

מכון ירושלים לחקר ישראל  
המרכז למדיניות סביבתית  
מייסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

## **חוק חופש המידע**

**עקרונות, מגמות ביצוע, שפיטה והיבט סביבתי**

**ליאת גולן**

**תשס"ז, 2007**

פרסומי המרכז למדיניות סביבתית מס' 26

**חוק חופש המידע**  
**עקרונות, מגמות ביצוע, שפיטה והיבט סביבתי**  
**ליאת גולן**

**The Freedom of Information Law**  
**Liat Golan**

עריכת לשון: ורדה בריוסף

הבאה לדפוס: חמוטל אפל

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צירלס ה' רבסון, ניו-יורק  
הדברים הנאמרים הם על דעת המחברת בלבד

ISSN 033-8681

© 2007, מכון ירושלים לחקר ישראל  
בית חי אלישר  
רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

הדפסה: דפוס "אחוה" בע"מ, ירושלים

## תוכן עניינים

5	..... על המחברת
5	..... תודות
7	..... פתח דבר
9	..... רקע
	<b>חוק חופש המידע ומרכיביו</b>
11	..... עקרונות החוק
16	..... הגורמים הפועלים במסגרת החוק
17	..... אגרה
18	..... פרסום יזום של מידע
21	..... פעילות הרשויות על פי החוק ופעילותם של בתי המשפט
22	..... החוק ברשות המבצעת
26	..... ניתוח תשובות משרדי הממשלה
27	..... הערות על תגובת משרדי הממשלה כקבוצה ועל המשמעות לגבי החוק ..
28	..... יישום החוק ברשויות בעניינים סביבתיים
31	..... סקירת מגמות בפסיקה
36	..... התוצאות המיידיות של חוק חופש המידע
39	..... <b>המלצות</b>
43	..... <b>נספח א – נוסח הפנייה למשרדים</b>
45	..... <b>נספח ב – סיכום פסקי דין מרכזיים בנושא חוק חופש המידע</b>
iii	.....Preface
iii	..... Background
v	..... Recommendations



## על המחברת

**ליאת גולן** מנחה בכירה בתכנית לצדק סביבתי של ביה"ס לסביבה ע"ש פורטר והפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. במסגרת עבודתה בתכנית לצדק סביבתי, הייתה פעילה בשינוי ההסדר המשפטי הנוגע לפרסום מידע סביבתי לציבור, הנחתה את הסטודנטים בתכנית בכתיבת הצעת החוק בנושא, השתתפה בדיונים בכנסת ובפגישות במשרדי הממשלה השונים בקשר לשינוי החוק.



## תודות

לשופט דניאל פיש, שהיה מעורב בשלביו המוקדמים של המחקר, סייע וייעץ רבות בתכנונו; לד"ר נטע זיו על הערותיה החשובות. כמו כן ברצוני להודות לעו"ד עופר קוט על הערות העריכה המועילות; לאפרת קוצינסקי, דביר אורן וטל רותם על הסיוע בעריכת המשפט המשווה.

לשופט (בדימוס) שלמה שוהם, נציב הדורות הבאים לשעבר; פרופ' מרשה גלפי; ד"ר אלון טל; ד"ר אהוד חשן ועו"ד ולנטינה נלין על הערותיהם המועילות ומאירות העיניים שסייעו לי רבות.

למרכז למדיניות סביבתית במכון ירושלים לחקר ישראל שתמך וסייע לאורך כל המחקר.



## פתח דבר

עבודה זו נועדה לסקור את יישומי הסביבתיים של חוק חופש המידע. היות שמדובר בחוק "צעיר" יחסית, התברר שהמידע הנוגע ליישומי בהיבט הסביבתי בלבד מועט ובלתי ממצה. עוד התברר, כי להתנהלות הכללית בקשר ליישום החוק ברשויות ולפרשנות הוראותיו ועקרונותיו על ידי בית המשפט יש קשר הדוק להיבט הסביבתי, ולכן הובאה בעבודה זו סקירה כללית רחבה יותר, שיש בה כדי לשפוך אור על ההתנהלות הסביבתית העדכנית.

העבודה מחולקת לשלושה חלקים. חלקה הראשון עוסק בהוראות החוק בראייה ביקורתית, מתוך סקירה השוואתית קצרה של משפט רלוונטי. חלקה השני של העבודה מתמקד ביישום חוק חופש המידע ברשויות ובבתי המשפט. החלק השלישי של העבודה מסכם את המסקנות העולות משני חלקיה האחרים ומעלה הצעות לקידום המטרות שבבסיס החוק.<sup>1</sup>

---

1 העבודה מעודכנת לתחילת שנת 2005.





## רקע

במאי 1998 נחקק חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק או חוק חופש המידע), על ידי הכנסת, ונכנס לתוקף לאחר כשנה. החוק נחקק בתום יותר מארבע שנות דיונים ולאחר ששר המשפטים דאז, פרופ' דויד ליבאי, מינה ועדה ציבורית לעניין חופש המידע, ועדה שתמכה במסקנותיה בחקיקת החוק.<sup>2</sup> החוק שם קץ למצב שבו, מאז קום המדינה, הזכות לקבל מידע שבידי הרשויות והיקפה של הזכות לא היו מעוגנים בהוראות חוק, למעט חריגים מעטים.

בעשורים שקדמו לחקיקת החוק נתן בית המשפט העליון פסקי דין רבים בנושא הזכות לקבל מידע. כמה טעמים עמדו בבסיס הלכות בית המשפט העליון שהכירו בזכות לקבל מידע טרם חקיקת החוק. ראשון הטעמים: אופיו של המשטר הדמוקרטי. גיבוש החלטות מושכלות של הפרט, למשל, בקשר לנציגי השלטון ולמדיניות השלטון הראויה, מצריך זרימה חופשית של מידע. כמו כן, הזכות לקבל מידע, קרי – הזכות לדעת, הוכרה כחלק אינטגרלי ממיצוי חופש הביטוי, שכן בטרם הבעת דעה, צריך מידע שעל בסיסו תתגבש אותה הדעה. היותן של רשויות השלטון "נאמנות הציבור", המחזיקות במידע בעבור הציבור ולמענו והמחויבות לנהוג כלפיו בהגינות, תמכה אף היא בחובת מסירת המידע.<sup>3</sup> לפרשנות הליברלית של בתי המשפט בכל הקשור לחובת הרשויות למסור מידע לפונים אליהן היה חלק בשמירה על זכויות הפרט במשך השנים.

ואולם, הפסיקה שניתנה לא הייתה בעלת גוון אחיד ולא שיקפה גישה אחידה.<sup>4</sup> עם זאת, פסקי הדין שנקטו גישה מרחיבה בקשר לחובה למסור מידע, הם שהתוו את הקו הבסיסי שנקט החוק, דהיינו, שיש להכיר בזכות האזרח לקבל מידע המוחזק בידי הרשויות. היותה של ישראל מדינה דמוקרטית, בעלת שיטת ממשל ואורח חיים המושתתים על הגנה מרבית של חופש הפרט ועל קיום זכויות הפרט מול פעולות

2 הוועדה התמנתה במאי 1994, והגישה את מסקנותיה בשנת 1995.

3 השופט אהרון ברק, *חופש המידע ובית המשפט*, קרית המשפט, שנתון הקריה האקדמית, כרך ג.

4 ז' סגל, *הזכות לדעת באור חוק חופש המידע* (לשכת עורכי הדין, תש"ס-2000).

השלטון, דהיינו, היות השלטון משרתו של הפרט ולא להיפך, מאפיינים אלה הם שקבעו את הגישה שבבסיס החוק.

דברים שכתב השופט חיים כהן בעניין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, שם סירבה לשכת עורכי הדין לספק לעותר את נימוקיה לדחיית תלונה שהוגשה על ידו, יכלו להיכתב גם היום:

הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות – יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי... אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאה תפקיד על-פי דין. לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות.

הפסיקה, שניתנה בתקופה שבטרם החוק הנוגע למסירת מידע, הכינה את הקרקע, הלכה למעשה, לקראת ניסוח העקרונות שנקלטו בחוק. הטעמים שעמדו בבסיס ההלכות שחייבו את מסירת המידע עמדו גם בבסיס מסקנותיה של הוועדה הציבורית שתמכה בחוק. הוועדה הדגישה גם את חשיבות ההיבט החינוכי שבשירות התפיסה של הרשויות הציבוריות הרואות במידע נחלתן הפרטית.<sup>5</sup>

החוק הביא לידי שינוי מהותי בנושא חופש המידע בישראל. בשנים שקדמו לחקיקת החוק הנהיגו הרשויות הסדרים שונים; היו רשויות שסיפקו מידע רציף ושגרתי כל עת שנתבקשו, ולעומתן, היו רשויות שנהגו שלא למסור מידע כלל ונהגו בו כאילו היה קניינן הפרטי.

---

5 מדינת ישראל, הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע, דין וחשבון, תמוז התשנ"ה-יולי 1995.

## חוק חופש המידע ומרכיביו

### עקרונות החוק

חוק חופש המידע קובע את העקרונות החלים על זכותו של הפרט לקבל מידע מהרשות ואת ההסדרים הטכניים הקשורים בכך. סעיף 1 קובע את תחולתו הכללית של העיקרון שבבסיס החוק:

"לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה."

החוק מגדיר את הרשויות הציבוריות הכלולות בגדרו, רשימה ארוכה למדי, ובה מגוון רחב של רשויות. חלקן רשויות ברמה הלאומית, כגון משרדי הממשלה, הכנסת, בתי המשפט ומוסדות לאומיים כגון הנשיא. יש גם רשויות ברמה המקומית, כגון רשויות מקומיות ורשויות אחרות הפועלות בתחום המסחרי, כגון חברות ממשלתיות. עוד קטגוריה כוללת גופים ציבוריים מסוימים.<sup>6</sup>

החוק ייסד כמה מנגנונים מרכזיים, המפורטים להלן, שנועדו לאפשר את הפעלתו: נוצר תפקיד של "ממונה על חופש המידע" בכל רשות ורשות; נקבעה דרך הטיפול בבקשות לקבל מידע; נקבע מסדר השיקולים שיש לשקול כאשר רשות מחליטה בבקשות לקבלת מידע; נקבעו אמות מידה שעל בתי המשפט להפעיל, בדונם בעתירות הנוגעות לחופש המידע, ונקבעה החובה להפיק דו"חות על מידע ברשויות השונות.

החוק קובע הסדר אחיד, החל על כל הרשויות, בנוגע לדרך הפנייה לקבלת מידע ולאופן הטיפול בבקשות. ההסדר מחליף את חוסר האחידות בדרכי הטיפול שהיו נהוגות ברשויות קודם לחקיקת החוק.

כל רשות מחויבת למנות מקרב עובדיה ממונה על חופש המידע. תפקידו של הממונה הוא לטפל בבקשות לקבלת מידע וליישם את הוראות החוק ברשות שהוא עובד בה.<sup>7</sup>

---

6 ראה סעיף 10(2) לחוק.  
7 סעיף 3 לחוק.

סעיף 7 לחוק קובע את הנוהל להגשת בקשות לקבל מידע ולטיפול בהן. בקשה חייבת להיות מוגשת בכתב לממונה, אך אין חובה לציין את הטעם לבקשה.<sup>8</sup>

לרשות ניתן פרק זמן, עד שלושים ימים, כדי להודיע למבקש המידע מה הוחלט בבקשתו, אך ניתן להאריך פרק זמן זה בשלושים ימים נוספים, בתנאי שהחלטת הארכה תנומק ותימסר למבקש בכתב. במקרים מיוחדים, כאשר היקפו של המידע הנדרש או מורכבותו מחייבים זאת, ניתן להאריך עוד את פרק הזמן. הארכה הנוספת לא תעלה על פרק הזמן המתחייב מהטעמים האמורים, ובכל מקרה הארכה אינה יכולה לעלות על שישים ימים נוספים. כלומר, בסה"כ החוק מאפשר לרשות, בנסיבות המתאימות, להחליט בתוך מאה ועשרים ימים אם למסור את המידע.

אם החליטה הרשות למסור את המידע, עליה לעשות כן בתוך זמן סביר ולא יאוחר מחמישה עשר ימים מיום ההחלטה, אלא אם קיימים לדעת הממונה טעמים מיוחדים, שאז אפשר למסור את המידע מאוחר יותר. לא נקבעה בחוק מגבלה למועד המסירה המאוחר.

נציין כי החוק מאפשר לרשות שהות ממושכת להעברת מידע לעומת המקובל בעולם. בארצות הברית, למשל, רשות נדרשת לספק את המידע בתוך עשרים ימים בלבד. במקרים חריגים (למשל, אם המידע נמצא באתר רחוק, או שנדרשת התייעצות עם רשות אחרת), רשות יכולה לקבל ארכה של עוד עשרה ימים.<sup>9</sup> בדין האירופי קיימת דירקטיבה הנוגעת לגישה ציבורית למידע סביבתי, והיא קובעת כי גוף ציבורי יספק מידע סביבתי למבקש המידע בהקדם, ולכל היותר בתוך חודש ימים. אם מדובר בבקשה מורכבת או בכמות גדולה של חומר, יועבר המידע למבקש בתוך חודשיים.<sup>10</sup>

בקשר לצורת העמדתו של המידע לרשות המבקש, חוק חופש המידע קובע כי הרשות

---

8 הקביעה, שלאזרח או לתושב זכות לקבל מידע בעל אופי ציבורי מהרשויות, ללא קשר לעניין אישי במידע ומבלי שעליו לציין את הסיבה לבקשת המידע, היא אחד החידושים המרכזיים בחוק, לעומת המצב ששרר לפני חקיקתו.

9 The Freedom of Information Act 5 U.S.C. §552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048

10 Council Directive of January 2003 on Public Access to Environmental Information and Repealing Council Directive 90/313/EEC (2003/4/EC), 2003 O/J/ (L/51) 26

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

אינה חייבת לעבדו לצורכי המבקש; כל שעליה לעשות הוא להעמיד את המידע כפי שהוא לרשות המבקש.<sup>11</sup> כאשר מדובר במידע סביבתי, יש שהמידע הגולמי, כפי שהוא בידי הרשות, אינו נהיר לאזרח החסר הכשרה מקצועית בתחום. מימוש הטעמים העומדים בבסיס החובה למסירת המידע נפגע, או למצער נתקל בקושי, בשל היעדר חובה על הרשות למסור את המידע באופן שיאפשר למבקש להבינו.

אם החליטה הרשות שלא להעמיד לרשות המבקש את המידע המבוקש, כולו או חלקו, עליה להודיע לו על כך בכתב, לפרט את הנימוקים לסירוב וליידע אותו ששמורה לו הזכות להשיג על ההחלטה בעתירה לבית המשפט.<sup>12</sup> בעוד החוק מאפשר לרשות הציבורית, בנסיבות מתאימות, להאריך את תקופת ההחלטה – אם להעמיד את המידע לרשות האזרח – עד ארבעה חודשים (כמפורט לעיל), לאזרח ניתן חודש בלבד להגשת עתירה. החוק לא קבע מנגנון שיאפשר להגיש ערר על ההחלטה בהליך פשוט, זריז וזול. בגין כל סירוב נדרש הפונה להגיש עתירה, התנהלות המצריכה השקעה לא מבוטלת של זמן וממון, ויש להניח שהיא מרתיעה רבים מלערוך על סירוב לפנייתם. עניין זה רלוונטי ביותר למידע סביבתי. נזקים סביבתיים, מעצם מהותם, משפיעים על ציבור רחב. ואולם הנזק הממשי המידי הנגרם לכל פרט בציבור הוא בדרך כלל קטן. בנסיבות אלו, הצורך בהשקעת משאבים רבים כדי להשיג את המידע עלול לרפות את ידם של פונים רבים שבקשתם נדחתה.

עניין נוסף, חשוב לא פחות מקביעת הדרכים למסירת מידע למבקש, הוא מכלול הנסיבות המאפשרות לרשות לדחות בקשה לקבלת מידע – אם על פי שיקול דעתה ואם בשל קיומו של איסור מוחלט על העברת המידע. סעיף 8 לחוק מפרט חמישה מקרים שבהם רשאית רשות לדחות בקשה של חופש מידע. המשותף לכולם הוא אופיים הטכני: צורך להקצות משאבים בלתי סבירים כדי לטפל בבקשה; מידע ישן שאיתורו כרוך בקושי; מידע שלא ניתן לאתרו לאחר נקיטת אמצעים סבירים או שאינו בידי הרשות; מידע שכבר פורסם או שהוא כבר עומד לרשות הציבור (במקרה זה – על הרשות להודיע למבקש איך יוכל להשיג את המידע); המידע בידי רשות אחרת ואין בהפניית המבקש אליה משום הכבדה בלתי סבירה עליו.<sup>13</sup>

---

11 סעיף 7(ה) לחוק.  
12 סעיף 7(ו) לחוק.  
13 סעיף 8(1)–(5) לחוק.

סעיף 9 לחוק עוסק במקרים שבהם חל איסור על הרשות למסור מידע ובמקרים שבהם ניתן לרשות שיקול דעת אם למסור מידע. אסור למסור מידע שיש בגילוי חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או בשלום של אדם, מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות על פי חוק הגנת הפרטיות או מידע שאין לגלותו על פי כל דין. קבוצת המקרים שבהם אין חובה לגלות מידע עוסקת בעיקר במצבים שבהם יהיה בגילוי המידע משום הפרעה ממשית לתפקוד הרשות או ליכולתה לגבש החלטות, במידע על עניינים פנימיים או במידע שגילוי עלול לגרום נזק לאינטרס קנייני של צד שלישי, כגון אינטרס כלכלי, מקצועי או מסחרי.

בעניין זה יש חריג הנוגע לענייני איכות הסביבה. סעיף 9(ב)6 קובע כי בנוגע לחומרים שנפלטו, סולקו או הושלכו לסביבה, וכן בנוגע לתוצאות מדידות רעש, ריח וקרינה שלא ברשות היחיד, לא תינתן הגנה לאינטרסים כלכליים גם אם הם עלולים להיפגע עקב מסירת המידע. חריג זה משקף איזון ראוי בין אינטרס של היחיד ובין זכות הציבור לקבל מידע הנוגע ישירות לבריאותו.

סעיף 10 לחוק מתווה קווים מנחים שעל פיהם חייבת הרשות לשקול סירוב לספק מידע. הסעיף קובע שבבואה לשקול סירוב למסור מידע, מכוח סעיפים 8 או 9, על הרשות ליתן דעתה לענייניו של המבקש במידע, אם ציין זאת, וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע – מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או על בטיחותו או מטעמים של שמירה על איכות הסביבה.

בדירקטיבה האירופית בדבר חופש גישה למידע סביבתי<sup>14</sup> נקבע כי הסייג בדבר חומרים שנפלטו לסביבה יחול במקרים נוספים שבהם הרשות רשאית לשקול אם למסור מידע: סודיות הליכים של גופים ציבוריים, כאשר סודיות זו מובטחת בחוק, מידע הנוגע לפרטיותו של אדם המוגנת בחוק והגנה על מקור שסיפק מידע באופן וולונטרי. הדירקטיבה קובעת עוד, כי הסיבות לסירוב יפורשו פירוש צר, מתוך התחשבות באינטרס הציבורי בחשיפת המידע.<sup>15</sup>

14 דירקטיבה היא הנחייה המחייבת את המדינות החברות בקהילה להתאים את הדין הפנימי-מדינתי להוראותיה. דירקטיבה זו החליפה, למעשה, את הדירקטיבה הקודמת בדבר חופש גישה למידע סביבתי מ-1990, ומטרתה ליישם את אמנת Aarhus של האו"ם והאיחוד האירופי, שנחתמה בדנמרק ב-1998 על ידי 30 מדינות ונקראה על שם העיר שבה נחתמה. ראה הערה 8 לעיל.

15 ראה הערה 9 לעיל.

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

סעיף 11 לחוק, העוסק במסירת מידע חלקי, מבהיר עד כמה מושם בחוק דגש על מסירת מידע במידת האפשר. הסעיף מחייב את הרשויות להפריד מידע שלא ניתן למסור ממידע שניתן למסור, באמצעות נקיטת מאמצים סבירים והשמטת פרטים שלא ניתן למסור, בשינויים או מתוך התניית תנאים.

סעיף 13 לחוק מפרט את ההגנות הניתנות לצד שלישי וקובע, בין היתר, כי אם הבקשה למידע כוללת מידע שמסירתו עלולה לפגוע בצד שלישי, תודיע הרשות לצד השלישי בכתב על הגשת הבקשה ועל זכותו להתנגד למסירת המידע בתוך עשרים ואחד ימים.<sup>16</sup> עוד קובע סעיף 13 כי אם תחליט הרשות לדחות את התנגדות הצד השלישי, היא תודיע לו בכתב על זכותו לעתור נגד החלטתה וכי המידע לא יימסר בטרם חלפה התקופה להגשת העתירה, קרי, חודש מיום ההחלטה לדחיית ההתנגדות, או בטרם הוחלט לדחות את העתירה, לפי העניין.<sup>17</sup> חשוב לשים לב שלא נקבעה מסגרת זמנים שבתוכה על הרשות לתת החלטה בהתנגדות הצד השלישי. כיוון שבמקרים רבים מסירת מידע סביבתי עלולה לפגוע בצדדים שלישיים,<sup>18</sup> מניין הימים בטרם מסירת המידע גדל לעתים גידול ניכר.

סמכותו של בית המשפט והתפקיד החשוב שייעד לו החוק מובהרים בסעיף 17(ד) לחוק. סעיף זה קובע שלמרות הוראות סעיף 9 (מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו), רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין. למעשה, לבית המשפט ניתן שיקול דעת לשנות את האיזונים שנקבעו בחוק, אם הוא סבור כי במקרה שלפניו העניין הציבורי שבגילוי המידע עולה על הטעם שבמניעת הגילוי. בכך ניתנה לבית המשפט סמכות יוצאת דופן המאפשרת לו, ברמה הפרטנית, להורות על מסירת מידע שגילוי אינו מתחייב ברמה העקרונית.<sup>19</sup>

---

16 ימים אלו אינם נכללים במניין הימים שנקבעו בסעיף 7 לחוק. במקרים אלו הזמן שמאפשר החוק לרשות בטרם מתן החלטה עקרונית אם המידע יימסר הוא חמישים ואחד ימים, מבלי להביא בחשבון הארכות שונות שאפשר לקבל.

17 אלא אם הודיע הצד השלישי בכתב כי הוא מוותר על זכותו להגיש את העתירה.

18 בדרך כלל מתחום התעשייה או הנדל"ן.

19 השופט אהרון ברק, *חופש המידע ובית המשפט*, קריית המשפט, שנתון הקריה האקדמית, כרך ג.

### הגורמים הפועלים במסגרת החוק

כמה גורמים פועלים במסגרת חוק חופש המידע. ראשוניים הם הזכאים לקבל מידע – כל אזרח או תושב. מולם עומדים מחזיקי המידע – הרשויות, על פי הגדרתן בסעיף 2 לחוק. נציגי הרשויות הם הממונים על חופש המידע בכל רשות. אלה שני הגורמים המרכזיים, הפעילים ביותר. ואולם ישנם עוד משתתפים – צדדים שלישיים שמידע השייך להם או נוגע להם נמסר לרשות.

בשל המעורבות הגבוהה של הרשויות בחיים המודרניים, ובעקבות שיטות חדשניות לריכוז מידע ואחסונו, על כל אדם בישראל נאסף ונאגר מידע רב ביותר.<sup>20</sup> אצל הרשויות יש מידע על אדם בכל אחת מתחנות חייו, החל מהמידע שבתעודת הלידה וכלה בזה שבתעודת הפטירה. פרטים רבים נאספים במסגרת דיווחים ובקשות הנמסרים על ידו לרשות, כגון דיווחים לרשויות המס, בקשות לרישיונות עסק, בקשות להיתרי בנייה ועוד. נוסף על כך, הרשויות עצמן מייצרות כמות גדולה מאוד של מידע מסוגים שונים: אסופות נתונים, דו"חות סטטיסטיים, פרוטוקולים של דיוני ועדות, מחקרים, עבודות ודיווחים.

החוק נוקט דרכים שונות להגן על הפרט מפני חדירה לתחומו הפרטי באמצעות בקשות חופש מידע, ואין צורך לומר שזהו אחד ההיבטים המעניינים ביותר של החוק, לאור תכליתו והצורך לאזן בין שני סוגי החופש, זה של הפרט – לקבל מידע, וזה של הפרט – שלא יחדרו אל חייו הפרטיים.<sup>21</sup> החוק כולל הוראות שנועדו להגן על מידע שנמסר לרשות על ידי צד שלישי. החוק גם אינו מאפשר לרשות ציבורית למסור מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם הגילוי מותר על פי דין.<sup>22</sup>

החוק מגן על אינטרסים קנייניים של צדדים שלישיים. כך נקבע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי.<sup>23</sup> ואולם, ביחס לחומרים שנפלטו או נשפכים לסביבה, באיזון שנעשה בחוק בין הזכות הקניינית

20 הסופר ג'ורג' אורוול, בספרו הנודע 1984, נתן ביטוי מצמרר להשתלטות גורמי המידע על החיים המודרניים.

21 סוגיה זו תשמש בוודאי נושא למחקר בעתיד, אך היא חורגת ממסגרת עבודה זו.

22 סעיף 9(א)(3) לחוק.

23 סעיף 9(ב)(6) לחוק.



חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

ובין האינטרס הציבורי שבגילוי המידע, ידו של האינטרס הציבורי על העליונה, וההגנה על סוד מסחרי אינה חלה במקרה של מידע הנוגע לפליטות לסביבה. למרות זאת, המשרד לאיכות הסביבה נוהג – במסגרת הוראות סעיף 13 לחוק – לפנות למפעלים כדי לקבל את עמדתם בטרם מסירת מידע על חומרים שנפלטו לסביבה, כגון בניטור ובדיגום. פרוצדורה זו יש בה, לדעת כותבת המאמר, כדי לעכב שלא לצורך את מסירת המידע הסביבתי לפונה.

## אגרה

הסוגיה של תשלום אגרה בעבור קבלת מידע היא אחת הסוגיות הבעייתיות בחוק.<sup>24</sup> הרשות לא תתחיל לבדוק בקשת מידע מבלי שיתקיימו שני תנאים מקדמיים. ראשית, על הפונה לשלם אגרת בקשה בסך 82 ש"ח. שנית, על הפונה לצרף לאגרת הבקשה התחייבות לשאת באגרת טיפול והפקה עד 204 ש"ח. אם הסכימה הרשות להעביר את המידע, יחויב הפונה באגרה נוספת בעבור איתור, מיון או טיפול אחר בבקשה בסך 44 ש"ח לכל שעה, החל מהשעה השלישית. מבקש המידע יחויב עוד באגרה שלישית, בסך 1.09 ש"ח לכל עמוד צילום או פלט מחשב שהופק.<sup>25</sup> משלוח המידע ייעשה אף הוא על חשבונו של מבקש המידע.<sup>26</sup> בהשתתפות עלויות גבוהות על הפרט עבור הטיפול במידע הסביבתי והפקתו, יש כדי להרתיע פונים פוטנציאליים מלבקש מידע בתחום זה.

כוחה של הרשות לאסוף ולאגור מידע ניתן לה על ידי הציבור, באמצעות מסים ואגרות. יסוד העניין הוא בזכותו של הציבור לקבל מידע מהרשות המחזיקה בו כנאמן. המגבלות הכספיות שהחוק מציב לציבור, בטרם מימוש זכותו לקבלת המידע, מעלות קושי לא מבוטל. קושי זה מקבל משנה תוקף במציאות החברתית והכלכלית של ימינו, שבה כחמישית מהאוכלוסייה במדינה חיה מתחת לקו העוני.<sup>27</sup>

24 ההוראות בדבר תשלום האגרה קבועות בתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999.

25 קיימים חריגים מעטים לכך, כגון מידע שאדם מבקש על עצמו ועל זכויותיו, אך ככלל – ההוראות אחידות, ללא קשר לגודל הבקשה, לנגישות המידע וכיו"ב.

26 בדין האמריקני יש לרשות שיקול דעת בהחלטה לוותר על האגרה אם היא סבורה שהמידע חשוב לציבור.

27 דו"ח העוני האחרון, שפורסם בשנת 2004 ועוסק בנתונים של שנת 2003 – מדדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות 2003 – קובע כי 22.4% מהפרטים ו-19.3% מהמשפחות במדינת ישראל חיים מתחת לקו העוני.

### פרסום יזום של מידע

בין יתר המטלות שבחוק, סעיף 5(ב) לחוק מחייב כל רשות ציבורית לפרסם דין וחשבון שנתי על פעילותה ועל תחומי אחריותה, כולל הסבר על תפקידיה וסמכויותיה. הדו"ח חייב לכלול גם דיווח על הפעלת חוק חופש המידע באותה רשות.<sup>28</sup>

הדו"ח אמור לעסוק בנושאים האלה: מידע על פעילותה של הרשות, הסבר על תפקידיה וסמכויותיה ודיווח של הממונה על הפעלת החוק.<sup>29</sup> חובה אחרת שהוטלה על רשויות ציבוריות היא החובה להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות שעל פיהן פועלת הרשות ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. סעיף זה מכוון לכל ההנחיות המינהליות – לא רק לאלה הקשורות לחופש המידע.

הסעיף נועד להביא לשקיפות גדולה יותר של עבודת הרשויות ושל שיקולי פעולותיהן בקרב הציבור, והוא בגדר ניסיון "להרים את המסך" מעל פעולות ושיקולים המניעים את הרשויות בדרך עבודתן.<sup>30</sup> המתכונת המדויקת של הדו"ח מוגדרת בתקנה 6 לתקנות חופש המידע,<sup>31</sup> תקנה הכוללת לא פחות מחמישה עשר נושאים שחובה לכלול בדו"ח.

הממונה על חופש המידע מחויב אף הוא בדו"ח שנתי הנוגע לבקשות חופש המידע שהוגשו לרשות בשנה החולפת. הדו"ח צריך לכלול, בין היתר, את מספר הבקשות שנענו בשלילה, את העילות בחוק שעמדו בבסיס הסירוב לבקשות, את מספר העתירות שהוגשו בגין החלטותיו ואת תמצית ההחלטות בעתירות הללו, שיש להן חשיבות ציבורית.<sup>32</sup>

החוק אינו מחייב פרסום יזום נוסף של מידע שבידי הרשות – בניגוד למגמה הקיימת בעולם המערבי. בדין האמריקני, לדוגמה, מחויבות הרשויות להקים חדרי קריאה אלקטרוניים (reading rooms). החומר בחדרי הקריאה צריך להיות מקוטלג

28 סעיף 5 לחוק. החוק מתיר לממונה לפרסם בנפרד את הדו"ח על אודות הפעלת החוק.

29 סעיף 5(א) לחוק.

30 סעיף 6 לחוק.

31 תקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.

32 תקנה 7 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

באינדקס ולכלול מידע שהתקבל בבקשת חופש מידע, אשר הרשות סבורה כי הוא עתיד להיות נושא לבקשה נוספת.<sup>33</sup>

מגמה זו ניכרת בעיקר בנוגע למידע סביבתי. פרסום יזום של מידע סביבתי חשוב, בין היתר, משום שבקשת חופש מידע צריכה להיות ממוקדת. פעמים רבות נתקלים פונים בקושי לדעת מה לבקש, היכן קיימת בעיה, איזה מפעל חורג מהפליטות המותרות לו על פי דין וכד'. בקשה לא ממוקדת של חומר רב, פרט לעלותה הגבוהה ולזמן הטיפול בה שצפוי להתארך, עלולה להיתקל בסירוב מצד הרשות בנימוק של השקעת משאבים בלתי סבירה.

החוק המרכזי המחייב פרסום מידע סביבתי לציבור בארצות הברית הוא חוק תכנון החירום וזכות הקהילה לדעת (להלן EPCRA).<sup>34</sup> החוק דורש ממפעלים לדווח נתונים שונים, לרבות פליטות חירום של חומר שהוגדר מסוכן ונמצא בכמות שמעל למינימום מסוים, רשימת מלאי חומרים מסוכנים מעל לכמות מסוימת, דיווח שנתי על פליטות של חומרים רעילים לאוויר מעל רמה מסוימת ועוד. המידע מועבר באופן ממוחשב למסד נתונים (Toxic Release Inventory) של המקבילה האמריקנית למשרד לאיכות הסביבה (Environmental Protection Agency) (להלן TRI ו-EPA, בהתאמה).

ה-TRI מאפשר לעקוב אחרי עמידה בתנאי ה-EPCRA ולוודא כי ה-EPA אכן אוכפת את החוקים כראוי. עם זאת, ה-EPCRA מאפשר גם הגנה מסוימת על סודות מסחריים.<sup>35</sup> נציין כי משך הזמן מיום קבלת המידע ועד פרסומו – כשנתיים.<sup>36</sup>

---

The Freedom of Information Act 5 U.S.C. §552, As Amended By Public Law No. 104-231, 33  
110 Stat. 3048

Emergency Planning and Community Right to Know Act 42 U.S.C 11001 (Supp/1993) 34  
אשר חוקק בשנת 1986 בעקבות אסון בהודו, שבו נהרגו שנתיים קודם לכן 2500 איש בתאונה כימית.

המפעלים מגישים שני סוגים של דו"חות: אחד לשימוש פנימי של ה-EPA, הכולל את המידע 35  
המלא, גם על סודות מסחריים, והשני, חלקי, החשוף לשימוש הציבור כולו. ל-EPA יש שיקול  
דעת בהחלטה אם למסור את המידע המלא בעקבות בקשת חופש מידע ספציפית, לאחר בדיקת  
הסוד המסחרי.

העיכוב קיים למרות העובדה ש-70% מהמידע מתקבל בפורמט אלקטרוני, ולפחות מבחינה טכנית, 36  
ניתן לפרסמו מייד.

ואולם, ל-TRI הייתה השפעה ניכרת ביותר על מצב הסביבה. מחקר סטטיסטי קבע כי במהלך שמונה השנים הראשונות מאז הוקם, הייתה ירידה של 43% בכמות הפליטות של החומרים הכימיים הכלולים ב-EPCRA, למרות עלייה של 28% בייצורם.<sup>37</sup> בהקשר זה נציין, שמחקר של הבנק העולמי הוכיח כי גם במדינות מתפתחות, שבהן סטנדרטים נמוכים של אכיפה, פרסום מידע סביבתי לציבור השפיע השפעה ממשית על מחירי המניות של התעשיות השונות. כמו כן, פרסום מידע על רמות זיהום של מפעלים שונים, ובמקרים מסוימים הודעה על פרסום עתידי של רמות זיהום גרמו להורדה ניכרת ברמות הזיהום של מפעלים.<sup>38</sup>

ובכל זאת, יש לסייג מעט את האמור לעיל, היות שמאז אירועי 11 בספטמבר מנשבת רוח אחרת בממשל האמריקני בקשר להפצת מידע,<sup>39</sup> ועדיין לא ברור מה תהיה השפעתה המלאה על פרסום מידע בכלל ועל מידע סביבתי בפרט.

המגמה של הגברת השקיפות באמצעות פרסום יזום של מידע לא פסחה גם על אירופה. בינואר 2003 נחתמה הדירקטיבה בדבר גישה ציבורית למידע סביבתי.<sup>40</sup> סעיף 7 לאמנה מחייב את המדינות החברות באמנה להבטיח כי מידע סביבתי יהפוך להיות נגיש לציבור באמצעות מאגרי מידע אלקטרוניים. הסעיף כולל רשימה של חומרים שחובה להפיץ באופן פעיל, לרבות דיווחים על מצב הסביבה, מחקרי השפעה סביבתית והערכת סיכונים הקשורים לאלמנטים סביבתיים.

כמו כן, בשנת 1996 התקבלה הדירקטיבה העוסקת במניעה ובקרה של זיהומים סביבתיים.<sup>41</sup> סעיף 15 לדירקטיבה מחייב את הנציבות האירופית לפרסם מידע

J. A. Siegel, *Combating Terrorism in the Environmental Trenches: Responding to Terrorism: 37*  
*Terrorism and Environmental Law: Chemical Facility Site Security vs Right to know?* 9 Wild. L.  
 Symp. J. 339 349

Greening Industry, *A world bank policy research report*, Oxford University Press, 60 38  
 נתונים הוסרו מאתרי האינטרנט של משרד התחבורה, משרד האנרגיה והמשרד לפיקוח גרעיני.  
 39 ה-EPA הסיר מידע שפורסם במסגרת חוק האוויר הנקי האמריקני; החוק חייב מפעלים להכין ולבצע תכנית לניתוח סיכונים, וחלקים מסוימים מהתכנית פורסמו לציבור. נוסף על כך, ב-12.10.01 הוציא התובע הכללי John Ashcroft מסמך הקורא לבדיקה מלאה ומקיפה של האינטרסים הלאומיים, הכלליים והאישיים שבהגנה על סודיות מידע.

40 ראה הערות 9 ו-13 לעיל.

41 Council Directive 96/61/ EC/ of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

על פליטות של מזהמים לסביבה, על בסיס מידע שהתקבל מהמדינות החברות.<sup>42</sup> על בסיס הסעיף האמור, התקבלה בשנת 2000 החלטה של הנציבות האירופית – “EPER Decision”<sup>43</sup>. סעיף 4 להחלטה זו מחייב את המדינות החברות להעביר את הדיווחים הנדרשים באמצעים אלקטרוניים, ועל הנציבות לפרסם את המידע ברשת האינטרנט.<sup>44</sup> בהתאם להחלטה זו הוקם ה-European Pollution Emission Register (להלן EPER).

ה-EPER מרכז מידע על פליטות לסביבה של עשרת אלפים מתקני תעשייה. האתר מדווח על פליטות לסביבה של חמישים מזהמים מעל סף מסוים,<sup>45</sup> מספק מידע תיאורי על החומרים, השימושים שנעשים בהם, גורמי הפליטה העיקריים, וכן מידע הנוגע להשפעתם על בריאות האדם והסביבה.<sup>46</sup>

### **פעילות הרשויות על פי החוק ופעילותם של בתי המשפט**

ההערות שלהלן יעסקו בעיקר בהשוואה בין פעילותם של שני גורמים בעלי תפקידי מפתח על פי חוק חופש המידע מאז כניסתו לתוקף: רשויות השלטון ובתי המשפט. הרשויות מעורבות ישירות בביצוע החוק. נזכור כי כל רשות ציבורית ממלאת שלוש פונקציות בקשר לחוק: הראשונה – הקמת מערך פרסונלי ומקצועי שתפקידו לאפשר ביצוע של הוראות החוק; השנייה – מתן מענה לפניית מהציבור למסירת מידע; השלישית – הפקת דו"חות שנתיים על אודות פעילות הרשויות. לעומתן, בתי המשפט ממלאים פונקציה אחרת – ביקורת על חוקיות הפעולות של הרשויות. בחינת פעילותם של שני גורמים אלה יכולה להאיר את תהליך קליטת החוק בחברה הישראלית.

42 המדינות החברות הן 15 מדינות האיחוד האירופי וכן נורווגיה והונגריה.

43 Decision 2000/479/EC

44 שנת הדיווח הראשונה הייתה 2001, והמדינות היו מחויבות להעביר את המידע לגביה עד ליוני שנת 2003. הדיווח השני, לגבי שנת 2004, היה צריך להישלח ביוני 2006. החל משנת 2008, על פי תוצאות הדיווחים הקודמים, המדינות מתבקשות להיערך לדיווח בסוף כל שנה על מצב הפליטות בשנה הקודמת.

45 רמות הסף הנדרשות לדיווח מפורטות בנספח 3A להחלטה.

46 [www.eper.cec.eu.int](http://www.eper.cec.eu.int)

### החוק ברשות המבצעת

באמצע ינואר 2003,<sup>47</sup> נערכו פניות במסגרת עבודה זו ל-22 משרדי ממשלה<sup>48</sup> על פי סעיף 7(א) לחוק. בפניות<sup>49</sup> התבקשו המשרדים למסור מידע בנושאים הקשורים להפעלת החוק, בהדגש על ההיבט הסביבתי.<sup>50</sup> הם התבקשו לתת פירוט של כל הבקשות שהתקבלו מכוח החוק בשנים 1999–2003, לתאר את הנושא הספציפי של כל בקשה ואת אופן הטיפול בה, לרבות קבלתה או דחייתה והנימוקים לסירוב. המשרדים התבקשו לספק גם פירוט ספציפי של בקשות שעסקו באיכות הסביבה.

התשובות של כל משרדי הממשלה שפנינו אליהם במהלך המחקר מספקות דוגמה לחתך הפעילות במשרדי הממשלה בקשר לחוק ומעידות על יחסם אליו.<sup>51</sup>

התשובות מרוכזות בטבלה שלהלן.

---

16.1.03 47

48 למען הנוחות, משרד מבקר המדינה מוגדר כמשרד ממשלתי.

49 נוסח הפניות היה אחיד. ראה נספח א.

50 הפניות נשלחו למשרדי הממשלה, בהנחה שאלו כבר הספיקו לקלוט את החוק בצורה הטובה ביותר. פנייה נוספת, ליתר הרשויות הציבוריות על פי החוק, חורגת ממסגרת עבודה מצומצמת זו. בעתיד יהיה מעניין לבצע מחקר נוסף, שיבדוק אם קיימים הבדלים בקליטת החוק בין הרשויות השונות.

51 מפאת מגבלות המחקר נבדקו רשויות ציבוריות רק ברמה של משרדי ממשלה. אפשר שרשויות ציבוריות אחרות נוהגות אחרת ושהמסקנות לגביהן יהיו אחרות. נושא הבקשה – בקשות חופש המידע עצמן – הוא נושא שאינו בעייתי, לכאורה, וממילא קיימת חובה לפרסם חלק ממנו בדו"ח הממונה על חופש המידע; שיערנו שעניין זה וכן העובדה שהמידע התבקש בעבור מחקר על הפעלתו של החוק ברשויות יעודדו את העברת המידע במהירות. עם זאת, אפשר שבחלק מהמשרדים מדובר בכמות לא מבוטלת של מידע, מה שיוצר קושי בעיבוד החומר ובהעברתו. נדיש, שהיות ואין מדובר במחקר מדעי מקיף, ראוי להיזהר ממסקנות נחרצות, ועם זאת, בנייתוח התוצאות שהתקבלו יש כדי לתאר תמונה כללית.

## תשובות משרדי הממשלה

תערוה	אגרה שולמה והמידע לא התקבל	היתה בקשה לתשלום אגרה	אם הבקשה נדחתה – סיבת הסירוב	קבלת המידע לאחר יותר מ-45 ימים	קבלת המידע בתוך 45 ימים <sup>52</sup>	המשרד הממשלתי
חדוש לאחר שליחת המכתב, התקבל מכתב המבקש תשלום אגרה ומילוי טופס בקשה. נאמר כי רק לאחר קבלתם יחל הטיפול בבקשה. הבקשה נענתה על ידי סמונכ"ל בכיר לאסטרטגיה ומדיניות ולא על ידי הממונה על חוק חופש המידע, כנדרש.		+		+		משרד החירות
הפנייה לדו"ח הממונה לשנת 2001 באתר האינטרנט. הכתו של דו"ח 2002 טרם הסתיימה.			הקצאת משאבים בלתי סבירה להפקת המידע	-	-	משרד התקשורת
התקבל מכתב לתשלום אגרת בקשה ורק לאחר ששולמה, התחיל הטיפול בבקשה. אחר כך התבקשה אגרה נוספת בסך 201 ש"ח.		+			+	משרד מבקר המדינה <sup>53</sup>
נשלח מכתב הזכורת לאחר תשלום האגרה. המכתב לא נענה. לא נתקבל כל מידע.		+		-	-	משרד החקלאות משרד ראש הממשלה

<sup>52</sup> במשרדים שבקשו אגרת בקשה, הזמן הוא מספר הימים לאחר תשלום האגרה.

<sup>53</sup> משרד מבקר המדינה נכלל במחקר – אף שאינו משרד ממשלתי – בשל ייחודו כגוף מבקר.

הערות	אגרה שולמה והמידע לא התקבל	היותה בקשה לתשלום אגרה	אם הבקשה נדחתה – סיבת הסירוב	קבלת המידע לאחר יומר מ-45 ימים	קבלת המידע בתוך 45 ימים	המשרד הממשלתי
תגובה כללית בלבד. הבקשה נשלחה בשנית. לא הייתה תגובה נוספת.					+ חלקי	משרד הבינוי והשיכון
הודיעו בטלפון כי אין להם ממונה. שלוש חודשים לאחר מכן הודיעו כי הבקשה הועברה לטיפול הממונה. לא התקבלה תגובה נוספת.						משרד החוץ
נדרשה אגרת בקשה בסך 75 ש"ח ואגרת טיפול בסך 274 ש"ח.		+		+	-	משרד העבודה והרווחה
הבקשה נענתה במלואה בנוגע לבקשות שהתקבלו החל מ-8.2001, בנימוק שמתאריך זה ממלאת המשיבה את תפקיד הממונה.		-	הבקשה מחייבת עבודת מחקר מעל ומעבר לנדרש בהוראות החוק		+	משרד המדע, התרבות והספורט
פנייה נוספת הוגשה באמצע ספטמבר. התקבלה תשובה שהבקשה מחייבת עבודת מחקר מעל ומעבר לנדרש בהוראות החוק. צוין כי יש אפשרות להגיע למשרדים ולעניין בבקשת.		-	הבקשה מחייבת עבודת מחקר מעל ומעבר לנדרש בהוראות החוק			משרד הפנים
לאחר כמה ימים התקבל מכתב המבקש תשלום אגרה ומילוי טופס פנייה לפני התחלת טיפול בבקשה. לאחר קבלת התשלום, הוארכה תקופת 30 הימים ב-30 ימים נוספים, בנימוק שעדיין מתקיים ברור בעניין.		+		+		משרד החינוך
הבקשה נשלחה בשנית. לא הגיעה כל תגובה גם לבקשה השנייה.					-	משרד המשפטים



התקבלה תשובה כללית ביותר על הנושאים השכיחים שבנינום התקבלו בקשות.	-				משרד התעשייה והמסחר
התשובה הראשונית התקבלה לאחר תזכורת מטעמינו. התשובה הייתה כללית מאוד. שלחנו בקשה ליתר פירוט. לא נתקבלה תשובה נוספת.	-		+	תלקי	משרד לביטחון פנים
הפנייה לדי"ח הממונה באתר האינטרנט (המידע בדי"ח אינו כולל את רמת הפירוט שחבתבקשה).	-		-	-	משרד התחבורה
בעקבות מכתב תזכורת, כ-5 שבועות לאחר הפנייה הראשונה, התקבל מכתב לתשלום אגרה והתחייבות לאגרת הפקה עד סך 207 ש"ח. האגרה שולמה. משלא נתקבל המידע, נשלחה תזכורת נוספת. כ-9 חודשים לאחר הפנייה הראשונה התקבלה תשובה חלקית, שעיקרה – העתירות שהוגשו נגד המשרד לאיכות הסביבה במסגרת חוקי. הבקשה נענתה במלואה ובפירוט.	+	+	-	+	משרד לענייני דתות
הבקשה נשלחה בשנית. לא הייתה כל תגובה גם לבקשה השנייה.	-		-	-	משרד תברואות
המידע כולו התקבל בתוך 24 ימים.	-			+	משרד התשתיות הלאומיות
הפנייה לדי"ח הממונה באתר האינטרנט. התקבלה תשובה כללית וחלקית בלבד.	-		+	-	משרד הביטחון
			+	-	משרד לקליטת עלייה
הבקשה חוערה למשרד לאיכות הסביבה	-				משרד האוצר

## ניתוח תשובות משרדי הממשלה

רוב הפניות למשרדי הממשלה זכו לתגובה ולטיפול. ואולם, אף שהפנייה לכולם הייתה זהה, תגובות משרדי הממשלה השונים לא היו אחידות. שבעה משרדים נתנו תשובות מלאות: משרד התיירות, משרד מבקר המדינה, משרד המדע, התרבות והספורט, משרד החינוך, המשרד לענייני דתות, משרד העבודה והרווחה ומשרד התשתיות הלאומיות. חמישה משרדים סיפקו תשובות חלקיות: משרד הבינוי והשיכון, משרד התעשייה והמסחר, המשרד לביטחון פנים, המשרד לקליטת עלייה והמשרד לאיכות הסביבה. שני משרדים הפנו לדו"חות חופש המידע באתר האינטרנט: משרד הביטחון (הדו"ח מפורט ויש בו מידע רב מהנדרש בחוק) ומשרד התחבורה.

חמישה משרדים לא ענו כלל לבקשות: משרד החוץ, משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, משרד הבריאות ומשרד האוצר. האחרון העביר את הבקשה לטיפול המשרד לאיכות הסביבה. משרד החקלאות לא מסר את המידע, אף ששולמה אגרה. שני משרדים סירבו למסור את המידע: משרד התקשורת סירב למסור את המידע בשל הצורך בהקצאת משאבים בלתי סבירה; משרד הפנים טען כי הבקשה מחייבת עבודת מחקר מעל ומעבר לנדרש בהוראות החוק. עם זאת, המשרד אפשר להגיע למשרדיו ולעיין בחומר הרלוונטי.

שבעה משרדים סיפקו את המידע (כולל מידע חלקי) בתוך 45 ימים, כנדרש בחוק. חמישה משרדים סיפקו את המידע בתוך פרק זמן העולה על 45 ימים. משרד אחד מתוך החמישה (משרד החינוך) האריך את התקופה על פי הפרוצדורה הקבועה בחוק (אולם לא נימק את העיכוב כנדרש). נציין כי לא נעשתה פעולה דו-שלבית כנדרש בחוק: מתן תשובה על עצם הבקשה ושליחת המידע לאחר מכן.

גם בנושא האגרה לא נמצאה אחידות בתגובת המשרדים השונים לבקשה זהה. מתוך שבעת המשרדים שסיפקו מידע מלא, ארבעה ביקשו תשלום אגרת בקשה. שניים מתוכם ביקשו גם אגרת טיפול והפקה. כל חמשת המשרדים שדרשו אגרה החלו לטפל בבקשה רק לאחר קבלת האגרה. המכתב לתשלום האגרה שכלל טופס לתשלום האגרה או מספר חשבון בנק רלוונטי לתשלום האגרה, הגיע בתוך פרק זמן של ימים מספר ועד למעלה מחודש מיום שליחת הפנייה. משרד החקלאות, כאמור, ביקש אגרה (ששולמה) אך המידע לא התקבל.

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

בקשר לממונה על חופש המידע, במשרד התיירות ענה לבקשה סמנכ"ל בכיר לאסטרטגיה ומדיניות ולא הממונה על חופש המידע. במשרד החוץ התקבלו תשובות שונות. תשובה טלפונית ראשונית גרסה כי אין ממונה. בתשובה בכתב שהתקבלה בהמשך נאמר כי הבקשה הועברה לטיפולו של הממונה (הבקשה לא טופלה והמידע לא נמסר).

### **הערות על תגובת משרדי הממשלה כקבוצה ועל המשמעות לגבי החוק**

מהתשובות לפניות אלו אפשר להסיק כי החוק הביא ל"ביורוקרטיזציה" של עיבוד הבקשות לקבלת מידע מהרשויות ושל תגובתן לבקשות. תהליך זה טרם הושלם, ומפניות למשרדי הממשלה השונים עולה שעדיין לא הונהגו סטנדרטים ביורוקרטיים אחידים הנוגעים לחוק בכל משרדי הממשלה. ראוי לציין שאין אחידות בהיקף הפניות למשרדים השונים. בחלק קטן מהמשרדים מטופלות בקשות רבות יחסית בכל שנה, ואילו במשרדים אחרים מתקבלות רק בקשות מעטות לקבלת מידע. ביורוקרטיזציה יכולה ליעל את הטיפול בהיקף נרחב של בקשות, מכיוון שהמערכת המטפלת יוצרת נוהלי עבודה קבועים; כאשר יש בקשות מעטות, יתרונה של מערכת ביורוקרטית אינו יכול לבוא לידי ביטוי ודווקא חסרונותיה בולטים.

חוק חופש המידע מאפשר לרשות לסרב להיענות לבקשה בנימוקים המפורטים בסעיפים 8-9 לחוק. משרדים מעטים עשו שימוש בסייגים אלה כדי לדחות את הבקשה שהופנתה אליהם במסגרת עבודה זו, בעוד אחרים סיפקו את המידע, לפעמים אף ללא תשלום אגרה.

כפי שתואר לעיל, ארבעה עשר משרדים סיפקו תשובות (לא כולן מלאות) לבקשות שנשלחו אליהן, בעוד שמונה משרדים לא סיפקו מידע. תוצאה זו יכולה להסביר את התסכול שמבטאים נציגי הציבור בקשר לחוק. החוק מחייב את מבקש המידע לעמוד בסדרת חובות ודרישות בעת הפנייה לקבל מידע; עליו לפנות בבקשה בכתב ולהמתין עד לסיום פרקי הזמן הניתנים לרשות לשקול את הבקשה. פעמים רבות, בעניינים הקשורים למידע סביבתי, עליו להמתין לתגובתו של צד שלישי לבקשת המידע. חובה עליו לתחום את המידע המבוקש כדי שלא יהיה רחב מדי ולא יחייב הקצאת

משאבים בלתי סבירה. במקרים רבים עליו לשלם אגרה ודמי טיפול בסכומים ניכרים. אם הפנייה במקרה דנן משמשת דוגמה מייצגת לטיפול הרשויות בכלל הבקשות, אזי בכשליש מן המקרים לא תתקבל תשובה לבקשה אף שהפונה עמד בדרישות החוק, ובכחצית מהמקרים לא תתקבל תשובה מלאה. אפשר אפוא להבין ללבם של אלה הטוענים שהחוק לא הביא, בפועל, לשינוי המצב הקודם – שינוי המצדיק את החובות החדשות החלות על הפונים.<sup>54</sup>

יש עדות מהותית להיעדר גישה אחידה אצל הרשויות השונות בנורמות הטיפול בבקשות. נראה כי חלק מהרשויות טרם השתחררו ממנהגן לכסות מידע ולא לגלותו לציבור. תהליך שינוי הנורמות וקליטת הגישה הבסיסית שביסוד החוק מתרחש באיטיות בקרב הרשויות, ויש להניח שיידרשו עוד כמה שנים עד שיונהגו בהן נורמות אחידות, של נוהל ומהות.

### **יישום החוק ברשויות בעניינים סביבתיים**

מתוך ארבעה עשר משרדים שענו לפנייה (תשובה מלאה או חלקית), חמישה דיווחו על טיפול בפניות בנושאים סביבתיים, כדלקמן:

**משרד מבקר המדינה.** בשנת 2002 התקבלה פנייה בנוגע לסיכוני קרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת בצה"ל. הבקשה נדחתה על פי סעיף (4) לחוק (המגדיר את מבקר המדינה רשות ציבורית, למעט בנוגע למידע שהתקבל במשרד לצורכי ביקורת). נציין כי במשך שלוש השנים שנבדקו התקבלו במשרד בסה"כ עשרים ושלוש פניות של חופש מידע.

**המשרד לקליטת עלייה.** בתשובת המשרד נמסר כי בשנים האחרונות התקבלו, שלא במסגרת החוק, שלוש-ארבע פניות הנוגעות לאנטנות סלולריות שהותקנו על גגות הוסטלים של "עמיגור" המיועדים לעולים קשישים. לא נמסר מידע על אופן הטיפול בבקשות.

---

54 יש הטוענים כי החוק אף פגע בזמינות המידע. דעה זו נשמעה לא אחת בקרב ארגונים ירוקים ואף בקרב עובדי הרשויות. לפני חקיקת החוק, עובדי רשויות שדגלו בשקיפות היו מעבירים מידע בעקבות פנייה טלפונית, ואילו היום, פעמים רבות מופנה מבקש המידע לממונה על החוק ונדרש לעמוד בפרוצדורה הקבועה בחוק.

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

**משרד התשתיות הלאומיות.** מתוך עשרים וארבע בקשות של חופש מידע שהתקבלו

במשרד בשנים הרלוונטיות למחקר, חמש עסקו בנושאים סביבתיים:

(א) בקשה לקבלת דו"ח על תחנה "פחמית" נוספת. הפנייה נדחתה בנימוק שמדובר בדו"ח פנימי שטרם אומץ, ובשלב של דיונים פנימיים וגיבוש מדיניות – שלב המאפשר פטור.<sup>55</sup>

(ב) בקשה הנוגעת לקידוח מים באקוויפר החוף. הפונה הופנה לנציבות המים, בנימוק שהחומר אינו נמצא במשרד.

(ג) בקשה לקבלת מידע על ניטור כימי במקורות המים לאיתור זיהום ספציפי ובקשה לקבלת דו"חות של המכון הגיאולוגי. הפונה הופנה למכון הגיאולוגי.

(ד) בקשה לקבלת מסמך על "תכנון רשת ניטור מי תהום מפני דליפות דלק באקוויפר החוף" ותוצאות דיגום מים בבארות בעין כרמל. המסמך לא נמסר בנימוק שהמידע מסווג. תוצאות דיגום המים נמסרו.

(ה) בקשה לקבלת מידע על זיהום מי תהום ומקורות המים של ישראל שמקורו בדלק. הפונה הופנה לנציבות המים.

**משרד הביטחון.** בשנת 2001 התקבלו שתי פניות בנושאים סביבתיים. פנייה אחת נעשתה באמצעות עו"ד המייצג אגודה, בנוגע להיבטים של איכות הסביבה במפעל ביטחוני. הפנייה נענתה רק בחלקה. הפנייה השנייה נעשתה על ידי אזרח, בעניין שמירה על איכות הסביבה במערכת הביטחון. הפנייה התקבלה בצה"ל והתשובה לפונה הועברה באמצעות צה"ל.

בקשר ל**משרד התעשייה והמסחר**, סקרנו את דו"חות המשרד המפורסמים באתר האינטרנט. באתר ניתן למצוא את הדו"חות לשנים 2002 ו-2003 בלבד. הדו"חות מפרטים רק את הבקשות שלא נענו במלואן. בנוגע לאיכות הסביבה נמצאה בקשה אחת, שנענתה חלקית בשנת 2002. הבקשה נגעה לבדיקות רעש שבוצעו במפעל. הסיבה לסירוב החלקי – פגיעה בפרטיות.

---

55 סעיף 9(ב) לחוק.

מהאמור לעיל עולה תמונה של מסירה חלקית בלבד של המידע הסביבתי. תופעה זו בולטת בעיקר באופן טיפולו של משרד התשתיות הלאומיות. במשך חמש השנים שנבדקו התקבלו רק עשרים וארבע פניות. מתוך חמש פניות הנוגעות לאיכות הסביבה נענתה רק אחת, ואף היא נענתה רק בחלקה. שלוש פניות הופנו לנציבות המים ולמכון הגיאולוגי. הפניה זו מעוררת תהייה, לנוכח העובדה שיחידות אלה הן יחידות סמך של המשרד ועל כן חלה עליו חובת מענה גם בענייניהן. כיוון שנתקבלו מעט מאוד פניות של חופש מידע, לא סביר שעומס עבודה היה סיבת ההפניה; נדמה כי חוסר הפנמה של עקרונות החוק והחובות מכוחו הוא שעמד בבסיסה של התנהלות זו. עם זאת, לא הוגשו עתירות כנגד הסירובים.

**המשרד לאיכות הסביבה** נתן תשובה כללית ביותר על כמה מהבקשות שנענו, שנענו חלקית או שנדחו בשנים 1999–2003 ופירט חמש תביעות של חופש מידע שהוגשו בשנים אלו נגד הממונה על חופש המידע במשרד. לנוכח המידע המצומצם שהתקבל בנושא, נסקרו דו"חות יישום החוק במשרד לאיכות הסביבה המפורסמים באתר האינטרנט של המשרד. במסגרת המחקר נסקרו דו"חות הממונה לשנים 1999–2002 וכן דו"ח חצי־שנתי לשנת 2004. בנוגע לשנת 2003, היות ולא פורסם באתר דו"ח על יישום החוק בשנה זו, נסקר דו"ח פניות הציבור לשנה זו, שפרק קצר בו עוסק ביישום החוק.

מסקירת הנתונים עולה כי שיעור הפניות על פי החוק שולי ביותר (כ־0.1%) מתוך כלל פניות הציבור<sup>56</sup> (חלקן בקשות לקבלת מידע בנושאים שונים). עם זאת, אפשר לראות כי מספר הפניות לפי חוק חופש המידע המוגשות למשרד עולה בהתמדה.<sup>57</sup> בקשר לנושאים הסביבתיים המבוקשים, לא נמצאו נושאים סביבתיים שבעניינם מוגשות יותר בקשות בשיעור מובהק. כך גם בנוגע לנימוק שבבסיס הסירוב למסור מידע: לא אובחן נימוק מרכזי שבגיניו נדחו הבקשות. בקשר למועד המענה לפניות, דו"חות המשרד מעידים על מגמה של התייעלות. בנוגע לזהות הפונים מתוקף החוק, ניכרת מגמה כללית של עלייה במספר האזרחים המשתמשים בחוק וירידה יחסית במספר הפניות מטעם גופים ירוקים. עורכי הדין הם גורמים פעילים בשדה זה כל

56 באתר המשרד אפשר למצוא נתונים על מספר פניות הציבור בשנים האחרונות: 2001 (8,700), 2002 (9,500), 2003 (9,500).

57 1999 (14), 2000 (60), 2001 (99), 2002 (100), 2003 (130), במחצית 2004 (58).

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

השנים, וראוי לציין שגם מפעלים הם בין הפונים הקבועים לקבל מידע סביבתי מתוקף החוק.

### סקירת מגמות בפסיקה

לעומת קצב קליטת החוק בקרב הרשויות, בתי המשפט מגלים, בדרך כלל, גישה פעלתנית ומרחיבה בפרשנותם לחובה לחשוף מידע בפני הפונים ובצמצום הסייגים המתירים שלא לחשוף מידע. התוצאה היא הרחבה מהותית של הכיוון שהותווה בהלכות שקדמו לחקיקת החוק, כיוון שעל פיו, בדרך כלל, יש לראות במידע שבידי הרשויות מידע השייך לציבור. אפשר לזהות בפסיקה קו כללי הרואה בחוק אמצעי להגביר את שקיפות פעולות השלטון ולהעצים את כוחו של האזרח על ידי גילוי מידע השמור אצל הרשויות. גישה פרשנית זו אינה היחידה האפשרית, והיא אפשר לפרש את היקף הגילוי הנדרש על פי החוק פירוש מצומצם בהרבה.<sup>58</sup> נציין כי לאחרונה נתן בית המשפט העליון כמה פסקי דין מצמצמים, אולם נדמה שזו איננה המגמה הכללית. נעסוק להלן בחלק קטן בלבד מפסקי הדין ובמגמות העולות מהם. סיכום של יתר פסקי הדין המרכזיים שניתנו מאז צאת החוק, חלקם מבתי המשפט לעניינים מינהליים וחלקם מבית המשפט העליון, מצורפים בנספח ב למאמר (עמ' 45).

ההנחה שבבסיס פסקי הדין היא, כאמור בסעיף 1 לחוק, שלכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מהרשויות. כמה פסקי דין דנו בשאלה אילו גופים ייחשבו רשות ציבורית על פי החוק. גישת בית המשפט הייתה גישה מרחיבה. בעת"מ (ת"א) 1390/02, גורן נ' מפעל הפיס, ביקש העותר לקבל מידע על כרטיסי לוטו שהונפקו בתחנות לוטו מוגדרות בתקופות מוגדרות. בית המשפט היה צריך להכריע בשאלה אם מפעל הפיס הוא "רשות ציבורית" על פי הגדרתה בחוק, אף שאינו נכלל בגופים המפורטים בסעיף 2 לחוק. לנוכח אופיו הציבורי של מפעל הפיס, נקבע כי הוא עונה על הקריטריונים של גוף ציבורי: הוא מציג את עצמו כגוף ציבורי, ואף שהשירות שניתן על ידו אינו חיוני, יש בו סממנים ציבוריים מובהקים; מבחן זה מכונה "חיוניות פונקציונלית". על כן הוחלט שמפעל הפיס נכלל בגדר החוק. לצורכי חוק חופש

---

58 בתי המשפט בארצות הברית, למשל, מיישמים בשנים האחרונות קו פרשני שמרני בקשר לחוק חופש המידע האמריקני.

**המידע, הגדיר בית המשפט את המושג "חיוניות השירות שניתן" חיוניות פונקציונלית ולא דווקא חיוניות קיומית.**<sup>59</sup>

עוד נקבע כי גוף עסקי-פרטי המתקשר עם רשות ציבורית יהיה מחויב למסור את כל המידע הנוגע להתקשרותו עם הרשות. בע"א 6576/01, **החברה לייזום מייסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' אמיר לירן ואח'**, זכתה המערערת במכרז של מינהל מקרקעי ישראל לתכנון קרקע באזור ראש העין, עם אופציה לרכוש את הקרקע לאחר שלב התכנון. המשיב 1, תושב ראש העין, ביקש לקבל את ההסכם בין המערערת לבין המינהל ולדעת את פרטי התשלומים שבוצעו בקשר לחוזה. משנענה בסירוב, הוא פנה לבית המשפט המחוזי, וזה פסק לטובתו. בערעור חזרה המערערת על טענותיה, שגילוי של המידע המבוקש יפגע בפרטיותה, בעיסוקה ובאינטרסים שלה – כלכליים ואחרים. בית המשפט העליון קבע שהערכאה הראשונה שגתה בקביעתה שטענות נגד חשיפת מידע על ידי צד שלישי מוגבלות לעילות המפורטות בסעיף 9 לחוק, והן יכולות להתבסס על "הוראות כל דין". בית המשפט העליון ציין שהחידוש בחוק חופש המידע היה בקביעתו, שלאזרח או תושב זכות לקבל מהרשויות מידע בעל אופי ציבורי, גם אם אין לו עניין אישי במידע ומבלי שעליו לציין את הסיבה לבקשת המידע. בית המשפט העליון קבע ש"המידע שנתבקש על-ידי המשיב הוא מידע בעל אופי ציבורי מובהק. הלוא המדובר בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי ובפרטי התשלומים שהעביר הגורם העסקי לרשות מכוח החוזה. **גוף עסקי הבוחר להתקשר עם הרשות רואים אותו כיוזע ומסכים, כי – בכפוף לסייגים הקבועים בחוק – המידע הכרוך בהתקשרותו פתוח לעיונו של הציבור**". בית המשפט ביקר את החלטת המינהל שלא למסור את המידע, למרות התנגדות המערערת, לנוכח העובדה שהמינהל לא שוכנע כי יש טעם לדחות את הבקשה. בכך אפשר לזהות בפסיקה מגמה של הרחבה רוחבית של תחולת החוק גם על גופים שאינם "רשות ציבורית" פורמלית.<sup>60</sup>

ואולם, יש לציין כי בית המשפט העליון קבע לאחרונה, בעע"ם 7151/04, **הטכניון –**

59 בית המשפט חזר על עיקרון זה בפסק דין נוסף, עתי"מ (ת"א) 1149/02, קו שירותי רפואה בע"מ נ' שר הבריאות ואח', שם נדונה השאלה אם תאגידי בריאות הם בבחינת רשות ציבורית.

60 ראה גם סיכום של עתי"מ (ת"א) 1279/01, עו"ד אליהוד יערי נ' ראש עיריית ת"א-יפו, בנספח "ב".



חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

**מכון טכנולוגי לישראל נגד ליאון דף**, כי הטכניון אינו רשות ציבורית כמשמעותה בחוק, היות שהוא אינו עונה על ההגדרות של רשות ציבורית בסעיף 2 לחוק.

מבחינה של נוהל, נקבע שרשות המבקשת שלא למסור מידע נושאת בנטל של הצדקת סירובה.<sup>61</sup> בעת"מ (ת"א) 2060/99, לשכת עוה"ד נ' שר המשפטים, נקבע כי "מכאן יתד ופינה לקבוע כי המתנגד לגילוי הוא בבחינת 'המוציא מחברו' ואם זכות (רשות) בידו לחסום את המידע עליו להוכיחה".<sup>62</sup> יתר על כן: הסייגים המתירים לרשות לדחות בקשות לחופש מידע על פי סעיף 9 לחוק זכו לפרשנות מצמצמת.

הסייג "דיונים פנימיים" היה זה שבגיננו ביקשו הרשויות להימנע ממסירת מידע ברוב פסקי הדין המרכזיים שנסקרו.<sup>63</sup> בית המשפט קבע כי לא ניתן לרשויות לכסות מידע על ידי הכרזה עמומה שמדובר בטיוטות או בדיונים פנימיים, ובתיקים אשר נדונו עד היום נבדקו לעומקן טענות שהועלו כדי להצדיק הימנעות מגילוי מידע. באיזון בין צורכי הרשות לבין העניין הציבורי בגילוי, נראה כי ברוב המקרים השיקול של גילוי זוכה לעדיפות, גם במקרים שבהם מדובר בפגיעה באפשרות לנהל דיון פנימי, בפגיעה אפשרית בתפקודה התקין של הרשות וכיו"ב.

התשובה לשאלה אם דיון פנימי יזכה ליהנות מהחיסיון שבחוק תלויה בכמה גורמים: החשיבות הציבורית של הסוגיה הנידונה, העניין האישי שיש לפונה במידע, זהותם של המשתתפים בדיון וחומרת הפגיעה בתפקודה של הרשות – אם תוכן הדיון יהיה גלוי. ההנחה היא, שככל שלציבור יש עניין גדול יותר בסוגיה, הנטייה לחייב את גילוי תגבר – למרות האפשרות של גרימת נזק לרשות.

בעת"מ (י"ם) 717/02, הרב עו"ד אורי רגב ואח' נ' יד ושם, ביקשו העותרים שיועבר

61 ראה גם סיכום של רע"א 291/99, ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים ואח' נ' מנהל מס ערך מוסף, בנספח ב.

62 פ"מ תשנ"ח (3) 385.

63 ראה בנספח ב, לדוגמה, סיכום של פסקי הדין האלה: עת"מ (י"ם) 295/01, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות ואח'; עת"מ (ת"א) 1435/02, ד"ר אורבין סולי נ' עיריית הרצליה ואח'; עת"מ (י"ם) 786/02, Electronic Data Systems Corporation נ' מדינת ישראל – משרד המשפטים; עב' 7170, ד"ר צמח קיסר ואח' נ' אוניברסיטת בר אילן; ע"א 7759/01, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד המשפטים ואח'; עת"מ 489/04, עמותת שחר – אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה ואח'.

לעיונם מידע הנוגע לסירוב להכיר בדיטריך בונהופר חסיד אומות העולם. המידע העיקרי המבוקש קשור לפרוטוקולים של הדיונים שקיימה הוועדה לצורך החלטתה, החומר שעמד לפניו וכן הקריטריונים המנחים את עבודת הוועדה. המשיבה 1 היא גוף סטטוטורי שהוקם מכוח חוק זיכרון השואה והגבורה, *יד ושם*, התשי"ג-1953 (להלן – חוק *יד ושם*). ועדה של *יד ושם* דנה בבקשה להכיר במועמד אך החליטה לדחות את הבקשה. העותרים טוענים כי ההכרה בחסידי אומות העולם היא אחד מתפקידיה הקבועים בחוק של המשיבה 2, ובנסיבות אלה לא ייתכן שעניין בעל חשיבות ציבורית והיסטורית כה גדולה ייחתך במסתרים, הרחק מעינו הבוחנת של הציבור. לטענתם, המשיבים אינם יכולים להסתתר מאחורי הטענה הלקונית שמדובר בדיונים פנימיים. המשיבים טענו שמדובר בדיונים פנימיים מובהקים, שחל עליהם הסייג שבסעיף 9(ב)(4); עוד טענו, שמדובר בהחלטה בעלת משמעות כספית ורגישות ציבורית, ושהוועדה לא תוכל לתפקד אם לא תישמר סודיות הדיונים. בית המשפט קבע שיש למסור את הפרוטוקולים **וקבע נוסחה שלפיה ככל שדבר הוא בעל חשיבות ציבורית גדולה יותר, הנטייה תהיה לחייב מסירת המידע, בייחוד כאשר מדובר בפעילותם של אנשי ציבור במסגרת תפקיד ציבורי**. במקרה זה הוחלט שיש למסור את הפרוטוקולים, בהשמטת שמות הדוברים. פסיקה כגון בעניין בונהופר מצביעה על כך שדיונים פנימיים רבים העוסקים בעניינים ציבוריים, שבעבר לא הייתה חובה לגלותם, יהיו בעתיד גלויים לעין הציבור.

עם זאת, חשוב לציין את פסק הדין שניתן לאחרונה על ידי בית המשפט העליון, בע"א 1825/02, מ.י. – **משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א.**, אשר הפך את ההלכה שנקבעה בעת"מ (י"ם) 344/01, **איגוד בתי אבות – א.ב.א. נ' מ.י. משרד הבריאות**. בערכאה הראשונה ביקשה העותרת לקבל מידי משרד הבריאות מסמכים שונים לקראת התייחסות לרפורמה במערכת האשפוז הגריאטרי של המשרד. בקשתה נדחתה על בסיס סעיף 9(ב)(4)–(6) לחוק (הסייגים בדבר דיונים פנימיים, ניהול פנימי של הרשות שאין בו עניין לציבור ופגיעה באינטרס כלכלי ומסחרי). בית המשפט קבע שהמבחן החל על אי מסירת מידע במקרים כגון אלה הוא המבחן של **"פגיעה מיוחדת הנובעת מאותו חיסוי"**. רק כאשר יעלה בידי הרשות המינהלית לשכנע בקיום פגיעה מיוחדת, תעמוד לדיון טענת החיסיון. בית המשפט הכריע שבמקרה הנדון לא התקיימו נימוקים שהצדיקו את הפעלת הסייגים, וקבע שהמידע יועבר לידי העותרת. ואולם **בית המשפט העליון דחה את מבחן "הפגיעה המיוחדת"** בשל היותה, לדעתו, כובלת יתר על המידה את שיקוליהם של מי שצריך לאזן בין כל

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

האינטרסים: הרשות – במסגרת סעיף 10 לחוק, ובית המשפט – במסגרת סעיף 17(ד) לחוק.

**בהקשר הסביבתי: בעת"מ (ת"א) 1067/01, אמיר לירן נ' הממונה על חופש המידע במשרד הפנים**, פנה עותר ציבורי למשרד הפנים בבקשה לעיין בפרוטוקולים של דיוני הוועדה המחוזית להתנגדויות, בקשר לתכנית בנייה באזור ראש העין, ולעיין במסמכי כמה תכניות שהיו בשלבי הפקדה אך טרם הופקדו בפועל. בית המשפט ציין שחוק חופש המידע הרחיב את זכות העיון, וקבע **שיש לאפשר עיון בתכניות עוד בשלב של טרום הפקדה**, משום שלא מדובר בהתייעצות פנימית אלא במסמך מוגמר. לעומת זאת, לא הותר עיון בדיון הפנימי של הוועדה, משום שהוחל עליו הסייג הנוגע להתייעצויות פנימיות.

**בעת"מ (ב"ש) 243/01, פלסטוקיט תעשיות (1993) בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד לאיכות הסביבה** (לא פורסם), נדרש המשרד לאיכות הסביבה לגלות סקר סביבתי וסקר הערכת סיכונים שהוגשו במסגרת תכנית להרחבת מפעל כימי. לטענת המשיבים, החומר כלל סודות מסחריים ומסירתו תביא לגילויים. המבקש היה מפעל שכן, שניהל הליכים שונים נגד המפעל הכימי. בית המשפט הבחין בין שני סוגים של מידע בעל ערך מסחרי: **מידע על חומרים שנפלטו, נשפכו, סולקו או הושלכו לסביבה; בנוגע לאלה, לאור החריג הקבוע בסעיף 9(ב)(6) לחוק, נקבע שאין לרשות כל שיקול דעת וחייבת היא למסור מידע מסוג זה**. לגבי יתר המידע קבע בית המשפט כי יש צורך לאזן בין שיקולים בעד גילוי לבין נזקים פוטנציאליים לבעל הסוד.

ואולם, **בעת"מ (חי') 588/02, נקניק נהריה בשר זוגלובק בע"מ נ' מדינת ישראל – המשרד לאיכות הסביבה**, ביקשה העותרת לפסול החלטה של המשיבה – למסור לעמותה להגנת הסביבה העתק של ההיתר להזרמת פסולת ושפכים לים, שניתן למפעל מכוח חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988. בית המשפט דחה את העתירה, והוסיף כי טענות העותרת היו כלליות וכי היא לא הצליחה לבסס את טענתה, שמסירת ההיתר תפגע בסודות מסחר שלה, המוגנים מפני גילוי על פי חוק חופש המידע. בעניין זוגלובק, אף שהתנגדות המפעל למסירת המידע נדחתה, נמנע בית המשפט מלקבוע הלכה ברורה וחד-משמעית, שבמקרה של חומרים הנפלטים לסביבה לא יחול הסייג של סודות מסחריים – למרות הוראותיו הברורות של החוק בעניין זה. קביעה מפורשת של בית המשפט הייתה מייתרת את הנוהג של

המשרד לאיכות הסביבה לפנות לגורמים המזהמים, מכוח סעיף 13(א) לחוק, בטרם מסירת מידע על פליטות של מזהמים לסביבה, נוהג המעכב שלא לצורך את קבלת המידע.

עם זאת, אפשר לומר כי הפרשנויות של בתי המשפט מסמנות, בדרך כלל, שינוי מהותי בקשר לחובת הרשויות למסור מידע. מפסקי הדין הניתנים בעתירות עולה בצורה ברורה כי היום, לאחר חקיקת החוק, חייבות הרשויות להפעיל סטנדרטים אחרים מאלה שהפעילו בעבר. יש מסר בפסיקה – מסר של שקיפות גדולה יותר בפעילות השלטון כלפי האזרח או התושב.

### **התוצאות המיידיות של חוק חופש המידע**

מאז חקיקת חוק חופש המידע נשמעות דעות שונות על מידת הצלחתו. מחד גיסא, נראה כי הדעה הרווחת בקרב פעילי ציבור – בעיקר מארגונים לא ממשלתיים – היא שהחוק לא הביא "חופש מידע" הלכה למעשה.<sup>64</sup> דעה זו מבטאת את התחושה שהחוק לא יצר בפועל נגישות גדולה יותר למידע המוחזק בידי הרשויות. מאידך גיסא, מפסקי הדין שניתנו מאז נחקק החוק נראה שהחוק הביא לידי שינוי של ממש בכל הקשור למסירת מידע.

על בסיס המידע שנאסף ממשרדי הממשלה, בתשובה לפנייה אחידה אליהם לצורך המחקר ועל בסיס ניתוח הפסיקה בנושא עד היום, נציע כמה מסקנות לגבי החוק, לאור הניסיון שהצטבר בשתי הרשויות הללו – הרשות המבצעת והרשות השופטת. באופן כללי נטען שעד היום זכה החוק ליחס שונה בכל אחת משתי הרשויות: **ברשות המבצעת הביא החוק לתהליך של ביורוקרטיזציה**, הן בטיפול בבקשות לקבל מידע והן בתשובות הניתנות למבקשי המידע. התהוות התהליך הביורוקרטי לא הביאה עד כה לשינוי תפיסת החובות המהותיות של מסירת מידע ברשות המבצעת. **ברשות השופטת, לעומת זאת, הביא החוק להבהרת המסגרת הנורמטיבית ולחיזוק ניכר של הכיוון הפרשני בפסיקה**, הכיוון של מסירת מידע למבקשים.

את הפער בין יישום החוק על ידי בתי המשפט לבין יישומו על ידי הרשויות אפשר להסביר באמצעות כמה גורמים. הגורם הראשון – הרשויות הן הנושאות בנטל

---

64 דעה זו הושמעה בשנים האחרונות בפורומים רבים ובפגישות עם נציגי ארגונים, במסגרת תכנית הסיוע של הקליניקה לצדק סביבתי באוניברסיטת תל אביב.

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

המעשי של ביצוע החוק ויישומו. עליהן להתמודד עם החומר הגולמי של הבקשות – ללא טיעונים משפטיים מפותחים בנוגע לחומר המבוקש, ובחלק מן המקרים עליהן להתמודד עם מספר רב יחסית של בקשות. ברמה זו אי אפשר להימנע מטעויות שבשלב הביקורת קל יותר לעמוד על מהותן ולתקן.

הגורם השני – על הרשויות להסתגל, בעקבות חקיקת החוק, לשינוי גדול מזה הנדרש מבתי המשפט. הפסיקה שקדמה לחוק כבר הכינה את הקרקע לקראת השינויים שבחוק החדש. הוראות החוק הקלו על בתי המשפט את מלאכת הפרשנות בסוגיות של חופש מידע, מכיוון שנקבעו כללים מסודרים במקום שקודם לכן היו רק עקרונות כלליים שלא עסקו במצבים ספציפיים. המצב ברשויות שונה; ברשויות לא הייתה תפיסה מסורתית עקרונית שהמידע שאצלן שייך לציבור אלא תפיסה הפוכה, ועליהן להסתגל למצב חדש לחלוטין, שבו הנורמה היא מסירת מידע ולא כיסוי. תהליך זה יארך עוד זמן מה.

לדעת כותבת המאמר, הרשויות עדיין נתונות בשלבי התארגנות ראשוניים לקליטת החוק. כפי שצוין לעיל, בקשה זהה אינה זוכה לטיפול זהה או לתגובה זהה אצל רשויות שונות. היבט זה הוא אמנם היבט נוהלי גרידא, אך יש בו כדי להצביע על כך שתהליכי קליטת החוק טרם הסתיימו.



## המלצות

ההמלצות שלהלן מכוונות לקהלים שונים: אזרחים, רשויות ומקבלי החלטות. המסקנה המרכזית הנובעת מעבודה זו היא – שחוק חופש המידע קידם בדרך כלל, גם אם לא במידה מספקת, את ההכרה בזכותו של האזרח לקבל מהרשויות מידע ואת חשיבותו של עקרון השקיפות.

עם זאת, החוק היום אינו נותן מענה מספק לפונה המבקש לממש את זכותו הבסיסית – לקבל מידע בכלל ומידע סביבתי בפרט; כרוך בזה הקושי לדעת מה לשאול, הצורך לעמוד בפרוצדורה מתישה (כולל המתנה ממושכת), עלויות כלכליות (כולל אגרות) והצורך לממן הגשת עתירה בגין סירוב הרשות למסור מידע או בגין התנהלותה שלא על פי הוראות החוק (כולל אי עמידה במסגרת הזמן או מסירת מידע חלקי בלבד). החוק אינו נותן מענה הולם למצבים שבהם המידע נחוץ בתוך פרק זמן קצר והמתנה של חודשים מספר תייתר את הצורך בקבלתו.

הבדל של ממש עדיין ניכר בתפיסת העקרונות והאיזונים שנקבעו בחוק חופש המידע בין בתי המשפט לרשויות האמונות על מסירת המידע לפי החוק. ככלל, בתי המשפט נוקטים גישה מרחיבה יותר מהרשויות בפירוש החובה הקבועה בהוראות החוק למסור מידע. נדמה שהצטברה פסיקה בכמות שדי בה כדי לשקול את פוטנציאל ההצלחה של עתירה בעקבות סירוב של רשות ציבורית למסור מידע או התנהלות של רשות שלא על פי הוראות החוק.

נוסף על היעדר הפנמה מספקת של עקרונות החוק ברשויות, ניכר כי הוראות החוק מיושמות באופן שונה ברשויות השונות וכי עדיין אין גישה אחידה לטיפול בבקשות של חופש מידע.

1. מומלץ ששרד המשפטים יפיץ את פסקי הדין בנושא לממונים על חופש המידע ברשויות השונות, כדי שלא תיווצר ברשויות תופעה של פעילות הנוגדת את יישום עקרונות החוק על ידי בתי המשפט. הרי ידוע, בסופו של דבר, שרק חלק קטן מהפונים יצליחו להביא את עניינם לבירור בערכאות, וראוי להימנע ממצב שבו אמות המידה שמפעילים בתי המשפט ליישום החוק שונות מאמות המידה שמפעילות הרשויות.

2. מומלץ שמשרד המשפטים יקיים ימי עיון והשתלמויות לממונים על חופש המידע ברשויות בנושאים אלה: העקרונות שבבסיס החוק, הפרוצדורה, הפרשנות המשפטית המתאימה של הוראות החוק במצבים שונים וההתמודדות עם בעיות חוזרות ביישום החוק. במסגרת ההסברה לממונים על חופש המידע, יש להדגיש כי המידע כולו הוא רכוש הציבור ועליו להיות שקוף, אלא אם יש נימוקים מיוחדים למנעו מהציבור. מומלץ להזמין לאותם מפגשים גורמים העושים שימוש תדיר בחוק, וכן גורמים שנתקלו בקשיים במימוש זכותם לפי החוק. המפגש בין נציגי הרשויות לנציגי הציבור עתיד ליצור דיאלוג מעניין ומפרה בנוגע לצורכי הציבור ולקשיים שהציבור נתקל בהם. עוד מומלץ, להציג בהשתלמויות סקירה השוואתית של החקיקה בנושא חופש המידע במדינות המערב.
3. מסמכים שמכילים בעבור הרשויות צדדים שלישיים וגורמים המשתתפים בקבלת החלטות, או מסמכים שבסופו של דבר יוחזקו בידי הרשויות, צריכים להיות ערוכים בידיעה שיש סבירות – גבוהה בהרבה מבעבר – שהם יימסרו לגורם כלשהו במסגרת של בקשת חופש מידע.
4. השקיפות מיטיבה עם שלטון נאור, ותפקידה גם לחזק את התהליכים הדמוקרטיים שבמרכז ההווה במדינה חופשית. הרשויות צריכות לפעול להגברת השקיפות ולשיתוף הציבור באמצעות פרסום פעיל של מידע בכלל ושל מידע סביבתי בפרט. בעניין זה אפשר לאמץ את הפתרון האמריקני – פרסום יזום של מידע שכבר ניתן לפונה בעקבות בקשה ספציפית, וכן פרסום יזום של מידע שלדעת הממונה עתיד להיות נושא לבקשה נוספת.
5. עוד מומלץ:
  - א. לקצר את פרקי הזמן שנקבעו בחוק למסירת מידע;
  - ב. לקבוע פרוצדורה של טיפול מזורז בבקשה, אם יש נימוקים המצדיקים זאת;
  - ג. להוסיף לחוק הליך של ערר, שיהיה ההליך המרכזי הדרוש בהחלטה של רשות בעניין מסירת מידע. יתרונו של הליך הערר בהיותו הליך פשוט וקצר יחסית, שאינו דורש הוצאה כספית ניכרת;
  - ד. לקבוע לוח זמנים שבמסגרתו על רשות ציבורית לתת החלטה בעניין התנגדותו של צד שלישי למסירת מידע שעלול לפגוע בו. לוח זמנים כזה נעדר היום מהוראות החוק;



חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

ה. להוציא הנחיה ברורה מטעם משרד המשפטים, שתגדיר את פרק הזמן לטיפול בבקשה החל מיום קבלת הבקשה ולא מיום תשלום האגרה, או לחלופין, להבטיח שטופסי האגרה יהיו זמינים לתשלום באתרי האינטרנט וברשות הדואר, כדי שיהיה אפשר לשלוח את הבקשה בצירוף תשלום האגרה מראש, ולחסוך בכך זמן ממושך ומיותר עד לשליחת טופס האגרה לפונה על ידי הרשות.

מחקרים הראו קשר בין פרסום מידע סביבתי ובין התנהלות סביבתית תקינה. לדוגמה, מחקר סטטיסטי שנערך בארצות הברית, על ההשפעה שיש לפרסום מידע סביבתי על שיעור פליטת המזהמים לסביבה, מצא עדות חד-משמעית להשפעה החיובית הניכרת שיש לצעד זה על מצב הסביבה. מחקר של הבנק העולמי הוכיח כי גם במדינות מתפתחות, שיש בהן סטנדרטים נמוכים של אכיפה, פרסום מידע סביבתי על רמות זיהום של מפעלים שונים, ובמקרים מסוימים אף הודעה על פרסום עתידי של מידע על רמות זיהום, גרמו להורדה משמעותית ברמות הזיהום.<sup>65</sup>

6. על כן, לנוכח הקשיים שהציבור נתקל בהם והמחסור במידע סביבתי זמין, לאור המגמה הקיימת בעולם המערבי, לאור זכותו הבסיסית של כל אדם לקבל מידע המשפיע ישירות על בריאותו ואיכות חייו, ולאור הדגש שניתן כבר היום בחוק בנושא זה – נציע כמה הצעות לתיקון החוק בהקשר הסביבתי:<sup>66</sup>

א. בשלב הראשון נציע להחיל על הרשויות חובה לפרסם ביוזמתן<sup>67</sup> את כל

---

65 *Greening Industry, A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, 60; J.A. Siegel, Presentation at Conference, April 2002 in Washington, D.C.: "Combating Terrorism in the Environmental Trenches", panel on "Responding to Terrorism: Terrorism and Environmental Law"

66 העבודה מעודכנת לתחילת שנת 2005. ואולם ביום 27.7.05 עבר בכנסת תיקון לחוק חופש המידע, תיקון ששינה את המצב החוקי בקשר למידע סביבתי. התיקון לחוק חופש המידע קובע כי כל רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על חומרים שנפלטו, נשפכו, סולקו או הושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה שלא ברשות היחיד. ההחלטה – אילו פרטי מידע יועמדו לעיון הציבור, דרכי העמדתם והמועדים לכך – הושארה לתקנות שהיו אמורות להיות מובאות לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בתוך שישה חודשים מיום פרסום התיקון לחוק, משמע עד יום 27.1.06. ואולם חל עיכוב בהכנת התקנות ועד למועד שנקבע הן לא היו מוכנות.

67 מומלץ שהמידע מכל הרשויות ירוכז באתר המשרד לאיכות הסביבה, במאגר נגיש ונוח לשימוש, וכן בחוברת שעותק שלה יהיה פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות.

- המידע הנוגע לחומרים שנפלטים, נשפכים או מסולקים לסביבה.<sup>68</sup> המידע יפורסם באופן שיהיה נהיר גם לאדם שאינו בעל כישורים מקצועיים בתחום;
- ב. לגבי יתר המידע הסביבתי המצוי ברשותה, נציע כי כל רשות תפרסם קטלוג מסודר ומפורט של יתר המידע הסביבתי שברשותה. מבקש המידע יוכל לפנות לרשות ולקבל כל פריט מהקטלוג, ללא תשלום או בתשלום סמלי בלבד, בתוך פרק זמן קצר יחסית, שלא יעלה על שלושה שבועות. כל מידע שיתבקש ויימסר לפונה יפורסם לאחר מכן באתר אינטרנט;
- ג. מומלץ שהחומרים המופיעים בקטלוג יימצאו גם בפורמט אלקטרוני. אם יש למבקש המידע מחשב או שיש לו גישה נוחה למחשב, יישלח המידע בדואר אלקטרוני ישירות למחשב של המבקש;
- ד. כדי לקדם את השקיפות בנושא ואת נגישות הציבור למידע הסביבתי, מומלץ שרשות ציבורית תפעל לאיסוף כל המידע הסביבתי שבתחום אחריותה ולאגירתו באמצעים אלקטרוניים שיהיו נוחים לשימוש – למשל דרך רשת האינטרנט, שהיא זמינה ונגישה לציבור. כחלק ממהלך זה, מומלץ שכל הרשויות הציבוריות – ובראשן המשרד לאיכות הסביבה – המקבלות מידע סביבתי ממפעלים ומגורמים אחרים, ידאגו לקבל את המידע בפורמט אחיד של דיווח אלקטרוני; פורמט כזה יאפשר העלאה מהירה של המידע לאתר האינטרנט.

לדעת כותבת המאמר, יישום ההצעות שהובאו לעיל יגביר את השקיפות המחויבת במדינה דמוקרטית, יגביר את אמון הציבור ברשויות וייטיב את מצב הסביבה.

---

68 הכוונה בעיקר לתוצאות של בדיקות, ניטור ודיגום של פליטות לאוויר, לקרקע ולמים, הודעה על פליטות חירום שתכלול את סוג החומר הנפלט וכמותו, תוצאות של מדידות קרינה לסוגיה, רעש, ריח ורדון והתנאים הנוגעים לפליטות – לרבות ברישיונות עסק, בהיתרי הזרמה לים ובצווים אישיים, מתוך הדגשה של פליטות החורגות מהמותר על פי דין ושל נתונים על כמויות שנתיות הנפלטות לסביבה לפי החומר וגורם הפליטה.

## נספח א נוסח הפנייה למשרדים

תאריך

לכבוד  
הממונה על חוק חופש המידע  
משרד \_\_\_\_\_

א.ג.ג,

הנדון: **בקשה לפי חוק חופש המידע – התשנ"ח-1998**

הנני לפנות אלייך מכוח סעיף 7(א) לחוק חופש המידע – התשנ"ח-1998 בבקשה לקבל את המידע כדלקמן:

1. פירוט כל הבקשות לקבלת מידע שנתקבלו מכוח החוק בשנים 1999-2003: הנושא הספציפי של כל בקשה ובקשה, ואופן הטיפול בה (קבלה או דחייה והנימוק לסירוב).
2. בנוגע לבקשות שעניינן איכות סביבה (במובן הרחב), מעבר למבוקש בסעיף 1 לעיל, אבקש לקבל את הפרטים הבאים:
  - במידה ולא התקבלה הבקשה במלואה, מה היה החומר שלא הועבר ומה היה הנימוק לסירוב.
  - פירוט של החלטות המשרד שבגינן הוגשו עתירות עפ"י החוק, מה היו תוצאות הדיונים בעתירות אלו.
  - תוך כמה זמן הועבר המידע המבוקש לפונה או הנימוקים לסירוב.

ליאת גולן

3. אציין, כי המידע המבוקש דרוש עבור מחקר אקדמי, באשר לאופן יישומו של חוק חופש המידע בענייני איכות הסביבה, שנערך במסגרת התוכנית לצדק סביבתי באוניברסיטת תל אביב.
4. אודה לטיפולך המהיר בנושא.
5. בתודה מראש על עזרתכם במחקר.

בכבוד רב,

ליאת גולן, עו"ד

## נספח ב

### סיכום פסקי דין מרכזיים בנושא חוק חופש המידע

בעת"מ (י"ם) 295/01, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות ואח', ביקשה העותרת, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ, כי בית המשפט יורה למשיבים, משרד הבריאות והממונה על חופש המידע במשרד, למסור לידיה את כל הפרוטוקולים של דיוני הוועדה הציבורית להרחבת סל התרופות, על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. בית המשפט התבקש לפסוק בנוגע לסירוב הרשות לספק את המידע על סמך ההגבלה הנוגעת ל"דיונים פנימיים", הכלולה בסעיף 9(ב)(4) לחוק. בית המשפט הכריע שיש למסור את הפרוטוקולים. מצבם של חברי הוועדה הווהוה לזה של חברי ועדות מרכזים שצריכים לצפות כי דבריהם יהיו נתונים לביקורת ציבורית. משמעות פסק הדין – שיש להגביל מאוד את השימוש בסייג של "דיונים פנימיים".

בעת"מ (חי') 484/02, תוכנה לעניין בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים, ביקשה העותרת, חברת תוכנה, כי יועברו לידיה החוזים המלאים שנחתמו בעקבות מכרז. העותרת השתתפה במכרז אך לא זכתה בו. המשיב התנגד למסירת מידע מסוים מכוח סעיף 9(6)(ב) לחוק (אינטרס כלכלי או מקצועי). המידע עסק בפרטים בחוזה על בדיקת חשדות לעבירות בקשר לאחת החברות שזכתה במכרז. בית המשפט הביע ספק אם סיבה זו נכנסת בגדר סעיף 9(ב), אך קבע שגם אם כן – יש להעדיף את האינטרס הציבורי בגילוי המידע.

בעת"מ (ת"א) 1041/02, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד מבקר המדינה, ביקש עיתון "הארץ" לקבל מידע בשלושה נושאים שונים מתוך מידע המוחזק על ידי מבקר המדינה: שמות של בכירים בממשלה ובמינהל הציבורי שטסו לחו"ל בניגוד להוראות ו/או מינהל תקין; זיהוי מבני ציבור שנבדקו ונמצאו בהם ליקויי בנייה והם עומדים בסכנת התמוטטות ברעידת אדמה; זיהוי עמותות וגופים שעשו שימוש בכספים בניגוד לחוק. בית המשפט דחה את העתירה, שכן לדעתו הסמכות לדון בה היא בידי בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ ולא בידי בית המשפט לעניינים מינהליים – מכיוון שמה שהתבקש בפועל היה תקיפת שיקול הדעת של

המבקר בנוגע למה שייכלל בדו"חות ומה שלא ייכלל בהם. בקשר למידע אחר קבע בית המשפט כי סעיף 2(4) לחוק אמנם מכליל את משרד המבקר בהגדרה של רשות ציבורית, אך הוא גם קובע שיש סוגי מידע המגיעים לידי המבקר שאין הוא רשאי למסור.

**בעת"מ (ת"א) 1159/02, רון שפיגל נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים,** ביקש העותר לעיין בחוות דעת משפטית של שר המשפטים שניתנה לנשיא המדינה לקראת קבלת החלטה על ידו בבקשת חנינה שהגיש לו העותר בקשר לעבירות תעבורה. הנשיא החליט לדחות את בקשת החנינה. טענות המשיבים, שחלים הסייגים הנוגעים להתייעצויות פנימיות או שמסירת חוות הדעת עלולה להפריע לתפקודה התקין של הרשות, נדחו על ידי בית המשפט, ונקבע שיש למסור לעותר את חוות הדעת.

**בעת"מ (ת"א) 1279/01, עו"ד אליהוד יערי נ' ראש עיריית תל אביב-יפו,** ביקש העותר לחייב את העירייה להעביר אליו את כל המסמכים העוסקים בהיטל השבחה שהוטל על מתחם עזריאלי ובהעברת הטיפול בעניין לעו"ד דן כהן, וכן מסמכים הנוגעים להתקשרות עם עו"ד כהן בעניין. בית המשפט חייב את העירייה למסור לידי העותר את המסמכים המבוקשים.

**בעת"מ (ת"א) 1416/04, מעריב הוצאת מודיעין בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד המשפטים ואח',** ביקשה העותרת לקבל לידיה את המסמך של מתווה החקירה שנערך עם אלחנן טננבוים. בית המשפט קבע כי באופן רגיל אזרח חייב לפנות לקבל מידע על פי הפרוצדורה הקבועה בסעיף 7 בחוק, ואם לא עשה כן – אין לדון בעתירתו. ואולם, במקום שגורמים מוסמכים ברשות עונים בשלילה על בקשה לקבל מידע, כיוון שניתנה תשובה אפקטיבית, ניתן לדון בעתירה. בעניין מסירת המסמך קבע בית המשפט כי סעיף 14(8) לחוק מעניק לרשויות החקירה חסינות רחבה מפני גילוי דברים הכלולים במסגרת אותו סעיף. נקבע כי הרשויות איזנו היטב בין החסינות שניתנה להן לבין זכות הציבור לדעת על ידי פרסום תמצית המסמך. העתירה נדחתה.

**בעת"מ (ת"א) 1435/02, ד"ר אורבין סולי נ' עיריית הרצליה ואח',** ביקש העותר לקבל לידיו את פרוטוקול הדיון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שדנה בהיתר שביקש. הומצא לו העתק הפרוטוקול ובו נמחקו שלושה סוגים של דברים: בקשות אחרות; זוטות; חילופי דברים ודעות בגין טענות העותר לעניין הנפקת אישורים

חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

ותביעתו העתידית. בית המשפט קבע שדברים אלה מהווים סוג של "רכילות דיונית" ואינם מהווים מידע רלוונטי לעניינו של העותר, וכי החיסיון המוענק לדיונים פנימיים משתרע עליהם ומידת הגילוי שנעשה שיקפה איזון נאות בין השיקולים השונים.

**בעת"מ (י-ם) 786/02, Electronic Data Systems Corporation נ' מדינת ישראל – משרד המשפטים**, העותרת הייתה המתמודדת היחידה במכרז להקמת מערך ממוחשב רחב היקף בעבור משרד המשפטים. בסופו של דבר, למרות מאמצים שנעשו על ידי שני הצדדים, הם לא הצליחו לצמצם את הפערים התקציביים ביניהם, והמשיבה הודיעה על ביטול המכרז. **העותרת דרשה לעיין בכל מסמכי המכרז**, תקציביים ואחרים. המשיבה דחתה אותה בטענה שחלק מהמסמכים נהנים מהחיסיון הניתן לדיונים פנימיים על פי סעיף 49(4) לחוק חופש המידע. בית המשפט קבע שלעותרת אינטרס לגיטימי לעיין במסמכים התקציביים והוא גובר על האינטרס של הרשות לכסות עליהם. לגבי שאר המסמכים החליט בית המשפט שלא קיים אינטרס כזה, היכול לגבור על האינטרס של הרשות, ולא התיר לעיין בהם.

**בעת"מ (י-ם) 765/03, ישראל פרי נ' מדינת ישראל – משרד המשפטים (הממונה על חופש המידע)**, נדונה סיטואציה חריגה. העותר, צד שלישי לעניין, ביקש למנוע מסירת מידע שהרשות הסכימה להעביר למבקש. באותו מקרה נחתמו שני הסכמים בין העותר לבין המדינה. אחד ההסכמים עסק בהסכמה דיונית בנוגע לכתב אישום שהוגש נגד העותר, וההסכם השני עסק בהסכם בינו לבין רשויות המס. שני ההסכמים היו קשורים לעסקיו של העותר, שנגעו במתן שירותים למימוש זכויות על פי האמנה לביטחון סוציאלי שבין ישראל למערב גרמניה. **בית המשפט החליט שלא להתערב בהחלטת הרשות למסור את המידע, וקבע כי לא הוכח שעניינו של מבקש המידע לא היה עניין ציבורי.**

ההוראות של חוק חופש המידע מקרינות על הליכים אחרים העוסקים במתן מידע. **בעב' 7170/03, ד"ר צמח קיסר ואח' נ' אוניברסיטת בר-אילן**, הגיש התובע בקשה לקבל צו המורה למשיבה לגלות לו את כל הפרוטוקולים של ועדת המינויים של המשיבה במסגרת תביעתו נגד פיטוריו. בית המשפט לא קיבל את הטענות שיש להחיל את הסייג של סעיף 49(4) לחוק חופש המידע כאשר מדובר באדם שיש לו עניין אישי (לגיטימי) במידע, והורה על מסירת הפרוטוקולים במחיקת שמות הדוברים. פסק הדין ציטט פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה בעניין ע"ע 69/03, 68/03,

**ד"ר דן גולדשמיד נ' הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, שגם שם נקבע כי דיון על עניינו של אדם שהינו חיצוני לחברי הוועדה אינו דיון פנימי.**

בעניין **עת"מ (ת"א) 1023/02, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' שב"ס מטה ירושלים ואח'**, החליט בית המשפט לדחות בקשת חופש מידע של עיתון "הארץ" לגלות את שמות האסירים שזכו להיכלל ברשימת אסירים היכולים להשתחרר אחרי ריצוי מחצית מתקופת המאסר שנגזרה עליהם. בית המשפט החליט כי הפרסום יפגע בזכות הפרטיות של אותם אסירים, ושאינטרס זה גובר על האינטרס של העיתון בגילוי המידע.

ברע"א **291/99, ד.ג.ד. אספקת אבן ירושלים ואח' נ' מנהל מס ערך מוסף**, דן בית המשפט העליון בזכותם של נישומים לעיין בחומר חקירה שבידי הרשויות בהליך של **השגה על שומות מס**. פסק הדין עסק בשינויים בדין ובשקיפות פעולות המינהל שחלו עם חקיקת חוק חופש המידע וקבע:

זכות העיון של הפרט במסמכי רשות הנוגעים לעניינו נכנסת גם תחת כנפיה של הזכות הכללית לגישה למידע שבידי המינהל. אכן, הכלל הוא, ש"לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית" (כפי שמצהיר כיום סעיף 1 לחוק חופש המידע). המידע נאסף על-ידי רשויות השלטון ומוחזק אצלן בנאמנות עבור אזרחי המדינה ותושביה. לכן ההנחה היא, שכל מידע שמוחזק בידי רשות מרשויות השלטון אמור להיות נגיש לעיונו של הפרט. מבקשת הרשות לשלול את העיון – חובת ההוכחה עליה. כך הדבר בזכות העיון הציבורית; **זו למעשה בשורתו של חוק חופש המידע, שאינו מחייב עוד עניין אישי כתנאי להבטחת זכות העיון** (ראו: זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע [2000] 11). **כך הוא, מקל וחומר, בזכות העיון הפרטית, בה גורלו של מבקש המידע המסוים מונח על הכף** (והשוו לסעיף 10 לחוק חופש המידע, המונה, בין היתר, את עניינו של המבקש במידע כנסיבה שתשפיע על שיקולי הרשות הציבורית בשוקלה סירוב למסור מידע). בלשון השופט חשין:

"הנהיגה היא הדוקטרינה: מסמכי רשות הציבור פתוחים הם, כעקרון, לפני הנוגע בדבר; וסירוב כי יישמע מפי רשות, לאפשר לאותו נוגע בדבר לעיין במסמכים – הן על דרך הכלל הן על דרך הפרט – הנטל הוא על הרשות לייסד סירובה." (ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל, פ"ד מח(3) 749, 796)

פסק הדין קבע שמדובר בזכות יחסית הנסוגה בפני הסייגים הכלולים בחוק.



חוק חופש המידע: העקרונות, מגמות הביצוע, השפיטה וההיבט סביבתי

בע"א 7759/01, הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד המשפטים ואח', ביקשה הוצאת עיתון "הארץ" לקבל לידיה חוות דעת שנכתבה על ידי פרקליטת המדינה בעניינם של בני הזוג נתניהו, בקשר להגשת כתב אישום נגדם על עבירות פליליות שונות, בפרשה שנודעה בציבור כ"פרשת נתניהו-עמדי". באותה פרשה החליט היועץ המשפטי לממשלה, לאחר התייעצויות, שלא להגיש כתבי אישום, והוא הוציא חוות דעת ארוכה ומנומקת. בתוך חוות הדעת צוינה חוות דעתה החולקת של פרקליטת המדינה, אולם לא הובאו פרטי אותה חוות דעת. בית המשפט המחוזי דחה את עתירת העיתון, והערעור הוגש בפני בית המשפט העליון. בית המשפט העליון הפך את התוצאה שנקבעה בבית המשפט המחוזי על פיה, ובסופו של דיון ארוך, בהרכב של שבעה שופטים, נקבע שבאיזון הכולל בין זכות הציבור לדעת לבין הצורך לשמור על חסיונם של דיונים פנימיים, ובהתחשב בעובדה שהיועץ המשפטי הפנה באופן מפורט לחוות הדעת של פרקליטת המדינה, יד זכות הציבור לדעת על העליונה.

בעת"מ 489/04, עמותת שחר – אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה ואח', סירבה המועצה להשכלה גבוהה להעניק למבקשת רישיון לקיים לימודים פרה-קליניים במסגרת שלוחה של אוניברסיטה זרה בישראל. המבקשת ביקשה לחשוף את הפרוטוקולים של הדיונים, במטרה להוכיח את טענתה בדבר ניגוד עניינים של חלק מחברי המשיבה.

בית המשפט קבע כי הרשות אינה חייבת לגלות פרוטוקולים של דיון פנימי, אך הדגיש כי גם הסירוב לגלות כפוף לכללי המשפט המינהלי. לפיכך, על הרשות לאזן בין השיקולים השונים ולתת להם את המשקל הראוי. בין היתר, עליה לבחון את הנזק שייגרם עקב הגילוי המבוקש ואת עניינו של המבקש. בית המשפט הורה להעביר לעיון המבקשת את הפרוטוקולים של הדיונים שקיימה המשיבה בעניינה, היות שבמקרה המדובר לא הוכיחה המשיבה מהי הפגיעה שעלולה להיגרם לה, ולמעשה לא הביאה בחשבון דווקא את הפגיעה הצפויה באמון הציבור בה, בשל העדר שקיפות.

בית המשפט לא קיבל גם את בקשתה החלופית של המשיבה – לגלות מסמכים בהשמטת שמות הדוברים. בית המשפט קבע כי במקרה המדובר אי אפשר לנקוט פתרון של גילוי חלקי, משום שבמקרה זה מדובר בזכות העיון הפרטית של מי שנפגע אישית, ישירות וקשות, מן ההחלטה של המועצה, וטענתו היא, שהחלטת המועצה נתקבלה מתוך ניגוד עניינים של מי שיש להם עניין אישי שלא לקיים לימודים פרה-

קליניים במסגרת שלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל. **אי גילוי שמותיהם של הדוברים עלול לחבל במטרה שלשמה נתבקש גילויים של הפרוטוקולים, אך לא רק האינטרס האישי של העותרת אלא גם האינטרס הציבורי – זה של אמון הציבור בה ובטוהר מניעיהם של מקבלי ההחלטות במסגרתה – מחייב את חשיפת שמות הדוברים.** לפיכך, בנסיבות המסוימות של המקרה, סבר בית המשפט כי האיזון שבין האינטרסים מחייב את גילוי שמות הדוברים.

בעת"מ (ת"א) 1242/01, **אורן רחל ואח' נ' עיריית הרצליה**, ביקשה קבוצת תושבים שגרו בשלושה רחובות בעיר לקבל לידיהם מסמכים רבים במסגרת התנגדותם להטלת אגרה בגין ביצוע עבודות תשתית ברחובות. נתבקשו יותר מאחד עשר סוגי מסמכים שנגעו לתקופה המשתרעת על פני יותר מארבעים שנה. טענת התושבים הייתה ששילמו בעבר בגין עבודות הפיתוח וכי אין להטיל עליהם שוב אגרות בגין עבודות כאלה. המסמכים התבקשו כיוון שלא היו בידיהם קבלות או תיעוד אחר המוכיח את טענתם. בנסיבות המקרה קיבל בית המשפט את טענת העירייה שיש להחיל את הסעיפים 8(12) ו-8(2) לחוק, דהיינו – שהטיפול בבקשה ידרוש הקצאת משאבים בלתי סבירה מהרשות ושהעתירה נוגעת למידע שהתקבל אצל הרשות יותר משבע שנים לפני הפנייה. העתירה נדחתה. **בית המשפט ציין שהרשות אינה צריכה למהר להסתמך על נימוקים מסוג זה, אולם הצורך לחפש "ים של מסמכים" המתייחסים לתקופה כה ארוכה ימנע מהרשות את האפשרות ליתן מענה לפניות אחרות. נוסף על כך, העירייה הסכימה להעביר לידי העותרים מסמכים וטבלאות שהיו זמינים. העתירה נדחתה.**