

עת"ם 04-18-

בית המשפט המחוזי ירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

1. התנועה לחופש המידע (ע"ר) (מס' 580425700)
2. עמרי מניב (ת.ז. 021793997)
3. חדשות 10 בע"מ (ח.פ. 513174565)

העותרות:

ע"י ב"כ עו"ד אור סדן ועו"ד נועה שליט, שניהם מהתנועה לחופש המידע
רחוב סעדיה גאון 26, תל-אביב-יפו
טל': 03-9560146
פקס: 03-9560359
דוא"ל: info@meida.org.il

- נ ג ד -

משרד התחבורה

המשיב:

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
ת.ד. 49333, מיקוד: 9149301
טל': 02-5419555
פקס: 02-5419582

עתירה מנהלית

[עפ"י חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998]

פתח דבר

1. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב, משרד התחבורה, למסור לידי העותרים רשימה הכוללת את פירוט התפקידים ושמות בעלי התפקידים שקיבלו היתר לנסוע במכונית שמספר הרישוי שלה נכלל ברשימת המכוניות בעלות לוחית רישוי שקופה (להלן: "לוחית שקופה" או "מחיקת לוחית רישוי") וכן בעלי ההיתר לנסוע ברכב בעל פנס כחול מהבהב ("צ'קלקה", להלן: "פנס כחול"), וכן פרטי מידע נוספים הנוגעים לקריטריונים לקבל כל אחד מהאישורים, לוועדות המאשרות ועוד. כל זאת, כפי שפורט בבקשת חופש המידע שהוגשה בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק") ביום 3 בספטמבר 2017 על ידי העותרת 1 בתיאום עם העותר 2, עיתונאי וכתב חוקר אצל העותרת 3 (להלן: "הבקשה" או "בקשת המידע", מצורפת ומסומנת כנספח א' לעתירה זו).
2. הטעם שבגינו מוגשת עתירה זו היא אי-מתן מענה מלא לבקשת המידע אף שחלפו למעלה משבעה חודשים מאז שזו נשלחה. טרם התקבלה כל התייחסות מטעם המשיב למידע שהתבקש בנוגע ללוחית שקופה. אשר לפנס כחול נמסר מידע חלקי בלבד הנוגע לפנס כחול, ביום 1 בינואר 2018, ובו מצויים שמם של משרדים שלמי מעובדיהם ניתן היתר לעשות שימוש ב"רכבי ביטחון" (מה שנראה כמו אישור לשאת פנס כחול ברכב) ואולם אף מידע זה חסר פרטים רבים, בעוד שבמסגרת מענה זה צוין כי "שאר המידע המבוקש מצוי בטיפול" (המענה החלקי לבקשה וכן הטבלה החלקית והחסרה שנמסרה, מצורפים ומסומנים כנספחים ב' וג' לעתירה זו).

3. לחילופין, מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכות החוקית שניתנה לו בהתאם לאמור בהוראות סעיף 17(ד) לחוק, ולהורות למשיב למסור לעותרים חלקים מהמידע המבוקש שלא נמסר, כפי שימצא לנכון, בשים לב לטענות העותרות.

4. כמו כן, הן בשל כך שהמידע לא נמסר כמצוות הוראות חוק חופש המידע והן מפאת העובדה כי עתירה זו היא תולדה של אי-מתן כל מענה לחלקה הארי של בקשת המידע בהתאם לחוק חופש המידע, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיב בהוצאות העותרים בגין הליך זה, לרבות שכר טרחת עו"ד ומע"מ כדין שיש בהם כדי להבטיח שבעתיד רשויות ימסרו מידע בהתאם למועדים הקבועים לחוק וימנעו, בפועל, את הצורך בפנייה לבית המשפט.

הצדדים לעתירה

5. העותרת 1, התנועה לחופש המידע (ע"ר), נוסדה בשנת 2004 על ידי עיתונאים ואנשי משפט, וזאת במטרה לעודד שימוש בחוק חופש המידע תוך שימת דגש על תשיבות הכלי שמעניק החוק לחברה לטובת קידום הדמוקרטיה בישראל, וזאת תוך חיזוק הקשר בין הממשל לחברה. העותרת 1 מקדמת את ההכרה בחשיבותה של השקיפות, וזאת, בין היתר, כדי לקדם ערכים של דמוקרטיה וחופש ביטוי, חופש עיתונות ועוד. כמו כן, פועלת העותרת 1 כדי לחנך לשקיפות וזאת באמצעים שונים, לרבות שיתופי פעולה עם רשויות ציבוריות, פעילות משפטית, פעילות באקדמיה ועוד.

6. העותר 2 מר עמרי מניב, הוא עיתונאי וכתב חוקר אצל העותרת 3. בשנים האחרונות עסק מניב בסיקור תחום החינוך וכן עורך תחקירים במגוון תחומים. כך, בין היתר, פרסם בעבר, כפי שיוחב בהמשך, על אודות השימוש בפנס כחול.

7. העותרת 3, חדשות 10 בע"מ, היא חברת החדשות הפועלת ב"ערוץ 10", והיא המפיקה בפועל של תכניות האקטואליה בערוץ.

8. המשיב, משרד התחבורה, הוא האמון על מתן ההיתרים מושא הבקשה ומושא עתירה זו, וכן המחזיק, ככל הידוע לעותרות, ביתר המידע המבוקש.

הסמכות לדון בעתירה

9. בית המשפט הנכבד, בית המשפט לעניינים מנהליים שבירושלים, הוא בעל הסמכות העניינית והתקומית לדון בעתירה זו בהתאם לסעיף 17 לחוק חופש המידע, סעיף 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים ותקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000. בהתאם לסעיפים אלה על החלטה של רשות ציבורית בהתאם לחוק חופש המידע יש לעתור לבית המשפט לעניינים מנהליים שבאזור שיפוטו ניתנה ההחלטה של הרשות. בענייננו, המדור במשרד התחבורה שמקום מושבו בירושלים.

הרקע והעובדות הנדרשות לעתירה

10. ביום 3 בספטמבר 2017 הוגשה בקשת המידע מושא עתירה זו (נספח א') שעניינה, כאמור לעיל, בשניים: ראשית, מידע הנוגע לפעילות הוועדה המאשרת נסיעה עם "פנס כחול" ושנית, מידע הנוגע לוועדה שלה הסמכות לאשר "לוחיות רישוי שקופות".

11. הבקשה עסקה בפרטי מידע שונים, וזאת, כאמור לעיל, בנוגע לשתי ועדות. המידע שהתבקש נגע לא רק לפעילות הוועדות, אלא גם באופן מהותי לקריטריונים המדריכים את חברי הוועדה, שמות הזכאים

לאישורים השונים בפירוט תפקידם, מי שדחו את בקשתו, הנימוקים למתן אישורים ולסירובים, ועוד. המדובר במידע שיש בו כדי לבחון את אופן פעולתן של ועדות הפועלות אצל המשיב והמעניקות יתרון מסוים לבעלי תפקיד שונים שלהם ניתנים האישורים לנסיעה עם פנס כחול וברכב בעל לוחית רישוי שקופה. העותרת 1, בבקשתה, דרשה לקבל לידיה, בהתאם להוראות החוק, את פרטי המידע הבאים, כמצוטט מבקשת המידע:

"בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק) אבקש לקבל את המידע הבא הנוגע לוועדת המאשרת נסיעה עם צ'קלקה (פנס כחול) וכן הוועדה המאשרת מחיקת לוחיות רישוי ממאגרים שונים:

1. שמות חברי כל אחת מהוועדות ותפקידם מתוך לוועדה;
 2. קריטריונים לקבלת כל אחד מהאישורים האמורים;
 3. קריטריונים לשימוש בצ'קלקה במהלך נסיעה. אם הקריטריונים שונים לבעלי תפקיד שונים, נבקש לקבלם;
 4. מועדי הדיון של כל אחת מהוועדות מאז שנת 2015;
 5. מספר הבקשות שהוגשו/הגורמים שנדונו בכל אחת מהוועדות מאז 2015;
 6. התפקידים המזכים קבלת כל אחד מהאישורים באופן אוטומטי;
 7. מספר האישורים שניתנו, לכל סוג אישור, נכון להיום. זאת, בחלוקה לקבלה אוטומטית ושאינה;
 8. שמות הגורמים, בפירוט תפקידיהם, שקיבלו את אישור כל אחת מהוועדות בתמש השנים האחרונות;
 9. פירוט התפקידים שביקשו אישור וסורבו, בנוגע לכל אחת מהוועדות;
 10. נימוקי האישורים שניתנו בפירוט התפקידים לכל אחד מסוגי האישורים;
 11. נימוקי הסירובים שניתנו בפירוט התפקידים לכל אחד מסוגי האישורים.
12. ביום 3 באוקטובר 2017 שלח המשיב אל העותרת 1 הודעת הארכה בת שלושים ימים בהתאם לסעיף (ב) לחוק, מטעמים שונים (הודעת ההארכה מצורפת ומסומנת כנספח ד' לעתירה זו).
13. ביום 1 בינואר 2018, ולאחר ארבעת החודשים המקסימליים הקבועים בחוק חופש המידע, וללא שהתקבלה כל הארכה נוספת על זו המוזכרת לעיל מטעם המשיב, נשלח המידע החלקי וכן הודעה שלפיה "שאר המידע המבוקש מצוי בטיפול האגף המקצועי וכן בהתייעצות מול הלשכה המשפטית" (נספחים ב' וג'). עוד יובהר כי בין מועד הארכה שנשלחה לבין מועד זה שוחח יועמ"ש העותרת 1 עם נציגות המשיב שאמרו כי המידע עתיד להימסר בקרוב.
14. במסגרת המידע שנמסר מצויה טבלה שכותרתה "בעלי היתר לשימוש ברכב ביטחון". עמודה אחת מפרטת את שם הרשות הרלוונטית (כשלעיתים רשות מוזכרת יותר מפעם אחת), מועד מתן ההיתר ומועד פקיעתו. עם זאת, המידע לא כולל את מרבית הפריטים שנתבקשו גם בהקשר לפנס כחול. כך, לא פורטו שמות חברי הוועדות; קריטריונים לקבלת המידע; מועדי דיונים; תפקידים הזכאים להיתר באופן אוטומטי; בעלי התפקידים שזכו לאישור; הבקשות שנדחו; הנימוקים לכל אלה, ועוד. יובהר פעם נוספת שמלבד ציון העובדה כי "שאר המידע המבוקש מצוי בטיפול" לא נכתב דבר עד ליום זה.
15. ביום 16 בינואר 2018, ובעקבות המענה החלקי שהתקבל, נשלח מכתב מטעם העותרת 1 באמצעות הדואר האלקטרוני ובו הובהר כי מרבית המידע שהתבקש בבקשת המידע כלל לא נמסר. במכתב זה

פורטו הן הדברים שלא נמסרו בנוגע לפנס כחול והן העובדה שלא התקבלה כל התייחסות שהיא בנוגע למחיקת לוחיות רישוי ממאגרים.

16. עוד הובהר במכתב כי מהמידע שנמסר עולות אי-התאמות ביחס לפרסומים שונים, וזאת שכן פורסם בכלי תקשורת שונים (כפי שיוזכר בהמשך) שברכבו של מנכ"ל משרד האוצר מצוי פנס כחול והוא אף בעל לוחית רישוי שקופה, אך שמו של משרד האוצר כלל לא מופיע בטבלה שנמסרה (נספח ג'). עוד הובהר במכתב כי אין כל כוונה לקבל מידע שיש בו משום פגיעה בביטחון המדינה, וכפי שצוין שם "עוד יוער כי אין בכוונתנו לדרוש מידע הנוגע לשמותיהם של גורמי ביטחון שקיבלו היתר בהתאם לוועדה הרלוונטית, ובכלל בפרסום מידע הנוגע לזהותם של אי-אילו גורמי ביטחון". לבסוף, צוין כי העותרים יפנו לבית המשפט אם לא יתקבל המידע (המכתב **מצורף ומסומן כנספח ה'** לעתירה זו).

17. ביום 17 בינואר 2018 אישרה נציגת המשיב 1 את קבלת המכתב (האישור **מצורף ומסומן כנספח ו'** לעתירה זו).

18. תקופה קצרה לאחר שליחת המכתב שוחח יועמ"ש העותרת 1 עם נציגת המשיב וזו ציינה כי התהלך עדיין בעבודה וכי תימסר תשובה. כך, בשיחה נוספת בין הצדדים במהלך חודש מרץ, הובהר פעם נוספת כי מענה עתיד להישלח – דבר שלא קרה עד ליום זה.

19. ביום 25 במרץ 2018, מפאת העובדה שעל אף השיחות השונות והאמור במענה החלקי, שלחה העותרת 1 תזכורת נוספת ובה הובהר כי נראה שאין מוצא אלא לפנות אל בית המשפט בשל חוסר המענה (**מצורף ומסומן כנספח ז'** לעתירה זו).

20. מעת שמכתב זה לא זכה לכל מענה, ומעת שחלפו למעלה משבעה חודשים מיום הגשת הבקשה, לא נותר בידי העותרים אלא לפנות אל בית המשפט הנכבד.

21. ניתן לראות מהאמור לעיל כי נעשה ניסיון כן להימנע מפנייה אל בית המשפט, במיוחד בשל העובדה שבפועל לא התקבל כל מענה המקיף את הבקשה כולה, ואף לא סירוב, עד ליום הגשת העתירה. עם זאת, אם ימצא בית המשפט הנכבד כי צריכים היו העותרים לפנות אל בית משפט נכבד זה בשלב מוקדם יותר, אף שלא ניתן כל סירוב בפועל ולא נמסר המידע, הרי שאלה מבקשים להבהיר שפעלו באופן אקטיבי כדי לתזכר את הרשות על אי-מתן המענה ובכך פעלו כדי לפתור את הסוגיה מחוץ לכתליו של בית המשפט הנכבד. נוסף על כן, הרי שבזמן שחלף לא נגרמה ולא עשויה להיגרם כל פגיעה באינטרס זה או אחר של מי מהצדדים, במיוחד מעת שמדובר בתחום חופש המידע, בדומה לשנקבע בפרשת עע"ם 7024/03 **גבע נ' גרמן**, פס' 10 לפסק הדין (פורסם בנבו, 6.9.2006) וכן בעת"ם (י-ס) 17-05-33941 **בצלאל נ' בונס הנכסים הרשמי**, פס' 11 (פורסם בנבו, 1.2.2018).

22. לאור האמור, ולמען הזהירות, אם אכן ימצא בית המשפט כי צריכים היו העותרים לפנות אל בית המשפט במועד מוקדם יותר, הרי שמתבקש בית המשפט הנכבד לתת לעותרים אישור להארכת מועד הגשת העתירה בהתאם לתקנה 3(ג) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000, בשים לב לשנכתב לעיל מעת שלא רק שפעלה העותרת באופן אקטיבי כדי להימנע מפנייה לבית המשפט אלא גם כי כך או כך לא יהיה שינוי לרעה במצבו של אף אחד מהצדדים, לרבות צדדים העשויים להיות קשורים.

על לוחיות שקופות ופנסים כחולים

23. סעיף 7(א) לחוק חופש המידע קובע כי אין כל חובה על מבקש מידע להסביר את הטעם שבגיניו הוא בחר להגיש בקשה בהתאם לחוק זה. סעיף זה טומן בחובו את העיקרון הבסיסי של חוק חופש המידע, ולפיו מידע המצוי אצל רשות ציבורית שייך לציבור, ועל כן, הציבור רשאי לבקשו בכל עת.
24. על אף האמור, העותרים יבקשו להבהיר מדוע יש במידע המבוקש עניין ציבורי משמעותי.
25. המידע הידוע כיום בנוגע ללוחיות שקופות הוא מועט, וכך גם בנוגע לאישורי נסיעה עם פנס כחול. הפררוגטיבה שניתנה כך נראה למשיב להעניק היתרים אלו מאפשרים לו, הלכה למעשה, להעניק הטבה שיש בה כדי להוות יתרון משמעותי על פני יתר הנוסעים בכבישים. זאת, על פני הדברים מטעמים ראויים כמו הצלה ושמירה על הביטחון, ואולם, כבר פורסם כי נעשה שימוש באמצעים אלו, לכאורה, שלא למטרות המקוריות.
26. הציפייה הברורה היא כי היתרים כאמור יינתנו במקרים שבהם ישנה הצדקה – ובמקרים מעין אלו בלבד. בשנת העשרים לחוק חופש המידע כבר ברור לכל כי פרסום המידע המבוקש יאפשר פיקוח ציבורי אחר עבודת הוועדות הרלוונטיות או נותני ההיתרים, ובכלל, אפשרות ללמוד על האופן שבו בוחן משרד התחבורה את מתן ההיתרים החריגים הללו – ואולי אף מידע שיאפשר לבחון אם יש מי שמפקח שהשימוש הנעשה בהיתרים אלה הוא ראוי ואם היתרים אלו ניתנים תוך בחינה דקדקנית של הצורך בהם. זאת, הן בנוגע לנהלים שאינם חשופים כיום (היינו, ההליך הרגולטורי המסדיר את מתן ההיתרים) והן בנוגע לעצם העמידה בתנאים אלו והאופן שבו נבחנות בקשות מעין אלו.
27. כפי שצוין, נושא זה עלה לכותרות בעת האחרונה, וזאת, בין היתר, בשל מידע על שימוש חריג, ויש שיאמרו שמדובר בשימוש לא תקין, בהיתר לנסיעה עם פנס כחול, למשל. מה שמעלה את השאלה אם אכן מפעילה המדינה את הפררוגטיבה שניתנה לה להעניקת ההיתרים הללו באופן ראוי. במצב מעין זה במדינה דמוקרטית, אין פתרון נכון יותר לבחון זאת מאשר באמצעות חשיפת המידע לציבור.
28. לפני חודשים מספר, במסגרת כתבה ששודרה אצל העותרת 3 על ידי העותר 2 פורסם כי מנכ"ל משרד האוצר זכה להיתרים המיוחדים, אך הוא מנצלו שלא לצרכים שלשמו הוא ניתן. כך, כפי שפורסם, עשה מנכ"ל משרד האוצר שימוש בהיתרים האמורים כדי לעקוף פקקי תנועה. עוד במסגרת הכתבה הובאה תגובתם של משרד התחבורה ושל המשיב, משרד האוצר, כהאי לישנא:

"משרד התחבורה:

המשרד מעניק אישורים לפנס כחול מהבהב, בהתאם לקריטריונים שנקבעו. השימוש בו מותר במקרים הכרוכים בהצלת חיים בלבד. במקרים של שימוש לרעה באישורים שניתנו, ניתן לפנות בתלונה למשרד התחבורה והיא תטופל במהירות.

משרד האוצר:

יבדומה לבעלי תפקידים בכירים אחרים בממשלה העוסקים בנושאים ביטחוניים רגישים, אושר למנכ"ל משרד האוצר, בשל עיסוקיו אלה, ולחשבת הכללית לשעבר, שימוש ב'לוחית שקופה' ובאמצעי ביטחון נוספים. האישור ניתן כדין והשימוש באמצעים אלו נעשה אך ורק לנסיעות במסגרת התפקידים.

עמרי מניב "מנכ"ל משרד האוצר קיבל אישור ל-'צ'קלקה' – ומשתמש בה בשביל לעקוף את הפקקים" ערוץ 10 24.8.2017.

(הכתבה מצורפת ומסומנת כנספח ט' לעתירה זו. ההדגשה שבפסקה האחרונה של הח"מ. כל ההדגשות בעתירה זו הן של הח"מ, אלא אם צוין אחרת).

29. הדברים המובאים לעיל רק מדגישים את חשיבותו של המידע. זו גם ההזדמנות להדגיש כי אף שהמשיב וכך גם משרד האוצר לא הכחישו כי ההיתר ניתן, ואף הגדילו לעשות וציינו כי ההיתר ניתן גם לחשבת הכללית, משרד האוצר כלל לא מופיע בטבלה שכן נמסרה במענה החלקי מיום 1 בינואר 2018 (נספת ג' לעתירה). כך שטיבה אינו ברור כלל ועיקר – מה שמעלה עוד יותר את החשיבות הרבה שבפרסום המידע. ברור לכל כי יש לבחון את הרשימה באופן יסודי, על כל המשתמע מכך.
30. הסיקור התקשורתי הנוגע להיתר לפנס כחול המשיך וכך ביום ה-15 בדצמבר 2017, חודשים מספר לאחר שהוגשה בקשת המידע, פורסמה בעיתון הארץ כתבה נוספת העוסקת בנושא זה. בכתבה זו צוין כי פנס כחול מצוי גם ברכבו של יו"ר הקואליציה דאז חה"כ דוד ביטן (במסגרת הכתבה פורסם כי הפנס הכחול נצפה בעת שיו"ר הקואליציה עשה דרכו לחקירה במשטרת ישראל, אולם לא פורסם אם עשה בה שימוש אם לא) וכך גם כי שר הבריאות, הרב יעקב ליצמן, עשה שימוש בפנס הכחול שברכבו בדרכו להלוויית הרב שטיינמן ז"ל. במסגרת הכתבה הובאו דבריו של בכיר לשעבר במשרד התחבורה (ששמו לא נמסר במסגרת הכתבה) כמי שאומר כי: "ברור שהאישור אמור לשמש רק במקרי חירום הקשורים בהצלת חיים. בעבר זו היתה רשימה מצומצמת מאוד שהתנפחה עם השנים. רבים מבעלי האישורים עושים בהם שימוש לרעה וכמעט אף פעם לא נותנים על כך את הדין".
- ניר גונטז' "מי מחלק להם צ'יקלות?" הארץ 14.12.2017 (הכתבה מצורפת ומסומנת כנספח ט' לעתירה זו).
31. בעקבות מסירת המידע ביום 1 בינואר 2018, מידע שנמסר גם לגורמים נוספים, פורסמה ידיעה בעיתון הארץ. בידיעה זו צוין כי המידע לא נמסר במלואו וכי נדמה שישנם תוסרים במידע האמור.
- ניר גונטז' "סוד מדינה חדש: מי האנשים הזכאים להשתמש בצ'יקלקה משטרתית?" הארץ 1.1.2018 (הכתבה מצורפת ומסומנת כנספח י' לעתירה זו).
32. מהאמור עולה כי לא רק שהזכות למידע, עליה יורחב בהמשך, מחייבת לבדה את מסירת המידע, כי אם במידע ישנו אינטרס ציבורי משמעותי לבחינת מתן ההיתרים, מקבלי ההיתרים והנהלים הרלוונטיים. זו ההזדמנות להדגיש גם כן כי אין חולק על הצורך להתיר נסיעה עם פנס כחול במקרים מסוימים – ואולם – על הדבר להיעשות באופן סדור ושקוף.
33. אשר ללוחיות השקופות, מובן כי יש בהחלטה לתת היתר זה לרכב השייך למאן שהוא או בשימוש מאן דהוא משום הליך חריג שיש לאפשר מעקב אחר פעילות הגוף המאשר, הן בנוגע לנהליו והן בנוגע לאופן שבו הוא מעניק את ההיתר. רק כך יוכל הציבור ללמוד ולהבין את טיב ההיתר שניתן ואת טיב פעולת הרשות המעניקה את האישור או נכון יותר, המבצעת/מורה על ביצוע המחיקה.
34. מעת שמדובר בשני היתרים ייחודיים, הרי שיש לאפשר לציבור לפקח עליהם וכל זמן ששום מידע לא ידוע בנוגע להיתרים אלה, נפגע כוחו של הציבור לפקח אחר פעולות הרשות. קבלת מידע בהתאם לתוק חופש המידע תאפשר, לעניין זה, את מימוש אחד הבסיסים עליו עומד חוק חופש המידע, והוא האפשרות לפקח אחר מעשי הרשויות הציבוריות. זאת, לצד מימוש זכותו של האזרח במדינה דמוקרטית.

חוק חופש המידע – תנאי הכרחי לפיקוח שלטוני ולמנהל תקין

35. "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה" – במילים אלו נפתח חוק חופש המידע אשר נחקק לפני עשרים שנים, בשנת 1998. החוק מבטיח את זכותו של כל אזרח ותושב למידע – והפסיקה הרחיבה רבות על ההצדקות העומדות בבסיס חוק זה. המחוקק הגדיל לעשות כשקבע בסעיף 7(א) לחוק כי הזכות למידע אינה דורשת כל הצדק, שכן אין כל צורך לתת טעם לבקשה למידע.

36. שנים עובר לחקיקת החוק, בשנת 1982, הדגיש כבוד נשיא בית המשפט העליון אז, השופט מאיר שמגר, את חשיבות המידע לדמוקרטיה:

"האינטרס הציבורי היא, כי תתאפשר החלפת דעות והשקפות בלתי-מוגבלת. שיטת הממשל הדמוקרטית ניזונה מכך – ואף תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט. על-כן יש הרואים בזרימה החופשית של המידע מעין מפתח לפעולתה של המערכת הדמוקרטית כולה".

בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365, פס" 9 לפסק הדין (1981).

37. בשנת 1993, הדגיש בפרשת ציטרין כבוד השופט אליהו מצא את החשיבות של זרימת מידע בין הרשות לאזרח, בין היתר תוך שימת דגש על האפשרות של האזרח לבקר את הרשויות השונות ובתוך כך להגביר את אמון הציבור ברשויות:

"זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזריו המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי, שכמאמרו של השופט אגרנט [...] מהווה 'זכות עילאית' בשיטתנו [...] כשם שהשמירה על חופש הביטוי מהווה ערובה ראשונה במעלה לקיומו של התהליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות יסוד אחרות [...] כך אף כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי [...] ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות ראשונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על פעולת הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אמון הציבור ברשויות עצמן. הגשמת הזכות הזאת באה לידי ביטוי בשניים: בהחלת עקרונות הפומביות על תוכן החלטותיהן ופעולותיהן של רשויות הציבור ובכיבוד גישתם של אמצעי התקשורת למקורות המידע בנושאים שהם מעניינו של הציבור".

בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, פס" 12 לפסק הדין (1993).

38. פסקי דין רבים ביססו את זכותו של הציבור למידע לאחר שחוקק חוק חופש המידע. כך, בין היתר, התקבעה התפיסה שלפיה המידע לא שייך לשלטון, אלא לציבור שכן זהו קניינו. ועל כן, המדינה רק מתזיקה בו כנאמן הציבור:

"רציונל שני עליו מתבססת הזכות למידע עניינו בתפיסת הרשות הציבורית כנאמן הציבור ולפיכך כמי שמחזיקה במידע המצוי ברשותה בנאמנות".

ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פ"ד סג(1) 284, פס' 49 (2008) (להלן: פרשת רשות המיסים).

39. וכפי שצוטט בהמשך בפרשת רשות המיסים, ושנקבע בפרשת הוצאת עיתון הארץ:

"מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור – עבור הציבור ולמען הציבור – וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים קָשָׁל ירשה אותו מאבותיה".
ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פס' 6 (פורסם בנבו, 23.11.2003) (להלן: פרשת עיתון הארץ).

40. כך גם עמד בית המשפט בפרשת עיתון הארץ על חשיבותה של הזכות למידע כחלק מהאפשרות של הציבור לפקח אחר פעולות השלטון:

"קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיונית היא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותו של רשויות השלטון; וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצדה ליתר סדר ומשטר ותרתייע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי. ולכך נקשרת אף הזכות לחופש הביטוי"
פרשת עיתון הארץ, פס' 7.

41. על הקשר הישיר שבין הזכות למידע לבין חופש הביטוי, מה שמדגיש את מעמדה הגבוה של הזכות למידע, עמדה כבוד השופטת (כתוארה דאז) אסתר חיות כשקבעה כי:

"הזכות לקבלת מידע על פעילותו 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 שלפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה [...] בבג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, בעמ' 361 הדגיש בית משפט זה את חשיבותו של עקרון חופש המידע מהיבט נוסף והוא הפיקוח על תקינות פעולותיה של הרשות הציבורית, באומרו: 'העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת, אלא גם בבואה לזכות לפקח'".

ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, פס' 8 לפסק הדין (2006) (להלן: פרשת המועצה להשכלה גבוהה)

42. בענייננו, הובהר לעיל הצורך והחשיבות במתן האפשרות של הציבור לפקח את מעשי הרשויות הציבוריות השונות, במיוחד במקרים מעין אלו שבהם כבר עלה חשש לשימוש לא ראוי בהיתרים אלו. אין זה הטעם המרכזי לחובת הרשות למסור את המידע כי אם החובה הקבועה בחוק חופש המידע. כפי שצוין לעיל: "ידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצדה ליתר סדר ומשטר ותרתייע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי (פרשת עיתון הארץ). על כך עמד בית המשפט לא אחת, וכך גם קביעתה של כבוד השופטת עדנה ארבל, בפרשת רשות החברות הממשלתית:

"בהקשר זה לא ניתן שלא לציין גם את הקשר ההדוק שיש בין הזכות למידע למימושה של חירות הביטוי כטעם התומך במסירת המידע לידיה של המערערת. גופים דוגמת המערערת [העותרות בענייננו], כמו-גם עיתונאים וכלי התקשורת, הם ערוכה לקיומה של חברה מתוקנת. הם אמצעי חיוני להגשמת חופש הביטוי ולמימוש אפשרותו של הציבור למתוח ביקורת על פעולות השלטון ולתרום לכינונה של תרבות

שלטונית נאותה. תרומתם של גופים וגורמים מעין אלה לעיצוב פניה של החברה מותנית במידה רבה ביכולתם לממש את הזכות למידע".
 עע"ם 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פס' 36 לפסק הדין (פורסם בנבו, 19.5.2009) (להלן: פרשת רשות החברות הממשלתית).

על הסמכות לתת היתר ועל זכות הציבור לפקח על כך

43. המידע המבוקש במסגרת עתירה זו, ושהתבקש בבקשת המידע מושא עתירה זו נוגע למקרים שבהם לרשויות השונות מצויה הפררוגטיבה להעניק הטבה מסוימת או היתר מסוים שניתן למצוא בו יתרון למקבל אותו ועל כן ישנו קשר בין סוגי מידע אלה. חשיבות פרסום המידע, כפי שפורסם לעיל, נוגעת לאפשרות של הציבור לבחון את האופן שבו מבוצעת הרגולציה הנוגעת להיתרים או להטבות שמעניקה המדינה, על זרועותיה, בנושאים שונים. בין אם מדובר בהיתרים הניתנים לאזרחים מן הישוב, בין אם לעובדי מדינה ובין אם לאלה ולאלה.

44. נראה כי כיום, עשרים שנים לאחר שנחקק חוק חופש המידע, אין חולק על החשיבות של מתן האפשרות לציבור לפקח אחר האופן שבו מממשת את המדינה את הפררוגטיבה שניתנה לה במובנים רבים, וכך גם במובן זה של בחינת האופן שבו בוחרת המדינה ליתן היתרים שונים.

45. עוד בעבר פנתה העותרת 1 במספר מקרים שונים אל רשויות ציבוריות בבקשות לפי חוק חופש המידע, על מנת לבחון את הנושא האמור, ומידע דוגמת זה נמסר בעבר בעקבות פנייה לבית המשפט, והנה כמה דוגמאות לכך:

46. בשנת 2005 נמסרו לידי העותרת 1 שמותיהם של המחזיקים בדרכון דיפלומטי, וזאת בעקבות עתירה שהוגשה אל בית המשפט (עת"ם 1275/04 התנועה לחופש המידע נ' משרד החוץ (פורסם בנבו, 20.7.2005)). יש לציין כי מידע זה נמסר פעמים מספר מאז, ואף נמסר פעם נוספת בעקבות עתירה שהוגשה בשנת 2017 (עת"ם (י-ם) 71747-01-17 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד החוץ).

47. שנים מאוחר יותר, בשנת 2016, הורה בית המשפט הנכבד לכנסת ישראל לפרסם את שמותיהם של בעלי האישורים הקבועים לכניסה למשכן כנסת ישראל, תוך דחיית טענת כנסת ישראל שקיים חשש ביטחוני בפרסום המידע. בית המשפט קבע אז כי החשש אינו מבוסס, וזאת במיוחד כאשר אי-חשיפת המידע תפגע בזכותו של הציבור לדעת (עת"ם (י-ם) 46041-10-15 התנועה לחופש המידע נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 3.4.2016)).

48. כך גם רק לאחרונה מסרה הנחלת בתי המשפט מידע הנוגע לזכאים לחיתר עיון בתיקי בית המשפט (תשובת הרשות הכוללת את שמות בעלי ההיתרים מצורפת ומסומנת כנספח יא' לעתירה זו). ניתן להניח כי בעצם מסירת המידע עמדה הרשות על זכותו של הציבור למידע זה ועל זכותו לבחון את פעילותיה ולבקרן במקרה הצורך.

49. דוגמאות אלה ודוגמאות רבות נוספות מראות כי הן בית המשפט והן רשויות שונות מכירות בחשיבות מסירת המידע בכלל ובטח בצורך לאפשר לציבור לפקח אחר הרשויות השונות בפרט.

50. דברים אלו עולים גם מהפסיקה שהובאה לעיל, אשר לחשיבות המידע לצורך פיקוח ציבורי (כך, פרשת עיתון הארץ; פרשת המועצה להשכלה גבוהה ופרשת רשות החברות הממשלתית). בדברים אלו מודגשת החשיבות הרבה למידע המבוקש כדי לממש את זכותו של הציבור למידע. בית המשפט הדגיש

את חשיבות המידע לדמוקרטיה ולחופש הביטוי, תוך עמידה על זכות הציבור לפקח אחר מעשיהן של הרשויות השונות, כלי שהוא בבחינת הכרח לדמוקרטיה.

אי-מתן תשובה כמוהו כסירוב המנוגד לחוק חופש המידע ולהלכות בית המשפט העליון

51. על רשות ציבורית להודיע "למבקש המידע ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו" (סעיף 7(ב) לחוק). המשכו של סעיף 7 מאפשר לרשות להאריך את מועד מתן התשובה מעת לעת עד ל-120 ימים, ואולם, בענייננו, כאמור לעיל, נשלחה הארכה אחת בלבד ברת שלוש ימים. זאת, עד שלאחר כ-120 הימים הללו, נמסר מידע חלקי וחסר בעוד צוין שמידע נוסף נמצא בטיפול (נספח ב').

52. מעת שחלף הזמן האמור ומעת שנשלחו התייחסויות ולא התקבל מענה, הרי שלא ברור עד כה מה עמדתו האמתית של המשיב בנוגע למידע שהתבקש.

53. סעיף 7(ו) לחוק קובע כי בעת שרשות החליטה שלא למסור מידע או שלא למסור את כולו היא "השלח למבקש הודעה בכתב שתפרט את נימוקי החלטה, ותיידע את המבקש על זכותו לעתור נגד החלטה לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000". הוראה זו נובעת לא רק מעצם כך שיש להסביר למבקש מידע מדוע רשות מחליטה לפגוע בזכותו למידע, אלא גם כסירוב לבקשת מידע חייב להתבסס על אחד הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע, ועל הרשות אף להסביר מדוע הסייג גונר על זכותו של הציבור למידע. זאת, בין היתר, כדי לאפשר לבית המשפט וגם למבקש המידע ללמוד על האופן שבו הפעילה הרשות את שיקול דעתה. בענייננו, המשיב כלל לא מסרה החלטה סופית ובכך הקשתה אף יותר הן על מבקשי המידע והן על בית המשפט ללמוד על הנעשה בנדון.

54. על חשיבותה הרבה והמשמעותית של חובת ההנמקה בעניין חופש המידע עמדה השופטת אסתר חיות (כתוארה דאז), בזו הלשון, בפרשת המועצה להשכלה גבוהה:

"חובה נוספת המוטלת על הרשות מכוח הדין המינהלי בכל הנוגע לטיפול בבקשה למסירת מידע לפי חוק חופש המידע, היא החובה לנמק את הסירוב למסירת המידע שנתבקש [...] חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית. אכן, רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך, על מנת לאפשר למבקש המידע לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה לגביהם, בהעבירו את ההחלטה תחת שבט ביקורתו".

פרשת המועצה להשכלה גבוהה, פסי' 23 לפסק דינה של השופטת חיות.

55. מעבר לפסיקתו של בית המשפט העליון הרי שגם היחידה הממשלתית לחופש המידע שבמשרד המשפטים, שלנהליה כפוף המשיב בעקבות החלטה 2950 של הממשלה ה-32, הוציאה נוהל בעניין ולפיו: "בעת מתן מענה לבקשת חופש מידע הדוחה את הבקשה או מקבלת אותה באופן חלקי בלבד, על המענה להיות מנומק ולשקף את מכלול השיקולים בגינם החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת חופש המידע, כולה או חלקה". נהלי חופש המידע 3.1 "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע" (עודכן לאחרונה ב-2013.6.23) (נוהל דחיית הבקשה מצורף ומסומן כנספח יב' לעתירה זו).

56. בענייננו לא ברורה עמדת המשיב עד לרגע הגשת העתירה בנוגע למסירת המידע. מקל וחומר שמעת שעמדה זו לא ברורה, אף לא ברורים הטעמים שבגינם יכול היה המשיב שלא למסור את המידע.

57. מעיון בסייגים הקבועים בחוק הרי שלא ברור מה יכולים להיות הטעמים לכך, וזאת במיוחד לאור כך שמדובר במידע הנוגע, כך נראה, להיתרים הניתנים לעובדי ועובדות ציבור, ושמדובר בהיתרים מסוימים שיש בהם צורך. כך שלא נראה שידיעה כי מאן דהוא מחזיק בהיתר זה או אחר עשויה לפגוע באינטרס מסוים, וזאת ודאי ודאי בנוגע לנהלים, קריטריונים והיושבים בוועדות. מה גם שכפי שצוין בחלקים שונים בעתירה, אין זו הפעם הראשונה שמתבקש מידע מעין זה, מידע שנמסר בעבר בין אם בשל פסיקותיו של בית המשפט והן אם בהחלטת רשויות.

58. על כן, מבקשים העותרים לשמור לעצמם את הזכות להתייחס לכל טיעון עתידי שיגיע אשר לטעמים שלא למסור את המידע.

סיכום

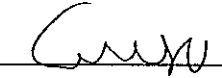
59. בעתירה זו הציגו העותרים את הטעמים להגשת העתירה, את התעלמות המשיב מחלקה הארי של הבקשה וכן את העובדה שהאפשרות לפנות אל בית המשפט הופעלה רק כשהבינו העותרים שהמענה שנכתב שיימסר, לא יימסר.

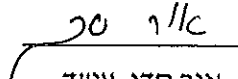
60. כפי שתואר לעיל, המשיב בחר שלא למסור את המידע המלא שהתבקש ואף לא כתב אם בכוונתו למסור את המידע אם לאו, ועל כן פעל בניגוד לחוק חופש המידע, להלכות בית המשפט העליון וכן לנהלים המחייבים של היחידה הממשלתית לחופש המידע.

61. בית המשפט הנכבד להורות למשיבים למסור את המידע המבוקש, בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק, לידי העותרים. לחילופין, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על מתן המידע המבוקש, או חלקו בתנאים שימצא כראויים בנסיבות אלה.

62. העותרת 1 היא עמותה הפועלת ללא כוונת רווח, וזאת, בין היתר, כדי לקדם שקיפות בנעשה ברשויות הציבוריות השונות, וכן כדי לאפשר לחברה בישראל להיות מעורבת יותר בנעשה כאן ולהציע כר פורה לביקורת אפקטיבית על הנעשה ברשויות השונות. העותרים 2 ו-3 עוסקים בהבאת מידע חדשותי אל הציבור וחשיבותו של חוק חופש המידע לאלה ברורה היא כאמצעי המאפשר להעביר לציבור מידע מהימן.

63. בית המשפט מתבקש לחייב את המשיב בהוצאות העותרים בעתירה זו, לרבות שכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ כדין, ובנוסף, להשית על המשיב הוצאות לדוגמה בגין המענה המאוחר לבקשת המידע, המענה הלקוני לו והתעלמות ממכתבים מאוחרים – והכול כמפורט לעיל.


נועה שליט, עו"ד


אור סדן, עו"ד