

שבע שנים לחוק חופש המידע:

האם הושגה השקיפות המיוחלת?

א. חקיקתו של חוק חופש המידע

חשונות יזדרשו עוד כ- 220 תקנים, ושיהיה צורך בקורסים לעובדי שירות המדינה על מנת להכשירם להפעיל את החוק ולהקינת את ערכיו לשאר העובדים בשירות. הוועדה העריכה את הביקוש למידע, על סמך דרישות שהוגשו לה, בכ-5,000–10,000 בקשות בשנה. על בסיס נתונים אלה העריכה את עלות יישום החוק בכ-20–40 מיליון ש"ח לשנה. לאור אומדן זה סירב נציג משרד האוצר בוועדה לצרף את התימון למסוקנותיה.

ההחלטה האמורה בצבנת שירות המדינה מעולם לא הוקמה. בפועל, אין בממשלה כל גוף המפקח על יישומו של החוק, אין כנובת בתוך השירות השלטון לעינורים על סירוב לבקשות למידע, ואין מי שמקבל לדיו את הזיווחים השנתיים של הממונים על ביצוע החוק. מימושה של "מהפכת השקיפות" נתנה למעשה נתון לסדרים של פקודים בדרגי ביניים בשירות השירות. בכל רשות ציבורית ישנו ממונה שכפוף לראש אותה רשות. כל הממונים הם עובדי השירות שממלאים תפקיד זה נתון לתפקידים הרגילים. בפברואר שנה זו פנתה התנועה לחופש המידע למשרד המשפטים בבקשה לקבל נתונים לגבי הקפי המשורת של הממונים על חופש המידע במשרדים השונים. משרד המשפטים סירב לאסוף ולהמציא את המידע, אף ששר המשפטים הוא הממונה על ביצוע החוק. למותר לציין כי עצם העובדה שנתון זה לא נמצא ממלא בידי השר הממונה על ביצוע החוק מעידה היטב על הפקרתו לסדרים של פקודים. הממונים בשירות הם לעתים עובדים הנושאים בתפקידים שיש בהם משום סתירה עם עצם מילוי הוראות החוק. כך, למשל, הממונה על יישום החוק בצה"ל הנה דוברת צה"ל – מי שאמונה

1 חוק חופש המידע, תשי"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק"). בישימה זו אין בנוונתו לסיקר את הוראותיו המפורטות של החוק. לסקירה מפורטת ראו י' סגל **הגות לידע באור חוק חופש המידע** (תשי"ח), מ' שמר, "יידע הוא כוח – Knowledge is power", סיפ' שנת' – **כתבים** (א) ב'ק עורף, תשי"ח, ח'ק ב' 315.
2 ראו ד"ר **הועדה הציבורית לעניין חופש המידע** (תשי"ח) – בראשות השופטת המחוזית אוסטרובסקי-רבין (להלן: "ידיעה הוועדה הציבורית").
3 ד"ר (תשי"ח) 214.
4 סגל, **לעיל** הערה 1, בע' 5. וינאר זה של תכלית החוק אמר בפסקה 101/576 **החברה לזיוום מידע** של ד"ר, שביניהם ספק דינו של השופט מאט בע"א 821-822.
5 **סי.פי.אם. צ"מ** 1/8, **ליין**, פ"ד (5) 817, 821-822.
6 סגל, **לעיל** הערה 1, בע' 14.
7 **החברה ראשונה** להשקיעה של נורמאם אלה ביישום החוק נערכה בשנת 2002 על ידי ד"ר ח'ל סומר. המאמר של חופש המידע: ראו ה' סומר, "חוק חופש המידע: הדין וההצאות" **המשפט** 435 (תשי"ח).
8 יש לציין כי במדינת רמת השרון נציגויות שיעליתן חוטל התפקיד הציבורי של יישום ובקרה. הקמתה של היחידה כוז בישראל הייתה עשויה לפלא תפקיד חשוב דומה לזה של נציגויות מידע במדינת רמת.

ב. תמותת המצב בישראל, שבע שנים לאחר חקיקת החוק

פרופ' יאב סגל בספרו "הזכות לידע באור חוק חופש המידע", שתורפסם כשנה לאחר כניסתו של החוק לתוקף, מתאר את תכליתו של החוק, שהיא "להנהיג בישראל את מהפכת השקיפות"⁴. סגל הוסיף והמירז כמה תנאים להשגתה של מטרה זו: "אם יופנם חוק על-ידי הציבור, אם יכירו הרשויות הציבוריות בכך שופל דב בשיתות המשפט והמימוש, אם יתנו בתל המשפט פרשנות ראיה לחופש המידע ולמשעותיות"⁵.

שבע שנים לאחר קבלתו של החוק, ניתן לבחון באיזו מידה התמלאו תנאים אלה – והאם הושגה השקיפות המיוחלת.⁶

1. המשל

הרשות המבצעת הנה הגורם העיקרי שעליו חוטל ביצוע החוק, אנשי נציבות שירות המדינה שהופיעו בפני הוועדה הציבורית הודיעו כי לשם יישום החוק יהיה צורך להקים יחידה בת 3–4 עובדים לצורך ייעוץ, שיוע ובקרה על מימוש החוק.⁷ יתרה מכך, הוועדה העריכה כי לשם יישום החוק בשירות

* יורם רבין, דוקטור למשפטים. מרצה בכיר בבית הספר למשפטים המסול האדמוי המכללה למנהל. חב היעד המהל של התנועה לחופש המידע בישראל. רועי פלד, תלמיד לתואר ראשון במשפטים (LL.B.), בית הספר למשפטים ע"ש רד"ר, המרכז הבינתחומי, תל-אביב. חב היעד המהל של התנועה לחופש המידע בישראל.

חוק חופש המידע מעיד לכל הפחות, על הצורך לשקול בשנית את החייון להטיל סנקציות על ממונים שאינם ממלאים את חובתם. יתרה מכך, גם בלא סנקציות מניין אלו, יכולה הייתה נציבות שירות המזרנה לראות באי-מילוי חובות החוק עברת משמעות לפי סעיף 40.211 לתקשייר, אולם לא ידוע על מקרה שבו האיטיות השיטתית בטיפול בבקשות למידע, ואף התעלמות מבקשות למידע, הביאה לקיצת צעדים שכאלה.

2. הצבעה

מאז הקמתו, לא גילה הצביר את העניין המצופה בחוק חופש המידע. לפי נתונים שפרסמו מחצית ממשרדי הממשלה בשנת 2003, הוגשו למשרדים אלה סך של 675 פניות (כזכור, הוועדה הצבירית צפתה זרימת כ-5,000–10,000 פניות בשנה)¹⁷. קרוב ל-20% מפניות אלה מעולם לא נזכר לטיפול עקב אי-תשלום אגרת הבקשה. כ-20% נוספים נענו בשלילה בנין הפטרור השונים הקיימים בחוק, ופחות מ-10% מהתשובות השליליות הובילו את המבקשים לעתור להתערבותו של בית המשפט המנהל¹⁸. נתונים אלה יש לקרוא גם לאור העובדה כי חלק גדול מן המידע שהתבקש מכוח חוק חופש המידע, היה נגיש גם טרם הקמתו, וזאת לאור ההלכות בנושא זכות העיון של האזרח לעיון במסמכי הרשות, זכות שהוכרה בפסיקת בית המשפט העליון¹⁹. לפיכך, קשה להעריך איזה חלק מהפניות הנו מימוש של זכות שנוצרה עם קבלת החוק, אך נראה שמדובר במספר קטן בהרבה מהמספר הכולל של הבקשות.

כדי לבחון את הבעייתיות מנקודת מבטו של הצביר שורר המידע, ראוי להפריד בין שני הביטויים שכלולים בחוק: **הראשון** עוסק בביסוסה של הזכות לקבל מידע, **השני** עוסק בהסדרת הפרוצדורה לקבלת המידע. כאשר להביט הראשון, הצביר גילה עד מהרה כי עצם הקמתו של החוק, לא שינתה את תפיסתם של פקדי הממשל באופי המידע שעלמם לספק. רבות מהפניות המוגשות לשירותי נוגעות לעניינים אישיים של האזרח או לעניינים אחרים שאינם מעוררי מחלוקת, ומידע עליהם ניתן לאורר בצורה די חופשית גם טרם הקמת החוק. יתרה מזאת, יש יסוד להניח שכל עוד בקשות המידע הוגשו באופן בלתי פורמלי, הטיפול באלו שלא עוררו מחלוקת היה מהיר יותר ועיל יתנו. נמנ, בקשות למידע שהרשויות מבקשות להימנע ממסירתן עדיין נתקלות בחומות בירוקרטייות – חומות שביחסם של פקדי הממשל טרם הוסרו. בקשות מסוג זה זוכות לעתים קרובות להתעלמות, ורק לאחר התעקשות של הפונה מניבות תשובות שליליות שנתלות בפטרור השונים שקבועים בחוק. בשל כך, בתי המשפט לעניינים מנהליים הפכו לחלק כמעט מובנה מהמסלול לקבלת מידע בנושא שנוי במחלוקת, ועל התפקיד שהם ממלאים במסלול זה נרחיב בהמשך. כאשר להביט השני, קרי הסדרת הפרוצדורה לקבלת מידע, ניתן לטעון שצבצבם של האזרחים בהיבט זה נחת מהו ששרר ערב הקמת החוק. בעבר, מידע בנושא שאינו מעורר מחלוקת היה מתקבל לאחר מנייה בכתב או בטלפון לפקיד החלוונוט במשרד. עתה נדרש האזרח לבצע מספר פעולות כדי לבוא במגע עם המידע שהוא קיינו שלי: **הראשונה**, תשלום של אגרה בגובה 82 ש"ח²⁰; **השנייה**, שליחת קבלה המעידה על תשלום האגרה למשרד הממשלתי החלוונוט;

על שמירת תדמיתו החיובית של הצבא ועל הסתרת מידע מביד מהצביר⁹. ישראל היא אחת המדינות הבודדות בעולם שבהן לא הוקמה נציבות מידע מרכזית שאמורה על יישים החוק¹⁰. באוסטרליה, שגם בה לא הוקמה נציבות כזו, אותר חסרונן של נציב מרכזי כאחת הסיבות העיקריות לקשיים במיגור תובת החשאוות בקרב פקדי חשלתון. ועדה לתיקוני חקיקה של הפטרלמנט האוסטרלי המליצה בשנת 1996 על הקמת נציבות שכזו, המלצה שזכתה לניב מבקר המנייה בדיח מיוחד שרבין בנושא שלש שנים מאוחר יותר¹¹. בשנת 2001 גיבשה ועדת המשפט והחוקה של הסנאט האוסטרלי הצעה לתיקון חוק חופש המידע האוסטרלי ובללה הקמת נציבות מידע. ההצעה טרם אושרה¹².

בישראל, ההכשרה לעובדי המנהל הצבירי בשנים הראשונות ליישומן של החוק הסתכמה ביום עיון אחד שנועד לקרא את הפעלתו של החוק, בנוכחות 140 עובדי מדינה בכירים¹³. בשנים שלאחר מכן לא נערכה כל הכשרה נוספת, עד לשנת 2005 שבה נערך יום עיון אחד בלבד. למעשה, הממשלה לא הקצתה תקציבים ייעודיים למסרת יישומן של החוק. בהיעדר תקציבים, לא נערכו פעילויות הסברה משמעותיות שמעודדות את הצביר לעשות שימוש בחוק.

הניסיון המצטבר בהפעלת חוק חופש המידע מעיד לכל הפחות, על הצורך לשקול בשנית את הרעיון להטיל סנקציות על ממונים שאינם ממלאים את חובתם

סעיף 5 לחוק מניב כל רשות צבירית בפטרור דייח שנית, תכליל בין היתר נתונים על יישים החוק באחת רשות. מבדיקה שערך משרד המשפטים בשנת 2000 עלה כי מתוך 56 משרדי ממשלה רישיות צבירות אחרות שנסקרו, רק 14 פטרור דייח שנית כנדרש¹⁴. בשנת 2003 פטרור רק כמחצית ממשרדי הממשלה את הדייח השנית על יישומן של החוק באתרי האינטרנט שלהם. אחד התיקונים הבודדים שביקשה הממשלה לערוך בתקנות חופש המידע, נועד לפטר את הרישויות מחובת הפנת הדייחות לספירות הצבירות ולסחפק בפטרורם באינטרנט. הבקשה נדחתה על-ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט באשורת של חי"י אמנון רובינשטיין בשנת 2000, ובקשה אחרת של הממשלה בנושא זה נדחתה בשנית בשנת 2002¹⁵.

בהיעדר סנקציות קבועות בחוק נמ פקדי ממשל וללא רשות מרכזית שאחראית לפקח על יישומן של החוק, אין לממונים ברשויות כל תמריץ לפרסם את הדייחות, ואין מי שעוקב אחר מחדל הממשלה בהקשר זה. הוועדה הצבירית שניסחה את החוק שקלה את האפשרות להטיל סנקציות על עובדים שלא פעלו בהתאם להוראות החוק, אך לבסוף נמנעה מלספול בהיבט זה תוך הכרה שכבא הזמן יש לדון בהסדר שכזה על כסיס בחינה נוספת וניסיון מצטבר בהפעלת החוק¹⁶. אכן, הניסיון המצטבר בהפעלת



אתר: Clip Art

14. יודת חוקת, חוק ומשפט של הכנסת **פרוטוקול מסי' 499**, 2 ביולי 2002, בע' 14. ראו אתר המכמת: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/ftf/huka/2002-07-02.tzf> (last visited on 10.5.05)

15. שם, בע' 9-15.

16. דריה הועדה הציבורית, **לעיל** הערה 2, בע' 32.

17. המנונים אולם כוללים בקשות שונות לשינויי מקומיות. עם זאת, מבררקה של אתרי האינטרנט של הקורס המורלתי בישראל נראה כי השימוש בחוק בזמן המוניציפלי, הוא דל אף יותר. משנים 2000-2003 הוגשו לעליונית חופת שלוש בקשות בלבד. עניינת תל-אב"ב וירושלים אינן מדרווחות כלל באחריות על ישים החוק.

18. נתונים אלו נאספו על סמך דרישות שנתיים לשנת 2003, של ממונים על ישים חוק חופת ומרית, באחר: אשר המשלוחים הממשלתיים שפרסמו ד"רות. יתר המשלוחים לא הגישו דרישות שנתיים באטר לישום החוק.

19. ראו למשל בפי' 337/66 **עגון קלמן ועוד השומה שלר עיריית חולון**, פי'ד כא(א) 69; בפי' 142/70 **שפירא ו הוועד המחוזי של לשבת עורב-הדין**, פי'ד כה(א) 325. ישראל היא אתר המורלתי המדרווחת הגובה חשלים עבור עם הגשת הבקשת. סי' 18 לחוק קובע כי על הממשלה לקבוע את האגרות תוך החקשבת בזוגים חשונים של המרית לקבוע בתקנת סריבת שברן ייתון פטר מאגרה. מפעל בתקנת שהתקנו און הבחנה בין סוגי המרית, וקו און מכלול כל פטר משלום. פוט להו הקבוע ממולא בחק – לניב מרית שאים מבקש אודות עצמת מרית נעמת וקמת ארת בקשת ון אסטרילית, ששעתה על המבש אגרה מסכום דומה לה שבישראל, ראו: 1982, *Freedom of Information Act* 15(2)(e).

20. כ'ראו שיער 16 לחוק הפניי בוב ישה למרית הפניי בובי הפניי מרתלים: *Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs (Law No.42 of 1999)* [<http://www.soumu.go.jp/gyoutkan/kanri/translation3.htm>] (last visited on 16.05.05); *http://scalplus.law.gouv.fr/pastecc/0/58/top.htm* (last visited on 2.5.05); L. Repeta & D.M. Schultz, "Japanese Government Information: New Rules for Access", *The 2001 Information Disclosure Law, and a comparison with the U.S. FOIA*, *The National Security Archive, The George Washington University* [<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/usa/foia/japanese.htm>] (last visited on 2.5.05).

21. ז' סיל "חופת המרית – לעשיים בלבי" **הארץ** 25.12.2001.

22. י' רובי "יכויות הבחירות מהספרה הדינרית" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (תשס"ח), י' רובן וי' שעי (עורכים) 781, 765.

חשילישית הגשת בקשת כותבה לממונה על ישים חוק פרשת הרלוונטית ואליו בלבד. לאחר הגשת הבקשה על האורח להמתין 30 יום לקבלת תשובה ולעתים פרק זמן ממושך יותר לקבלת המרית עצמו; במקרה של תשובה שלילית לבקשת המרית, הפעולה **הרביעית** הנדרשת הנה עתירה מנהלית, אשר חייבת להיות מוגשת תוך 30 יום ממועד הסירוב למסור את המרית. הצורך בפתרון הולם באשר לכרונת של האורח לקבל מרית, מבלי שהרשות תנסה עליו הגשת עתירה לבית המשפט, מתעורר אף בית שאת לאור העלת הבלתי מבוטלת של פנייה בעתירה לקבלת מרית לבית המשפט לעניינים מנהלתיים. עתירה כזו כרוכה בזמן ובמניון של ייצוג מתאים וכן בתשלום של אגרת בית משפט בגובה של 1,500 ₪ נוספים²¹. אגרה נוספת זו יש בה כדי להטיל ממשול לא מבוטל על יכולתם של חסרי אמצעים או אחרים מהעושה לממש את חוכות לקבל מרית²².

פקרדי ממשל הנאוחים בהוראות החוק המרודודוליות, מעליתים לא אתר להגיש פנינים, ובקרוב ל-20% מהפניות מופסק הטיפול לאחר הגשת הבקשה, עקב אי-תשלום אגרה או מניון שהמונה יותר על הבקשה במהלך הטיפול בה. במצב דברים זה, לא מן הנמנע שאחרים רבים פונים לקבלת פטי מרית שלא באמצעות חוק חופת המרית. משמעות הדבר היא שמה, הממונים על חופת המרית אינם נדרשים למלא את תפקידים ואינם מאתמרים על-ידי הצטר, ומאוד, פונים אשר מרית נשל מהם, אונים יכולים להנות

9. סומה, **לעיל** הערה 6, בע' 443.

10. מבררית חוקי חופת המרית ב-26 מדרית דמוקרטיות, עולה שרק ב-6 מתן און מוסד פיקוח מרובי על ישים חוקי. במדינת שברן און מוסד כות, נעב תלונות הוצבר מווח לעיתים כרתבת לעיעוים על סירוב לבקשות מרית. נביסיות המרית מווח כרתבת לעיעוים: בחלק מהמדינות יש להרלוונטיות מוסד על פסק דיין, ואליו מביעות אחרת החלטת אלו חן בבר המלכה לישות ציבורית. דמלכה שכזו משקל רב בהחלטת הסוגית של חרשת, שכן היא מובאת כראת בפני בית המשפט. במקרה של עתירה על סירוב בקשה למרית: עקרות הרואות חוקי חופת מרית של מעל הפנינים מדינות ראו: D. Banisar, "Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World", *The FreedomInfo.org Global Survey* [http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf] (last visited on 2.5.05).

11. פ'ק 5 דריה הערה לפרסומת בתקנה של ממשלת אוסטרליה, ראו: *Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act 1982* [<http://www.austlii.edu.au/au/other/alfc/publications/reports/77/ALRC77.html>] *Commonwealth*: ד'רית מבקר המדינה האוסטרלי ראו: *Commonwealth Ombudsman, 'Needs to Know', Own Motion Investigation into the Administration of the Freedom of Information Act 1982 in Commonwealth Agencies*, June 1999 [http://www.comb.gov.au/publication_information/Special_Reports/NeedsToKnow.pdf] (last visited on 2.5.05) לפיטי הגעת ראו: *Senate Legal and Constitutional Legislation Committee, Inquiry into the Freedom of Information Amendment (Open Government) Bill 2000*, April 2001 [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon_cte/completed_inquiries/1999-02/freedom_report/report.pdf] (last visited on 9.5.05) בעב אתר מרית המרית הפרדיה האוסטרלי מבה כב נעב מרית שרת דום חוקי יפירות למרית. ראו למשל את אתר נעב המרית במערי אוסטרליה: *Western Australia: Office of the Information Commissioner* (last visited on 9.5.05) [<http://www.foi.wa.gov.au/>].

13. נגיבת שרת המרית די' **חשבו מסי' 50 לענת 1999**, בע' 46 [<http://www.civil-46>] (last visited on 10.5.05) *service.gov.il/SHNATONS/SHNATON99.RTF* (last visited on 10.5.05).



צילום: Photos

4. בתי המשפט

לנוכח היישום החלקי מאוד של הוראות החוק על ידי הרשויות, הועברו של רשות פיקוח או נעונו בתוך רשויות המנהל, נותרו בתי המשפט מפלטים ויחידים של המבקשים מידע שהרשויות אינן ששות למסרו.

סעיף 17 לחוק מעניק לבתי המשפט המנהליים סמכות להורות על גילוי מידע הפטור מחובת הגילוי בחוק, ועל גילוי מידע שאין לגלותו על פי החוק, אם נוכחו שהעניין הציבורי בגילוי המידע עדיף ונוב על הטעם לדחיית הבקשה. זהו מקרה חריג לכלל הנוהג, לפיו בית המשפט לעניינים מנהליים בדרך אד את סבירותו של החלטות הרשות, אך אינו מחליף את שיקול דעתו בשיקול דעתו. בכך ניתנה לבית המשפט סמכות דומה לזו המוקנית בחוק חופש המידע האמריקני משנת 1966, לדון בעתירות בנושאים אלה.³³ De Novo

נשיא בית המשפט העליון, השופט ברק, נשא בשנת 2000 הרצאה שבה דן בתפקידים של בתי המשפט ביישום החוק³⁴. הוא הציג את הקווים שינוי את בתי המשפט בבואם לפרש את דבר החקיקה לאור תכלית החוק. כד למשל הביע את דעתו, כי את הסייגים בחוק יש לפרש בצמצום וכי החשש לבטחון המדינה או לפגיעה בתפקוד הרשויות, שימנע גילוי מידע לפי החוק צריך להיות "קשה, רציני וחמור", ואם הסתברות התרחשותו היא קרובה לוודאית³⁵.

בפועל, הפסיקות המצטברות בעתירות בגין חוק חופש המידע מעידות על מגמות סותרות בנישת בתי המשפט לחוק וכוללות כמה איתותים מדאגים. לא אחת קיים פער בין הרטוריקה של בתי המשפט לבין החלטותיהם בפועל, המגלות התחשבות מוגזמת באילוצים התקציביים והארגוניים של משרדי הממשלה.

מאז אחד, בעת"ם (י"ם) 489/04 **עמותת שחר – האגודה לקידום החינוך בישראל / המועצה להשכלה גבוהה**³⁶, יצא בית המשפט הפדים של פרשנות מצמצמת לפטורים המכונים בחוק. בפרשה זו ביקשה העמותה לגלות פרטוקולים של דיני המועצה להשכלה גבוהה, שבהם החלט לא לאשר בקשה להקמת שלוחה של הפקולטה ללימודי רפואה של אוניברסיטת דונסד בישראל. בית המשפט קבע כי גם אם הרשות אינה חייבת במסירת

מרגמת החוק על ירכום לקבל את המידע. כך, למשל, באחרונה דחה בית המשפט המחוזי בתל-אביב את עתירתם של שני עורכי דין נגד הסגוריה הציבורית בגין סירוב לספק מידע. מכיוון שבקשתם לא הועברה לממונה על יישום החוק במשרד, אלא לדג נמוד יותר. בית-המשפט הורה לעותרים להגיש את הבקשה מחדש, בהתאם לפרוצדורה הקבועה בחוק³⁷.

3. התקשורת

לחטופת לב מיוחדת ראווה התייחסותה של התקשורת לחוק חופש המידע בינואר השנה נכנס לתוקפו חוק חופש המידע בסיטונה. מחצית מ-4,000 הבקשות למידע שהוגשו לרשויות בחדש הראשון להפעלת החוק שם, הוגשו על ידי עיתונאים³⁸. בישראל עיתונאים מילאו תפקיד חשוב ביצירת התקדימים המשפטיים שבסיו את הזכות לקבלת מידע עוד בטרם חקיקת החוק³⁹. כל כלי התקשורת דיווחו בהרחבה על היום החגיגי של קבלת החוק, אך דימה כי מאז התעניינותם הלכה ופחתה יחד עם זו של הציבור הכללית⁴⁰.

במחלף שבע השנים מעת חקיקתו של החוק פורסמו בעיתונים הייחיים 19 מאמרים שעקב אחר "ישומם – רק שלשה מהם בשני הזמנים הפופים בישראל, וכל 16 האחרים בעתון "הארץ" שזים את מרבית העתירות לבית המשפט בשנים שלפני החקיקה ולאחריה⁴¹. עיתונאים ממעטים מאוד בהגשת בקשות לקבלת מידע במסגרת החוק. בתחרות הנוכחת בין כלי תקשורת, אין לעיתונאים הסבלנות להמתין את פרקי הזמן הקבועים בחוק. הם חוששים שמידע שיושג במסגרת החוק יהיה נחלת הכלל ולא יאפשר להם בלעדיות, רובם אף אינם מאמינים בסיכוי לקבל מידע של ממש לפי חוק זה. במגוולם פוליטיים מצומצמים יחסית, כמו אלו הקיימים בישראל, מאמינים העיתונאים ביכולתם להשיג את כל המידע הדרוש להם באמצעות חדשות. מידע שהשגתו כרוכה בהמתנה בת חודש ובנבירה במסמכים רבים אנו קוים להם. עם זאת, כמה מקרים קודמית שבהם הציבור היה מודע לקיומם של מסמכים בעלי עניין ציבורי רב, נמצאו עיתונאים שביקשו לעשות שמוש בחוק. העוזה הראשונה של כלי תקשורת מתקן החוק הוגשה על ידי עודד העיתון הערבי-ישראלי "כול אל ערב" והביאה לחשיפת דו"ח בקורות שנערך בעקבות חשדות לאי-סדרים בפעולת סניף הבטוח הלאומי בצמת⁴². העתירה השנייה המפורסמת יותר הוגשה על ידי עיתון "הארץ" והביאה לחשיפת חוות הדעת של פרקליטת המדינה שלפיה יש להעמיד לדן את ראש הממשלה דאז מר בנימין נתניהו, אף שחיות דעת זו ניתנה במסגרת הלך התייעצות פנימי ובסופו של דבר נדחתה על-ידי הניש המשפטי לממשלה⁴³. בית המשפט המחוזי דחה את עתירת העיתון משלא שוכנע "כי העניין הציבורי עש" במקרה זה אף עדיף על הצורך להגן על תפקודן התקין של רשויות התביעה"⁴⁴. אולם בית המשפט העליון הפך את ההחלטה קבוע של "מימושה של זכות הציבור לדעת מותנה בכביד גישתם של עיתונאים למקורות המידע"⁴⁵. כאמור, למרות התחודה הציבורית המדולה שפסקיה זו זכתה לה, פרט לשני מקרים אלו, לא הוגשו על ידי כלי תקשורת אלא עתירות מעטות לגילוי מידע לפי החוק⁴⁶.

בנושאים אלה ואחרים, ייאלצו את הרשויות הציבוריות להגשים את החובות המוטלות עליהן בחוק, ויעודדו את הציבור לפנות לבתי המשפט לבקש הגנה על זכותו לקבל מידע.

ג. סיכום ומסקנות

אין חולק כי החוק קודם את חופש המידע בישראל. הציבור זוכה כיום לקבל מידע שלא היה גלוי בפניו בעבר. כד למשל גילייה של חוות הדעת של פרקליטת המדינה בעניין **עמדי** התאפשר במידה רבה חרות לחוק, וזאת בניגוד לתוצאה המשפטית במקרה דומה שדון בבית המשפט העליון שנה אחת לפני חקיקת החוק⁴⁵. עם זאת, קשה מאוד לתאר את שתתרחש

- 23 עת"מ (ת"א) 1263/05 **וייסדון נ' הסניגוריה המחוזית** (טרם פורסם) [http://www.lawdata.co.il/Opinion/Pskadim/105197.html] (last visited on 23.5.05) (להלן: עניין **וייסדון**).
- 24 ראו את החיפוי של הלפרד בעניין מהר-2 בפברואר 2005 שפורסמה באתר האינטרנט של משכן רעש ממשלת ביטחון [http://www.ynet.co.il/Article/105197.html] (last visited on 23.5.05) (להלן: עניין **וייסדון**).
- 25 בניסן 680/88 **עצור נ' הגנור הצבאי הראשי**, פ"ד מב(4) 617 (להלן: עניין **שיצור**). לתואר התעלמותם של כלל הפרקטות מהחוק בשנה הראשונה להקמתו, ראו ע"ב אורנה "זוה" שאנו יודע לשאול: **העניין השיצור** 26 (2000) 22.
- 27 נתונים אלו מתבססים על בחיקה שנקראה במאמר המגדל הממוחשבים של העיתונות הישראלית שערן ציון בתל-אביב. בחיקה זכתה לסוף שנת 2004.
- 28 ח"פ (נצי) 110/00 **אוריזוס נ' המוסד לביטחון לאומי** (לא פורסם), תקדין מחוזי 2001(2) 122.
- 29 ח"פ (ת"א) 1655/00 **הוצאה עיתון הארץ נ' משרד המשפטים** (לא פורסם), תקדין מחוזי 2001(3) 1786.
- 30 ע"מ, בפסקה 10 למסק דיוני של השופט יעליה.
- 31 ע"מ 7759/01 **הוצאת עיתון הארץ נ' שר המשפטים**, פ"ד נח (5) 150, 160 (להלן: עניין **עמדי**).
- 32 פרס לכמה עתירות נוספות שהגיש עיתון "הארץ", ע"מ גם עיתון "ישרה" לנלווה ההסדר שנתמך בו המדינה ובו אלוטק טנבאום. ראו ע"מ (ת"א) 1516/04 **מערב הוצאת מודיעין בע"מ נ' מ"י** (טרם פורסם) [http://www.lawdata.co.il/Opinion/Pskadim/63112.html] (last visited on 23.5.03).
- 33 בקורות נפגמים של משרד התמורה, ראו ע"מ (ת"א) 454/02 **חברת הישראליה** 3587, (2/2004).
- 34 (B)(4) § 552 (1966), 5 U.S.C. **חוק** (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2004(3) 5542.
- 35 ע"מ, בעי 102.
- 36 **גובה** (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2004(3) 542.
- 37 ע"מ (טרם פורסם), תקדין מחוזי 2002(1) 790.
- 38 ע"מ (ת"א) 344/01 **אגוד בני בני אבות נ' מ"י** (לא פורסם), תקדין מחוזי 2002(1) 12366.
- 39 בניסן 243/82 **זורניו נ' הוועד המנהל של רשות השידור**, פ"ד לו(1) 757.
- 40 עניין **שיצור** לעיל הערה 25.
- 41 בניסן 1601/90 **עליו נ' פ"ס**, פ"ד מר(3) 353.
- 42 עניין **וייסדון**, לעיל הערה 23.
- 43 ע"מ (ת"א) 154/05 **בניון נ' עיריית בית שמש** (טרם פורסם), החלטה ינתנה ביום 20.3.05 [http://www.nesvo.co.il/piska_word/minhali/mnm0000154-10.doc] (last visited on 29.5.05).
- 44 ע"מ (ת"א) 7151/04 **הסניגור נ' ד"ר** (טרם פורסם), תקדין עליון 2004(4) 286.
- 45 בניסן 2534/97 **יהב נ' פרקליטת המדינה**, פ"ד נא(3) 1.

המידע, שכן חל עליו החריג של "דיונים פנימיים", חובה עליה לשקול את העניין הציבורי שבגללו. מאחר שבמקרה זה הרשות לא שקלה כראוי את הניק שייגרם לאמון הציבור בפעולתה ולא הוכחה "פגיעה בפועל" בתפקוד המועצה, חייבה בית המשפט למסור את המידע המבוקש.

מצד שני, בפסיקה שניתנה לאחרונה על-ידי בית המשפט העליון בעניינים מצמצמת לפסורים בחוק שניתנה בבית המשפט לעניינים מנהליים³⁸. אגוד בתי האבות דרש להורות למשרד הבריאות לחשוף בפניו גיליונות אלקטרוניים ששימשו לקביעת התערופים שמשלם משרד הבריאות עבור יום אשפוז בבית אבות. בית המשפט המחוזי קבע כי גם אם משרד הבריאות רואה בכך פגיעה בתפקודו כרשות ציבורית, פגיעה הפרטות מהחובה למסור מידע לפי סעיף 9(ב2) לחוק, רק "פגיעה מיוחדת" כלשונו יכולה להוות הגנה למשרד הבריאות. אולם בית המשפט העליון קבע, מפי השופט נאור, כי מבחן "הפגיעה המיוחדת" אינו מופיע בחוק ואינו נדרש על פניו אף שכאמור הנשיא ברק בהצאתו הציע מבחן של "חשך קשה, רציני וחמור". בית המשפט העליון ראה בנוסחת "הפגיעה המיוחדת" הכבדה יתרה על שיקול הדעת של הרשות. בראיה לאון בין חופש המידע לבין אינטרסים אחרים, נדרש לפי סעיף 10 לחוק.

ניתן להצביע על תהליך מעניין: עד חקיקתו של החוק גילו בית המשפט תנועה מסוימת בפסיקותיהם, שנועדה לקדם את זכותו של הציבור לקבל מידע, וזאת אשר לא זכתה לעניון בחקיקה. הזכות לקבל מידע איננה נוצרת בפסיקה, והזכות לקבל מידע בנושאים ציבוריים, הגם שלא זכתה לפסיקות כה נרחבות ומפורטות, קיבלה הכרה נרחבת בכמה פסקי דין דוגמת בניסן 243/82 **זורניו נ' הוועד המנהל של רשות השידור**³⁹, עניין **שיצור**⁴⁰ ובניסן 1601/90 **עליו נ' פ"ס**⁴¹. אולם דווקא לאחר שהוכחז למידע עוננה על ידי המחוקק ונקבעו תחומיה, ולאחר שהוסדרו דרכי הגישה למידע, תלו בבית המשפט בהוראות דיוניות לצורך דחייתן של עתירות. כך למשל, נדחו עתירות נגד סירור לבקשות מידע כיוון שהמדינה לא הוגשה לכתובת הנכונה⁴², או שהושאו לאחר 30 הימים שנקבעו בחוק להגשת עתירה בנין סירור⁴³. בתו המשפט גם בקטן פחותות מצמצמת כאשר לוגפים שעלילים חל החוק. טרם חקיקת החוק נשקל כל מקרה לגופו, ואילו עתה נדחו עתירות שהתושו נגד גופים בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים כגון אוניברסיטאות הפועלות בתקוצב ממשלתי, בשל העובדה שלא נכללו ברשימת הגופים שעלילים החל החוק⁴⁴.

כפי שראינו, עד עתה נתנו בתי המשפט תשובות סותרות בשררה של שאלות שקיבעו את אופן "ישומו של חוק חופש המידע. הציבור והרשויות הציבוריות עדיין ממתניינים להכרעות ברורות של בית המשפט העליון בכמה שאלות, ובנייהן: אילו אמצעים ראוי כי תשקיע רשות באיתור מידע? האם תורחב תחולת החוק על גופים נוספים (פ"ס) לאלה שעלילים הוא מחל מפורשות) בדרך של פרשנות? מהי מידת "העניין הציבורי" שמצדיקה התגברות על הסניינים שבחוק? מה יחסו של בית המשפט לאי-עמידה של הרשויות בלוחות המגנים שנקבעו בחוק? רק תשובות חדות ועקביות

ושתעמיד את הכלים שיאפשרו פניה לבתי המשפט ליצירת תקדימים משפטיים בנוגע לפרשנות החוק.
הכרה בחשיבותו של שיח ציבורי באשר לזכות לקבל מידע, הצורך ביצירת הרחנה ארוכת בתחום זה, הביאו בשנת 2004 להקמתה של התנועה לחופש המידע בישראל. התנועה הקימה ביממתו של עיתונאי (הפישן הפוליטי רביג דרוקר) שונאש מהסיכוי לקדם את השימוש בחוק דרך אמצעי התקשורת והגיע למסקנה שיש חיוניות בקיומו של גוף ייעודי למטרה זו. התנועה מבקשת לקדם את יישומו המלא של חוק חופש המידע ולעודד תרבות של שקיפות שלטונית.⁴⁷

3. בני המשפט

יצירת תקדימים משפטיים והלכות בזמן פרשנות השייכים בחוק. לאחר שהצטבר כמה הלכות עקרוניות שאילצו את רשויות השלטון להעביר מידע שבתחילה סירבו להעבירו, החלו הרשויות להכיר בעובדה שאין עוד אפשרות למנוע מידע מאזרחים באופן שרירותי. בשלב זה לא ניתן לעצב על שינוי מגמה באופן הטיפולי בבקשות הראשוניות. עם זאת, הגשת בקשות לבית המשפט לעניינים מנוגלים בגין סירובים למסור מידע, גוררת בדרך כלל התערבות מצד פרקליטות המדינה אשר מביאה לא אחת לגילוי המידע בטרם ניתן פסק דין בנושא. כך קרה באחרונה בעתירה שהגישה התנועה לחופש המידע בדרישה לגילוי הסכמי נגוד עניינים של פקידים בכירים בשירות הציבורי⁴⁸. בהתאם למגמה זו ייתכן שרצף עתירות מנהליות בגין סירובי בקשות, יצור לחץ מצד פרקליטות המדינה על משרדי הממשלה להכיר בחבותותם מכוח החוק.

עד עתה לא נקבע מבחן אחד וברור לפירוש הפטורים בחוק ולאיוון בין האינטרסים המגויגים בפטורים אלו לבין הזכויות המגויגות בחוק כולו. דבריו לעיל של הנשיא ברק משנת 2000 טרם להלכה בבית המשפט העליון ובמצב הנוכחי פקדי הממשל מפרשים את השייכים הקיימים בחוק כגורמים ומוחלטים.
הדרך לתרבות שלטונית המכירה בעליותו של הציבור על המידע וביבאתו לעיין במידע בכל עת שימצא לנכון, כמו גם הדרך לחינוך הציבור ולהגברת מודעותו למעמדו כבעל המידע, היא ארוכה ועקלקלה. לפיכך יש בהכרח ציבורי אין את הרצון לכך. רק פעולה ציבורית מאורגנת ומתמשכת, ולקשיית השלטון אין את הרצון לכך. רק פעולה ציבורית מאורגנת ומתמשכת, המאפיינת ארגונים ציבוריים ואמצעי תקשורת, בנוסף לסייע מצד בתי משפט המוכנים לכפות על הרשות שינוי תפיסתי כולל, על כל אירי התוחות הכרוכה בו – יכולים להביא להשלמת המסע אל השקיפות המיוחלת.

46 לצפייה בתעריירי הקמפיין, ראו: [http://www.ispubliacknowledge.info/advert.html] (last visited on 2.5.05).

47 מידע נוסף באשר לפעילותו של התנועה, לרבות מידע בדבר עתירות שהוגשו על דעת, ניתן למצוא באתר האינטרנט של התנועה לחופש המידע בישראל: [http://www.foim.org.il] (last visited on 2.5.05).

48 עיתים (ת"ש) 1342/05 **התנועה לחופש המידע**, 4 משרד רה"מ (עידן תלוייה בבית המשפט, חומר שמור במערכת).

בשבע השנים מאז נחקק החוק כימהפכה שקיפותי: "רשויות השלטון, על אף הצהרותיהן המתקדמות, ממשכיות לנהוג במידע מנהג בעלים. הציבור אינו מגלה כוונת להילחם על זכותו למידע, ומעדיף לעתים קרובות לומר על המידע המבוקש, או להשיגו בדרכים לא פורמליות. בתי המשפט, בבואם להחליט בבקשה לגילוי מידע, ממשכיכים לגלות מידה גדולה של כבוד לשיקולים הארגוניים של הרשות וכן לחופש פעולתה ולשקול דעתה. לאור אלו, כדי לקדם את "מהפכת השקיפות", נדרשים כמה צעדים מצד כל הגורמים שנסקרו לעיל:

1. הכנסת והממשלה

1.1 שינוי חקיקה – זדושים מספר שינויים בחקיקה:
(א) יש להקים נציגות מידע מרכזית, כנהוג ברוב מדינות המערב. הניסיון המסבסב מלמד שלא גוף הצינוי בעל סמכויות – גוף מנהלי בלתי תלוי – שיפקח על האחראים על יישום החוק במשרדים, לא תשתנה תרבות החשאיות הנוהגת. נציגות שכזו תוכל לקבל לידיה את דרישות הממונים במשרדים, לשמוע ועורורים נגד סירוב בקשות למידע ולהכריע בעניינים אלו, בין אם להכיעתה יהיה תהיק מחייב כלפי הרשות הציבורית, ובין אם תטפש כתמריץ למתן המידע המבוקש.

(ב) יש לבסל את אגרת בקשת המידע – הציבור הוא הנעלים של המידע, ועל כן אין להתנות את הנאתו מקיינו בתשלום אגרה. החלד הביוורקרטיו של תשלום האגרה הופך את הגשת הבקשה למידע לאירוע מורכב ומחודש.

(ג) יש לבקן את החיק באופן שימאפשר לחטיל סנקציות משמעותיות על עובדים שבאופן שיטתי מתחמקים מקיום חובותיהם לפי החוק. **1.2 קיום הדרכות לממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה** להסברת חובותיהם לפי החוק, הן במישור הפרוצדורלי והן במישור החובות המתחיות.

1.3 יזום מסעות הסברה לעידוד הציבור לעשות שימוש בחוק: אם הממשלה מחויבת להצהרותיה בדב השיבת חופש המידע, עליה להקצות תקציבים לעידוד הציבור לנהוג כבעיל המידע. מסע הסברה שכזה הושק לאחרונה בסקוטלנד תחת הכותרת "It's Public Knowledge"⁴⁶.

2. הציבור והתקשורת

2.1 שימוש תדיר בזכות למידע ובאופן הקבוע בחוק – החוק יוצר זכות וכגידה מגנון האמור להבטיח גטיה שווה למידע לכל אורח. תטייה הטביעת להשיג מידע באופן לא פורמלי מונעת "תפעול" של החוק ו"אתגור" של הרשויות, ומחייבת את האורח להסתפק בתשובות הניתנות לו על ידי הרשויות, מבלי שיוכל לערער עליהן בבית משפט.

2.2 פעילות ציבורית מאורגנת ומתמשכת – קואליציה של ארגונים ציבוריים הובילה את המאבק לקבלת חוק בשנת ה'90, אך משהחשגה החקיקה דעכה פעילותה. יש צורך בפעילות ציבורית מאורגנת שתעורר שיה ציבורי בנוגע לחופש המידע, שתדבן את התקשורת לעשות בו שימוש