

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

עע"ס 9341/05

בפני: כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט י' דנציגר

המערערת: התנועה לחופש המידע

נגד

המשיבות: 1. רשות החברות הממשלתיות
2. הוועדה לבדיקת מינויים על-פי [חוק החברות](#)
הממשלתיות

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים
בתל אביב-יפו מיום 3.7.05 בעת"מ 1107/05 שניתן
על-ידי כבוד השופט נ' ישעיה

תאריך הישיבה: ח' בטבת תשס"ח (17.12.07)

בשם המערערת: עו"ד א' יונש

בשם המשיבות: עו"ד ד' מארקס

כתבי עת:

[דפנה ברק-ארוז, "תאגידיים ציבוריים", עיוני משפט, כרך יט 273](#)

[ז' סגל, "הזכות לפרטיות למול הזכות", עיוני משפט, כרך ט 175](#)

[אהרן ברק, "חופש המידע ובית המשפט", קרית המשפט, ג 95](#)

חקיקה שאוזכרה:

[חוק החברות, תשנ"ט-1999: סע' 16א, 18ב\(ג\)\(3\)](#)

[חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975: סע' 1, 16א, 17, 17\(א\)\(3\), 17א, 18, 18\(א\), 18א, 18ב\(ג\)\(1\), 18ג\(2\), 18ג\(א\), 18א](#)

[חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998: סע' 1, מים\(1\), \(9\), 8, 9\(א\), 9\(א\)\(3\), 9\(ב\), 13, 17\(ד\)](#)

[חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981: סע' 1, 2, 2\(9\), 3, 7, 9\(א\)\(3\), 23ב, 23ב\(א\), בפרק ד'](#)

[חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו: סע' 7](#)

[חוק-יסוד: השפיטה: סע' 4](#)

מיני-רציו :

* העניין הציבורי שבפרסום שמם של מועמדים למשרת דירקטור בחברות ממשלתיות אשר נפסלו ע"י הוועדה לבדיקת מינויים ע"פ חוק החברות הממשלתיות, לצד עילת הפסילה, פרטי המשרה לגביה הוצגה המועמדות ופרטי החברה הממשלתית בה מדובר, גובר על משקל הפגיעה בפרטיות הכרוכה בפרסום שכזה.

* חברות – חברה ממשלתית – מינויים

* משפט מינהלי – זכויות הפרט – הזכות לקבל מידע

* משפט מינהלי – חופש המידע – גילוי על-ידי הרשות

* משפט מינהלי – עיון במסמכי הרשות – חובת הרשות במתן מידע

* משפט מינהלי – עיון במסמכי הרשות – היקף חובת הגילוי

* משפט מינהלי – עיון במסמכי הרשות – סייגים לגילוי

* משפט מינהלי – מינויים – מינויים פוליטיים

* משפט חוקתי – זכויות הפרט – הזכות לקבל מידע

* משפט חוקתי – זכויות הפרט – זכות לפרטיות

ערעור על פסק דינו של ביהמ"ש לעניינים מנהליים, לפיו התקבלה באופן חלקי עתירה מנהלית שהגישה המערערת לפי חוק חופש המידע. במוקד הדיון ניצבת השאלה האם יש לפרסם, לפי חוק חופש המידע, את שמו של מי שנפסלה מועמדותו למשרת דירקטור בחברה ממשלתית, לצד הנימוקים לפסילת מועמדותו.

ביהמ"ש העליון קיבל את הערעור בקובעו :

התפיסה המהותית של השירות הציבורי בישראל היא של שירות מקצועי, א-פוליטי, שנושאי המשרה בו ממונים לתפקידם על בסיס כישוריהם המקצועיים ויכולותיהם, ולא על בסיס זהותם הפוליטית או קרבתם לגורם הממנה. מינוי של אדם למשרה ציבורית שלא על בסיס שיקול ענייני מהווה מעילה בחובת הנאמנות של הגורם הממנה כלפי הציבור, ופוגע בתפקוד התקין והיעיל של הרשות השלטונית, באמון הציבור, במורל הפנימי של השירות הציבורי ובתחושת השוויון. הפגיעה באמון הציבור ברשויות נושאת עמה פגיעה במחויבות החברתית לערכי שלטון החוק.

ניסיון העבר מלמד כי חברות ממשלתיות הן יעד "אטרקטיבי" ונוח למינויים פוליטיים. במינוי פוליטי לדירקטוריון חברה ממשלתית מתקיימים כל טעמי הפסול שבמינוי פוליטי לתפקיד ברשות שלטונית, וביתר שאת. הוועדה לבדיקת מינויים ע"פ חוק החברות הממשלתיות הוקמה מתוך כוונה שתשמש חסם בפני מינויים פוליטיים בחברות הממשלתיות. הוועדה בוחנת כשירות והתאמה של מועמדים לתפקיד דירקטור, יו"ר דירקטוריון, או מנכ"ל בחברה ממשלתית. ככזו היא משמשת כשומר הסף מפני בחירתם

של מועמדים בלתי-ראויים. ככל שמדובר בבחינת תנאי הכשירות של המועמד סמכותה של הוועדה היא סמכות של אישור או פסילה. בשלב הבא של הליך המינוי, פעולת הוועדה מתמקדת בבחינת התאמתו של המועמד לתפקיד, שאז סמכותה היא סמכות המלצה ומתן ייעוץ לשר.

הזכות למידע המונחת בבסיס [חוק חופש המידע](#) היא מיסודותיה של התרבות הדמוקרטית. ואולם, זכותו של האזרח למידע מרשויות השלטון אינה בלתי מוגבלת. חוק חופש המידע מציג שלוש מסננות לקביעת גבולות הזכות לחופש מידע בהתייחס לנתוניו של מקרה קונקרטי. המסננת הראשונה היא זו שבסעיף 1 לחוק, הקובע את זכותם של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשות ציבורית, ע"פ הוראות החוק. המסננת השנייה בוחנת אם מדובר במקרה בו רשאית הרשות הציבורית לדחות בקשה לקבלת מידע (סעיף 8 לחוק), האם המידע המבוקש הוא מידע שגילוי אסור (סעיף 9(א)) או מידע שאין הרשות חייבת במסירתו (סעיף 9(ב)). המסננת השלישית מאפשרת לביהמ"ש להורות על מסירתו של מידע גם אם מדובר במידע שלפי סעיף 9 לחוק אין למסרו או שאין חובה למסרו (סעיף 17(ד) לחוק).

את המסננת הראשונה צולחת המערערת ללא כל קושי. אשר למסננת השנייה. המשיבות ביססו את סירובן למסור למערערת את המידע המבוקש על הוראת סעיף 9(א)(3) לחוק, לפיו רשות ציבורית לא תמסור מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר ע"פ דין. הזכות לפרטיות מצויה בליבתו של מושג החירות. היא ציר מרכזי המגדיר את יחסי הפרט אל מול החברה במשטר הדמוקרטי. זאת ועוד, הזכות לפרטיות כרוכה בעבותות גם בזכות היסוד לכבוד. המונח "פרטיות" והיקפו לא הוגדרו הגדרה מדויקת. תחת הגדרה פוזיטיבית בחר המחוקק בטכניקה חקיקתית של הגדרת טיפוסים מצבים שייחשבו כפגיעה בפרטיות. אכן, אף הזכות לפרטיות אינה בלתי-מוגבלת. יחד עם זאת, משניתן לזכות לפרטיות מעמד חוקתי יש לפרשה מתוך מבט רחב.

סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי פגיעה בפרטיות היא, בין היתר, שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה. הביטוי "ענייניו הפרטיים של אדם" הוא ביטוי עמום הבא להגדיר פגיעה בזכות שאף לה לא ניתנה הגדרה פוזיטיבית וברורה. נכון יהיה לראות בביטוי "ענייניו הפרטיים של אדם" כביטוי מסגרת שאת תוכנו הקונקרטי בכל עניין ועניין יש לצקת בהתאם לנסיבות הדברים ולהקשרם. במסגרת זו יכללו ככלל אותם עניינים שהם עניינים פרטיים במובהק, דוגמת העניינים המנויים בהגדרת "מידע" ומידע רגיש" בחוק הגנת הפרטיות. יחד עם זאת, תוכנו המדויק של הביטוי ייקבע בכל מקרה ומקרה לנסיבותיו, ותוך מחויבות להגנה על יכולתו של האדם לקיים את האוטונומיה שלו ואת המרחב הפרטי הנתון לו.

מידע הכולל את שמו של אדם, את ציון דבר היותו מועמד למשרה ציבורית וכן את הנימוקים לפסילת מועמדותו זו, עולה כדי "ענייניו הפרטיים של אדם". השכלתו ורקעו המקצועי של אדם, כישוריו, קשריו החברתיים והכלכליים, הם מענייניו הפרטיים של האדם, גם כאשר נבחנים הם בקשר למילוי של תפקיד ציבורי. פרסום עילת הפסול הנעוצה בפרט מפרטים אלה, לצד שמו של המועמד והעובדה שנפסל, מאפשרת לציבור חדירה אל ענייניו הפרטיים.

סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי הפגיעה בפרטיות תתקיים אם אותו מידע על ענייניו הפרטיים של אדם נמסר או שימש שלא למטרה שלשמה נמסר החומר. ספק אם מסירת הפרטים המבוקשים לידי המערערת הינה מסירה למטרה שלשמה נמסרו לרשות הציבורית, היא הוועדה. נקודת המוצא היא כי אם נתן האדם את הסכמתו לשימוש במידע הנוגע לענייניו הפרטיים, לא יהוו מסירת הפרטים או פרסומם פגיעה בפרטיות. נראה, כי לא ניתן לומר כי המועמדים למשרת דירקטור בחברות ממשלתיות נתנו הסכמתם למסירת פרטיהם, הכוללים את עילת הפסילה, לאחר פסילת מועמדותם. לטענת המערערת, המידע המבוקש הוא נימוקיה של הוועדה ולא המידע שמסר המועמד. ואולם, ההבחנה המוצעת מלאכותית ושגויה. אכן, נימוקי הוועדה הם "יציר כפיה". ואולם, עיקרם של נימוקי הוועדה

הוא במידע שמסר המועמד לשם בחינת מועמדותו, ולמטרה זו בלבד. על כן, לא ניתן גם לומר כי פרסום עילות הפסילה שעיקרן במידע שנמסר ע"י המערער, אינו עולה כדי שימוש במידע שמסר המועמד שלא למטרה שלשמה נמסר.

אם כן, יש במסירת החומר המבוקש כדי להוות פגיעה בפרטיות והרשות אינה רשאית למסור למערער את המידע המבוקש. אולם, המחוקק הותיר פתח לפרסום של מידע אותו נאסר על הרשות הציבורית לפרסם – ס' 17(ד) לחוק חופש המידע, הוא המסננת השלישית. שיקול הדעת הנתון לביהמ"ש אם להתיר מסירה של המידע חרף קיומו של טעם לאי-גילוי המידע הוא רחב. בסוגיה הנדונה, ביהמ"ש סבור כי האינטרס הציבורי בגילוי המידע המבוקש גובר על הפגיעה בפרטיות של מועמד למשרת דירקטור בחברה ממשלתית אשר נפסל ע"י הוועדה. כפי שהובהר, שקיפותו של המינהל הציבורי ונגישותו של הציבור אל המידע שעמד בבסיס החלטת הרשות הם תנאי שאין בלתו לקיומה של ביקורת ציבורית מהותית על פעולותיהם של נבחרי הציבור ועובדיה. העובדה שהוועדה פועלת ופוסלת את מי שאינו עומד בדרישות הסף אין משמעה כי התייתר הצורך בביקורת ציבורית על המינויים לדירקטוריוני חברות ממשלתיות.

פרסום שמות כלל המועמדים למשרת דירקטור בחברות הממשלתיות יגביר את יעילותה של הביקורת הציבורית על החלטות השלטון בקשר למינויים בחברות הממשלתיות ויאפשר את מימושה המלא. מלוא המידע יתרום משמעותית לאפשרות של הציבור לבחון את שיקול הדעת שהופעל בהצעת המועמדות ובפסילתה. בפרט יאיר פרסום השם לצד עילת הפסילה על שיקוליו של השר המציע, על האופן בו עושה הוא שימוש בסמכות שניתנה בידו ומלא את חובתו לציבור, בנוסף לביקורת הציבורית על דרך פעולת ושק"ד הוועדה. בחינת קיומו של העניין הציבורי בגילוי המידע ראוי שתיעשה גם תוך התחשבות בתפקידים החשובים של התקשורת ושל גורמים עצמאיים אחרים הממלאים תפקיד של בקרה וביקורת ציבורית. תרומה נוספת שתהא לפרסום שמות מועמדים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות, הינה צמצום הניסיונות להביא למינויים של מועמדים בלתי-מתאימים למשרות ציבוריות ולהטמעת נורמות שלטוניות ראויות. ויובהר, גם אם פרסום שמו של מועמד שנפסל לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, לצד עילת הפסילה, יש בו משום פגיעה מסוימת בפרטיותו, אין זו אלא פגיעה קלה יחסית שאינה חושפת פרטים שהם בלב מושג הפרטיות.

אם כן, על המשיבות למסור גם פרטים של מועמדים שנפסלו מכהונת דירקטור בחברה ממשלתית לצד עילת הפסילה ויתר הפרטים הרלוונטיים. אולם, המשיבות תחויבנה למסור פרטים אלה רק מכאן ואילך, בעוד פרטים של מועמדים לכהונה בחברות ממשלתיות אשר נפסלו בעבר לא יימסרו. מוצע, כי רשות החברות תידע את המועמדים לכהונת דירקטור גם בדבר האפשרות של פרסום שמם לצד עילת הפסילה, אם יתבקש הדבר.

פסק-דין

השופט ע' ארבל:

מונח בפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב – יפו (כבוד השופט נ' ישעיה), לפיו התקבלה באופן חלקי עתירה מנהלית שהגישה המערערת לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 (להלן: חוק חופש המידע). במוקד

הדיון ניצבת השאלה האם יש לפרסם, לפי [חוק חופש המידע](#), את שמו של מי שנפסלה מועמדותו למשרת דירקטור בחברה ממשלתית, לצד הנימוקים לפסילת מועמדותו.

רקע עובדתי

1. שורשיו של הערעור במאי 2000, בפניית מר רביב דרוקר – שהיה צד להליך בבית המשפט המחוזי כמי שעומד בראש המערערת - אל המשיבה 1, רשות החברות הממשלתיות (להלן: רשות החברות). בפניה התבקשה רשות החברות למסור למר דרוקר פרטים אודות כל המועמדים שעניינם נידון בפני המשיבה 2, הוועדה לבדיקת מינויים על-פי [חוק החברות הממשלתיות](#) (להלן: הוועדה). בעקבות הפניה החליטה רשות החברות למסור למר דרוקר, את מלוא הפרטים שהתבקשו ביחס למועמדים שאכן מונו לתפקיד. באשר למועמדים לכהונת דירקטור או מנכ"ל בחברות ממשלתיות אשר לא מונו לכהונה מסיבה כלשהי (להלן: מועמדים שנפסלו או נדחו), הוחלט כי ימסרו למר דרוקר החלטות הוועדה בעניינם, נימוקי הוועדה וציון השר שהציע את המועמדות, אך תוך השמטת שם המועמד והחברה בה היה מועמד לכהן כדירקטור או כמנכ"ל. יצוין כי ביחס למועמדים בעלי זיקה כלשהי לשר פנתה רשות החברות למועמדים וקיבלה את הסכמתם למסירת המידע, לפי [סעיף 13 לחוק חופש המידע](#).

ביום 27.5.04 פנתה המערערת, עמותת הפועלת לקידום ערכי השקיפות והדמוקרטיה שבראשה עומד כאמור מר דרוקר, אל רשות החברות. בפנייתה ביקשה המערערת למסור לידיה, מכוח [חוק חופש המידע](#), את שמותיהם של המועמדים למשרות ולתפקידי דירקטור בחברות ממשלתיות אשר נפסלו לכהונה או לתפקיד על-ידי הוועדה. זאת, בהתייחס לתקופה שמאז חודש מרץ 2001, אז החל מר אריאל שרון את כהונתו כראש ממשלת ישראל. בנוסף לשמות המועמדים שנפסלו או נדחו ביקשה המערערת לדעת מהי המשרה לגביה נפסלה מועמדותו של כל מועמד, מיהו השר שהציע את אותו מועמד (ויכונה להלן: השר המציע) ואת עילת הפסילה.

הממונה על חופש המידע ברשות החברות דחה את הבקשה למסירת שמותיהם של המועמדים שנפסלו או נדחו בהסתמך על [סעיף 9\(א\)\(3\) לחוק חופש המידע](#). יחד עם זאת מסר למערערת מידע בדבר המועמדים שנפסלו או נדחו: העילות לפסילה או

לדחיה וציון המשרד האחראי על ענייני החברה הממשלתית שלגביה הוצגה המועמדות.

המערער ומר דרוקר הגישו עתירה מנהלית נגד החלטת הממונה על חופש המידע ברשות החברות. כך החל ההליך שסופו בערעור הנוכחי.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים

2. בית המשפט לעניינים מנהליים קבע כי פרסום שמו של מועמד לתפקיד דירקטור או מנכ"ל בחברה ממשלתית, לאחר שמועמדותו של זה נדחתה או נפסלה, מהווה פגיעה בפרטיות לפי [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#), התשמ"א – 1981 (להלן: [חוק הגנת הפרטיות](#)), ועל כן אסור גם לפי [סעיף 9\(א\)\(3\) לחוק חופש המידע](#). פרטים אלה הינם בגדר מידע הקשור לענייניו הפרטיים של אותו אדם, ובפרט כאשר שמו ופרטים נוספים אודותיו מתפרסמים בהקשר של פסילת מועמדותו או דחייתה מסיבות שאף הן זוכות לפרסום. בית המשפט המחוזי הביע ספק האם מסירת מידע זה יכולה להיחשב כמסירת מידע למטרה שלשמה נמסר, שאז תיחשב למסירת מידע שאינה פוגעת בפרטיות לפי [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#), ועל כן אינה אסורה. ואולם, נוכח מסקנתו כי מדובר בכל מקרה בפגיעה בפרטיות, לא ראה להכריע בשאלה זו.

בית המשפט לעניינים מנהליים בחן עוד האם פרסום המידע המתייחס לענייניו הפרטיים של המועמד או מסירתו נעשו בהסכמת המועמד. להשקפתו, בעצם הצגת המועמדות לתפקיד מנכ"ל או דירקטור בחברה ממשלתית יש משום מתן הסכמה מפורשת או מכללא, מצד המועמד לבדיקת מועמדותו על-ידי הוועדה לפי [סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות](#), תשל"ה – 1975 (להלן: [חוק החברות הממשלתיות](#)), כמו-גם לפרסום שמו או למסירתו ל"אחר" לצד העובדה כי הוא מועמד לתפקיד. ואולם, הסכמה זו אין בה הסכמה מכללא לפרסום שמו כמי שנפסל על-ידי הוועדה לצד הטעמים לפסילתו. משכך, נקבע כי פרסום הפרטים האמורים יהווה פגיעה בפרטיות לפי [חוק הגנת הפרטיות](#) ועל כן חל על המשיבות איסור על מסירת פרטים אלה לפי [סעיף 9\(א\)\(3\) לחוק חופש המידע](#).

3. בשלב הבא בחן בית המשפט קמא את העניין הציבורי בגילוי, לפי [סעיף 17\(ד\)](#) [לחוק חופש המידע](#), ומצא כי איזון בין האינטרסים והשיקולים הרלוונטיים במקרה זה מחייב גילוי חלקי של המידע המבוקש. בית המשפט ציין כי מהמידע שמסרה רשות החברות למערערת ניתן ללמוד מי הם השרים שהציעו מועמדים וכמה מהמועמדים של אותו שר נפסלו על-ידי הוועדה. בית המשפט סבר כי ניתן למסור למערערת פירוט של הסיבות או הטעמים הספציפיים לדחיית מועמדותו של כל מועמד או פסילתה, לצד ציון שם החברה הממשלתית ותיאור התפקיד לו היה אותו אדם מועמד. זאת, מבלי לציין את שמם של המועמדים. נקבע כי אין במידע זה משום פגיעה בפרטיותם של המועמדים שנפסלו, ויש בו כדי לאפשר ביקורת ציבורית על שרי הממשלה ועל האופן בו הם מפעילים סמכותם למנות דירקטורים בחברות ממשלתיות.

טיעוני המערערת

4. המערערת מבהירה כי מטרת הגשתה של העתירה להפוך את עבודת הוועדה שקופה ולסייע למאבק בנגע המינויים הפוליטיים. המערערת מדגישה כי המידע המבוקש הוא מידע בעל אופי ציבורי מובהק. לטעמה, זכות הציבור לפקח ולבקר את עבודת הוועדה אינה מצטמצמת למועמדים שנפסלו בעילות מוצדקות או שאושרו ומועמדותם בעייתית, ומטרתה גם לאתר פסילה בלתי-מוצדקת, על-ידי הוועדה, של מועמדים ראויים.

לשיטתה של המערערת, פרסום שמו של מועמד לכהונה בחברה ציבורית בצירוף העילה לפסילתו אינה מהווה עניין שבגדר "ענייני הפרטיים" של אדם, ועל כן אינו מהווה פגיעה בפרטיות. זאת, נוכח החשיבות הציבורית הרבה של נושא המינויים הפוליטיים, והעובדה שלטענתה, מועמד החייב באישורה של הוועדה אינו דומה לאדם מן השורה המגיש מועמדות למשרה פנויה. לדידה, גם לאחר שנפסל המועמד אין לראותו כמי שחזר להיות "אדם מן הישוב", מאחר ששר שמועמדו נדחה על רקע זיקה פוליטית רשאי להשיג על ההחלטה בפני מליאת הממשלה, הרשאית לאשר את המינוי חרף החלטת הוועדה. בנוסף, מועמדים יכולים לעלות בפני הוועדה פעם אחר פעם, לתפקידים שונים או לתפקידים דומים. בשני המקרים יש חשיבות לפרסום כחלק משקיפות פעולתו של השר המציע. המערערת מוסיפה כי הוועדה כלל אינה בוחנת עניינים שבצנעת הפרט, שכן אלה לא יכולים להוות עילת פסילה לפי החוק, וככל שאכן יקרה כי עילת הפסילה תתבסס על עניין שבצנעת הפרט שאין לו נגיעה לציבור, אין

המערערת עומדת על פרסום עילת הפסילה, כחריג נדיר לכלל של פרסום ההחלטות במלואן.

המערערת גורסת עוד כי בהיעדר הוראה בחוק בדבר סודיות עבודתה של הוועדה, יש לראות את הסכמתו המשתמעת של המועמד לפרסום שמו כמועמד לתפקיד ככוללת גם הסכמה מכללא לפרסום העובדה שנפסל על-ידי הוועדה ולפרסום טעמי הפסילה. המערערת מטעימה כי אין היא מבקשת את הפרטים שמסר המועמד אלא את טעמי החלטתה של הוועדה. לפיכך, אין מדובר בפרסום "ידיעה" שנמסרה לוועדה לפי [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#) אלא במידע אשר נוצר על-ידי הוועדה ואין מניעה למסרו. לדבריה, פרסום המידע לא יניא מועמדים ראויים מלהציג מועמדות לתפקיד, אך יש בכוחו להניא מועמדים בלתי-ראויים מלהציג את מועמדותם. לטענת המערערת, אין טעם באי-פרסום שמם של המועמדים שנפסלו או שנדחו, כיוון שאלה ייודעו מרגע שפורסמו שמות המועמדים אשר אושרו על-ידי הוועדה.

המערערת סבורה כי לא ניתן בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים משקל הולם לזכות הציבור לדעת, לפקח ולסייע בהליך בחינת המועמדים. לדידה, האינטרס הציבורי המובהק בביקורת על מינויים בחברות ממשלתיות ובשקיפות עבודת הוועדה מצדיקים את מסירת מלוא המידע אף בהתקיימה של פגיעה בפרטיות. עוד טוענת היא כי המשיבים לא הרימו את הנטל להוכיח את הפגיעה בפרטיות המועמדים שנפסלו ומדגישה כי לא די בפגיעה תיאורטית.

טענות המשיבות

5. המשיבות, אשר מדגישות כי פעלו כבר על-פי פסק דינו של בית המשפט קמא, סבורות כי אין להתערב בפסק הדין. לטענתן, מסירת שמו ופרטיו האישיים של מי שמועמדותו לתפקיד ציבורי לא אושרה, בצירוף העילות לפסילתו, נכללת בגדר "ענייניו הפרטיים" של אדם לפי [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#), נוכח הפרשנות הרחבה שנקבעה בפסיקה למונח זה.

המשיבות מוסיפות כי המידע נמסר על-ידי המועמדים לרשות החברות לצורך בדיקת מועמדותם לפי החוק ולצורך זה בלבד, ומשנפסלה המועמדות אל לה לרשות החברות לעשות שימוש במידע שלא למטרה שלשמה נמסר. לטעמן, לא ניתן לראות

בעצם הצגת מועמדות של אדם לתפקיד בדירקטוריון חברה ממשלתית משום הסכמה לפרסום שמו כמי שנפסל לכהונה ואת הסיבה לפסילתו. מסירת פרטים אלה, בהיעדר הסכמת האדם אליו נוגע המידע, מהווה פגיעה בפרטיות ואסורה קטגורית לפי [סעיף 9\(א\)\(3\) לחוק חופש המידע](#).

המשיבות טוענות גם כי במקרה זה לא גובר העניין הציבורי על הזכות לפרטיות. הן מדגישות את ההבדל בין מי שמכהן במשרה ציבורית - שפעולותיו והתנהגותו נתונים לביקורת ציבורית מתוקף מעמדו הציבורי, גם במחיר פגיעה מסוימת בפרטיותו, לבין מי שנפסל מלכהן במשרה ציבורית. לשיטתן, האינטרס שבביקורת ציבורית על שיקול דעת השרים בעריכת מינויים ואינטרס השקיפות יוגשם במסירת הנתונים עליהם הורה בית המשפט קמא, וכל זאת מבלי לפגוע בפרטיות המועמד. להערכתן, גילוי שמותיהם של המועמדים שנפסלו או נדחו לא ישפר במידה משמעותית את יכולת הציבור לבקר את פעולת השלטון, אך יפגע בפרטיותם של מועמדים אלה.

6. במענה לטענות המשיבות שבה המערערת ומבהירה כי המידע המבוקש אינו הפרטים שמסרו המועמדים אלא החלטת הוועדה שהיא בגדר מידע שנוצר על-ידי הוועדה תוך שימוש במידע שנמסר לוועדה לצורך מטרה זו. החוק אינו קובע חיסיון על עבודת הוועדה ובנוסף קיים פרסום תדיר אודות פסילת מועמדים. ספק אפוא אם המועמדים מצפים לחיסוי החלטות הוועדה. המערערת מוסיפה כי [סעיף 23ב\(א\) לחוק הגנת הפרטיות](#) עומד לכאורה בניגוד מוחלט [לחוק חופש המידע](#). לגישתה, [חוק חופש המידע](#) עצמו מהווה מקור סמכות שבדין ולכן בהליך על-פי חוק חופש המידע אין תחולה [לסעיף 23ב לחוק הגנת הפרטיות](#), שכן אפריורית קיימת סמכות שבדין.

ד"ן

במוקדו של הערעור ניצבים הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת לפי [סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות](#) והיקף חלותו של עקרון חופש המידע על פעולתה. בטרם נבחן את החלטת בית המשפט המחוזי ואת השגות המערערת עליה, נעמוד על הרקע לעבודת הוועדה ועל מטרותיה. נקדים את המאוחר ונציין כי הוועדה הוקמה מתוך כוונה שתשמש חסם בפני מינויים פוליטיים בחברות הממשלתיות. לפיכך נפתח בבחינת התופעה של מינויים פוליטיים על הפסול שבה ועל ביטוייה של תופעה זו בחברות ממשלתיות.

מינויים פוליטיים

7. התפיסה המהותית של השירות הציבורי בישראל היא של שירות מקצועי, א-פוליטי, שנושאי המשרה בו ממונים לתפקידם על בסיס כישוריהם המקצועיים ויכולותיהם, ולא על בסיס זהותם הפוליטית או קרבתם לגורם הממנה (בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה (טרם פורסם, [פורסם בנבו], 12.10.08); בג"ץ 7428/98 אלחאמדה נ' שר הפנים, פ"ד נה(1) 719 (1999); בג"ץ 313/67 אקסלרוד נ' שר הדתות, פ"ד כב(1) 80 (1968); בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 119 - 120 (1998); מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 39 לשנת 1988 ולחשבונות שנת הכספים 1987, עמ' 627). תפיסה זו נגזרת ממעמדה של הרשות השלטונית כנאמן הציבור המחויב לפעול להגשמת האינטרס הציבורי עליו הופקד ולהפעיל סמכויותיו בהגינות, בתום לב, בסבירות, ללא משוא פנים, ללא אפליה ומבלי שישקול שיקולים זרים (בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331 (1971); בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 33 - 34 (1990)). הגשמת האינטרס הציבורי ומילוי תפקידיה של הרשות השלטונית מותנים במידה רבה באופן בו מפעילה הרשות את סמכויותיה. מכאן העמדה המקובלת אצלנו ולפיה הפעלת סמכויות הרשות תיעשה באופן המיטבי על-ידי מי שבידם ההשכלה, הכישורים המקצועיים והניסיון המתאימים, לצד סגולות אישיות הראויות למשרת הציבור, ואשר מונחים בשיקולים מקצועיים וענייניים בלבד. זאת, בניגוד למצב בו ממונה לתפקיד מקורב לגורם הממנה או שבסיס המינוי הוא פוליטי.

8. מינויו של אדם לשירות הציבורי שלא על בסיס כישוריו המקצועיים אלא על בסיס זיקה פוליטית או אחרת הינו מעשה מנהלי פסול המהווה מעילה בחובת הנאמנות של הגורם הממנה כלפי הציבור (והשוו: בג"ץ 932/99 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נג(3) 769, 787 (1999)). להלן: עניין ניסן). הפסול שבמינוי זה נובע מכך שלא מונה לתפקיד ציבורי האדם הראוי לכך על-פי כישוריו. מינויים של בעלי תפקידים בשירות הציבור על-פי העיקרון שאין אדם נצרך לכישורים אלא לקשרים, פוגעת בתפקודה התקין והיעיל של הרשות השלטונית אליה מונה. אכן, מינויים של מועמדים שאינם המתאימים ביותר ורמתם המקצועית והאישית אינה גבוהה, עלול לפגוע בתפקודה התקין של הרשות הציבורית – ובענייננו, החברה הממשלתית - ולפגום בשירות הניתן לציבור. בכך לא מתמצה הפסול שבמינוי שאינו ענייני. מינויו של אדם למשרה ציבורית שלא על בסיס שיקול ענייני פוגע באמון

הציבור ברשויות השלטון, במורל הפנימי של השירות הציבורי – כאשר עובדים מקצועיים הראויים לקידום נדחקים מפני מי שהגורם הממנה חפץ ביקרו, ובתחושת השוויון (ע"ע 8582/05 מועצה מקומית סאג'ור נ' המרכז לטניס בישראל (לא פורסם, [פורסם בנבו], 13.12.06); בג"ץ 8815/05 עו"ד אברהם לנדשטיין נ' עו"ד מאיר שפיגלר (לא פורסם, [פורסם בנבו], 26.12.05); בג"ץ 6458/96 אבו קרינאת נ' שר הפנים, פ"ד נב(2) 132, 140 (1998); אליעזר גולדברג "מינויים פוליטיים" עיונים בביקורת המדינה חוברת 61, עמ' 105, 108 (2007). להלן: גולדברג). הפגיעה באמון הציבור ברשויות השלטון נושאת עמה פגיעה נוספת, רחבה יותר, במחויבות החברתית לערכי שלטון החוק.

מיטיבים לסכם את היבטיו השליליים של המינוי הפוליטי דברי השופט שטרסברג-

כהן:

"המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במוכך הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט 'מיודעים', ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על-ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על-ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מנהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו. על-ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת" (בג"ץ 154/98 הסדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 122 (1998)).

אם כן, ככלל, מינויים למשרות ציבוריות על בסיס קרבתו של מי שמונה לגורם הממנה, או בכדי שהמינוי ישרת אינטרס זה או אחר של הגורם הממנה, הינם מינויים שהפסול טבוע בהם ושנזקם למערכות השלטון ולחברה רב. גישה זו באה לידי ביטוי בפסיקת בית משפט זה, כמו-גם בדו"חות של מבקר המדינה. במאמר שכתב לאחרונה מבקר המדינה לשעבר, השופט (דימ') אליעזר גולדברג, הוא מציין את תחושתו "...כי בכל הנוגע למינויים פוליטיים עדים אנו לאובדן רסן" וכי המלחמה בתופעה זו חייבת להיות מתמדת ועיקשת, תוך חיזוק מנגנונים "שיבטיחו את טוהר המינויים בשירות הציבורי, וליצור מאזן אימה אצל הגורמים המקצועיים הבכירים... שמתפקידם לשמש גורם בקרה ושמירה על החוק" (גולדברג, עמ' 105 – 106). הצורך בחיזוק המנגנונים שיבטיחו את טוהר המינויים בשירות הציבורי הוא שהביא להקמת הוועדה לבדיקת מינויים, כפי שיוסבר בהמשך.

מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות

9. הערעור הנוכחי אינו מכוון למינויים בכל שדרות השירות הציבורי. עניינו במינויים לתפקידי דירקטור ומנכ"ל בחברות ממשלתיות כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות (ראו ההגדרות שבסעיף 1 לחוק זה). ניסיון העבר מלמד כי חברות ממשלתיות הן יעד "אטרקטיבי" ונוח למינויים פוליטיים. במישורים רבים פועלת כיום המדינה באמצעות חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים ומספקת באמצעותם לאזרחיה שירותים שונים – חלקם חיוניים - במגוון של תחומים: ביטחון, בינוי, מקרקעין ושיכון, דלק, גז ונפט, חקלאות, חשמל ומים, תחבורה, תקשורת, תיירות, תעשייה ומסחר, קרנות השתלמות, תרבות ועוד (לרשימת החברות הממשלתיות: <http://www.gca.gov.il/GCA/HomePage/UpperNavigationBar/CompaniesList>; ראו גם דפנה ברק-ארז "תאגידים ציבוריים" עיוני משפט יט 273, 275 (2007)). החברות הממשלתיות (כמו-גם תאגידים ציבוריים) ממלאות אפוא תפקיד חשוב במערכת השלטונית. היקפי פעילותן במשק נרחבים והתקציבים והמשאבים העומדים לרשותן נכבדים. בתחומים רבים השפעתן על המשק ניכרת. מובן על-כן כי המכהנים במשרות הבכירות בחברות אלה מחזיקים בעמדות כוח והשפעה. מובן כי איושן של משרות אלה מעניק בידי הגורם הממנה את המועמד כוח רב. מובן גם כי איושן של משרות הדירקטורים בחברות הממשלתיות – על-ידי מי שראוי לתפקיד או שנעדר הכישורים המתאימים למלאו - יש לו השפעה של ממש על תפקודן של חברות אלה ועל ביצועיהן.

מינויים של הדירקטורים בחברות הממשלתיות הוא בסמכות שר האוצר והשר שתחת משרדו פועלת החברה הממשלתית שלדירקטוריון שלה אמור המועמד להתמנות (סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות). השר האחראי על עניינה של החברה הממשלתית הוא המציע את המועמד לתפקיד, ויחד עם שר האוצר הוא גם שממנה אותו לתפקיד. בידיהם של שרים אלה הופקד אם כן כוח רב, כלכלי ופוליטי. הניסיון, כפי שעולה מהפסיקה ובעיקר מדו"חות מבקר המדינה לאורך שנים, מלמד כי פעמים רבות נעשה שימוש בכוח זה למינויים של מקורבים שונים לתפקידים בכירים בחברות הממשלתיות כאמצעי לבניית מקור כוח ועוצמה פוליטי, על-ידי יצירת מעגל מקורבים שתוגמלו היטב.

10. נושא המינויים הפוליטיים בשירות הציבורי בכלל ובחברות ממשלתיות בפרט שב ונבחן על-ידי מבקר המדינה. פעם אחר פעם שב מבקר המדינה והתריע כי תופעת המינויים הפוליטיים פשתה בשירות הציבורי ובחברות הממשלתיות (דו"ח שנתי 39 של מבקר המדינה לשנת 1988, עמ' 627; דו"ח מבקר המדינה בעניין מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, תשמ"ט – 1989; דו"ח שנתי 41 של מבקר המדינה לשנת 1990 עמ' 610 – 615; גולדברג, בעמ' 113). פעם אחר פעם הודגש הצורך להיאבק בתופעה.

אכן, במינוי פוליטי לדירקטוריון חברה ממשלתית מתקיימים כל טעמי הפסול שבמינוי פוליטי לתפקיד ברשות שלטונית, כפי שפורטו לעיל, וביתר שאת. מינוי בלתי-ענייני של דירקטור לדירקטוריון חברה ממשלתית, שיסודו בהפלייתו לטובה על רקע זיקה כלשהי, ישירה או עקיפה שיש לו לגורם המציע או הממנה, עשוי להביא לכך שהחלטות מתקבלות על-ידי מי שאין להם הניסיון המקצועי או הרמה המקצועית החיונית בכדי שימלאו את תפקידם כהלכה, או ששיקוליהם אינם ענייניים ואינם מונחים בטובת החברה. כפי שצוין, החברות הממשלתיות הן לא אחת חברות גדולות, המספקות שירותים חשובים לציבור ומהוות "שחקן" משמעותי בתחומים שונים במשק. ניהול שגוי של חברות אלה, ניהול שמחויבותו הראשית והראשונית אינה לחברה ולטובתה, אלא לאינטרסים אחרים, עלול לגרום נזק כבד לקופה הציבורית שהחברה הממשלתית והתאגיד הציבורי הם מנכסיה, לפגוע בשירותים הניתנים לציבור על-ידי הממשלה ולהשפיע על משק המדינה (ראו גם "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (התשס"ד) פרק 3. להלן: ההנחיה או הנחיית היועץ).

חומר זה של התופעה, והסיכונים הטמונים בה לשלטון החוק, לסדרי מינהל ושלטון תקינים ולנכסי המדינה הם שהובילו לתיקון [חוק החברות הממשלתיות](#) וליצירת הסדר מנחה באשר להליכי מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות, שבמוקדו הוועדה.

הוועדה לבדיקת מינויים על-פי [חוק החברות הממשלתיות](#)

11. העובדה שהמינויים הפוליטיים בחברות הממשלתיות הפכו שכיחים עד הגדרתם כ"תופעה" עמדה ברקע הקמת הוועדה לבדיקת מינויים. הוועדה הוקמה במסגרת תיקון מס' 6 לחוק [החברות הממשלתיות](#) כחלק מן המאבק בנגע המינויים הפוליטיים והבלתי ענייניים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות (חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), תשנ"ג – 1993, ס"ח 1417; הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג – 1993, ה"ח 2162; עניין ניסן, בעמ' 782 – 783; [בג"ץ 6777/98 רוזנברג נ' הוועדה לבדיקת מינויים על-פי חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה – 1975, פ"ד נב\(5\) 721, 724 וכן 734 – 735 \(1998\)](#). להלן: עניין רוזנברג). בדברי ההסבר להצעת החוק תואר הרקע לצורך בקביעת אמות מידה לכשירותו של דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית:

"המינויים היו, פעמים רבות מדי, חסרי שיקול דעת ענייני, פגעו ביכולת התפקוד המקצועית של דירקטוריונים של חברות ממשלתיות והאיצו תהליך של פוליטיזציה של הדירקטוריונים".

לאור זאת, הוסבר, יש להבטיח קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים, אשר יהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד. האמצעי שנבחר לשם כך היה הקמת ועדה חיצונית, מקצועית במהותה, אשר תבחן את שיקול דעת השר ותבטיח כי הליך המינוי מנותק משיקולים פוליטיים וממחויבויות אישיות (ש). זהו מודל שיתרוננו ב"נטרול היתרון הפוליטי" (גולדברג, בעמ' 113). אציין כי אמצעי נוסף למיגור התופעה הוא דרישת הכישורים המיוחדים שהוכנסה [בסעיף 18ג לחוק החברות הממשלתיות](#).

12. הוועדה לבדיקת מינויים על-פי [חוק החברות הממשלתיות](#) היא אם כן כלי מרכזי במאבק בתופעה של מינויים פוליטיים ובלתי ענייניים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות. הוועדה בוחנת כשירות והתאמה של מועמדים לתפקיד דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנכ"ל בחברה ממשלתית ([סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות](#)).

ככזו היא משמשת כמנגנון בקרה, כחסם, כשומר הסף מפני בחירתם של מועמדים בלתי-ראויים. אע"פ בנקודה זו כי חוות דעתי תתייחס לפרסום שמותיהם של מועמדים שנפסלו לכל התפקידים הללו.

הבדיקה שעורכת הוועדה מתקיימת בשני שלבים. בשלב הראשון, המוסדר בסעיפים 18ב(ג)(1)+(2) לחוק החברות הממשלתיות, בודקת הוועדה האם מתקיימים במועמד תנאי הכשירות לכהונה כפי שמנויים בסעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות, לרבות בדיקה האם מתקיים במועמד סייג ההופך אותו בלתי-כשיר לכהונה (סעיפים 17 – 17א לחוק החברות הממשלתיות). בנוסף, מקום שלמועמד זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, בוחנת הוועדה האם מתקיימים בו כישורים מיוחדים המצדיקים המלצה עליו לתפקיד חרף הזיקה האמורה (סעיף 18ג(א) לחוק). כן בוחנת הוועדה גם האם מתיישב המינוי עם המחויבות, אשר עוגנה בחוק, לייצוג הולם לשני המינים ולאוכלוסיה הערבית (סעיפים 18א, 18א1 לחוק החברות הממשלתיות, בהתאמה). הוועדה בודקת גם קיומן של דרישות נוספות, ככל שאלה קיימות בדין הרלוונטי. ככל שמדובר בבחינת תנאי הכשירות של המועמד סמכותה של הוועדה היא סמכות של אישור או פסילה. דהיינו, מדובר בסמכות החלטה. זאת, בעוד שבשלב השני של הליך המינוי, המוסדר בסעיף 18ב(ג)(3) לחוק החברות הממשלתיות, פעולת הוועדה מתמקדת בבחינת התאמתו של המועמד לתפקיד, שאז סמכותה היא סמכות המלצה ומתן ייעוץ לשר (עניין רונברג, עמ' 739 – 740; להרחבה באשר להליך הבדיקה ראו נוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים:

<http://www.gca.gov.il/NR/RDONLYRES/6FE122A4-8765-4C45-AE10-AFD5CC5CA602/נוהלמינויבעלתתפקידיםלחברותממשלתיותוציבורייםינואר2008.PDF>

אמצעי חשוב נוסף שיש להזכיר בהקשר של המאבק בנגע המינויים הפוליטיים, לצד פעילותה של הוועדה, הינו הנחיית היועץ שהוזכרה לעיל. נוכח רגישותו הרבה של נושא המינויים בחברות ממשלתיות התווה היועץ המשפטי לממשלה, בהנחיה מפורטת כדבעי, את העקרונות המנחים לפעולה במינויים לחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים. ההנחיה הינה בראש ובראשונה כלי חשוב בידיהם של השרים המציעים לבחינה ובקרה עצמית של שיקול דעתם, כאשר מבקשים הם למנות מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית. כן יש לה חשיבות כאמצעי מנחה עבור הוועדה וכאמת מידה ביקורתית למבקשים להשיג על מינוי אדם לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית או על פסילת מועמדותו.

13. המאבק במינויים הפוליטיים והחתירה למינויים מקצועיים וראויים בגופים ציבוריים נעשים בשני מעגלים – פנימי וחיצוני. המעגל הפנימי הוא זה המותווה ב**חוק החברות** הממשלתיות ובפסיקה שפירשה אותו. החוק והפסיקה יצרה מערך סדור שיש בו, מחד גיסא, כדי להנחות הן את השר, הן את הוועדה באשר לאמות המידה הראויות להחלטה על מינויו של אדם כדירקטור ומאידך גיסא יש בהם כדי ליצור מסננת לאיתורם של מינויים שאינם עומדים באמות מידה אלה. מעגל פנימי זה הוא הזירה המרכזית בה מתקיימים המאבק במינויים הפוליטיים והמערכה על אופיו ואיכותו של השירות הציבורי.

המעגל החיצוני הוא מעגל הביקורת הציבורית. הביקורת הציבורית על פעולות השלטון ומעורבות הציבור בנעשה בזירה השלטונית, ובפרט כאשר מדובר בהתוויית נורמות ובשמירה על משטר תקין, הן ערובות חיוניות למשטר דמוקרטי בריא. הביקורת הציבורית על רשויות השלטון, שנתרמת במידה רבה מערנות התקשורת, חיונית בשני היבטים עיקריים: ההיבט הראשון והעיקרי הוא הנאת מקבלי ההחלטות ברשויות השלטון מקבלת החלטות שאינן ענייניות תוך הפרת חובת הנאמנות שלהם לציבור, בידעם כי ההחלטה תיחשף, תבוקר ואף עלולות להיות לדבר השלכות רחבות יותר. ההיבט השני הוא היבט חינוכי, שכן הביקורת הציבורית על החלטות המינהל יש בה כדי לתרום להליך קבלת החלטות שקוף, טוב ונקי יותר וכן היא תורמת לתחושת המעורבות והאחריות של האזרח כלפי הנעשה במדינה ובחברה בהן הוא חי.

14. הערעור הנוכחי מצוי במעגל השני של המאבק בנגע המינויים. המערערת מבקשת לקבל לידיה את מלוא הפרטים אודות המועמדים שמועמדותם נפסלה או נדחתה על-ידי הוועדה. במילים אחרות, מדובר במצב בו הוועדה פעלה את פעולתה, לאחר שהליך הבדיקה והסינון הביא כבר לאיתורם של מועמדים שאינם ראויים או מתאימים לתפקיד דירקטור בחברה ציבורית ולפסילתם או לדחייתם מהכהונה הציבורית. בשלב זה, שלאחר פסילת המועמדות, נראה כי הפרטים האמורים נחוצים למערערת לשם בחינת שיקול דעתו של השר הממונה על החברה הממשלתית, אשר הציע את המועמד, הצעה אשר נפסלה על-ידי הוועדה. במאמר מוסגר אציין כי המערערת הוסיפה בטיעוניה כי המידע נחוץ לה גם לצורך בקרה על עבודת הוועדה בהיבט של בחינת מועמדים שייתכן שנפסלו שלא בצדק. יחד עם זאת, דומה כי במוקד הביקורת מצוי השר המציע כמי שיוזם את המינוי ומבקש להעבירו את משוכת הוועדה.

עקרון חופש המידע

15. המערערת ביססה את פנייתה אל המשיבים ואת עתירתה לבית המשפט לעניינים מנהליים על [חוק חופש המידע](#). חוק חופש המידע העניק עוגן הלכתי לזכות שהוכרה בהיקף מסוים על-ידי הפסיקה עשרות שנים קודם לחקיקת [חוק חופש המידע](#) – זכותו של האזרח לקבל מידע מרשויות הציבור (וראו למשל: [בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כח\(1\) 325 \(1971\)](#); [בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון ועיריית חולון, פ"ד כא\(1\) 69, 71 \(1967\)](#); [ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח\(1\) 465, 469 \(2003\)](#). להלן: עניין הוצאת עיתון הארץ; [בג"ץ 2534/97 ח"כ יונה יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא\(3\) 39, 44 \(1997\)](#)). ואולם, הבשורה שנשא עמו החוק אינה אך בעיגון זכות שהוכרה כבר בפסיקה, אלא בהרחבתה שעיקרה בהכרה בזכותו של הפרט לקבל מהרשות מידע בעל אופי ציבורי, ולא רק מידע בעל אופי אישי (זאב סגל הזכות לדעת באור [חוק חופש המידע](#) 11 (תש"ס). להלן: סגל; [ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים פסקה 25](#) (לא פורסם, [פורסם בבנו], 23.9.08). להלן: עניין רשות המיסים; עניין הוצאת עיתון הארץ, בעמ' 472), כמו-גם ביצירת מערך סדור וברור של איזונים בין זכותו זו של האזרח לשורה של אינטרסים אחרים בעלי משקל.

העקרונות והרוח לאורה יש לבחון עתירות לפי [חוק חופש המידע](#) הונחו כבר בפסיקת בית משפט זה ולפיכך לא נחזור על הדברים, אך בקיצור נמרץ נזכיר כי 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 (להרחבה בדבר הרקע לחוק, התכליות, האינטרסים והזכויות שביסודו ראו: [ע"מ 7024/03](#) עו"ד אריה גבע נ' ראש העירייה הרצליה פסקה 12 (לא פורסם, [פורסם בבנו], 6.9.06); [בג"ץ 258/07](#) ח"כ זהבה גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 פסקה 6 לפסק

דינה של הנשיאה (לא פורסם, [פורסם בנבו], 6.2.07); [עע"ם 9135/03](#) המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ פסקאות 8 – 9 (לא פורסם, [פורסם בנבו], 19.1.06). להלן: עניין המועצה להשכלה גבוהה; [עע"ם 6013/04](#) מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ פסקאות 9 – 13 (לא פורסם, [פורסם בנבו], 2.1.06). מסכמים את הדברים היטב דברי ההסבר להצעת [חוק חופש המידע](#), התשנ"ז – 1997:

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של האדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון" (ה"ח 2523 ט"ז באדר התשנ"ו, 7.3.1996 בע' 607).

16. זכותו של האזרח למידע מרשויות השלטון, ככל זכות אחרת, אינה בלתה מוגבלת. [חוק חופש המידע](#) מציג שלוש מסננות לקביעת גבולותיה של הזכות לחופש מידע בהתייחס לנתוניו של מקרה קונקרטי (עניין הוצאת עיתון הארץ, בעמ' 472 - 474). המסננת הראשונה היא זו [שבסעיף 1 לחוק חופש המידע](#) הקובע את זכותם של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשות ציבורית על-פי הוראות החוק ותוחם בכך את גבולות הזכות. המסננת השנייה בוחנת האם מדובר במקרה בו רשאית הרשות הציבורית לדחות בקשה לקבלת מידע ([סעיף 8 לחוק חופש המידע](#)), האם המידע המבוקש הוא מידע שגילוי אסור ([סעיף 9\(א\) לחוק חופש המידע](#)) או מידע שאין הרשות חייבת במסירתו ([סעיף 9\(ב\) לחוק חופש המידע](#)). מסננת זו עניינה אפוא בסייגים לזכות, אשר מבטאים נקודות איזון שונות בינה לבין זכויות ואינטרסים אחרים. המסננת השלישית מאפשרת לבית המשפט להורות על מסירתו של מידע גם אם מדובר במידע שלפי [סעיף 9 לחוק](#) אין למסרו או שאין חובה למסרו ([סעיף 17\(ד\) לחוק](#)).

בחינת טיעוניה של המערערת תיעשה בהתאם למתווה זה. ראשית נבחן האם מתקיימים תנאי [סעיף 1 לחוק](#). לאחר מכן יש לבחון האם מסירת המידע המבוקש על-ידי המערערת נופלת בגדר המקרים המנויים בחוק שבהתקיימם אסור לה, לרשות, למסור את המידע או שיש לה שיקול דעת באשר להחלטה על מסירת החומר. ברי כי אם יימצא כי המקרה הנוכחי אינו נופל אל בין מקרים אלה, דין הערעור להתקבל. ברם, אם יימצא כי ענייננו אכן נופל אל בין מקרים אלה, עדיין יהא עלינו לבחון האם אין מקום להורות על מסירת המידע המבוקש, בהתאם להוראת [סעיף 17\(ד\) לחוק](#). זאת ייעשה אם

יימצא כי הטעמים התומכים במסירת המידע גוברים על הטעמים התומכים באי-מסירתו. לאורך דרך זו אדרש לטיעונים השונים שהעלו הצדדים.

17. דומה כי אין מחלוקת של ממש כי את המסנת הראשונה צולחת המערערת ללא כל קושי, באשר מדובר בעמותה ישראלית. אין גם כל מחלוקת כי רשות החברות והוועדה, הן "רשות ציבורית" לפי [חוק חופש המידע](#), כעולה [מפריטים \(1\) ו-\(9\)](#) להגדרת מונח זה בסעיף 2 לחוק חופש המידע. לפיכך אפנה לבחינת שתי המסנות הבאות, כפי שפורטו לעיל.

האם מתקיים במקרה זה סייג מהסייגים שב[חוק חופש המידע](#) למסירת המידע?

18. המשיבות ביססו את סירובן למסור למערערת את המידע המבוקש על הוראת [סעיף 9\(א\)\(3\) לחוק חופש המידע](#). בית המשפט המחוזי אף הוא מצא כי הוראה זו מתקיימת בענייננו. סעיף זה מורה:

9. מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו
(א) רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:

...
(3) מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה
[בחוק הגנת הפרטיות](#), התשמ"א-1981 (להלן - [חוק](#)
[הגנת הפרטיות](#)), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין;

לשונו של סעיף-קטן [\(א\)](#) – והדבר אמור כמובן גם לגבי כל יתר החלופות המנויות [בסעיף 9\(א\) לחוק חופש המידע](#) - מלמדת כי מדובר באיסור קטגורי, גורף, שבהתקיימו אין נתון לרשות שיקול דעת האם למסור את המידע לידי הציבור. סעיף זה מציג את נקודת האיזון שקבע המחוקק בין הזכות לקבלת מידע מהרשות הציבורית לבין זכותו לפרטיות של אדם. באיזון בין השניים בחר המחוקק להעניק את הבכורה לזכות לפרטיות. בטרם נידרש לליבו של הסעיף, ולשם שלמות התמונה, נשוב ונזכיר בקצרה עיקרים באשר לזכות לפרטיות.

הזכות לפרטיות

19. במוקדה של הזכות לפרטיות ניצבות האוטונומיה של הפרט וההכרה באינדיבידואל. זכותו של אדם לפרטיות מאפשרת לו לקבוע את קווי דמותו ולעצב את

יחסיו עם סביבתו, כמו-גם את הגדרתו העצמית. הזכות לפרטיות מצויה בליבתו של מושג החירות, ניתן אף לומר כי היא תמציתו. היא ציר מרכזי המגדיר את יחסי הפרט אל מול החברה במשטר הדמוקרטי. אין כל תימה על כן כי הזכות לפרטיות זכתה למעמד חוקתי ועוגנה ב**חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** (סעיף 7 לחוק היסוד. ראו גם: **בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים, פ"ד נח(4) 842 (2004)**; **בג"ץ 6650/04** פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה (לא פורסם, [פורסם בנבו], 14.5.06), פסקה 9 לפסק דינו של הנשיא. להלן: עניין פלונית). זאת ועוד, הזכות לפרטיות כרוכה בעבותות גם בזכות היסוד לכבוד, כאשר זו האחרונה מקרינה על זו הראשונה ותורמת לעיצוב דמותה.

ואולם, מעמדה של הזכות לפרטיות כזכות יסוד בוצר עוד קודם לכן, כעולה גם מחוק הגנת הפרטיות האוסר על פגיעה בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו (סעיף 1 לחוק) ומהפסיקה (ב"ש 82/83 מדינת ישראל נ' עליה, פ"ד לז(2) 738, 741 (1983); ע"פ 48/87 צ'חנובר נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(3) 581, 587 (1987)). זכות זו, שהגדרתה המסורתית והתמציתית היא כ"זכות להיעזב במנוחה" ("the right to be let alone", כפי שהוגדרה בארצות הברית על-ידי וורן וברנדייס במאמרם הידוע: Samuel Warren & Louis Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 Harv.L.Rev. 193 (1890)), הוכתרה כאחת "מהחשובות שבזכויות האדם בישראל" (ע"פ 1302/92 מדינת ישראל נ' נחמיאס, פ"ד מט(3) 309, 353 (1995)). עוד תוארה כ"אחת החירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי והיא אחת מזכויות העל המבססות את הכבוד והחירות להן זכאי אדם כאדם, כערך בפני עצמו" (ע"פ 5026/97 גלעם נ' מדינת ישראל, פסקה 9 (לא פורסם, [פורסם בנבו], 13.6.99)). הוסבר כי "הזכות לפרטיות היא רבת ערך דווקא בחברה פתוחה הנוטה יותר ויותר להתערב בענייני אזרחיה בין באמצעות מוסדות השלטון ובין באמצעות התקשורת הנישאת על כנפי עקרון זכות הציבור לדעת" (בג"ץ 2481/93 דיין נ' מפכ"ל המשטרה, פ"ד מח(2) 456, 487 (1994)). להלן: עניין דיין).

20. המונח "פרטיות" והיקפו לא הוגדרו הגדרה מדויקת. זהו מונח מופשט שאת גבולותיו המוגדרים קשה לקבוע (ע"א 4963/07 ידיעות אחרונות בע"מ נ' עו"ד פלוני (לא פורסם, [פורסם בנבו], 27.2.08); ד"נ 9/83 בית הדין הצבאי לערעורים נ' ועקנין, פ"ד מב(3) 837, 856 (1988); בג"ץ 1435/03 פלונית נ' בית הדין למשמעת של עובדי המדינה בחיפה, פ"ד נח(1) 529, 539 (2003); מיכאל בירנהק "הבסיס העיוני של הזכות

לפרטיות" משפט וממשל יא 9 (תשס"ח). להלן: בירנהק). הקושי בקביעת הגדרתה של הזכות לפרטיות נובע בחלקו, כפי שמסביר בירנהק במאמרו, מכך שמדובר בזכות מורכבת הפועלת באופן שונה במעגלים חברתיים, תרבותיים וכלכליים שונים, שעיצובם תלוי הקשר חברתי וטכנולוגי. יחד עם זאת, הציר המשותף למעגלים השונים הוא של שליטת האדם ביחידה האוטונומית שלו (בעמ' 12 – 19. ראו גם: [ע"א 1211/96 עו"ד יורם ל. כהן מפרק אדאקום טכנולוגיות בע"מ \(בכינוס נכסים ובפירוק\) נ' נשיונל קונסולטנטס בע"מ, פ"ד נב\(1\) 481, 499 - 500 \(1998\)](#)). הקושי להגדיר את הזכות לפרטיות הגדרה ברורה וממצה הביא להימנעותו של המחוקק מהגדרת המונח "פרטיות" שבחוק. תחת הגדרה פוזיטיבית בחר המחוקק בטכניקה חקיקתית של הגדרת טיפוסים מצבים שייחשבו כפגיעה בפרטיות ([סעיף 2 לחוק](#)).

כיתר הזכויות המוכרות במשפטנו, לרבות אלה שזכו למעמד חוקתי, אף הזכות לפרטיות אינה בלתי-מוגבלת. מעמדה החוקתי אינו מקנה לה הגנה מוחלטת אל מול זכויות ואינטרסים אחרים. יחד עם זאת, בפסיקת בית משפט זה צוין כי משניתן לזכות לפרטיות מעמד חוקתי יש לפרשה מתוך מבט רחב, "...מתוך גישה מהותית ולא גישה "לגליסטית"... מתוך גישה עניינית ולא מתוך גישה "טכנית" או "פדנטית"... (עניין ד"ר, בעמ' 470; כן ראו עניין פלוניית בפסקאות 10 - 11 לפסק דינו של הנשיא). כך גם במקרה הנוכחי.

מסירת המידע המבוקש – האם פגיעה בפרטיות?

21. כאמור, [סעיף 9\(א\)\(3\) לחוק חופש המידע](#) אוסר על הרשות הציבורית מסירת מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות לפי [חוק הגנת הפרטיות](#), אלא אם כן הגילוי מותר על-פי דין. הסעיף שולח חצו אל [חוק הגנת הפרטיות](#), אשר [סעיף 2](#) שלו מונה 11 טיפוסים מקרים שייחשבו לפגיעה בפרטיות. בין היתר מורה [סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות](#):

2. פגיעה בפרטיות מהי
פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה :
...
(9) שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה
לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה ;
..."

האם פרסום שמו של מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית, בצירוף העילה שבעטיה פסלה הוועדה את מועמדותו לתפקיד זה, מהווה עניין מ"ענייני הפרטיים" של אדם?

22. הפרשה המרכזית בה נבחנה משמעותו של הביטוי "ענייני הפרטיים של אדם" הינה [ע"א 439/88 רשם מאגרי המידע נ' ונטורה, פ"ד מת\(3\) 808 \(1994\)](#) (להלן: עניין ונטורה). מפסק הדין עולות שתי גישות ביחס למונח זה. העמדה האחת היא זו של השופט בך אשר סבר כי יש לפרש את הביטוי "ענייני הפרטיים של אדם" פרשנות מרחיבה שתתאם את מובנו הטבעי (עמ' 821). להשקפתו, "מובנם הטבעי והרגיל של המילים "עניינים פרטיים" של אדם הנו כל מידע הקשור לחייו הפרטיים של אותו אדם, לרבות שמו, כתובתו, מספר הטלפון שלו, מקום עבודתו, זהות חבריו, יחסיו עם אשתו ויתר חברי משפחתו וכדומה" (שם). עמדה שונה, גמישה יותר, הציגה השופטת שטרסברג-כהן. לשיטתה, אין ליצור רשימה כוללת של עניינים שיש לראות בהם "ענייני הפרטיים של אדם", אלא יש לבחון כל עניין על-פי ההקשר בו הוא מופיע (עניין ונטורה, בעמ' 835). עוד ציינה, כי ייתכן מצב בו כל פרט בפני עצמו לא מהווה "ענייני הפרטי של אדם", אולם צירופם של מספר פרטים והאינפורמציה המתקבלת מהם יהווה עניין שכזה (שם).

23. איני רואה להכריע בין הגישות האמורות. הביטוי "ענייני הפרטיים של אדם" הוא ביטוי עמום הבא להגדיר פגיעה בזכות שאף לה לא ניתנה הגדרה פוזיטיבית וברורה. על תוכנו של מונח זה ניתן ללמוד במידת-מה מההגדרה שניתנה [בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות](#) למונחים "מידע" ו"מידע רגיש". כך, המונח "מידע", המוגדר בין היתר ביחס לנתונים אודות אדם המצויים בידיו של "גוף ציבורי" מוגדר כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו", ואילו הביטוי "מידע רגיש" מוגדר, בין היתר, כ"נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו". ניתן להסיק ולומר כי העניינים המנויים בהגדרות אלה הינם ללא ספק עניינים מובהקים שתחת הזכות לפרטיות.

לכך יש להוסיף כי במהלך חייו פועל אדם במישורים שונים ומגוונים (במישור הזוגי, המשפחתי, החברתי, המקצועי ועוד). ריבוי המישורים מבהיר את הקושי בהגדרה ברורה של המונח "ענייני הפרטיים של אדם": אם תינתן לו הגדרה ברורה

ומצומצמת, למשל על דרך של קביעת רשימת עניינים שהם "מענייניו הפרטים של אדם", רב הסיכוי כי יהיו עניינים נוספים שראוי להם לחסות תחת הזכות לפרטיות בהקשר זה, אך יישמטו מפאת הקושי לצפות את המצבים השונים בחיי היומיום של האדם. הגדרה מצומצמת לא תעלה גם בהכרח עם מעמדה החוקתי של הזכות לפרטיות. מנגד, אם תינתן הגדרה מרחיבה לביטוי זה הרי שההגנה על אינטרסים אחרים הראויים להגנה (דוגמת זכות הציבור לדעת) עלולה להיפגע.

נכון יהיה אפוא לראות בביטוי "ענייניו הפרטיים של אדם" כביטוי מסגרת שאת תוכנו הקונקרטי בכל עניין ועניין יש לצקת בהתאם לנסיבות הדברים ולהקשרם. במסגרת זו יכללו ככלל אותם עניינים שהם עניינים פרטיים במובהק, דוגמת העניינים המנויים בהגדרת "מידע" ומידע רגיש" [בחוק הגנת הפרטיות](#). יחד עם זאת, תוכנו המדויק של הביטוי ייקבע בכל מקרה ומקרה לנסיבותיו. לטעמי, דרך זו תואמת את הנחיית בית משפט זה לפרש את היקף פרישתה של הזכות לפרטיות מתוך מבט רחב ומתוך גישה מהותית הנגזרת ממעמדה החוקתי של זכות זו. כך, ההכרעה האם עניין מסוים הוא מ"ענייניו הפרטיים של אדם" תיעשה בכל עניין לגופו, על-פי הקשר הדברים ומכלול נסיבות העניין, תוך שלפנינו אינדיקציות משמעותיות באשר לטיב העניינים שהם מענייניו הפרטיים של אדם. ואדגיש: ככלל, מקובל עליי כי הפרטים שמנה השופט בך בעניין ונטורה אכן מהווים עניין מענייניו הפרטיים של אדם. יחד עם זאת, אני סבורה כי גם לגביהם נכון יהיה כי ההחלטה האם מדובר ב"ענייניו הפרטיים של אדם", לפי [חוק הגנת הפרטיות](#) תיבחן בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו ולהקשרו, מתוך הרצון להגשים את הזכות לפרטיות, אך בה בעת לא לפגוע יתר על המידה בזכויות אחרות דוגמת חופש הביטוי, נגישות הציבור למידע ועוד.

אוסף כי בחינה עניינית בכל מקרה ומקרה מתבקשת לטעמי גם מאחר שהיקף פרישתו של המונח "פרטיות" משתנה בהתאם למוסכמות ולנורמות החברתיות של התקופה (והשוו: דין וחשבון הוועדה להגנה בפני פגיעה בצינעת הפרט 1980 יצחק כהן 87, 88 (1989)). כמו-כן, מקובלת עליי עמדתה של השופטת שטרסברג-כהן ולפיה יש שניתן יהא לעמוד על הפגיעה בפרטיות רק בהצטרפם של מספר נתונים יחדיו (וראו מזווית שונה מעט: בירנהק, בעמ' 34 - 33). מצב זה לא זו בלבד שקשה לצפותו, אלא שהדרך היחידה להתמודד עמו היא להכניס תחת "ענייניו הפרטיים של אדם" קבוצות פרטים שלמות באופן שפורס אמנם הגנה רחבה יותר על הזכות לפרטיות, אך מכרסם כאמור באופן משמעותי בזכויות אחרות.

סיכומה של נקודה זו הוא כי אני סבורה שאת תוכנו של הביטוי "ענייניו הפרטיים של אדם" יש לצקת בכל מקרה בהתאם למכלול הנתונים הרלוונטיים, ותוך מחויבות להגנה על יכולתו של האדם לקיים את האוטונומיה שלו ואת המרחב הפרטי הנתון לו.

24. בית המשפט המחוזי קבע, כאמור, כי שמו של המועמד שנפסל או נדחה הוא מידע הקשור לענייניו הפרטיים, ובפרט כאשר פרסום זה בא בהקשר של פרסום פסילת מועמדותו או דחייתה. בית המשפט אף הביע ספק האם מסירת מידע זה יכולה להיחשב כשימוש במידע למטרה שלשמה נמסר, לפי [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#). המערערת חולקת על קביעה זו.

לטעמי, מידע הכולל את שמו של אדם, את ציון דבר היותו מועמד למשרה ציבורית וכן את הנימוקים לפסילת מועמדותו זו, עולה כדי "ענייניו הפרטיים של אדם". ברי כי עצם העובדה שמועמדותו לתפקיד של אדם נפסלה יש לה נופך שלילי. נימוקי הפסילה עניינים, כפי שבואר, באי-התקיימות תנאי הסף במועמד. יכול שיהא זה כי המועמד נעדר את הכישורים המתאימים (בהיבט של השכלה או ניסיון מקצועי); יכול שתתקיים בו זיקה כלכלית לחברה או לתאגיד הקשור אליה, או קשר אישי להנהלת החברה או להנהלת תאגיד הקשור אליה; וייתכן כי נפסל לתפקיד לאחר שנמצא כי הוא נעדר את הכשירות המיוחדת הנדרשת ממנו אם נמצא כי יש לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. דומני כי אין נדרש הסבר ארכני מדוע פרטים אלה כרוכים בענייניו הפרטיים של המועמד. השכלתו ורקעו המקצועי של אדם, כישוריו, קשריו החברתיים והכלכליים, כל אלה הם מענייניו הפרטיים של האדם, גם כאשר נבחנים הם בקשר למילוי של תפקיד ציבורי (ראו גם, בהקשר שונה: [בג"ץ 2283/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' הוועדה לבחירת שופטים לפי סעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה](#) (לא פורסם, [פורסם בנבו], 5.5.08)). פרסומה של עילת הפסול הנעוצה בפרט מפרטים אלה, לצד שמו של המועמד והעובדה שנפסל, מאפשרת לציבור חדירה אל ענייניו הפרטיים, אל המרחב הפרטי-האוטונומי שלו. כך למשל, פרסום לפיו נפסל המועמד בשל אי התקיימות תנאי הסף לפי [סעיף 16א לחוק החברות](#), משמעה כי השכלתו או ניסיונו המקצועי אינם עומדים בדרישות הסף. במקרים מסוימים יאפשר הפרסום את הצלבת המידע עם מידע אחר אודות המועמד שנפסל, באופן שיעמיק את הפגיעה בפרטיות ויצג בפני המתבונן תמונה רחבה יותר של ענייניו הפרטיים.

פרסום שמו של אדם לצד פרסום דבר פסילת מועמדותו, מטעמים שיש להם אחיזה בפרטים אישיים אודותיו, מהווה אם כן פרסום של עניין מענייניו האישיים של אדם. איני מתעלמת מכך שעסקינן במועמדות לתפקיד ציבורי, ואדרש לכך בהמשך, אך אין בכך כדי לשנות מעצם סיווגם של עניינים אלה כעניין אישי של אדם.

25. [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#) קובע כי הפגיעה בפרטיות תתקיים אם אותו מידע על ענייניו הפרטיים של אדם נמסר או שימש שלא למטרה שלשמה נמסר החומר. בהקשר זה ניטשה מחלוקת בין הצדדים. בית המשפט המחוזי הביע ספק אם מסירת המידע אודות ענייניו הפרטיים של המועמד שנפסל, לרבות שמו, יכולה להיחשב כמסירת מידע למטרה שלשמה נמסר. ברם, משמצא כי מדובר בכל מקרה בפגיעה בפרטיות ציין כי אין צורך להכריע בסוגיה זו.

בנקודה זו קיים קושי בקביעת בית המשפט שכן הפגיעה בפרטיות לפי [סעיף 2\(9\)](#) קמה אך בהתקיים שני יסודות מצטברים: האחד הוא השימוש או המסירה לאחר של ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם. השני הינו כי השימוש או המסירה כאמור נעשו שלא למטרה שלשמה נמסרה אותה ידיעה. מניתוחו של בית המשפט המחוזי נדמה כי הוא הסיק מעצם הקביעה כי מדובר בפרטים שהם מענייניו האישיים של אדם, כי פרסומם מהווה פגיעה בפרטיות, וכל זאת מבלי לבחון אם מתקיים היסוד השני של [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#). האם מתקיים יסוד זה בענייננו?

26. לטעמי, ספק אם מסירת הפרטים המבוקשים לידי המערעת הינה מסירה למטרה שלשמה נמסרו לרשות הציבורית, היא הוועדה. במה דברים אמורים.

נקודת המוצא להכרעה בנקודה זו מצויה [בסעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות](#), הקובע: "לא יפגע אדם בפרטיותו של זולתו ללא הסכמתו". במילים אחרות, אם נתן האדם את הסכמתו לשימוש במידע הנוגע לענייניו הפרטיים, לא יהוו מסירת הפרטים או פרסומם פגיעה בפרטיות. ההסכמה בה מדובר יכול שתהא במפורש ויכול שתהא מכללא ([סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות](#)). בהקשר בו אנו מדברים, של מועמדות למשרת דירקטור בחברה ממשלתית, נראה כי נכון יהיה להבחין בין שני פרקי זמן – פרק הזמן הקודם להחלטת הוועדה ופרק הזמן שלאחר קבלת ההחלטה.

ביחס לפרק הזמן הראשון מקובלת עליי עמדתו של בית המשפט קמא לפיה בהצגת המועמדות כרוכה הסכמה מכללא של המועמד לבדיקת מועמדותו על-ידי הוועדה בהתאם לאמות המידה המותוות ב**חוק החברות** הממשלתיות. עוד מקובל עליי כי מאחר שמדובר בכהונה למשרה ציבורית, הסכמה זו כוללת גם הסכמה מכללא לפרסום שמו של המועמד לצד דבר מועמדותו לתפקיד המסוים. הצדדים לא פירטו האם מתפרסמים שמות המועמדים למשרת דירקטור עובר לדיוני הוועדה, בכדי שיתאפשר לציבור להתייחס למועמדות ואף להגיש לוועדה הסתייגויות ממנה. ברם, בעיני, אין מקום לספק כי ככל הליך מינוי ציבורי, גם הליך מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות צריך להיעשות בשקיפות. אין מדובר בהליך המתנהל במחשכים. שקיפות ההליך משתלבת היטב עם מטרת הקמתה של הוועדה להבטיח את איכותם האישית והמקצועית של המתמנים למשרת דירקטור בחברה ממשלתית. לפיכך, על המועמד לדעת כי משהציג את מועמדותו, וניצב הוא על סיפה של כהונה בשירות הציבור, יפורסם דבר מועמדותו לתפקיד.

פרק הזמן השני הוא זה שלאחר ההכרעה במועמדות לכהונה הציבורית. אם מונה המועמד לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית, רואים אותו, מכוח חובת הנאמנות שלו לציבור, כמי שהסכים למסירת פרטים אישיים מסוימים אודותיו לציבור אותו הוא משרת. אכן, "[ש]אדם הנוטל עליו תפקיד ציבורי חושף עצמו במידה רבה לעינו הפקוחה של הציבור" (עניין ד"ר, בעמ' 487. כן ראו בג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר (לא פורסם, [פורסם בנבו], 9.2.09) בפסקה 13; זאב סגל "הזכות לפרטיות למול הזכות לדעת" עיוני משפט ט 175, 194 (תשמ"ג)). אך מה באשר למועמד שנפסל? מובן כי הסכמתו של מועמד לפרסום דבר מועמדותו למשרת דירקטור בחברה ממשלתית מסוימת, באה לאפשר לוועדה לבחון את המועמדות. ההסכמה לחשיפת פרטי המועמדות מתיישבת היטב עם רצונו של המועמד להתמנות למשרה בגינה יחוב חובת נאמנות לציבור, שתחייב אותו לפעול בשקיפות. הצגת המועמדות מגלמת גם הכרה בכך שהכניסה למסלול הציבורי כרוכה מאליה במידה של חשיפה לציבור. כאמור, עניינו של הערעור במצב בו נפסלה המועמדות. להשקפתי, בשלב זה קשה לראות עוד את המועמד שנפסל כמי שנתן לכתחילה הסכמתו לפרסום פרטים הנוגעים למועמדותו גם ביחס לנקודת הזמן שלאחר פסילתה. מרגע שנפסלה המועמדות אין המועמד מוחזק עוד כמי שעתיד ליטול על כתפיו חובת נאמנות כלפי הציבור. שב הוא אל מסגרת חיי כאזרח מן השורה שאינו נושא בחובות המוגברות החלות על משרת הציבור. במצב זה לא ניתן להניח לטעמי כי

המועמד הסכים, בעצם הצגת המועמדות, לפרסום הנימוקים לפסילת מועמדותו על-ידי הוועדה. יחד עם זאת, אציין כי גם אם זו מסקנתי המשפטית, ספק בעיני האם אכן עורך המועמד הבחנה כה ברורה בין השלבים השונים ודומה כי במידה מסוימת מבין הוא כי משבחר לפסוע במסלול הכרוך בחשיפה, יכולים פרטים אודותיו להתפרסם.

27. מסקנתי היא אם כן לא ניתן לומר כי המועמדים למשרת דירקטור בחברות ממשלתיות נתנו הסכמתם למסירת פרטיהם, הכוללים את עילת הפסילה, לאחר פסילת מועמדותם. אציין כי עיון באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות מעלה כי בפתח השאלון למועמד לכהונת דירקטור מופיעה ההודעה הבאה (להלן: ההודעה):

"לידיעתך, לפי חוק חופש המידע, חובה על הרשות החברות הממשלתיות (כך במקור, ע.א.), כאשר היא נדרשת לעשות כן, למסור מידע שנמסר על ידך בשאלון זה, כולו או מקצתו, וזאת בשל האינטרס הציבורי במסירת המידע. בחתימתך על השאלון אתה נותן את הסכמתך לפרסם את הנתונים הכוללים את שמך, הכהונה לה אתה מועמד והשרים המציעים את המועמדות, וזאת כל עוד מועמדותך תלויה ועומדת בפני הוועדה. בנוסף, בחתימתך על השאלון, הנך מסכים מראש כי אם תתמנה לתפקיד לו אתה מועמד, יימסר, אם יתבקש, מידע המצוי בשאלון בדבר הכשרתך המקצועית (השכלה וניסיון)...ובחתימתך על השאלון הינך מוותר מראש על קבלת הודעה על מסירת המידע האמור ועל הגשת התנגדות למסירת המידע".

מההודעה האמורה – שלא הובהר האם פורסמה כבר במועד פנייתה של המערערת אל המשיבות והגשת העתירה - עולה הבחנה בין שני פרקי הזמן שתוארו לעיל, עובר להכרעה במועמדות ולאחר מכן. עוד עולה מנוסח ההודעה כי בעוד שהמועמדים מיודעים בכך שפרטיהם (על-פי הפירוט שבהודעה) יתפרסמו כל עוד המועמדות תלויה ועומדת וכן אם ייבחרו, הרי שאין כל פירוט דומה ביחס למועמדים שנפסלו, מה שמוביל את הקורא הסביר לכלל מסקנה כי פרטיו של מועמד שכזה לא יפורסמו מעבר לפרטים שפורסמו עת היתה מועמדותו תקפה. כאמור, לא נמסר לנו האם הודעה זו נכללה בשאלון למועמד לכהונת דירקטור כבר בעת פנייתה של המערערת למשיבות או שמא היא גובשה לאחר שהחלו ההליכים להתנהל. כך או כך, הגיונה תואם את הדברים שלעיל.

28. משנמצא כי אין לראות את המועמדים שנפסלה מועמדותם למשרת דירקטור בחברה ממשלתית כמי שנתנו הסכמתם לפרסום פרטיהם האישיים לצד עילת פסילתם, שומה עלינו לבחון האם מתקיים היסוד השני של [סעיף 2\(9\)](#) [לחוק הגנת הפרטיות](#). דהיינו, עלינו לבחון האם מסירת הפרטים המבוקשים לידי המערערת תהווה שימוש בידיעות שמסרו המועמדים לוועדה שלא למטרה שלשמה נמסרו. לעניין זה טענתה המרכזית של המערערת היא כי רכיב זה כלל אינו מתקיים באשר המידע המבוקש הוא נימוקיה של הוועדה ולא המידע שמסר המועמד. המערערת מדגישה על כן כי מעוניינת היא בתוצרי עבודתה של הוועדה ולא במידע שנמסר על-ידי המועמד.

לטעמי, ההבחנה המוצעת מלאכותית ושגויה. טענתה של המערערת היא כי אין זהות בין הפרטים שמסר המועמד לבין החלטת הוועדה, שכן אלה הראשונים הם אך הבסיס לנימוקי הוועדה ועליהם קם נדבך נוסף, פרי עבודתה העצמאית של הוועדה, עיבוד משמעותם של נתוני המועמד והסקת המסקנות מנתונים אלה. אכן, נימוקי הוועדה הם "יציר כפיה". ואולם, נזכור כי מצויים אנו במישור בו סמכותה של הוועדה היא סמכות החלטה האם מתקיימת עילת פסילה. החלטת הוועדה מתבססת על מידע ונתונים שמסר המועמד בשאלון שמילא עם הגשת המועמדות. גם הבדיקות שנערכות על-ידי גורמים שונים עובר לדיון בוועדה, מתבססות על הפרטים שבשאלון זה ("נוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים" הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים לפי [חוק החברות](#) המחשלתיות (ינואר 2008)). מכאן, עיקרם של נימוקי הוועדה הוא במידע שמסר המועמד לשם בחינת מועמדותו, ולמטרה זו בלבד. עיקר פועלה של הוועדה הוא בבחינת המידע ובקביעה האם יש בו כדי לשלול את תנאי הסף לכשירותו של המועמד. כך, אם הצהיר המועמד על פרטי השכלתו ועל בסיסם קובעת הוועדה כי אין הוא עומד בתנאי הסף בהקשר זה, חושפת היא נדבך של פרטיו האישיים. כך, אם הצהיר המועמד על עיסוקים שלו בתחום פעילותה של החברה ועל בסיסם מחליטה הוועדה כי מתקיימת בו זיקה הפוסלת את מועמדותו, הרי שפרסום נימוקי החלטתה חושף ולו טפח מן הפרטים שמסר, ותהא זו אף עצם הידיעה על קיומה של זיקה שכזו (והשוו: עניין הוצאת עיתון הארץ, עמ' 475 - 476). לא ניתן אפוא לומר כי המערערת מבקשת את פרי המידע המעובד על-ידי הוועדה. לא ניתן גם לומר כי פרסום עילות הפסילה שעיקרן במידע שנמסר על-ידי המערער, אינו עולה כדי שימוש במידע שמסר המועמד שלא למטרה שלשמה נמסר.

סיכומם של דברים, לא מצאתי כי יש להתערב בקביעת בית המשפט המחוזי ולפיה יש במסירת החומר המבוקש כדי להוות פגיעה בפרטיות לפי [סעיף 2\(9\) לחוק הגנת הפרטיות](#). משבאתי לידי מסקנה זו, הרי רשות החברות אינה רשאית כלל למסור בידי המערערת את המידע המבוקש, בהתאם לאיסור המוחלט שנוקט [סעיף 9\(א\)\(3\) לחוק הגנת הפרטיות](#). ואולם, בכך לא באנו אל סופה של דרך, שכן המחוקק הותיר פתח לפרסומו של מידע אותו נאסר על הרשות הציבורית לפרסם.

העניין הציבורי בגילוי המידע

29. [סעיף 17\(ד\) לחוק חופש המידע](#), המהווה את המסננת השלישית שמציג החוק, מורנו כי גם אם נמצא שמדובר במידע שלפי [סעיף 9](#) לחוק זה אין למסרו או שאין חובה למסרו, כבענייננו, עדיין נתונה לבית המשפט, אליו הוגשה עתירה מנהלית נגד החלטת הרשות שלא למסור המידע, סמכות להורות על מסירת המידע, בתנאים שבסעיף:

(ד) על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו הענין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין.

שיקול הדעת הנתון לבית המשפט האם להתיר מסירה של המידע חרף קיומו של טעם לאי-גילוי המידע הוא שיקול דעת רחב, כעולה מכך שהמחוקק הותיר לבית המשפט את האפשרות להורות על-פי "דעתו" על גילוי מידע גם לגבי עניינים רגישים מעצם טיבם אשר טמונה בהם פגיעה אפשרית בפרט או באינטרס הציבורי (סגל, בעמ' 251). בספרו סגל מציין כי לשון הסעיף מלמדת כי הביקורת השיפוטית לפיו רחבה מהיקף הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק (סגל, בעמ' 252). הנשיא ברק, במאמר פרי עטו, סבר כי הסעיף מאפשר לבית המשפט להורות על גילוי מידע שגילוי אינו מתחייב ברמה העקרונית ומעניק לו מעין היתר לשנות מהאיזונים של החוק אם העניין הציבורי בגילוי המידע עולה לדעתו על הטעם שבמניעת הגילוי (אהרן [ברק "חופש המידע ובית המשפט"](#) קרית המשפט ג 95, 103 - 104 (2003)). אף בפסיקה הובעה הדעה כי הסעיף מתיר לבית המשפט סמכות יוצאת דופן להמיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו ([ע"ם 10845/06](#) שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (לא פורסם, [פורסם בנבו], 11.11.08) בפסקה 64; עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 23).

אציין כי בעבר הותרה בצריך עיון השאלה האם הדיון שעורך בית המשפט לפי [סעיף 17\(ד\)](#) הוא דיון de novo (עניין המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 23; [עע"ם 1825/02 מדינת ישראל – משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות, א.ב.א., פ"ד נט\(3\) 726, 738](#) (2005)). ראו גם עמדתו של סגל, בעמ' 252, לפיה מדובר בדיון מחדש בהחלטת הרשות הציבורית). אין הדבר נדרש להכרעה בענייננו ומשכך לא אדרש אליו גם אני.

30. לשונו של [סעיף 17\(ד\) לחוק חופש המידע](#) מלמדת כי הפעלת שיקול דעתו של בית המשפט לפי סעיף זה מותנית בכך שגילוייו של המידע אינו אסור על-פי דין. רק אם איסור שכזה אינו קיים יש מקום לשקול את מסירת המידע חרף קיומו של טעם מהטעמים [שבסעיף 9 לחוק](#) לאי-מסירת המידע. בענייננו, בחינתו של [סעיף 17\(ד\) לחוק חופש המידע](#) מחייבת אותנו לסוב על עקבותינו ולשוב אל [חוק הגנת הפרטיות. סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות](#), מצוי [בפרק ד'](#) לחוק שעניינו "מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים". כותרתו של הסעיף "איסור על מסירת מידע" [ובסעיף-קטן \(א\)](#) שלו הוא מורה:

(א) מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה.

סעיף זה עוסק אפוא אף הוא, בנוסף [לחוק חופש המידע](#), במסירת מידע על-ידי גוף ציבורי. לא למותר לציין כי בהתאם [לסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות](#) ה"מידע" בו מדבר הסעיף עניינו ב"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו". על-פניו נראה כי הסעיף נוגע לפחות לחלק מהפרטים שעליהם יכולה החלטת הוועדה להתבסס ביחס לפסילת המועמד.

שאלת היחס בין הוראת [סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות](#) להוראות [חוק חופש המידע](#) היא שאלה נכבדת. הצדדים נדרשו לעניין זה בקצרה ואילו בית המשפט קמא כלל לא התייחס אליו. מדובר בשאלה שיש לה צדדים לכאן ולכאן. אם בסופו של יום גמרתי אומר שלא להידרש אליה, הרי זה מכיוון שהתוצאה המעשית אליה הגעתי אינה מצריכה את ההכרעה בשאלה זו – כפי שעוד יוסבר - והיא תחכה לעיתה.

31. ככלל, ההכרעה בעתירות ובערעורים לפי חוק חופש המידע לעולם אינה פשוטה באשר מתמודדים בה אינטרסים, זכויות ושיקולים שונים. כולם ראויים להישקל, כל אחד מהם "מושך" לכיוון אחר. מהם שתומכים במסירת המידע, ומהם שמבססים מסקנה הפוכה. תפקידו של בית המשפט הוא להכריע ידו של מי מהם על העליונה. "...מבחן האיזון שיופעל בכל מקרה צריך שיהא תואם את מהותם וחשיבותם של העקרונות המתמודדים, ואת מידת ההגנה שנבקש להעניק לכל עיקרון" (בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל – מחוז ירושלים (לא פורסם, [פורסם בנבו], 30.7.06) פסקה 50 וההפניות שם)).

הדברים נכונים גם למקרה שלפנינו בו ניצבת הזכות לקבלת מידע מרשויות הציבור ולמולה הזכות לפרטיות. הזכות לפרטיות נהנית, כאמור, ממעמד של זכות יסוד חוקתית. לעומתה, זכות הציבור לקבלת מידע מהרשות אינה מעוגנת אמנם מפורשות בחוק יסוד, אולם היא נתפסת כרכיב של חירות הביטוי שהוכרה כזכות חוקתית, וכאמצעי חיוני למימושה של זו האחרונה (עניין רשות המיסים, בפסקה 52; ע"ע 10845/06 הנ"ל, בפסקה 74; ע"ע 6013/04 הנ"ל, בפסקאות 11 - 12). שתי הזכויות אינן זכויות מוחלטות כי אם יחסיות. שתיהן מנויות על יסודותיו של המשטר הדמוקרטי ועל אדניה של חברה ליברלית ושוחרת חירות. עניין לנו אפוא באיזון אופקי בין זכויות אדם שוות מעמד. ביטוי של האיזון בין השתיים ב"מתן מרחב מחיה של זכות אחת לרעותה" (סגל, עמ' 184).

32. לאחר שעיינתי בטענות המערערת ושקלתי אותן שוב ושוב אל מול טענות המשיבות, באתי לידי מסקנה כי האינטרס הציבורי בגילוי המידע המבוקש גובר ועדיף על הפגיעה בפרטיותו של מועמד למשרת דירקטור בחברה ממשלתית אשר נפסל על-ידי הוועדה. במה דברים אמורים?

המערערת ניצבת בפנינו כשהיא אוחזת בידה את נס השקיפות והביקורת הציבורית על רשויות השלטון. אלה יוגשמו לשיטתה במלואן אך אם ימסרו לידיה גם שמותיהם של המועמדים שנפסלו. "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר" אמר בשעתו השופט ברנדייס בשבחן של הפתיחות והשקיפות בפעולות השלטון מול הפרט. בקשתה של המערערת היא להביא את אור השמש גם אל פעולתם של הוועדה ושל השר המציע.

כפי שהובהר, שקיפותו של המעשה המנהלי מאפשרת לציבור לבחון האם ההחלטה המנהלית עומדת באמות המידה המחייבות רשות ציבורית, לבקר את אופן הפעלת הסמכות ושיקול הדעת של הרשות הציבורית ואת התנהלותן של רשויות השלטון. שקיפותו של המינהל הציבורי ונגישותו של הציבור אל המידע שעמד בבסיס החלטת הרשות הם תנאי שאין בלתו לקיומה של ביקורת ציבורית מהותית על פעולותיהם של נבחרי הציבור ועובדיה. לשקיפות יש על כן תרומה לניקיון השירות הציבורי, להשתתפות של נורמות שלטוניות ראויות ושמירה על כללי מינהל תקין ולהבטחת איכותו של הליך קבלת ההחלטות ברשות הציבורית ושל ההחלטה לגופה.

33. על רקע זה יש לבחון את בקשתה של המערערת. הוועדה הוקמה כחלק מהמאבק ב"מגיפת" המינויים הפוליטיים שפשתה בדירקטוריוני החברות הממשלתיות. ככזו, הוועדה היא נדבך חשוב של המאבק בגילויים של שחיתות שלטונית ותרומתה להנחלת אמות מידה ראויות להתנהלות שלטונית ולשימוש בסמכות השלטונית, רבה. תרומתה של הוועדה הינה בעצם הבדיקה המקצועית והסינון שהיא עורכת, אשר מטרתם לבור את המוץ מהתבן ולאתר מבין המועמדים המוצעים את אלה אשר אין להם את כישורי הסף למשרת דירקטור. פעולת הוועדה הפכה את הליך המינוי למשרות בכירות בחברות הממשלתיות להליך מקצועי שאינו תלוי בגורמים פוליטיים. ואכן, הוועדה פועלת והמקרים בהם נפסלו מועמדים בשל אי-התקיימותם של תנאי הסף יעידו על-כך.

ואולם, העובדה שהוועדה פועלת ופוסלת את מי שאינו עומד בדרישות הסף לפי [חוק החברות](#) הממשלתיות אין משמעה כי התייתר הצורך בביקורת ציבורית על המינויים לדירקטוריוני חברות ממשלתיות. המשיבות צירפו לטיעוניהן את הטבלה שהועברה למערערת בעקבות פסק דינו של בית המשפט קמא ואשר מסכמת את נתוני 139 מקרים בהם נפסלו מועמדויות למשרות בחברות ממשלתיות בין התאריכים 1.3.01 – 23.5.04 (מרבית המועמדויות הן למשרת דירקטור, אולם הטבלה כוללת גם נתונים באשר למועמדים שנפסלו מתפקידי מנכ"ל ויושב-ראש של חברות ממשלתיות). עיון בטבלה מעלה כי הרוב הגורף של המועמדים נפסל בשל אי-עמידה בהוראת [סעיף 16א](#) לחוק החברות הממשלתיות (תנאי כשירות לכהונה באשר להשכלה וניסיון מקצועי) או בהוראת [סעיף 17א](#) לחוק זה (פסלות מטעמי זיקה כלכלית) וכן בשל היעדר כישורים מיוחדים בהתאם ל[סעיף 18ג](#) לחוק, כפי שמתבקש כאשר נמצא כי למועמד זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. מיעוטם של המקרים, כעולה מן הטבלה,

נפסלו בשל החשש לניגוד עניינים (לפי [סעיף 17\(א\)\(3\) לחוק החברות הממשלתיות](#)). המסקנה המתבקשת מנתונים אלו היא כי גם לאחר שהליך המינוי שופר והפך מקצועי ואובייקטיבי יותר, לא פסקו הניסיונות מלבצע מינויים בלתי ראויים לדירקטוריוני החברות הממשלתיות. במילים אחרות, הצורך לפעול נגד תופעת המינויים הבלתי-ראויים נותר בעינו וכך גם הצורך בעינו הפקוחה של הציבור על החלטותיהם של נבחרי הציבור ועובדיו לא נמוג.

34. כאמור, הביקורת שמבקשת המערערת להפעיל מכוונת חיציה אל שתי מטרות: השר האחראי על החברה הממשלתית, אשר המליץ על מינויו של המועמד למשרת דירקטור ומפעיל בכך סמכות שניתנה לו מכוח תפקידו; והוועדה, כגורם שבסמכותו לפסול מועמדים כאשר אלה אינם עומדים בתנאי הסף לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית. הוועדה, כגוף סטטוטורי המפעיל סמכות על-פי דין ראוי לה שתעמוד אף היא לביקורת הציבור, והדבר תואם את הרציונל שבבסיס פעולתה – הוצאת הליך המינויים מן המסתור והעלטה אל המרחב הציבורי המואר והגלוי. עוד אציין כי הסעד המבוקש בערעור קשור קשר הדוק לתכליות שבבסיס [חוק חופש המידע](#): אחת מתכליותיו המרכזיות של חוק חופש המידע היא כאמור מתן האפשרות להפעיל ביקורת יעילה ואפקטיבית על רשויות השלטון על דרך של שקיפות מרבית. אשר לוועדה - מטרת הקמתה של זו היתה כאמור להבטיח את שקיפותו של הליך המינויים של דירקטורים לחברות ממשלתיות בכדי להבטיח את ניקיון הליך המינויים, את תקינותו ואת התאמתם של הדירקטורים הנבחרים לתפקיד. דומה על-כן כי הן תכליתו של [חוק חופש המידע](#), הן התכליות שבבסיס עבודת הוועדה ואשר לגביה מתבקש גילוי המידע, נתונות באותו נתיב של שקיפות המעשה השלטוני כלפי הציבור, תואמות זו את זו ומזינות זו את זו. יחד עם זאת, הגם שהתנהלות הוועדה נתונה לביקורת ציבורית, מוקד של הביקורת הציבורית היה ועודנו אופן הפעלת שיקול הדעת של השר המציע. הוא שמביא את המועמד שנמצא בלתי כשיר לתפקיד בפני הוועדה, הוא שסבור כי המועמד ראוי לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית ולכן שיקול דעתו הוא שעומד בראש ובראשונה לביקורת הציבור.

35. פרסום שמותיהם של כלל המועמדים למשרת דירקטור בחברות הממשלתיות, אלה שמונו לצד אלה שנפסלו, יגביר את יעילותה של הביקורת הציבורית על החלטות השלטון בהקשר של מינויים בחברות הממשלתיות ויאפשר את מימושה המלא. הפרטים אותם הורה בית המשפט המחוזי למשיבות למסור למערערת מאפשרים לה לקיים

ביקורת על שיקול דעתו של השר הממנה. שהרי, אם ידוע לה מיהו השר אשר הציג את המועמד, מהי המשרה לגביה הוצגה המועמדות, ציון החברה הממשלתית בה מדובר, וכן נימוקי פסילתו של כל מועמד, בידה להסיק מסקנות שונות ביחס לאופן בו מפעיל השר המציע את הסמכות שניתנה לו. כך, נתונים אלה מאפשרים לעותרת לדעת מה היקף המינויים שהוצעו על-ידי אותו שר ונפסלו (שהרי בידה גם הנתונים אודות המועמדים שנבחרו). כן באפשרותה לעמוד על העילות שבעטיין נפסלה כל מועמדות. באופן זה באפשרותה להסיק מסקנות באשר לאופן בו מפעיל השר את סמכויותיו ואת שיקול דעתו. כך, אם יתחוויר למשל כי מספר מסוים של מועמדים לכהונה בחברה ממשלתית מסוימת, או אף במספר חברות ממשלתיות שתחת אחריותו של אותו שר, נפסלו ברובם על רקע של היעדר כישורי הסף הנדרשים, יש בכך כדי ללמד על שיקול דעתו של השר ועל האופן בו ממלא הוא את חובתו לפעול לטובת האינטרס הציבורי. גם מספרם של המינויים שנפסלו בהיעדר כישורים מיוחדים יש בו כדי ללמד על שיקול דעתו של השר. הפרטים שניתנו מאפשרים אם כן למערערת, ולציבור כולו, ביקורת שבמהותה היא ביקורת כמותית. סוג זה של ביקורת חשוב וחיוני, אולם אין להתעלם מכך כי היקפן ועומקן של המסקנות שניתן לגזור ממנו מוגבל.

אכן, התמונה שיוצרים הנתונים אותם הורה בית המשפט למסור לידי המערערת היא תמונה חלקית בלבד באשר להליכי המינוי בחברות הממשלתיות. היא מאפשרת למתבונן מן החוץ הסקת מסקנות המבוססות על נתונים מספריים בלבד. לטעמי, אי-חשיפת שמותיהם של המועמדים למשרת דירקטור שנפסלו על-ידי הוועדה אינה מאפשרת למערערת, או לכל גורם אחר בציבור, לקיים ביקורת איכותית ראויה על שיקול דעתו של השר המציע. כך למשל, קיים הבדל בין מצב בו יודע הציבור כי הוועדה פסלה מחמת היעדר כישורים מיוחדים את מועמדותו של אדם אלמוני שהוצע לתפקיד דירקטור על-ידי השר האחראי על אותה חברה ממשלתית, לבין מצב בו יודע הציבור כי הכישורים המיוחדים נדרשו מאותו מועמד מחמת שהוא קרוב משפחה של השר הממנה או של שר אחר משרי הממשלה; קיים הבדל בין מצב בו יודע לציבור כי מועמד פלמוני נפסל מחמת שאין לו השכלה מתאימה, לבין מצב בו יודע לו כי אותו מועמד הינו מקורב לפטרונו הפוליטי של השר הממנה; קיים הבדל בין מצב בו המידע שבידי הציבור הוא כי מועמד אנונימי נפסל מחמת שאין לו הניסיון המקצועי המתאים, לבין מצב בו יודע לו גם כי אותו מועמד הוא ממקורביו של השר הממנה או מקורב לגורמים בעלי כוח במרכז המפלגה של השר. במקרים מעין אלה שמו של המועמד שנפסל הוא בבחינת הפיסה החסרה להשלמת הפאזל, שבלעדיה לא ניתן יהא לבחון

באופן אמיתי את ההחלטה להציע את אותו מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית.

זאת ועוד, לחשיפת שמותיהם של המועמדים שנפסלו יש חשיבות גם בהיבט של ביקורת ציבורית על עבודת הוועדה. במצב בו ידועים שמותיהם של כלל המועמדים למשרת דירקטור בחברה ממשלתית, תוך שידוע מי היו המועמדים, מי המועמד שנבחר ומי המועמד שנפסל, מתאפשרת ביקורת ציבורית על עבודת הוועדה ועל שיקול הדעת שהפעילה באישור מועמדים כעומדים בתנאי הסף למשרת דירקטור או בפסילתם.

36. מכאן, חשיפת שמותיהם של המועמדים למשרת דירקטור אשר נפסלו על-ידי הוועדה היא חיונית בכדי שתוגשם הביקורת הציבורית במלואה. חשיפת שמות המועמדים שנפסלו לצד יתר הפרטים אותם הורה בית המשפט המחוזי להעביר למערערת, לרבות עילת הפסילה, תאפשר לציבור לעמוד על מלוא ההקשרים שיכול ועומדים מאחורי הצעת המועמד ומאחורי פסילתו. היא תאפשר לציבור לעמוד על המקרים בהם הפסילה נובעת אך מהערכה שונה של הוועדה את המועמד, כישוריו וזיקותיו, מכפי שהעריכוהו המועמד עצמו והשר המציע. היא תאפשר לציבור לעמוד גם על המקרים בהם הטעם להצעת המועמד שנפסל אינו ענייני. במילים אחרות, מלוא המידע האמור יתרום באופן משמעותי לאפשרותו של הציבור לבחון את שיקול הדעת שהופעל בהצעת המועמדות ובפסילתה. בפרט יאיר פרסום השם לצד עילת הפסילה על שיקוליו של השר המציע, על האופן בו עושה הוא שימוש בסמכות שניתנה בידו, על האופן בו ממלא הוא את חובתו לציבור, בנוסף לביקורת הציבורית על דרך פעולתה ושיקול דעתה של הוועדה.

אזכיר כי המונח "עניין ציבורי" לא הוגדר הגדרה חדה וברורה, הגם שהוא מופיע בחוקים שונים, לרבות [בסעיף 17\(ד\) לחוק חופש המידע](#). יחד עם זאת, מקובל כי "עניין ציבורי" קיים כאשר מדובר בעניין שפרסומו עשוי להביא תועלת לציבור, לגיבוש דעתו בעניינים ציבוריים ולשיפור אורחות חייו של הציבור (עניין ונטורה, בעמ' 826, וההפניות שם; [ע"א 1104/00 אפל נ' חסון, פ"ד נו\(2\) 607](#), פסקה 8 (2002)). דומני כי יקשה לחלוק על כך שעניין ציבורי שכזה מתקיים ביחס לפרסום שמות מועמדים לדירקטוריוני חברות ממשלתיות אשר נפסלו, מהטעמים שפורטו.

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, כמו-גם עיתונאים וכלי התקשורת, הם ערובה לקיומה של חברה מתקנת. 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 (וראו גם: עניין הוצאת עיתון הארץ, בעמ' 479). בחינת קיומו של העניין הציבורי בגילוי המידע ראוי שתיעשה גם תוך התחשבות בתפקידם החשוב של התקשורת ושל גורמים עצמאיים אחרים הממלאים תפקיד של בקרה וביקורת ציבורית, ואשר באמצעותם יכול גם הציבור כולו לקיים ביקורת זו.

37. תרומה נוספת שתהא להערכת הפרסום שמותיהם של מועמדים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות, לצד העילות שבעטיין נפסלו על-ידי הוועדה, הינה לצמצום הניסיונות להביא למינויים של מועמדים בלתי-מתאימים למשרות ציבוריות ולהטמעת נורמות שלטוניות ראויות. זאת, כיוון שעצם ידיעתו של השר המציע, כמו-גם של המועמדים עצמם, כי פסילת המועמדות כרוכה בפרסום שמו של המועמד, זהות השר שמינה אותו ועילת הפסילה, תחדד את החובה לשקול היטב את התאמתו של מועמד למשרה הציבורית לגביה נשקלת מועמדותו. בהיבט זה ניתן לצפות כי הפרסום יניא שרים מלהציע מועמדים שברור להם, או שיש להם יסוד להניח כי הם אינם עומדים בתנאי הכשירות. ייתכן שמהלך דומה יתקיים גם אצל המועמדים עצמם שיימנעו מהצגת מועמדות מקום שהם מבינים, ולו מעיון בשאלון למועמד, כי אין הם עומדים בתנאי הסף שבחוק. בהיבט זה יתרום הפרסום לניקונו של הליך המינויים, לחיזוק מחויבותם של השר לאינטרס הציבורי וליעילות עבודת הוועדה. הפרסום עשוי אף למנוע הפעלת לחצים על הוועדה למנות מועמד זה או אחר, ככל שייעשה ניסיון להפעיל לחץ שכזה.

אבהיר בהקשר זה, כי איני סבורה כי הרתעה הינה ממטרות [חוק חופש המידע](#).

יחד עם זאת, תכליתו המרכזית של החוק – מתן האפשרות המהותית לביקורת על רשויות השלטון וגופים ציבוריים – כרוכה מאליה במימד מרתיע. ככזו, הביקורת הציבורית יכולה לתרום להנחלתן של נורמות שלטוניות ראויות ולהקפדה על הוראות החוק ועל כללי מינהל תקין. חששם של נבחרים ציבוריים ועובדי ציבור כי תיחשף חריגה מהוראות החוק ומכללי מינהל תקין, החשש כי שימוש בלתי-הולם בסמכות שניתנה

להם ייחשף לעיני כל ויביא עמו ביקורת ציבורית, ויש שאף יאלצם לשאת באחריות על התנהלותם, יש לו אפקט מחנך. חשיפה שכזו מגבילה את אפשרות השימוש בתפקיד הציבורי לצרכיו האישיים, הפוליטיים או המפלגתיים של בעל התפקיד ותורמת לאיושן של משרות בגופים ציבוריים על-ידי אנשים המתאימים לתפקיד.

38. המערערת הדגישה בטיעונה כי לכל היותר תהא תוצאת הפרסום הרתעה של מועמדים שאינם ראויים מלהגיש את מועמדותם, בעוד שמועמדים ראויים לא יחששו כלל מהצגת מועמדות ביודעם כי אין בהם כל דופי והם ראויים לתפקיד. ככלל, טיעון זה סביר בעיני. נראה כי ברובם של המקרים מי אשר מעריך כי הוא עומד בתנאי הסף לכשירות למשרה אליה הוא מועמד, דבר עליו ניתן לעמוד מעיון בשאלון למועמד ומבירורים נוספים בנוגע למשרה בה מדובר, לא יימנע מהגשת מועמדות ביודעו כי שמם של מועמדים שנפסלו זוכה לפרסום. זאת, בעוד מי אשר חששו מהפרסום יניא אותו מהצגת המועמדות מודע ככל הנראה לכך שאינו עומד בתנאי הסף. יחד עם זאת, אין להתעלם גם מכך שייתכנו מקרים בהם אותו מועמד נדמה בעיני עצמו ובעיני השר הממנה כמי שיש לו הכישרים המתאימים, ואולי אף כישורים מיוחדים לביצוע התפקיד. לא ניתן לשלול מצב בו בתום לב הערכתם של השר והמועמד את נתוני המועמד שונה מהערכתה של הוועדה אותם. במצבים אלה יכולה הידיעה בדבר פרסום השם להניא מועמד להציג מועמדותו, אולם אני מעריכה שיהיה זה מיעוט המקרים בלבד.

סיכומה של נקודה זו הוא אפוא כי קיים עניין ציבורי דומיננטי ומשמעותי במתן האפשרות לביקורת מהותית של שיקול דעת השרים ושל הוועדה. ביקורת ציבורית מהותית ביחס למינויים בחברות ממשלתיות הנבדקים על-ידי הוועדה אינה מתאפשרת בלא פרסום שמם של המועמדים שנפסלו לצד עילת פסילתם ויתר הנתונים שכבר ניתנו למערערת.

39. ההכרעה בגדרו של [סעיף 17\(ד\) לחוק חופש המידע](#) מחייבת אותנו לבחון מה המשקל שראוי ליתן לאינטרס המוגן לפי [סעיף 9 לחוק](#) זה, בגינו נאסר או נמנע הפרסום, אל מול העניין הציבורי בגילוי המידע. בענייננו ניצבת אל מול האינטרס הציבורי בשקיפות ובתרבות שלטונית ראויה, אל מול חופש הביטוי והזכות למידע, הזכות לפרטיות. כפי שפורט לעיל, זכות יסוד חוקתית היא זו. ברם, להשקפתי, כאשר בוחנים את טיב הפגיעה בפרטיות שעלולה להיגרם מפרסום המידע ניתן להיווכח כי

מדובר בפגיעה שעל-פי רוב אינה קשה וככלל היא פחותה יחסית בחומרתה לעומת הפגיעה במימושן של חירות הביטוי והזכות למידע, אשר טמונה באי-הפרסום.

כאמור, פרסום שמו של מועמד שנפסל לצד עילת פסילתו יש בה כדי לפגוע בפרטיותו. כפי שצוין, משנדחתה או נפסלה מועמדותו של אדם לכהונה כדירקטור בחברה ממשלתית, שב הוא אל חייו כאזרח מן השורה. עליו להמשיך בחייו במסגרת המשפחתית, החברתית והמקצועית. עילות הפסילה שנקבעו [בחוק החברות הממשלתיות](#) נעוצות בחלקן הארי בעניינים המצויים בגדרה של הזכות לפרטיות: פרטים על אודות השכלתו של אדם, ניסיונו המקצועי וזיקות כלכליות, אישיות ואחרות שיש לו, מצויים כולם בגדר ענייני הפרטיים. פרסום פרטים אלה בהקשר של פסילת המועמדות יש עמו נופך שלילי מובהק. על כך יש להוסיף כי פרסום עילת הפסילה יכול לגרום למועמד שנפסל או נדחה מבוכה ועגמת נפש.

הטבלה שמסרו המשיבות לידי המערערת אינה כוללת אלא את עילת הפסילה לפי חוק לגבי כל מועמד, לצד שם החברה הממשלתית המשרד הממשלתי האחראי על אותה חברה והתפקיד לו הוצע המועמד. לא ניתן כל פירוט מעבר לכך ביחס לטעמי הפסילה אודות אותו מועמד. כך, מסומן בטבלה לגבי כל מועמד שנפסל האם לא אושרה מועמדותו בשל אי-עמידה בהוראת [סעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות](#) או היעדר כישורי סף אחרים; בשל היעדר כישורים מיוחדים בהתאם [לסעיף 18ג לחוק](#); או בשל החשש לניגוד עניינים בהתאם [לסעיף 17\(א\)\(3\) לחוק](#). זאת ועוד, הטבלה אינה מפרטת, למשל, בנוגע למועמד שנפסל לפי [סעיף 16א לחוק](#) האם נעדר הוא את הניסיון הנדרש או את ההשכלה הנדרשת. הטבלה אינה מפרטת, ולו בצמצום, מה טיב הזיקה הכלכלית שבעטיה נפסל המועמד או מה הבסיס לחשד כי ימצא בניגוד עניינים. כל שניתן לדלות מן הטבלה אפוא הוא ציון תמציתי ולקוני של עילת הפסילה מבלי שיצוין הבסיס העובדתי לעילת פסילה זו. במצב דברים זה קשה לסבור, לדעתי, כי ציון שמו של המועמד שנפסל לצד העילה החוקית בעטיה נפסלה מועמדותו פוגע פגיעה של ממש בפרטיות. אדגים: לו היה שמו של ראובן מתפרסם כמי שנפסלה מועמדותו לכהונת דירקטור בדירקטוריון חברה ממשלתית מסוימת מחמת שהוא אינו בעל תואר אקדמי, ניתן לומר ללא כל קושי כי יש בכך פגיעה בפרטיותו מעצם אובדן השליטה שלו על זרימת מידע בעניינו (והשוו: בירנהק המתייחס במאמרו ל"עקרון השליטה"; זאב [סגל "הזכות לפרטיות למול הזכות"](#) לדעת" עיוני משפט ט 175, 178 (תשמ"ג)).

ואולם, אלה אינם פני הדברים בעניינו, כאשר כל שיפורסם הוא שמו של ראובן לצד

העובדה שהוא לא נבחר לתפקיד מכיוון שהוא נעדר כישורים מיוחדים או בשל אי-עמידה בתנאי סף לפי [סעיף 16א](#) לחוק. במצב דברים זה אפשר שעצם הפרסום על דבר פסילת המועמדות יסב לראובן חוסר נוחות ואף מבוכה מסוימת, אך הפגיעה בפרטיותו אינה רבה.

40. אבהיר כי איני שוללת את האפשרות כי בנסיבות מסוימות לפרסום עילת הפסילה, ולו באופן לאקוני, לצד שמו של המועמד שנפסל, תהיה פגיעה רחבה יותר בו ובפרטיותו. כך למשל, ייתכן שפרסום לפיו מועמד למשרת דירקטור בחברה ממשלתית נפסל על-ידי הוועדה מחמת שאינו עומד בתנאי הסף יטביע עליו חותם שלילי ויפגע ביכולתו להתפרנס ולהמשיך להתפתח במישור המקצועי, שלא במסגרת החברה הממשלתית. בכל הכבוד, תרחיש מעין זה נראה לי פחות סביר. ראשית, כאמור, המידע הנלווה לפרסום הוא מצומצם עד מאוד. מעבר לכך, מדובר בפרסום שכמוהו יש רבים מדי יום בנוגע למינויים בשוק הפרטי – כאלה הם פרסום בדבר פיטורים או מינויים של בעלי משרות בכירות בסקטור הפרטי. איני רואה איזו פגיעה רחבה יותר תיגרם כאשר יוודע דבר הפסילה ביחס לחברה ממשלתית.

41. הזכות לפרטיות היא מאדניו של המשטר הדמוקרטי. היא יסוד מרכזי בקשר שבין אדם לחברה. היא מאפשרת לפרט לממש את האוטונומיה שלו ולהגדיר את מערכת יחסיו עם החברה. השתתפותו של הפרט בחברה, נכונותו לתפקד כפרט השומר על כללי החברה וחוקיה, כפרט הנכון להתערב ולתרום, מותנית בידיעתו כי נתון לו גם מרחב פרטי שבו עושה הוא כבשלו ושבידיו השליטה המלאה על הנעשה בו, כל עוד אין הדבר סותר את חוקיה המחייבים של החברה. יחד עם זאת, גם הזכות לפרטיות היא זכות יחסית (עניין פלוני, פסקה 9 לפסק דינו של הנשיא; [ע"פ 5026/97 גלעם נ' מדינת ישראל \(לא פורסם, \[פורסם בבנו\], 13.6.99\)](#); [ע"פ 1668/98 היועץ המשפטי לממשלה נ' נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, פ"ד נו\(1\) 625, 630 - 631 \(1998\)](#)). יחסיות זו באה לידי ביטוי עת מתמודדת הזכות לפרטיות מול זכות אחרת. במצב דברים זה נשקלת, בין היתר, חומרת הפגיעה בזכות לפרטיות כמו-גם בזכות למולה היא מתמודדת. העובדה שלחומרת הפגיעה יש חשיבות לצורך הכרעה ידה של מי מהזכויות תצא על העליונה משמעה כי ביחס לכל זכות – והזכות לפרטיות בכלל זה – קיים מדרג המבטא את חומרת הפגיעה בזכותה ועוצמתה.

כך גם ביחס לפגיעה בפרטיות. לא כל הפגיעות בפרטיות שוות הן. כל פגיעה בפרטיות נושאת עמה היקף אחר של הפקעת עניינו של הפרט מידיו. לכל פגיעה בפרטיות טיב ועומק אחרים. מידת ההגנה על הפרטיות – דהיינו, המשקל שיש ליתן לזכות לפרטיות – נגזרת לא רק מעצם מעמדה החוקתי של הזכות אלא גם מעומק הפגיעה בה ומטיבה. מדרג של פגיעה בפרטיות קיים גם במקרה שבפנינו. ניתן לסבור כי פרטים אודות השכלתו וניסיונו המקצועי של אדם, קשריו החברתיים וזיקותיו העסקיות-כלכליות מצויים בגרעין הקשה של מושג הפרטיות ולכן פרסומם בלא הסכמתו פוגע בפרטיותו. לעומת זאת, להשקפתי, יקשה לסבור כי פרסום שמו של אדם לצד העובדה שנפסלה מועמדותו למשרה ציבורית תוך ציון עילת הפסילה שהינה כללית בניסוחה, נושא עמו פגיעה זהה, וככלל אף לא פגיעה משמעותית בפרטיותו. זאת, שכן אין בכוחו של פרסום זה כדי לחשוף פרט אישי מובהק אודותיו של אותו אדם. הפרט העיקרי שנחשף באופן זה הוא עצם דבר הפסילה. יהיה מי שיסבור כי גם חשיפה של פרט זה יש בה כדי לפגוע, להביך ולגרום לחוסר-נוחות למי שממילא נפסל כבר. לכך יש להשיב, כי פרסום מעין זה כרוך בהצגת המועמדות למשרה ציבורית ועצם דבר פסילתו של אדם מכהונה למשרה ציבורית אינה מצויה במקום גבוה במדרג הפגיעות בפרטיות. בנוסף יש לזכור כי בהצגת מועמדות למשרה ציבורית מכניס עצמו המועמד לספירה הציבורית או המעין-ציבורית. לאחר שנפסלה מועמדותו שב הוא אמנם אל חייו הפרטיים, אך לא ככל שקשורים הדברים למועמדות שנטועה כולה במישור הציבורי.

סיכומה של נקודה זו, גם אם פרסום שמו של המועמד שנפסל לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, לצד עילת הפסילה, יש בו משום פגיעה מסוימת בפרטיותו, אין זו אלא פגיעה קלה יחסית שאינה חושפת פרטים שהם בליבו של מושג הפרטיות.

42. כאמור, [סעיף 17\(ד\)](#) לחוק [חופש המידע](#) מבטא את הכרת המחוקק בכך שיהיו מקרים בהם העניין הציבורי בגילוי המידע יהא כה משמעותי עד כי הוא יגבר על זכויות ואינטרסים ראשוניים במעלה, המנויים [בסעיף 9](#) לחוק זה. כזה הוא לטעמי המקרה שבפנינו. הביקורת הציבורית ביחס למינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות יש לה חשיבות עצומה בכדי למגר תופעה זו שפגיעתה באושיות השלטון בישראל קשה. במצב בו הפגיעה בפרטיות היא כה קלה, כבענייננו, ועיקרה במבוכה או בחוסר נוחות שעשוי להיגרם למועמד מעצם היוודע דבר פסילתה של מועמדותו, אני סבורה כי יש לקבוע כי

העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף לאין שיעור על הגנת שוליה של הזכות לפרטיות שעלולים להיפגע.

אני סבורה אם כן כי על המשיבות למסור גם את פרטיהם של מועמדים שנפסלו מכהונת דירקטור בחברה ממשלתית לצד עילת הפסילה ויתר הפרטים הרלוונטיים. יחד עם זאת, לטעמי, לא ניתן להתעלם מכך שאותם מועמדים שמועמדותם נפסלה באותו פרק הזמן לגביו ביקשה המערערת את המידע, לא הועמדו על האפשרות כי שמם יפורסם כמי שנפסלה מועמדותם. הדבר עולה בבירור גם מנוסח ההודעה בפתח השאלון למועמד שהוזכר לעיל. אי-מודעות זו מקרינה על מידת הפגיעה בפרטיות שתיגרם לאותם מועמדים מעצם הפרסום. לפיכך, אם תתקבל עמדתך, אציע לחבריי כי המשיבות תחויבנה למסור פרטים אלה מכאן ואילך, בעוד פרטיהם של מועמדים לכהונה בחברות ממשלתיות אשר נפסלו כבר בעבר לא יימסרו. מוצע, כי רשות החברות תיידע את המועמדים לכהונת דירקטור, במסגרת ההודעה הכלולה ממילא בשאלון, גם בדבר האפשרות של פרסום שמם לצד עילת הפסילה, אם יתבקש הדבר.

משזו עמדתי ולפיה המועמדים יועמדו מעתה ואילך על כך שבהצגת המועמדות מסכימים הם לפרסום פרטיהם כאמור, לא מצאתי, כאמור, להידרש לשאלת היחס בין [סעיף 17\(ד\) לחוק חופש המידע](#) לבין [סעיף 23ב לחוק הגנת הפרטיות](#).

43. למעלה מן הנדרש אבקש להתייחס לטענת המערערת כי יש חשיבות לפרסום שמותיהם של מועמדים שנפסלו בכדי למנוע מצב בו מועמד שנפסל בעבר שב ומוצע לאותו תפקיד או לתפקידים דומים.

החשש לחזרתם של מועמדים שנפסלו ב"דלת האחורית" אכן אינו נראה תלוש מן המציאות. יחד עם זאת, העובדה שמועמד נפסל בעבר אינה מלמדת בהכרח כי הוא פסול לכל תפקיד ציבורי אליו יוצע מעתה ועד עולם. ההחלטה בעניין זה מצריכה בחינתם של נתונים שונים כנתוני המועמד ואופי התפקיד לגביו נשקלת מועמדותו, ולכן יש לקבלה בכל מקרה לגופו ועל-פי נתוני ההווה. כך, ייתכן שחלוף הזמן יביא לשינוי בהערכת הוועדה את ניסיונו של המועמד או שבזמן שחלף הוא רכש השכלה מתאימה שהיעדרה הביא לפסילתו בעבר. כך, ייתכן שזיקה כלכלית שהתקיימה בעבר אינה מתקיימת עוד במועמד או שאינה קיימת ביחס לחברה אחרת שלכהונה בה הוא מוצע. כמובן, ככל שעילת הפסילה נעוצה בזיקה אישית, עסקית או פוליטית של

המועמד אזי יש מקום לחשד מוגבר במועמד, בין אם הוא מוצע פעם נוספת על-ידי אותו שר ובין אם על-ידי שר אחר. במצב זה ברי כי הפרסום יקשה על התנהלות פסולה של ניסיון חוזר ונשנה למנות מי שנמצא בלתי-כשיר לתפקיד. ואולם, גם למעט במקרים של חוסר כשירות קיצונית, לא ניתן לומר כי נסגרה בפני אותו מועמד הדלת לכהונה ציבורית, אלא שמועמדותו ראוי לה שתיבחן בקפידה ובזהירות המתבקשות.

ישנה חשיבות רבה לכך שהוועדה תהא מודעת לכך שהמועמד שבפניה הוצע בעבר לכהונה ציבורית ונפסל או נדחה, וכן תהא מודעת לעילת הפסילה. ואולם, מטעם זה בלבד לא הייתי מורה על פרסום הפרטים המבוקשים על-ידי המערערת. לשם כך אין זה נדרש כי יפורסם שמו של המועמד לצד עילת הפסילה, אלא די בכך שהוא יידרש להשיב בטפסי הצגת המועמדות האם היה מועמד בעבר לכהונה בחברה ציבורית, ואם נפסל או נדחה, מה היו טעמי הדחיה או הפסילה. אפשרות אחרת היא כי הבדיקה ברשות החברות הממשלתיות תכלול גם בדיקה – שבעידן המחשוב תיעשה ודאי על נקלה – האם מדובר ב"שחקן חוזר".

44. במאמר מוסגר אציין, כי פרסום שמו של אדם לצד העובדה שנפסלה מועמדותו למשרה ציבורית יש בו לכאורה כדי לפגוע בשמו הטוב של המועמד. יחד עם זאת, כידוע, ההגנה על שמו הטוב של אדם אינה מתכליותו של [חוק הגנת הפרטיות \(רע"פ 9818/01 ביטון נ' סולטן, פ"ד נט, \(6\) 554, 584 \(2005\)\)](#). לפיכך גם לא כל פגיעה בשם הטוב מביאה בהכרח גם לפגיעה בזכות לפרטיות (והשוו: [ע"א 4963/07 הנ"ל](#)). כשלעצמי, אני סבורה כי פעמים רבות הפגיעה בפרטיות כרוכה בעבותות בפגיעה בשם הטוב ובזכות לכבוד עד כי יקשה להפרידן זו מזו. שאלה שעשויה להתעורר הינה האם מסירת המידע המבוקש בענייננו עלולה לפגוע בשמם הטוב של המועמדים שנפסלו, האם פגיעה שכזו יכולה לעלות בפני עצמה כדי פגיעה בפרטיות ומה היקף ההגנה על פגיעה שכזו, במידה שהיא מתקיימת, במסגרת בקשה לפי [חוק חופש המידע](#). מדובר בשאלות מורכבות. יחד עם זאת, הצדדים לא העמידו שאלות אלה להכרעה והן נזכרו אך בלשון רפה ובעקיפין. משכך, ומאחר שאני סבורה כי ככלל בענייננו הפגיעה בשם הטוב אינה עולה על הפגיעה בפרטיותו של המועמד, שאף היא אינה חמורה, לא ראיתי להידרש לעניין זה ולהכריע בו (ראו גם עניין רשות המיסים, פסקה 42).

הערות משלימות

45. חשיפת מידע הכולל פרטים אישיים המצויים בידיה של רשות ציבורית נדונה לא אחת בפסיקה. כך, למשל, [בבג"ץ 2283/07](#) הנ"ל נדונה עתירה בגדרה נתקף כלל 15 ל**כללי השפיטה** (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), תשמ"ד – 1984 והתבקש ביטולו ופרסום תכני דיוניה של הוועדה. בעניין זה נקבע כי [חוק חופש המידע](#) אינו חל על הוועדה לבחירת שופטים, הגם שזו מחויבת לפעול ברוחו. העיקר לענייננו הוא כי בפסק דין זה נקבע כי דיוניה של הוועדה לבחירת שופטים נוגעים לעניינים שחשיפתם עלולה, מעצם טבעם, לפגוע בפרטיותם של המועמדים ועל כן אין מקום לפרסום שהתבקש. אני רואה הבדל משמעותי בין המקרה הנוכחי לעניינה של הוועדה לבחירת שופטים.

ראשית, בהתייחס לדיוני הוועדה לבחירת שופטים נקבע כלל סודיות – הוא כלל 15 האמור. כלל זה מאזן בין ההגנה על צנעת הפרט לבין האינטרס הציבורי בקבלת מידע אודות דיוני הוועדה לבחירת שופטים (והשוו גם: [בבג"ץ 2365/08](#) אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' [הוועדה למינוי דיינים](#) (לא פורסם, [פורסם בבנו], 5.2.09)). [חוק החברות הממשלתיות](#) אינו כולל הוראה מקבילה או דומה בהתייחס לדיוני הוועדה לבדיקת מינויים בחברות הממשלתיות.

שנית, הוועדה לבחירת שופטים היא ועדה ממנה. היא מקבלת בהצבעתה החלטה בענייניו של מועמד. לשם כך מובא בפניה מידע ממקורות רבים ושונים המתייחסים להיבטים מקצועיים ואישיים של המועמד. כפי שהובהר [בבג"ץ 2283/07](#) הנ"ל, מידע זה כולל בדרך כלל גם נתונים באשר להתנהלותו של המועמד, לאישיותו ואף לעניינים הנוגעים לצנעת חייו. אין מקום לספק כי עניינים אלה מצויים בליבת הזכות לפרטיות. לעומת זאת, הוועדה לבדיקת מינויים לפי [חוק החברות הממשלתיות](#) אינה וועדה ממנה. הוועדה מוסמכת לקבוע האם מתקיימים במועמד תנאי הכשירות לכהונה שהם בגדר תנאי סף ובהמשך מוסמכת היא ליתן המלצתה בפני השר. החלטתה של הוועדה באשר להתקיימותם של תנאי הסף במועמד מתקבלת על בסיס השאלון שמילא המועמד ועל חוות הדעת שניתנו בהתבסס על שאלון זה. תנאי הסף נוגעים אמנם לפרטים אישיים של המועמד כגון שמו, פרטי השכלתו וניסיונו המקצועי, אך אין הם נוגעים ככלל לעניינים שבצנעת הפרט. ממילא סביר על כן כי עניינים שכאלה לא יתעוררו בפני הוועדה. בנוסף, המערערת הבהירה כי ככל שאכן יתעורר מקרה בו חשיפת שמו של המועמד לצד עילת פסילתו תביא לחשיפת פרטים שבצנעת חייו, ולא יהיה לעניין זה נגיעה לציבור, היא לא תעמוד על הפרסום.

שלישית, העובדה שהוועדה לבחירת שופטים היא וועדה ממנה ולשם מילוי תפקידה דנה גם בעניינים המצויים בליבתו של מושג הפרטיות ביחס לאותו מועמד ולהערכתם של חברי הוועדה את התאמתו לתפקיד (נושאים דוגמת מזגו השיפוטי של המועמד, טוהר מידותיו, הערכת רמתו המקצועית ועוד), מחייבת כי חבריה יחשו חופשיים להתבטא ביחס לכל מועמדות ולהציג את טעמיהם לתמיכה במועמד או לפסילתו. התבטאות חופשית שכזו לא תתקיים, כך נראה, אם יידעו כי עמדותיהם תתפרסמה. לעומת זאת, בענייננו בודקת הוועדה התקיימותן של עילות סף מוגדרות וברורות והפרסום מתמצה לנקיבת עילת הפסילה באופן לקוני ותמציתי. הא ותו לא. מכן, ביחס לוועדה לבדיקת מינויים לא קיים חשש מקביל כי הפרסום יפגע בעבודת הוועדה. ייתכן אף כי ההיפך הגמור הוא הנכון.

סיכומו של עניין, אני סבורה כי קיים הבדל מהותי בין דיוניה של הוועדה לבחירת שופטים לדיוניה של הוועדה לבדיקת מינויים לפי [חוק החברות הממשלתיות](#).

סיכום

46. העניין הציבורי שבפרסום שמם של מועמדים למשרת דירקטור בחברות ממשלתיות אשר נפסלו על-ידי הוועדה, לצד עילת הפסילה, פרטי המשרה לגביה הוצגה המועמדות ופרטי החברה הממשלתית בה מדובר, גובר על משקלה של הפגיעה בפרטיות הכרוכה בפרסום שכזה. משכך, אציע לחבריי לקבל את הערעור ולהורות כי מעתה ואילך יהא על המשיבות למסור, על-פי דרישה, את שמותיהם של המועמדים למשרת דירקטור בחברות ממשלתיות אשר נפסלו על-ידי הוועדה, כשלגבי כל מועמד תצוין גם המשרה אליה היה מועמד, העילה שבעטייה נפסלה מועמדותו, החברה הממשלתית הרלוונטית והמשרד הממשלתי הממונה על ענייניה של אותה חברה ממשלתית. יובהר כי הוראה זו תחול אך ורק ביחס למועמדים אשר הציגו מועמדותם למשרת דירקטור בחברה ממשלתית לאחר פרסום פסק דין זה. כמובן ככל שהמשיבות תסבורנה כי במקרה מסוים מסירת הפרטים תביא לפגיעה בצנעת חייו של מי מהמועמדים, היא תודיע לגורם המבקש את המידע כי לא ניתן למסור המידע באותו מקרה מסוים בשל חשש לפגיעה בצנעת הפרט.

לו תישמע דעתי, אציע לחבריי לקבל את הערעור על-פי המתווה שפורט לעיל.

המשיבות תישאנה בשכר טרחת עורכי דינה של המערערת בסך 10,000 ₪, ובהוצאות משפט.

ש ו פ ו ת

השופט א' א' לוי:

אני מסכים לפסק-דינה של חברתי, השופטת ארבל. ככל שהפכתי בדבר, התקשיתי אף אני לעמוד על פשרן של ההוראות הקבועות [בסעיפים 9\(א\)\(3\)](#) ו-[17\(ד\)](#) [לחוק חופש המידע](#), התשנ"ח-1998 ו-[23ב\(א\)](#) [לחוק הגנת הפרטיות](#), התשמ"א-1981, כשהן נקראות בצוותא-חדא ובנסיבותיו של מקרה כמו זה שבפנינו. אולם, היות שדומני כי ממילא יוביל פירושם של ההסדרים שבחוקים אלה להכרעה בין הערכים המתחרים שבבסיסם על יסוד נוסחת איזון ושקילה מעין זו הקבועה [בסעיף 17\(ד\)](#) הנ"ל, והואיל והסוגיה לא לובנה בטיעוני הצדדים בפנינו, ובפרט לנוכח התוצאה אליה הגיעה חברתי ולפיה מסירת המידע תיעשה, להבא, בכפוף להסכמה מוקדמת של המועמד, מקובלת עלי מסקנתה של חברתי ולפיה תונח שאלה זו לעתה.

ש ו פ ו ת

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ו ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

ניתן היום, כ"ה באייר תשס"ט (19.5.09).

א' א' לוי 9341/05-54678313

ש ו פ ו ת

ש ו פ ו ת

ש ו פ ו ת

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05093410_B06.doc עכ
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)