



30 דצמבר 2020

לכבוד

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: התייחסות התנועה לחופש המידע והקליניקה לחופש המידע במכללה למינהל לטיטות תקנות

סדר הדין האזרחי (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020

1. ביום ה-28.12.2020, פרסם משרד המשפטים את טיוטת תקנות סדר הדין האזרחי (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020. במסגרת זו, נקבע גובה הערובה להוצאות בערעור, בהליכים השונים.
2. מעיון בהצעה, עולים מספר קשיים הרלוונטיים למרבית הסכומים – דוגמת היעדר הבחנה בין מיהות המערער והמשיב (פרט/תאגיד/מדינה) וכן הסכומים שנקבעו, כך נדמה, על הצד הגבוה.
3. אולם נייר קצר זה יתמקד בהערות ראשוניות (מקוצר הזמן) בנושא הערעור בעניין עתירה מנהלית לפי פרט 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, ובכלל זאת לערעורים לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שסכום הערובה בגינם עומד בהתאם להוראה זו על 15,000 ₪.
4. חוק חופש המידע מעגן את זכותו של הציבור למידע. זכות זו עוגנה גם עובר לחקיקתו של החוק במספר פסקי דין, לרבות פרשת שירן.¹ הזכות נגזרת, בין היתר, מחופש הביטוי. החוק כולל בסעיף 17 לו את האפשרות לעתור על החלטת רשות ציבורית, כהגדרתה בסעיף 2 לחוק, לבית המשפט לעניינים מנהליים.
5. עתירה שכזו מאפשרת לאזרח או לתושב לבקש מבית המשפט לבחון שמא נפל פגם בהחלטת הרשות הציבורית לדחות בקשת מידע, ובתוך כך, לפגוע בזכותו של המבקש ושל הציבור למידע.
6. על החלטתו של בית המשפט לעניינים מנהליים, ניתן כמובן לערער בזכות לבית המשפט העליון, או אז, בהתאם לטיטות המוזכרת לעיל, יהא על מבקש המידע להפקיד ערובה בסך 15,000 ₪ (בכפוף ליכולתו להגיש בקשה פרטנית מנומקת להפחתת הסכום או לביטולו כליל).
7. לעמדת הח"מ, סכום זה אינו סביר כברירת מחדל, וזאת ממספר טעמים.
8. ראשית, מדובר בסכום הגבוה לחלק ניכר מהציבור, ואף גבוה משמעותית מהעלויות האחרות שנקבעו בחקיקה ובחקיקת המשנה בכל הנוגע למימוש הזכות למידע. גם אם עד היום נקבעו בפועל במקרים רבים סכומי ערובה דומים, הרי שהדבר היה אמור להיעשות לאחר שיקול דעת פרטני בנוגע לתיק הספציפי, ולא כקביעת ברירת מחדל גורפת כפי שמוצע כעת.
9. סכום קבוע מראש של 15,000 ש"ח עלול להרתיע פרטים הרתעת-יתר מלהגיש ערעור לבית המשפט העליון, בהליכים שמטרתם לאפשר לפרט לממש את זכותו החוקתית למידע ולחופש ביטוי. הזכות למידע ולגישה לערכאות הערעור לשם מימושה לא יכולה להיות שמורה אך לבעלי ממון. כך, עולה חשש כי יהיו מי שיימנעו מהגשת ערעור בין היתר בהליכים בעלי אינטרס ציבורי רב, במיוחד מי שהם דלים באמצעים, אף אם הם יבקשו מידע לצורך מימוש זכויותיהם.

¹ בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד ל"ה(3) 365 (1981).



10. מן הידועות הוא כי אחד השיקולים המרכזיים בקביעת גובה ערובה הוא "אין לחסום בפני מערער

את שערי בית המשפט רק משום שהוא דל באמצעים".²

11. שנית, מבדיקה שערך הח"מ (ויש להבהיר שזו אינה ממצה, נוכח סד הזמנים הקצר), עלה כי מתוך

כ-20 ערעורים שהוגשו על ידי מבקשי מידע לבית המשפט העליון, הרי שבפחות מ-20% מהמקרים

נפסקו הוצאות נגד המערערים. גם כאשר נפסקו הוצאות, הרי שאלה היו בגובה שלא עולה על

10,000 שקלים (ובמקרים אחרים הסכום היה נמוך מכך). מכאן שממילא, אין הצדקה לערובה כה

גבוהה וזאת במיוחד נוכח העובדה כי הפסיקה קבעה זה מכבר כי צריך להיות מתאם בין גובה

ההוצאות הצפוי, לבין קביעת גובה הערובה.³

12. שלישית, בהליכי חופש מידע, הפלוגתא היא בין האזרח למדינה או לרשות ציבורית אחרת. אין

מדובר בצדדים פרטיים להליך אזרחי רגיל, שבו המשיב לערעור עשוי להיפגע בצורה משמעותית

מעצם ההליך. לכן, יש לתת משקל רב יותר לשאיפה שהאזרח יוכל לממש את זכותו ולערער נגד

הרשות הציבורית, גם במחיר אי הנוחות המסוימת שתגרום לה מכך. זאת, במיוחד כשהמדובר

במימוש זכות ערעור הקבועה בחוק יסוד,⁴ וכן על מנת לממש זכות למידע שגם היא זכות חוקתית.

13. רביעית, ובהמשך לנקודה הקודמת. ככלל, קביעה של ערובה גבוהה להוצאות משפט נובעת

מתפיסה שלפיה האזרח לא יהיה אחראי דיו כדי לשלם את הוצאות המשפט. זוהי נקודת מוצא

שגויה, שיש בה כדי לפגוע גם בכבודו וגם בכיסו של מערער. בהקשר זה יצינו נקודות מספר:

א. ישנה אפשרות לקבוע כברירת מחדל ערובה נמוכה באופן משמעותי (כגון 5,000 ש"ח),

ולאפשר לרשות הציבורית דווקא להגיש במקרים המצדיקים זאת בקשה להגדיל את

סכום הערובה (במקום ברירת מחדל הפוכה שמטילה על האזרח את הנטל לבקש הפחתה

של הסכום).

ב. מעת שאין חשש שהרשות תיפגע קשות מאי-תשלום הוצאות במקרה שייפסקו כאלה בסוף

ההליך, הרי שיש להעדיף הגנה על המערער בהקשר זה בתחילת ההליך. כך, אף אם לא

תשולמנה כלל ההוצאות, הרי שלמדינה יש כלים אפקטיביים כדי לגבות את הוצאות

המשפט בדיעבד, והיא גם יכולה לעמוד היטב בסיכון (הרחוק והבלתי מבוסס) של חדלות

פרעון של המערער בשלב גביית ההוצאות.

ג. כך גם יש לשים לב לכך שמשך הערעור עשוי להיות ארוך, ובתקופה זו המערער יהיה מצוי

בחסרון כיס משמעותי, מה שעשוי לפגוע בהתנהלותו למשך תקופה.

14. חמישית, עצם הקביעה של ברירת המחדל הגורפת עלולה להרתיע את מי שמבקש לערער, אף אם

ייתכן שהוא יוכל להפחית את הערובה בבקשה לפטור/להפחתה כמפורט בתקנות. זאת משום שעד

למועד ההגשה של בקשת הפטור/ההפחתה ישנן הוצאות גבוהות, דוגמת הוצאות עו"ד או הוצאות

הנוגעות אנגית להשקעה בכתיבת הערעור. באופן זה, מתן האפשרות להגיש בקשה להפחתה/פטור,

אינו מספיק כדי לסייע למי שעצם האפשרות שלא תינתן ההפחתה תמנע מהם להגיש את הערעור.

² רע"א 3088/13 פלקסר נ' בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ (פורסם בנבו, 3.4.2014).

³ ע"א 5866/08 עו"ד ישי בית-און-נאמן ממונה נ' עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 23.10.2008).

⁴ ס' 17 לחוק-יסוד: השפיטה.



מכלל האמור, הרי שאין הצדקה ממשית לקביעה גורפת של ברירת מחדל לערובה על הצד הגבוה בערעורי חופש מידע. זאת, במיוחד משעה שכפי שהוצג, מעטים הם המקרים שבהם מחויבים מערערים בהוצאות משפט בערעורי חופש מידע, ואף אם אלה נפסקות, הרי שהן בדרך כלל נמוכות יחסית. הפגיעה הממשית במוטיבציה של מבקש מידע לערער על מנת לממש את זכותו למידע היא קשה, ויש למנוע פגיעה מעין זו מטעמים פרוצדורליים. הפרוצדורה צריכה לשרת את האזרח, ולבטח לא למנוע ממנו או להקשות עליו משמעותית לממש את זכות הערעור ואת זכותו למידע. מכאן מתבקש כי סכום הערבון ישונה וייקבע כברירת מחדל על הצד הנמוך (כגון 5,000 ש"ח כאמור), או בהתבסס על מידע מהימן ורלוונטי לעניין החישוב (דוגמת ההוצאות הצפויות סטטיסטית), תוך מתן התייחסות להוצאות שנפסקות בפועל ולשאיפה לאפשר את מימוש הזכות. לחלופין, בשל קוצר הזמן שניתן להתייחסות לטיוטת התיקון, נבקשם לכל הפחות כי התיקון ייכנס לתוקף כהוראת שעה בלבד לתקופה קצרה, כגון לשלושה חודשים, ובמהלך תקופה זו יתאפשר לציבור להציג התייחסויות מפורטות ומעמיקות יותר. נשמח לעמוד לעזר ככל שנדרש ולפרט את עמדתנו.

בתודה ובברכה,

אור סדן, עו"ד

** פנייה זו נערכה בסיוע הסטודנטית נופר דיגה, מהקליניקה לחופש המידע בבית הספר למשפטים ע"ש שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למינהל.