

משפט חוקתי זכויות חוקתיות - חופש המידע	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998	תאריך: כ' תמוז התשס"ג, 20 יולי 2003 מספר הנחיה: 3.1000 (90.024)

חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998

1. חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 (להלן - החוק), נועד להסדיר את הזכות לקבל מידע מאת רשויות השלטון. התפיסה שביסוד החוק היא שהמידע שבידי רשויות השלטון הוא נכס של האזרחים אשר הרשויות מחזיקות אותו בנאמנות עבורן. לפיכך, מחובתן של הרשויות לאפשר לציבור גישה למידע, בכפוף לסיבות מיוחדות המצדיקות חסיון.
2. החוק לא המציא את הזכות למידע יש מאין. הזכות היתה קיימת מכוח פסיקתו של בג"צ גם לפני חקיקתו של החוק. הפסיקה עמדה בהרחבה על הרציונל שביסודה של הזכות למידע, כפועל יוצא של חופש הביטוי וכתנאי להבטחת מימושו ומימוש זכויות פוליטיות אחרות, כאמצעי לאפשר לאזרח לקבל החלטות רציונליות וככלי לביקורת של האזרח על השלטון (ראו בג"צ 4-1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353).
3. החוק לא נועד למצות את הזכות למידע. כעולה מן הרציונל שביסוד הפסיקה שקדמה לחוק וככתוב במבוא לדברי ההסבר להצעת החוק (הצ"ח התשנ"ז, 397), אין לפרשו כשולל את הזכות לתת ולקבל מידע גם מעבר לדלת אמותיו.
- כמו כן, השאיר החוק בעינם את כל ההסדרים הספציפיים בעניין מתן מידע בחיקוקים אחרים - הן המתירים, הן האוסרים והן המסדירים באופן אחר גילוי או מסירה של מידע (ראו סעיף 18 לחוק). עם זאת, ראוי שחקיקתו של החוק תשפיע על פרשנותם של אותם הסדרים.
4. החוק פותח בהצהרה על זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע (ודוק: לא רק לעיין במידע). הוא מונה את הרשויות הציבוריות הכפופות לחוק ואת אלו שניתן להכפיף לחוק באמצעות צווים. רשויות מסוימות הוצאו מתחולתו של החוק כאמור בסעיף 14, וההוצאה מתחולה חלה גם על כל מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידיהן. בה"פ (ת"א) 10787/99 דפאן אהרון נ' נכסי ח.ג. אראל בע"מ (מינהלי, התשס"א 357) קבע בית-המשפט המחוזי, מפי השופטת פלפל, כי החוק חל גם על חברות פרטיות, אשר קשרו הסכם לפעול מטעם או בשם רשות ציבורית. לפיכך, גם תפקידים שרשויות ציבוריות ימלאו באמצעות קבלנים וגופים פרטיים, יהיו נתונים לכלליו של חוק חופש המידע. סוגיה זו נדונה גם בבית-המשפט העליון. נקבע, כי בהעדר טעמים מיוחדים שבכוחם להצדיק מסקנה אחרת, הציבור זכאי לקבל מידע על תנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי. גוף עסקי הבוחר להתקשר עם רשות ציבורית יראו אותו כיודע ומסכים, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק, לכך שהמידע הכרוך בהתקשרותו פתוח לעיון הציבור.

(ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם בע"מ נ' לירן ומינהל מקרקעי ישראל, נו(5) 817)

5. הזכות למידע משתרעת רק על מידע המצוי בידי הרשויות הציבוריות, ואין הוא מטיל חובה פוזיטיבית על הרשות להכין מידע במיוחד עבור מבקש המידע, כגון, סטטיסטיקות, פילוחים או עיבודים אחרים, שהרשות אינה מכינה לצרכי עצמה. (ראו הגדרת "מידע" בסעיף 2 לחוק וכן סעיף 7(ה)).

כפי שנקבע בפסק-דין דפאן (הנזכר לעיל) הזכות למידע צריכה להיות מיושמת באופן אפקטיבי. אין חובה על הרשות לעבד את החומר לצרכיו של כל עותר ועותר, אבל עליה להעמידו בצורה שניתן יהיה להתמצא בו באופן סביר. לכן על מנת לעמוד בדרישות מסירת המידע על-פי החוק, לא די בהפניה כללית אל החומר, אלא המינימום הנדרש הוא הפניה לאינדקס באמצעותו ניתן יהיה למצוא את המידע.

6. החוק קובע הוראות אופרטיביות לגבי מידע שרשויות ציבוריות צריכות מיוזמתן להעמיד לרשות הציבור, ובכלל זה רשימת הרשויות הציבוריות שעל הממשלה לפרסם, דו"ח תקופתי לכל רשות ציבורית והעמדה לעיון של ההנחיות המינהליות הכתובות על-פיהן פועלת הרשות הציבורית, שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

7. לצד מתן מידע יזום, מחייב החוק את הרשויות הציבוריות לתת מידע בתגובה לבקשות המתקבלות מן הציבור, וזאת בהתאם להליכים ולוחות הזמנים שנקבעו בחוק. במסגרת הליכים אלה על הרשות הציבורית גם להגן על זכויותיו של צד שלישי, שהמידע הוא על אודותיו ועלול להיפגע כתוצאה ממתן המידע (סעיף 13 לחוק). חשוב להדגיש כי אין חובה לנמק את עניינו של הפונה במידע וזאת מתוך התפיסה האמורה לפיה המידע הוא נכס של הציבור. גבולותיו של מתן המידע מעוגנים איפוא בעיקרו של דבר במהות המידע המבוקש ולא במיהות המבקש.

8. על דחיית בקשה למידע ועל החלטה לדחות התנגדות של צד שלישי למתן מידע רשאי המבקש או הצד השלישי, לפי העניין, לעתור לבית-המשפט המחוזי. בית-המשפט ישקול את מאזן השיקולים בכל מקרה, ורשאי הוא, אפילו אם מתקיימת עילה לדחייתה של בקשה למידע, להורות על מתן מידע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה (סעיף 17(ד) לחוק).

9. העילות לדחיית הבקשות למידע יכולות להיות נעוצות בשיקולים שאינם קשורים לתכנון של המידע, כגון שהטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, או שלא ניתן לאתר את המידע לאחר נקיטת אמצעים סבירים (סעיף 8 לחוק). יש להניח כי מידת הסבירות בהקשר זה תתפרש על-ידי בית-המשפט תוך מתן משקל ראוי לחשיבותו של חופש המידע.

10. עלילות הסירוב הנוגעות לתכנון של המידע המבוקש נחלקות לשתי קטגוריות - המקרים בהם אסור לרשות למסור מידע (סעיף 9(א)) והמקרים בהם אין היא חייבת למסור מידע (סעיף 9(ב)).

כפי שנקבע בת"א (ת"א) 2060/99 לשכת עורכי-הדין נ' שר המשפטים, פס"מ התשנ"ח(3) 385, קיימת אבחנה בהיקף שיקול הדעת בין שתי הקטיגוריות. לעניין הקטיגוריה הראשונה - מידע שלרשות אסור לגלות - כל שעל הרשות לעשות, הוא לבחון שהמידע הרלוונטי אכן נכנס לגדר הסוג האמור. לעניין הקטיגוריה השניה - מידע שהרשות אינה חייבת לגלותו - על הרשות לבצע איזון בין האינטרסים. עליה לבחון האם האינטרס שמאחורי דרישת הגילוי אינו בעל ערך עדיף על האינטרס לחיסוי.

(א) בין המקרים בקטגוריה הראשונה, נמנה גם מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, ולעניין זה מפנה חוק חופש המידע לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981, על כל הגנותיו וסייגיו המפורטים בו.

(ב) בין המקרים בקטגוריה השניה, יש לייחד התייחסות למידע בדבר דיונים פנימיים, התייעצויות פנימיות וחוות דעת, טיוטות, עצות או המלצות שניתנו לקראת קבלתה של החלטה (סעיף 9(ב)(4) לחוק). לסייג זה יש חשיבות מעשית רבה כדי להגן על יכולתה של רשות ציבורית לקבל החלטות טובות יותר ושקולות יותר לאחר התייעצות וליבון וגיבוש דעת, ללא חשש מחשיפת דברים בשלב בוסר לציבור. יחד עם זאת אין סייג זה פוטר את הרשות הציבורית מחובת הנמקה של ממש. בת"א (ת"א) 2060/99 לשכת עורכי-הדין נ' שר המשפטים (הנזכר לעיל) קיבל השופט מודריק את העתירה וחייב את שר המשפטים לגלות את הפרוטוקולים של ועדה מייעצת לשר המשפטים בעניין תקנות סדר הדין האזרחי (ועדת וינוגרד), וזאת תוך השמטת שמות הדוברים. בתוקף סמכותו לפי סעיף 17(ד) קבע בית-המשפט כי העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על אינטרס החיסוי במקרה זה. על פסק-דין זה הוגש ערעור (ע"א 500/00 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פ"ד נה(3) 453), אך אין בפסק-דינו של בית-המשפט העליון התייחסות נוספת לסוגיה. ברי, כי לאור האמור בפסק-הדין ייטיבו רשויות ציבוריות לעשות אם יפרסמו מסמך מסקנות והמלצות, בו יינתן ביטוי למכלול השקולים, ולא יסתפקו בפרסום החלטתן הסופית בלבד. במקרה זה קל יהיה יותר להגן על אי מסירת הפרוטוקולים הפנימיים.

(ג) ייתכן, ויש מקום לאבחנה נוספת לעניין דיונים פנימיים, והיא בין החלק העובדתי עליו מתבססים הדיונים הפנימיים (החלק האובייקטיבי) לבין החלק אשר מכיל הערכות, ניתוח העובדות והסקת המסקנות (החלק הסובייקטיבי). נראה כי אין חולק כי החסיון חל על החלק הסובייקטיבי, אולם ייתכן ולגבי החלק האובייקטיבי תיקבע חובת גילוי. רמז לאבחנה זו ניתן למצוא ברע"א 1412/94 הסתדרות מדיציניית הדסה נ' עפרה גלעד, פ"ד מט(2) 515, 525.

בית-המשפט העליון טרם נדרש לשאלת מסירת מידע מתוך דיונים פנימיים. בבתי-המשפט המחוזיים ניתנו עד כה מספר פסקי-דין. בה"פ (נצרת) 110/00 זוהיר נ' המוסד לביטוח לאומי, תק-מח 2001(3) 122, הורה בית-המשפט למסור לעותר את המידע הכלול בדין וחשבון אודות

ממצאי ביקורת פנימית שנערכה בסניף המוסד לביטוח לאומי בנצרת, תוך השמטת שמות חלק מן המעורבים. בהמ' (ת"א) 3662/00 עתון "הארץ" נ' המשרד לענייני דתות, ואח', מיום 2.3.00 (לא פורסם), הורה בית-המשפט למסור לעותר דו"ח בדיקה מיוחדת שנערכה במשרד ובעת"מ (י-ם) 295/01 עתון "הארץ" נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות, ואח', תק-מח 2002(2) 445 התקבלה עתירת העתון לקבל את כל הפרוטוקולים של דיוני הועדה הציבורית להרחבת סל התרופות.

לעומת זאת, בה"פ (ת"א) 1635/00 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים, ואח', (מינהלי התשס"א 938), סירב בית-המשפט לקבל את העתירה לחשיפת חוות-דעתה של פרקליטת המדינה בנוגע לתיק החקירה שהתנהלה נגד ראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו. בית-המשפט קבע כי:

"חשיפה של מידע חלקי בדבר ההתייעצויות והתדיינות פנימיות בפרקליטות לקראת קבלת ההחלטות הסופית, תוך התעלמות או אי גילוי דעות או המלצות אחרות ושונות מאלה שיחשפו - תפגע במעמדה של מערכת אכיפת החוק בכללותה ובמיוחד במעמדן האובייקטיבי המיוחד ובאמינותן של רשויות התביעה הכללית בעיני הציבור".

על פסק-דין זה הוגש ערעור לבית-המשפט העליון, המצוי בירור. יצוין, כי עמדת המדינה היא שככלל אין למסור דו"חות ביקורת פנימית, בשל חשש מפגיעה בעבודת הביקורת הפנימית (ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.2301 "ועדות בירור פנימיות", פרק ג').

11. מכוח חוק חופש המידע נקבעו אגרות על בקשות למידע, על הטיפול בהן ועל הפקת המידע. במספר מקרים נשאלנו באשר לחובה לגבות את האגרות, במקום בו על-פי הפרקטיקה הנוהגת ערב כניסתו לתוקף של החוק, היה נהוג למוסרו לציבור ללא תשלום. המנהל הציבורי על זרועותיו מוסר במסגרת תפקידו מידי יום מידע לציבור בהיקף עצום. לא כל פניה נעשית במסגרת חוק חופש המידע, אשר כאמור לא נועד למצות את הזכות למידע. ממטרתו ומן הרקע לחקיקתו, המצביעים על מגמתו להרחיב ולא לצמצם את היקף זרימת המידע, עולה כי אין לפרש את החוק ככזה השולל דרכים אחרות לקבלת מידע. לפיכך גם אם נוסח החוק והתקנות בעניין אגרה מלמדים על חובת גביה בבקשות לפי החוק, ועל כך שאין הרשות רשאית לוותר על גבייתה של האגרה, הרי שמאחר שההליך לפי חוק חופש המידע אינו בלעדי, ניתן להשיג מידע גם בהליכים אחרים, אשר אינם מחייבים אגרה. מידע שהיה נהוג איפוא למוסרו באופן שוטף, יש להמשיך למסרו, ואין לפרש את החוק כמטיל אגרה על מידע שהיה נמסר קודם לחקיקתו בחינם.