



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

ע"ס 11120/08

בפני :
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט נ' הנדל

המערערים :
1. התנועה לחופש המידע
2. איתי אטר

נגד

המשיבה :
מדינת ישראל - רשות ההגבלים העיסוקיים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו
מיום 24.11.08 בעת"מ 2346/05 שניתן על ידי כבוד השופט
ע' מודריק

תאריך הישיבה : כ"ז באלול תש"ע (6.9.10)

בשם המערערים : עו"ד א' יונש

בשם המשיבה : עו"ד ד' מארקס

פסק-דין

השופטת ע' ארבל:

בפני ערעור על פסק-דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב-יפו
(כב' השופט ע' מודריק), שדחה את עתירת המערערים לקבלת מידע מרשות ההגבלים
העיסוקיים (להלן: הרשות או המשיבה) לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן:
חוק חופש המידע או החוק). במוקד הערעור ניצבת השאלה האם זכאי המערער 2 לקבל
מידע מהרשות באשר להסכמי בלעדיות בין בעלי מקרקעין לשוכרים – הסדרים
כובלים.

1. מר אטר, המערער 2, פנה לרשות בבקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, בדבר הסדרי בלעדיות במקרקעין, קרי הסדרים לפיהם מעניק בעל המקרקעין בלעדיות לשוכר. מידע בדבר הסדרים אלה מצוי בידי הרשות היות שהם מהווים הסדרים כובלים המצריכים פטור מאישור בית-דין לפי סעיפים 14 ו-15א לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: חוק ההגבלים העסקיים).

הרשות סירבה למסור את המידע. תחילה נימקה את סירובה בהיותו של המידע סוד מסחרי כהגדרתו בסעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע. בהמשך נימקה את דחיית הבקשה גם בכך שהבקשה הינה גורפת ועל כן מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה, היות שהיא מחייבת בדיקה של אלפי תיקים, המצויים חלקם בידיה וחלקם בגנוך המדינה, ועיבוד של הנתונים הרלוונטיים. עיבוד זה נדרש, בין היתר, משום שאין בידי הרשות פילוח של התיקים לפי ענפי מסחר ובפרט לפי בלעדיות במקרקעין, כך שאין בידה לאתר מראש את התיקים הרלוונטיים מבלי לבדוק את התיקים כולם. אף בתוך כל תיק ותיק, מחייבת ברירת המידע הרלוונטי שניתן למסור מלאכת עיבוד. לאחר הגשת העתירה, העלתה הרשות טעמים נוספים לסירובה וביניהם פגיעה בצדדים שלישיים ובשיתוף הפעולה שלהם עם הרשות, זכות עיון מוגבלת בדין ואי פירוט האינטרס של המערער במידע המבוקש.

2. במהלך ההתדיינות המשפטית, הורה בית משפט קמא לעותרים לפרסם בפומבי את דבר העתירה ותכליתה על מנת להביאה לידיעת צדדים שלישיים שעלולים להיפגע ממנה ובמקביל לכך נעשו ניסיונות פשרה בין הצדדים. הרשות הודיעה לבית משפט קמא כי קיימת נכונות להיענות לעתירה ממוקדת יותר. בתגובה לכך הודיעו המערערים כי הם מוכנים למקד את בקשתם בענפי מסחר מסויימים, אולם הרשות הבהירה שמנקודת ראותה אין בכך כדי לצמצם את היקף הבקשה ולחסוך בהקצאת המשאבים. תחת זאת, הסכימה הרשות לערוך בדיקה של תיקי פטור בהם נתקבלו החלטות סופיות במשך תקופה מצומצמת של שלושה חודשים, וזאת תוך הבהרה כי מסירת המידע כפופה לפניה מוקדמת לצדדים שלישיים כנדרש לפי סעיף 13 לחוק חופש המידע. יוער כי בהודעתה זו התייחסה הרשות, לפי דרישת בית משפט קמא, לנתונים המצויים בתיק "פטור סוג בלעדיות במקרקעין", קרי תיק של הרשות המכיל פניות ומסמכים הנוגעים להכרה בהסדרי בלעדיות במקרקעין, כסוג של הסדר כובל הפטור מהצורך באישור, וזאת לפי סעיף 15א לחוק ההגבלים העסקיים. מאופן ניסוחה של ההודעה, לא עלה בבירור האם בהתייחסות זו הסכימה הרשות לבדיקת הפניות בתוך תיק הפטור, אולם

כך עלה מדברי הרשות בהמשך ההליך. מכל מקום, משלא הסתפקו המערערים בהצעה זו, ניתן פסק-דין שדחה את העתירה.

3. בית המשפט המחוזי אמנם דחה חלק מטעמי הסירוב למסירת המידע שהעלתה הרשות ובאשר לטעמים אחרים קבע שאין ליחס להם משקל של ממש, אולם קבע כי הרשות הרימה את נטל השכנוע שהיענות לדרישת המערערים תטיל עליה נטל בלתי סביר המצדיק את דחיית הבקשה לפי סעיף 8(1) לחוק. כן קבע בית המשפט כי בהתחשב באופן החזקתו של המידע בידי הרשות, המחייב את עיבודו לפני מסירתו, החלטת הרשות מוצדקת גם לאור סעיף 7(ה) לחוק לפיו אין הרשות חייבת לעבד את המידע עבור המבקש. בית המשפט קבע כי מטעם זה בלבד ניתן לדחות את העתירה, אולם קיבל גם את טענת הרשות כי מסירת מידע בדבר קיומו של הסדר בלעדיות יכולה לפגוע באינטרס כלכלי או מסחרי כהגדרתו בסעיף 9(ב)(6) ועל כן רשאית הרשות לסרב למוסרו. בהתאם לסעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, איזן בית-המשפט בין טעם זה לאי מסירת המידע לבין האינטרסים שבגילוי המידע וקבע כי הכף נוטה לגישת המשיבה. בין הנימוקים להחלטתו התייחס בית המשפט לכך שהזכות לחופש האקדמי, המהווה חלק מחופש הביטוי, היא שעומדת ביסוד בקשת המערערים ולא התכלית המרכזית של חוק חופש המידע שהינה האינטרס הציבורי בשקיפותה של הרשות וביקורת על תקינות החלטותיה. בית המשפט הבהיר כי הפגיעה בחופש האקדמי בענייננו הינה מעטה, שכן המערער קיבל את מרבית המידע ממקורות פומביים וכן מפרסומי הרשות. טעם נוסף לתוצאת האיזון אליה הגיע בית המשפט היה סיווגו את המידע המבוקש כ"מידע פרטי", קרי מידע שלא נוצר על-ידי הרשות, אלא נמסר לה על-ידי גורמים פרטיים. לבסוף, הזכיר בית המשפט, גם בעת עריכת האיזון את המשאבים הרבים שיידרשו לצורך איסוף ועיבוד המידע, כטעם נוסף להטיית הכף לטובת הרשות. באשר להצעת הרשות לגילוי מצומצם, קבע בית המשפט כי היות שהמערער לא התייחס בסיכומיו להצעה זו – אין הוא מוצא מקום להורות על כך.

טיעוני הצדדים

4. בערעור שלפנינו ביקשו המערערים כי נורה על מסירת המידע שהתבקש בעתירה, ולחלופין על מסירת המידע המצומצם שהציעה הרשות למסור במהלך הליכי הפשרה שהתנהלו בפני בית משפט קמא. בין היתר טענו המערערים כנגד קביעת בית משפט קמא כי בקשתם הינה גורפת וכי היא מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה. בנוסף, חלק משמעותי מטענות המערערים הופנה כנגד קביעת בית המשפט כי המידע המבוקש הינו בגדר סוד מסחרי ובפרט כנגד דרך עריכת האיזון על-ידי בית משפט קמא, שנבע

לטענתם גם מהתייחסות שגויה לתכליות העומדות בבסיס חופש המידע וגם מהגדרתו השגויה את ענייננו של המערער 2 בחשיפת המידע כעניין פרטי, תוך התעלמות מערכו הציבורי של מחקרו האקדמי, שלצורכו נדרש המידע. לבסוף, טענו המערערים כי משהציעה הרשות הצעה מצומצמת, היה על בית משפט קמא להורות לכל הפחות על מסירת מידע זה ואף טענו כי מהצעתה זו, המהווה חזרה של הרשות מסירובה הגורף למסירת המידע, נובע כי העתירה היה מוצדקת לפחות בחלקה ולכן לא היה מקום לחייב את המערערים בהוצאות, אלא להיפך.

המשיבה חזרה על טיעוניה, שהתקבלו על-ידי בית משפט קמא, בדבר הקצאת המשאבים הבלתי סבירה שמצריכה בקשתם הגורפת של המערערים. בהקשר זה חזרה המשיבה על הסבריה בדבר אופן ארגון המידע בתיקי הרשות. כמו-כן סמכה המערערת את ידיה על קביעת בית משפט קמא כי המידע המבוקש חוסה תחת סעיף 9(ב)(6) לחוק, ועל האיזון שערך לאור ניתוחו את תכליות החוק.

במהלך הדיון שהתקיים בפנינו הצענו לצדדים לשוב ולנסות להגיע להסכמה ביניהם בהמשך להסכמת הרשות למסירת מידע חלקי, אותה הביעה בפני הערכאה הדיונית ובפנינו, אולם כפי שעולה מהודעות העדכון מטעם הצדדים, ניסיון זה לא צלח. הצדדים הסכימו על מסירת מידע מסוים, מצומצם יותר מהמידע המקורי שהתבקש, אולם לא הגיעו לכלל הסכמה באשר להיקפו ולשאלת הכפפתו לבדיקה עם צדדים שלישיים.

5. בהודעת העדכון שהוגשה מטעם המשיבה חזרה הרשות על ההצעה שהעלתה בפני בית משפט קמא. נוסף על כך, הציעה המשיבה הצעה חלופית לפיה תערוך חיפוש בכ-20-15 תיקים המצויים במשרדיה ואשר ניתנה בהם החלטה סופית, לפי בחירת המערערים שיכלו למקד את החיפוש לפי שמות חברות, כפי שהוצע בדיון. כמו כן, ציינה המשיבה כי המערערים יוכלו לבחור תיקים מכל סוג שהוא, קרי לא רק תיקי פטור אלא גם תיקי מיזוגים, מונופול ותלונות, שחלקם גדול באופן משמעותי מתיקי הפטור. המשיבה העריכה כי כל אחת מחלופות אלה כרוכה בהיקף עבודה של כשבוע ימים של איש מקצוע מיומן. יוער כי מנוסח ההודעה, לא עלה בבירור האם רואה המשיבה את מסירת המידע מתוך קלסר פטור הסוג כנוספת על שתי החלופות, או ככלולה במסגרת החלופה הראשונה בלבד.

מכל מקום, הדגישה המשיבה שמסירת המידע מותנית בפניה לצדדים שלישיים, כפי שאף נאמר בהצעתה בפני בית המשפט קמא. בהקשר זה טענה המשיבה כי אין

לראות בפרסום דבר העתירה על ידי העותרים, לפי דרישת בית משפט קמא, כמייתר את חובת הרשות לפנות לצדדים שלישיים שעלולים להיפגע ממסירת המידע. לשיטת המשיבה, פרשנות זו אינה מתיישבת עם קביעתו של בית משפט קמא כי המידע המבוקש הינו סוד מסחרי, כהגדרתו בסעיף 9(ב)(6) לחוק, המתיר את שיקול הדעת לרשות ואינו מחייב פניה לצדדים שלישיים, שכן לא יתכן שבית המשפט התכוון לומר כי פרסום דבר העתירה מהווה ויתור של צדדים שלישיים על סודותיהם המסחריים. כן טוענת המשיבה כי אם תתקבל אחת מהצעותיה, ניתן יהיה לאתר באופן ממוקד את הצדדים השלישיים הנפגעים, ובמצב שכזה העדר פניה אליהם יהווה פגיעה קשה בקנין של בעלי סוד מסחרי. בכל אופן, טוענת המשיבה כי היות שפרסום דבר העתירה נעשה באפריל 2006, אין בו כדי לייתר פניה לצדדים שלישיים שמסרו מידע לרשות לאחר מועד זה.

6. תגובת המערערים להצעת הרשות היתה כי הערכתה בדבר השקעת המשאבים הנדרשת הינה מופרזת. לאור עמדתם זו, הציגו המערערים את הצעתם, שהתבססה על נתונים שקיבלה מהרשות במהלך ניסיונות הפשרה, בדבר פילוח התיקים הקיימים ב-5 השנים האחרונות לפי רשימת ענפים שמסרו המערערים. לטענת המערערים, לאחר קבלת הנתונים מהרשות, הסכימו לוותר על שניים מתוך שבעה ענפים שהופיעו ברשימה באופן שיצמצם את מספר התיקים שיש לבדוק לכ-80. מתוך תיקים אלה, סבורים המערערים כי רק חלק קטן עוסק בהסדרי בלעדיות במקרקעין. מכך גם נובע הקושי, לשיטת המערערים, לקבל את הצעת המשיבה שכן לדידם מתוך 20-15 תיקים, יתכן שלרבים כלל לא תהיה נגיעה למידע המבוקש. באשר למידע המבוקש בכל תיק, תאמו הצעות הצדדים, והמערערים אף ציינו כי הם מסכימים לקבלת הנתונים המבוקשים, כהצעת המשיבה ולא את ההסכמים המלאים. יחד עם זאת יוער, כי מהבדלי הניסוח בין הצדדים, אפשר שיווצר פער בין פרשנות המשיבה ל"מסירת נתונים אודות נוסח תניית הבלעדיות", כהגדרה, לבין פרשנות המערערים שהתייחסו למסירת הנתונים אודות "נוסח תניית הבלעדיות בניסוחה המלא על כל תנאיה". נוסף על כך, חזרו המערערים על הדרישה לקבל את המידע מתוך קלסר פטור הסוג, למעט תרשומות פנימיות, כפי שהוצע עוד בפני בית משפט קמא. לבסוף, הוסיפו המערערים כי הם מוכנים להמתין עד לקבלת החלטה סופית בתיקים המופיעים ברשימתם, זאת תחת הצעת המשיבה לבחור מלכתחילה תיקים בהם התקבלה החלטה סופית. למרות הצעה זו, שבו וביקשו המערערים לקבל את כל המידע המבוקש ורק לחלופין, להורות על מסירת המידע כמפורט בהצעתם.

7. חוק חופש המידע מעגן את זכותו של הציבור לדעת, המוכרת בשיטתנו במשמעותה הגרעינית עוד בטרם נחקק החוק (עע"מ 8282/02 עיתון "הארץ" נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(1), 465, עמ' 468-469 (2003) (להלן: ענין עיתון הארץ); בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין פ"ד כח(1), 325, עמ' 331 (1971); בג"צ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה פ"ד כא(1), 69, עמ' 72-73 (1967). לזכות זו נודעו מספר תכליות. הראשונה הינה הכרחיותה לשם הגשמתו של חופש הביטוי. כבר נאמר כי אין חופש ביטוי בלא זכות לדעת ואין זכות לדעת בלא חופש מידע (עע"מ 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות, פסקה 11 לפסק הדין (לא פורסם, 2.1.2006) (להלן: ענין משרד התחבורה)), ואכן, ללא הבטחת זכות הנגישות למידע, "המשתרגת כענף מחופש הביטוי" (עע"מ 7024/03 גבע נ' גרמן, פסק-דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (לא פורסם, 6.9.2006) (להלן: ענין גבע), לא יוכל האדם לקבל מידע הדרוש לו לשם גיבוש דעתו וביטוייה (ראו: בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס פ"ד מד(3), 353, עמ' 365 (1990); בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים פ"ד מח(1), 661, עמ' 673 (1993)). תכלית מרכזית נוספת, הכרוכה פעמים רבות בתכלית זו, הינה הצורך במידע לשם פיקוח אפקטיבי וביקורת על השלטון. לערך השקיפות של פעולות הרשות השלטונית נודעה חשיבות בפני עצמו, אך מעבר לחשיבותו זו הוא הכרחי על מנת לאפשר ביקורת אפקטיבית על פעולות הרשות ולהביא לשיפור פעולתה וקידום השלטון הדמוקרטי (אהרון ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט 95, 96, 102 (2003) (להלן: ברק, חופש המידע)). נוסף על כך, ידיעת הציבור כי פעולת הרשויות נתונה לביקורתו, היא שמבטיחה את אמונו בהן. שימורו של אמון זה, הינו ערך חשוב בפני עצמו (ראו לענין זה: ענין עיתון הארץ, בעמ' 470; זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 101 (2000) (להלן: סגל)). לבסוף, חשיבותה של זכות הציבור למידע נעוצה בתפיסה כי המידע המצוי בידי הרשות הציבורית הינו קניינו של הציבור, ומכאן שהרשות המשמשת אך כנאמן הציבור, אינה יכולה לנהוג בו כאילו היה קניינה (ראו: בג"צ 2594/96 המכללה למינהל נ' לשכת עורכי הדין פ"ד נ(5), 166, 173 (1997); עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים פסקה 47 לפסק-דיני (טרם פורסם, 23.9.08) (להלן: ענין רשות המיסים); הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח, 435, בעמ' 437 (תשס"ג) (להלן: סומר)).

8. חוק חופש המידע מאזן בין תכליות אלה לבין ערכים אחרים, העלולים להתנגש עימן. כך, בענייננו, הצביעה הרשות על טעמי יעילות המעוגנים בסעיף 8(1) לחוק, לפיו רשאית הרשות לדחות בקשת מידע שהיענות לה מצריכה הקצאת משאבים בלתי

סבירה. בנוסף, הפנתה הרשות לסעיף 9(ב)6 לחוק המגן של זכויותיהם של צדדים שלישיים, בקובעו כי הרשות אינה חייבת למסור מידע שהוא "סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עולל לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי". כן מגן סעיף 13 לחוק מפני פגיעה באינטרסים של צדדים שלישיים.

מנגנון האיזון אותו צריכה הרשות להפעיל, בהתייחסה לבקשה לקבלת מידע, שזור בלשון החוק. כך, למשל הוא מצוי בסעיף 10 לחוק, שעניינו השיקולים אותם צריכה הרשות לשקול בבואה להחליט האם לסרב לבקשה לקבלת מידע מכוח סעיפים 8 ו-9 המונים הצדקות לסירוב שכזה. מרכיב נוסף במנגנון האיזון מצוי בסעיף 11 לחוק המחייב את הרשות למסור מידע חלקי או בתנאים, ככל שהדבר אפשרי. סבירותה ומידתיותה של החלטת הרשות ואופן הפעלת שיקול הדעת על-ידה נגזרים כמובן מהתייחסותה לאיזונים אלה. נוסף על הוראות החוק המתייחסות לאיזון אותו צריכה לערוך הרשות, מתייחס החוק גם לאיזון שמבצע בית המשפט בדונו בעתירה לפי חוק זה, בקובעו כי אף אם החליטה הרשות לאור התכליות המוצדקות המעוגנות בסעיף 9 לחוק, כי יש לדחות את הבקשה לקבלת מידע – יכול בית המשפט לאזן באופן שונה בין האינטרסים ולהורות על מסירת המידע (סעיף 17(ד) לחוק). בספרות ואף בפסיקה נשמעה הדעה כי יש לראות סעיף זה ככזה ה"טורף את הקלפים" ומאפשר לבית המשפט להפעיל שיקול דעת ראשוני במקומה של הרשות (ראו: סגל, בעמ' 251, 257; ברק, חופש המידע, בעמ' 103; עע"מ 10845/06 שידורי קשת נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו פסקה 64 לפסק-הדין (טרם פורסם, 11.11.08) (להלן: ענין קשת)), אולם עד כה לא הכריע בית משפט זה על יסוד הפרשנות הרחבה לסעיף, אלא תחם הלכותיו לבחינת סבירות החלטת הרשות. כך למשל קבעה השופטת א' חיות בעע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ פ"ד ס(4) 217, 251 (2006) (להלן: ענין המועצה להשכלה גבוהה):

"מקום בו לא הפעילה הרשות שיקול דעת סביר כנדרש על פי סעיף 9 לחוק חופש המידע, אין בית המשפט נזקק להפעלת הסמכות המיוחדת שהוענקה לו בסעיף 17(ד) לחוק ויכול הוא לבסס את ביטול החלטת הסירוב ואת החיוב למסור את המידע, כולו או חלקו ובתנאים שייראו לו, על העקרונות הכלליים של המשפט המינהלי."

ראו גם: עע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פסקה 29 לפסק-הדין (טרם פורסם, 19.5.09) (להלן: ענין רשות החברות הממשלתיות); ענין רשות

המיסים; עע"מ 1825/02 משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות פ"ד נט(3), 726, עמ' 738 (2005)). אמנם, יש לציין כי לשון הסעיף מאפשרת גם פרשנות לפיה בית המשפט אינו נדרש להפעיל שיקול דעת ראשוני (De Novo), אלא כל שהתכוון המחוקק הוא לעגן בחוק את בחינת סבירותו ומידתיותו של מעשה האיזון שנדרשת הרשות לבצע. אולם, ניתן לטעון כי לאור החזקה הפרשנית כי אין המחוקק משחית מילותיו לריק, ומשלושון הסעיף מאפשרת גם פרשנות מרחיבה, יש לפרש את הסעיף ככזה המקנה לבית המשפט שיקול דעת החורג מבחינת סבירות החלטת הרשות. תמיכה נוספת לכך, ניתן למצוא בחשיבות תכליותיו של החוק ואף בשיטות משפט זרות שהקנו סמכות נרחבת זו לבית המשפט בדונו בעניינים של חופש המידע (ראו למשל, Freedom of Information Act, 5 (1996) (U.S.C. §552(a)(4)(B)). יחד עם זאת, גם פרשנות זו לא חפה מקשיים. הראשון שבהם נוגע ליחס בין חופש המידע לבין זכויות המעוגנות בחוק יסוד. כך, יוצא לכאורה שסמכות שהקנה המחוקק לבית המשפט בחוק "רגיל" (גם אם נועדה לשם הגנה על זכות חופש המידע, שכפי שיובהר בהמשך הינה "בעלת אופי חוקתי"), רחבה מהסמכות הנתונה לו בבואו לבחון פגיעה בזכות חוקתית המעוגנת בחוק-יסוד. זאת משום שבמקרה האחרון, אם מצויה החלטת הרשות בתוך "מתחם המידתיות" אין בית המשפט מתערב בהחלטתו (ראו: אהרון ברק מידתיות במשפט 507 (2010) (להלן: ברק, מידתיות במשפט)) ואילו מהפרשנות המרחיבה לסעיף 17(ד), משתמע כי אף אם החלטת הרשות אינה חורגת ממתחם הסבירות, הנגזר ממידתיות ההחלטה, יכול בית המשפט לקבוע נקודת איזון שונה. קושי נוסף שעלול להתעורר נוגע למשמעות האופרטיבית של פרשנות זו. כך, בעוד הכרעה שמתייחסת לחריגת הרשות ממתחם הסבירות מאפשרת לה להפנים את הגבולות הראויים ולנהוג בהתאם בעתיד, החלטה המבוססת על שיקול דעת ראשוני, עלולה לאותת לרשות כי על אף שבית המשפט סבר שנקודת האיזון מצויה במקום אחר משסברה הרשות, היא לא פעלה באופן בלתי סביר, ומשכך יתכן שלא יהיה בכך כדי למנוע החלטה דומה בעתיד.

מכל מקום, נראה כי איננו נדרשים ליישב קשיים אלה במסגרת דיון זה, שכן אף בענייננו איננו נדרשים להכריע מכוח הסמכות שמקנה סעיף 17(ד) לחוק. די לנו בבחינת סבירות תשובתה של הרשות לבקשת מסירת המידע. מתחם הסבירות בענייננו נגזר כאמור, הן מלשון החוק המצווה על הרשות לאזן בין הערכים המתנגשים והן מעקרון המידתיות השלוב בעקרון הסבירות (ראו: אהרון ברק מידתיות במשפט 455, 457).

9. כבר נאמר כי על אף שאין הזכות לחופש המידע מעוגנת בחוק יסוד, היא בעלת אופי חוקתי, הנגזר בין היתר מתכלית חופש הביטוי העומדת ביסודה, ובהתאם לכך, יש לאזן בינה לבין ערכים אחרים (ראו: ענין קשת, פסקה 74 לפסק-הדין; יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבלת מידע" 501 דורנר 501 (דורית ביניש, שולמית אלמוג ויעד רותם, עורכים, 2009)).

10. מעברו האחד של המתרס מצויה הזכות למידע. כאמור, לזכות זו תכליות שונות, שהמדרג ביניהן שנוי במחלוקת. כך, בעוד שבענין משרד התחבורה הוצג חופש הביטוי כראש וראשון לאינטרסים שנועד חופש המידע להגשים (פסקה 11 לפסק הדין), מקובלת התפיסה לפיה ערך השקיפות והביקורת על פעולות השלטון המתאפשרת בזכותו, הם שמהווים את התכלית המרכזית ביסוד החוק (ראו: ענין רשות החברות הממשלתיות, פסקה 37 לפסק-הדין; ענין רשות המיסים, פסקה 56 לפסק-דין; סגל, בעמ' 101). לצד זאת, יש הרואים דווקא בתכלית הקניינית, המבוססת על תפיסת השלטון כנאמן של הציבור בשמירת המידע, כתכלית העיקרית (סומר, בעמ' 438).

לתפיסתי, על אף החשיבות המכרעת שיש לתכלית החוק על פרשנותו ומלאכת האיזון הנדרשת בין חופש המידע לערכים שמנגד (ראו: סגל, בעמ' 255, 257), אין צורך להכריע בשאלת בכרותה של תכלית זו או אחרת העומדת ביסוד החוק. הכרעה זו לעיתים אף אינה אפשרית, לאור כריכתן של חלק מהתכליות זו בזו. כך, בעוד חופש הביטוי מהווה תכלית עצמאית, הגשמתו היא כלי להעברת ביקורת על הרשות, המהווה תכלית בפני עצמה. מכאן שתחת בחינת מרכזיותה של תכלית זו או אחרת העומדת ביסוד החוק ובחינת הבקשה למידע לאורה, יש לבחון אילו מבין התכליות עומדות ביסוד הבקשה הקונקרטית ולבחון את משקלן המשותף. בענייננו, בו נועד המידע המבוקש לצורך מחקר אקדמי, מהווה הבטחת חופש הביטוי תכלית עיקרית. מטרת בקשת המידע, הגם שהמבקש אינו מחויב לפי החוק לפרטה, יכולה להוות שיקול במלאכת האיזון מקום בו קיימים טעמים לסירוב לבקשה ובהקשר זה אפשר שיש מקום לבחון אף איזה סוג של חופש ביטוי עומד ביסוד הבקשה. כך, מבלי לקבוע מסמרות לענין זה, לו היה מבוקש המידע לשם חופש ביטוי מסחרי-פרטי למשל, יתכן שראוי היה להעניק לזכות זו משקל פחות מאשר מקום בו נועד המידע להגשמת חופש ביטוי אקדמי, שיש לו תרומה ציבורית (סומר, בעמ' 456; למדרג הפנימי בתוך חופש הביטוי, ראו והשוו: בג"ץ 4804/94 סטייטן פילם נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד נ(5)

661, 674 (1997)). כאמור, חופש הביטוי האקדמי יכול אף לשמש כלי להעברת ביקורת על הרשות, ומשכך ניתן לומר כי אף תכלית זו מצויה ביסוד הבקשה, גם אם במידה פחותה מבקשת מידע לצורך ביקורת ישירה על הרשות. לצד זאת יוער, כי הגם שהמערער טוען כי המידע עודנו נחוץ לו לצורך מחקר אקדמי, יש בעובדה כי מטרתה הראשונית של הבקשה היתה עבודת דוקטורט שכבר הוגשה בינתיים, כדי להפחית מן הקונקרטיזם והממשיות של האינטרס בגילוי המידע, המהוות חלק מהפרמטרים לעריכת האיזון (ראו: ענין קשת, פסקה 78 לפסק-הדין; כן ראו והשוו: ענין גבע, פסקה 18 לפסק-הדין). בכל אלה יש כדי להשפיע על המשקל שיש להעניק לזכות לחופש המידע בענייננו.

מן העבר השני, מצויים הערכים שעמדו ביסוד סירובה של הרשות למסירת המידע. כאמור, בית משפט קמא מצא חלק מההצדקות שהעלתה הרשות ראיות ומשכנעות ודחה את חלקן האחר. יחד עם זאת, נראה שאפשר להצביע על שני אינטרסים מרכזיים המתנגשים בזכות לחופש המידע, שבהם תולה הרשות את עיקר טיעוניה. האחד, יעילות עבודתה, המתבטאת בכמות המשאבים הנדרשת לטיפול בבקשה והשני, האינטרס הכלכלי, שלטענת הרשות עולה כדי סוד מסחרי, של צדדים שלישיים – החברות שמסרו לרשות מידע אודות הסדרים כובלים להן היו צד. כאמור, באיזון שערך בית משפט קמא, גברו ערכים אלה על ערך מסירת המידע.

האיזון בין חופש המידע ליעילות

11. בטרם נפנה לאיזון האנכי המתחייב בין הזכות למידע לבין אינטרס הרשות ביעילות, יש לציין כי הידרשות לשאלה זו, תלויה ראשית כל בכך שהרשות הרימה את נטל השכנוע כי אכן מצריך הטיפול בבקשה המלאה הקצאת משאבים בלתי סבירה (דברי ההסבר לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ה"ח 2630, 408 (להלן: דברי ההסבר לחוק), שכן אם לא כן – הרי שלא נפגע ערך היעילות ואין לנו צורך לעסוק באיזון בין ערכים מתנגשים אלה. ישנם פרמטרים שונים להגדרת מתחם הסבירות ביחס להקצאת המשאבים. כך למשל, ישנה תפיסה לפיה סבירות הסירוב למסור מידע המבוסס על עילה זו, נגזרת מהעמדת היקף המשאבים הנדרש ביחס למספר המבקשים המעוניינים במידע (ראו: סומר, בעמ' 452). תפיסה זו יכולה לשמש אחת מיני אמות מידה שאף לפי דברי ההסבר לסעיף 18(1) יש צורך לגבש, על מנת להבהיר את רוחב התפרסותו של הסעיף:

”יש להניח, כי במשך הזמן יתגבשו אמות מידה לענין הקצאת משאבים מצד הרשות הציבורית באיתור המידע המבוקש, ובתי המשפט יעמדו על המשמר למנוע מצבים שבהם עלול להיעשות שימוש בעילה זו לשם סירוב בלתי מוצדק לבקשות.” (דברי ההסבר לחוק, בעמ' 402).

אכן, ראוי להבהיר ולפתח אמות מידה לענין זה, אולם אין מקום לעשות כן במסגרת דיון זה, שכן בענייננו קבעה הערכאה הדיונית, ששמעה את העדים מטעם הרשות שהעידו לענין זה, שהרשות הרימה את הנטל כי מדובר בהקצאת משאבים בלתי סבירה, ומשקבעה כן, איני רואה מקום להתערב בהכרעתה העובדתית. על סמך קביעה זו, יש להכריע מהו הפתרון המבטא את נקודת האיזון בין חופש המידע לבין יעילות עבודת הרשות, קרי שאינו מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. לענין פתרון זה, לא התייחס בית משפט קמא, מהנימוק כי העותרים לא התייחסו לכך בסיכומיהם, אולם נראה שהצדק עימם כי מרגע שהציעה הרשות בחינה מצומצמת של תיקים על פני שלושה חודשים, הרי שגילתה דעתה כי היענות תחומה זו מצריכה הקצאת משאבים סבירה. הרשות העריכה כי אף הצעתה החלופית תצריך הקצאת משאבים באותו היקף – שבוע עבודה של עובד מיומן. יצוין כי העותרים לא חלקו על עמדת הרשות כי בשבוע עבודה מצויה נקודת האיזון, אלא חלקו על היקף המידע שניתן לבחון במשך פרק הזמן הזה. למותר לציין שאין לנו כלים, בהינתן אופיו של הליך הערעור, להכריע בשאלה עובדתית זו, אולם ניתן להניח, בהתבסס על הממצאים העובדתיים שכן נקבעו בבית משפט קמא בדבר הקצאת המשאבים, כי הערכת הרשות נכונה.

לאור האמור, נראה כי הצעת הפרשה שהעלתה הרשות בפני בית משפט קמא, וכן הצעתה החלופית שהעלתה בהודעתה המעדכנת בפנינו, מבטאות איזון ראוי בין הזכות למידע לבין ערך היעילות. יובהר כי לאור תכליותיו החשובות של החוק, אין הצעות אלה בבחינת מעשה נדיבות של הרשות, אלא בבחינת מילוי חובתה. אמנם סעיף 11 לחוק שעניינו מסירת מידע חלקי או בתנאים, מתייחס למקרה בו מסירת המידע המלא לא אפשרית מסיבות המנויות בסעיף 9 לחוק ואילו הקצאת משאבים בלתי סבירה מנויה בסעיף 8 לחוק, אולם נראה כי פרשנות תכליתית של החוק בכללותו, מובילה למסקנה כי החובה למסור מידע חלקי ככל שהדבר אפשרי, חלה גם כשהסירוב נבע מטעם זה. פרשנות זו נתמכת אף בדברי ההסבר לסעיף 11 לפיהם ”מטרתו של סעיף זה היא להנחות את הרשות הציבורית למסור למבקש המידע את מרב המידע שניתן למסור לו” (דברי ההסבר לחוק, בעמ' 405). כן מתיישבת פרשנות זו עם סעיף 10 לחוק, ממנו עולה כי על הרשות ליתן דעתה, בין היתר, לתכליות העומדות ביסוד הבקשה, בבואה למצוא מענה מידתי להתנגשות בין הטעמים ביסוד הסירוב הגורף, לבין חופש המידע (ענין המועצה להשכלה גבוהה, בעמ' 247). תחימת היקף המידע המבוקש, מהווה מענה

שכזה. נוסף על פרשנות החוק, מתחייב איזון זה גם מחובות לא מנויות שרובצות על הרשות, ובכללן חובתה לאזן כאמור בין הערכים המתנגשים כך שהפתרון יהיה סביר ומידתי. איזון זה מחייב כי הזכות לחופש מידע תיסוג מפני אינטרס ציבורי רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה ממשית בו, או לכל הפחות, הסתברות גבוהה לכך (ראו: בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל, פסקה 58 לפסק-דינו של השופט י' עדיאל (טרם פורסם, 30.7.06); השוו: סגל, בעמ' 116). מקביעותיו העובדתיות של בית משפט קמא, עולה כי לו תידרש הרשות למסור את כל המידע המבוקש, אכן תתקיים הסתברות שכזו. יחד עם זאת, מסירת מידע מצומצם, שניתן לאסוף במסגרת הקצאת משאבים סבירה, עדיין תתרום למחקרו האקדמי של המערער, אך לצד זאת תפחית באופן ניכר את ההסתברות לפגיעה ביעילות הרשות.

האיזון בין חופש המידע לזכויות צדדים שלישיים

12. באשר לאיזון בין הזכות לחופש מידע לבין זכויותיהם של צדדים שלישיים במידע זה, שהגנתן מצויה ביסוד סעיף 9(ב)(6) לחוק, קיבל בית משפט קמא את עמדת הרשות לפיה ידן של האחרונות על העליונה. בית משפט קמא הזכיר את טענות הצדדים לענין סיווג המידע כסוד מסחרי, אולם לא קבע מפורשות האם מדובר בסוד מסחרי או באינטרס כלכלי פחות מכך החוסה תחת סעיף 9(ב)(6) ולא דן בשאלת אופיו הקנייני של המידע המבוקש.

בעבר התייחס בית משפט זה לזכות להגנה על "מידע שהינו סוד מסחרי, ולמצער מידע שהוא בעל ערך כלכלי" כחלק מהזכות הקניינית, על אף שציין כי טרם הוגדר היקף התפרסותם של המונחים השונים המופיעים בסעיף זה:

"...המונחים המופיעים בסעיף - "סוד מסחרי", "סוד מקצועי" וכיו"ב - לא הוגדרו בחוק. בית משפט זה טרם יצק תוכן למושגים אלו...מכל מקום, ברור מלשון הסעיף, כי המחוקק כיוון לכך שההגנה המוקנית בסעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע תהא בעלת פרישה רחבה כך שתחול גם על מסמכים ומידע שאינם עונים להגדרה של "סוד מסחרי" (להלן, למען הנוחות, נכנה את סוגי המידע הנכללים ברישא של סעיף 9(ב)(6) לחוק כ"סוד מסחרי", אולם כוונתנו תהא אף ל"סוד מקצועי" או ל"מידע בעל ערך כלכלי")."

....

הזכות להגנה על סוד מסחרי הינה חלק מהזכות להגנה על הקניין המוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולכן זכות זו הינה זכות חוקתית בעלת מעמד

גבוה במדרג של זכויות האדם [השוו: מיגל דויטש
 עוולות מסחריות וסודות מסחר 94, 301 (2002)]. (ענין
 קשת, פסקאות 69, 74 לפסק-הדין. ההדגשות הוספו –
 ע.א).

כשלעצמי אני סבורה כי התשובה לשאלת הפגיעה בזכות הקניינית בענייננו, המשליכה על האיזון בין זכויות הצדדים השלישיים לבין הזכות למידע, אינה מובנת מאליה. תשובה זו נגזרת מהגדרתו של המידע, לאור המונחים המופיעים בסעיף 9(ב)(6) לחוק ומהגדרתם של מונחים אלה כזכויות קנייניות. לשון הסעיף מתייחסת גם לסוד מסחרי או מקצועי וגם לאינטרסים כלכליים אחרים, החורגים מהגדרות אלה. אכן, תחום התפרסותו של המונח "סוד מסחרי" בסעיף זה, טרם לובן די הצורך. בספרות הועלתה ההצעה לפרש מונח זה בהיקף מהגדרתו בחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט-1999, המגדיר "סוד מסחרי" או "סוד" כ"מידע עסקי, מכל סוג, שאינו נחלת הרבים ושאינו ניתן לגילוי כדין בנקל על ידי אחרים, אשר סודיותו מקנה לבעליו יתרון עסקי על פני מתחריו, ובלבד שבעליו נוקט אמצעים סבירים לשמור על סודיותו." (ראו: סגל, בעמ' 211). לטעמי, יש מקום לאמץ פרשנות מצמצמת יותר למונח "סוד מסחרי" בחוק חופש המידע, שכן לאור התייחסות סעיף 9(ב)(6) לחוק גם לאינטרסים כלכליים החורגים מהגדרה זו, אף פרשנות מצמצמת למונח "סוד מסחרי" לא תגרע מהגנתו הרחבה של הסעיף על צדדים שלישיים, שיש שמפרשים אותה כחלה אף על ציפיה של אדם, הנוגעת לעסקיו (סגל, בעמ' 210). כך, בענייננו, אף אם נאמר כי לאור פרשנות מצמצמת, אין המידע המבוקש חוסה תחת הגדרת "סוד מסחרי", אין בכך כדי לגרוע מן העובדה כי המידע המבוקש נוגע לעניינים מסחריים שאפשר שגילויים יפגע באינטרס מקצועי של חברה ומשכך, חוסה הוא תחת סעיף 9(ב)(6) לחוק.

בדברים אלה יש כדי להניח קיום מנחים לפרשנות סעיף 9(ב)(6), אולם אין בהם כדי לשרטט במדויק את קו הגבול בין "סוד מסחרי" לאינטרסים כלכליים חלשים יותר. קו גבול זה נגזר בענייננו מרמת הפירוט של תניית הבלעדיות, שיכולה ללמד על היקף הפגיעה הצפוי מחשיפתה, ביתרון העסקי של צדדים שלישיים. אולם, תניות אלה אינן מונחות בפנינו ומפירוט פסק דינו של בית משפט קמא בדבר המידע שהתבקש על-ידי המערערים, כמו גם מפירוט התייחסות המשיבה לפגיעות אפשריות שונות באינטרסים כלכליים המובא גם הוא בפסק-הדין, לא ניתן ללמוד באופן מספק על תוכן התניות. כך גם אין בטענות הצדדים בערעור שלפנינו כדי ללמד על תוכנן. לכן אין ביכולתנו לדעת איזה מידע הן מכילות ולסווגו, וודאי שאין זה ראוי שנקבע מסמרות בענין זה. ניתן רק לומר שככל שמכילות התניות מידע מסחרי קונקרטי, שחשיפתו יכולה לפגוע ביתרונה

העסקי של החברה, דוגמת המחיר שמשלמת החברה תמורת הבלעדיות, אם אכן ניתן כזה, ניטה לומר כי מדובר באינטרס מסחרי העולה כדי "סוד מסחרי".

משלא סווג המידע המבוקש, מתעורר הקושי בקביעת היקף הפגיעה הקניינית בענייננו שכן אף אם ניתן לומר כי שאלת הגדרתו של סוד מסחרי כ"קניין", שאינה מובנת מאליה, הוכרעה (ענין קשת, פסקה 74 לפסק הדין; ע"א 9656/05 שוורץ נ' רמנוף, פסקה 64 לפסק-דינו של השופט ס' ג'ובראן (טרם פורסם, 27.7.2008); כן ראו והשוו: מיגל דויטש עוולות מסחריות וסודות מסחר 341, 346 (2002)), ודאי שלא כל אינטרס כלכלי עולה כדי פגיעה בזכות לקניין (ראו: בג"ץ 8035/07 אליהו נ' ממשלת ישראל, פסקה 5 לפסק-דינו של השופט א' לוי (טרם פורסם, 21.05.08). יחד עם זאת, כאמור, נקבע בעבר כי אינטרסים כלכליים החוסים תחת סעיף 9(ב)(6) לחוק עולים כדי זכויות קנייניות (ענין קשת, פסקה 74, אותה יש לקרוא לאור ההבהרה המילולית המופיעה בפסקה 69 לפסק הדין).

מכל מקום, אף מקום בו נקבע שמדובר בזכות קניינית, יש לבחון האם מדובר בפגיעה בגרעין הזכות או בפריפריה שלה, ואת עוצמת הפגיעה הנגזרת בענייננו מרמת הפירוט והמידע המבוקש בדבר הסכמי הבלעדיות (ברק, מידתיות במשפט, בעמ' 444-445). נוסף על עקרונות האיזון הכלליים, מתחייבת דרישה אחרונה זו גם מלשון הסעיף המתייחסת ל"פגיעה ממשית" באינטרס הכלכלי. כאמור, היות שתניות הבלעדיות לא מונחות לפנינו, לא נוכל להכריע בשאלת היקף ההגנה הקניינית בענייננו, אולם בכך אין כדי לגרוע מחובת האיזון המוטלת על הרשות ועל בית המשפט בכואו לבחון את החלטתה. משכך בין אם מדובר באיזון אופקי בין הזכות לקניין לבין הזכות למידע, ובין אם מדובר באיזון המתחייב מלשון החוק בין הערכים המתנגשים – נפנה למלאכת האיזון. יוער כי אף לו היינו אומרים כי מסירת המידע עולה כדי פגיעה בקניין, לא היה בהלכה לפיה כאשר כפות המאזניים מעוינות תגבר הזכות הקניינית על הזכות למידע (ענין קשת, פסקה 83 לפסק-הדין), כדי לסיים את מלאכתנו, שכן בטרם נקבע אם כפות המאזנים מעוינות, יש לבחון האם קיים אמצעי חלופי, תחת הסירוב הגורף, שמבטיח הגנה על שני הערכים המתנגשים. כפי שיובהר להלן, בחינה זו עולה אף מלשון החוק. אמצעי חלופי ראשוני, הינו מתן אפשרות לצדדים שלישיים להביע את התנגדותם לפגיעה בזכויותיהם, וזאת, תחת הסירוב הגורף בשמם.

13. אכן, צודקת הרשות כי סעיף 13 המחייב פניה לצדדים שלישיים, אינו חל מקום בו כלל לא שקלה מסירת מידע שנכנס לגדרי סעיף 9(ב)(6) לחוק. אמנם, ניתן היה לטעון כי מחובתה המינהלית של הרשות להפעיל שיקול-דעת, המעוגנת למעשה גם

בסעיפים 10 ו-11 לחוק, שמתייחסים לאיזון הנדרש במסגרת שיקול-דעת זה, נובע כי בהכרח כל בקשה נשקלת ומשהיא נשקלת – חלה חובה לפנות לצדדים שלישיים. אולם, נראה כי פרשנות רחבה שכזו לסעיף 13, משמעותה הטלת נטל כבד במיוחד על הרשות (סגל, בעמ' 231). מה גם שלפי פרשנות זו, לא ברורה נחיצותו של סעיף 9(ב)(6) לחוק, המאפשר לרשות להגן על צדדים שלישיים, שכן צדדים אלה יכולים להתנגד למסירת המידע בעצמם. משכך, ראוי יותר לפרש את הסעיף כפשוטו, קרי שאין הרשות חייבת לפנות לצדדים שלישיים, מקום בו סירבה למסור מידע. יחד עם זאת, משנשקלה מסירת המידע והרשות הסכימה למסירת מידע מצומצם, למעשה השתחררה הרשות מחובתה להגן על צדדים שלישיים ותחת זאת חלה עליה החובה לידעם בדבר בקשת המידע על מנת שיוכלו להגן על עצמם. חובה זו נובעת מסעיף 13 לחוק.

אם כן, בשלב הראשון מחייב האיזון בין חופש המידע לבין זכויותיהם של צדדים שלישיים, הודעה לצדדים אלה בדבר אפשרות מסירת המידע. הודעה זו מאפשרת לבחון האם אכן רואות החברות המסחריות במסירת המידע, או חלקו, פגיעה ממשית באינטרסים הכלכליים שלהן. יוער כי אפשרות זו של צדדים שלישיים להתנגד למסירת המידע לפי סעיף 13, אף ראוי שתנחה בעתיד את הרשות בבואה לסרב למסור מידע מכוח סעיף 9(ב)(6) לחוק, שכן אפשרות זו מקטינה במידה ניכרת את החשש לפגיעה ממשית בצדדים אלה (ראו והשוו: סגל, בעמ' 212).

אולם אף בכך לא תמה מלאכת האיזון בין ערכים אלה, שכן ככל שאכן תלמד תשובתו של צד שלישי כי מסירת המידע המבוקש, או חלקו, עלול להביא לפגיעה ממשית באינטרס הכלכלי שלו, וזאת לאור נוסח תניית הבלעדיות הספציפית – יש מקום לאזן בינה לבין הזכות למידע. נראה כי לאור התכליות העומדות ביסוד הבקשה, לאור שאלת חיוניות העניין הציבורי העומד ביסודה, ולאור "אמות המידה המצדיקות פגיעה בזכויות יסוד, הן באשר לעצם ההסתברות לפגיעה והן באשר לעוצמתה של הפגיעה באותו אינטרס, אשר מן הראוי שינחו את הרשות בבואה לשקול סירוב למסירת מידע" (דברי ההסבר לסעיף 9 לחוק, 403) – אם ניתן להצביע על פגיעה ממשית כאמור, על הזכות למידע לסגת (סגל, בעמ' 231). לאור זאת, מתחייב צעד נוסף, דוגמת הכפפת מסירת המידע (או חלקים ממנו שלא יביאו לפגיעה כאמור) להסכמת צד שלישי, על מנת להביא לאיזון הראוי. ודוק, טעמים אחרים לסירוב, שאינם נוגעים לפגיעה ממשית באינטרסים הכלכליים של צדדים שלישיים ולא נדונו בפנינו, אפשר שיובילו לאיזון שונה ולא יחייבו צעד נוסף שכזה. יחד עם זאת, נראה כי על מנת להבטיח שייעשה ניסיון ממשי להיענות לבקשת המידע ככל הניתן, יש מקום לדרוש כי בהודעת הרשות לצדדים שלישיים, יתבקשו האחרונים להתייחס אף לאפשרות הסכמתם

למסירת מידע חלקי (למשל מסירתו, תוך מחיקת פרט זה או אחר בהסכם, ברוח סעיף 11 לחוק). כן יודגש, כי לאור לשונו של סעיף 13 לחוק, ניתן לראות באי-הבעת התנגדות בתוך המועד הקבוע בחוק כהסכמה.

העותרים טענו לפנינו כי בפרסום דבר העתירה בעיתונות בהוראת בית משפט קמא, יש כדי לספק את הדרישה לידוע צדדים שלישיים בדבר בקשת מידע בעניינם. לדעתי, הגם שמלשון סעיף 17(ג) לחוק עולה כי בשלב עריכת האיזון על-ידי בית המשפט, רשאי הוא להורות על כל דרך שיבחר להשמעת טענותיו של צד שלישי, ואין הוא חייב להורות לרשות לפעול לפי סעיף 13 לחוק, אין בפרסום זה כדי להבטיח את האיזון הראוי בשלב בו אנו נמצאים כעת. זאת בין היתר בהינתן העובדה כי מאז פרסום דבר העתירה במסגרת ההליך בבית משפט קמא, חלפו 4 שנים, ויש יסוד סביר להניח כי לפחות חלק מהמידע המבוקש, אף בהצעתם המצומצמת של העותרים, הגיע לידי הרשות רק לאחר פרסום זה, ומכאן שאין בפרסום כדי ללמד על הסכמתם של צדדים שלישיים למסירתו.

האיזון בין שלושת הערכים המתנגשים

14. עד עתה בחנו בנפרד את איזונו של חופש המידע אל מול האינטרס הציבורי ביעילות הרשות ואל מול זכותם של צדדים שלישיים. אולם כאמור, במקרה שלפנינו ענין לנו באיזון בין שלושת הערכים הללו גם יחד. נראה ששילוב בין שני מעשי האיזון שפורטו לעיל מוביל למסקנה כי יש למצוא דרך לצמצם את היקף המידע שימסר באופן שיבטיח הקצאת משאבים סבירה, ובה בעת יבטיח שהכפפת המידע להסכמת צדדים שלישיים, לא תרוקן את הפתרון המוצע מתוכן. נראה כי נקודת המוצא לפתרון שכזה מצויה בהצעתה החלופית של הרשות, לפיה היא מוכנה לבדוק כ-20-15 תיקים הנמצאים במשרדה, שניתנה בהם החלטה סופית, לפי בחירת המערערים שיוכלו למקד את החיפוש לפי שמות חברות. על יסוד הצעה זו ניתן לקבוע מהו מספר התיקים שבדיקתם אינה מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה. יחד עם זאת, לאור הכפפת מסירת המידע להודעה לצדדים שלישיים ולקבלת הסכמתם למסירת המידע או חלקו, יש להגדיל את מספר התיקים בהם תעשה פניה לצדדים שלישיים, ונראה כי לענין זה ניתן לעשות שימוש בהצעת הפשרה מטעם העותרים לבחינת כ-80 תיקים. קרי, העותרים יגישו לרשות רשימה של כ-80 תיקים שהיא מעוניינת לקבל מידע בעניינם, ולאחר שתשלח הודעה לצדדים שלישיים שהיא שוקלת למסור מידע בעניינם ויחלוף מועד התגובה הקבוע בחוק, תעשה בדיקה ב-20 תיקים שבעניינם לא הובעה התנגדות.

ככל שיהיו יותר מ-20 תיקים, תאפשר הרשות לעותרים לבחור אילו תיקים היא מעוניינת שיבדקו, כפי שפורט בהצעת הרשות.

כאמור, תיתכן אף אפשרות שהחברות אליהן תפנה הרשות תסרבנה למסירת המידע, או חלקו. או אז תידרש הרשות לבחון מה הטעם להתנגדותן. ככל שמדובר בטעם שאינו נוגע לפגיעה ממשית באינטרס כלכלי שלהן, תידרש הרשות להפעיל את שיקול-דעתה, כמתחייב מסעיף 13 לחוק. לענין זה יפים דברי כב' השופט א' מצא בע"א 6576/01 החברה לייזום נ' לירן פ"ד נו(5), 817, בעמ' 822-823 (2002):

"...נקודת המוצא של חוק חופש המידע היא, כי בכפוף לסייגים המפורטים בו, זכאי האזרח לקבל מידע המצוי בידיה של הרשות. משהוברר לו כי המערערת מתנגדת לחשיפת המידע, היה עליו לבדוק אם בנסיבות העניין התנגדותה מוצדקת. הווי אומר: העובדה שצד שלישי הנוגע בדבר מתנגד לחשיפת המידע אינה מהווה טעם מספיק לדחיית הבקשה. תנאי לסירוב למסור את המידע הוא שהרשות הציבורית אכן שוכנעה בצדקת התנגדותו של הצד השלישי. בהיעדר שכנוע כזה, על הרשות לדחות את התנגדותו של הצד השלישי, ולנהוג על-פי האמור בסעיפים 13(ב)-(ג) לחוק, דהיינו להודיע לצד השלישי על זכותו לעתור נגד החלטתה, ולהמתין עד חלוף המועד להגשת עתירה כזו בטרם תאפשר למבקש לקבל את המידע. בכך יהיה כדי להטיל על הצד השלישי את הנטל לפנות לבית המשפט ולהוכיח את טענותיו".

ככל שההתנגדות תבסס על טעם הסירוב המעוגן בסעיף 9(ב)(6) לחוק, תידרש הרשות לבחון האם אכן עולה מסירת המידע כדי פגיעה ממשית באינטרס הכלכלי שלהן. בחינה זו תעשה בהתאם לעקרונות שנפרשו לעיל. כך למשל, ככל שיביעו צדדים שלישיים התנגדות רק למסירת פרטים מסויימים מתניית הבלעדיות, שהרשות סבורה שאכן עלולים להביא לפגיעה ממשית באינטרסים הכלכליים שלהם, תידרש הרשות לספק את המידע, תוך השמטה או השחרה של הנתונים הבעייתיים כך שלא ניתן יהיה לקראם. נראה כי על אף שלפי לשון הסעיף, מסירת מידע חלקי מותנית בכך שעיבודו אינו דורש משאבים נוספים בלתי סבירים, לאור השלב בו תיבחן אפשרות זו ולאור צמצום היקף המידע ל-20 תיקים שיבחנו לכל היותר, אין חשש שיהיה בהשמטת מידע שמסירתו מהווה פגיעה ממשית, כדי להטיל נטל בלתי סביר על הרשות. פתרון זה נותן מענה אף לפערי פרשנות שאפשר שיתגלו בין הרשות למערערים באשר לרמת הפירוט של תניית הבלעדיות (לאור האמור בפסקה 6 לעיל).

15. מכאן שעיקר תרומתו של הפתרון המוצע הוא בבחינת קיומה ועוצמתה של הפגיעה הנטענת בזכותם של צדדים שלישיים. ככל שיתברר מבדיקה ישירה זו עם הצדדים השלישיים שאכן מדובר בפגיעה ממשית הגוברת על הזכות למידע, לאור העקרונות שפורטו לעיל – על הזכות למידע לסגת. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם מטרתו של חוק חופש המידע, שלא נועד לשם חשיפת דרכי פעולתן של חברות מסחריות, אלא לחשיפת פעולותיהן של רשויות הציבור (סגל, בעמ' 211). למותר לציין כי אין בדברים אלה כדי לגרוע מחובת הרשות לבחון את התייחסות הצדדים השלישיים לגופן. חזקה על הרשות שככל שלא יהיה בה כדי ללמד על פגיעה ממשית כנטען בזכותם של צדדים שלישיים, תבכר הרשות את הגשמת הזכות למידע, במגבלת הקצאת המשאבים הסבירה. כך גם חזקה עליה שככל שניתן יהיה להבטיח את האיזון האמור באמצעות השחרת המידע שמסירתו תפגע באינטרסים הכלכליים האמורים, תענה הרשות לבקשה במסגרת מגבלה זו. מובן שככל שיהיו למערערים השגות על החלטת הרשות במצב שכזה, שמורה להם הזכות לעתור כנגד החלטתה.

לאור האמור, הערעור מתקבל בחלקו, ללא צו להוצאות. בשלב ראשון, יגישו העותרים למשיבה בקשה מלווה ברשימה הראשונית שתורכב מכ-80 תיקים, כפי שפורט בהצעתם. לא יאוחר מ-30 יום לאחר קבלת הבקשה, תודיע הרשות לחברות אלה שהיא שוקלת מסירת מידע בעניינן, ותבקש את התייחסותן למסירת המידע וכן לאפשרות מסירת המידע תוך השמטות מסויימות. החברות יתבקשו להגיב תוך 21 ימים, כקבוע בסעיף 13 לחוק. מסירת המידע, בכפוף לאמור לעיל לענין זכויותיהם של צדדים שלישיים, תתבצע תוך זמן סביר בנסיבות הענין ולא יאוחר מ-15 ימים מחלוף המועד לקבלת התייחסויותיהם של צדדים שלישיים, בהתאם לאמור בסעיפים 7(ד) ו-13 לחוק. בכל אופן לא תחויב הרשות במסירת מידע בנוגע ליותר מ-20 תיקים. נוסף על כך, ימסר לעותרים המידע המבוקש מקלסר פטור הסוג, למעט תרשומות פנימיות, שאף מן העולה בהודעות המשיבה, אינו דורש מלאכת איתור מוקדמת, ומשכך נראה כי מסירתו אינה מחייבת משאבים רבים. המידע מקלסר פטור הסוג ימסר תוך זמן סביר בנסיבות בענין ולא יאוחר מ-15 ימים, כאמור בסעיף 7(ד) לחוק. יחד עם זאת, באשר למידע המצוי בקלסר פטור הסוג, שמסירתו עלולה לפגוע בצדדים שלישיים קונקרטיים, על הרשות לפעול כאמור בענין מסירת המידע מתיקי הרשות ובמסגרת לוחות הזמנים שתוארו לעיל לענין מסירת המידע מתיקי הרשות.

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

ניתן היום, י' בכסלו תשע"א (17.11.10).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה