

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 ולהקינות 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 התימתו למסקנותיה.

ההחלטה האמורה בצעבת 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 הדיווחים 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 החוק⁸. 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, "ידע הוא כוח – Knowledge is power", סיפ **שעור – כתבים** (א) ביק עורף, תשי"ח, חלק ב' 315.
2 ראו ד"ר **הועדה הציבורית לעניין חופש המידע** (תשי"ח) – בראשות השופטת המחוזית אוסטרובסקי-ביתן (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 לזיוזום מידע של ד"ר**, שביניהם ספק דינו של השופט מאט בעיא 821–822.
5 **סי.פי.אם.צ"מ** 7/8, **ליין**, פ"ד (5) 817–821.
6 סגל, **לעיל** הערה 1, בע 14.
7 **החברה ראשונה** בהשקפה של נורמאס אלה בייעום החוק נערכה בשנת 2002 על ידי ד"ר הלל סומר. המאמר של חופש המידע: ראו ה' סומר, "חוק חופש המידע: הדין וההצעות" **המשפט** 435 (תשי"ח).
8 יש לציין כי במדינת רמת השרון נציגותיו שלעיתים הוטל התפקיד הציבורי של יישום ובקרה. הקמתה של היחידה כזו בישראל הייתה עשויה לפלא תפקיד חשוב דומה לזה של נציגות 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 והמירזי כמה תנאים להשגתה של מטרה זו: "אם יופנם חוק על-ידי הציבור, אם יכירו הרשויות הציבוריות בכך שופל דבר בשיטת המשפט והמימושה, אם יתנו בתל המשפט פרשנות ראיה לחופש המידע ולמשמעותו"⁵.

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

1. הממשל

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, שיועז ובקרה על מימוש החוק⁷. יתרה מכך, הוועדה העריכה כי לשם יישום החוק בשירות

* יורם רבין, דוקטור למשפטים. מרצה בכיר בבית הספר למשפטים המסוליל האדמוי המכללה למנהל. חבר הוועד המנהל של התנועה לחופש המידע בישראל. רועי פלד, תלמיד לתואר ראשון במשפטים (LL.B.), בית הספר למשפטים ע"ש רד"ר, המרכז הבינתחומי, תל-אביב. חבר הוועד המנהל 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 משמעת לפי סעיף 40.211 לתקשייר, אולם לא ידוע על מקרה שבו האיטיות השיטתית בטיפול בבקשות למידע, ואף התעלמות מבקשות למידע, הביאה לקיטת 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. תנונים 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. באשר להיבט הראשון, הצביר גילה עד מהרה כי עצם הקמתו של החוק, לא שייכה את תפיסתם של פקדי הממשל באשר לאופי המידע שעלולם 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 שותלות 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. באשר להיבט השני, קרי הסדרת הפרוצדורה לקבלת מידע, ניתן לטעון שצבצבם של האזרחים בהיבט זה נחת מה ששרר ערב הקמת החוק. בעבר, מידע בנושא שאינו מעורר מחלוקת היה מתקבל לאחר מנייה בכתב או בטלפון לפקיד החלוטני 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 החלוטני;

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 חשלטון. ועדה לתיקוני הקיקה של הפטרלמנט האוסטרלי המליצה בשנת 1996 על הקמת נציבות שכזו, המלצה שזכתה לניב מבקר המנייה בדיח מיוחד שרבין בנושא שלוש 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 לקרוא 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 באותה 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 הרשויות מחובת הפנת הדייחות לספריות הציבוריות ולחשפק 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 מלספל בהיבט זה תוך הכרה שבבא הזמן יש לדון בהסדר שכזה על בסיס חיינה 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 המורחב בישראל נראה כי השימוש בחוק בזמן המוניציפלי, הוא דל אף יותר. משנים 2000-2003 הוגשו לעיריית חיפה שלוש בקשות בלבד. עניינת תל-אביב וירושלים אינן מדרווחות כלל באותוין על ישים החוק.

18 נתונים אלו נאספו על סמך דרישות שנתיים לשנת 2003, של ממונים על ישים חוק הפשו המריע, באותו עשור המשלטים שפרסמו דו"חות. יתר המשלטים לא הגישו דו"חות בשנים באטר לשים החוק.

19 ראו שנתונים באטר לשים החוק.

20 ראו למשל בפי' 337/66 **עגורן קלמן ועוד השומה עלי עיריית חולון**, פי'ד כא(א) 69; בפי' 142/70 **ספירא ו הוועד המחוזי של לשבת עורבני-הדין**, פי'ד כה(א) 325. ישראל היא אחת המדינות הבודדות הנוהגות העלים עבור עם הגשת הבקשה. סי' 18 לחוק קובע כי על הממשלה לקבוע את האגרות תוך החקשבה בזמנים המריע ולקבוע בתקנת סעיפת שברן יעורן פסור מאגרה. מפעיל בתקנת שהתקנו אין הבחנה בין מריע המריע, וכן אין מכלול כל פסור משעלום. פריט לה הקופע ממלא בחק – לניב מריע שאים מבקש אודות עצמת מריע נתפת שברן קיימת ארת בקשת ון אסטריע, ששעתה על המבש אגרה מסכום זמנה לה שישארל, ראו: 1982, *Freedom of Information Act* (15(2)(e).

21 ראו סעי' 16 לחוק הפניי בוב ישה למריע הפניי בריי מפי' מתילים: *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.hk/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)

22 יי טיל "הופש המריע – לעישים בלבי' **האריץ** 25.12.2001. **הרברית ותרבותיית בישראל** (תשס"ה), יי רבין "יכויות הברתיית מהספרה הדינתי' **אזינות כלליות**, **הברתיית ותרבותיית בישראל** (תשס"ה), יי רבין ויי שיי עורכים) 781, 765.

השלישית הגשת בקשה כתובה לממונה על ישים החוק בישות הרלוונטית ואליו בלבד. לאחר הגשת הבקשה על האורח להמתין 30 יום לקבלת תשובה ולעתים פרק זמן ממושך יותר לקבלת המריע עצמו; במקרה של תשובה שלילית לבקשת המריע, הפעולה **הרביעית** הנדרשת הנה עתירה מנהלית, אשר חייבת להיות מוגשת תוך 30 יום ממועד הסירוב למסור את המריע. הצורך בפתרון הולם באשר לכרתי של האורח לקבל מריע, מבלי שהרשות תנסה עליו הגשת עתירה לבית המשפט, מתעורר אף בית שאת לאור העלת הבלתי מבטיח על פנייה בעתירה לקבלת מריע לבית המשפט לעניינים מנהלתיים. עתירה כזו כרוכה בזמן ובמיוון של ייצוג מתאים וכן בתשלום של אגרת בית משפט בגובה של 1,500 ₪ נוספים²¹. אגרה נוספת זו יש בה כדי להטיל ממשול לא מבטיח על יכולתם של חסרי אמצעים או אחרים מהעושה לממש את הזכות לקבל מריע²².

פקידי ממשל הנאחזים בהוראות החוק הפרוצדורליות, מעליחים לא אחת להגיש פונים, ובקרוב ל-20% מהפניות מופסק הטיפול לאחר הגשת הבקשה, עקב אי-תשלום אגרה או מכיוון שהפונה ותר על הבקשה במהלך הטיפול בה. במצב דברים זה, לא מן הנמנע שאזרחים רבים פונים לקבלת פריי מריע שלא באמצעות חוק הופש המריע. משמעות הדבר היא שמה, הממונים על הופש המריע אינם נדרשים לכלא את תפקידים ואינם מאתגרים על-ידי הצורך, ומאוד, פונים אשר מריע נשל מהם, אולם יכולים להחת

9 סומה, לעיל הערה 6, בע' 443.

10 מבררתי חוקי הופש המריע ב-26 מדינות דמוקרטיות, עולה שרק ב-6 מןן אין מוסד פיקוח מריע על ישים החוק. במדינות שברן אין מוסד כזה, נגיב תלונות והצבר מונוה לעיתים כתובה לעיתים על סירוב לבקשות מריע. נציביות המריע מונוה כתובה לעיתים: בחלק מהמדינות יש להרשותות מועד על פסק דיין, ואילו במדינות אחרות הרשות אלו תן בבר המלצה לישות ציבורית. להמלצה שכזו משקל רב בהחלטה הסופית של הרשות, שכן היא מובאת כראת בפני בית המשפט. במקרה של עתירה נה סירוב בקשה למריע: סיקרית הוראות חוקי הופש מריע של מעל המישים 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 משפט אסטריע, ראו: *Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act 1982* [<http://www.waustlii.edu.au/au/other/alfc/publications/reports/77/ALRC77.html>] *Commonwealth*: לריי מבקר המדינה האסטריע 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) לפריי 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) נגיב מריע שרת נתיי סרוד למריע: ראו למשל את אתר נציב המריע במערי אסטריע: *Western Australia: Office of the Information Commissioner* (last visited on 9.5.05) [<http://www.foi.wa.gov.au/>]

12 נגיבת שרת המריע די' **הושבו מסי' 50 לענת 1999**, בע' 46-47 [<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 בישראל בחוק³⁴. הוא הציג את הקווים שינוה 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.

מאד אחד, בעת"ם (י-ם) 489/04 **עמותת שחר – האגודה לקידום החינוך בישראל / המועצה להשכלה גבוהה**³⁶, יצו בית המשפט הפדים של פרשנות מצמצמת לפטורים המכונים בחוק. פברשה זו בבקשה העלתה 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 לפורצדורה הקבועה בחוק³⁷.

3. התקשורת

לחטופת לב מיוחדת האויה התייחסותה של התקשורת לחוק חופש המידע בינואר השנה נכנס לתוקפו חוק חופש המידע בסיטניה. 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.

במחלק שבע השנים מעת חקיקתו של החוק פורסמו בעיתונים היימיים 19 מאמרים שעקב אחר "ישומם – רק שלשה מהם בשני הזמנוים הפופים בישראל, וכל 16 האחרים בעתון "הארץ" שייס את מרבית העתירות לבית המשפט בשנים שלפני החקיקה ולאחריה⁴¹. עיתונאים ממעטים מאוד בהגשת בקשות לקבלת מידע במסגרת החוק. בתחרות הנובת 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. במעגלים 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 שימוש בחוק. העוזה הראשונה של כלי תקשורת מתקן החוק הוגשה על ידי עורך העיתון הערבי-ישראלי "כרל אל ערב" והביאה לחשיפת דו"ח בקורות שנערך בעקבות חשדות לאי-סדרים בפעולת סניף הבטוח הלאומי בצפת⁴². 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 עסי במקרה זה או 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 **עמזיי** 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 **וייסדוב** נ' **הסיגנווייה המחוזית** (טרם פורסם) [http://www.lawdata.co.il/Csp/CaseDetail/105197.html] (23.5.05) (להלן: עניין **וייסדוב**).
- 24 ראו את החיפוי של הולנד בעניין מוד-2 בפברואר 2005 שפורסמה באתר האינטרנט של משרד ריש משטרת בריטניה [http://www.outber-10.gov.uk/outber/044.asp] (22.5.05) (להלן: עניין **וייסדוב**).
- 25 בריי 680/88 **עציר** נ' **הגנור הצבאי הראשי**, פ"ד מב(4) 617 (להלן: עניין **שיציר**). לתואר התעלמותם של כלל הפרקטות מהחוק בשנה הראשונה להקמתו, ראו ע"ב אורנה "זוה שאנו יודע לשאול" **חוקי השיפוט** 26 (2000) 22.
- 27 נתונים אלו מתבססים על בחיקה שנערכה במערי המרכז הממוחשבים של העיתונות הישראלית שער עיון בתל-אביב. בחיקה זמינה לסוף שנת 2004.
- 28 ח"פ (נצי) 110/00 **אוריזוס** נ' **המוסד לביטוח 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 לסיק דיוני של השופט ישעיהו.
- 31 ע"מ 7759/01 **עיתון הארץ** נ' **שר המשפטים**, פ"ד נה (5) 160 (להלן: עניין **עמדי**).
- 32 פרס לכמה עתירות נוספות שהגיש עיתון "הארץ", ע"מ גם עיתון "ישרה" לטובת ההסדר שנתפס בו המדינה ובו אולגו סטנבאם. ראו ע"מ (ת"א) 1616/04 **מערב הוצאת מודיעין בע"מ** נ' **מ"י** (טרם פורסם) [http://www.lawdata.co.il/Csp/CaseDetail/63112.html] (23.5.03) (להלן: עניין **עמדי**).
- 33 ביקורת נפגעים של משרד התמורה, דאו ע"מ (ת"א) 454/02 **חברת הישראלית** 3587, (2/2004).
- 34 (B)(4) § 552 (1966), 5 U.S.C. **חוק** **חופש המידע** ו**חוק המידע** (תשי"ג) 95.
- 35 ע"מ 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 בריי 243/82 **זרנוני** נ' **הוועד המנהל של רשות השידור**, פ"ד לו(1) 757.
- 40 עניין **שיציר** לעיל הערה 25.
- 41 בריי 1601/90 **שליט** נ' **פ"ס**, פ"ד מוד(3) 353.
- 42 עניין **וייסדוב**, לעיל הערה 23.
- 43 ע"מ (ת"א) 154/05 **בני עיריית בית שמש** (טרם פורסם), החלטה נתנה ביום 20.3.05 [http://www.sevo.co.il/piska_word/minhali/mnm0000154-10.doc] (last visited on 29.5.05).
- 44 ע"מ (ת"א) 7151/04 **טכניון** נ' **ד"ר** (טרם פורסם), תקדין עליון 2004(4) 286.
- 45 בריי 2534/97 **יהב** נ' **פרקליטת המדינה**, פ"ד נא(3) 1.

המידע, שכן חל עליו החוק, 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 בפעיל" בתפקוד המועצה, חייבה בית המשפט למסור את המידע המבוקש.

מידע 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 מבין "הפגיעה המיוחדת" אינו מופיע בחוק ואינו נדרש על פניו זאת אף שכאמור הנשיא ברק בהצעתו הציע מבין של "חשש קשה, רציני וחמור" בת המשפט העליון ראה בנוסחת "הפגיעה המיוחדת" הכבדה יותר על שיקול הדעת של הרשות. במראה לאו 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 לעינון 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 בריי 243/82 **זרנוני** נ' **הוועד המנהל של רשות השידור**³⁹, עניין **שיציר**⁴⁰ ובריי 1601/90 **שליט** נ' **פ"ס**⁴¹. אולם דווקא לאחר שהוכחז למידע עוננה על ידי המחוקק ונקבעו תחומיה, ולאחר שהוסדרו דרכי הגישה למידע, תלו בבתי המשפט בהוראות דיוניות לצורך דחייתן של עתירות. כך למשל, נדחו עתירות נגד סירור לבקשות מידע כיוון שהמדינה לא הוגש לתובנת הנכונה⁴², או שהושוו לאחר 30 הימים שנקבעו בחוק להגשת עתירה בנין סירור⁴³. בתו המשפט גם נקטו פרשנות מצמצמת כאשר לוגים שעליהם חל החוק. טרם חקיקת החוק נשקל כל מקרה לגופו, ואילו עתה נדחו עתירות שהושוו נגד גופים בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים כגון אוניברסיטאות הפועלות בתקצוב ממשלתי, בשל העובדה שלא נכללו ברשימת הגופים שעליהם החל החוק⁴⁴.

כפי שראינו, עד עתה נתנו בתי המשפט תשובות סותרות בשררה של שאלות שיקבעו את אופן "שומנו 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 שעליהם הוא מוחל מפורשות) בדרך של פרשנות? מהי מידת "העניין הציבורי" שמצדיקה התגברות על הסייגים 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 הרחבה אחרת בתחום זה, הביאו בשנת 2004 להקמתה של התנועה לחופש המידע בישראל. התנועה הוקמה ביזמתו של עיתונאי (הפישן הפוליטי רביג דרוקר) שונאש מהסכיני 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 חסינים 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 פקדים 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 המוגנים בפטורים אלו לבין הזכויות המוגנות בחוק כולו. דבריו לעיל של הנשיא ברק משנת 2000 טרם להלכה בבית המשפט העליון ובמצב הנוכחי פקדי הממשל מפרשים את חסינים הקיימים בחוק כגורמים ומוחלטים.
הדרך לתרבות שלטונית המכירה בעליותו של הציבור על המידע וביכולתו לעיין במידע בכל עת שימצא לנכון, כמו גם הדרך לחינוך הציבור ולהגברת מודעותו למעמדו כבעל המידע, היא ארוכה ועקלקלה. לפיכך יש צורך בציבור אין בדרך כלל את הידע והמשאבים להתקדם בדרך הזו, ולקשיים 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 איר-הנחות הכרוכה בו – יכולים להביא להשלמת המסע אל השקיפות המיוחלת.

46 לצפייה בתעריף 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 עיתון (תיא) 1342/05 **התנועה לחופש המידע**, 4 משרד רה"מ (עדיין תלוייה בבית המשפט, חומר שמור במערכת).

בשבע השנים מאז נחקק החוק כימהפכה שקיפותי: "רשויות השלטון, על אף הצהרותיהן המתקדמות, ממשכיכות 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, ובאם 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 חיצוני בעל סמכויות – גוף מנהלי בלתי תלוי – שיפקח על האחראים על יישום החוק במשרדים, לא תשתנה תרבות החשאיות הנוהגת. נציגות שכזו תוכל לקבל לידיה את דיווחות 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 לבטל את אגרת בקשת המידע – הציבור הוא הנעלים של המידע, ועל כן אין להחנות את הנאתו מקיינו בתשלום אגרה. החלד הביוורקרטיו של תשלום האגרה הופך את הגשת הבקשה למידע לאירוע מורכב ומחורש.

(ג) יש לבקן את החוק 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 בדבר חשיבות חופש המידע, עליה להקצות תקציבים לעידוד הציבור לנהוג כבעלי 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 מנגון האמור להבטיח גישה שווה למידע לכל אורח. תגטיה הטבעית להשיג מידע באופן לא פורמלי מונעת "תפעול" של החוק ו"אתגור" של הרשויות, ומחייבת את האזרח 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 החוק 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