

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים

ע"ס 1245/12

לפני: כבוד המשנה לנשיא (בדימ') א' ריבלין  
כבוד השופטת ע' ארבל  
כבוד השופט י' דנציגר

המערערים: התנועה לחופש המידע ואח'

נגד

המשיבים: 1. משרד החינוך  
2. הממונה על חופש המידע

ערעור על פסק-דין של בית-המשפט המחוזי בירושלים  
מיום 29.12.11 בעת"מ 966/07 שניתן על-ידי כבוד השופט  
י' נועם

תאריך הישיבה: ח' באייר התשע"ב (30.4.12)

בשם המערערת: עו"ד חגי הלוי; עו"ד יפעת נפתלי

בשם המשיבים: עו"ד אורי קידר

### פסק-דין

המשנה לנשיא (בדימ') א' ריבלין:

1. תוצאות בחינות המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית, להלן: מיצ"ב) מהוות מרכיב מרכזי באופן שבו משרד החינוך (להלן: המשיב) מעריך את הישגיהם של בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים. המערערים, ביניהם הורים לילדים בבתי ספר יסודיים (המערערים 3-15), מבקשים כי המשיב יחשוף בפניהם את תוצאות הבחינות, כדי לשפר את יכולתם להעריך את הישגיו של בית הספר בו מתחנכים ובנותיהם. האם חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, מחייב את המשיב לחלוק עם ההורים את המידע המצוי ברשותו בדבר הישגי בתי הספר? זוהי השאלה העומדת במוקד הערעור שלפנינו.

2. בחינות המיצ"ב בודקות את הישגי תלמידי בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים בארבעה תחומי ידע: מתמטיקה, אנגלית, מדע וטכנולוגיה ושפת אם. אחת לשנתיים נבחנים תלמידי כיתות ה' ו-ח' בשניים מתוך ארבעת תחומי הידע, ועל כן למעשה, נבחן כל בית ספר אחת לארבע שנים בכל אחד מתחומי הידע. נוסף על כך נערכים מבחנים בתחום שפת האם גם לתלמידי כיתה ב', אחת לארבע שנים. בתום כל מועד בו נערכו לבית ספר מסוים מבחני מיצ"ב, מקבל מנהל בית הספר, מן הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, דו"ח מפורט המעריך את הישגי בית הספר ביחס למדדי ייחוס שונים. מלבד ציוני הבחינות, כולל הדו"ח גם נתוני שאלונים שממלאים התלמידים והמורים ובהם נבחנים אספקטים שונים של האקלים הלימודי בבית הספר והסביבה הפדגוגית.

3. במהלך שנת 2006 פנו המערערים למשיבה 2, הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד החינוך, בבקשה לקבל לידיהם את תוצאות מבחני המיצ"ב בשלושת השנים שקדמו לבקשה, כשהם מסווגים לפי שם בית הספר ולפי שם היישוב. המשיבה 2 הודיעה למערערים כי הוקמה ועדה לגיבוש המלצות להעברת מידע לציבור בנושא בחינות המיצ"ב (להלן: הוועדה), ועל כן לא יפורסם מידע בנושא עד לסיום עבודת הוועדה. לאחר חלופת מכתבים בין הצדדים שנמשכה כשנה וחצי, ועוד טרם שגיבשו המשיבים את מדיניותם ביחס לפרסום תוצאות הבחינות, פנו המערערים בעתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי. במהלך הדיון בעתירה, הודיעו המשיבים כי הם מאמצים את מסקנות הוועדה הקובעות כי יפורסמו תוצאות הבחינות בחלוקה לפי יישובים, אך לא כחתך בית-ספרי. על כן, התמקד הדיון בבית המשפט המחוזי בשאלת פרסום תוצאות הבחינות לפי בתי-ספר, או לפי יישוב ביישובים בהם קיים בית-ספר אחד בלבד.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

3. בית המשפט המחוזי קבע כי המידע שביקשו המערערים הוא "מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה" (סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע), ועל כן המשיבים רשאים לא לגלותו. בית המשפט המחוזי סבר כי קיימת הסתברות ממשית לפגיעה קשה וחמורה "במערכת

החינוך בכללותה" כתוצאה מפרסום תוצאות הבחינות בכתך בית-ספרי. הפגיעה הפוטנציאלית במערכת החינוך צפויה להיגרם משני גורמים עיקריים – כך נקבע. ראשית, כך קבע בית המשפט המחוזי, פרסום ציוני המבחנים צפוי לגרום להגברת התחרות בין בתי הספר, ובכך להוביל את המורים והמנהלים לנקוט בצעדים שונים לשם העלאה מלאכותית של ציוני המיצ"ב, תחת התמקדות בשיפור הלמידה האמיתית של התלמידים. שנית, דימויים העצמי של תלמידים ומורים בבתי ספר שהישגיהם יתגלו כנמוכים עשוי להיפגע, לדעת בית המשפט קמא, וכפועל יוצא מכך להוביל למעבר של תלמידים ומורים "חזקים" למוסדות חינוך שציוניהם גבוהים יותר; בשל כך, עלולים הפערים בין בתי הספר לגדול. עוד קבע בית המשפט המחוזי כי עמדת המשיבים, לפיה יש לפרסם את תוצאות הבחינות בחלוקה לפי יישובים, יוצרת איזון הולם בין האינטרסים של המערערים ובין ההשלכות השליליות הגלומות בפרסום תוצאות בית-ספריות. בהקשר זה, ציין בית המשפט המחוזי כי הוועדה שמינה המשיב כללה אנשי מקצוע ומומחים בתחום החינוך, וניכר כי היא הביאה בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים.

טענות הצדדים

4. המערערים טוענים כי תוצאות הבחינות אינן בגדר מידע "אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין" של מערכת החינוך, ועל כן אין עילה למנוע את פרסומן. לשיטתם, החשש האמיתי של המשיבים הוא מביקורת לגיטימית של ציבור ההורים על פועלם של מנהלי בתי-ספר ובעלי תפקידים במשרד החינוך; במשטר דמוקרטי, כך מציינים המערערים, ביקורת אינה מילת גנאי ואין להסתיר מידע לשם מניעתה. אשר לחשש כי פרסום התוצאות יאיים על הצוות המקצועי בבתי הספר ויגרום לו להתמקד בשיפור הציון בלבד, טוענים המערערים כי נזק זה הוא פועל יוצא מעצם עריכת הבחינות ולא מפרסום תוצאותיהן. לטענת המערערים, ציוני המבחנים מועברים בכל מקרה לגורמי הפיקוח במשרד החינוך, והם אלה שמופקדים על קידומם של בעלי התפקידים בבתי הספר. על כן – כך נטען – התמריץ להעלאה מלאכותית של ציוני המבחנים, קיים גם ללא פרסום התוצאות. נוסף על כך טוענים המערערים כי החשש שפרסום מידע בעל גוון ביקורתי יוביל את עובדי הרשות להתנהלות מתגוננת, אינו יכול לשמש כשיקול גורף למניעת פרסום מידע ביקורתי. אשר לטענה כי פרסום הציונים יוביל להעמקת הפערים בחברה, טוענים המערערים כי מדובר בגישה פטרנליסטית ובלתי ראויה הסבורה כי הציבור אינו מסוגל לפרש נכונה את המידע המוצג בפניו. לשיטתם, כל בר דעת מבין כי ציוני בחינות מסוימות אינם משקפים את

מכלול פועלו החינוכי של בית הספר, וכי כל בית ספר מתמודד עם נתוני פתיחה שונים. המערערים סבורים כי דווקא נגישות למידע היא זו שתוביל לצמצום הפערים בחברה, שכן היא תאפשר לציבור לבחון את פעולות המשיב למניעת פערים בין רמות בתי הספר בהם לומדות אוכלוסיות "חזקות" ו"חלשות" מבחינה סוציו-אקונומית. לבסוף, טוענים המערערים כי "נבואות הזעם" הספקולטיביות של המשיבים אינן עולות בקנה אחד עם העובדה שהמשיב מפרסם את תוצאות בחינות הבגרות בחלוקה לפי בתי ספר ספציפיים, וכן עם העובדה שפרסום נתוני בחינות ארציות מקובל במדינות רבות בעולם.

5. המשיבים טוענים כי לא נמצאה עילה להתערב בשיקול דעתם, המבוסס על ממצאי ועדה מקצועית ששקלה את מכלול השיקולים הרלוונטיים. המשיבים מדגישים כי הרכב הוועדה כלל אנשי אקדמיה בכירים, וביניהם שני חתני פרס ישראל בתחום החינוך, וכן בעלי תפקיד בכירים ועתירי ניסיון במשרד החינוך. בפרט, מדגישים המשיבים את ההשלכות השליליות שמצאה הוועדה לפרסום ציוני המיצ"ב, ובראשן: השפעת התחרות בין בתי הספר על התנהלות הצוות החינוכי; והתניידות מורים ותלמידים לבתי ספר "חזקים" באופן שיגדיל את הפערים בחברה. המשיבים טוענים כי כבר כיום קיימות תופעות שליליות של פגיעה בטוהר הבחינות כתוצאה מרצון צוות בתי הספר להעלות את ממוצע ההישגים הבית-ספרי, אך היקפן שולי. לטענתם, היקפן של תופעות אלה צפוי לגדול פי כמה וכמה אם הציונים יפורסמו. זאת, טוענים המשיבים, מכיוון שהביקורת הנוכחית של מפקחי משרד החינוך היא ביקורת מקצועית, אשר מתחשבת בנתוני היסוד עימם מתמודדים המנהלים והצוות החינוכי, ואילו פרסום הציונים יוביל לביקורת מטעם הציבור אשר מסתמך על ציוני המבחנים בלבד. בתנאים אלה, טוענים המשיבים, ביקורת הציבור צפויה רק לרפות את ידי העוסקים במלאכה, ובמיוחד את ידי אלה שעוסקים בקידומן של אוכלוסיות חלשות. עוד טוענים המשיבים כי רק אוכלוסיות מבוססות יוכלו להעביר את ילדיהם לבתי ספר בהם ציוני המיצ"ב גבוהים יותר, ועל כן בתי הספר "החלשים" צפויים לרכז אוכלוסיה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך בלבד. לבסוף, טוענים המשיבים כי מספר מדינות אמנם מפרסמות את הציונים של בחינות דומות בחלוקה בית-ספרית, אך לפי בדיקתה של הוועדה – מדובר במיעוט מבין מדינות העולם המערבי.

דיון והכרעה

6. דין הערעור להתקבל. במקרה זה נימוקי המשיבים עצמם מצביעים על נכונות טענות המערערים.

אף שערעור זה נוגע בסוגיות עקרוניות כבדות משקל, הרי שמבחינה משפטית, יריעת המחלוקת בין הצדדים אינה רחבה. אין חולק כי על-פי הוראת סעיף 1 לחוק חופש המידע זכאים המערערים לקבל את המידע המבוקש, "בהתאם להוראות חוק זה" – לאמור בנתון לסייגים הקבועים בחוק. חוק חופש המידע כולל סייגים שונים לחובתה של הרשות להעביר מידע לאזרח, אך המשיבים ביססו את טענותיהם על סייג אחד – זה המתואר בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע הקובע כי: "רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא... מידע אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

מהו איפוא "מידע אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה"?

7. סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע פורש בדווקנות רבה בעבר. בע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 84-85 (2006) (להלן: עניין משרד התחבורה) פורשו הדברים – והם יפים גם לענייננו:

הוראת סעיף 9(ב)(1) – לשונה רחבה וכוללנית. ההוראה מתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע "אשר גילוי עולול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בצדק נאמר על הוראה זו, כי היא "פותחת שער לשיבושה של הזכות לקבלת מידע עצמה" (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 199). פרשנות הסעיף צריכה, אפוא, להתאים עצמה לאמות המידה המנחות את החוק ולעקרונות הכלליים והחוקתיים המקובלים במשפטנו. כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו, כי בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי, גובר האחרון על הראשונה רק במקום בו קיימת הסתברות ראויה – לרוב, "ודאות קרובה" – לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי... הנוסחה שהתגבשה בפסיקה הענפה בנוגע לחופש הביטוי ולמגבלותיו נכונה גם לענייננו. עמד על כך פרופ' א' ברק, בצינו:

"...האם כל שיבוש בתפקידה של הרשות מצדיק מניעת מסירתו של מידע? דומה שהתשובה הינה כי בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע" (ברק, במאמרו הנ"ל, בעמ' 103).

ובדומה, כתב פרופ' סגל, כי:

"הוראת החוק מצדיקה חיסוי מידע, רק כאשר גילוי עולל 'לשבש' את פעולת הרשות. פרשנותה, נוכח תכלית החוק להביא לחשיפת פעולת הרשויות הציבוריות, צריכה להיות כזו שרק סכנה בדרגת ודאות גבוהה לשיבוש חמור ורציני תוכל להצדיק אי גילוי" (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 199).

אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, אולם רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע, כמרכיב של חופש הביטוי. ודוק: מקום בו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות, מבלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע – פחותה. (ראו גם: זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 199 (2000); אהרן ברק "חופש המידע ובית-המשפט" קרית המשפט ג 95, 102-103 (2003); יונתן ארבל ותהילה שוורץ-אלטשולר מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל 186-188 (2008))

דין הוא, אם כן, כי רק אם ימצא כי קיימת ודאות קרובה לכך שתוצאות בחינות המיצ"ב הן בגדר מידע שגילוי עולל לגרום לשיבוש ממשי בתפקודה התקיין של הרשות הציבורית, תקום עילה למנוע את מסירת המידע על-פי סעיף 9(ב)(1).

8. המשיבים סבורים כי מבחן הודאות הקרובה שנקבע בהלכת משרד התחבורה אינו ההלכה הנוהגת, ומפנים לעע"ם 1825/02 מדינת ישראל נ' איגוד בתי אבות, פ"ד נט(2) 726 (2005) (להלן: עניין איגוד בתי אבות) בו נקבע לטענתם כי אין המדינה נדרשת להראות "פגיעה מיוחדת" אשר נגרמת לה מפרסום המידע. טענה זו אינה מועילה למשיבים בענייננו. אכן, בעקבות פסק הדין בעניין איגוד בתי אבות, הדגישו בתי המשפט כי אין הרשות נדרשת להראות כי תיגרם "פגיעה מיוחדת" לפעולתה אם ייחשף המידע (ראו למשל: עע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 249-248 (2006); עע"ם 7024/03 גבע נ' גרמן, פס' 17 לפסק דינה של השופטת ארבל (לא פורסם, 6.9.2006)). אלא שאותם פסקי הדין כלל לא עסקו בפרשנותו של סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע. מדובר היה שם במקרים בהם קיימת עילה לחיסיון המידע מכוח הוראות סעיפים 8 או 9 לחוק. על-פי הוראות סעיפים 10-11 לחוק חופש המידע, גם אם יש עילה לחסות את המידע, נדרשת הרשות לבצע איזון בין

הפגיעה הנגרמת מחשיפת המידע לבין האינטרס של מבקש המידע ושל הציבור. ביחס לאיזון זה קבע פסק הדין בעניין איגוד בתי אבות (בפס' 20) כי הרשות אינה נדרשת להצביע על "פגיעה מיוחדת" הנגרמת לה כתוצאה מפרסום המידע, ודי בכך שהצביעה על עילת חיסיון ואיזנה בין האינטרסים השונים. כך למשל, בעניין איגוד בתי אבות (פס' 18), טענה המדינה לחיסיון המידע מכוח סעיף 9(ב)(2) לחוק חופש המידע המתיר להימנע מלגלות מידע "על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב". לאחר שנמצא שם כי מדובר במדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב, נקבע כי במסגרת האיזון שעורכת המדינה בין שיקוליה ובין שיקולי מבקש המידע, היא איננה נדרשת להראות כי נגרמת לה פגיעה מיוחדת, מלבד עצם העובדה שמדובר במדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב.

בענייננו, מוקד המחלוקת הוא בשאלה האם קיימת עילת חיסיון על-פי סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע. רק ככל שעילה כזו קיימת, יהיה מקום לבחון את האיזון שערכו המשיבים בין האינטרסים השונים, ובגדרו ניתן יהיה לבחון את נפקות הלכת איגוד בתי אבות לענייננו. ודוק: כאשר עילת החיסיון מצויה בסעיף 9(ב)(1), כפי שהדבר בענייננו, הרי שכבר בשלב זה נדרשת הרשות להראות שיבוש משמעותי לאמור פגיעה בתפקודה כתוצאה מחשיפת המידע, ועל כן לא תהיה נפקות ל"פטור" לו זכתה מלהצביע על "פגיעה מיוחדת" בשלב – המאוחר יותר – של איזון האינטרסים. להלכת איגוד בתי אבות משמעות מעשית, איפוא, ביחס לרבות מעילות החיסיון שבהן הרשות אינה נדרשת להצביע על פגיעה הנגרמת לה כתוצאה מחשיפת המידע. לשם המחשה, כך בעילות החיסיון הנוגעות ל"מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב" (סעיף 9(ב)(2)); "מידע על אודות פרטי משא ומתן..." (סעיף 9(ב)(3)); "מידע בדבר דיונים פנימיים..." (סעיף 9(ב)(4)); וכיוצא באלה. לא כך מקום בו עצם קיום הסייג מותנה בקיום פגיעה ברשות.

ומכאן – לטענתם החלופית של המשיבים כי קיימת במקרה זה ודאות קרובה לשיבוש ממשי בתפקוד מערכת החינוך כתוצאה מפרסום תוצאות הבחינות. נבחן טענה זו ביחס לאופנים השונים שבהם, לטענת המשיבים, צפוי להיגרם שיבוש בתפקוד המערכת.

מבחני המיצ"ב כמבחנים "עתידי סיכון"

9. אחד הנימוקים המרכזיים שהציגו המשיבים למניעת חשיפת ציוני הבחינות לפי חתך של בתי ספר נעוץ בכך שלטענתם פרסום הציונים יהפוך את מבחני המיצ"ב

למבחנים "עתירי סיכון". דו"ח הוועדה סוקר בהרחבה את הספרות האקדמית בנושא מבחנים "עתירי סיכון" ומסביר את השלכותיהם השליליות. בתמצית, מסבירה הוועדה כי מבחן מכונה "עתיר סיכון" (high stakes) כאשר השימוש בציוניו נעשה באופן המאיים על פרטים אלה או אחרים. מטבע הדברים, פרט המצוי בסיכון שואף להקטין את הפגיעה הפוטנציאלית בו, ומכאן החשש שמביעה הוועדה מכך שהצוות החינוכי של בית הספר ינקוט בצעדים לא לגיטימיים על מנת להעלות את ציוני בחינות המיצ"ב. הוועדה מציינת כי הספרות האקדמית מתעדת את ניסיון של מדינות שונות בתחום זה וממנו עולה כי ככל שגדל הסיכון הטמון בתוצאות המבחנים מבחינת הצוות החינוכי, כך מתגברת התופעה של נקיטה בצעדים לא לגיטימיים לשם העלאה מלאכותית של ציוני הבחינה. בין השאר, מביעה הוועדה חשש מתופעות שליליות כגון: מיקוד משאבי ההוראה בתחומי הידע ובכיתות הנבדקים במבחנים, רידוד הידע הנלמד לשם הכוונתו לסוג התשואול במבחן, פגיעה בטוהר הבחינות והרחקת תלמידים חלשים מאולם הבחינה.

10. בהסתמך על מסקנותיה המקצועיות של הוועדה, טוענים כאמור המשיבים כי מתקיים גם המבחן המשפטי הדורש קיום ודאות קרובה לשיבוש ממשתי בתפקודה התקין של מערכת החינוך. עמדה זו, אם לומר את המעט, אינה נוטה חסד למנהלי בתי הספר בישראל ולצוותים החינוכיים, והיא מציבה הנחה, מטעם הגוף האחראי עליהם, משרד החינוך, כי חששם של אנשי החינוך מביקורת ציבורית יוביל אותם בהסתברות כמעט ודאית לנקיטת צעדים בלתי לגיטימיים ובלתי חינוכיים. יש לציין כי בין הצעדים שבהם נטען כי קרוב לוודאי שהמנהלים והמורים ינקטו מונים המשיבים גם מעשים הגובלים בפלילים, כגון: הכתבת תשובות לנבחנים, הרחקת תלמידים חלשים ותיוגם כלקויי למידה שלא כהוגן. טענות מעין אלה מעוררות קושי של ממש.

מעיון בדו"ח הוועדה עולה כי היא סברה שפרסום התוצאות בפילוח לפי בית ספר "יהפוך את מבחני המיצ"ב לעתירי סיכון, ובעקבות זאת יתרחבו ויתגברו במערכת החינוך הישראלית התופעות השליליות המתרחשות במערכות מבחנים כאלו" (פרק 11). ניסוח זה הוא מתון ביותר, והוא אינו מוכיח את טענת המשיבים כי הוועדה סברה שהנזק שיגרם מהפרסום עולה לכדי שיבוש ממשתי של מערכת החינוך – וזאת בהסתברות גבוהה. ככל שהוועדה אכן סברה כי פרסום תוצאות המבחנים יגביר במידת מה את הסיכון לתופעות שליליות שוליות, אשר קיימות בבתי ספר בודדים, הרי שאין במסקנותיה כדי לפטור את המשיבים מחובתם החוקית למסור למערערים את המידע המבוקש. ומכל מקום: הוועדה היא אמנם גוף מקצועי שאין להטיל בו דופי, אך את



מסקנותיה המקצועיות יש לשקלל בהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקה ואשר מדגישים את זכותו היסודית של הציבור לעיין במידע. בהיעדר תשתית עובדתית ברורה לטענת המשיבים בדבר היקף התופעות השליליות הגלומות בפרסום תוצאות המבחנים, אין בשום פנים להניח כי קיימת ודאות קרובה לשיבוש ממשי בתפקוד מערכת החינוך כתוצאה מפרסום תוצאות הבחינות. בצדק מציינים המערערים כי החשש כי פרסום תוצאות המבחנים יגרום לצוות החינוכי בבתי הספר לנקוט בצעדים לא ראויים הוא חשש הנובע מעצם עריכת הבחינות ולא מפרסום תוצאותיהן, שכן תוצאות אלה מועברות בכל מקרה לגורמי הפיקוח במשרד החינוך המופקדים על העסקתם וקידומם של צוות המורים.

11. לא זו אף זו. אפילו נניח כי פרסום תוצאות המבחנים אכן יהפוך אותם ל"עתירי סיכון" ויוביל רבים מהמנהלים והמורים לנקיטת צעדים לא לגיטימיים ואף חמורים, הרי שקיימים למשיב אמצעים אחרים לטפל בבעיה, אמצעים שפגיעתם פחותה מפגיעת מניעת הפרסום. כפי שכבר נקבע בעניין חברת החדשות (בפס' 22) ההגבלה על חופש המידע צריכה להיות בגדר "אמצעי אחרון" ועל הרשות הציבורית לבחון אמצעים אחרים "שפגיעתם פחותה". בענייננו, שני צעדים מתבקשים עשויים להקטין את החשש משיבוש חמור בתפקודה של מערכת החינוך. ראשית, המשיב יכול לפעול להפחתת הסיכון הצפוי לצוות החינוכי בבית הספר כתוצאה מחוסר הצלחה בבחינות המיצ"ב. אם אכן קיים חשש כי הביקורת הציבורית תופנה גם כלפי מנהלים ומורים, שמבצעים את עבודתם נאמנה, ואינם נושאים באחריות להישגים הנמוכים של התלמידים, הרי שמן הראוי הוא כי המשיב יגבה אותם מורים, יתמוך בהם ולא יפגע בהם. כל עוד יעריכו הממונים על המורים והמנהלים את עבודתם של אלה על-פי קנה מידה מקצועי אובייקטיבי ובהתאם לנתוני הפתיחה עימם התמודדו המורים, הרי שפוטנציאל הסיכון הנשקף לאותם מורים ומנהלים יתאיין. כפי שכבר צוין בעבר בפסיקה – "ניתן להניח, כי אימת המנהל אינה פחותה, בדרך-כלל, מאימת 'הציבור'" (עניין חברת החדשות, פס' 24). שנית, המשיב יכול להגביר את אמצעי הבקרה שלו כנגד אותן "תופעות שליליות" מהן הוא חושש. כל ארגון הירארכי מתמודד עם הסכנה שעובדים מסוימים ינסו – בדרכים כאלה או אחרות – לייפות את הישגיהם בפני הממונים עליהם. אין בעניין זה יחוד למערכת החינוך וברי כי עומדים בפני המשיב שלל כלים ניהוליים לשם התמודדות עם בעיה זו. בהתקיים דרכים אלטרנטיביות להתמודדות עם השיבוש שאותו צופה המשיב בתפקודה של מערכת החינוך, בעקבות הפיכת מבחני המיצ"ב ל"עתירי סיכון", על המשיב להעדיף אותן דרכים חלופיות על פני הפגיעה בזכות המערערים לחופש מידע.

ככלל, ההשקפה אותה מביעים המשיבים כי פרסום הנתונים יוביל לביקורת מטעם הציבור וכי ביקורת ציבורית צפויה רק לרפות את ידי העוסקים במלאכה, מוטב היה לה שלא הייתה מושמעת. ביקורת מטעם הציבור היא ביקורת ראויה ורצויה. אין לדכא אותה. ראוי לעודד אותה. במדינה דמוקרטית היא חשובה לעתים מביקורתם של בתי המשפט. היא עומדת בליבת השיטה. הציבור אינו יכול להיות מוחזק כמי שאינו מסוגל לפרש נכוחה את המידע המוצג לו. ואשר לרשות עצמה, אין היא חולקת על כך שתכליתן המרכזית של בחינות המיצ"ב בשימוש שיעשה בתוצאותיהן כדי להעניק סיוע פדגוגי לבתי הספר שנזקקים לכך לצורך חיזוקם והעלאת רמת הישגיהם. תוצאות המבחנים אינן צריכות הסתר. הן צריכות שימוש גלוי ומושכל בהן שתועלתו בצידו.

פרסום תוצאות מבחני המיצ"ב כגורם להגדלת הפערים בחברה

12. פגיעה מרכזית נוספת אותה צופה הוועדה, כתוצאה מפרסום נתוני בחינות המיצ"ב, היא הגדלת הפערים בחברה ופגיעה בשכבות החלשות. בהקשר זה, צופה הוועדה כי אוכלוסיות "חזקות", ויש להניח כי הכוונה היא ל"חזקות" בהיבט הסוציו-אקונומי, יעשו שימוש במידע שיפורסם בשתי דרכים. ראשית, כך חוזה הוועדה, דווקא אוכלוסיות אלה – האוכלוסיות "החזקות" – תוכלנה להפעיל לחץ אפקטיבי על הרשויות לשם שיפור איכות החינוך בבתי הספר שבהם מתחנכים ילדיהם. שנית, הוועדה צופה כי אוכלוסיות "חזקות" אלה יפעלו להוצאת ילדיהם מבתי ספר שציוני המיצ"ב בהם נמוכים, למשל על-ידי שיבחרו "להתיק את מקום מגוריהם". בדרך זו – כך מעריכה הוועדה – ירוכזו התלמידים מן האוכלוסיות "החזקות" בבתי-ספר בעלי הישגים גבוהים, והתלמידים מן האוכלוסיות "החלשות" בבתי-ספר בעלי הישגים נמוכים. הוועדה מביעה גם חשש מכך שבת-ספר אשר מעוניינים להיחשב כ"חזקים" ימנעו מלקבל תלמידים "חלשים" או תלמידים בעלי צרכים מיוחדים על מנת שלא לפגוע בממוצע ציוני המיצ"ב שלהם. באופן דומה, מעלה הוועדה גם את החשש כי מורים יבחרו את מקום העבודה שלהם על-פי נתוני הבחינות, ויעדיפו שלא לעבוד במוסד חינוכי שתוצאות הבחינות בו נמוכות. בסופו של תהליך, כך סבורה הוועדה, יוביל פרסום תוצאות הבחינות להגדלת הפערים, בין בתי הספר השונים ובין איזורים שונים בארץ, וזאת בניגוד למדיניותו של משרד החינוך השואפת לצמצום הפערים בחברה.

13. אף ששיקול אחרון זה זכה למשקל רב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי ובטענות הצדדים, תוקפו המשפטי בענייננו אינו מובן מאליו. כזכור, טענתם המשפטית הבלעדית של המשיבים הייתה כי פרסום המידע יגרום לשיבוש בתפקודה התקין של הרשות הציבורית או ביכולתה לבצע את תפקידיה ועל-כן אין הם חייבים למסור את המידע על-פי הוראות סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע. ואולם, למעשה, החשש שהביעה הוועדה הוא חשש אחר – החשש מפני שני סוגים של בחירות אוטונומיות שיבצעו הורי התלמידים. ראשית, הוועדה והמשיבים חוששים מחוסר מקצועיותם של הורי התלמידים אשר יוביל אותם לתת משקל יתר לציוני המיצ"ב, ולהתעלם מכך שהציונים אינם מדד לכישורי צוות ההוראה בבית הספר. שנית, החשש הוא מהעדפותיהם הערכיות של הורי התלמידים, אשר עשויים להעדיף את העלאת הציונים של ילדיהם על פני האינטרס הציבורי ברבגוניות אנושית ומעמדית בבתי הספר ובהקטנת הפערים בחברה. מובן מאליו הוא כי חשש זה אינו חשש משיבוש תפקודה של הרשות, אלא לכל היותר ועל-פי סולם הערכים של הרשות, מדובר בחשש משיבוש תפקודם של הפרטים בחברה. יש להבחין בין פגיעה בגוף המינהלי עצמו וביכולתו לתפקד לבין פגיעה באינטרס ציבורי שהגוף המינהלי מבקש לקדם. גם אם יתממש תסריט הבלהות אותו חזתה הוועדה, וכפי שיפורט עוד – ספק רב אם זהו תסריט הכרחי – יפגע אינטרס ציבורי שמשרד החינוך סבור שיש לקדמו, להבדיל מתפקודו של משרד החינוך כגוף מינהלי. בכך שונה חשש זה מן החשש שהובע ביחס להפיכת המבחנים ל"עתירי סיכון", שכן החשש שם היה מפני פגיעה ביכולת של המפקחים על בתי הספר להעריך את אופן תפקודם של אלה האחרונים. ספק הוא אם החשש מהגדלת הפערים בחברה יכול אכן לבוא בגדר סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע ולהתיר למשיבים להימנע מלחשוף את ציוני הבחינות.

גם אם סבורים המשיבים כי פרסום המידע יוביל לתהליך חברתי שלילי של הגדלת פערים בחברה, כתוצאה מבחירות אוטונומיות של הורים מסוימים שיחשפו למידע, וחשש זה אין בו לדעתי ממש – הרי שאין עילה בחוק המאפשרת להם למנוע את חשיפת המידע בשל טעם זה.

14. חשוב להדגיש כי אין בין תשע-עשרה העילות למניעת חשיפת מידע, אלה המנויות בסעיפים 8-9 לחוק חופש המידע, ולו עילה אחת המתירה לרשות לסרב לחשוף מידע הקיים ברשותה אך בשל שהיא סבורה – באופן פטרנליסטי כך יש לומר – כי מוטב לו לציבור שלא יהא חשוף למידע משיהיה חשוף לו. ולא בכדי כך הדבר. היעדר עילה שכזו בחוק משקף את קביעתו הנורמטיבית של המחוקק כי המידע הוא

קניינו של הציבור וכי הרשות מחזיקה בו בנאמנות עד שאין היא רשאית להחליט עבורו אם חשיפה למידע תשרת אותו אם לאו. הרשות רשאית לשקול את שיקוליה שלה, ולהגן על עצמה מפני שיבוש בתפקודה, אך אין היא רשאית לשקול עבור הציבור את שיקוליו שלו. חשיפה מבוקרת למידע, בהתאם לתכנים שהרשות סבורה שהאזרח צריך להיחשף אליהם, אינה תואמת את מושכלות היסוד של השיטה הדמוקרטית. ביטא זאת נאמנה השופט לנדוי לפני כ-50 שנים, ודבריו הנכוחים יפים גם כיום:

"שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה..."

אין טעם לנהוג בדרכי בת-היענה בענינים כגון אלה, ואין מסלקים תופעה חברתית שלילית על-ידי שמעלימים את גילוייה מעיני הציבור" (בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז(4) 2407, 2416, 2419 (1962))

חופש מידע, פטרנליזם ופגיעה באוטונומיה

15. הפסול הגלום בהכוונת התנהגותם של פרטים על-ידי הסתרת מידע אינו נלמד רק ממצוות המחוקק בחוק חופש המידע; הוא נלמד אף מעקרונות יסוד של שיטתנו המשפטית. מול האינטרס הציבורי שלשם הגשמתו שואפת המדינה, מתוך ראייה מוטעית, להסתיר מידע כלשהו, עומדת זכות הפרט לאוטונומיה. זכות הבחירה החופשית, זכותו של אדם לכתוב בעצמו את פרקי סיפור חייו, היא אחת מן הזכויות היסודיות ביותר במשטר דמוקרטי, אם לא היסודית שבהן. מעמד זה נובע מן ההכרה שפותחה במחשבה המערבית בעת החדשה, לפיה האוטונומיה היא "היסוד לערך הפנימי אשר לטבע האנושי ולכל טבע בעל תבונה" (עמנואל קאנט הנחת יסוד למטאפיזיקה של המידות 111 (מתרגם מ' שפי, 1973)). במשפטנו, הוכרה הזכות לאוטונומיה כזכות חוקתית הנגזרת מן הזכות לכבוד האדם:

"ההכרה בזכותו של אדם לאוטונומיה היא רכיב בסיסי בשיטת המשפט שלנו, כשיטת משפט של מדינה דמוקרטית (ראו: ר' גביזון "עשרים שנה להלכת ירדור – הזכות להיבחר ולקחי ההסטוריה" גבורות לשמעון אגרנט (א' ברק ואח' עורכים, תשמ"ז) 145; בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749 (להלן – עניין אפרת), בעמ' 770). היא מהווה את אחד הביטויים המרכזיים לזכותו החוקתית

של כל אדם בישראל לכבוד, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. אכן, כבר נפסק כי אחד מן הביטויים של הזכות לכבוד הוא "...חופש הבחירה של כל אדם כיצור חופשי", וכי בכך משתקפת התפיסה שלפיה "כל אדם... הוא עולם בפני עצמו, ומטרה בפני עצמה" (דברי הנשיא ברק בבג"ץ 7357/95 ברקי פטה המפריס (ישראל) בע"מ נ' מדינת ישראל... בעמ' 783-784) " (ע"א 2781/93 דעקה נ' בית החולים "כרמל", חיפה, פ"ד נג(4) 526, 571 (1999) (להלן: פרשת דעקה)).

ביטוי נוסף למעמדה הרם של הזכות לאוטונומיה מצוי בהלכה המורה כי אדם הפוגע באוטונומיה של חברו עשוי, בהקשרים מסוימים, לחוב בתשלום פיצוי ממשי עבור הפגיעה בזכות הבחירה כשלעצמה (לדיון בפגיעה באוטונומיה בהקשר הנוזקי ראו למשל דברי השופט ת' אור בפרשת דעקה; דברי השופט י' דנציגר בע"א 8126/07 ברוריה צבי נ' בית החולים ביקור חולים (טרם פורסם, 3.1.2010); ע"א 4576/08 בן צבי נ' פרופ' היס (טרם פורסם, 7.7.2011); ע"א 1303/09 קדוש נ' בית החולים ביקור חולים (טרם פורסם, 5.3.2012); ופסק דיני בע"א 1326/07 המר נ' עמית (טרם פורסם, 28.5.2012)).

בכל הקשור לזכויות הילד, קבעה הפסיקה כי הזכות לאוטונומיה מגנה לא רק על זכותם של הילדים לחופש בחירה עצמאי, בהיקף הנגזר מקטינותם, אלא גם על זכותם של הוריהם לקבל החלטות שמשפיעות על חייהם של הראשונים (ע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, 234-235 (1995)). תכופות יהיו אלה הורי הילד שיהיו שותפים עימו בטוויית סיפור חייו. הם ולא אחרים.

16. נדמה כי המשיבים נמנעו מליתן לזכות לאוטונומיה משקל מספיק במסגרת שיקוליהם. כזכור, פן אחד של המלצת הוועדה ושל עמדת המשיבים הוא החשש כי ההורים לא יקבלו את ההחלטה "הנכונה" עבור הילד. הוועדה מביעה את החשש שחוסר מקצועיות ההורים בתחום החינוך יוביל אותם להקנות משקל יתר לציוני המיצ"ב, על פני תכונות חשובות אחרות המצויות בבית הספר. אלא שוועדת מלומדים, אינה נדרשת להחליט עבור אחרים מהו בית הספר הטוב עבורם. היא גם אינה רשאית לסמוך על ההנחה בדבר "חוסר מקצועיותם של ההורים". גם הדל שבהורים, מבחינה "מקצועית", יודע מהי טובת ילדו – לעתים לא פחות מידיעתם של אנשי מקצוע. בבסיס הזכות לאוטונומיה עומדת התובנה כי האדם עצמו – וכאשר מדובר בעניינו של ילד – האדם עצמו בשיתוף עם בני משפחתו, הם הריבונים והראויים להחליט מהי ההחלטה

הטובה ביותר עבורם. גם אם הורי התלמידים אינם אנשי מקצוע בתחום החינוך רובצת ההחלטה האוטונומית לפתחם; מלומדים, אנשי מקצוע ורשויות המדינה יכולים אך להמליץ על דרך פעולה מועדפת אך אינם מוסמכים להחליט במקומם של הנוגעים בדבר. יפים לכאן דבריו המכוננים של ג'ון סטיוארט מיל, בן המאה ה-19, שעקרונות היסוד שטבע יפים גם היום:

"But neither one person, nor any number of persons, is warranted in saying to another human creature of ripe years, that he shall not do with his life for his own benefit what he chooses to do with it. He is the person most interested in his own well-being... The interference of society to overrule his judgment and purposes in what only regards himself must be grounded on general presumptions; which may be altogether wrong, and even if right, are as likely as not to be misapplied to individual cases, by persons no better acquainted with the circumstances of such cases than those are who look at them merely from without... All errors which he is likely to commit against advice and warning are far outweighed by the evil of allowing others to constrain him to what they deem his good." (John Stuart Mill "On Liberty" reprinted in UTILITARIANISM, LIBERTY, AND REPRESENTATIVE GOVERNMENT 133 (1910))

ובתרגום חופשי: "כל משגה שיעשה האדם, ולו גם בניגוד לעצה או אזהרה שקיבל, בטל בששים הוא בהשוואה לרעה שבמתן הרשאה לזולת להגביל את האדם מלעשות את אשר ייטב בעיניו".

17. המשיבים מבקשים לאמץ את השקפת הוועדה כי הבחירה שיבצעו ההורים תפגע במרקם האנושי המצוי בבתי הספר, על-ידי שהתלמידים ה"חזקים" ירוכזו בבתי ספר שבבחינות המיצ"ב שלם זכו לציונים גבוהים. אלא שלמניעת תופעה מסוג זה נקבעו תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959 ותקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959, הקובעות כי ככלל, רישום לבתי ספר יעשה על-פי מפתח גיאוגרפי של אזורי רישום. מדיניות עקרונית זו נועדה למנוע מבתי הספר להעדיף תלמידים מסוימים על פני תלמידים אחרים, ולהקפיד על עקרון השוויון בתחום החינוך. אכן, מדיניות אזורי הרישום, מצמצמת הלכה למעשה את האוטונומיה של משפחות התלמידים, בקובעה כי ככלל, זהות בית הספר בו ילמד התלמיד היא פועל

יוצא של מקום מגורי המשפחה, ויכולת הבחירה של ההורים מצטמצמת. בית משפט זה הכיר בעבר בחשיבותם של הסדרים אלה וקבע כי כוחה של מדיניות המשיב למניעת סגרציה בחינוך ולשילוב אוכלוסיות שונות באותם בתי ספר, יפה – על דרך רוב – גם כאשר נפגעים זכויות או אינטרסים אחרים (ראו למשל: בג"ץ 152/71 קרמר נ' עיריית ירושלים, פ"ד כה(1) 767 (1971); בג"ץ 754/88 חשין נ' ד"ר הוכברג, פ"ד מב(4) 285 (1988); בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203 (2002); בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך (טרם פורסם, 6.8.2009); בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדקה לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (טרם פורסם, 31.8.2010) (להלן: פרשת טבקה); לסקירת הפסיקה בתחום זה ראו: דן גבתון "בציפייה למזרחי נ' מחלקת החינוך של טופי-גן השרון (לא נידון): מבט משווה וביקורתי על עמדת בית-המשפט העליון כלפי האינטגרציה בחינוך בישראל" עיוני משפט כח 473 (2004)). נפסק כי מדיניות זו מממשת את עקרון השוויון בתחום החינוך, שהרי "בלא שוויון הזדמנויות אמיתי בחינוך, נפגעת זכותו של אדם לפתח את הווייתו האישית באמצעות רכישת דעת וערכים, ונפגעת זכותו לשוויון הזדמנויות אמיתי בהמשך החיים בהגיעו לבגירות" (פרשת טבקה, פס' 19 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

18. יש להבחין בין השגת מטרה ציבורית ראויה זו בדרך של חקיקה או חקיקת משנה, או אף בדרך הפסיקה, לבין השגתה בדרך של מניעת מידע. מחוקק המשנה צמצם אמנם את האוטונומיה של הורי התלמידים, בקובעו כי אינם רשאים לשלוח את בניהם ובנותיהם לבית ספר כאוות רוחם, אך לא ביטל את מרחב הבחירה שלהם לחלוטין. גבולות הגזרה המצויים בתקנות ובחקיקה קובעים איסורים וחובות, אך ביניהם נותר המתחם בו זכאי כל אזרח לחופש בחירה ורשאי לנצל את זכותו לאוטונומיה; כידוע, "מבחינה משפטית העקרון הכללי הוא, שמה שלא נאסר על-ידי החוק בחזקת מותר הנהו" (בג"ץ 122/54 אקסל נ' ראש העיר נתניה, פ"ד ח 1524, 1532 (1954); וראו גם: בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב(1) 80 (1949)).

בקובעו הגבלות שונות על אפשרות הרישום לבתי-ספר המצויים מחוץ לאזור מגורי התלמיד, העניק מחוקק המשנה, מניה וביה, חופש בחירה להורים לנקוט בכל פעולה אחרת לשם שיפור רמת החינוך לה זוכה ילדם בבית הספר. מן הזכות החוקתית לאוטונומיה נגזר החופש לבחור בין כל האפשרויות החוקיות הניצבות בפני הפרט (השוו: דני סטטמן "שני מושגים של כבוד" עיוני משפט כד 541, 571-576 (2001)). מניעת חשיפת המידע, אותו מחזיקה הרשות כנאמנת הציבור, פוגעת ביכולת ההורים לקבל החלטות מושכלות ולממש את חופש הבחירה שלהם. היא מונעת מהם להשפיע

על הגבהת רמת הלימודים בבית הספר בו מבקר ילדם. כך למשל, הסתרת המידע פוגעת בהורים המבקשים להעביר ביקורת לגיטימית על מנהלי ומורי בית הספר על מנת לשפר רמתו. שיפור הישגי התלמיד ימנע, בדרך דמוקרטית, את הצורך בשינוי מקום המגורים לאזור שתושביו משובצים לבית ספר עם ציוני מיצ"ב גבוהים. כאשר הרשות סבורה כי בחירתו האוטונומית של הפרט בתוך מתחם הפעולות המותרות לו, תוביל לתוצאה חברתית לא רצויה, היא רשאית לנסות ולשכנע אותו – במילים ועל-ידי תמריצים שונים – לבחור לפעול בדרך שונה. פגיעה בחופש הבחירה מצמצמת את היקף מתחם הפעולות המותרות, ועל כן היא צריכה להיעשות רק על-ידי הטלת איסור באופן פומבי, על-ידי הגורמים שהוסמכו לכך על-פי דין.

החשש מהגירת משפחות לאזורי רישום שבהם נמצאים בתי-ספר "חזקים"

19. כאמור, עצם החשש מהגדלת פערים בחברה אינו יכול לשמש עילה להסתרת ציוני המיצ"ב מפני הציבור – הן על-פי לשונו ותכליתו של חוק חופש המידע הן על-פי עקרונות יסוד חוקתיים מקובלים. למעלה מן הצורך, יש לציין כי קיים ספק של ממש בדבר תוקפו של חשש זה. ראשית, אין כל בסיס להנחה כי ההורים, רובם ככולם, רואים בציוני המיצ"ב שיקול דומיננטי בקביעת מקום מגוריהם. ניתן בהחלט להניח כי חלק מן המשפחות קובעות את מקום מגוריהן על-פי שיקולים אחרים מלבד רמת הציונים בבחינות המיצ"ב. אין ספק גם כי חלק מהן נמנעות מלראות את ציוני המיצ"ב כמשקפים את רמת החינוך בבית הספר. כפי שמציינים המערערים, ובצדק, כל בר דעת מבין כי ציוני בחינות מסוימות אינם משקפים את מכלול פועלו החינוכי של בית הספר. שנית, גם ביחס לאותו פלח מן האוכלוסייה – שגודלו אינו ברור – שמוכן לשנות את מקום מגוריו על-פי הישגי בתי הספר בבחינות המיצ"ב, יש לבחון את "תרומת" פרסום הציונים לשינוי דפוס פעולתו. מן הסתם, ניתן להניח כי גם בלא שהציונים מתפרסמים, מעריכים אותם הורים – באופן מבוסס או בלתי מבוסס – מהם בתי הספר שרמתם גבוהה לטעמם. כאשר מדובר בפלח אוכלוסייה שמעמיד את ציוני בית הספר בראש סדר העדיפויות, הרי שבהיעדר מידע אחר, יאלץ אותו פלח להעריך בכוחותיו הוא מהם אותם בתי ספר המועדפים עליו וזאת בדרכים לא מבוססות. מצב זה כשלעצמו, עשוי לפגוע גם ללא פרסום תוצאות המבחנים באותם מקומות מגורים הסובלים מדימוי שלילי, מוצדק ובלתי מוצדק, הן בתחום החינוך הן בתחומים אחרים. פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב בחתך איזורי, כפי שהציעה הוועדה, לא יתרום, על-פי הנחותיה היא, למניעת מעבר תלמידים מן ה"אזורים החלשים" ל"אזורים החזקים", שהרי החתך האזורי נושא עימו את כל הפגמים מהם חוששים המשיבים.



20. לאחר שיפורסמו ציוני הבחינות סביר להניח כי יתגלה גם שהתפיסות הציבוריות הרווחות העריכו, במקרים רבים, בהערכת חסר את רמת הציונים בחלק מן האזורים בארץ. סביר להניח כי לפחות חלק מבתי הספר אשר ממוקמים בשכונות, בערים וביישובים מסוימים, מוערכים על-ידי הציבור כחלשים בהרבה מבתי הספר המצויים במקומות אחרים, בעוד נתוני האמת מראים כי ההבדלים הם קטנים, אפסיים, או אף הפוכים בכיוונם. במקרים כאלה, פרסום הנתונים דווקא יגביר את ההטרוגניות החברתית. אין כל סיבה להניח שנתונים מבוססים מזיקים יותר מהערכות ספקולטיביות, דעות קדומות וסטריאוטיפים; אדרבה, הם עשויים למגר חלק מאלה האחרונים ובכך להעניק שירות חשוב לאוכלוסיות הסובלות מהם. לא למותר לשוב ולציין כי גם ציוני בחינות הבגרות מפורסמים ברבים מזה זמן, והמשיבים לא טענו כי הפרסום הוביל לתהליך דומה לזה שממנו הם חוששים היום בהקשר של בחינות המיצ"ב, או כי קיימת הבחנה רלוונטית בין שני סוגי הבחינות בהקשר זה.

21. לבסוף, המשיבים והוועדה עמדו גם על כך שפרסום ציוני הבחינות צפוי, לשיטתם, לפגוע בדימוי העצמי של התלמידים ושל המורים בבתי הספר שציוניהם נמוכים. אלא שפגיעה זו אינה באה, בשום פנים, בגדרו של הסייג המתואר בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע העוסק בשיבוש תפקודה התקין של הרשות הציבורית. על כן, ומשלא נטען כי מהפגיעה בדימוי העצמי – ככל שזו אכן קיימת – נובעת עילה משפטית אחרת לחיסיון המידע המבוקש בערעור זה, הדיון בסוגיה מתייתר.

דבר המחוקק

22. חוק חופש המידע התקבל בכנסת ביום 19.5.1998, ולדברי מחוקקיו, היה זה יום בו נפתח "פרק חדש ביחסי האזרח עם מדינתו" (ד"כ התשנ"ח 7211). הצורך בשינוי ביחסי האזרח והמדינה, לשיטת המחוקק, התקיים נוכח העובדה ש"קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו" (דברי הסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 2630). בהקשר זה, חזה חבר הכנסת דוד צוקר, אחד ממחוקקי חוק חופש המידע, את השינוי שאמור לחולל החוק דווקא באשר לפרסום ציוני בחינות:

במצב הקיים, כשאזרח הפונה לרשות - ותיכף נראה באילו רשויות מדובר - לקבל מידע, הוא צריך להסביר לרשות מה טעם הוא ראה בבקשת המידע. אני זקוק למידע על ממוצע הציונים בבגרות בבית-הספר של בני -

אני צריך לבוא לבית-הספר ולהסביר מדוע אני רוצה את המידע.

... אם ינוצל החוק הזה נכון - ואמרתי שהחוק הזה הוא פוטנציאל, את הפוטנציאל הזה צריך לממש - ואם ייעשה בו שימוש נכון, הרי אזרח יוכל לבוא, והעירייה תצטרך להעמיד לרשותו את הקריטריונים לקביעת הארנונה בכל שכונה ושכונה בעיר מגוריו. בית-הספר יצטרך להעמיד לו את הנתונים הקשורים בממוצע הבגרות בבית-הספר שלו, והוא לא יצטרך לחזור אחרי בית-הספר. המידע הוא של האזרח, והחוק לא יאפשר לבית-הספר לטרב לתת את המידע הזה. (ד"כ התשנ"ח 7212-7211)

כך דבר המחוקק. החלטת המשיבים תסכל כוונה זו. כמפורט לעיל, לא מצאנו כי החששות השונים שהביעו המשיבים מפרסום ציוני הבחינות, כולם ביחד או כל אחד לחוד, מקיימים את תנאי סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע. משלא נמצאה כל עילה משפטית להימנע מפרסום ציוני בחינות המיצ"ב, יש ליתן תוקף לכוונתו המפורשת של המחוקק ולהורות על העברת המידע לידי המערערים.

סוף דבר, הערעור מתקבל. המשיבים יעבירו לידי המערערים את המידע שהתבקש על ידיהם בתוך 30 ימים, וישאו בהוצאותיהם בסך של 20,000 ש"ח.

**המשנה-לנשיא (בדימ')**

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה לפסק דינו המקיף של חברי, המשנה לנשיא (בדימ') א' ריבלין, ואבקש להוסיף מספר מילים משלי. העקרונות והרוח שלאורם יש לבחון עתירות לפי חוק חופש המידע הונחו כבר בפסיקת בית משפט זה, כפי שעמדתי בפרשה אחרת:

"... הזכות למידע המונחת בבסיס החוק היא מיסודותיה של התרבות הדמוקרטית והיעדים אותם באה היא להבטיח מהווים תנאי חיוני לקיומו של המשטר הדמוקרטי. בראש ובראשונה הזכות למידע נתפשת כתנאי הכרחי למימושה ולהגשמתה של הזכות החוקתית לחופש ביטוי. היא תנאי להגשמת זכות הציבור לדעת

וליכולתו של הציבור לגבש עמדות ולבטאן. בנוסף, נגישות למידע המוחזק אצל רשויות השלטון מאפשרת לציבור להפעיל פיקוח ובקרה על רשויות השלטון, לגלות מעורבות בעשייה השלטונית ולקחת חלק בכינונה ובעיצובה של תרבות שלטונית ראויה, כמו-גם מאפשרת לו לתכנן התנהלותו אל מול הרשות ולקבל החלטות מושכלות בתחומים שונים... (עצ"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פסקה 15 (לא פורסם, 19.5.09)).

כאמור, במשטר דמוקרטי ביקורת היא חיונית והיא מהווה גורם משמעותי לשיפור וקידום המערכות השונות. כפי שנאמר בזמנו על ידי השופט ברנדייס: "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר" (כמצוטט על ידי הנשיא ברק בע"א 218/96 ישקד בע"מ נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ, בפסקה 22 (לא פורסם, 8.6.99)). החשיפה מאפשרת את הבקרה הראויה ביותר.

לענייננו, קשה לקבל טענה לפיה מערכת החינוך בכללותה תיפגע כתוצאה מפרסום תוצאות הבחינות בחתך בית ספרי. במידה והפרסום אכן יגרום להגברת התחרות כנטען בעתירה, יהא בכך לטעמי להביא לשיפור הלמידה והעלאת הציונים. נגישות למידע תאפשר לציבור לבחון את פעילות המשיב למניעת פערים בין הרמות השונות של בתי הספר. לא יכולה להיות מחלוקת באשר לאינטרס הציבורי בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, ובחשיבותה של מסירת המידע לציבור בנושא החשוב לו ביותר – חינוך ילדיו. הגילוי מאפשר לציבור לקבל החלטות ולקיים בקרה וביקורת באופן שוטף, ובעיקר חשוב הגילוי כדי לחזק את אמון הציבור במערכות החינוך.

אינני מתעלמת מעמדת הוועדה, שכללה אנשי מקצוע ומומחים בתחום החינוך. הוועדה הזהירה כי פרסום הציונים יביא לביקורת מטעם הציבור שתגרום להרפיית ידיהם של העוסקים במלאכה. נאמר כי אוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך לא תוכל להעביר את ילדיה. עוד הזהירה הוועדה מהשפעת התחרות בין בתי הספר על התנהלות הצוות החינוכי. החשש שהועלה בהקשר זה הוא לפגיעה בטוהר הבחינות כתוצאה מרצון צוות בתי הספר להעלות את ממוצע הציונים הבית ספרי. חשש זה אין בו כדי להצדיק את מניעת פרסום הציונים. ככל שיתממש ונהיה עדים לתופעות מעין אלה, הרי שיש להילחם בהן ולהבטיח שלא תשנינה.

כחברי, גם אני סבורה כי רק כאשר קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס הציבורי, תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע. לענייננו, רק אם קיימת ודאות קרובה לכך שתוצאות בחינות המיצ"ב הן בגדר מידע שגילוייו עלול לגרום לשיבוש ממשי בתפקודה של הרשות הציבורית, רק אז תקום עילה למנוע את מסירת המידע על פי סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע. בחינה מדוקדקת של כל החששות שהועלו הובילה את חברי למסקנה שאליה אני מצטרפת, כי אין הם נכנסים בגדרו של הסייג שבסעיף 9(ב)(1) לחוק, העוסק בשיבוש תפקודה התקיין של הרשות הציבורית.

לסיום, אני מצטרפת לפסק דינו של חברי, כי משלא נמצאה כל עילה משפטית להימנע מפרסום ציוני בחינות המיצ"ב, יש ליתן תוקף לכוונתו המפורשת של המחוקק ולהורות על העברת המידע לידי המערערים.

## ש ו פ ט ת

### השופט י' דנציגר:

כחברי, המשנה לנשיא (בדימ') א' ריבלין, אף אני סבור כי דין הערעור להתקבל.

לב ליבו של הערעור מתמקד בשאלה האם קיימת עילת חיסיון על פי סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע.

לטעמי, רק באותם מקרים בהם יעלה בידי הרשות הציבורית להוכיח כי קיימת ודאות קרובה שפרסום המידע יגרום לשיבוש קשה ומהותי בתפקודה התקיין וביכולתה לבצע את תפקידיה, ניתן יהיה לקבוע שקיימת עילת חיסיון על פי סעיף 9(ב)(1) לחוק.

מסכים אני לניתוח המשפטי המעמיק והמקיף שאותו ערך חברי בהתייחס לכל אחד מן החששות שהביעו המשיבים מפרסום ציוני הבחינות ולמסקנתו לפיה אין בהם כדי לבסס עילה משפטית להימנע מפרסום ציוני בחינות המיצ"ב.

אשר על כן, דין הערעור להתקבל.

## ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה-לנשיא (בדימ') א' ריבלין.

ניתן היום, ה' באלול התשע"ב (23.8.2012).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיא (בדימ')

---

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 12012450\_P05.doc ג  
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il)