

בבית המשפט העליון

עע"ם 8282/02

בפני : כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט ס' גובראן

המערערים : 1. הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ
2. שחר אילן

נ ג ד

המשיבים : 1. מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה
2. שלומית לביא - ממונה על ביצוע הוראות חוק
חופש המידע במשרד מבקר המדינה

ערעור על פסק-דין של בית-המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו
בשיבתו כבית-משפט לעניינים מינהליים בעת"מ 1041/02
מיום 6.8.02 שניתן על-ידי כב' השופטת ד' פלפל

תאריך הישיבה : ז' באלול תשס"ג (4.9.03)

בשם המערערים : עו"ד מיבי מוזר
עו"ד יובל גנור
עו"ד תמיר גליק

בשם המשיבים : עו"ד מלכיאל בלס
עו"ד דנה בריסקמן

פסק-דין

השופט מ' חשין:

המערערים פנו אל מבקר המדינה וביקשוהו כי ימסור להם פרטי מידע מסויימים המצויים בידו ואשר לא נכללו בדו"חות אחדים שפירסם. מבקר המדינה סירב לבקשה. כנגד סירוב זה עתרו המערערים לבית-המשפט המחוזי בשיבתו כבית-משפט לעניינים מינהליים, בסומכם עתירתם להוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (חוק)

חופש המידע או החוק). בית-המשפט המחוזי דחה את העתירה ועל דחייה זו הערעור שלפנינו.

עיקרי העובדות שלעניין

2. המערערים שלפנינו - הוצאת עיתון "הארץ" והעיתונאי שחר אילן - פנו אל מבקר המדינה בבקשה כי ימסור להם פרטי מידע הנסבים על נושאים אחדים שנדונו בדו"חות שפירסם. כך, למשל, ביקשו המערערים כי יימסר להם מידע זה: שמות של בכירים בממשלה, במשרדי הממשלה וברשויות ציבוריות שנסעו לחו"ל בניגוד להוראות ובניגוד לכללי המינהל התקין; רשימת מיבנים ציבוריים שנתגלו בהם ליקויים והעומדים בפני סכנת התמוטטות; שמות עמותות שעשו שימוש בכספי עזבונות בניגוד לחוק; שמותיהם של גופים שקיבלו הקצבות כספים חריגות והטבות ממשרד הדתות וממשרד הפנים; פירוט שכרם של בכירים באגודה למען החייל ובגופים ציבוריים נוספים שהמדינה מתקצבת, ועוד. מבקר המדינה דחה את הבקשה בקובעו - בניגוד לסברת המערערים - כי חוק חופש המידע אינו מטיל עליו חובה ליתן בידיהם אותו פרטים שהם מבקשים להם. כן הסתמך המבקר על המדיניות הנקוטה בידו ואשר לפיה אין הוא נוקב בשמות בדו"חות שהוא מפרסם. בהקשר זה נזכיר כי מדיניותו זו של המבקר הוכרה בבית-משפט זה כמדיניות לגיטימית. ראו: בג"ץ 635/75 יום יום עיתון לענייני כלכלה וחברה נ' מבקר המדינה, פ"ד ל(2) 348.

3. משנדחתה בקשתם עתרו המערערים נגד הסירוב לבית-המשפט המחוזי, ומשהחליט בית-המשפט לדחות את העתירה ערערו המערערים לבית-משפט זה.

4. בערעור זה שלפנינו אין המערערים תוקפים במישרין את מדיניות המבקר שלא לקרוא בשמות של אנשים בדו"חות שהוא מפרסם. טוענים הם, שעל-פי הוראות חוק חופש המידע חובה היא המוטלת על המבקר ליתן בידיהם אותם פרטי מידע שהם מבקשים עליהם, וזה עיקרו של הערעור.

עיקרון ופרשנות

5. ענייננו עתה נסוב על פירוש הוראות אלו ואחרות בחוק חופש המידע. ואולם זאת נדע ונזכור, כי עקרון חופש המידע במשמעותו הגרעינית היה קיים עוד קודם

להיות החוק. וכלשונו של השופט ויתקון בבג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת שומה, פ"ד כא(1) 69, שלושים שנה לפני היות חוק חופש המידע:

..לדעתי, כל שאלתו של יושב ראש ועדת השומה: היכן האסמכתה בחוק המקנה לאזרח זכות לעיין בחומר שבידו? אינה במקומה. נהפוך הוא: מן הדין לשאול, היכן האסמכתה בחוק השוללת מהאזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי. כל "הסודיות" הזו, המקימה מחיצה ופורשת מסך בין השלטון והאזרח, לא יכירנה מקומה במינהל תקין במשטר חפשי. יש ומן הסתם היא נובעת מגאוות השררה ויש והיא נותנת מקום לחשד שבאמת יש מה להסתיר. (שם, 71)

ובהמשך (שם, 72):

סבורני אפוא שהעותר צדק בדרישתו לא רק מכיוון שזכותו לעיין במסמכים נובעת מהוראות החוק, אלא - ובעיקר - מכיוון שהשכל וההגינות האלמנטרית ביחסי-ציבור בין שלטון ואזרח מחייבים מסקנה זו ... רק מנימוקים כבדי משקל יכולה הרשות לטעון חיסוי למסמך מסוים, והטוען חיסוי - עליו הראיה.

חזרנו על דוקטרינה זו בע"א 6926/93 מספנות ישראל נ' חברת החשמל, פ"ד מח(3) 749, וכך אמרנו (שם, 796):

הנה הינה היא הדוקטרינה: מסמכי רשות הציבור פתוחים הם, כעיקרון, 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.

ראו עוד: דו"ח הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע, בראשות השופטת בדימוס ויקטוריה אוסטרובסקי-כהן (תשנ"ה-1995), 11 ואילך; פרופ' זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, תש"ס-2000), השער הראשון; הלל סומר, "חוק חופש המידע: הדין והמציאות", המשפט ח' (תשס"ג-2003) 435, 436-439; הנשיא א' ברק, "חופש המידע ובית-המשפט", קריית המשפט ג' (תשס"ג-2003) 95.

6. הנה-כי-כן, במישטר חופשי ובמינהל תקין קמה לו ליחיד זכות לדרוש מרשויות הציבור כי תגלינה לו מידע שיש לו בו אינטרס ראוי. חובה זו המוטלת על רשויות הציבור נגזרת כמו-מעצמה ממעמדה של הרשות כנאמן, ולענייננו - כנאמן המחזיק במידע בנאמנות עבור הציבור כולו. וכפי שהורנו השופט חיים כהן בבג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה (1) 325, 331:

הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות - יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי ... אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת 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.

במילים אחרות: מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור - עבור הציבור ולמען הציבור - וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים מְשָׁל ירשה אותו מאבותיה. ראו עוד: ע"א 6576/01 החברה לייזום וכו' נ' אמיר לירן, פ"ד נו (5) 817, 822.

7. זאת ועוד: זכותו של הציבור לחופש המידע המוחזק בידי רשויות הציבור, תפקיד ראשון במעלה נודע לה בתרבות השילטון. קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השילטון חיוני הוא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השילטון; וידיעתן של רשויות השילטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידה ליתר סדר ומישטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי. ולכך נקשרת אף הזכות לחופש הביטוי. וכלשונו של השופט מצא בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח (1) 661, 673:

זכות הציבור לדעת הינה אחד מנגזריו המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי, שכמאמרו של השופט אגרנט ... מהווה "זכות עילאית" בשיטתנו. אכן, בלא היכולת להחליף דיעות, להפיץ ידיעות ולקבלן, אין חופש הביטוי יכול להתממש ... וכשם שהשמירה על חופש הביטוי מהווה ערובה ראשונה במעלה לקיומו של התהליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות יסוד אחרות

... כך אף כיבודה של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי.

ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות ראשונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על פעולת הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אופן הציבור ברשויות עצמן.

ראו עוד: בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרט, פ"ד מד(3) 353, 364-366 (מפי השופט ברק).

יתר-על-כן: שקיפות פעילותו של השלטון - והיא מעיקרי היסוד של המישטר הדמוקרטי - נבנית, בין השאר, על עקרון חופש המידע, והשקיפות מצידה מעלה תרומה שיקשה להגזים בערכה לדמוקרטיזציה של השלטון ולשיתופו של היחיד בהתהוות השינויים סביבו. לדברים אלה כולם ה"ד בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, ומהם למדנו כי תכלית החוק היא לבסס את חובת הגילוי במטרה "[לסייע] לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, [ולאפשר] בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון" (דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח תשנ"ז, 397. ראו עוד הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ה"ח תשנ"ו, 608).

8. חוק חופש המידע מהווה - בה-בעת - קריסטליזציה, פירוט וחידוש לדין ששרר קודם היות החוק, ואולם עיקרו הוא בהפיכת זכות הילכתית למידע לזכות סטטוטורית כללית וכוללת, זכות שכלל זכות אחרת במשפט, מלונה היא בסייגים ובמיגבלות. וכלשון דברי ההסבר להצעת החוק (ה"ח תשנ"ז, 397):

הזכות למידע הוכרה למעשה בפסיקה; ואולם בפועל נראה כי לציבור לא ניתנת מידה ראויה של גישה למידע שבידי הרשויות, וכי קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק, בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו. גם מבחינה מעשית אין הרשויות ערוכות כיום למסירת מידע לציבור.

הסדרה חוקית של הזכות למידע על סייגיה וחריגיה תגבש באופן מרוכז וברור יותר את גבולותיה, תסייע לשינוי קווי החשיבה המקובלים בקרב הרשויות הלכה למעשה ותחייב הקצאת משאבים למימושה של הזכות.

יובהר כי הצעת החוק אינה באה למצות את מלוא האפשרות החוקית לקבל מידע מן הרשויות. נסיבות

אשר אינן נופלות בגדר זכות למידע לפי חוק זה, בשל מהות המידע המבוקש, מיהות המבקש או הרשות המבקשת - אין ההצעה באה להשמיע איסור לתת בהן מידע.

ראו עוד והשוו: בג"ץ 7805/00 רוני אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, (טרם פורסם); דו"ח הוועדה הציבורית, 30-33; ברק, חופש המידע ובית המשפט, 104. עוד ייאמר - והוא לענייננו עתה - כי עיקר החידוש שבחוק הוא ביצירת זכות הקנויה לכל אזרח ותושב - גם אם אין הוא נוגע בדבר - כי רשות ציבורית תפתח לפניו את תיקיה בנושאים ציבוריים, והוא בכפיפות לחריגים המצויינים במפורש ובמפורט בחוק. ראו למשל: פרשת החברה לייזום, שם, 822.

עיקרים בחוק חופש המידע

9. חוק חופש המידע, שלושה רכיבים עיקריים בו (השוו: סגל, 107) - שלושה רכיבים המהווים שלוש מיסננות. והשאלה אם במערכת עובדות נתונה זכאי הוא היחיד - או אין הוא זכאי - לקבל מידע מרשות ציבורית, תיבחן דרכן של שלוש מיסננות אלו.
10. המיסננת הראשונה מציבה את גבוליה של הזכות העקרונית לחופש המידע. וכהכרזתה החגיגית של הוראת סעיף 1 לחוק:

1. לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה.	חופש המידע
--	------------

אזרח או תושב ישראל זכאים לקבל "מידע", וכהגדרתו בסעיף 2 שלחוק, "מידע" הוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". הזכות לקבל מידע קיימת ועומדת אך כלפי "רשות ציבורית". הגדרתה של "רשות ציבורית" באה במפורש ובמפורט בסעיף 2 שלחוק, ובמיסגרת זו יבואו משרדי הממשלה, לישכת הנשיא, הכנסת, רשויות מקומיות ועוד. יוצאים לכלל מנויים בסעיף 14 לחוק.

המיסנת השניה היא מיסנת הסיגים לחובה הראשונית. סייגים אלה מנויים בהוראות הסעיפים 8 ו-9 לחוק (סעיף 8: "דחיית בקשות במקרים מסוימים"; סעיף 9: "מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו"), ונספחים אליהם, בעיקר, הוראות סעיפים 10 ("שיקולי הרשות הציבורית"), 11 ("מסירת מידע חלקי ומסירת מידע בתנאים") ו-13 ("הגנה על צד שלישי"). אכן, ככל זכות אחרת במשפט, גם הזכות לקבל מידע אין היא זכות מוחלטת, ולעיתים נאלצת היא להיסוג מפני זכויות ואינטרסים אחרים. ראו והשוו: פרשת שליט נ' פרס, שם, 366, מפי השופט ברק; פרשת ציטרין, שם, 674-675, מפי השופט מצא; פרשת פיטל, 72; פרשת שפירא, 332-333; פרשת מספנות ישראל, 795; ברק, חופש המידע ובית המשפט 99-104. אכן, כפי שנאמר בע"א 6576/01 החברה לייזום, 821 (מפי השופט מצא): "חוק חופש המידע נועד לאזן בין האינטרסים השונים הכרוכים בגילוי של מידע המצוי בידה של 'רשות ציבורית' כהגדרתה בסעיף 2 לחוק"; סגל, 165 ואילך.

11. המיסנת השלישית תימצא לנו בהוראת סעיף 17 שלחוק, ובה מיפה החוק כוחו של בית-משפט - במפורש - להורות על מתן מידע על-אף התנגדות הרשות. וכלשונה של הוראת סעיף 17(ד):

עתידה
לבית
המשפט
..... 17. (א)

(ד) על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, 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.

נוסחת איזון זו בין "העניין הציבורי בגילוי המידע" לבין "הטעם לדחיית הבקשה", דומה בלשונה - אך אינה זהה - לנוסחת האיזון בנושאי חיסיון שונים המפורטים בהוראות הסעיפים 44, 45, 49, 50 ו-50 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971. ואולם השיקולים הממלאים תוכן את הנוסחאות שיקולים שונים הם, ולו משום שתכלית הגילוי בענייננו עתה שונה היא מתכלית הגילוי באותם עניינים אחרים.

12. על רקע עיקרים ועקרונות אלה כולם הבה ניפנה לענייננו-שלנו.

הזכות לקבל מידע ממבקר המדינה

13. כפי שראינו, שלוש מיסגורות הן בדרך לקבלת מידע, ועתה נחל במסע אל-עבר המיסגורת הראשונה. אין ספק שהמערערים הם אזרחי ישראל ותושביה (למיצער, כך הוא המערער השני), וכי מבקשים הם לקבל "מידע". השאלה אינה אלא אם מבקר המדינה "רשות ציבורית" הוא כהוראות החוק, שכן, כפי שראינו, זכותם של המערערים קיימת ועומדת להם אך כלפי "רשות ציבורית". אשר למקומו של מבקר המדינה בגידרה של הגדרת "רשות ציבורית", כך מורה אותנו החוק (בסעיף 2 ב):

הגדרות 2. בחוק זה -

.....

"רשות ציבורית" -

(1)

.....

(4) מבקר המדינה, למעט לגבי מידע

שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת

ובירור תלונות הציבור;

.....

והנה, אך החילונו במסע וכבר נתקלים אנו בקושי. אין ספק שמבקר המדינה "רשות ציבורית" הוא - הן על-פי מהותו הן על-פי הגדרתו - אלא שאליה וקוץ בה: מבקר המדינה "רשות ציבורית" הוא, אמנם, אך "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעילות הביקורת...". מכאן למדים אנו, כי שני סוגי מידע הם המוחזקים בידי מבקר המדינה: "מידע פנים", קרא: מידע הנוגע למשרד המבקר עצמו, ו"מידע חוץ", קרא: מידע שנתקבל מרשויות אחרות "לצורך פעולות הביקורת". מידע מסוג אחד - מידע פנים - כלולים בו, למשל, סידרי עבודתו של משרד המבקר, דרכי עבודת הביקורת ומידע אחר הקשור למשרד המבקר ולעבודת הביקורת כמנגנון שהוקם ופועל על-פי חוק. מידע זה "שייך" למשרד המבקר וחוק חופש המידע חל עליו ככתבו וכרוחו. ראו והשוו: סגל, שם, 140.

14. ואולם עיקר הוא לא במידע פנים אלא במידע מן הסוג השני, באותו מידע הזורם אל משרד המבקר מגופים העומדים לביקורתו. ובמידע זה - דווקא במידע זה - מעוניינים המערערים. כך הוא באשר לשמותיהם של אותם בכירים שנסעו לחו"ל בניגוד להוראות. כך הוא באשר לעמידות מיבנים ותשתיות ברעידות אדמה וכך הוא

בכל שאר המידע שהמערערים מבקשים כי יותן להם. השאלה הנשאלת היא, אפוא, אם חייב הוא המבקר - אם תרצו: האם רשאי הוא המבקר - ליתן מידע זה למערערים? לכאורה, כהגדרת המושג "רשות ציבורית" בחוק - וכדאמרינן: *ex definitione* - אין מבקר המדינה בבחינת "רשות ציבורית" לעניין אותו "מידע חוץ"; ואם אלה פני הדברים, ממילא אין המערערים זכאים לקבל מידע זה מיד המבקר ואין המבקר חייב לתת להם אותו מידע. וניתן דעתנו לדבר: מדברים אנו עתה בשאלת היותו של המבקר "רשות ציבורית" לעניינו של אותו "מידע חוץ", קרא, בשאלה אם מעיקרו של דין כפוף הוא המבקר - לעניינו של אותו מידע - להוראות חוק חופש המידע. בפשטות ייאמר, כי המבקר בהקשר זה אינו כלל "רשות ציבורית". אי-חלותו של החוק על המבקר היא אי-חלות אישית - אי-חלות *ratione personae* - להבדילה משיקולי המבקר לגופה של בקשה כהוראות הסעיפים 8 ו-9 שלחוק (שיקולים שהם *ratione materiae*).

15. המערערים ערים כמובן לסתימה זו שבמיסנת הראשונה, וכדי לפורר את הסתימה טוענים הם כי יש להבחין בין "מידע גולמי" לבין "מידע מעובד". לגירסתם, צירוף התיבות "מידע שהגיע אליו [אל המבקר] לצורך פעולות הביקורת" - דהיינו: אותו מידע שלעניינו לא יראו במבקר המדינה "רשות ציבורית" - אינו מחיל עצמו אלא על מידע "גולמי" שנתקבל במשרד המבקר מהגורמים הכפופים לביקורתו. לגבי מידע זה אין מבקר המדינה "רשות ציבורית", וממילא אין מוטלת עליו חובה למוסרו לצד שלישי כהוראת החוק. לא כן הוא דין לאחר "עיבודו" של החומר הגולמי תוך פעולות הביקורת. לאחר אותו "עיבוד" - ועקב אותו "עיבוד" - מאבד החומר הגולמי את אופיו כ"מידע שהגיע [אל המבקר] לצורך פעולות הביקורת" והופך הוא ל"מידע פנים" של משרד המבקר; ובדענו כי לעניינו של מידע פנים מבקר המדינה הוא "רשות ציבורית" לכל דבר ועניין, נוסף ונדע כי כן הוא דינו של מידע גולמי שעבר עיבוד והפך להיותו "מידע פנים". כך, למשל, לעניינם של אותם שמות בכירים: פרטי מידע זה החלו דרכם, אמנם, כמידע גולמי, אך משהוסקו לגביהם "[מסקנות בדוקות, אשר מבקר המדינה שם עליהן את חותמו" הפכו הם ל"מידע מעובד" ואין הם חוסים עוד בצל הסייג שבהגדרת "רשות ציבורית". פירוש זה לחוק תומכים המערערים בשיקולי-מהות למיניהם, בהם עקרון חופש המידע והצורך הציבורי הדוחק לזהות אותם אישים וגופים שנפל פגם בהתנהגותם או אותם מיבנים שלדעת המבקר מציבים הם סכנה לציבור.

פירוש זה שלחוק אינו מקובל עליי.

16. ראשית לכל אומר, כי לשון החוק לשון ברורה ונקיה היא, ואין בה כל אחיזה שהיא להבחנה שעורכים המערערים בין "מידע גולמי" לבין "מידע מעובד". החוק

קובע באורח קטגורי וחד-משמעי כי מידע - דהיינו, כל מידע - שהגיע אל המבקר לצורך פעולות הביקורת לא יהא - בידי המבקר - מידע שחוק חופש המידע חל עליו, ומה לנו שנוסיף. תמהני כיצד ניתן היה לנסח את החוק אחרת ולחסות על אותו "מידע חוץ". אין ספק, למשל, כי שמותיהם של אותם בכירים הגיעו לידי המבקר כ"מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור", וכל להטוטי-לשון לא יצלחו להוציאו מאותה מיסגרת.

יתר-על-כן: אתקשה להבין כיצד ניתן לגלות לצד שלישי "מידע מעובד" בלא גלגלות - בעצם הגילוי - אותו "מידע גולמי" ש"עובד" עד שהפך להיותו מידע "מעובד". וכי שמות האנשים ישתנו מה"גולמי" ל"מעובד"? המידע הגולמי והמידע המעובד חד-הם והרי הם השניים כשני צידיה של אותה מטבע. גם אם אמרנו כי מידע גולמי מדמה עצמו לצד אחד שהירוקת עלתה עליו ואילו הצד האחר מצוחצח ובוהק הוא - גם אם אמרנו כך, גם-אז המטבע היא אותה מטבע. וכשם שביצה מופקת ההופכת וְחַל; וְחַל ההופך גולם; וגולם ההופך טְנוּאִי-המשי (פרפר משי); כל הארבעה גילגולים הם של אותה ישות - כן הוא המידע הגולמי ההופך מידע מעובד. אכן, לא נתקשה להחיל על ענייננו את כללי העקיבה (tracing orders) המקובלים במשפט - אלה כללים העוקבים אחרי נכסים וכספים בגילגוליהם - ונלמד מהתם להכא. ראו, לאחרונה: דנ"א 2568/97 כנען נ' ממשלת ארצות הברית, פ"ד נז(2) 632, 679 ואילך (מפי השופט אור). אותו היגיון אשר הביא את המחוקק להוציא "מידע גולמי" אל מחוץ לגידרי החוק, אותו היגיון עצמו יוציא אל מחוץ לגדרים אף "מידע מעובד" שיוצר מאותו מידע גולמי.

17. סירובו של המבקר למלא אחר מבוקשם של המערערים אינו מהווה סוף פסוק. שהרי המידע המצוי בידי המבקר בא אליו מן הגופים המבוקרים. מה טעם אפוא לא יפנו המערערים במישרין אל אותם גופים המחזיקים במידע ויבקשו לקבל את שהם מבקשים לקבל מן המבקר? והרי זכותם של המערערים עומדת להם לשאוב מים היישר מן המעיין - לפנות אל אותם גופים ולבקש מהם את שמבקשים הם מן המבקר - ומדוע מתעקשים הם לשתות מים דווקא מצינור המוליך מים מן המקור? וכדברי ההסבר להצעת החוק (שם, 399):

מבקר המדינה מפרסם את ממצאי ביקורתו בפומבי. החומר שבידי מבקר המדינה על הגופים המבוקרים, מן הדין שיועמד בפני הציבור על ידי אותם גופים, ככל שהחוק מחייב גילוי מידע זה, ולא על ידי משרד מבקר המדינה.

דרך זו לקבלת המידע המבוקש אינה אך הדרך שהדין מתווה לפנינו. גם הדרך הראויה היא. כל יישכח מאיתנו כי הגופים המבוקרים מעבירים מידע למבקר על-פי חובתם שבדין, וכלשון סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה:

3. גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת.	חובה להמציא ידיעות
--	-----------------------------------

ראו עוד: סעיף 11 ואילך לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] (חוק המבקר). ביודענו זאת, דומה שיהא זה אך מוזר - ובלתי טבעי - אם נפרש את החוק כמטיל חובה על המבקר ליתן לצד שלישי מידע שהוא עצמו קיבל מכוח חובה שהדין מטיל על הגופים המבוקרים. אכן, המבקר מקבל מידע מן הגופים המבוקרים אך לצורכי הביקורת בלבד, ומכאן אף החובה המוטלת על עובדי משרד המבקר (כהוראת סעיף 23 לחוק המבקר) לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם לרגל עבודתם ולהתחייב על כך בכתב עם התחלת העבודה.

זאת ועוד: מתוך שהגופים המבוקרים מעבירים מידע למבקר אך לצורכי הביקורת, ממילא אין המבקר ער לכל הסובב אותו מידע ככל שהמדובר הוא במסירתו לצדדים שלישיים. במהלך הדברים הרגיל אין בידי המבקר כלים מתאימים להפעיל שיקול דעת מעמיק ומושכל בעניינה של המיסנת השניה, היא המיסנת שעניינה דחיית בקשות למסירת מידע במקרים מסויימים כהוראת סעיף 8 לחוק, ומידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו כהוראת סעיף 9 לחוק. המיסנת השניה מצויה בידי הגוף המבוקר עצמו ועל-כן ראוי, ומכל בחינה שהיא, כי דווקא הוא - הוא ולא המבקר - יידרש לשאלת מסירתו של המידע לצדדים שלישיים. אם כך על דרך הכלל, לא-כל-שכן שבידי המבקר מצטבר חומר רב ועצום מגופים מבוקרים רבים ושונים - בראשם, כמובן, משרדי הממשלה - ולו היכרנו בזכותם של המערערים לקבל "מידע חוץ" מן המבקר, כי-אז הפכנו את משרד מבקר המדינה למעין מאגר מידע כללי עבור הציבור ויחידיו. לו כך פירשנו את החוק כי-אז שיבשנו במאוד את עבודת המבקר ואפשר אף היינו משתקים את פעילותו לחלוטין. הנה-כי-כן, לו היכרנו בזכותם של המערערים לקבל "מידע חוץ" מן המבקר, כי-אז מאותו יום ואילך היו צובאים כל מבקשי מידע על פיתחו של המבקר, לקבלת מידע שעניינו כל הגופים המבוקרים כולם. שכן לו היה

הדין כגירסת המערערים, מה היה להם למבקשי מידע שיטריחו עצמם אל כל הגופים המבוקרים, לכל אחד מהם לעצמו, אם מזומן היה להם מאגר מידע מרכזי ששמו הוא מבקר המדינה? מסקנת הפרשנות המתבקשת מכאן ברורה מאליה, והיא, כי יש לקרוא ולהבין את הגדרת המושג "רשות ציבורית" - לענין מבקר המדינה - כפשוטה, הולך תם וישר.

18. מוסיפים המערערים וטוענים כי כל שיקולי-מהות שהעלינו לאי-גילוי פרטי מידע בידי המבקר, שיקולים טובים ויפים הם בגידרי החריגים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק לאי-גילוי של מידע. מכאן ששומה עלינו לפרש את המושג "רשות ציבורית" - לעניינו של מבקר המדינה - בצימצום ושלא לבנות אותו, כולו או חלקו, על החריגים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק. ובלשון המערערים: "כל הטעמים שבגינם רשאי מבקר המדינה שלא להעביר מידע לידי מבקש מפורטים דיים בסייגים השונים הקבועים בהוראות החוק, ויכולים לשמש גם את משרד מבקר המדינה בדחותו בקשה לקבלת מידע. אין מקום לכך שאותם טעמים ואותן תכליות יביאו לכדי קביעת פטור/סייג ספציפי למוסד מבקר המדינה, סייג שהמחוקק לא בחר לציין ולייחד למבקר".

טענה זו אינה מקובלת עליי. כפי שכבר ציינו בדברינו לעיל, יש להבדיל ולהבחין היטב בין זהות הגופים שחוק חופש המידע הוחל עליהם (תחולת החוק *ratione personae*), לבין השיקולים המהותיים אם ליתן מידע אם לאו (תחולת החוק *ratione materiae*) מדברים אנו עתה בזהות הגופים שהחוק חל עליהם, ובעניין זה מודיענו החוק מפורשות כי אין הוא מחיל עצמו על "מידע שהגיע [אל מבקר המדינה] לצורך פעולת הביקורת". מעיקרו של דין, אפוא, אין החוק מחיל עצמו על המבקר לעניינו של "מידע חוץ"; ככל שהמדובר הוא ב"מידע חוץ" נותרים המערערים מדשדשים בפרוזדור ואין הם נכנסים כלל אל הטרקלין שדנים בו על מידע וגילוי. אכן, אם אמנם סבורים המערערים - כטענתם - כי חובה היא לגלות לציבור אלו מיבנים מסוכנים הם - למען יישמרו לנפשותיהם - מה להם שדבקים הם במבקר המדינה דווקא? אדרבה: יפנו לאותם גופים שהמיבנים מצויים בתחומיהם ויבקשו גילוי של אותו מידע שהם מבקשים להם.

לסיכום

19. נורמת התשתית שלחוק חופש המידע תימצא בסעיף 1 בו, ולפיה "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם לחוק זה". לאזרח

ולתושב קנויה זכות, וכנגדה מוטלת חובה על רשות ציבורית. מעבר מזה - "הזכות לקבל מידע" והחובה ליתן מידע, ומעבר מזה - "בהתאם לחוק זה". וכך, על רקע הזכות והחובה שנתייצבו בהוראת סעיף 1, מציג חוק חופש המידע שלוש מיסננות ששומה עליו על מבקש זכאי (אזרח ישראלי או תושב) לעבור עד שיקנה זכות לקבל מידע מרשות ציבורית. מיסננת אחת - היותה של הרשות "רשות ציבורית" כהגדרתה בסעיף 2 שלחוק; מיסננת שנייה, החריגים לחובתה של הרשות ליתן בידי המבקש מידע כבקשתו, חריגים שעיקרם - הגם שלא כולם - מיוסדים על שיקול דעתה של הרשות; מיסננת שלישית, סמכותו של בית-המשפט לשקול בדעתו תחת הרשות הציבורית ולהפוך סירוב על פיו.

בענייננו-שלנו נמצא לנו כי לא עלה בידי המערערים לעבור את המיסננת הראשונה, באשר מבקר המדינה אינו כלל - לעניינו של המידע המבוקש - בבחינת "רשות ציבורית". ומשידענו כי רק רשות ציבורית חבה בחובת החוק, ממילא דין הערעור להידחות בלא שנגיע עדי המיסננות השניה והשלישית. עתירת המערערים נדחת - בעצם - על הסף, הואיל ולעניין המידע המבוקש על-ידם אין מבקר המדינה כפוף כלל להוראות חוק חופש המידע.

הערה בשולי הסיכום

20. עיתונים ועיתונאים חיוניים הם לקיומה של חברה מתוקנת ונקיה ולמימושה של הזכות למידע. הם משוּשֵׁיו של היחיד והכלל, הם הצועדים לפני המחנה. בכוחם להעלות על סדר היום הציבורי נושאים האוצלים על חייהם של היחיד והכלל, ואל-לנו להיות להם לשטן על דרכם. וכלשונו של השופט מצא בפרשת ציטרין (שם, 673-674):

...הגשמת הזכות [לחופש מידע] באה לידי ביטוי בשניים: בהחלת עקרון הפומביות על תוכן החלטותיהן ופעולותיהן של רשויות הציבור ובכיבוד גישתם של אמצעי התקשורת למקורות המידע בנושאים שהם מעניינו של הציבור. ככלל, עקרון הפומביות חל גם "באין חובה חוקית לגלות" ... ואילו כיבוד גישתם של עיתונאים למקורות המידע נובעת מחשיבות תפקידם כ"זרוע הארוכה של הציבור, המופעלת לצורך איסוף המידע שידיעתו ופירסומו חיוניים לציבור, לצורך קיום משטר חברתי מתוקן, חירות ביטוי וממשל תקין"

תפקיד רב-חשיבות זה של העיתונות זכה להכרה בהלכה, ולימים נתגלגלה ההלכה והיתה חוק. ואולם מאז היות החוק שומה עלינו ללכת בדרך המותווית בו לעניין קבלת מידע מן הרשויות. החוק לא נועד להקשות על מלאכתו של העיתונאי, אך בה-בעת אין לעשותו כלי ליצירתן של קפנדריות. העותרים שומה עליהם ללכת בדרך המלך: לנסות להשיג את מבוקשם בפניה לגוף או לגופים שיצרו את המידע שלעניין; כמעט נתפתיתי לומר כי יש בידיהם סעד חלופי, שהרי כל שזכאים הם לקבל מן המבקר זכאים הם לקבל מאותו גוף או מאותם גופים יוצרי המידע, ולא נמצא לנו טעם טוב - לא מן הדין ולא על-פי הנוהל המתוקן - שלא להפנות אותו לדרך זו. העיתונאי והחוק, השניים ילכו יחדיו ורווח לכולנו.

סוף דבר

21. אציע לחבריי כי נדחה את הערעור וכי נוסיף ונחייב את המערערים לשאת בהוצאות המשיבים בסך כולל של 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט מ' חשין.

היום, כ"ח בחשון תשס"ד (23.11.2003).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט