה, שביטוייה בעיקר בסעיפים 8 ו-9 לחוק, המונים מקרים שבהם הרשות רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע ופרטי מידע שהרשות מנועה מלמסור או שאינה חייבת למסור. כן עליו לעבור את דרישת	ה

- המידתיות, המשתקפת בעיקר בסעיפים 10 ו-11 לחוק, המורים כי בבואה לשקול סירוב למסור מידע על הרשות ליתן את הדעת, בין היתר, על עניינו של המבקש במידע ועל העניין הציבורי שבגילוי המידע, וכן לשקול גילוי המידע תוך השמטת פרטים, עריכת שינויים או התניית תנאים (193 – 190, 193 – 190, 193 – 190). (3)
- על הרשות מוטל הנטל להוכיח כי מתקיימת עילה לחיסוי המידע, ומקום שבו מצביע העותר על כך שקיים אינטרס ציבורי לגילוי המידע, שב הנטל אל הרשות ועליה להראות כי הפעילה איזון ראוי בין השיקולים שלעניין. כך יש לבחון, בין היתר, את הפגיעה הצפויה באינטרס של הרשות הציבורית אם ייחשף המידע, לעומת העניין הציבורי במידע וחיוניות גילוי; יש לשקול אם ניתן למתן את הפגיעה בחופש המידע באמצעות השמטת קטעים רגישים, סודיים או כאלה הפוגעים בצורה חמורה באינטרס הציבורי; יש לבדוק אם השמטת שמות המוזכרים בדוח יש בה כדי לאפשר את גילוי; יש לברר אם ניתן לפרסם תמצית מן הדוח באופן שישרת את זכות הציבור לדעת בלי לפגוע בצורך להבטיח את קיומו התקין של הליך הביקורת הפנימית; מקום שבו כבר פורסם הדוח – כולו, מקצתו או תמציתו – ברבים, יש לשאול אם יש בכך כדי למתן את הפגיעה הטמונה בפרסום נוסף (193 – 194).
- ב. (1) הוראת סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, המתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע אשר גילוי עולל לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה, פותחת שער לשיבושה של הזכות לקבלת מידע עצמה. בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי גובר האחרון על הראשונה רק במקום שבו קיימת הסתברות ראויה – לרוב, "ודאות קרובה" – לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי. כלל זה יפה במיוחד להתנגשות בין חופש הביטוי לבין אינטרסים ציבוריים אחרים (194 – 194).
- (2) על כן, לצורך סעיף 9(ב)(1), רק מקום שבו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס הציבורי של שמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע כמרכיב של חופש הביטוי. מקום שבו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות בלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע פחותה (195 – 195).
- (3) לא ניתן לקבוע שגילוי דוחות ביקורת פנימית מקים, מניה וביה ובכל הנסיבות, חשש העולה כדי ודאות קרובה או אפילו אפשרות סבירה לפגיעה ממשית ומהותית בתפקודם התקין של הרשות הציבורית ושל הליך הביקורת הפנימית. אדרבה, במובנים רבים יש בפרסום דוחות כאלה, שלציבור עניין בהם, כדי לשפר ולקדם את מוסד הביקורת הפנימית. טענות המערערת בדבר השלכות הגילוי על עבודת הגוף המבוקר ומבקריו הפנימי הן במידה רבה ספקולטיביות. לצד כפיפותו של המבקר הפנימי, בהיבטים מסוימים, להנהלת הגוף המבוקר, קיימים מנגנונים להגנה על עצמאותו ועל אי-תלותו. למבקר הפנים סמכויות לא מבוטלות אשר נועדו

א

ב

ג

ב. (1)

ד

ה

ו

ז

- לאפשר לו לקיים ביקורת אפקטיבית ובלתי תלויה על הגוף הציבורי (86א – ג, 187, 189 – א90, ה).
- א (4) לפיכך, יש לבחון בכל מקרה ומקרה מהן ההשלכות הצפויות של הפרסום, ואפילו מתקיים חשש לפגיעה בתפקודה של הרשות, יש להביא בחשבון את סעיפים 10 ו-11 לחוק. סירובה הגורף של המערערת לגלות דוחות של ביקורת פנים עומד בסתירה להוראות החוק ולהכליותו (190 – ז).
- ב ג. סעיף 9(ב)(4) לחוק נועד לאפשר לאנשי הרשות הציבורית לקיים דיונים והתייעצויות ולהגיש מסמכים מקדמיים לקראת ולצורך קבלת החלטות, בלי לחשוש שאלה ייחשפו לעיני כול. דוח מבקר הפנים אינו "מסמך ביניים" רגיל, "תרשומת" או התייעצות ככל ההתייעצויות. אין לראות בדוח מבקר הפנים המלצה אחת מני רבות או שלב ככל השלבים בתהליך של גיבוש מדיניות. מדובר במוסד עצמאי בארגון שאיננו אך ורק כלי עזר כי אם גם "עזר כנגדו", והדוחות היוצאים מתחת ידו צריכים להיות מטופלים בדרך הראויה גם כאשר אינם לרוחה של הנהלת הגוף המבוקר. זהו גוף ביקורת לכל דבר ועניין, וככזה יש לראות אותו ואת הדוחות שמונפקים על ידיו. כמו כן, ניסוח הסעיף מעלה ספקות בשאלה אם דוח המבקר הפנימי בא בגדרו. ואפילו אפשר למצוא עיגון לדוח מבקר הפנים בגדר סעיף 9(ב)(4) – אולי כ"חוות דעת" – בוודאי אין הוא מצוי בגרעין הסעיף. לפיכך מקבלת משנה תוקף העמדה שלפיה צריכה הרשות להפעיל את סמכותה על פי הסעיף בסבירות ובמידתיות, תוך התחשבות בזכות הציבור לדעת (91א – ב, ד – ה, 192 – 93א).
- ד. במקרה דנן אין מקום לשנות מן הצו האופרטיבי שניתן בבית המשפט המחוזי. בנסיבות העניין נוטה הכף לכיוון הגילוי. הנושא שבו עוסקים הדוחות הוא בעל עניין רב ביותר לציבור. כמו כן תמצית מן הדוחות הובאה זה מכבר לידיעת הציבור באמצעות כתבה שנתפרסמה בעיתון (94 – 95א).
- ה חוקי יסוד שאוזכרו:  
– חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.  
– חוק יסוד: מבקר המדינה, סעיף 12.
- ו חקיקה ראשית שאוזכרה:  
– חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, סעיפים 1, 8, 9, 9(א), 9(ב), 9(ב1), 9(ב4), 10, 11, 17(ד), 20.  
– חוק הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990.  
– חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, סעיפים 1 (המונח "גוף ציבורי"), 2, 4, 5, 5(ה), 6, 6א, 7, 9(ה), 10, 12, 15.  
– פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיפים 170א, 170ב, 170ג(ו).  
– חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, סעיף 22.

חקיקת משנה שאוזכרה:

א – צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, סעיפים 145א(א), 145ד, 145ה,  
145ו(1).

הצעות חוק שאוזכרו:

– הצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997, ה"ח 397, סעיף 9(ב).

פסקי דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- ב [1] עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465.
- [2] בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שלייד עיריית חולון, פ"ד כא(1) 69.
- ג [3] ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מח(3) 749.
- [4] בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש-עיריית ירושלים, פ"ד נז(2) 157.
- [5] בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים, פ"ד ז 871.
- [6] בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393.
- [7] בג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5) 661.
- ד [8] בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421.
- [9] ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189.
- [10] עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136.
- [11] ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא, פ"ד מג(3) 840.
- [12] בג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1.
- ה [13] ע"פ 7528/95 הלל נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 89.
- [14] בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255.
- [15] בג"ץ 6218/93 ד"ר כהן, עו"ד נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529.
- [16] בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661.
- [17] בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233.
- ו [18] בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז 2407.
- [19] בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365.
- [20] בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749.
- [21] בג"ץ 7805/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577.
- ז [22] בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84.
- [23] בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש-עיריית קרית ביאליק, פ"ד נד(3) 410.
- [24] רע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי, פ"ד מט(4) 55.

- [25] בג"ץ 5432/03 ש.י.ן – לשוויון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נח(3) 65.
- א [26] ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817.
- [27] עע"מ 1825/02 מדינת ישראל, משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א., פ"ד נט(3) 726.
- [28] בג"ץ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נח(3) 443.
- [29] בג"ץ 7128/96 תנועת נאמני הר הבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(2) 509.
- ב [30] בג"ץ 2725/93 סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל, פ"ד מט(5) 366.
- [31] רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה עין-כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2) 516.
- [32] רע"א 4999/95 *Alberici International* נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(1) 39.
- [33] בג"ץ 2534/97 ח"כ יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 39.
- [34] ע"א 7759/01 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים, פ"ד נח(5) 150.
- ג [35] רע"א 291/99 *T.J.T.* אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד נח(4) 221.

פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים שאוזכרו:

- [36] עת"מ (י-ם) 454/02 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' משרד התחבורה (לא פורסם, 20.5.2004).

ד

פסקי דין אמריקניים שאוזכרו:

- [37] *Environmental Protection Agency v. Mink* 410 U.S. 73 (1973).

ספרים ישראליים שאוזכרו:

- ה [38] ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס).
- מאמרים ישראליים שאוזכרו:
- [39] א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" קרית המשפט ג (תשס"ג) 95.
- [40] ה' סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח (תשס"ג) 435.

ו

שונות:

- [39] דוח הוועדה לשיפור הביקורת הפנימית בשירות הציבורי (1994).

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופט מ' דרורי) מיום 20.5.2004 בעת"מ 454/02. הערעור נדחה ברובו.

ז

דנה בריסקמן, סגנית בכירה א וממונה על ענייני בג"צים בפרקליטות המדינה – בשם המעצרת;  
ישגב נקדימון – בשם המשיבה.

## פסק דין

השופט א' ריבלין

א

1. הערעור מופנה נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופט מ' זרורי) אשר ניתן בעתירה מינהלית המיוסדת על הוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן – החוק או חוק חופש המידע). בית המשפט הורה בפסק הדין למערערת – מדינת ישראל (משרד התחבורה) – למסור למשיבה – חברת החדשות הישראלית בע"מ – שני דוחות של ביקורת פנימית, האחד עוסק במחלקת חקירת תאונות ותקריות אוויר במשרד התחבורה (להלן – דוח חקירת תאונות), והשני – באגף היחסים הבין-לאומיים במינהל התעופה האזרחית (להלן – דוח אגף יחסים בין-לאומיים).

ב

העובדות

ג

2. המשיבה, חברה אשר הוקמה על פי חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990, היא בעלת זיכיון לשידורי חדשות בערוץ השני של הטלוויזיה. היא מעוניינת לשדר בתכנית השבועית "אולפן שישי" כתבת תחקיר בסוגיית התאונות האוויריות ("כמעט תאונות") בישראל. לשם כך פנתה המשיבה למערערת בבקשה לעיין בשני דוחות שערכה היחידה לביקורת פנים במשרד התחבורה, ואשר תמצית מהם פורסמה בעיתון "גלובס" בשנת 2001 (יצוין כי דוח שלישי שנכלל בעתירה הועבר לעיון המשיבה ועניינו אינו עומד עוד לפנינו). דא עקא, שאף כי המשיבה עמדה בכל הדרישות הטכניות שהציב הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד התחבורה (להלן – הממונה על העמדת מידע לציבור), מיאנה הממונה להעמיד לעיונה את הדוחות. אשר לדוח אגף יחסים בין-לאומיים סברה הממונה על העמדת מידע לציבור כי "לדו"ח זה אין דבר וחצי דבר עם תחקיר הנוגע לתאונות אוויריות וחקירתן בישראל". אשר לדוח חקירת תאונות – שהוא לב העניין – נימקה הממונה את סירובה בזו הלשון:

ד

ה

"מסירת דו"חות ביקורת פנים של הרשות, ובכללם הדו"חות המבוקשים, עלולה לשבש את תפקודה התקין של הרשות או את יכולתה לבצע את תפקודה וזאת לאור היות מכשיר הביקורת הפנימית חלק מהליך הניהול הפנימי ובקרת איכות שנועד לשמש ככלי עזר ניהולי של הגוף המבוקר בלבד.

ו

הליך הביקורת הפנימי נועד לאפשר לעומדים בראש הגוף המבקר לעמוד על כשלי הגוף מתוך תכלית לשפר את איכות תפקודו. על הליך הביקורת הפנימית להתנהל בחופשיות, כך שיענה ביעילות על צרכי הביקורת הראויים

ז

א של הגוף המבוקר ויתרום במידה המירבית לשיפור תפקודו. הליך הביקורת הפנימית הוא הליך חיוני לגוף המבוקר ועליו להיעשות ללא כחל וסרק תוך הקפדה והחמרה עצמית, חשיפה ללא פשרות והתמודדות חסרת פניות.

ב שמירת סודיות הדו"חות חיונית כדי להבטיח כי בקביעת תכנית העבודה של המבקר לא יירתע הגוף המבוקר מלטפל בכל נושא שהוא, בשל החשש מתוצאותיו האפשריות של פרסום דו"ח הביקורת, והן כדי להבטיח שיתוף פעולה החיוני מצד העובדים. לפיכך ועל מנת שלא להעמיד את הגוף המבוקר במצב שכזה, יש להבטיח את פנמיות ההליך ולא לאפשר את פירסום הדו"חות.

ג ההגיון המנחה הוא אותו הגיון הנעוץ בהטלת חובת סודיות של המבקר הפנימי במסגרת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (ר' סעיף 9(ח)לו).

ד פרשנות לפיה על הגוף המבוקר להעביר דו"חות הביקורת שלו, כאשר מנגד קבועה בחוק הביקורת חובת סודיות על המבקר הפנימי, תרוקן את חובת הסודיות האמורה מתוכן וברי כי לא לכך התכוון המחוקק.

ה מבלי לפגוע באמור לעיל מהווה דו"ח ביקורת פנימי, מעצם טיבו, מסמך פנימי ותחקיר פנימי".

הממונה על העמדת מידע לציבור דחתה אפוא את הבקשה לעיין בדוחות מתוקף הוראות הסעיפים 9(ב) ו-9(ב)(1) לחוק חופש המידע, הקובעים כהאי לישנא:

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

(1) מידע אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;

...

ו (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 בדין";

המשיבה לא השלימה עם התשובה שקיבלה והגישה עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי, ובה ביקשה כי בית המשפט יורה למערערת לגלות את הדוחות. לפני בית

משפט קמא הובא לצד טיעוני הצדדים גם נייר עמדה מטעם לשכת המבקרים הפנימיים, אשר גם היא – כך מתברר – מתנגדת לגילוי דוחות של ביקורת פנימית.

א

פסק הדין של בית משפט קמא

3. בית המשפט המחוזי סקר בפסק דין מקיף את התכליות המונחות ביסוד חוק חופש המידע, ובהן הגשמת חופש הביטוי, מימוש עקרונות המשטר הדמוקרטי ותפיסת הרשות השלטונית כנאמן הציבור. בית המשפט בחן את הוראות החוק הרלוונטיות לענייננו והגיע לכלל מסקנה כי הכלל הוא – מסירת מידע, והסייגים לכך הם בגדר יוצאים מן הכלל, ולבית המשפט סמכות לפרש את הסייגים על פי תכליתו של החוק וכן להעמיד את שיקול דעתו תחת שיקול דעתה של הרשות. בית משפט קמא ניתח גם את הוראות חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992 ואת תכליותיו. הביקורת הפנימית, כך נפסק, פועלת בתוכו ובתחומו של הארגון, ותפקידה לאסוף נתונים, להסיק מסקנות ולהמליץ המלצות לעתיד. כך מתאפשרת קבלת מידע אובייקטיבי, מקצועי ומהימן, המסייע לשפר את השירות ולהשיא את איכותו ורמתו של המינהל הציבורי.

ב

ג

בית המשפט המחוזי עמד על כך כי דוח מבקר המדינה ודוח מבקר העירייה מפורסמים ברבים. הטעמים העומדים ביסוד גילוי הדוחות האלה – אליבא דבית משפט קמא – נכונים גם לעניין המבקר הפנימי של משרד התחבורה. בית המשפט הדגיש כי דווקא משום שכוחו של המבקר הפנימי פחות מזה של מבקר המדינה, יש להעצימו באמצעות פרסום דוחותיו. ככל שהדוח נוקב בשמות ועלול בשל כך לפגוע במאן דהוא ניתן, כך פסק בית המשפט המחוזי להורות כי עניינים מסוימים, ושמות בני אדם בכלל זה, לא יפורסמו. בית המשפט הטעים כי קיימות גישות שונות בין המבקרים הפנימיים לבין עצמם בעניין פרסום דוחות הביקורת, וכי ועדה שהוקמה כדי להביא ליישום המלצות ועדת קוברסקי בתחום שיפור הביקורת בשירותים הציבוריים (המלצה שלא יושמה) לפרסם ממצאי ביקורת פנימית לאחר הגשתם לשר. זאת ועוד, בית המשפט המחוזי ציין כי בהצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית, שהוכנה בשנת 2001 על ידי ארבעה מרצים בתכנית ללימודי התמחות בביקורת ציבורית ופנימית בחוג למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה, הומלץ לקבוע בחוק כי שר או יושב ראש דירקטוריון יהיו רשאים להתיר את פרסומו של דוח מבקר פנימי או חלקים ממנו.

ד

ה

ו

בית משפט קמא הוסיף וקבע כי בפרשנות חוק הביקורת הפנימית יש להתחשב גם בחוק חופש המידע, שנחקק כשש שנים לאחריו. הביקורת הפנימית אינה נכללת בגדר הגופים וסוגי המידע שהחוק אינו חל עליהם, ואין זו בחירה מקרית, כך ציין בית המשפט. יתרה מכך, ניתן ללמוד גזרה שווה – כך לדעת בית משפט קמא – מהפסיקה

ז



א שקבעה כי במשפטים אזרחיים יש לגלות דוחות פנימיים. בית המשפט הדגיש כי קיימים מקרים מיוחדים שבהם קבע המחוקק במפורש כי אין לפרסם דוחות פנימיים אלא אם הוחלט על כך באופן פרטני (כך למשל בנוגע לתחקירים בצבא). עוד הזכיר בית המשפט כי על פי החוק ניתן לעשות שימוש בדוחות של ביקורת פנימית בהליך משמעותי (אך לא בהליך פלילי), שהוא הליך פומבי. בית המשפט עמד על כך שאין להשלים עם מצב שבו דוח הביקורת הפנימית ישמש מעין "עיר מקלט" שבה יוסתרו מעין הציבור ממצאים בנושאים חשובים, הכול בניגוד לתכליותיו של חוק חופש המידע. בית המשפט אף מצא חיזוק לפרשנותו במקורות המשפט העברי.

ב 4. אשר לחריג הקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע – הסעיף הדובר בשיבוש תפקודה התקין של הרשות – קבע בית המשפט כי אין מתקיים בענייננו חשש בדרגה של ודאות גבוהה כי פרסום דוח הביקורת יביא לשיבוש פעולת הרשות. עוד הדגיש בית המשפט כי אין בפרסום – המחויב מכוח הדין – כל פגיעה באמון שבין המבקר הפנימי לממונה עליו. אשר לחשש מפני הימנעות העובדים משיתוף פעולה עם המבקר הפנימי, לנוכח צפי פרסום הדוח, הטעים בית המשפט כי כל עובד מוחזק כאדם ישר החפץ בשיפור המערכת, והא ראה שעובדי המדינה משתפים פעולה עם מבקר המדינה בלא מורא. בדומה קבע בית המשפט כי אין לחשוש מהשפעת הפרסום הצפוי על אופן כתיבת הדוח על ידי המבקר.

ג אשר לחריג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע – שעניינו "מידע בדבר דיונים פנימיים וכו'" – קבע בית המשפט כי על הרשות לנהוג גם כאן בסבירות ובמידתיות, וכי לא הרי מקרים שבהם מטרת ההתייעצויות הפנימיות להתכונן להליך משפטי או להציג עמדה כלפי חוץ, שאז יש אינטרס בחיסיון, כהרי התייעצות פנימית כללית, שאיננה בבחינת הכנה להליך משפטי, שאז נדרשת חשיפת המידע.

ד 5. יתרה מכל אלה, בית המשפט הדגיש כי אף לו היה מקבל את עמדת המערערת באשר לתחולת איזה מבין החריגים הקבועים בסעיף 9 לחוק חופש המידע, עדיין היה פוסק, מכוח סמכותו לפי סעיף 17(ד) לאותו חוק, כי האינטרס הציבורי בגילוי המידע גובר במקרה זה על הטעם לחיסיון. "...ביקורת ראויה לפרסום..." – כך לדעת בית המשפט המחוזי – "...וזה חלק ניכר מכוחה ועוצמתה" (עת"מ (י-ם) 454/02 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' משרד התחבורה [36], 20.5.2004). כך בעניין כל דוח ביקורת פנימית, וכך במיוחד במקרה דנן, שבו מדובר בדוח העוסק בבטיחות הציבור, ואשר קיים עניין רב בגילוי. בהקשר זה קבע בית המשפט כי אין בסעיף 9(ה) לחוק הביקורת הפנימית כדי לאסור על פי דין את גילוי המידע.

מטעמים אלה כולם הורה בית המשפט על גילוי דוח חקירת תאונות. אשר לדוח אגף יחסים בין-לאומיים קבע בית המשפט כי הנימוק שהוצג על ידי המערערת לאי-מסירתו (קרי שהעותרת אינה זקוקה לו) – לאו נימוק הוא, ומשלא הוצגה מניעה על פי חוק חופש המידע יש לגלות גם את הדוח הזה. בית המשפט התיר למערערת למסור את הדוחות תוך מחיקת שמותיהם של מי שעלולים לדעתה להיפגע, ובלבד שבמקביל תוגש לבית המשפט בקשה מנומקת למחיקת אותם שמות, המשיבה תגיש תגובתה, ובית המשפט יפסוק בעניין.

הטענות בערעור

6. המערערת עומדת על מהותו של מוסד מבקר הפנים – המייחדת אותו ממוסד מבקר המדינה ומבקר העירייה – לאמור, היותו בבחינת כלי עזר ניהולי פנימי למנהל הגוף המבוקר. המבקר הפנימי, לדברי המערערת, הוא חלק מהגוף המבוקר, גורם פנימי שנועד לשפר את פעולתו מתוכו ולשרת את הנהלתו. המערערת עומדת על ההבדלים המשמעותיים בין מבקר המדינה – שהוא גוף עצמאי ובלתי תלוי, האחראי כלפי הכנסת והציבור בכללותו, מקיים ביקורת חיצונית על גופים ציבוריים ומפרסם את ממצאיו ברבים, על פי האמור בחוק-היסוד המסדיר את פעולתו; לבין המבקר הפנימי, ש"קהל היעד" שלו הוא הגוף המבוקר והנהלתו, וכל יכולתו לתפקד תלויה בממונה שלו, המאשר את תכנית עבודתו ורשאי לשנותה ולהטיל עליו משימות נוספות, וכן חולש על המשאבים העומדים לרשותו. לכן, כך סבורה המדינה, חוק הביקורת הפנימית קובע כי דוח המבקר יימסר לממונה עליו ולשר או למנכ"ל הגוף הציבורי. גם מבקר העירייה, המשמש לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] את מועצת העירייה, איננו דומה, לדעת המערערת, למבקר הפנימי. לאור כל אלה סבורה המערערת כי פרסום גורף של דוחות הביקורת הפנימית יגרע משיתוף הפעולה של הגוף המבוקר עם המבקר, יפגע ביחסי האמון שבין המבקר לממונה, ישפיע על אופן כתיבת הדוח ועל הנושאים שיעמדו לביקורת ויפחית את האפקטיביות של הליך הביקורת.

המערערת סבורה, כי ההצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית מתיישבת עם עמדתה שלה, שכן היא מעניקה – כחריג לכלל של סודיות ביקורת הפנים – שיקול דעת לגורם בכיר בארגון אם לפרסם את הדוח כולו או מקצתו. לא הרי זה – כך טוענת המערערת – כהרי הגילוי הגורף ואף חובת הפרסום שנקבעו בפסק הדין של בית משפט קמא. מכל מקום, כך מדגישה המערערת, הצעה זו אינה עומדת עוד על הפרק. המערערת מציינת כי בחסיון דוחות הביקורת הפנימית אין כדי לשלול גילוי מידע ומסמכים, הכול לפי הוראות חוק חופש המידע.

7. המערערת שבה וגורסת כי דוחות ביקורת הפנים באים במסגרת החריגים הקבועים בסעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(4) לחוק חופש המידע. אשר לסעיף 9(ב)(1) טוענת המערערת כי אין מקום להחיל בגדרו את מבחן הוודאות הקרובה, המרוקן אותו מכל תוכן, אלא את המבחן של "חשש סביר לתפקוד התקין של הרשות". אשר לסעיף 9(ב)(4) טוענת המערערת כי דוח המבקר הפנימי בא בגדר הסעיף בהיותו חלק מתהליך עבודת המטה וקבלת ההחלטות בתוך הארגון. סעיף זה נועד, כך לדעת המערערת, ליתן לרשויות הציבור מידה של הגנה מפני התערבות חיצונית בשעה שהן מצויות במהלך גיבוש מדיניות וקבלת החלטות, ואף לאחר מכן, וזאת כדי לעודד דיון פתוח וכן. המערערת מביאה פסקי דין התומכים, לשיטתה, בעמדתה, ומציינת כי בעקבות הפסיקה שקבעה כי יש לגלות דוחות בקרת פנים בבית חולים, שונה החוק ונקבע חיסיון לדיוניהן של ועדות בקרה ואיכות במוסדות רפואיים ולמסקנותיהן.

המערערת מציינת כי אמנם בחוק נקבע שדוח מבקר פנימי ישמש ראיה בהליך משמעותי, אולם זהו לדידה חריג לכלל בדבר אי-גילוי, שמטרתו לשרת את מטרת ביקורת הפנים על ידי מתן אפשרות לגוף הציבורי להתמודד עם הפרות משמעת ואי-תקינות בקרבה. זאת ועוד, המדינה מדגישה כי ניתן לקיים את ההליך המשמעותי בדלתיים סגורות, בין היתר לשם "הגנה על פעולתו התקינה של שירות המדינה". לטענת המדינה, סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע נועד לאפשר גילוי במקרים ספציפיים שבהם האינטרס הציבורי גובר על עילת החיסיון, ואילו בענייננו לא נערכה על ידי בית משפט קמא בדיקה ספציפית כזו. עוד גורסת המערערת כי מחיקת השמות מן הדוחות מצויה בתחום שיקול הדעת הנתון לה בחוק, וכי אם המשיבה אינה שבעת רצון מכך, עליה לפנות לבית המשפט בעתירה מינהלית, והנטל בעניין זה מוטל עליה.

8. המערערת מסכמת אפוא וטוענת כי הכלל בכל הנוגע לדוחות של ביקורת פנימית צריך להיות מניעת גילוי, ואילו רק במקרים מיוחדים, שבהם יש אינטרס רב בגילוי, יש להתירו. המערערת סבורה כי לא קיים אינטרס כזה בכל הנוגע לדוחות הספציפיים שגילויים מתבקש כאן. המערערת מדגישה כי במקרה זה הלקחים העולים מן הדוחות הופקו, והמסקנות ייושמו ברובן. עוד מציינת המערערת כי מבקרי פנים במשרדי ממשלה מגבשים בימים אלה תורת עבודה שתאפשר חשיפה מבוקרת של ממצאיהם תוך איזון בין האינטרסים המתנגשים.

המשיבה, מצדה, סבורה כי יש לדחות את הערעור ולהותיר על כנו את פסק הדין של בית המשפט המחוזי.

דין הערעור בעיקרו להידחות, בכפוף לתיקון פסק דינו של בית המשפט המחוזי כמפורט להלן.

חוק חופש המידע

9. חוק חופש המידע, אשר נחקק בשנת 1998, מצטרף לדברי חקיקה דומים במדינות אחרות שהעלו על נס את העיקרון בדבר חופש מידע (ראו למשל: בארצות הברית – The Freedom of Information Act, משנת 1966; בקנדה – The Access to Information Act, משנת 1982). החוק קובע, כבר בסעיף 1 שבו, את כלל היסוד בדבר חופש מידע: "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה". החוק מורה לכל רשות ציבורית למנות מקרב עובדיה ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, וקובע הסדרים לטיפול בבקשות לקבלת מידע.

החוק העמיק נעיצתה של יתד חופש המידע בשיטתנו. אולם היתד, כך שנינו, הייתה מונחת זה מכבר. כדברי השופט מ' חשין באחת הפרשות: "ענייננו עתה נסב על פירוש הוראות אלו ואחרות בחוק חופש המידע, ואולם זאת נדע ונזכור, כי עקרון חופש המידע במשמעותו הגרעינית היה קיים עוד קודם להיות החוק" (עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה (להלן – פרשת הוצאת עיתון "הארץ" [1]), בעמ' 469). השופט מ' חשין הביא שם מדבריו של השופט ויתקון בבג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון [2], וראוי כי נחזור ונביאם כאן:

"...לדעתי, כל שאלתו של יושב ראש ועדת השומה: היכן האסמכתה בחוק המקנה לאזרח זכות לעיין בחומר שבידו? אינה במקומה. נהפוך הוא: מן הדין לשאול, היכן האסמכתה בחוק 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.

...

סבורני איפוא שהעותר צדק בדרישתו לא רק מכיון שזכותו לעיין במסמכים נובעת מהוראות החוק, אלא – ובעיקר – מכיוון שהשכל הישר וההגינות האלמנטרית ביחסי ציבור בין שלטון ואזרח מחייבים מסקנה זו... רק מנימוקים כבדי משקל יכולה הרשות לטעון חיסוי למסמך מסויים, והטוען חיסוי – עליו הראיה" (שם, בעמ' 71-72).

ראו גם: ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ [3],  
בעמ' 796; ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע [38], השער הראשון.

א

10. חוק חופש המידע בא אפוא ועיגן ביתר שאת זכות אלמנטרית זו של בני הציבור. התפיסה המשתקפת בחוק, של חופש מידע ושל נגישות למידע, משתלבת היטב בעולם המודרני. אכן, בימינו מקורות המידע הם בלתי נדלים, ותפוצתם חובקת כול. מרבית בני האדם נחשפים מדי יום ביומו לשטף של מידע. בביתו פנימה ובכל אשר ילך צפוי אדם להיות שותף – מי יותר ומי פחות – ב"תעשיית המידע" הסובבת אותו (ראו בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש-עיריית ירושלים [4]). הדיונים שהתקיימו בעבר בעניינים שונים הנוגעים להגבלות על תפוצת מידע ועל אפשרויות החשיפה לו נדמים היום, בהקשרים מסוימים, אנכרוניסטיים ובלתי רלוונטיים. לא אחת מידע שחשיפתו נחסמת באפיק אחד מתגלה רגע לאחר מכן (ואף לפני כן) באפיק אחר. ואם כך היום – נקל לשער מה יהא בעתיד הקרוב והרחוק. הרצון לדעת הוא טבע האדם. זהו רצון חובק כול ואין לו גבולות מדיניים, חברתיים וגאוגרפיים. הטכנולוגיה המתפתחת משרתת את השאיפה הזו. האינטרנט החופשי מכל מוסרות – יוכיח.

ב

ג

ד

שיטת משפט אפקטיבית מכירה בכך שתפקידה איננו רק להסדיר את החיים בחברה שבה היא פועלת, אלא גם, במקרים מתאימים, להתאים את עצמה להתפתחויות המתחוללות בחברה. אני סבור כי בסוגיה שבה אנו עוסקים אל לו למשפט להיות מרחיק, ואל לו לנתק עצמו מן המציאות העכשווית. מן הראוי לשוות עניין זה לנגד עינינו בבואנו לפרש את חוק חופש המידע.

ה

עם זאת גם בעולם המודרני הגישה למידע לעולם אינה יכולה ואינה צריכה להיות מוחלטת. הדין בעניין זה – והפסיקה המפרשת אותו – נדרשים לאזן בין אינטרסים חשובים – מקצתם מושכים לכיוון הרחבת הנגישות למידע, ומקצתם לכיוון ההצרה.

אינטרסים וזכויות ביסוד חופש המידע

ו

11. חופש המידע נועד להגשים כמה אינטרסים עיקריים: ראש וראשון להם הוא האינטרס בדבר חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת (ראו א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" [39], בעמ' 97-98). חירות הביטוי היא "ציפור נפשה" של הדמוקרטיה – זכות יסוד שהיא גם עקרון-על בכל משטר דמוקרטי (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר-הפנים (להלן – פרשת קול העם [5]); בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל [6], בעמ' 398; בג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים (להלן – פרשת חברת סטיישן פילם [7]), בעמ' 675). חופש הביטוי נמנה

ז

א עם חירויות היסוד של האדם בישראל, וניתן לומר עליו כי ניצב הוא בנדבך העליון של זכויות היסוד, שהרי "בלא דמוקרטיה אין חופש ביטוי, ובלי חופש ביטוי אין דמוקרטיה" (בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות [8], בעמ' 433). חופש הביטוי נתפס כזכות יסוד עוד בטרם חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (פרשת קול העם [5]). נאמר עליו כי הוא "...חלק בלתי נפרד מהאתוס המשפטי שלנו" (דברי הנשיא ברק בע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית [9], בעמ' 201). כיום אין עוד חופש הביטוי בבחינת זכות יסוד שאינה כתובה עלי ספר – מדובר בזכות חוקתית מוגנת (ראו למשל ע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר [10]).

ב חירות הביטוי היא למעשה שם קוד ל"אגד של זכויות" (ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא [11], בעמ' 861). "להגשמת חירות זו דרושות זכויות נוספות המאפשרות לאזרח לבטא את דעותיו ואשר בלעדיהן הופך חופש הביטוי לאות מתה" (בג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור [12], בעמ' 9; ע"פ 7528/95 הלל נ' מדינת ישראל (להלן – פרשת הלל [13]), בעמ' 95). אחת מן הזכויות המרכזיות הנגזרות מחופש הביטוי היא הזכות לדעת ולהיחשף למידע. אין לכם חופש ביטוי בלא זכות לדעת, ואין לכם זכות לדעת בלא חופש מידע. כדברי 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 (ראו בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור (להלן – פרשת כהנא [14])). "בהיעדר אמצעים נאותים לאיסוף מידע נפגע מימוש עקרון חופש הביטוי" (בג"ץ 6218/93 ד"ר כהן, עו"ד נ' לשכת עורכי הדין [15], בעמ' 540). עמד על כך השופט מצא בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים (להלן – פרשת ציטרין [16]), בעמ' 673:

א "זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזריו המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי, שכמאמרו של השופט אגדנט... מהווה 'זכות עילאית' בשיטתנו. אכן, בלא היכולת להחליף דעות, להפיץ ידיעות ולקבלן, אין חופש הביטוי יכול להתממש... וכשם שהשמירה על חופש הביטוי מהווה ערובה ראשונה במעלה לקיומו של התהליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות יסוד אחרות... כך אף כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה הנאי להגשמתו של חופש הביטוי".

ב הגשמת התכליות העומדות ביסוד חופש הביטוי מחייבת אפוא הכרה בזכות רחבה לדעת, ובעקבות זאת – הכרה בזכות גישה רחבה למידע. חופש המידע הוא חיוני לקיום שוק רעיונות יעיל, ועל כן חיוני הוא לגילוי האמת. חופש המידע הוא חיוני להגשמתו העצמית של האדם, לעיצוב אישיותו ולמימוש זכות הבחירה שלו. חופש המידע הוא

א כלי הכרחי להגשמת המשטר הדמוקרטי (ברק, במאמרו הנ"ל [39], בעמ' 96-98).  
"החלפה חופשית ולא מוכתבת מהשלטון, של מידע, דעות והשקפות, תוך ניסיון  
לשכנוע הדדי, היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, המבוסס על שלטונו של  
העם, על-ידי העם, למען העם. רק בדרך זו ניתן להבטיח, כי כל יחיד בחברה יקבל את  
מירב הנתונים הדרושים לו לשם קבלת החלטות בעניין משטר ושלטון. זרימה חופשית  
זו של דעות מאפשרת שינוי סדיר במבנה הכוחות המקיים את השלטון" (דברי הנשיא  
ברק בפרשת כהנא [14], בעמ' 274; ראו גם דברי הנשיא שמגר בבג"ץ 372/84 קלופר-נוה  
נ' שר החינוך והתרבות [17], בעמ' 238). זרימת מידע היא תנאי בלעדיו אין לגיבוש דעות,  
וממילא – תנאי שאין בלתו למימוש המשטר הדמוקרטי. "רק בדרך זו הוא יוכל ליצור  
לעצמו דעה עצמאית ככל האפשר על אותן שאלות העומדות ברומו של עולם החברה  
והמדינה, שההכרעה עליהן נתונה בסופו של דבר בידי, בתוקף זכותו לבחור את  
מוסדות המדינה" (דברי השופט לנדוי בבג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי  
[18], בעמ' 2415). אין ספק אפוא כי "שיטת הממשל הדמוקרטית ניוונה מכך – ואף  
תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים  
המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט. על-כן יש הרואים בזרימה  
החופשית של המידע מעין מפתח לפעולתה של המערכת הדמוקרטית כולה..." (דברי  
הנשיא שמגר בבג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור [19], בעמ' 378).

ב 12. זכותו של הציבור לחופש גישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור באה  
לקדם את תרבות השלטון: "קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון  
חיונית היא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון; וידיעתן של  
רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצדה ליתר סדר ומשטר ותרתיע אותן  
מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי" (פרשת הוצאת עיתון "הארץ" [1],  
בעמ' 471). חופש המידע מבטיח את שקיפות פעולתו של השלטון ואת העמדתו "באור  
השמש". מכאן הגישה כי חופש המידע הוא תנאי הכרחי לקיום ביקורת על השלטון,  
כמו גם לאמון הציבור בשלטון:

ג "ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת  
חשיבות ראשונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על  
פעולת הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אמון הציבור ברשויות  
עצמן" (פרשת ציטרין [16], בעמ' 673).

ד 13. זאת וגם זאת: חובתה של הרשות להעמיד לעיני הציבור את המידע שברשותה  
נגזרת ממעמדה של הרשות כנאמן, ולעניינו – כנאמן המחזיק במידע בנאמנות בשביל  
הציבור כולו: "...מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו

א של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור – עבור הציבור ולמען הציבור – וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים מִשָּׁל ירשה אותו מאבותיה" (פרשת הוצאת עיתון "הארץ" [1], בעמ' 471; פרשת הלל [13]. ראו גם: בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה [20], בעמ' 840; ברק, במאמרו הנ"ל [39], בעמ' 98-99). לא בכדי אמר שר המשפטים כי החוק "...מחייב גם שינוי קונצפטואלי בנשמה של עובד הציבור" (ד"כ 174 (תשנ"ח) 7214), ובמבוא להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997 נכתב כי "הזכות למידע הוכרה למעשה בפסיקה; ואולם בפועל נראה כי לציבור לא ניתנה מידה ראויה של גישה למידע שבידי הרשויות, וכי קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו" (בעמ' 397). על הפסיקה המפרשת את החוק לסייע ב"מהלך השקיפות" שבא החוק להוביל (על הפער בין המצוי לרצוי בעניין חופש המידע ראו גם ה' סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" [40]).

ב חופש המידע באשר לדוחות של ביקורת פנימית

ג 14. בענייננו באים השיקולים האמורים העומדים ביסוד חופש המידע לידי ביטוי מובהק. גילוי דוחות של ביקורת על גוף שלטוני מקיים את זכות הציבור לדעת ואת חופש הביטוי; הוא מגשים את האינטרסים בדבר גילוי האמת והגשמה עצמית של הפרט; הוא מממש את עקרון שקיפות פעולתו של השלטון ומקדם את תרבות השלטון; הוא משפר את אמון הציבור ברשויות הציבוריות; הוא עולה בקנה אחד עם העיקרון שלפיו אין לה לרשות הציבורית משלה ולא כלום – כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן. על חשיבות פרסומם ברבים של ממצאי ביקורת המתבצעת בגוף שלטוני עמדה השופטת פרוקצ'יה, בציינה:

ד "פרסומם בציבור של מימצאי ביקורת המתבצעת בגוף שלטוני הוא עניין חיוני כחלק מזכות הציבור לדעת וכנגזר מזכותו לקבל דין וחשבון על אודות מהלכי תפקודו של מוסד ציבורי. ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על מימצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורתו. על-כן פרסום דוח הביקורת הוא תנאי הכרחי לאמון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו" (בג"ץ 7805/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים – להלן – פרשת אלוני [21]), בעמ' 605).

ה אין ספק כי חשיפתם של ממצאי ביקורת – ובכלל זה ביקורת פנימית – היא זרז ותמריץ ליישום מסקנותיו של המבקר. לא אחת הדרך היחידה להוציא לאור מחדלים



א וכשלים ברשות ציבורית היא באמצעות פרסום דוח המבקר הפנימי. אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר – כך לימדנו השופט ברנדייס – וכלל זה נכון במיוחד בהקשר הנדון. הביקורת היא ביקורת פנימית – כשמה כן היא – אולם במה דברים אמורים? בראש ובראשונה, בכך שהביקורת נעשית על ידי גורם מתוך הארגון, ולא על ידי גורם חיצוני. הביקורת הפנימית "...[עניינה ביצוע פעולות בדיקה והערכה בלתי תלויה בתוך הארגון עצמו במטרה לבחון את אופן תפקודן של מערכות הניהול שלו]" (פרשת אלוני [21], בעמ' 589). ההנחה היא כי "...היכרות יסודית עם הארגון המבוקר, מבנהו ותפקודו היא כלי מרכזי במסגרת יכולתו של המבקר למלא בהצלחה את תפקידו על-פי החוק" (בג"צ 5682/02 פלוני נ' ראש-ממשלת ישראל (להלן – פרשת פלוני [22]), בעמ' 92). אולם אין בהיותה של הביקורת פנימית כדי ללמד כי הביקורת "שייכת" לארגון, ולו בלבד, וכי לציבור אין כל עניין בה או ביישום מסקנותיה. אדרבה, העניינים שהמבקר הפנימי עוסק בהם הם מטיבם כאלה שלציבור עניין רב בידיעתם.

ב תכליתו של חוק הביקורת הפנימית הייתה כי בכל "גוף ציבורי" (כהגדרתו בסעיף 1) תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי (סעיף 2), שתפקידו – כאמור בסעיף 4 לחוק – הם אלה:

ד "א) המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר –

- ה (1) אם הפעולות של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות, מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החסכון והיעילות, ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן;
- ו (2) אם מקוימות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי;
- ז (3) את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, ובכלל זה את הנהלת החשבונות שלו, וכן את דרכי שמירת הרכוש, והחזקת הכספים והשקעתם;
- ח (4) אם ההחלטות בגוף הציבורי נתקבלו על פי נהלים תקינים;
- ט (5) אם הגוף הציבורי הוא גוף מבוקר כאמור בפסקה (1) או (3) להגדרת גוף ציבורי שבסעיף 1 (להלן – גוף מבוקר) – את תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה".

לנוכח מהות העניינים הנבדקים על ידי מבקר הפנים ברי כי לציבור עניין רב בידיעה על ממצאיו וביקורת ציבורית על כך שמסקנותיו מיושמות. אכן, מבקר הפנים פועל בשם הציבור כולו. עמד על כך הנשיא ברק בפרשת פלוני [22], בעמ' 93:

"חשיבותו של תפקיד המבקר – ומינוי ראוי שלו – מתבקשים גם בשל זכותו של הציבור לדעת על פעולת הרשות ותקינות תפקודה (בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש-עיריית קריית ביאליק, בעמ' 415). זכות זו מוגשמת, בין היתר, על יסוד בדיקה של הרשות וביקורת שלה על-ידי גורם בלתי תלוי, המדווח על מימצאיו ועוקב אחר יישום המלצותיו. על-כן חשיבותו של מוסד הביקורת הינה גם בפיקוח והשמירה על היעילות ושלטון החוק לא רק בעיני הגוף המבוקר עצמו אלא גם בשם הציבור כולו. עבודת הביקורת באה לוודא כי לא ייעשה שימוש לרעה בכוח הרב הנתון לרשות, וכי היא אכן תפעל למימוש מטרותיה (י' זמיר 'הביקורת הפנימית והמינויים הפוליטיים')" (ההדגשות שלי – א' ר').

בדומה, אמרה השופטת ביניש בבג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש-עיריית קריית ביאליק [23], בעמ' 415:

"על חשיבותה ועל תפקידה של הביקורת בכל גוף שלטוני דמוקרטי אין צורך להרחיב את הדיבור. הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה עליו לפעול בגלוי, תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה, והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת".

15. ודוק: מבקר הפנים הוא אמנם אורגן בהנהלת הגוף הציבורי. הממונה על המבקר הפנימי במשרד ממשלתי הוא השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי או מנהל יחידה (סעיף 5 לחוק הביקורת הפנימית), ועל פי סעיף 5(ה), "מבקר פנימי ישא באחריות הישירה בפני הממונה עליו לפי סעיף זה". על המבקר הפנימי להגיש לממונה עליו דין וחשבון על ממצאיו (סעיף 6), וכן עליו להגיש לאישורו של הממונה הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית, וזה האחרון צריך לאשרה, בשינויים הנראים לו. כמו כן השר הממונה על משרד ממשלתי, יושב ראש דירקטוריון או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון וכן הממונה רשאים להטיל על המבקר הפנימי משימות של ביקורת פנימית נוספות על אלה הקבועות בתכנית העבודה (סעיף 7). אולם עם כל אלה המבקר הפנימי הוא אורגן בלתי תלוי, עצמאי ואובייקטיבי. "אף שמבקר הפנים משמש אורגן בהנהלת הגוף הציבורי, הוא אמור להפעיל את סמכויות הביקורת

באורח עצמאי ובלתי תלוי, וניתנות לו הגנות לצורך כך במילוי תפקידו... (פרשת אלוני [21], בעמ' 589). יש להקפיד "על מינויו של מבקר שיהיה עצמאי, בלתי תלוי ושאינו מצוי במצב של ניגוד עניינים... אכן, יכולתו של המבקר למלא את תפקידו קשורה קשר הדוק ליכולתו לפעול תוך כדי אי-תלות ונייטרליות" (פרשת פלוני [22], בעמ' 92).

לשם ביצור מעמדו של המבקר הפנימי ושמירה על אי-תלותו קובע החוק הוראות שונות, ובכלל זה מוקנות למבקר סמכויות נרחבות בתחום הגישה למידע, למסמכים ולנכסים של הגוף המבוקר (סעיף 9). החוק מחייב את הנהלת הגוף הציבורי לקיים דיון בממצאים המעוגנים בדוח המבקר הפנימי (סעיף 6א). עוד קובע חוק הביקורת הפנימית, בסעיף 12 שבו, כי כהונתו של מבקר פנימי לא תופסק שלא בהסכמתו לפני תום התקופה אשר לה נתמנה, והוא לא יושעה מתפקידו אלא באישור הגורמים הקבועים בחוק, ובאשר למשרדי הממשלה – נציב שירות המדינה.

שניות דומה – היות המבקר הפנימי חלק מן הארגון אך עצמאי, אובייקטיבי ובלתי תלוי במילוי תפקידו המקצועי – ניתן למצוא גם לגבי מבקר העירייה (ראו פרשת אלוני [21] וכן הדיון להלן). ניתן לגרוס כי דווקא אותה שניות, הנובעת מהיות המבקר הפנימי גוף עצמאי בתוך הארגון המבוקר, מחייבת שלא ליצור חציצה אטומה בין הציבור לבין הליכי הביקורת הפנימית.

16. עולה מן האמור כי אין מקובלת עליי העמדה הגורפת העולה מדברי המערערת, כי המבקר הפנימי הוא לא יותר מכלי עזר בידי הנהלת הגוף המבוקר – "כלי ניהולי" גרדא – והציבור, מבחינתו, צריך "להסתפק" בביקורת החיצונית של מבקר המדינה. מטרת הביקורת הפנימית, ללא ספק, היא לסייע להנהלת הרשות הציבורית לשפר את תפקודה ואת השירות שהיא מעניקה לאזרחיה, אך מטרה זו היא הנותנת שלציבור עניין רב בהיחשפות לממצאי הביקורת ובפיקוח על יישומן. גם הדיכוטומיה שיוצרת המערערת – מבקר המדינה כגוף עצמאי הפונה לכנסת ולציבור, מבקר הפנים ככלי ניהולי הפונה לגוף המבוקר ולהנהלתו – אינה נראית לי, למצער בניסוח החד שבה היא מוצגת. מבקר המדינה הוא אכן גוף חיצוני עצמאי ובלתי תלוי, אולם כפי שצינו לעיל, גם מבקר הפנים, לצד היותו אורגן בגוף המבוקר, זוכה לעצמאות ולאי-תלות – אמנם פחותה. הטענה המשתמעת מסיכומי המערערת – כאילו המבקר הפנימי, בשינוי חד ממבקר המדינה, איננו עצמאי כי אם תלוי לגמרי בהנהלת הגוף המבוקר – סותרת את הוראות החוק, את הפסיקה ואת מהות התפקיד.

מבקר המדינה הוא "מבקר-על", שביקורתו חובקת תחומים רבים אך מן הסתם אינה יכולה לכסות הכול-מכול-וכול. זוהי לרוב ביקורת המופנית לנושאים מערכתיים ורחבים בהיקפם. לעומת זאת מבקר הפנים הוא מבקר "ספציפי". הוא מכוון את כל חצי ביקורתו

כלפי הארגון שבמסגרתו הוא פועל. חלק מתפקידו הוא להשלים, במישור הפרטני, את שמבקר המדינה אינו יכול, לנוכח מהות תפקידו ולאור היקף הנושאים הבלתי נדלה, לבצע. מבקר הפנים גם אחראי לבדוק כי ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה – מטופלים. כך יוצא שהביקורת ה"חיצונית" והביקורת ה"פנימית", יותר משהן נבדלות זו מזו, הן משלימות זו את זו ופועלות זו בצד זו. "הביקורת – בין החיצונית ובין הפנימית – שמה לה למטרה לבחון את אופן התנהלות המערכות על-פי נורמות המגדירות אמות מידה למינהל תקין, טוהר מידות, יעילות, מקצועיות, חיסכון וכיוצא בכך. עיקרה של הביקורת הוא בבחינת נתוני המציאות אל מול אמות המידה הראויות תוך קביעת מימצאים, הסקת מסקנות והפקת לקחים..." (פרשת אלוני [21], בעמ' 588). ברי אפוא כי מתן חיסיון לדוחות הביקורת הפנימית יותר תחומי ביקורת נרחבים מחוץ לטווח הראייה של עין ציבור: הביקורת ה"מערכתית" של מבקר המדינה אמנם תפורסם ברבים (מתוקף ההוראה המפורשת בסעיף 12 לחוק-יסוד: מבקר המדינה), אולם הביקורת ה"פרטנית" של מבקרי הפנים לא תיודע.

17. עד כאן באשר ליחס שבין הביקורת הפנימית לבין הביקורת החיצונית של מבקר המדינה. ואשר לזיקה שבין הביקורת הפנימית לבין הביקורת ברשויות המקומיות: לענין דוחות מבקרי העירייה קובע סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש) כי "לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור". מכלל לאו אתם שומעים את ההן, כלומר כי בחלוף המועד להגשת הדוח ניתן לפרסם דוח של מבקר עירייה אף בלא אישור כאמור בסעיף (הוראה דומה מצויה בסעיף 145ו(ו) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950).

המערכת מבקשת כאמור ליצור הבחנה בין מבקר עירייה לבין מבקר פנים במשרד ממשלתי – שזה הראשון אחראי כלפי מועצת העירייה כגוף המחוקק בעירייה (בדומה למבקר המדינה), ואילו השני אחראי כלפי הנהלת הגוף המבוקר. דא עקא, שהניסיון להבחין בין זה לבין זה בכל הנוגע לעניינינו נראה במידה רבה כניסיון טכני ומאולץ, וספק אם יש לו בסיס איתן להישען עליו. התפקידים והסמכויות של שני "סוגי המבקרים" הם דומים (ראו סעיפים 170א, 170ב לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיפים 145ד, 145ה לצו המועצות המקומיות (א); סעיפים 4, 9 לחוק הביקורת הפנימית), ומבחינה מהותית הדמיון בין השניים הוא רב. צו המועצות המקומיות (א) עצמו מכנה את מבקר המועצה – "מבקר פנימי" (סעיף 145א(א)). לא בכדי אפוא התייחסה השופטת פרוקצ'יה לביקורת בעירייה כ"ביקורת פנים", הנבדלת מן הביקורת החיצונית של מבקר המדינה. השופטת פרוקצ'יה הדגישה (בפרשת אלוני [21], בעמ' 590) כי בשונה מן

א הביקורת החיצונית המבוצעת על ידי מבקר המדינה, "...העוסקת בנושאים כלליים  
בחתך רחב ורחב ובמחזוריות המשתרעת על פני שנים", "...מתמקדת בעניינים שיש  
בהם מימד ציבורי כללי", והיא "...חיצונית לרשות המקומית ועצמאית לחלוטין...", הרי  
שביקורת הפנים ברשות המקומית מקיימת "...ביקורת רציפה ופרטנית על פעולות  
הרשות" והיא "...אורגן של הרשות המקומית, והדבר מעמיד למבחן יומיומי את  
עצמאותה מהמנגנון שהיא אמורה לבקר ואת איתנותה...". לא מצאנו אפוא טעם  
בבורר להבחין בין דוח מבקר עירייה לבין דוח מבקר פנים במשרד ממשלתי, בכל הנוגע  
לפרסומם ברבים.

ב 18. נשוב עתה לחוק הביקורת הפנימית, וביתר דיוק לשתי הוראות נוספות שבו  
אשר הצדדים חלוקים באשר להשלכותיהן על ענייננו. ההוראות שבהן אנו דוברים  
מצויות בסעיפים 9 ו-10 לחוק הביקורת הפנימית. ראשית – סעיף 9 לחוק, העוסק  
ב"המצאת מסמכים וקבלת מידע", וזו לשונו:

- א (א) "המבקר הפנימי רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע, שברשות  
הגוף שבו הוא משמש מבקר או שברשות אחד מעובדיו, ושולדעת  
המבקר הפנימי דרוש לביצוע תפקידו; מי שנדרש למסור מסמך או  
מידע כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה תוך תקופה הקבועה  
בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- ב (ב) למבקר הפנימי תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר רגיל  
או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תכנית עבודה של עיבוד נתונים  
אוטומטי של הגוף שבו הוא משמש מבקר.
- ג (ג) המבקר הפנימי רשאי להיכנס לכל נכס של הגוף שבו הוא משמש  
מבקר ולבדוק אותו.
- ד (ד) לגבי מידע חסוי על פי דין יחולו על המבקר הפנימי ועל מי  
שהוסמך לקבל את המידע לפי חוק זה המגבלות הקבועות בדין לגבי  
המורשים לקבל מידע כזה.
- ה (ה) בכפוף להוראות סעיף 10 חייב המבקר הפנימי לשמור בסוד כל  
מסמך ומידע שהגיעו אליו עקב מילוי תפקידו, זולת אם הגילוי נחזק  
למילוי תפקידו כנדרש בחוק או אם הגילוי נדרש על פי כל דין.
- ו (ו) "...".

סעיף 9 קובע אפוא הוראות בנוגע לגישתו הרבה של מבקר הפנים למידע, למסמכים ולנכסים של הרשות הציבורית, ובד בבד קובע הסעיף חובת סודיות מצד המבקר הפנימי בנוגע למידע ולמסמכים שהגיעו אליו עקב מילוי תפקידו. אין ספק כי סעיף זה אינו בא לשלול את הכללים בדבר חופש המידע בכל הנוגע לדוח מבקר הפנים. סעיף 9(ה) דובר בחובתו של המבקר הפנימי שלא לחשוף מידע ומסמכים שהגיעו אליו בעת מילוי תפקידו. אין בכך כדי למנוע מן הממונה על חופש המידע (ומבית המשפט), בשוקלו את כל השיקולים שלעניין, לאפשר גילוי של ממצאי הדוח של המבקר, שממילא אינם "כל מסמך ומידע שהגיעו אליו [אל המבקר] עקב מילוי תפקידו". אינני רואה סתירה חזיתית בין חובת הסודיות של מבקר הפנים, שאינו אמור לעשות במידע ובמסמכים המגיעים אליו דבר פרט לגיבוש ממצאיו, מסקנותיו והמלצותיו, לבין חובתו של הממונה (ושל בית המשפט), מתוקף חוק חופש המידע, לבחון בקשה לגילוי דוח המבקר – כולו או חלקו – על פי כל השיקולים הנוגעים לעניין. לא למותר להסב את תשומת הלב לכך שסעיף 9(ה) מסייג את חובת הסודיות למקרים שבהם "...הגילוי נדרש על פי כל דין", ובכלל זה – חוק חופש המידע.

א

ב

ג

19. סעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית מוסיף וקובע:

- "(א) דו"ח, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר הפנימי במילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.
- (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידו של המבקר הפנימי לא תשמש ראיה בהליך משפטי, אך תהא כשרה לשמש ראיה בהליך משמעתי."

ד

ה

סעיף זה אין עניינו גילוי, כי אם קבילות. "סעיף 10 לחוק הביקורת קובע אי-קבילות (לא ישמשו ראיה) של דו"ח הביקורת הפנימית. אין בהוראה זו, כשלעצמה, כדי ליצור חיסיון מפני גילוי הדו"ח לצד למשפט. אכן, אי-קבילות לחוד וחסיון לחוד. אי-קבילותו של מסמך כראיה אינו מונע גילוי של המסמך..." (דברי הנשיא (אז המשנה לנשיא) ברק ברע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי (להלן – פרשת אזולאי [24]), בעמ' 64, שם דובר בגילוי במסגרת הליך משפטי). המחוקק קבע בסעיף 10 כי דוח הביקורת הפנימי לא יהא קביל בבית המשפט, אולם נפסק כי אין הוראת הסעיף עוסקת בחיסיון ואנו נוסיף – אין היא עוסקת בחופש המידע. די באי-הקבילות – כך נפסק – כדי להבטיח שיתוף פעולה של העובדים עם המבקר הפנימי ולאפשר קיומה של ביקורת פנימית ראויה, ואין לצעוד צעד נוסף – שאין לו כל עיגון בחוק – לעבר אי-גילוי; דווקא גילוי הדוח מגביר את אמון הציבור ברשויות הציבוריות ו"משמש אמצעי חשוב להבטחת הגשמתו של חוק הביקורת" (שם, בעמ' 64). המסקנה היא כי לא ניתן

ו

ז

אלל למוד מסעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית לעניין חופש המידע בכל הנוגע לדוח מבקר פנים. אדרבה, יש ממש בקביעתו של בית המשפט המחוזי כי חתירתה של המערערת לחיסיון גורף של דוחות ביקורת פנימית אינה בהכרח מתיישבת עם הנכונות לחשוף מידע זה בהליך משמעותי, שככלל איננו סגור בפני הציבור.

בבהתחשב בכל האמור לעיל אינני מקבל את עמדתה של המערערת כי חוק הביקורת הפנימית שם את דוח המבקר הפנימי ב"מעצר בית" – הוא ביתה של הרשות הציבורית. אינני סבור כי חוק הביקורת הפנימית שולל את הצורך לבחון את חופש המידע הנוגע לדוחות של ביקורת פנים במשקפי חוק חופש המידע. ממילא גם אין בהוראת "שמירת הדינים" שבחוק חופש המידע (סעיף 20) כדי להשליך על ענייננו.

געד כאן בחנו את שאלת השיקולים התומכים בחופש מידע בכלל ובחופש מידע בעניין דוחות של ביקורת פנימית בפרט. אלא שמקובל עלינו כי חופש המידע בעניין דוחות אלה איננו בלתי מוגבל.

השיקולים אשר מנגד

ד20. אכן, על אף החשיבות הרבה של חופש המידע בנוגע לממצאי הביקורת ברשויות ציבוריות קיימים אינטרסים וזכויות העומדים מנגד. הזכות לחופש מידע, כחלק מחופש הביטוי ובדומה לזכויות היסוד האחרות במשפטנו, היא זכות יחסית (על יחסיות הזכויות ראו למשל בג"ץ 5432/03 ש.י.ן – לשוויון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין [25]). זכות זו אינה עומדת לבדה, ומקום שישנה סתירה בינה לבין זכויות ואינטרסים אחרים – דרוש איזון מתאים. בהקשר זה נפסק, כי:

ה"חוק חופש המידע נועד לאזן בין האינטרסים השונים הכרוכים בגילוי של מידע המצוי בידיה של 'רשות ציבורית' כהגדרתה בסעיף 2 לחוק. נקודת המוצא היא כי 'לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה' (סעיף 1 לחוק). בחוק אמנם פורטו סייגים לחובת הגילוי, ואולם בצדק ציין פרופ' ז' סגל, כי 'תכליתו של החוק – א' מ' היא להנהיג בישראל את 'מהפיכת השקיפות' באשר לפעולת הרשויות הציבוריות' (ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, בעמ' 5) (ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן [26], בעמ' 821-822).

הזכות לחופש מידע עלולה להתנגש עם זכויות יסוד אחרות, כגון הזכות לפרטיות, לכבוד, לקניין ולשם הטוב. במקרים כאלה נדרש איזון "אופקי" בין הזכויות. התנגשות אפשרית אחרת היא עם אינטרסים ציבוריים שונים, כגון ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה, ביטחון הציבור ושלומו של פרט בציבור, תפקודה התקין של הרשות הציבורית וכיוצא באלה. אז נדרש איזון "אנכי" בין הזכות לבין האינטרס הציבורי (ברק, במאמרו הנ"ל [39], בעמ' 101-102). איזונים אלה שאנו דוברים בהם לא באו אלא לבטא את התפיסה כי חופש המידע, עם כל חשיבותו, חייב לעתים לסגת, וזאת כשהגשמתו – המלאה או החלקית – פוגעת בערכים חשובים אחרים. הצורך באיזון של חופש המידע עם זכויות ואינטרסים אחרים לא נעלם מעיניו של המחוקק.

21. ואכן, חוק חופש המידע מונה מצבים שונים שבהם חופש המידע נסוג בפני זכויות ואינטרסים אחרים. כך קובע החוק, בסעיף 8 שבו, רשימה של מקרים אשר בהם הרשות הציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע. מדובר, בעיקרו של דבר, בנסיבות שבהן הטיפול בבקשה או איתור המידע כרוכים בקשיים ממשיים או בהקצאת משאבים בלתי סבירים וכן בנסיבות שבהן המידע פורסם ועומד לרשות הציבור או שהוא מצוי בידי רשות ציבורית אחרת. סעיף 9(א) לחוק מונה סוגים של מידע שהרשות מנועה מלמוסרו. מדובר במידע שגילוי מקים חשש לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה או בביטחון המדינה, בביטחון הציבור או בשלומו של אדם, וכן במידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות או שגילוי אסור לפי כל דין. סעיף 9(ב) לחוק – ובו עיקר בענייננו – מונה רשימה נוספת של פרטי מידע שהרשות אינה חייבת למסור. בין אלה:

"(1) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;

...

(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 בדין;

"...

על סעיפים אלה ביססה המערערת את דחיית עתירת המשיבה לעיון בדוחות. בטרם נבחן את נימוקיה ראוי להשלים את התמונה הנורמטיבית, שכן סעיפים 8 ו-9 לחוק אינם עומדים לבדם (ראו גם ע"מ 1825/02 מדינת ישראל, משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות



א.ב.א. (להלן – פרשת איגוד בתי אבות [27]). סעיף 10 לחוק קובע כי בבואה לשקול סירוב למסור מידע מכוח סעיפים 8 ו-9, על הרשות הציבורית ליתן את הדעת, בין היתר, על עניינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או על בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה. ועל כך מוסיף סעיף 11 לחוק כי מידע הבא בגדר סעיף 9, שניתן לגלותו ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, בהשמטת פרטים, בעריכת שינויים או בהתניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו – על הרשות למסור בהתאם. ואם בכל אלה לא די, בא סעיף 17(ד) לחוק וקובע כי על אף הוראות סעיף 9 בית המשפט רשאי להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין. הרוח המנשבת מן החוק היא אפוא שיש לבחון כבוד ראש בקשה לקבלת מידע מרשות ציבורית, ויש לעשות ככל הניתן כדי לאפשר את קבלת מרב המידע.

המערער סומכת כאמור את עמדתה – כי אין להתיר עיון בדוחות הביקורת הפנימית – על שניים אלה: סעיף 9(ב)(1) לחוק, הדובר במידע העלול לשבש את תפקודה התקין של הרשות, וסעיף 9(ב)(4) לחוק, הדובר במידע פנימי. נבחן סעיפים אלה אחד לאחד.

22. הוראת סעיף 9(ב)(1) – לשונה רחבה וכוללנית. ההוראה מתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע "אשר גילוי עולל לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בצדק נאמר על הוראה זו כי היא "פותחת שער לשיבושה של הזכות לקבלת מידע עצמה" (סגל בספרו הנ"ל [38], בעמ' 199). פרשנות הסעיף צריכה אפוא להתאים עצמה לאמות המידה המנחות את החוק ולעקרונות הכלליים והחוקתיים המקובלים במשפטנו. כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו כי בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי גובר האחרון על הראשונה רק במקום שבו קיימת הסתברות ראויה – לרוב "ודאות קרובה" – לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי (ראו, מבין רבים: בג"ץ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית [28]; בג"ץ 7128/96 תנועת נאמני הר הבית נ' ממשלת ישראל [29]; בג"ץ 2725/93 סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל [30]). כלל זה יפה במיוחד להתנגשות בין חופש הביטוי לבין אינטרסים ציבוריים אחרים (ראו: פרשת קול העם [5]; פרשת חברת סטיישן פילם [7]). הנוסחה שהתגבשה בפסיקה הענפה בנוגע לחופש הביטוי ולמגבלותיו נכונה גם לענייננו. עמד על כך פרופ' ברק, בציינו:

"...האם כל שיבוש בתפקידה של הרשות מצדיק מניעת מסירתו של מידע?  
דומה שהתשובה הינה כי בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק,  
רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות  
קרובה, מאפשר מניעת מידע" (ברק, במאמרו הנ"ל [39], בעמ' 103).

א

ובדומה כתב פרופ' סגל, כי:

"הוראת החוק מצדיקה חיסוי מידע, רק כאשר גילוי עולל 'לשבש' את  
פעולת הרשות. פרשנותה, נוכח תכלית החוק להביא לחשיפת פעולת  
הרשויות הציבוריות, צריכה להיות כזו שרק סכנה בדרגת ודאות גבוהה  
לשיבוש חמור ורציני תוכל להצדיק אי גילוי" (סגל בספרו הנ"ל [38],  
בעמ' 199).

ב

ג

אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית,  
אולם רק מקום שבו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עילה מספקת  
להגבלת חופש המידע כמרכיב של חופש הביטוי. ודוק: מקום שבו ניתן להפחית את  
הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות בלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות  
כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות  
הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם  
בחופש המידע פחותה.

ד

23. הטענה העיקרית של המערערת היא כי חשיפת דוחות ביקורת הפנים תפגע  
בתפקוד הרשות בכלל ובהליך הביקורת הפנימית בפרט. המערערת מעלה בהקשר זה  
כמה טענות משנה: ראשית טוענת המערערת כי מבקר הפנים כפוף לממונה ותפקידו  
מחייב אמון מצד הממונה. פרסום דוחות המבקר יוביל לטענתה לכך ש"סביבת העבודה  
של המבקר הפנימי תגביל את תפקודו... והמבקר הפנימי עצמו יאלץ להיות זהיר  
בממצאיו". המערערת טוענת כי החשש מפני פרסום הדוחות עלול להביא לניתוב  
עיסוקו של המבקר לעניינים שוליים. שנית גורסת המערערת כי פרסום דוחות ביקורת  
הפנים משמעותו הפרת יחסי האמון שבין המבקר הפנימי לבין הממונה וערעור מערכת  
היחסים בגוף המבוקר. שלישיית סבורה המערערת כי פרסום דוחות הביקורת הפנימית  
מעלה חשש לפגיעה במידת שיתוף הפעולה של העובדים בארגון המבוקר עם המבקר.  
ורביעית, לדעת המערערת הפרסום הצפוי של הדוח עלול להשפיע על אופן כתיבתו,  
בעיקר בנושאים רגישים.

ה

ו

ז

אף כי אין לדחות על ספן את ההנחות בדבר השלכות הגילוי על עבודת הגוף המבוקר ומבקר הפנימי, הרי שאין בנמצא נתונים אמפיריים שיכולים ליתן תשובה חותכת בעניין זה, והטענות הן במידה רבה ספקולטיביות. המערערת סבורה כי פרסום הדוחות של המבקר הפנימי יגרע מהאמון הניתן במבקר הפנים, בשיתוף הפעולה עמו ובאפקטיביות של עבודתו. אלא שנראה כי המערערת ממעיטה יתר על המידה במעמדו של מבקר הפנים – הן המצוי ובוודאי הרצוי. כבר אמרנו כי לצד כפיפותו של המבקר הפנימי, בהיבטים מסוימים, להנהלת הגוף המבוקר, הרי שקיימים מנגנונים להגנה על עצמאותו ועל אי-תלותו. למבקר הפנים סמכויות לא מבוטלות אשר נועדו לאפשר לו לקיים ביקורת אפקטיבית ובלתי תלויה על הגוף הציבורי. כבר מנינו את זכותו של המבקר לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע הדרוש לביצוע תפקידו, את זכות הגישה העומדת לו לכל מאגר ולכל נכס של הגוף המבוקר, את חובת הגוף המבוקר לקיים דיון בממצאי הביקורת ואת הכללים הנוקשים בדבר הפסקת כהונתו של מבקר פנימי. יצוין כי אי-מילוי החובות בנוגע למינוי מבקר פנימי ובנוגע להמצאת מסמכים והנפקת מידע למבקר הוא עבירה שדינה קנס (סעיף 15 לחוק הביקורת הפנימית). ועוד יוטעם, כי המבקר הפנימי הוא המכין הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית; הממונה על המבקר הפנימי אמנם נדרש לאשר תכנית זו, והוא רשאי לשנותה ולהטיל על המבקר משימות נוספות, אולם למען הסר ספק יודגש כי על הנהלת המשרד לנהוג בהקשר זה, כמו בכל הקשר אחר, על פי אמות המידה של המשפט המינהלי, ובכלל זה עליה לשקול אך ורק שיקולים ראויים ולקבל החלטות סבירות. לא הייתי רואה צורך להדגיש זאת אלמלא העלתה המערערת את החשש כי אם יותר פרסום של דוחות ביקורת פנים, אזי תוגבל פעילותו של המבקר והוא יופנה על ידי הנהלת המשרד לטפל בעניינים שוליים ונטולי חשיבות, "וזאת על מנת שלא להביא לידיעת הציבור בעיות חמורות במשרד".

24. זאת ועוד זאת: אם נלך צעד נוסף בעקבות טענות המערערת, נמצא כי מבקר פנים שכוחו במותניו ואינו נרתע מליתן ביקורת נוקבת, לעתים כואבת, צפוי להישלח עד מהרה לעסוק בזוטי דברים וימצא עצמו חסר אמצעים ונעדר שיתוף פעולה הדרושים לו לביצוע תפקידו. שהרי קשה לתאר למשל כי פרסום הדוח ברבים – הוא ורק הוא – ירתיע עובדים מלשתף פעולה עם המבקר. ניתן להניח כי אימת המנהל אינה פחותה בדרך כלל מאימת "הציבור", ואם בכל זאת זוכה מבקר הפנים ברגיל לשיתוף פעולה מצד העובדים, יש להניח כי גם האפשרות שהדוח יפורסם לא תעיב על עניין זה, בוודאי כך כאשר יודעים עובדי הציבור כי ניתן תמיד למנוע את הפרסום – כולו או חלקו, ובכלל זה שמות של נוגעים בדבר – אם אכן קיימים טעמים המצדיקים זאת. הסברה כי עובדי הציבור יחרישו וכי הביקורת הפנימית תיעלם אך משום האפשרות שדוח אשר



א השירות הציבורי, שלא בשלו הוא עושה כי אם בשל הציבור. זהו המסר שחוק חופש המידע משגר. למותר לציין כי גילוי ושקיפות הם מרכיב בלעדיו אין לשמירת אמון הציבור בשירות הציבורי. בהקשר זה לא ניתן שלא להזכיר את אותו מסמך שאליו התייחס גם בית משפט קמא, הכולל "הצעה לתיקון (מס' 4) חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992". מדובר במסמך שהוכן לבקשת חבר הכנסת יוסי כץ, יושב ראש ועדת הכנסת, על ידי ארבעה אנשי אקדמיה בכירים בתחום הביקורת הפנימית, ואשר מטרתו, על פי האמור במכתב שנלווה לו, להרים "תרומה של ממש לחיזוק מעמדה של הביקורת הפנימית בישראל, ולשיפור סדרי המנהל בגופים הציבוריים שלציבור עניין בהם".  
ב הנוסח המוצע כולל, בין היתר, כמה הוראות המדגישות ומחדדות את עצמאותו, את אי-תלותו ואת האובייקטיביות של המבקר הפנימי, וכן הוראה העוסקת בפרסום דוח הביקורת הפנימית: "השר, יושב ראש הדירקטוריון או של הגוף המקביל לשל הדירקטוריון, רשאי להתיר פרסומו של דין וחשבון של המבקר הפנימי או חלקים ממנו" (סעיף 9 להצעה). דברי ההסבר לסעיף זה – מאלפים:

ט "המבקר הפנימי חייב על פי סעיף 9(ה) בחוק העיקרי לשמור בסוד כל מסמך ומידע שהגיעו אליו עקב מילוי תפקידו, והוא מנוע מלפרסם את דוחות הביקורת שלו. עם זאת, כאשר מדובר בגוף ששקיפותו לציבור רחבה, כמו משרד ממשלתי או מוסד של המדינה, ראוי שתמצא דרך לפרסם את ממצאי הביקורת של המבקר הפנימי. כדי לשמור על חובת שמירת הסודיות החלה על המבקר הפנימי, ולעתים אף על ממצאי ביקורת מסוימים, ראוי ליתן לגורם בכיר בארגון לפרסם על דעת עצמו ממצאים מתוך דו"ח המבקר, וזאת בצורה מבוקרת ובלא לפגוע בנושאים שחשיפתם לציבור עלולה לגרום נזק רב מן התועלת שבפרסום.

ה יצוין בהקשר זה כי השר לביטחון פנים נוהג לפרסם מדי פעם ממצאי ביקורת של המבקר הפנימי של משרדו".

ו ההצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית עברה גלגולים שונים, ונשמט ממנה הסעיף האמור; הצעת חוק נוספת – הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון) – פרסום דין וחשבון), תשס"ג-2003 – הוגשה על ידי חבר הכנסת אמנון כהן. הצעה אחרונה זו קוראת לפרסום מלא, תמידי ולמעשה בלתי מבוקר של דוחות מבקרי פנים, אולם היא לא צלחה את הליכי החקיקה. אף שיוזמות חקיקה אלה לא התגבשו לכדי חוק חרות, סבורני כי בנסיבות המקרה יש חשיבות לאמור בהן, ובייחוד בזו הראשונה. אכן, הצעתם של ארבעת המלומדים באה להתוות מסלול מוגדר לפרסום דוחות של ביקורת פנימית ביוזמתו ובביקורתו של גורם בכיר בגוף הציבורי עצמו. ההצעה מבקשת ליצור איזון בין

שקיפות וגילוי לבין הצורך לשמור על חסיונם של נושאים מסוימים. משלא אומצה ההצעה, אין בנמצא מסלול סטטוטורי יזום לפרסום שגרתי של ממצאי ביקורת פנימית. עם זאת ישנו מסלול אחר, גם הוא מאוזן ומבוקר, לפרסום ממצאים מסוימים על פי בקשת הציבור. מסלול זה מותווה בחוק חופש המידע. בבואנו לפרש חוק זה נדע כי אנשי אקדמיה ומעשה בכירים בתחום הביקורת הפנימית – ובהם לא אחר מהמבקר הפנימי של משרד התחבורה, שהדוחות מושא הערעור הם יציר כפיו – סבורים כי מנגנון גילוי מבוקר יש בו כדי לתרום לחיזוק מעמדה של הביקורת הפנימית. ועוד נדע, כי ישנם משרדי ממשלה – ההצעה נוקבת במשרד לביטחון פנים – המפרסמים מדי פעם בפעם ממצאים של ביקורת פנימית. ראוי להוסיף ולציין כי נוהג זה, שאומץ במשרד לביטחון פנים, זכה לתמיכה גם מצד ועדת אדם, שישבה על המדוכה בעניין יישום המלצות ועדת קוברסקי בתחום שיפור הביקורת בשירות הציבורי (דוח הוועדה לשיפור הביקורת הפנימית בשירות הציבורי [41]). וכך כתבה הוועדה:

“פעולות המינהל הציבורי, ובמיוחד במשרדי הממשלה, חשופות לציבור במידה רבה בהשוואה לפעולותיהם של ארגונים גדולים בסקטור הפרטי. אך טבעי הדבר, שהציבור הרחב, אשר לו הזכות לדעת, יהיה מעוניין לקבל מידע מוסמך, ודוחות ביקורת אובייקטיביים, על פעולות המשרדים הממשלתיים.

פרסום ממצאי הביקורת הינו כלי מרתיע רב עוצמה, והוא עשוי גם לדרבן בתוך הארגון את מנהלי היחידות שבוקרו, לפעול לאלתר לתיקון הליקויים.

הוועדה נתנה את דעתה על ההיבטים השונים הקשורים לפרסום ברבים של ממצאי הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה.

הוועדה ממליצה שמשרדי הממשלה יאמצו את הנוהג שהתקבל לאחרונה במשרד המשטרה, שלפיו מתפרסמים ממצאי הביקורת של מבקר המשרד לאחר הגשתם לשר. על צעד זה החליט שר המשטרה, לפי המלצת מבקר המשרד. הוועדה סבורה שיש באימוצו של נוהג זה על ידי משרדי הממשלה כדי לקדם התייחסות רצינית ועניינית של ראשי היחידות במשרדי הממשלה לממצאי המבקר ולהמלצותיו.”

הנה כי כן, קיימים תימוכין לסברה כי דווקא חשיפה מבוקרת של ממצאי ביקורת פנימית היא אמצעי חשוב לחיזוק מעמדו של מבקר הפנים ולהבטחת התייחסות הולמת ורצינית לממצאיו. כדברי השופט פרוקצ'יה, שכבר צוטטו לעיל, “ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על מימצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורתו. על-כן פרסום דוח הביקורת הוא תנאי הכרחי

אלא לאמון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו" (פרשת אלוני [21], בעמ' 605). כפי שהוסבר לעיל, אין שוני ממשי רלוונטי בין דוחות הביקורת הפנימית לבין דוחות מבקרי הערייה והמועצות המקומיות, והחשש הגורף מפני השלכות הפרסום אשר לראשונים נראה בלתי מבוסס לאור הנכונות של המחוקק כי האחרונים יפורסמו ברבים.

ב26. טענה נוספת של המערערת היא כי הכללת דוח הביקורת הפנימית בגדר חופש המידע תהיה הפרה של חובת האמון שחב מבקר הפנים כלפי הממונה עליו. טענה זו מוקשית בעיניי. מבקר הפנים אמנם נושא באחריות ישירה כלפי הממונה עליו במשרד הממשלתי. עליו לבצע את תפקידו נאמנה, לשמור בסוד את המידע ואת המסמכים שהגיעו אליו מתוקף תפקידו ולהמציא דוח על פי חובתו. משהוגש הדוח יוצא הוא מידי כותבו והוא בבחינת מסמך המוחזק על ידי הרשות הציבורית. הוא עוזב את רשות המבקר ויוצא לרשות הציבור. כמו בעניין מסמכים אחרים ומידע אחר, מוטל עתה על הרשות הציבורית לנהוג בו על פי הוראות חוק חופש המידע. לשם כך יושב בכל רשות ציבורית אדם מקרב עובדיה הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור. זה האחרון נדרש להביא בחשבון את כל השיקולים שהבאנו לעיל ולהחליט אם קיימת מניעה לגלות את המידע. לא מצאתי טעם מבורר מדוע החלטה של הממונה על חופש המידע (או של בית המשפט במסגרת עתירה מינהלית) לאפשר גישה לדוח ביקורת פנימית – שאיננו נחלתו הבלעדית של הממונה על מבקר הפנים – תהיה הפרה של חובת הנאמנות שחב מבקר הפנים לגוף שבו הוא פועל.

ב27. מן המקובץ עולה כי אין בידינו לקבוע שגילוי דוחות ביקורת פנימית מקים, מניה וביה ובכל הנסיבות, חשש העולה כדי ודאות קרובה או אפילו אפשרות סבירה לפגיעה ממשית ומהותית בתפקודם התקין של הרשות הציבורית ושל הליך הביקורת הפנימית. אדרבה, במובנים רבים יש בפרסום דוחות כאלה, שלציבור עניין בהם, כדי לשפר ולקדם את מוסד הביקורת הפנימית. לפיכך יש לבחון בכל מקרה ומקרה מה הן ההשלכות הצפויות של הפרסום, ואפילו מתקיים חשש לפגיעה בתפקודה של הרשות, הרי יש להביא בחשבון, כפי שצוין לעיל, את סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע, המורים כי גם בהתקיים הנסיבות המנויות בסעיף 9 על הרשות הציבורית ליתן את הדעת, בין היתר, על עניינו של המבקש במידע ולעניין הציבורי שבגילוי המידע, וכן לשקול גילוי המידע בהשמטת פרטים, בעריכת שינויים או בהתניית תנאים. "...ככל שלאינטרס שעליו מצביע המבקש, בין האינטרס הפרטי ובין האינטרס הציבורי, משקל כבד יותר – כך תגבר הנטייה להורות על חשיפת המידע למרות סעיף החיסוי" (פרשת איגוד בתי אבות [27], בעמ' 738). על רקע כל אלה סירובה הגורף של המערערת לגלות דוחות של ביקורת פנים עומד בסתירה להוראות החוק ולתכליותיו.

28. המדינה סומכת כאמור גם על סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע. סעיף זה דובר כזכור ב"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 בדין". סעיף זה נועד לאפשר לאנשי הרשות הציבורית לקיים דיונים והתייעצויות ולהגיש מסמכים מקדמיים לקראת ולצורך קבלת החלטות בלי לחשוש שאלה ייחשפו לעיני כול (ראו סגל בספרו הנ"ל [38], בעמ' 201. ראו עוד והשוו: רע"א 4999/95 *Alberici International* נ' מדינת ישראל [32]; בג"ץ 2534/97 ח"כ יהב נ' פרקליטת המדינה [33]). ההנחה המונחת ביסוד הסעיף היא כי האפקטיביות של רשויות הציבור תיפגע עד מאוד אם הן תיאלצנה לפעול ב"אקווריון" (fishbowl) (*Environmental Protection Agency v. Mink* (1973) [37]).

טוענת המערערת כי דוח ביקורת פנים בא בגדר הוראה זו, שכן דוח זה "אינו תוצר סופי, אלא הוא תוצר של עבודת המבקר, שמהווה חלק מתהליך עבודת המטה וקבלת ההחלטות בתוך הארגון". גם כאן נראה לי כי נימת הדברים מצמצמת יתר על המידה. דוח מבקר הפנים אינו "מסמך ביניים" רגיל, "תרשומת" או התייעצות ככל ההתייעצויות. אין לראות בדוח מבקר הפנים המלצה אחת מני רבות או שלב ככל השלבים בתהליך של גיבוש מדיניות. מדובר במוסד עצמאי בארגון שאיננו אך ורק כלי עזר כי אם גם "עזר כנגדו", והדוחות היוצאים מתחת ידו צריכים להיות מטופלים בדרך הראויה גם כאשר אינם לרוחה של הנהלת הגוף המבוקר. זהו אפוא גוף ביקורת לכל דבר ועניין, וככזה יש לראות אותו ואת הדוחות שמונפקים על ידיו. זאת ועוד, ניסוח הסעיף מעלה ספקות בשאלה אם דוח המבקר הפנימי בא בגדרו. כדברי פרופ' סגל:

"הסעיף עצמו משקף, לעיתים, ניסיון למציאת 'שביל זהב' בין שקיפות לגילוי. כך הסמכות לחיסוי מידע חלה על 'דברים שנאמרו במסגרת התחקיר הפנימי'. מניסוח זה עולה ברור שאין סמכות החיסוי חלה על דו"ח התחקיר עצמו. כך לא ניתן מכוח הסעיף להימנע מלגלות בפומבי את עיקרי המימצאים והמסקנות, האמורים לשקף את תוכנו של תחקיר פנימי שערכה רשות ציבורית. פרסומו של דו"ח, המשקף את עיקרו של תחקיר פנימי, צריך להיות מקיף כך שלא ייעדרו ממנו עיקרי הדברים שנאמרו במסגרת התחקיר, אפילו לא הדברים כולם. אחרת, לא תישם כוונת חוק חופש המידע, שנמנע מלהתיר לרשות ציבורית שלא לפרסם תחקיר פנימי שעשתה" (סגל בספרו הנ"ל [38], בעמ' 202).



29. המערערת מבקשת לגזור דין שווה מעניינו של נייר עמדה שהגיש פרקליט המדינה ליועץ המשפטי לממשלה – לעניינו, אלא שלא הרי זה כהרי זה. החלת חוק חופש המידע בנוגע לנייר עמדה מסוג זה נדונה לאחרונה בפסק דין שניתן על ידי הרכב מורחב של בית משפט זה (ע"א 7759/01 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים (להלן – פרשת הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים [34])). נייר עמדה של פרקליטת המדינה בנוגע לשאלת העמדתו לדין של אדם, המוגש ליועץ המשפטי לממשלה עובר להכרעתו שלו בשאלה זו, מצוי בלב לבו של סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע. מדובר בחלק מהתייעצות פנימית, וחוות דעת פרקליטת המדינה היא ללא ספק "חוות דעת" או "המלצה" של גורם בכיר ביותר, כמוכן. כדברי המשנה לנשיא מצא בפרשה הנ"ל, "...אין ספק שחוות-דעתה של פרקליטת המדינה הייתה בגדר 'נייר עמדה', שנערך ונמסר על-ידיה במסגרת ההתייעצויות הפנימיות שהיועץ המשפטי קיים עמה ועם פרקליטים נוספים לקראת גיבוש חוות-דעתו והחלטתו הסופיות... ולצורכי התייעצויות אלה" (שם [34], בעמ' 158).

דוח הביקורת הפנימית הוא שונה. הביקורת באה לבחון אם הפעולות של הגוף הציבורי הן תקינות, חוקיות, יעילות ומועילות. היא באה לחשוף ליקויים ופגמים ולא אך להשיא עצה. לכך נפקות בהחלת סעיף 9(ב)(4) לחוק, שתכליתו העיקרית לאפשר מניעת גילוי של מידע מן הסוג הראשון, אך לא דווקא של מידע מן הסוג השני. אין תמה אפוא כי גם במקום שבו דיבר המחוקק על "תחקיר פנימי" – ככל שמונח זה כולל גם ביקורת פנימית מכוח הדין, וספק אם כך הוא – איפשר הוא מניעת גילוי של "דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי" – קרי דיונים, התייעצויות, המלצות וכדומה – ולא של ממצאי התחקיר, העומדים בפני עצמם והם למעשה התוצר הסופי של הליך הביקורת. ברוח זו ניתן להבין גם את האמור בדברי ההסבר לסעיף 9(ב) להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997, שלפיהם "...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" (בעמ' 404; ההדגשות שלי – א' ר'; יצוין כי נוסח הסעיף באותה הצעה היה שונה מנוסח הסעיף בחוק. אחד ההבדלים נעוץ בכך שבהצעה דובר בין היתר על "חוות דעת, תחקיר פנימי, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה", ואילו בחוק עצמו מדובר ב"דברים שנאמרו לצורך תחקיר פנימי").

30. אפילו נוכל למצוא עיגון לדוח מבקר הפנים בגדרי סעיף 9(ב)(4) לחוק – אולי כ"חוות דעת" – בוודאי אין הוא מצוי בגרעין הסעיף. לפיכך עמדתו של פרופ' סגל מקבלת כאן משנה תוקף, ולפיה:

”סעיף 9(ב)(4) מתייחס... למכלול רחב של מידע פנימי שהרשות הציבורית רשאית שלא לגלותו. עם זאת, צריכה הרשות להפעיל את סמכותה בסבירות ובמידתיות, תוך התחשבות בזכות הציבור לדעת, שהיא 'זכות המסגרת' לחוק בכלל” (סגל בספרו הנ”ל [38], בעמ’ 202).

א

והנה נמצאנו למדים כי אפילו במקרה שבו מדובר ב”נייר-עמדה” שהוגש לצורך קבלת החלטה, ואשר בא במובהק במסגרת סעיף 9(ב)(4) בהיותו בבחינת “התייעצות” או “המלצה”, הרי שלא נפקד מקומו של השיקול בדבר זכות הציבור לדעת, ומקום שבו קיים עניין ציבורי בגילוי המידע, תשאף הרשות להכרעה מאוזנת בין האינטרסים. כך פסק גם בית המשפט כשהשאלה הונחה לפתחו. בפרשת הוצאת עיתון הארץ בע”מ נ’ משרד המשפטים [34] הורה בית המשפט העליון, ברוב דעות של שישה מבין שבעת שופטי ההרכב, לפרסם תמצית ממצה של הנימוקים שעליהם סמכה פרקליטת המדינה את עמדתה, השונה מעמדתו הסופית של היועץ המשפטי לממשלה. נימוק עיקרי להחלטה זו היה כי היועץ המשפטי לממשלה עצמו ראה לנכון לציין בחוות דעת שפרסם לידיעת הציבור, כי פרקליטת המדינה חלקה על דעתו בעניין ההעמדה לדין. תפיסה דומה השמיע בפרשה אחרת השופט א’ גולדברג, בציינו כי מקום שבו מדובר בחיסום של דיונים פנימיים, “...נקודת הכובד באיזון שבין האינטרסים זה, שעה שהרשות עצמה מגלה ברבים את דבר קיומם של הדיונים הפנימיים או התכתובות הפנימיות ואת תוכנם (או תמצית תוכנם)” (פרשת ח”כ יחב [33], בעמ’ 44. ראו גם סומר, במאמרו הנ”ל [40], בעמ’ 455). גם בענייננו פורסמה תמצית מהדוחות שגילויים מבוקש, בעיתון “גלובס”, ולא ניתן להתעלם מכך בעת שבוחנים את האיזון הראוי בין גילוי לסתר (יצוין כי בכתבה בעיתון “גלובס” נטען שהדוחות “חבויים עמוק במגירותיהם של ראשי משרד התחבורה” הממאנים לחושפם, וכי מאז הוגשו הדוחות “לא נעשה דבר”).

ב

ג

ד

ה

התכנסות ומסקנות

31. הנחת המוצא של חוק חופש המידע היא כי חומר המצוי בידי הרשות – חובה על הרשות לגלותו לציבור, וממילא לעיתונות המשמשת “זרוע ארוכה” של הציבור לעניין זה. איננו סבורים כי הנחה זו נסתרת מניה וביה מעצם העובדה שמדובר בדוח ביקורת פנימית. גם דוח שכזה נדרש לעבור את “כור ההיתוך” של חוק חופש המידע, ובכלל זה את דרישת התכלית הראויה (שביטויה בעיקר בסעיפים 8 ו-9 לחוק) ואת דרישת המידתיות (המשתקפת בעיקר בסעיפים 10 ו-11 ל’). על הרשות מוטל הנטל להוכיח כי מתקיימת עילה לחיסוי המידע, ומקום שבו מצביע העותר על כך שקיים אינטרס ציבורי לגילוי המידע, שב הנטל אל הרשות ועליה להראות כי הפעילה איזון ראוי בין השיקולים שלעניין (השוו רע”א T.J.T 291/99. אספקת אבן ירושלים נ’ מנהל מס

ו

ז

א ערך 1009 §35)). כך יש לבחון, בין היתר, את הפגיעה הצפויה באינטרס של הרשות הציבורית אם ייחשף המידע, לעומת העניין הציבורי במידע ובחיוניות גילוי; יש לשקול אם ניתן למתן את הפגיעה בחופש המידע באמצעות השמטת קטעים רגישים, סודיים או כאלה הפוגעים בצורה חמורה באינטרס הציבורי; יש לבדוק אם השמטת שמות המוזכרים בדוח יש בה כדי לאפשר את גילוי; יש לברר אם ניתן לפרסם תמצית מן הדוח באופן שישרת את זכות הציבור לדעת בלי לפגוע בצורך להבטיח את קיומו התקין של הליך הביקורת הפנימית; מקום שבו כבר פורסם הדוח – כולו, מקצתו או תמציתו – ברבים, יש לשאול אם יש בכך כדי למתן את הפגיעה הטמונה בפרסום נוסף. כל אלה, ואחרים, נתונים רלוונטיים שחובה על הרשות לשקול בטרם תשיב פני המבקש לעיין בדוח ריקם.

ב מסקנתי היא אפוא כי אין לקבל את גישתה הגורפת של המערערת שלפיה בכל הנוגע לדוחות של ביקורת פנים החיסיון הוא הכלל, וגילוי המידע הוא, לכל היותר, חריג השמור למקרים יוצאי דופן. עם זאת גם גישתו של בית המשפט המחוזי עלולה להתפרש כמרחיבה יתר על המידה את חופש המידע. אין לקבוע חובת גילוי כללית בלתי מבוקרת, אך גם אין לקבוע, בשום פנים, חיסיון גורף. על המערערת לשקול תמיד גילוי מלא או חלקי של המידע, ועליה הנטל להראות כי מניעת העיון, בכל מקרה ומקרה, מוצדקת היא. ככל שאינטרס הציבור במידע בולט יותר, כך נדרשת המערערת להעמיד נימוק משכנע יותר לחיסיון. מקום שבו הדבר אפשרי, על הרשות לסמן ב"עיפרון כחול" את החלקים שלא ניתן לגלותם ולפרסם את היתר. אמצעים חשובים בהקשר זה שיש לשקללם הם פרסום תמצית ממצה והשמטת שמות.

ג 32. בענייננו כמה נתונים מטים את הכף לכיוון הגילוי. אין ספק כי הנושא שבו עוסקים הדוחות מושא ענייננו הוא בעל עניין רב ביותר לציבור. סעיף 10 לחוק חופש המידע מחייב את הרשות הציבורית לשקול את "ענין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו...". בית המשפט המחוזי קבע בעניין זה כי "לא יכולה להיות מחלוקת כי דו"ח ביקורת פנימית המתייחס לגוף החוקר את תאונות הטיס, בהם כבר מתו ונפצעו רבים, מהווה דוגמא בולטת לכך שיש עניין לציבור בגילוי הדו"ח הנוגע לביטחון הציבור" (ענת"מ (י-0) 454/02 ה"ל [36]). אכן כך. כתבת תחקיר עיתונאית העוסקת בעניין זה היא בעלת חשיבות רבה מבחינת הציבור, ויש תועלת רבה בידיעת הממצאים האובייקטיביים שנתגלו ברשות הציבורית ובביקורת על הפקת הלקחים ותיקון הליקויים, ככל שישנם. נתון אחר בעל חשיבות הוא כי תמצית מן הדוחות הובאה זה מכבר לידיעת הציבור באמצעות הכתבה שנתפרסמה בעיתון "גלובס". הדברים יצאו אפוא לאוויר העולם ונודעו ברבים, ויש בכך כדי להקהות

במידה רבה מעוקצם של הטיעונים הנוגעים לעצם הצורך בחיסויו של המידע (להבדיל אולי מהיקף הגילוי).

א

33. המערערת סבורה כי בנסיבות המקרה ובהתחשב בדוחות הספציפיים שבהם מדובר, אין להורות על גילוי. המערערת מציינת כי הדוחות עוסקים ב"נושא של חיים ומוות", ובכגון דא, לשיטתה, אין לפגוע בתפקוד מבקר הפנים. אלא שכאמור, הטענה הכללית בדבר פגיעה בהליך ביקורת הפנים מתקשה לעמוד על רגליה ולבסס עילה לחיסוי, בוודאי לא חיסוי מוחלט, של המידע. מגישה זו של המערערת עולה לכאורה כי דווקא בנושאים החשובים ביותר – "נושאים של חיים ומוות", כלשונה – ייותר תמיד דוח הביקורת הפנימית נסתר מעיני הציבור. המערערת מוסיפה ומטעימה כי "בענייננו הופקו לקחים מתוך דוחות אלה, וברובם הם אף יושמו". בכך יש לשיטתה כדי לגרוע מן התועלת שבפרסום. אלא שטיעון זה מעורר קושי, ויש בו מידה מסוימת של הנחת המבוקש. תפקידה של הרשות הציבורית הוא להפיק לקחים ולתקן ליקויים העולים מדוח הביקורת הפנימית. חזקה עליה שהיא אכן עושה זאת. אולם אין בכך כדי לגרוע מתפקידה של התקשורת – ומזכותו של הציבור – בייחוד בנושאים מן הסוג שבו מדובר כאן, שלא להסתפק בהצהרה מפי הגוף המבוקר כי עשה את הנדרש ממנו וכי "רוב הלקחים יושמו". זהו לב לבו של עקרון חופש המידע.

ב

ג

ד

דין הערעור לדעתי להידחות. בנסיבות המקרה אין מקום לשנות מן הצו האופרטיבי שניתן בבית המשפט המחוזי. המערערת תישא בשכר טרחת עורך דינה של המשיבה בסכום של 25,000 ש"ח.

ה

השופט ס' ג'ובראן

אני מסכים.

השופטת א' חיות

אני מסכימה.

ו

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ריבלין.

ניתן היום, ב' בטבת תשס"ו (2.1.2006).

ז

א

ב

מיני-רציו:

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

ג

חובת הגילוי המוטלת על הרשות על פי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 –  
היקפה – ביחס לדוח ביקורת פנימית.

\* משפט מינהלי – עיון במסמכי הרשות – היקף חובת הגילוי

\* משפט חוקתי – זכויות הפרט – הזכות לקבל מידע

ד

ה

בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים פסק, כי על  
המערערת – מדינת ישראל (משרד התחבורה) – למסור למשיבה – חברת  
החדשות הישראלית בע"מ – שני דו"חות של ביקורת פנימית, האחד עוסק  
במחלקת חקירת תאונות ותקריות אוויר במשרד התחבורה (להלן: דו"ח חקירת  
תאונות), והשני – באגף היחסים הבינלאומיים במינהל התעופה האזרחית (להלן:  
דו"ח אגף יחסים בינלאומיים). על כך ערעור זה.

ו

הרקע לעתירה: בקשת המשיבה, לקבל לידיה את הדוחות הנ"ל לצורך הכנת  
כתבת תחקיר בסוגיית התאונות האוויריות (ו"כמעט תאונות") בישראל, במסגרת  
התוכנית השבועית "אולפן שישי" ודחיית הבקשה על-ידי הממונה על העמדת  
מידע לציבור.

ז

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים דחה את הערעור  
בכפוף לתיקון פסק-דינו של בית המשפט המחוזי ופסק כי:

הנחת המוצא של חוק חופש המידע היא כי חומר המצוי בידי הרשות – חובה על הרשות לגלותו לציבור. גם דו"ח בקורת פנימית, נדרש לעבור את "כור ההיתוך" של חוק חופש המידע, ובכלל זה, את דרישת התכלית הראויה ואת דרישת המידתיות. בענייננו, באים השיקולים העומדים ביסוד חופש המידע, לידי ביטוי מובהק. גילוי דו"חות של ביקורת על גוף שלטוני מקיים את זכות הציבור לדעת ואת חופש הביטוי; הוא מגשים את האינטרסים בדבר גילוי האמת והגשמה עצמית של הפרט; הוא מממש את עקרון שקיפות פעולתו של השלטון ומקדם את תרבות השלטון; הוא משפר את אמון הציבור ברשויות הציבוריות; הוא עולה בקנה אחד עם העיקרון, לפיו אין לה לרשות הציבורית משלה ולא כלום – כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן. אין ספק, כי חשיפתם של ממצאי ביקורת – ובכלל זה ביקורת פנימית – מהווה זרז ותמריץ ליישום מסקנותיו של המבקר. אין בגילוי דו"חות אלו להקים חשש לפגיעה ממשית ומהותית בתפקודם התקין של הרשות הציבורית ושל הליך הביקורת הפנימית. אדרבא, במובנים רבים יש בפרסום דו"חות כאלה, שלציבור עניין בהם, כדי לשפר ולקדם את מוסד הביקורת הפנימית.

אין לקבוע חובת גילוי כללית בלתי-מבוקרת, אך גם אין לקבוע, בשום פנים, חיסיון גורף. על המערערת לשקול תמיד גילוי מלא או חלקי של המידע, ועליה הנטל להראות כי מניעת העיון, בכל מקרה ומקרה, מוצדקת היא. ככל שאינטרס הציבור במידע בולט יותר, כך נדרשת המערערת להעמיד נימוק משכנע יותר לחיסויו. מקום בו הדבר אפשרי, על הרשות לסמן ב"עפרון כחול" את החלקים שלא ניתן לגלותם, ולפרסם את היתר. אמצעים חשובים בהקשר זה, שיש לשקלם, הם פרסום תמצית ממצה והשמטת שמות.

במקרה דנן, קבע ביהמ"ש כי יש לגלות את הדוחות מן הנימוקים הבאים: ראשית, הנושא שבו עוסקים הדו"חות נשוא ענייננו הוא בעל עניין רב ביותר לציבור, וישנה תועלת רבה בידיעת הממצאים האובייקטיביים שנתגלו ברשות הציבורית ובביקורת על הפקת הלקחים ותיקון הליקויים, ככל שישנם; שנית, תמצית מן הדו"חות הובאה זה מכבר לידיעת הציבור באמצעות הכתבה שנתפרסמה בעיתון "גלובס". הדברים יצאו אפוא לאוויר העולם ונודעו ברבים,

א ויש בכך כדי להקהות במידה רבה מעוקצם של הטיעונים הנוגעים לעצם הצורך בחיסויו של המידע; שלישית, הטענה הכללית בדבר פגיעה בהליך ביקורת הפנים שכן, הדו"חות עוסקים ב"נושא של חיים ומוות", מתקשה לעמוד על רגליה ולבסס עילה לחיסוי, בוודאי לא חיסוי מוחלט, של המידע. תפקידה של הרשות הציבורית הוא להפיק לקחים ולתקן ליקויים העולים מדו"ח הביקורת הפנימית. חזקה עליה שהיא אכן עושה זאת. אולם אין בכך כדי לגרוע מתפקידה של התקשורת – ומזכותו של הציבור – במיוחד בנושאים מן הסוג שבו מדובר כאן, שלא להסתפק בהצהרה מפי הגוף המבוקר, כי עשה את הנדרש ממנו וכי "רוב הלקחים יושמו". זהו לב ליבו של עקרון חופש המידע.

ג

ד

ה

ו

ז