

עת"מ 966/07
קבוע ליום 31/1/08

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים
בפני כב' השופט י' נעם

בעניין:

1. התנועה לחופש המידע (ע"ר) מס' 580425700
 2. הל"ה – למען החינוך בשכונות ובעיירות הפיתוח (ע"ר) מס' 80111342
 3. תקוה לוי
 4. נגה דגן בוזגלו
 5. עמיחי יהודה
 6. עמי שטייניץ
 7. מעתוק סופי
 8. גיורא מתקו
 9. הרשקו שאול
 10. מוחמד שוואהנה
 11. דורה הרשקו
 12. מזל לביא
 13. אדוניה תרקין
 14. ירדנה שאול
 15. פנחס שפורקר
- באמצעות עוה"ד בעז' בן צור
ו/או רו' בן דור
ממשרד עו"ד טולציינסקי, שטרן ושות'
רח' ברקוביץ' 4 מגדל המוזיאון תל אביב
טל': 03-6075000 פקס: 03-6075029

העותרים

נגד

1. מדינת ישראל – משרד החינוך
 2. הגב' סופיה מינץ- הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד החינוך
- באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אז')
מרח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טל': 02-5419512 פקס: 02-5419582

המשיבים

כתב תשובה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים להגיש תשובתם לעתירה שבנדון.

בעתירה מתבקש בית המשפט להורות למשיבים למסור לידי העותרים את תוצאות מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית (להלן – "בחינות המיצ"ב"), ומבחני הערכה נוספים שנערכו במשרד החינוך, ככל שנערכו, החל מראשית שנת הלימודים תשס"ו, ועד יום מסירת הנתונים בפועל. המשיבים מתבקשים למסור את המידע בחלוקה של בתי ספר, ישובים, שיכבה וכיתות.

המשיבים מתנגדים למתן הסעד המבוקש, ויבקשו מבית-המשפט הנכבד לדחות את העתירה לגופה, בין השאר בשל הנזקים הצפויים מפרסום פרטי תוצאות בחינות המיצ"ב לעבודת מערכת החינוך, למורים ולתלמידים, וכן בשל הפגיעה הצפויה באפשרות לעשות שימוש במדדים אותם מספקים בחינות המיצ"ב.

יובהר, כי אין למשיבים התנגדות למסור לידי העותרים את תוצאות בחינות המיצ"ב בחלוקה לפי ישובים, אולם לא ניתן יהא לחשוף נתונים שיש בהם כדי לגלות את התוצאות הפרטניות בכל בית ספר, או בישובים בהם יש בית ספר בודד או יחודי.

להלן פירוט נימוקי המשיבים לעמדתם:

ככלל, משרד החינוך סבור כי לפרסום תוצאות בחינות המיצ"ב ברמה הבית-ספרית, השכבתית והכיתתית עלולות להיות השלכות הרסניות על מערכת החינוך בכללותה, על רמת ההוראה והלמידה בארץ, וכן על האטרקטיביות של מקצוע ההוראה בכלל ובאיזורי מצוקה בפרט, הכל כפי שיוסבר להלן:

נתוני המיצ"ב והנזק שיגרם מפירסומם

1. מיצ"ב היא מערכת מבחנים לתלמידי כיתות ה' ו-ח' בארבעה תחומי דעת עיקריים: שפת אם, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה ואנגלית (המבחנים בשפת אם מועברים גם לתלמידים בכיתה ב'). מבחנים אלה נערכים לצד שאלוני אקלים וסביבה פדגוגית, המועברים לתלמידים, מורים ומנהלים. המיצ"ב כוּן במערכת החינוך מתוך שיקולים פדגוגיים. המיצ"ב נועד בראש ובראשונה לספק כלים מקצועיים למנהלי בית הספר, באמצעותם ניתן יהא למדוד את המידה שבה מושגים יעדים חינוכיים כגון: הטמעת תכניות לימודים כנדרש, שיפור הסביבה הלימודית והאקלים הבית ספרי, צמצום פערים והגעה לרמת הישגים לימודיים גבוהה כלל הניתן.

2. מנהלי בתי הספר מקבלים מהרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - "ראמ"ה"), דו"ח בית-ספרי עשיר ומפורט המכיל כ- 80 עמודים, המפרט את תמונת המצב בבית הספר, ברמה בית ספרית וכיתתית באופן יחסי לקבוצות השוואה רלוונטיות. נתונים אלה מועברים גם לפיקוח המחוזי במערכת החינוך, הפועל לאיתור וסיוע לבתי ספר עם קשיים וצרכים מיוחדים. במקביל, מועברים נתונים רלוונטיים בכל תחום דעת למפקחים המקצועיים במשרד, לבחינה וניתוח של האתגרים הלימודיים בכל תחום לימוד.

3. יוער כי בניגוד לנטען בעתירה, תוצאות המיצ"ב אינן מפורסמות ברמת הפרט- מנהלי בתי הספר והמורים אינם מקבלים תוצאות על כל תלמיד ותלמיד, אלא רק ברמה בית ספרית ורמה כיתתית. כך, הטענה המועלית בסעיף 100 לעתירה, לפיה - "הורה אשר דורש זאת בתוקף" עשוי לקבל את תוצאות הבחינה של בנו/בתו, בהתאם לחסדיו של מנהל בית הספר", בטעות יסודה, ולמרבה הצער, היא אף מטעה את בית המשפט הנכבד.

4. לאחר שלמד את נתוני המיצ"ב של בית ספרו והפיק מהם לקחים, מנהל בית הספר משלב את הלקחים עם תובנות נוספות שהצטברו מהתנהלות בית הספר במהלך השנה. יחד עם גורמי הפיקוח של משרד החינוך, מתווה המנהל תוכנית עבודה שנתית המתייחסת לכל נקודות החוזק והתורפה של בית הספר כפי שנגזרו ממכלול המידע שנאסף.
5. חשוב להדגיש כי מבחני המיצ"ב והשאלונים לא נבנו מלכתחילה, כמערכת של מדדים לצרכי פיקוח על בית הספר, וככלים לשיפוט בית הספר ועבודת הצוות שלו, אלא ככלים של מדידה בשירות הלמידה.
6. הנסיון מלמד כי במקומות רבים, בהם הפכו המבחנים, לכלי פיקוח על בית הספר, וזאת בניגוד לכוונה המקורית, נקטו המנהלים בפעולות שמטרתן הייתה להעלות בכל מחיר את ממוצע ההישגים הבית ספריים במבחני המיצ"ב. אך, למרבית הצער, לא חושג דווקא שיפור של ממש בתהליכי ההוראה והלמידה. הנסיון מלמד כי "החרב" שהונחה לצוואר המנהלים, הביאה אותם לנקוט בפעולות לא רצויות וחרסניות מבחינה פדגוגית, במידה רבה יותר מאשר שנקטו בפעולות חינוך רצויות (שקיפות ותוצריה).
7. פעולות אלו כללו למשל: הפניית משאבי הוראה (מורים, שעות לימוד ועוד) לכיתות הנבחרות והמקצועות הנבחרים על חשבון המקצועות האחרים והכיתות האחרות; צמצום ההוראה לחומר ולנושאים הנבדקים במיצ"ב תוך התעלמות מהנושאים שאינם נבדקים; חכנה מאסיבית למבחנים בצורה של שינון ורידוד הידע באורח ממוקד לסוג התשואול שבמבחן; הכתבת תשובות לתלמידים ולמורים בשאלוני האקלים; תופעות שליליות לא רצויות ביום המבחן, וביניהן הרחקת תלמידים חלשים שעלולים להוריד את הממוצע הבית ספרי, תיוגם כלקויי למידה, ופגיעה בטוהר הבחינות בדרכים אחרות.
8. בעקבות האמור, שינתה ראמ"ה את מודל בחינות המיצ"ב, והקטינה את תדירות המבחנים החיצוניים מאחת לשנתיים לכל בית ספר, לאחת לארבע שנים בכל מקצוע בבית ספר. זאת על מנת להקטין את רמת הלחץ על בית הספר, ולשלב בין הצורך במדידה אובייקטיבית לבין הרצון להקטין את תופעות הלואי השליליות הנגרמות מהמבחנים עצמם. בשלושת השנים האחרות הונהגו בבתי הספר בחינות מיצ"ב פנימיות.
9. פרסום ברבים של תוצאות המיצ"ב ברמת בית ספר ובכלל זה באמצעי התקשורת, יהווה מקור לחץ אדיר על בתי הספר ויגביר במידה חמורה את התופעות המוזכרות לעיל. בטווח הארוך הדבר עלול להביא לידי הרס של מערכת החינוך הנוכחית, על ערכיה, הנושאים הנלמדים בה והאופן שבו הם נלמדים. הצורך לעמוד בביקורת ציבורית בלתי הוגנת ובתחרות מול בתי ספר אחרים, על פי קריטריונים מוגבלים, יהפוך את תוצאות בחינות המיצ"ב לחזות הכל, ויביא את המורים והמנהלים להתמקד בהעלאת ההישגים בבית ספר במספר תחומי דעת, על חשבון מגוון מטרות אחרות במערכת החינוך, ועל חשבון לימוד תחומי דעת אחרים.
10. הנחת העותרים כאילו פרסום התוצאות יביא לשיפור ההוראה והלמידה היא הנחה בלתי מבוססת, ונעדרת חבנה של מערכת החינוך.

11. לעמדת המשיבים, פרסום תוצאות בציבור יהפוך את בחינות המיצ"ב לבחינות "עיתרי סיכון". בחינות אלה מביאות ככלל ללחץ עקיף אך מוגבר, "המעודד" רמאות ופגיעה בטוהר הבחינות ברמות שונות, מצד הגורמים המרגישים מאוימים מפרסום תוצאות הבחינות: חן התלמידים, והן המורים והמנחלים.
12. כשם שיחא זה שגוי לשפוט את בתי הספר התיכוניים, והפעילות החינוכית הנרחבת המתקיימת בהם, רק על פי שיעור זכאי הבגרות, לא יהא זה נכון לשפוט את בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, על פי מספר נתונים בודדים הנגזרים מבחינות המיצ"ב.
13. פרסום ציבורי של נתונים מוגבל מטבעו למספר נתונים קטן, וממילא בעת הפרסום, מוצאים התוצאות מהקשרם הרחב יותר. הפרסום יהפוך את הנתונים הבודדים לכלי העיקרי לפיו נשפוט כלל העשייה החינוכית בבתי הספר, ביחס לעצמם וביחס לאחרים. הפרסום יוציא מכלל פרופורציה את הנתונים הללו, יסיט את תשומת הלב של הציבור, וחשוב מכך – את תשומת לבם של העוסקים במלאכת החינוך למוקדים בלתי רצויים (כגון העובדה שהנתונים מפורסמים), ויטה את כל העשייה החינוכית לעבר יעד אחד יחיד, באורח טוטאלי ודומיננטי.
14. זאת ועוד, הנסיון מלמד כי אמצעי התקשורת נוקטים בשטחיות בפרסום מידע על הישגים לימודיים, באופן שהוא מעוות, מסוכן ומטעה. גורמי ההערכה במשרד החינוך למדו זאת היטב, לדאבונם, מהפרסומים האחרונים של תוצאות מבחני המיצ"ב והמבחנים הבינלאומיים, שהיה שזור בטעויות ובהטעויות, בהוצאת דברים מהקשרם ובחיפוש אחר כותרות סנציוניות. לעמדת אותם גורמים, זוהי המציאות בה יפורסמו "טבלאות ליגה" של תוצאות בחינות המיצ"ב אשר יגבירו כאמור את התחרותיות בין בתי הספר מחד, והחרדה של בתי הספר מאידך.
15. העותרים טוענים בעתירתם, כי פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב מעמיד את בעלי התפקידים במערכת החינוך בפני ביקורת לגיטימית. בטענה זו, מתעלמים העותרים מהנחות מוצא במערכת חינוכית - בניגוד לתחומים רבים אחרים, תוצאות הבחינה הינם תולדה של גורמים רבים שאינם קשורים רק לרמת ההוראה ומידת ההשקעה בבתי הספר, ובכללם נתונים דמוגרפיים והרקע הסוציו-אקונומי של התלמידים: השכלת ההורים, הכנסתם ותמיכתם בילדים - הן במישרין, והן בעקיפין.
16. זאת ועוד, המדידה אינה משקפת תחרות שוויונית בין גורמים שווים. עריכת בקרה או הסקת מסקנות על תפקוד בית הספר, על סמך ציוני בחינות המיצ"ב בלבד, תעשה עוול עם מנהלים ומורים אשר מלמדים בבתי ספר, שתלמידיהם מגיעים מאוכלוסייה משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות, לעומת עמיתיהם שמלמדים בבתי ספר בסביבה דמוגרפית שונה.
17. כדי להמחיש את שני הסעיפים האחרונים נעזר בדוגמה: כיצד ניתן להשוות את העשייה החינוכית והמאמץ להגיע להישגים לימודיים בין אזורים חלשים מבחינה חברתית כלכלית, לבין אזורים חזקים מבחינה חברתית-כלכלית. נקודת המוצא של התלמידים, והמשאבים העומדים לרשותם באזורים השונים הם שונים מלכתחילה. האם נכון והוגן להשוות בין ציון 70 של תלמידי בית הספר ברהט לבין ציון 80 של תלמידי בית הספר ברעננה? יתרה מזו, כיצד

נשווה בין שני בתי ספר אלו כאשר יסתבר כי הישגי ילדי בית ספר ברעננה ירדו מ-90 ל-80, והישגי ילדי רהט עלו מ-45 ל-70?

18. אחת ההשלכות שיהיו לפרסום התוצאות בטווח הארוך היא תיוג באורח מעוות ובלתי הוגן של בתי הספר. תיוג זה יוביל בסופו של יום, להתניידות תלמידים, ביוזמת הוריהם, לבתי ספר שבהם תוצאות הבחינות גבוהות יותר. למוותר לציין, כי התניידות מעין זו אפשרית, כמעט רק לתלמידים שהוריהם בעלי אמצעים והם באים משכבות סוציו-אקונומיות גבוהות, ואינה מקובלת בקרב האוכלוסיות החלשות.

19. מן הצד השני, בתי הספר עצמם יחזקו תהליך זה. האינטרס של צוות בית הספר והרצון שלו להביא תוצאות גבוהות וטובות, יוביל לסינון בקבלה של תלמידים חלשים (באופן ישיר או עקיף), והעדפת תלמידים עם יכולות גבוהות. דווקא התלמידים החלשים, הזקוקים להשקעה ייחודית יונשרו מבית הספר ולחילופין, מלכתחילה לא יתקבלו למוסד החינוכי, ויאלצו ללמוד בבתי הספר החלשים.

20. יתרה מזו, פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב ייטיב את מצבן של האוכלוסיות המבוססות, וידרדר את מצבן של האוכלוסיות החלשות יותר.

21. ההשלכות השליליות של פרסום תוצאות המיצ"ב, רק יגדילו את הפערים הגדולים ממילא בין בתי ספר "מבוססים" ל"חלשים". זאת בניגוד גמור למשאלתם הכתובה של העותרים כי הפרסום יסייע לצמצום הפערים הללו.

22. בהיבט פסיכולוגי-חברתי, מדובר כאן במדידה של פרטים אנושיים, ולא במדידה של אובייקטים דוממים כמו מחירם של מלפפונים או שעור החלקיקים באויר. מן המפורסמות היא, כי שיפוט בני אדם (או קבוצת אנשים) על פי נתון בודד או מספרים בודדים (בחתעלם כרגע מהקושי שבמדידה אנושית ומחטעויות במדידה שקורות מפעם לפעם), ופרסום נתונים אלו ברבים, שני אלו עלולים לפגוע בדימוי העצמי של התלמידים ושל המורים המלמדים בבתי הספר עם ציונים נמוכים. נזק זה צפוי יותר משהפרסום יסייע למנהלים ולמורים להשתפר בעבודתם (כרצון העותרים).

על תמונת המצב בעולם

23. העותרים מבקשים לחזק את עמדתם בטענה שבמדינות מפותחות, כגון ארה"ב ואנגליה, מפורסמות תוצאות בחינות הערכה על פי חלוקה בית ספרית. נאמר לעיל, כי בספרי חוקרים ומלומדים מצוין, כי פרסום התוצאות במדינות כמו ארה"ב, דווקא גרם לנזקים עצומים למערכת החינוך (ר' לעיל).

24. ראשית חשוב לציין, כי המדינות הנוקטות במדיניות הפרסום הינן מיעוט, והן אינן משקפות בפועלתן את עמדת רוב המדינות המפותחות, ולא בכדי. סוגיית פרסום התוצאות מעוררת ויכוח נוקב במרבית המדינות הנאורות, וזאת בשל ההשלכות ההרסניות והנזקים לטווח ארוך הטמונים בפרסום תוצאות מבחנים "עתירי סיכון" כמפורט לעיל. כך לדוגמא, בבריטניה

מתנגדות מערכות החינוך במדינות סקוטלנד ווילס לפרסום ממצאים של מבחני הערכה, והלכה למעשה, במדינות אלה התוצאות אינן מפורסמות.

25. המחקר המדעי מלמד כי גם בארצות הברית (המוזכרת על ידי העותרים כמדינה בה הופעלו מערכות מבחנים שבהן נתונים פורסמו ברבים, מתוך כוונה להביא לידי הגברת תחושת האחראיות של מנהל בית הספר, ובסופו של דבר לשיפור בחינוך ובלמידה) לא הושגה התוצאה המיוחלת, אלא רק הוגברו התופעות השליליות המוזכרות לעיל.

26. עבור מורי בתי הספר ומנהליהם יהיה בפרסום תוצאות המבחנים סיכון אישי ממשי. אמנם, ישנם אספקטים חיוביים במגמה מעין זו, אולם האספקטים השליליים עולים עליהם לאין ערוך ולכן הם בעלי שורת השלכות שליליות מתועדות על מערכות חינוך. השלכות אלה מתוארות בהרחבה ע"י החוקר דיויד ברלינר בספרו - "Collateral Damage", אשר מפרט את הנזקים העצומים שנגרמו למערכת החינוך בארה"ב כתוצאה, בין השאר, מפרסום תוצאות הבחינה.

27. החוקר ברלינר מסביר בספרו, כי נזקים אלו נגרמים בגלל "טבע האדם", אשר מגיב בדרכים צפויות כאשר מופעלים עליו לחצים, ובין השאר - קיום מבחנים מביא לצמצום תכנית חלימודים וגורם למנהל ולמורה ללמד כמעט אך ורק את המקצועות עליהם נבחנים התלמידים במבחני הערכה. זאת ועוד, אף בלימוד המקצועות הנבחנים, מבחנים "עתירי סיכון" גורמים לכך ששעות החוראה יתמקדו אך ורק באימון לקראת הבחינה על חשבון מטרות מגוונות של תכנית החלימודים. במאמרי מלומדים, ובין היתר בספרו של החוקר ברלינר, מובאות ראיות מוצקות לכך שמבחנים "עתירי סיכון" פוגעים פגיעה ממשית בתהליכי החוראה והלמידה הרצויים.

28. עמדתם המקצועית של הגורמים המופקדים על בחינות הערכה במשרד החינוך (במרכז ראמ"ה) הינה כי ראוי למדינת ישראל ללכת אחר ניסיון של מדינות הרוב, ולהימנע מכניסה לתהליך שכוונותיו הבסיסיות חיוביות, ככוונת העותרים, אך נזקו ידועים מראש ומפורסמים.

התשתית המשפטית הנצרכת לדינונו

29. חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 (להלן: "החוק"), עיגן את זכות הפרט לקבל מידע על פעילות הרשויות הציבוריות, מתוך חשקפה כי זכות זו היא תנאי בסיסי למימוש זכויות הפרט. ביחוד חשובה הזכות לשם קידום חופש הביטוי, ולבקרת הציבור על מלאכת השלטון (ר' לענין תכליות החוק עע"מ 7024/07 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן, תק-על 2006(3), 3662).

30. בעע"מ 9135/03, המועצה להשכלה גבוהה ואח' נ' הוצאת עיתון הארץ ואח', תק-על 2006(1), 697 (להלן: "פרשת המועצה להשכלה גבוהה"), הסבירה כב' השופטת טאור על החשיבות שבזכות לקבלת מידע:

"הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה והיא משקפת את התפיסה המשפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה."

ר' כמו כן פסק הדין בבג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד (3) בעמ' 353.

31. יחד עם זאת, הזכות לקבלת מידע אינה זכות אבסולוטית, אלא היא מאוזנת אל מול צרכיה הבסיסיים של הרשות, צרכי הציבור או צרכי הפרט, לדוגמא: כאשר מדובר בחשש לפגיעה בפרטיות, או כאשר מסירת המידע תגרום לשיתוק בעבודת המערכת המנהלית. יכול והזכות לחופש המידע תיסוג מפני אינטרסים ציבוריים כלליים, מטעמים המנויים בחוק:

"...בדומה לזכויות חוקתיות אחרות, חשבות ככל שתהיינה, אין מדובר בזכות מוחלטת אלא בזכות יחסית, אשר במקרים מתאימים צריכה היא לסגת מפני זכויות אחרות הראויות אף הן להגנה, כגון הזכות לפרטיות, לכבוד, לקניין ולשם טוב, וכן מפני אינטרסים ציבוריים חשובים כגון בטחון המדינה, יחסי החוץ שלה, או תפקודה התקין של הרשות הציבורית (ראו ברק, חופש המידע, 99-102). " (דגשים אינם במקור

–מ.א.)

ורי עע"מ 6013/04 - מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ . תק-על(1)2006, 14 (להלן: "פסה"ד בענין "חברת החדשות"), שם נאמר בעמ' 26:

"הזכות לחופש מידע, כחלק מחופש הביטוי ובדומה לזכויות היסוד האחרות במשפטנו, היא זכות יחסית (על יחסיות הזכויות ראו למשל בג"צ 5432/03 ש.י.ן - לשיון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, תק-על(2)2003(4570). זכות זו אינה עומדת לבדה, ומקום שישנה סתירה בינה לבין זכויות ואינטרסים אחרים - דרוש איזון מתאים."

32. בעת"מ (מחוזי ירי) 483/06 - קיבוץ אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-מח(4)2007, 3376, 3382 (2007) (להלן: "פרשת קיבוץ אילת"), פורט על הקטגוריות והקריטריונים על פיהם בוחנת הרשות המנהלית את הבקשה למסירת מידע:

"זכות זו (הזכות לחופש המידע- מ.א.) אינה מוחלטת, אלא יחסית, והחוק מסייגה בהוראות שנקבעו בסעיפים 8 ו-9 לחוק. סעיף 8 מאפשר דחיית בקשות במקרים מסוימים, כמו למשל כאשר הטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה; וסעיף 9 לחוק מפרט מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו. סעיף 9(א) עוסק במידע שנקבע קטגורית כי הרשות הציבורית לא תמסרו, זאת מחמת פגיעה באינטרסים ציבוריים חיוניים, כמו למשל בטחון המדינה; וסעיף 9(ב), שבעניינינו

נסבה המחלוקת בתיק שלפנינו, מונה רשימת סוגי מידע שאין הרשות חייבת

למסרו."

33. על פי הוראות סעיף 10 לחוק, בבחנה בקשה למסירת מידע, על הרשות הציבורית לשקול את ענייניו של המבקש במידע, וכן את הענין הציבורי שבגילוי המידע. המשיבים אינם מתכחשים לענין הרב של העותרים בפרסום המידע, אלא שלעמדתם, אין הוא שקול לנוקים הצפויים מפרסום תוצאות בחינות המיצ"ב.

34. יש לבחון את החלטת הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד החינוך "במשקפיים" מנהליות, דהינו – יש לבחון אם החלטה ניתנה משיקולים ענייניים והיא נופלת בגדר מתחם הסבירות. יש לבחון אם השיקולים שנלקחו בחשבון לצורך ההחלטה הם שיקולים רלוונטיים, ואם לא נשקלו שיקולים זרים, שאינם ממין הענין (ר' בענין זה ח"פ (נצרת) 110/00 - אנדראוס וזוהר נ' המוסד לביטוח לאומי. תק-מח 2001(3), 122, עמ' 126, וכן בפרשת "קיבוץ אילות").

35. בעתירה נטען כי על המשיבים מוטל הנטל להראות כי קיימת ודאות קרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי, וזאת בהתאם להלכת הפסיקה בבית המשפט העליון. נדמה כי העותרים דבקו בפסיקתו של כב' השופט רבלין בבג"צ בענין "חברת החדשות", תוך התעלמות מוחלטת מהחלכה המשפטית שנפסקה על ידי כבוד השופטת נאור, בעע"ם 1825/02 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות - א.ב.א. (לא פורסם) (להלן: פרשת איגוד בתי אבות):

"הערכאה הראשונה הלכה צעד נוסף וקבעה, כמצוטט, שאם אין "פגיעה מיוחדת" ברשות - יימסר המידע, אף במקרה הנופל בגדרי סעיף 9(ב) לחוק. דעתי היא, כי אין לקבוע במסגרת האיזון הנדרש את נוסחת "הפגיעה המיוחדת". אכן, "נוסחאות" קלות יחסית להפעלה, אך חסרונו - בנקשות, והמקרה שלפנינו, לדעתי, יוכיח. [...] בסופה של הדרך, התוצאה מנטחה זו היא, שאם הצביע מבקש המידע על כך שיש לו ענין אישי במידע, והרשות לא הראתה "פגיעה מיוחדת" - דין המידע, לשיטת הערכאה הראשונה, להיחשף. נוסחת "הפגיעה המיוחדת" איננה, לדעתי, נוסחה מאזנת. נוסחת "הפגיעה המיוחדת" איננה מופיעה בחוק; אין היא נדרשת מן החוק; ולדעתי כובלת היא יתר על המידה את שיקוליהם של מי שצריך לאזן בין כל האינטרסים - הרשות במסגרת סעיף 10 לחוק ובית המשפט במסגרת סעיף 17(ד)."
(דגשים אינם במקור - מ.א.)

36. הלכה זו חזרה ונשנתה בפסקי דינם של כב' השופטת חיות בפרשת המועצה להשכלה גבוהה, ובפסק הדין בעע"מ 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן, ראש העירייה הרצלית, תק-על 2006(3), 3662, 3672 (2006), שם נקבע כאמור:

"יחד עם זאת, ובניגוד לנטען על ידי המערער, נפסק כבר כי אין הרשות נדרשת להראות כי תיגרם או עלולה להיגרם "פגיעה מיוחדת" לפעולתה אם ייחשף המידע (עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 21; עניין איגוד בתי אבות, בעמ' 739). הדברים מקובלים גם עליי. דרישה שכזו אינה עולה

מן החוק ויותר מכך, אין היא מבטאת הכרעה שהיא פרי איזון. ההכרעה במקרים אלה מצריכה פעמים רבות מלאכה עדינה של איזון ושקלול היבטים שונים של חשיפת המידע וברי כי במצב זה אין מקום לכלל "קשיח" חותך וגורף מעין זה המוצע על ידי המערער. "

הלכה זו אומצה על ידי מותב נכבד זה, בפרשת "קבוץ אילות" (ר' פסקה 22 לפסק הדין).

37. לפיכך, יש לדחות את טענת העותרים לפיה נדרשים המשיבים להראות "פגיעה מיוחדת" בעבודת הרשות, ולהכיר באיזון שנערך על ידי המשיבים כאיזון הראוי בנסיבות הענין.

38. כמו כן, יש לדחות את טענת העותרים בדבר "נטל" כלשהו המוטל על הרשות המנהלית, וזאת בהתאם לקביעות שנקבעו בפרשת "המועצה להשכלה גבוהה" (ר' פסקה 22 בפסק הדין).

39. לעמדת המשיבים, הנוקים הצפויים להגרם כתוצאה מפרסום תוצאות בחינות המיצ"ב ישבשו את עבודת מערכת החינוך, ברמות שונות שפורט עליהן לעיל. כך, התניידות התלמידים הצפויה מבתי הספר החלשים לבתי הספר המבוססים יותר, העמקת הפערים בחברה הישראלית בכללותה, והפיכת בחינות המיצ"ב לבחינות "עתירי סיכון", בעקבות פרסום תוצאות הבחינות, כל אלה יביאו לפגיעה עמוקה ושורשית במערכת החינוך, באופן בלתי נמנע.

40. כאמור לעיל, המשיבים נכונים למסור מידע באשר לתוצאות בחינות המיצ"ב, בחלוקה לפי ישובים, ככל שפרסום כזה לא ישקף את התוצאות בחלוקה על פי בתי ספר (ר' לעיל).

41. נוסף כי, בעקבות פניות שהגיעו למשרד החינוך בשנים האחרונות בנושא פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב, נדרש המשרד לנשא פרסום תוצאות המיצ"ב והקים צוותי חשיבה בנושא.

42. במהלך חודש יולי 2006, החליטה הנהלת המשרד, בראשות המנכ"ל שמואל אבואב, לדון באופן חוזר האם יש מקום לפרסם את תוצאות בחינות המיצ"ב. לכן הורחבו סמכויות וועדה שמונתה לדון במדיניות בנושא פרסום תוצאות בחינות הבגרות, לדון גם בשאלת פרסום התוצאות של בחינות המיצ"ב.

43. בעקבות הגשת העתירה, התקיימה ישיבה במשרד החינוך בנוכחות הנהלת המשרד, גורמי ההערכה ממרכז ראמ"ח וגורמים נוספים. נכון לעת זו, עמדת משרד החינוך היא כי אין מקום להעביר את המידע המבוקש לידי העותרים, מכל הטעמים האמורים לעיל.

פניות העותרים למשיבים קודם להגשת העתירה

פניית העותרת 1 בבקשה לקבלת מידע

44. ביום 6/2/06 התקבלה במשרד החינוך פנייתה של העותרת 1 (להלן: "התנועה") מיום 11/1/06, בבקשה לקבל העתק מתוצאות בחינות המיצ"ב בשלוש השנים האחרונות, לפי בתי ספר ולפי חלוקת יישובים בארץ.

העתק פניית העותרת 1 מיום 6/2/06 צורפה לעתירה וסומנה נספח א')

45. ביום 7/2/06 נענתה התנועה, במכתב מטעמה של הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד (להלן: "הממונה"). במכתב נמסר כי הפנייה התקבלה והיא נבחנת. כחודש לאחר מכן, נשלח מכתב נוסף מטעמה של הממונה, המודיע על הארכת המועד למתן התשובה ב-30 יום, בהתאם לסעיף 7 (ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

העתק תשובת המשיבה 2 מיום 7/2/06 צורפה לעתירה וסומנה נספח ב')

העתק מכתבה של המשיבה 2 מיום 7/3/06 מצ"ב ומסומן נספח מש'1.

46. ביום 12/3/06 התקבלה במשרד החינוך תזכורת מאת התנועה מיום 3/3/06, בענין בקשת המידע. במענה, נשלחה לתנועה הודעה המבהירה כי הטיפול בבקשה נמשך, וכי תקופת מתן התשובה מוארכת ב-30 יום נוספים. ביום 7/5/06 נשלחה הודעה נוספת על הארכת תקופת מתן התשובה ב-30 יום.

העתק מכתב התזכורת מיום 12/3/06 מצ"ב ומסומן נספח מש'2

העתק תשובת הממונה מיום 6/4/06 מצ"ב ומסומן נספח מש'3

העתק הודעת הממונה מיום 7/5/06 מצ"ב ומסומן נספח מש'4

47. ביום 8/6/06 שלחה הממונה את החלטתה בבקשת המידע, המסרבת את בקשת התנועה. הוסבר לתנועה בפירוט, כי הואיל וגילוי המידע המבוקש עלול לפגוע בתפקוד התקין של משרד החינוך, לא ניתן יהא למסור את המידע שהתבקש (ר' נימוקי החלטת בהעתק שצורף כנספח לכתב התשובה, להלן). נמסר עוד כי לאור פניות שהגיעו למשרד החינוך בנושא בחינות המיצ"ב, מונתה במשרד ועדה לגיבוש המלצות להעברת מידע לציבור בנושא זה, באופן שלא יגרם תנוק הצפוי מן הפרסום. נמסר עוד כי הוועדה סיימה עבודתה והעבירה המלצותיה בנושא למנכ"לית משרד החינוך דאז, הגב' רונית תירוש, ואולם, עקב חילופי מנכ"לים התעכב הטיפול בהמלצות הוועדה.

48. בהחלטה צוין כי לתנועה ישנה זכות לעתור נגד החלטה זו לבית המשפט הנכבד, בהתאם לחוראות חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס - 2000.

העתק החלטת הממונה מיום 8/6/06 מצ"ב ומסומן נספח מש'5

49. ביום 10/12/06 פנתה התנועה אל הממונה פעם נוספת, בפעם זו באמצעות הגב' מאיה ראובני, ובפנייתה טרונתה כי טרם הועבר לידי התנועה המידע שהתבקש ביום 6/2/06. בתגובה נמסר לגב' ראובני, כי פניתה מיום 6/2/06 לא אותרה במשרד החינוך, וכי החלטה במנייה שאכן התקבלה באותו מועד (וככל הנראה, הכוונה לבקשת התנועה) ניתנה כבר ביום 8/6/06.

העתק פניית הגב' ראובני מיום 10/12/06 והעתק התשובה מיום 24/12/06 מצ"ב ומסומנים נספחים מש/6 ו-מש/7 בהתאמה.

50. במסגרת חליפת המכתבים, התקבל ביום 10/1/07 מכתב נוסף מאת התנועה, ובו טענה כי החלטת הממונה לא נתקבלה במשרדי התנועה. על כן, התבקשה הממונה להעביר את ההחלטה לידי התנועה. ההחלטה הועברה לתנועה פעם נוספת, בצירוף מכתב נלווה, ביום 17/1/07.

העתק מכתבה של התנועה מיום 10/1/07 והעתק מכתב המענה מיום 17/1/07 מצ"ב ומסומנים נספחים מש/8 ו-מש/9 בהתאמה.

51. מאותו מועד, לא טרחה התנועה לפנות אל בית המשפט הנכבד בעתירה מנהלית, אלא בחלוף כעשרה חודשים. ברי כי התנהלות התנועה לוקה בשיהוי ניכר.

פניית העותרת 2 לקבלת המידע

52. ביום 24/8/06 פנתה העותרת 2 (להלן: "העמותה") אל הממונה, בבקשה לקבל מידע באשר לאפשרויות הורים לתלמידים לעיין בתוצאות בחינות המיצ"ב, תוצאות בחינות הערכה ארציות אחרות, וכן תוצאות בחינות הערכה עירוניות. כן נשאלה הממונה מדוע המידע באתר ראמ"ה אינו נגיש לכלל הציבור.

(העתק פניית העמותה מיום 24/8/06 צורף לעתירה וסומן ד')

53. ביום 29/8/06 נענתה העמותה כי על מנת לטפל בבקשתה, עליה לשאת בתשלום אגרה על פי החוק. נאמר לעמותה עוד כי, בקשה למסירת מידע מעין זה תסורב, וזאת בהתאם לסעיפים 9(ב)1 ו-9(ב)2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998. כן פורט בפני העמותה כי מונתה ועדה לגיבוש המלצות בנושא פרסום תוצאות המיצ"ב, וכי עד לסיום עבודתה לא ניתן יהא למסור מידע בנושא זה.

(העתק תשובת הממונה מיום 29/8/06 צורף לעתירה וסומן ה')

54. כחודשיים לאחר מכן, ביום 25/10/06, פנתה העמותה אל הממונה, וביקשה לקבל מידע באשר לחקמת הועדה בנושא בחינות המיצ"ב. העמותה נענתה ביום 30/10/06 כי עליה לשלם אגרה על מנת שניתן יהא לטפל בבקשה.

העתק מכתבה של העמותה מיום 25/10/06 ומכתב המענה מיום 30/10/06 מצ"ב ומסומנים מש/10 ו-מש/11 בהתאמה

55. פנייתה המחודשת של העמותה, שנערכה בהתאם להוראות החוק, התקבלה במשרד החינוך ביום 16/11/06. בפנייה זו התבקש מידע באשר לחקמת הועדה, מיהות חבריה, המועד הצפוי לסיום עבודת הועדה ומועד פרסום מסקנותיה. ביום 11/12/06 נמסר לעמותה כי פנייתה התקבלה במשרד, וכי היא נבחנת.

העתק פניית העמותה מיום 16/11/06 ומכתב המענה מיום 11/12/06 מצ"ב ומסומנים מש/12 ו-מש/13 בהתאמה

56. ביום 20/12/06 נשלחה לעמותה הודעה כי הטיפול בבקשתה טרם הסתיים, וכי הממונה האריכה את תקופת מתן התשובה ב-30 יום נוספים, בהתאם לסעיף 7 לחוק חופש המידע. ביום 16/1/07 נשלחה הודעה נוספת בה נמסר על הארכת התקופה למתן התשובה ב-30 יום. **העתק מכתבי הממונה מיום 20/12/06 ומיום 16/1/07 מצ"ב ומסומנים מש/14 ומש/15**

57. ביום 21/1/07 ניתן לעותרת 2 המידע המבוקש על ידה במכתב שנשלח מטעמה של המשיבה 2. במכתב זה פורט כי בהנהלת המשרד הוחלט על הקמת צוות משימה בנושא מדיניות מתן מידע ופרסום תוצאות בחינות הבגרות לציבור, ובחודש יולי 2007 (הכוונה ליולי 2006-מ.א) הוחלט להרחיב את סמכויות צוות המשימה גם למבחני המיצ"ב. כן פורטו שמות חברי הצוות, ונמסר כי טרם נקבע לוח זמנים לעבודת הוועדה. נאמר לעיל כי מטרת ועדה זו היא לדון האם יש מקום לפרסם את תוצאות בחינת המיצ"ב. **העתק תשובת הממונה מיום 21/1/07 מצ"ב ומסומן מש/16**

58. ביום 28/1/07 נשלחה שאלת העותרת 2 בנושא מועד מתן ההחלטה על הרחבת סמכויות הצוות וביום 7/2/07 נשלחה לעותרת 2 הודעת הבהרה בענין מאת המשיבה 2. **העתק חליפת המכתבים בין העותרת 2 והמשיבה 2 מצ"ב ומסומן מש/17**

חליפת המכתבים עם העותרות 1-2

59. ביום 6/8/07 נשלחה פניה משותפת של העותרות 1-2 אל הממונה בדרישה לקבלת מידע בנוגע לפרסום תוצאות בחינת המיצ"ב, ופרסום המלצות הוועדה שמונתה לנושא זה. מענה למכתב זה נשלח לעותרות 1-2 ביום 20/8/07.

(העתק פניית העותרות 1-2 מיום 6/8/07 צורף לעתירה וסומן נספח ו')

(העתק תשובת הממונה מיום 20/8/07 צורף לעתירה וסומן נספח ז')

60. ביום 3/9/07 התקבל במשרד החינוך מכתבה של התנועה, שצורף כנספח ח' לעתירה.

61. התנועה שלחה מכתב נוסף ביום 26/8/07, ובו התבקשה הממונה להעביר את קובץ מסקנות הוועדה בנושא בחינות המיצ"ב, אשר הוגשו ולא אומצו. נמסר לעותרות ביום 2/9/07 כי הפנייה התקבלה והיא מטופלת.

העתק פניית העותרות מיום 26/8/07 ותשובת הממונה מיום 2/9/07 מצ"ב ומסומנים נספחים מש/18 ומש/19 בהתאמה

62. ביום 15/10/07 נשלח מכתב נוסף המודיע כי אין בנמצא דו"ח המפרט את מסקנות הוועדה.
העתק המכתב מיום 15/10/07 מצ"ב ומסומן מש/20

63. באופן תמוה, העותרים לא מציינים בעתירה את מכתבם מיום 26/8/07 ואת תשובות הממונה שנשלחו לאחר מכן.

סיכום עמדת המשיבים

64. לשימוש בכלי כגון בחינות המיצ"ב יש יתרונות וחסרונות פדגוגיים, הנשקלים זה מול זה בכל עת בה מתקיים דיון על השימוש בכלי זה. מרכז ראמ"ה פועל ליצירת איזונים בין מדדים חיצוניים ופנימיים, על מנת להעצים את היתרונות במבחנים, ובמקביל לצמצם את התופעות השליליות הנלוות אליהם. גם הורי התלמידים והציבור כולו מחויבים לשמור על התועלות בכלי ההערכה, אל מול צמצום הנזקים ומניעתם.

65. המשיבים תומכים בעמדתם העקרונית של העותרים, בכל הקשור ליישום עקרון השקיפות ברשויות הציבוריות. אולם שקיפות מחייבת אחריות וזהירות, ביחוד כאשר מדובר במערכת חינוכית, ולא במערכת נתונים אובייקטיבית כגון מידע כלכלי או עסקי. לעמדת המשיבים, פרסום ציבורי של מדרג ציונים על פי בתי ספר יצור שקיפות לכאורה, אך שקיפות זו יכול ותהווה מצג שווא בלתי מהימן על איכות ההוראה - הן של בתי הספר באוכלוסיות מבוססות, והן בבתי הספר המשרתים אוכלוסיות מרקע חברתי - כלכלי נמוך. ובבתי הספר האחרונים נוצר עיוות חמור ובעייתי יותר.

66. הפרסום הפומבי לא יתרום באופן ממשי לקידום של תלמידים או לשיפור תפקודם של מורים ומנהלים, והוא צפוי רק לרפות את ידי העוסקים במלאכה הקשה הכרוכה בקידום של אוכלוסיות חלשות. לעומת זאת, הפקדת המידע המפורט בידי מנהלי בתי הספר ובידי בעלי תפקיד במערכת החינוך, ברמת היישוב והמחוז, טתנת את ההקשר נכון להבנת הנתונים וליישום הלקחים הדרושים.

67. עמדתם העקרונית של המשיבים גובשה בתיאום ובשיתוף עם גורמי ההערכה במשרד החינוך. החלטת הממונה על יישום חוק חופש המידע ניתנה בהסתמך על שיקולים מקצועיים שעלו במערכת החינוך. לעובדה זו ישנה חשיבות, בבחינת סבירותה של ההחלטה כהחלטה מנהלית. בדיון בעתירה, יש לשים דגש על העובדה כי המשיבים סומכים עמדתם על הערכות מקצועיות, ואילו העותרים, סומכים טענותיהם על תחושות ורגשות כלליים, מוצדקים ככל שיהיו.

68. הנזקים הצפויים מפרסום תוצאות בחינות המיצ"ב, באופן המבוקש על ידי העותרים, עלולים לשבש את תפקודה התקין של מערכת החינוך. לכן הוחלט לסרב את בקשתם,

העותרים למתן המידע. בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי החלטת המשיבים הינה החלטה סבירה ועניינית, ולדחות את העתירה לגופה, תוך חיוב העותרים בהוצאות משפט ושכר טרחת פרקליטי המשיבים.

69. התצהירים התומכים בעמדת המשיבים בעתירה יישלחו לבית המשפט בחקדם האפשרי. התצהירים אינם מוגשים בצירוף לכתב התשובה מנסיבות טכניות.

מינן אלכסנדר

עוזרת לפרקליטת מחוז ירושלים (אז')