

- א. 1. הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ
2. שחר אילן
נגד
1. מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה
ב. 2. שלומית לביא, הממונה על ביצוע הוראות חוק חופש המידע במשרד
מבקר המדינה

בית־המשפט העליון

[23.11.2003]

לפני השופטים מ' חשין, מ' נאור, ס' ג'ובראן

המערערים ביקשו ממבקר המדינה למסור להם פרטים שלא הופיעו בדוחות שפרסם, ובהם שמות של אנשים וגופים שפעלו בניגוד לחוק או לכללי המינהל התקין. המבקר סירב לבקשה בנימוק שחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 אינו מחייב אותו למסור את הפרטים המבוקשים. כן הודיע המבקר למערערים כי הוא אינו מפרסם שמות אנשים בדוחותיו, וכי מדיניות זו הוכרה בפסיקה כלגיטימית. עתירת המערערים לבית־המשפט לעניינים מינהליים נדחתה. מכאן הערעור.

בית־המשפט העליון פסק:

- א. (1) מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות, קניינו של הציבור הוא. הרשות, מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור – עבור הציבור ולמען הציבור – וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים (471א).
- (2) זכותו של הציבור לחופש המידע המוחזק בידי רשויות הציבור תפקיד ראשון במעלה נודע לה בתרבות 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 חחורגים מן המותר והראוי. לכך נקשרת אף הזכות לחופש הביטוי. יתר-על-כן, שקיפות פעילותו של השלטון – והיא מעיקרי היסוד של המשטר הדמוקרטי – נבנית, בין השאר על עקרון חופש המידע, והשקיפות מצדה מעלה תרומה שיקשה להגזים בערכה לדמוקרטיזציה של השלטון ולשיתופו של היחיד בהתהוות השינויים סביבו (471ב – ג, ז).

- (3) עיקר החידוש שבחוק חופש המידע הוא ביצירת זכות הקנויה לכל אזרח ותושב – גם אם אין הוא נוגע בדבר – כי רשות ציבורית תפתח לפניו את תיקיה בנושאים ציבוריים, והוא בכפיפות להריגים המצוינים במפורש ובמפורט בחוק (472ה – 1).
- ב. (1) שלושה רכיבים עיקריים בחוק חופש המידע, והשאלה אם במערכת עובדות נתונה זכאי היחיד – או אינו זכאי – לקבל מידע מרשות ציבורית, תיבחן דרכן של שלוש מסננות אלו (472).
- (2) המסננת הראשונה מציבה את גבוליה של הזכות העקרונית לחופש המידע. אזרח או תושב ישראל זכאים לקבל "מידע" שהוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". הזכות לקבל מידע קיימת ועומדת אך כלפי "רשות ציבורית", הכוללת את משרדי הממשלה, לשכת הנשיא, הכנסת, רשויות מקומיות ועוד. החוק אף מפרט יוצאים מהכלל (473א – ג).
- (3) המסננת השנייה היא מסננת הסייגים לחובה הראשונית. ככל זכות אחרת במשפט, גם הזכות לקבל מידע, אינה זכות מוחלטת, ולעתים היא נאלצת להיסוג מפני זכויות ואינטרסים אחרים (473ג – ד).
- (4) המסננת השלישית היא יפוי כוחו של בית-משפט להורות על מתן מידע על-אף התנגדות הרשות. החוק קובע נוסחת איזון בין "העניין הציבורי בגילוי המידע" לבין "הטעם לדחיית הבקשה" (473 – 474ב).
- ג. (1) אין ספק שמבקר המדינה הוא "רשות ציבורית" – הן על-פי מהותו הן על-פי הגדרתו – אלא שאליה וקוץ בה: מבקר המדינה הוא אמנם "רשות ציבורית", אך כקבוע בסעיף 2 לחוק חופש המידע "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעילות הביקורת...". מכאן יש ללמוד כי שני סוגי מידע מוחזקים בידי מבקר המדינה: "מידע פנים", קרא מידע הנוגע למשרד המבקר עצמו, ו"מידע חוץ", קרא מידע שנתקבל מרשויות אחרות "לצורך פעולות הביקורת" (474 – 475א).
- (2) המערערים מעוניינים דווקא במידע חוץ, אותו מידע הזורם אל משרד המבקר מגופים העומדים לביקורתו. כהגדרת המושג "רשות ציבורית" בחוק חופש המידע, מבקר המדינה אינו בבחינת "רשות ציבורית" לענין אותו "מידע חוץ", וממילא אין המערערים זכאים לקבל מידע זה מיד המבקר, ואין המבקר חייב לתת להם אותו מידע. המבקר בהקשר זה אינו "רשות ציבורית" כלל. אי-חלותו של החוק על המבקר היא אי-חלות אישית, להבדילה משיקולי המבקר לגופה של בקשה (475ג – ה).
- (3) סירובו של המבקר למלא אחר מבוקשם של המערערים אינו סוף פסוק, שהרי המידע המצוי בידי המבקר בא אליו מן הגופים המבוקרים. המערערים יכולים אפוא לפנות במישרין אל אותם גופים המחזיקים במידע ולבקש לקבל את שהם מבקשים לקבל מן המבקר. דרך זו לקבלת המידע המבוקש אינה אך הדרך שהדין מתווה לפנינו, אלא הדרך הראויה היא. אין לפרש את חוק חופש המידע כמטיל חובה על המבקר ליתן לצד שלישי מידע שהוא עצמו קיבל מכוח חובה שהדין מטיל על הגופים המבוקרים (476 – 477א).
- (4) זאת ועוד, מתוך שהגופים המבוקרים מעבירים מידע למבקר אך לצורכי הביקורת, ממילא אין המבקר ער לכל הסובב אותו מידע ככל שהמדובר הוא במסירתו לצדדים

שלישיים. במהלך הדברים הרגיל אין בידי המבקר כלים מתאימים להפעיל שיקול-דעת מעמיק ומושכל בעניינה של המסנת השנייה, היא המסנת שעניינה דחיית בקשות למסירת מידע במקרים מסוימים ומידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו. המסנת השנייה מצויה בידי הגוף המבוקר עצמו, ועל-כן ראוי, מכל בחינה שהיא, כי דווקא הוא יידרש לשאלת מסירתו של המידע לצדדים שלישיים. לו הוכרה זכותם של המערערים לקבל "מידע חוץ" מן המבקר כי אז יהפוך משרד מבקר המדינה למעין מאגר מידע כללי עבור הציבור ויחידיו (1477 – 478א).

א

חוקי יסוד שאוזכרו:

– חוק יסוד: מבקר המדינה, סעיף 3.

ב

חקיקה ראשית שאוזכרה:

– חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, סעיפים 1, 2 (המונחים "מידע", "רשות ציבורית"), 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17, 17(ד).

ג

– פקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971, סעיפים 44, 45, 49, 50, 50א.

– חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958, סעיפים 11, 23.

הצעות חוק שאוזכרו:

ד

– הצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997.

– הצעת חוק חופש המידע, תשנ"ו-1996.

פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:

ה

[1] בג"ץ 652/75 יוס'יום עתון לענייני כלכלה וחברה נ' מבקר המדינה, פ"ד ל(2) 348.

[2] בג"ץ 337/66 עבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"ד כא(1) 69.

[3] ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מח(3) 749.

[4] בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325.

ו

[5] ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817.

[6] בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661.

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

[8] בג"ץ 7805/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נו(4) 577.

ז

[9] דנ"א 2568/97 כנען נ' ממשלת ארצות-הברית, פ"ד נו(2) 632.

א ספרים ישראליים שאוזכרו:
[10] ז' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס).

ב מאמרים ישראליים שאוזכרו:
[11] ה' סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח (תשס"ג) 435.
[12] א' ברק "חופש המידע ובית-המשפט" קריית המשפט ג (תשס"ג) 95.

ג שונות:
[13] דין וחשבון הועדה הציבורית לענין חופש המידע (תשנ"ה).

ד ערעור על פסק-דינו של בית-המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מינהלים (השופטת ד' פלפל) מיום 6.8.2002 בעת"מ 1041/02. הערעור נדחה.

ה מיבי מוזר, יובל גנור, תמיר גליק – בשם המערערים;
מלכיאל בלס, סגן בכיר א וממונה על ענייני בג"צים בפרקליטות המדינה; דנה בריסקמן,
סגנית בכירה א לפרקליטת המדינה – בשם המשיבים.

פסק-דין

ו השופט מ' חשין

ז המערערים פנו אל מבקר המדינה וביקשוהו כי ימסור להם פרטי מידע מסוימים המצויים בידו ואשר לא נכללו בדוחות אחדים שפרסם. מבקר המדינה סירב לבקשה. כנגד סירוב זה עתרו המערערים לבית-המשפט המחוזי בשבתו כבית-משפט לעניינים מינהליים בסומכם עתירתם להוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (חוק חופש המידע או החוק). בית-המשפט המחוזי דחה את העתירה, ועל דחייה זו הערעור שלפנינו.

ח עיקרי העובדות שלעניין

ט 2. המערערים שלפנינו – הוצאת עיתון "הארץ" והעיתונאי שחר אילן – פנו אל מבקר המדינה בבקשה כי ימסור להם פרטי מידע הנסבים על נושאים אחדים שנדונו בדוחות שפרסם. כך למשל ביקשו המערערים כי ימסר להם מידע זה: שמות של בכירים בממשלה, במשרדי הממשלה וברשויות ציבוריות שנסעו לחו"ל בניגוד

להוראות ובניגוד לכללי המינהל התקין; רשימת מבנים ציבוריים שנתגלו בהם ליקויים והעומדים בפני סכנת התמוטטות; שמות עמותות שעשו שימוש בכספי עיזבונות בניגוד לחוק; שמותיהם של גופים שקיבלו הקצבות כספים חריגות והטבות ממשרד הדתות וממשרד הפנים; פירוט שכרם של בכירים באגודה למען החייל ובגופים ציבוריים נוספים שהמדינה מתקצבת ועוד. מבקר המדינה דחה את הבקשה בקובעו – בניגוד לסברת המערערים – כי חוק חופש המידע אינו מטיל עליו חובה ליתן בידיהם אותם פרטים שהם מבקשים להם. כן הסתמך המבקר על המדיניות הנקוטה בידו, ואשר לפיה אין הוא נוקב בשמות בדוחות שהוא מפרסם. בהקשר זה נזכר כי מדיניותו זו של המבקר הוכרה בבית-משפט זה כמדיניות לגיטימית. ראו בג"ץ 652/75 יוס'יום עתון לענייני כלכלה וחברה נ' מבקר המדינה [1].

א

ב

3. משנדחתה בקשתם עתרו המערערים נגד הסירוב לבית-המשפט המחוזי, ומשהחליט בית-המשפט לדחות את העתירה ערערו המערערים לבית-משפט זה.

ג

4. בערעור זה שלפנינו אין המערערים תוקפים במישרין את מדיניות המבקר שלא לקרוא בשמות של אנשים בדוחות שהוא מפרסם. טוענים הם שעל-פי הוראות חוק חופש המידע, חובה היא המוטלת על המבקר ליתן בידיהם אותם פרטים שהם מבקשים עליהם, וזה עיקרו של הערעור.

ד

עיקרון ופרשנות

5. 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. וכלשונו של השופט ויתקון בבג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון (פרשת פיטל [2]), שלושים שנה לפני היות חוק חופש המידע:

ה

...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 (שם, בעמ' 71).

ו

ז

ובהמשך (שם, בעמ' 72):

א

סבורני איפוא שהעותר צדק בדרישתו לא רק מכיון שזכותו לעיין במסמכים נובעת מהוראות החוק, אלא – ובעיקר – מכיון 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.

ב

חזרנו על דוקטרינה זו בע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (פרשת מספנות ישראל [3]), וכך אמרנו (שם, בעמ' 796):

ג

הנה הינה היא הדוקטרינה: מסמכי רשות הציבור פתוחים הם, כעיקרון, לפני הנוגע בדבר; וסירוב כי יישמע מפי רשות, לאפשר לאותו נוגע בדבר לעיין במסמכים – הן על דרך הכלל הן על דרך הפרט – הנטל הוא על הרשות לייסד סירובה.

ד

ראו עוד: דין וחשבון הוועדה הציבורית לענין חופש המידע (דוח הוועדה הציבורית [13]), בראשות השופטת בדימוס ויקטוריה אוסטרובסקי-כהן, בעמ' 11 ואילך; פרופ' ד' סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע [10], השער הראשון (בעמ' 9-94); ה' סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" [11], בעמ' 436-439; א' ברק "חופש המידע ובית-המשפט" [12].

ה

6. הנה-כ"כ, במשטר חופשי ובמינהל תקין קמה לו ליחיד זכות לדרוש מרשויות הציבור כי תגלינה לו מידע שיש לו בו אינטרס ראוי. חובה זו המוטלת על רשויות הציבור נגזרת כמורמ-מעצמה ממעמדה של הרשות כנאמן, ולענייננו – כנאמן המחזיק במידע בנאמנות עבור הציבור כולו. וכפי שהורנו השופט ח' כהן בבג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים (פרשת שפירא [4]), בעמ' 331:

ו

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 חוקיות.

ז

במילים אחרות: מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור – עבור הציבור ולמען הציבור – וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים מְשָׁל ירשה אותו מאבותיה. ראו עוד ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של טי.פי.אס. בע"מ נ' לירן (פרשת החברה לייזום [5]), בעמ' 822.

א

7. זאת ועוד, זכותו של הציבור לחופש המידע המוחזק בידי רשויות הציבור, תפקיד ראשון במעלה נודע לה בתרבות השלטון. קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיונית היא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותו של רשויות השלטון; וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצדה ליתר סדר ומשטר ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי. ולכך נקשרת אף הזכות לחופש הביטוי. וכלשונו של השופט מצא בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים (פרשת ציטרין [6]), בעמ' 673:

ב

ג

זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזריו המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי, שכמאמרו של השופט אגרונט... 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 כיבורה של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי.

ד

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.

ה

ראו עוד בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס (פרשת שליט [7]), בעמ' 364-366 (מפי השופט ברק).

ו

יתר-על-כן, שקיפות פעילותו של השלטון – והיא מעיקרי היסוד של המשטר הדמוקרטי – נבנית, בין השאר, על עקרון חופש המידע, והשקיפות מצדה מעלה תרומה שיקשה להגזים בערכה לדמוקרטיזציה של השלטון ולשיתופו של היחיד בהתהוות השינויים סביבו. לדברים אלה כולם הַד בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, ומהם למדנו כי תכלית החוק היא לבסס את חובת הגילוי במטרה "[לסייע] לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, [ולאפשר] בקרה

ז

טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון" (דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997, הצ"ח תשנ"ז, בעמ' 397. ראו עוד הצעת חוק חופש המידע, תשנ"ו-1996).

א

8. חוק חופש המידע הוא – בה־בעת – קריסטליזציה, פירוט וחיידוש לדין ששרר קודם היות החוק, ואולם עיקרו הוא בהפיכת זכות הילכתית למידע לזכות סטטוטורית כללית וכוללת, זכות שכלל זכות אחרת במשפט מלוּנה היא בסייגים ובמגבלות. וכלשון דברי ההסבר להצעת החוק (הצ"ח תשנ"ז, בעמ' 397):

ב

הזכות למידע הוכרה למעשה בפסיקה; ואולם בפועל נראה כי לציבור לא ניתנת 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. גם מבחינה מעשית אין הרשויות ערוכות כיום למסירת מידע לציבור.

ג

הסדרה חוקית של הזכות למידע על סייגיה וחריגיה תגבש באופן מרוכז וברור יותר את גבולותיה, תסייע לשינוי קווי החשיבה המקובלים בקרב הרשויות הלכה למעשה ותחייב הקצאת משאבים למימושה של הזכות.

ד

יובהר כי הצעת החוק אינה באה למצות את מלוא האפשרות החוקית לקבל מידע מן הרשויות. נסיבות אשר אינן נופלות בגדר זכות למידע לפי חוק זה, בשל מהות המידע המבוקש, מיהות המבקש או הרשות המתבקשת – אין ההצעה באה להשמיע איסור לתת בהן מידע.

ה

ראו עוד והשוו: בג"ץ 7805/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים [8]; דוח הוועדה הציבורית [13], בעמ' 30-33; ברק, במאמרו הנ"ל [12], בעמ' 104. עוד ייאמר – והוא לענייננו עתה – כי עיקר החידוש שבחוק הוא ביצירת זכות הקנויה לכל אזרח ותושב – גם אם אין הוא נוגע בדבר – כי רשות ציבורית תפתח לפניו את תיקיה בנושאים ציבוריים, והוא בכפיפות לחריגים המצוינים במפורש ובמפורט בחוק. ראו למשל פרשת החברה לייזום [5], בעמ' 822.

ו

עיקרים בחוק חופש המידע

9. חוק חופש המידע שלווה רכיבים עיקריים בו (השוו: סגל בספרו הנ"ל [10], בעמ' 107) – שלווה רכיבים המהווים שלוש מסננות, והשאלה אם במערכת עובדות נתונה זכאי הוא היחיד – או אין הוא זכאי – לקבל מידע מרשות ציבורית, תיבחן דרכן של שלוש מסננות אלו.

ז

10. המסנת הראשונה מציבה את גבוליה של הזכות העקרונית לחופש המידע. וכהכרזתה החגיגית של הוראת סעיף 1 לחוק:

א

חופש המידע 1. לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה.

אזרח או תושב ישראל זכאים לקבל "מידע", וכהגדרתו בסעיף 2 שלחוק, "מידע" הוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". הזכות לקבל מידע קיימת ועומדת אך כלפי "רשות ציבורית". הגדרתה של "רשות ציבורית" באה במפורש ובמפורט בסעיף 2 שלחוק, ובמסגרת זו יבואו משרדי הממשלה, לשכת הנשיא, הכנסת, רשויות מקומיות ועוד. יוצאים לכלל מנויים בסעיף 14 לחוק.

ב

ג

המסנת השנייה היא מסנת הסייגים לחובה הראשונית. סייגים אלה מנויים בהוראות הסעיפים 8 ו-9 לחוק (סעיף 8: "דחיית בקשות במקרים מסוימים"; סעיף 9: "מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו"), ונספחות אליהם, בעיקר, הוראות סעיפים 10 ("שיקולי הרשות הציבורית"), 11 ("מסירת מידע חלקי ומסירת מידע בתנאים") ו-13 ("הגנה על צד שלישי"). אכן, ככל זכות אחרת במשפט, גם הזכות לקבל מידע אין היא זכות מוחלטת, ולעתים נאלצת היא להיסוג מפני זכויות ואינטרסים אחרים. ראו והשוו: פרשת שליט [7], בעמ' 366, מפי השופט ברק; פרשת ציטרין [6], בעמ' 674-675, מפי השופט מצא; פרשת פיטל [2], בעמ' 72; פרשת שפירא [4], בעמ' 333-332; פרשת מספנות ישראל [3], בעמ' 795; ברק, במאמרו הנ"ל [12], בעמ' 99-104. אכן, כפי שנאמר בפרשת החברה לייזום [5], בעמ' 821 (מפי השופט מצא): "חוק חופש המידע נועד לאזן בין האינטרסים השונים הכרוכים בגילוי של מידע המצוי בידיה של רשות ציבורית" כהגדרתה בסעיף 2 לחוק; סגל בספרו הנ"ל [10], בעמ' 165 ואילך.

ד

ה

11. המסנת השלישית תימצא לנו בהוראת סעיף 17 שלחוק, ובה מייפה החוק כוחו של בית-משפט – במפורש – להורות על מתן מידע על-אף התנגדות הרשות. וכלשונה של הוראת סעיף 17(ד):

ו

עתירה לבית המשפט

... (א) 17.

...

ז

(ד) על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו

- א ובתנאים שיקבע, אם לדעתו הענין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין.
- ב נוסחת איזון זו בין "הענין הציבורי בגילוי המידע" לבין "הטעם לדחיית הבקשה" דומה בלשונה – אך אינה זהה – לנוסחת האיזון בנושאי חיסיון שונים המפורטים בהוראות הסעיפים 44, 45, 49, 50 ו-50א לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971. ואולם השיקולים הממלאים תוכן את הנוסחאות שיקולים שונים הם, ולו משום שתכלית הגילוי בענייננו עתה שונה היא מתכלית הגילוי באותם עניינים אחרים.
- ג 12. על רקע עיקרים ועקרונות אלה כולם הבה ניפנה לענייננו-שלנו.
- הזכות לקבל מידע ממבקר המדינה
- ד 13. כפי שראינו, שלוש מסננות הן בדרך לקבלת מידע, ועתה נחל במסע אל-עבר המסננת הראשונה. אין ספק שהמערערים הם אזרחי ישראל ותושביה (למצער, כך הוא המערער השני), וכי מבקשים הם לקבל "מידע". השאלה אינה אלא אם מבקר המדינה "רשות ציבורית" הוא כהוראות החוק, שכן כפי שראינו, זכותם של המערערים קיימת ועומדת להם אך כלפי "רשות ציבורית". אשר למקומו של מבקר המדינה בגדרה של הגדרת "רשות ציבורית", כך מורה אותנו החוק (בסעיף 2 בו):
- הגדרות
2. בחוק זה –
...
"רשות ציבורית" –
... (1)
...
(4) מבקר המדינה, למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור;
...
- והנה, אך החילוננו במסע, וכבר נתקלים אנו בקושי. אין ספק שמבקר המדינה "רשות ציבורית" הוא – הן על-פי מהותו הן על-פי הגדרתו – אלא שאליה וקוץ בה: מבקר

המדינה "רשות ציבורית" הוא, אמנם, אך "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת...". מכאן למדים אנו כי שני סוגי מידע הם המוחזקים בידי מבקר המדינה: "מידע פנים", קרא מידע הנוגע למשרד המבקר עצמו, ו"מידע חוץ", קרא מידע שנתקבל מרשויות אחרות "לצורך פעולות הביקורת". מידע מסוג אחד – מידע פנים – כלולים בו למשל סדרי עבודתו של משרד המבקר, דרכי עבודת הביקורת ומידע אחר הקשור למשרד המבקר ולעבודת הביקורת כמנגנון שהוקם ופועל על-פי חוק. מידע זה "שייך" למשרד המבקר, וחוק חופש המידע חל עליו ככתבו וכרוחו. ראו והשוו סגל בספרו הנ"ל [10], בעמ' 140.

14. ואולם עיקר הוא לא במידע פנים אלא במידע מן הסוג השני, באותו מידע הזורם אל משרד המבקר מגופים העומדים לביקורתו. ובמידע זה – דווקא במידע זה – מעוניינים המערערים. כך הוא באשר לשמותיהם של אותם בכירים שנסעו לחו"ל בניגוד להוראות. כך הוא באשר לעמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה וכך הוא בכל שאר המידע שהמערערים מבקשים כי יותן להם. השאלה הנשאלת היא אפוא אם חייב הוא המבקר – אם תרצו: האם רשאי הוא המבקר – ליתן מידע זה למערערים. לכאורה, כהגדרת המונח "רשות ציבורית" בחוק – וכדאמרינן: *ex definitione* – אין מבקר המדינה בבחינת "רשות ציבורית" לעניין אותו "מידע חוץ", ואם אלה פני הדברים, ממילא אין המערערים זכאים לקבל מידע זה מיד המבקר, ואין המבקר חייב לתת להם אותו מידע. וניתן דעתנו על הדבר: מדברים אנו עתה בשאלת היותו של המבקר "רשות ציבורית" לעניינו של אותו "מידע חוץ", קרא בשאלה אם מעיקרו של דין כפוף הוא המבקר – לעניינו של אותו מידע – להוראות חוק חופש המידע. בפשטות ייאמר כי המבקר בהקשר זה אינו "רשות ציבורית" כלל. אי-חלותו של החוק על המבקר היא אי-חלות אישית – אי-חלות *ratione personae* – להבדילה משיקולי המבקר לגופה של בקשה כהוראות הסעיפים 8 ו-9 שלחוק (שיקולים שהם *ratione materiae*).

15. המערערים ערים כמובן לסתימה זו שבמסננת הראשונה, וכדי לפורר את הסתימה טוענים הם כי יש להבחין בין "מידע גולמי" לבין "מידע מעובד". לגירסתם, צירוף התיבות "מידע שהגיע אליו [אל המבקר] לצורך פעולות הביקורת" – דהיינו, אותו מידע שלעניינו לא יראו במבקר המדינה "רשות ציבורית" – אינו מחיל עצמו אלא על מידע "גולמי" שנתקבל במשרד המבקר מהגורמים הכפופים לביקורתו. לגבי מידע זה אין מבקר המדינה "רשות ציבורית", וממילא אין מוטלת עליו חובה למוסרו לצד שלישי כהוראת החוק. לא כן הוא דין לאחר "עיבוד" של החומר הגולמי תוך פעולות הביקורת. לאחר אותו "עיבוד" – ועקב אותו "עיבוד" – מאבד החומר הגולמי את אופיו כ"מידע שהגיע [אל המבקר] לצורך פעולות הביקורת" והופך הוא ל"מידע פנים" של משרד המבקר, ובדודענו כי לעניינו של מידע פנים מבקר המדינה הוא "רשות ציבורית"

לכל דבר ועניין, נוסף ונדע כי כן הוא דינו של מידע גולמי שעבר עיבוד והפך להיותו "מידע פנים". כך למשל לעניינם של אותם שמות בכירים: אמנם, פרטי מידע זה החלו דרכם כמידע גולמי, אך משהוסקו לגביהם [מסקנות בדוקות, אשר מבקר המדינה שם עליהן את חותמו], הפכו הם ל"מידע מעובד", ואין הם חוסים עוד בצל הסייג שבהגדרת "רשות ציבורית". פירוש זה לחוק תומכים המערערים בשיקולי-מהות למיניהם, ובהם עקרון חופש המידע והצורך הציבורי הדוחק לזהות אותם אישים וגופים שנפל פגם בהתנהגותם, או אותם מבנים שלדעת המבקר מציבים הם סכנה לציבור.

א

ב

פירוש זה שלחוק אינו מקובל עליי.

16. ראשית לכול אומר כי לשון החוק לשון ברורה ונקייה היא, ואין בה כל אחיזה שהיא להבחנה שעורכים המערערים בין "מידע גולמי" לבין "מידע מעובד". החוק קובע באורח קטגורי וחד-משמעי כי מידע – דהיינו כל מידע – שהגיע אל המבקר לצורך פעולות הביקורת לא יהא – בידי המבקר – מידע שחוק חופש המידע חל עליו, ומה לנו שנוסיף. תמהני כיצד היה ניתן לנסח את החוק אחרת ולחסות על אותו "מידע חוץ". אין ספק למשל כי שמותיהם של אותם בכירים הגיעו לידי המבקר כ"מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובידור תלונות הציבור", וכל להטוטי-לשון לא יצלחו להוציאו מאותה מסגרת.

ג

ד

יתר-על-כן, אתקשה להבין כיצד ניתן לגלות לצד שלישי "מידע מעובד" בלא לגלות – בעצם הגילוי – אותו "מידע גולמי" ש"עובד" עד שהפך להיותו מידע "מעובד". וכי שמות האנשים ישתנו מה"גולמי" ל"מעובד"? המידע הגולמי והמידע המעובד חד-הם, והרי הם השניים כשני צדיה של אותה מטבע. גם אם אמרנו כי מידע גולמי מדמה עצמו לצד אחד שהירוקת עלתה עליו, ואילו הצד האחר מצוחצח ובוהק הוא – גם אם אמרנו כך, גם-אז המטבע היא אותה מטבע. וכשם שביצה מופכה ההופכת זחל; זחל ההופך גולם וגולם ההופך טןואי-המשי (פרפר משי) – כל הארבעה גלגולים הם של אותה ישות – כן הוא המידע הגולמי ההופך מידע מעובד. אכן, לא נתקשה להחיל על ענייננו את כללי העקיבה (tracing orders) המקובלים במשפט – אלה כללים העוקבים אחרי נכסים וכספים בגלגוליהם – ונלמד מהתם להכא. ראו לאחרונה: דנ"א 2568/97 כנען נ' מחשלת ארצות-הברית [9], בעמ' 679 ואילך (מפי השופט אור). אותו היגיון אשר הביא את המחוקק להוציא "מידע גולמי" אל מחוץ לגדרי החוק, אותו היגיון עצמו יוציא אל מחוץ לגדרים אף "מידע מעובד" שיוצר מאותו מידע גולמי.

ה

ו

ז

17. סירובו של המבקר למלא אחר מבוקשם של המערערים אינו סוף פסוק, שהרי המידע המצוי בידי המבקר בא אליו מן הגופים המבוקרים. מה טעם אפוא לא יפנו

המערערים במישרין אל אותם גופים המחזיקים במידע ויבקשו לקבל את שהם מבקשים לקבל מן המבקר? והרי זכותם של המערערים עומדת להם לשאוב מים היישר מן המעיין – לפנות אל אותם גופים ולבקש מהם את שמבקשים הם מן המבקר – ומדוע מתעקשים הם לשתות מים דווקא מצינור המוליך מים מן המקור? וכדברי ההסבר להצעת החוק (שם, הצ"ח תשנ"ז, בעמ' 399):

א

מבקר המדינה מפרסם את ממצאי ביקורתו בפומבי. החומר שבידי מבקר המדינה על הגופים המבוקרים, מן הדין שיועמד בפני הציבור על ידי אותם גופים, ככל שהחוק מחייב גילוי מידע זה, ולא על ידי משרד מבקר המדינה.

ב

דרך זו לקבלת המידע המבוקש אינה אך הדרך שהדין מתווה לפנינו. גם הדרך הראויה היא. בל יישכח מאתנו כי הגופים המבוקרים מעבירים מידע למבקר על-פי חובתם שבדין, וכלשון סעיף 3 לחוק-יסוד: מבקר המדינה:

ג

חובה להמציא 3. גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת.

ד

ראו עוד סעיף 11 ואילך לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958 (חוק המבקר). ביודענו זאת דומה שיהא זה אך מוזר – ובלתי טבעי – אם נפרש את החוק כמטיל חובה על המבקר ליתן לצד שלישי מידע שהוא עצמו קיבל מכוח חובה שהדין מטיל על הגופים המבוקרים. אכן, המבקר מקבל מידע מן הגופים המבוקרים אך לצורכי הביקורת בלבד, ומכאן אף החובה המוטלת על עובדי משרד המבקר (כהוראת סעיף 23 לחוק המבקר) לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם לרגל עבודתם ולהתחייב על כך בכתב עם התחלת העבודה.

ה

זאת ועוד, מתוך שהגופים המבוקרים מעבירים מידע למבקר אך לצורכי הביקורת, ממילא אין המבקר ער לכל הסובב אותו מידע ככל שהמדובר הוא במסירתו לצדדים שלישיים. במהלך הדברים הרגיל אין בידי המבקר כלים מתאימים להפעיל שיקול-דעת מעמיק ומושכל בעניינה של המסגרת השנייה, היא המסגרת שעניינה דחיית בקשות למסירת מידע במקרים מסוימים, כהוראת סעיף 8 לחוק, ומידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו, כהוראת סעיף 9 לחוק. המסגרת השנייה מצויה בידי הגוף המבוקר עצמו, ועל-כן ראוי, ומכל בחינה שהיא, כי דווקא הוא – הוא ולא המבקר – יידרש לשאלת מסירתו של המידע לצדדים שלישיים. אם כך על דרך הכלל, לא-כל-שכן שבידי המבקר

ו

ז

מצטבר חומר רב ועצום מגופים מבוקרים רבים ושונים – בראשם כמובן משרדי הממשלה – ולו הכרנו בזכותם של המערערים לקבל "מידע חוץ" מן המבקר, כ־אז הפכנו את משרד מבקר המדינה למעין מאגר מידע כללי עבור הציבור ויחידיו. לו כך פירשנו את החוק כ־אז שיבשנו במאוד את עבודת המבקר, ואפשר אף היינו משתקים את פעילותו לחלוטין. הנה־כי־כן, לו הכרנו בזכותם של המערערים לקבל "מידע חוץ" מן המבקר, כ־אז מאותו יום ואילך היו צובאים כל מבקשי מידע על פתחו של המבקר לקבלת מידע שעניינו כל הגופים המבוקרים כולם, שכן לו היה הדין כגירסת המערערים, מה היה להם למבקשי מידע שיטריחו עצמם אל כל הגופים המבוקרים, לכל אחד מהם לעצמו, אם היה מזומן להם מאגר מידע מרכזי ששמו הוא מבקר המדינה? מסקנת הפרשנות המתבקשת מכאן ברורה מאליה והיא כי יש לקרוא ולהבין את הגדרת המונח "רשות ציבורית" – לעניין מבקר המדינה – כפשוטה, הולך תם וישר.

18. מוסיפים המערערים וטוענים כי כל שיקולי־מהות שהעלינו לאי־גילוי פרטי מידע בידי המבקר, שיקולים טובים ויפים הם בגדרי החריגים המנויים בסעיפים 8 ו־9 לחוק לאי־גילוי של מידע. מכאן, ששומה עלינו לפרש את המונח "רשות ציבורית" – לעניינו של מבקר המדינה – בצמצום ושלא לבנות אותו, כולו או חלקו, על החריגים המנויים בסעיפים 8 ו־9 לחוק. ובלשון המערערים: "כל הטעמים שבגינם רשאי מבקר המדינה שלא להעביר מידע לידי מבקש מפורטים דיים בסייגים השונים הקבועים בהוראות החוק, ויכולים לשמש גם את משרד מבקר המדינה בדחתו בקשה לקבלת מידע. אין מקום לכך שאותם טעמים ואותן תכליות יביאו לכדי קביעת פטור/סייג ספציפי למוסד מבקר המדינה, סייג שהמחוקק לא בחר לציין ולייחד למבקר".

טענה זו אינה מקובלת עליי. כפי שכבר ציינו בדברינו לעיל, יש להבדיל ולהבחין היטב בין זהות הגופים שחוק חופש המידע הוחל עליהם (תחולת החוק *ratione personae*), לבין השיקולים המהותיים אם ליתן מידע אם לאו (תחולת החוק *ratione materiae*). מדברים אנו עתה בזהות הגופים שהחוק חל עליהם, ובעניין זה מודיענו החוק מפורשות כי אין הוא מחיל עצמו על "מידע שהגיע [אל מבקר המדינה] לצורך פעולות הביקורת". מעיקרו של דין אפוא אין החוק מחיל עצמו על המבקר לעניינו של "מידע חוץ"; ככל שהמדובר הוא ב"מידע חוץ" נותרים המערערים מדשדשים בפרוודור, ואין הם נכנסים כלל אל הטריקלין שדנים בו על מידע וגילוי. אכן, אם אמנם סבורים המערערים – כטענתם – כי חובה היא לגלות לציבור אילו מבנים מסוכנים הם – למען יישמרו לנפשותיהם – מה להם שדבקים הם במבקר המדינה דווקא? אדרבה, יפנו לאותם גופים שהמבנים מצויים בתחומיהם ויבקשו גילוי של אותו מידע שהם מבקשים להם.

19. נורמת התשתית שלחוק חופש המידע תימצא בסעיף 1 בו, ולפיה "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם לחוק זה". לאזרח ולתושב קנויה זכות, וכנגדה מוטלת חובה על רשות ציבורית. מעבר מזה – "הזכות לקבל מידע" והחובה ליתן מידע, ומעבר מזה – "בהתאם לחוק זה". וכך, על רקע הזכות והחובה שנתייצבו בהוראת סעיף 1, מציג חוק חופש המידע שלוש מסננות ששומה עליו, על מבקש זכאי (אזרח ישראלי או תושב), לעבור עד שיקנה זכות לקבל מידע מרשות ציבורית. מסננת אחת – היותה של הרשות "רשות ציבורית", כהגדרתה בסעיף 2 שלחוק; מסננת שנייה, החריגים לחובתה של הרשות ליתן בידי המבקש מידע כבקשתו, חריגים שעיקרם – הגם שלא כולם – מיוסדים על שיקול-דעתה של הרשות; מסננת שלישית, סמכותו של בית-המשפט לשקול בדעתו תחת הרשות הציבורית ולהפוך סירוב על פיו.

בענייננו-שלנו נמצא לנו כי לא עלה בידי המערערים לעבור את המסננת הראשונה, באשר מבקר המדינה אינו כלל – לעניינו של המידע המבוקש – בבחינת "רשות ציבורית". ומשידענו כי רק רשות ציבורית חבה בחובת החוק, ממילא דין הערעור להידחות בלא שנגיע עדי המסננות השנייה והשלישית. עתירת המערערים נדחת – בעצם – על הסף, הואיל ולעניין המידע המבוקש על-ידיהם אין מבקר המדינה כפוף כלל להוראות חוק חופש המידע.

הערה בשולי הטיכום

20. עיתונים ועיתונאים חיוניים הם לקיומה של חברה מתוקנת ונקייה ולמימושה של הזכות למידע. הם משוּשֵׁיו של היחיד והכלל, הם הצועדים לפני המחנה. בכוחם להעלות על סדר היום הציבורי נושאים האוצלים על חייהם של היחיד והכלל, ואל-לנו להיות להם לשטן על דרכם. וכלשונו של השופט מצא בפרשת ציטרין [6], בעמ' 673-674:

הגשמת הזכות [לחופש מידע] באה לידי ביטוי בשניים: בהחלת עקרון הפומביות על תוכן החלטותיהן ופעולותיהן של רשויות הציבור ובכיבוד גישתם של אמצעי התקשורת למקורות המידע בנושאים שהם מעניינו של הציבור. ככלל, עקרון הפומביות חל גם "באין חובה חוקית לגלות"... ואילו כיבוד גישתם של עיתונאים למקורות המידע נובע מחשיבות תפקידם כ"זרועו הארוכה של הציבור, המופעלת לצורך איסוף המידע שדיעתו

ופירסומו חיוניים לציבור, לצורך קיום משטר חברתי מתוקן, חירות ביטוי וממשל תקין".

א

תפקיד רב-חשיבות זה של העיתונות זכה להכרה בהלכה, ולימים נתגלגלה ההלכה והייתה חוק. ואולם מאז היות החוק שומה עלינו ללכת בדרך המותווית בו לעניין קבלת מידע מן הרשויות. החוק לא נועד להקשות על מלאכתו של העיתונאי, אך בה-בעת אין לעשותו כלי ליצירתן של קפנדריות. העותרים שומה עליהם ללכת בדרך המלך: לנסות להשיג את מבוקשם בפנייה לגוף או לגופים שיצרו את המידע שלעניין; כמעט נתפתיתי לומר כי יש בידיהם סעד חלופי, שהרי כל שזכאים הם לקבל מן המבקר זכאים הם לקבל מאותו גוף או מאותם גופים יוצרי המידע, ולא נמצא לנו טעם טוב – לא מן הדין ולא על-פי הנוהל המתוקן – שלא להפנות אותם לדרך זו. העיתונאי והחוק, השניים ילכו יחדיו ורווח לכולנו.

ב

ג

סוף דבר

21. אציע לחבריי כי נדחה את הערעור וכי נוסף ונחייב את המערערים לשאת בהוצאות המשיבים בסך כולל של 10,000 ש"ח.

ד

השופטת מ' נאור

אני מסכימה.

ה

השופט ס' ג'ובראן

אני מסכים.

ו

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט מ' חשין.

היום, כ"ח בחשוון תשס"ד (23.11.2003).

ז

א * משפט חוקתי – זכויות הפרט – הזכות לקבל מידע
היקף תחולתו של חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 על מבקר המדינה – האם המבקר
חייב למסור פרט מידע הקשורים לדוחות שפרסם – ואינם מצוינים בדוחות עצמם.

ב

ג

ד

ה

ו

ז