



מסמך רקע בנושא :

## הזכות החוקתית לחופש המידע

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

מאת :

ד"ר הלל סומר  
דן אדר  
עמית אלימן

ט"ז סיוון תשס"ה

23 ביוני 2005

## תוכן העניינים

4	חלק א: מבוא.....
4	1. מטרת המסמך ומבנהו.....
4	2. הבסיס העיוני לחופש המידע.....
6	חלק ב: הזכות לחופש המידע במדינת ישראל.....
6	1. ראשית הדרך: זכות לקבלת מידע הקשור באינטרס אישי.....
7	2. חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.....
8	3. בעיות בישום חוק חופש המידע.....
10	4. האם די במעמד של "זכות על פי חוק" לחופש המידע?.....
10	חלק ג: הזכות החוקתית לחופש המידע בהצעות חוקה בישראל.....
10	1. מרבית הצעות החוקה – אין התייחסות.....
11	2. הצעת "חוקה לישראל" (בראשות פרופסור רייכמן) (1986).....
11	3. טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוקה בהסכמה (פברואר 2005) ..
11	4. ניתוח הצעות החוקה השונות.....
13	חלק ד: הזכות לחופש המידע במשפט המשווה ובמשפט העברי.....
13	1. מבוא.....
13	2. שבדיה (1975).....
15	3. ארה"ב.....
15	(א) הממשל הפדראלי.....
15	(ב) חוקת מדינת פלורידה – עקרון "אור השמש".....
17	(ג) חוקות מדינתיות אחרות.....
17	4. קנדה (1982).....
18	5. דרום אפריקה (1996).....
18	6. בלגיה (1970).....
19	7. הולנד (1983).....
19	8. פולין (1997).....
21	9. אוקראינה (1996).....
22	10. ברזיל (1988).....
22	11. ליטא (1992).....
23	12. סלובניה (1991).....
23	13. קרואטיה (1990).....
24	14. רומניה (1991).....
24	15. חופש המידע במשפט העברי.....
25	16. ניתוח ומסקנות מתוך המשפט המשווה.....
26	חלק ה: חקיקה ישראלית בנושא חופש המידע.....
26	1. חוק חופש המידע.....
26	2. חקיקה שקדמה לחוק חופש המידע- זכות למידע פרטי.....
26	(א) חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996.....
26	(ב) חוק שכר שווה לעובד ולעובדת, התשנ"ו-1996.....
26	(ג) חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.....
26	(ד) חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981.....

- 26 ..... (ה) חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984
- 27 ..... 3. חקיקה הפוגעת בזכות למידע
- 27 ..... (א) סעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז-1977
- 27 ..... (ב) חוק יסוד הממשלה
- 28 ..... חלק ו : פסיקה ישראלית בנושא חופש המידע
1. הפסיקה לפני חוק חופש המידע: זכות הציבור לדעת – נגזרת של חופש הביטוי  
28
- 30 ..... 2. פסיקה לאחר חוק חופש המידע
- 30 ..... (א) בדיקת עניינו של העותר במידע
- 32 ..... (ב) מעמדו של צד שלישי בבקשות לפי חוק חופש המידע
- 33 ..... (ג) סודות מסחריים
- 34 ..... חלק ז : שאלות לדיון
- 34 ..... 1. האם לקבוע זכות חוקתית למידע?
- 34 ..... 2. למי תוענן הזכות?
- 35 ..... 3. מי חייב בכיבוד הזכות?
- 35 ..... 4. מה היקפה של הזכות? מידע פרטי מול מידע ציבורי
- 35 ..... 5. כיצד מגבילים את הזכות?
- 36 ..... חלק ח : רשימת מקורות
- 36 ..... 1. חקיקה ישראלית
- 36 ..... 2. פסיקה ישראלית
- 38 ..... 3. ספרות ומאמרים
- 38 ..... 4. אינטרנט

## חלק א: מבוא

### 1. מטרת המסמך ומבנהו

מסמך זה הוכן כחומר רקע לקראת דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת דיוני בזכות החוקתית לחופש המידע.

מסמך זה מורכב משמונה חלקים.

חלק א' של המסמך עוסק בהגדרתה של הזכות לחופש המידע. חלק ב' מציג את הזכות כפי שעוגנה בחוק חופש המידע, ואת השפעות אי עיגונה בחוק יסוד. חלק ג' מציג את ההתייחסות לזכות בהצעות החוקה בישראל, ככל שהיא קיימת, ומנתח את ההבדלים בין ההצעות השונות. חלק ד' סוקר את המשפט המשווה, ובוחר את הזכות לחופש המידע בחוקותיהן של מדינות שונות ובמשפט העברי. חלק זה מסתיים בניחוח הסוגיות העולות מהמשפט המשווה. חלק ה' סוקר את החקיקה הישראלית המסדירה את חופש המידע, או הפוגעת בה, חלק ו' סוקר את הזכות בפסיקת בתי המשפט בישראל. חלק ז' הוא החלק האופרטיבי של המסמך, והוא מציג, בהסתמך על חלקי המסמך שקדמו לו, שאלות ונושאים לדיון שמוצע כי הוועדה תשקול בבואה להחליט האם הזכות לחופש המידע ראויה להיות מעוגנת בזכות חוקתית. חלק ח' הוא רשימת המקורות ששימשו אותנו בהכנת המסמך.

### 2. הבסיס העיוני לחופש המידע

"אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר ואור המנורה השוטר הטוב מכולם"<sup>1</sup> (השופט ברנדייס).

ניתן להצביע על שני טעמים עיקריים להכרה בזכות לחופש המידע:<sup>2</sup> "הטעם הדמוקרטי", אשר התפתח כנגזרת של חופש הביטוי, ו"טעם הבעלות".

ביסוד הטעם הדמוקרטי עומדת הטענה כי הזכות לקבלת מידע מרשויות ציבוריות משמשת יסוד חשוב בתהליך הדמוקרטי. על יסוד המידע, יכול הפרט להגשים באופן טוב יותר את הזכות לחופש הביטוי ואת הבקרה של הציבור על מעשי השלטון. "עליו לקבל את מרב האינפורמציה, על מנת שיוכל לקבל החלטה מושכלת ואיכותית".<sup>3</sup>

כדברי הנשיא האמריקני לינדון ג'ונסון, בעת שחתם על חוק חופש המידע הראשון בארצות-הברית, בשנת 1966:

"A democracy works best when the people have all information

<sup>1</sup> L.Brandeis *other people's money* ch. 15 (1914)

<sup>2</sup> הסקירה הבאה מבוססת על הלל סומר, "חוק חופש המידע: הדין והמציאיות" המשפט ח (תשס"ג) 435 (להלן: סומר).

<sup>3</sup> ראו למשל בג"ץ 2594/96 המסלול האקדמי של המכללה למינהל (בית הספר למשפטים) נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד נ(5) 166, 174.

that the security of the nation permits. No one should be able to pull curtains of secrecy around decisions which can be revealed without injury to the public interest"<sup>4</sup>.

וכדברי הנשיא שמגר בעניין ויקי שירן נ' רשות השידור :

"שיטת הממשל הדמוקרטית ניזונה מכך - ואף תלויה בכך - שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט. על-כן יש הרואים בזרימה החופשית של המידע מעין מפתח לפעולתה של המערכת הדמוקרטית כולה"<sup>5</sup>

כאמור, התפתחותו של חופש המידע על פי הטעם הדמוקרטי היתה כנגזרת של חופש הביטוי, שאף לו ניתן הצידוק הדמוקרטי כאחד הצידוקים המרכזיים. במאמרו על חופש המידע, מראה פרופסור ברק כי חופש המידע נובע הן מחופש הביטוי והן מכבוד האדם :

"חופש הביטוי הינה זכות מסוג "חירות". לשם הגשמתה של אותה חירות מכיר המשפט בזכויות נוספות, הנגזרות ממנה... אחת מאותן זכויות הנגזרות מחופש הביטוי היא הזכות לקבל מידע, כלומר הזכות לדעת."

ובהמשך :

"מידע ... גם חיוני להגשמה העצמית של האדם. הפרט מגשים את עצמו, בראש ובראשונה, בקבלת מידע על עצמו ועל העולם הסובב אותו. באמצעות מידע זה יוכל הוא לעצב את אישיותו. מכאן הקשר ההדוק בין הזכות לדעת לבין כבוד האדם"<sup>6</sup>.

ביסוד טעם הבעלות מונחת התפיסה כי המידע שבידי רשויות ציבוריות שייך, למעשה, לציבור, וכי הרשויות המחזיקות במידע אינן אלא נאמן של הציבור. לפי תפיסה זו, חוק חופש המידע נועד להבטיח את הנגישות של בעליו החוקיים של המידע אל הנכס השייך להם<sup>7</sup>. כאשר הציג שר המשפטים, צחי הנגבי, את החוק בכנסת, הוא הציג את טעם הבעלות בתור "הבסיס הפילוסופי לחוק הזה" ואמר כי החוק "מחייב גם שינוי קונצפטואלי בנשמה של עובד הציבור"<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> צילום הצהרת הנשיא ג'ונסון מופיע באתר : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/FOIARelease66.pdf>

<sup>5</sup> בג"ץ 1/81 ויקי שירן נ' רשות השידור, לה (3) 365, 378.

<sup>6</sup> אהרון ברק "חופש המידע ובתי המשפט" קריית המשפט ג (תשס"ג) 95.

<sup>7</sup> עניין המכללה למינהל, לעיל הערה 3, בע" 173. ראו גם פנינה להב "חופש הפרסום, זכותו של האזרח לדעת וסודות

רשמיים" משפטים ו (תשל"ה) 562.

<sup>8</sup> ד"כ 26 (תשנ"ח) 7214.

## חלק ב: הזכות לחופש המידע במדינת ישראל

### 1. ראשית הדרך: זכות לקבלת מידע הקשור באינטרס אישי

הזכות העקרונית לקבל ולהפיץ מידע הוכרה, כחלק מחופש הביטוי, כבר בשנים הראשונות לאחר קום המדינה. כך, למשל, נאמר בעניין **אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי**:

"האפשרות הנתונה לאזרח המתעניין לקבל ולהפיץ אינפורמציה על הנעשה בקרב המדינה ורשויותיה פרט לענינים שהם מעצם מהותם סודיים היא תנאי-בלעדיו-אין לקיום משטר דמוקרטי במדינה, ובלעדיה לא תיכון כל דמוקרטיה אמיתית."<sup>9</sup>

ואולם, זכות זו לא נתפסה כמטילה חובות על המדינה למסור לאדם מידע ציבורי. זכותו של אדם לקבל מידע שיש לו בו אינטרס אישי, הוכרה בחקיקה ובפסיקה עוד קודם לחקיקתו של חוק חופש המידע.<sup>10</sup> זכות זו הוכרה הן בסעיפי חוק מסויימים,<sup>11</sup> והן בפסיקת בית המשפט העליון.<sup>12</sup> בית המשפט גזר את זכותו של הפרט לעיין במסמכים, המוחזקים בידי הרשות המנהלית ואשר שימשו אותה להחלטה בעניינו, כזכות הנגזרת בעיקר מזכות הטיעון ומחובת המינהל. משום כך, נפסק כי כאשר הנוגע בדבר מבקש לערער על החלטת המינהל בעניינו, זכותו לדעת את הבסיס לאותה החלטה, שכן רק השגה שנעשית מתוך מידע מלא תהיה השגה אפקטיבית, הממצה את זכותו של המשיג לטעון את טענותיו ולתקוף באופן ישיר את המידע ששימש נגדו.

בעניין **פיטל נ' ועדת השומה העירונית אמר בית המשפט**:

"אך 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 של השוללת מהאזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו ענין לגיטימי."<sup>13</sup>

<sup>9</sup> בג"ץ 243/62 **אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי**, פ"ד טז 2407, 2426.

<sup>10</sup> ראו זאב סגל **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** (תש"ס), בע' 11, 15-65 (להלן: "סגל"); **הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע דין וחשבון** (ירושלים, תשנ"ה) (להלן: "דו"ח הוועדה") בע' 13-14; בג"ץ 142/70 **שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין**, פ"ד כח(1) 325, 331.

<sup>11</sup> למשל, ס' 14 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד-1960; סעיפים 74-75 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] תשמ"ב-1982. ראו חוקים נוספים בעמ' 26 ואילך.

<sup>12</sup> פסק הדין הראשון בעניין זה הינו כנראה בג"ץ 143/56 **אחגיג' נ' המפקח על התחבורה**, פ"ד יא 370.

<sup>13</sup> בג"ץ 337/66 **פיטל נ' ועדת השומה שלייד עיריית חולון**, פ"ד כא(1) 69, 71.

ובפס"ד שפירא נ' לשכת עורכי הדין צוין :

"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 עשה, 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." <sup>14</sup>

ובעניין Alberici International נ' מדינת ישראל נקבע כי :

"הכלל העולה מן הפסיקה הוא, כי מסמכים שנתקבלו על-ידי רשות ציבורית תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים בפני הצד הנוגע בדבר" <sup>15</sup>

לבסוף, יש לציין גם את חוק הארכיונים, תשט"ו-1955, אשר אפשר, בתנאים מסויימים, את העיון באותם מסמכים שנכללו בארכיוניה הפומביים של המדינה.

## 2. חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998

חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 <sup>16</sup> נתקבל בכנסת בחודש מאי 1998, ונכנס לתוקפו ביום 29 במאי 1999. <sup>17</sup> החוק נועד לחולל מהפכה על ידי עיגונה בדין של זכות האזרח לקבל מידע מן הרשויות, וזאת הן במישור המהותי (על ידי קביעתה של הזכות בדין) והן במישור הפרוצדורלי (על ידי קביעת לוחות זמנים ועל ידי מינוי ממונים על חופש המידע ברשויות) <sup>18</sup>.

במישור המהותי, חידושו הגדול של חוק חופש המידע היה בכך שהעניק לאזרחים ולתושבים בישראל זכות רחבה לקבל מידע מרשויות ציבוריות, גם בנושאים שאינם נוגעים במישרין לאזרח ולתושב השואל. כאמור לעיל, זכותו של אדם לקבל מידע שיש לו בו

<sup>14</sup> בג"ץ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים פ"ד כה (1) 325, 331.

<sup>15</sup> רע"א 4999/95 Alberici International נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(1) 39, 44.

<sup>16</sup> חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, ס"ח 226 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק").

<sup>17</sup> ס' 21 לחוק חופש המידע.

<sup>18</sup> על הרקע לקבלת חוק חופש המידע והמצב המשפטי שקדם לו, ראו סגל, בעמ' 74-15; דו"ח הוועדה.

אינטרס אישי, הוכרה בחקיקה ובפסיקה עוד קודם לחקיקתו של חוק חופש המידע. חידושו של החוק הנו, אפוא, ביכולת לקבל מידע בעל אופי ציבורי, וזאת ללא כל קשר לסיבה לשמה מעוניין המבקש במידע.

סעיף 1 לחוק מגדיר את הזכות למידע, ומצהיר על קיומה. הזכות למידע הוענקה לכל אזרח או תושב.<sup>19</sup> סעיף 12 לחוק מעניק, למי שאינו אזרח או תושב, זכות מוגבלת למידע אישי – "מידע בדבר זכויותיו בישראל". סעיף 2 לחוק מגדיר את הרשויות הציבוריות שעליהן יחול החוק, וסעיף 14 משלים אותו על-ידי קביעת רשימת גופים שהחוק אינו חל עליהם כלל, בלי קשר לתוכנו של המידע.

המידע עליו חלה הזכות לקבל מידע מצוין בסעיף 2 לחוק כ"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב", החוק אינו מטיל חובה על הרשות להכין מידע עבור המבקש אלא נוקט בלשון חומר "המצוי". פרופ' סגל מסתייג ממתן פטור מוחלט לרשויות הציבוריות מעיבוד נתונים, בשל החשש שהרשות תסתתר מאחורי טיעון זה, ומביא כדוגמא את סעיף 4 לחוק הגישה למידע הקנדי<sup>20</sup> המגדיר מידע גם ככזה שאינו מצוי בידי הרשות אך ניתן להפיקו באמצעים ממוחשבים, ומאפשר לקבוע בתקנות פטור מחובת הכנת הנתונים במקרים בהם נדרשת השקעה גדולה מידי בייצורם.

סעיפים 8 עד 10 מסדירים את איזון האינטרסים המאפשר לרשות לדחות בקשות לקבלת מידע על פי החוק. סעיף 8 מאפשר דחייתן של בקשות מטעמים מנהליים, כגון בקשה שהמצאתו מחייבת הקצאת משאבים בלתי סבירה, מידע שנוצר או נתקבל 7 שנים לפני יום הבקשה, מידע שפורסם בעבר, ומידע נוצר ע"י רשות ציבורית אחרת.

סעיף 9 (א) מונה סוגי מידע שאין למסרו. האינטרסים המוגנים על ידי סעיף זה הינם בטחון המדינה, בטחון הציבור, יחסי החוץ של המדינה, בטחונו ושלומו של אדם, והגנת הפרטיות. סעיף 9 (ב) דן במידע שאין חובה למסרו ומגן על האינטרס שבתפקוד יעיל ותקין של הרשות הציבורית

סעיף 10 דן בשיקולי הרשות הציבורית בבואה להכריע האם למסור מידע, כשלעיתים (אך רק כשקיים טעם לחסיון המידע ולא בכל מקרה) מותר לרשות לבחון את עניינו של המבקש במידע וכן את העניין הציבורי שבגילוי המידע.

### **3. בעיות בישום חוק חופש המידע**

הבעיות שביישום חוק חופש המידע נתגלו כבר בשנות פעולתו הראשונות, כפי שעולה ממאמרו של אחד ממחברי מזכר זה<sup>21</sup> וכן ממאמרם של יורם רבין ורועי פלד<sup>22</sup> על ישום החוק במהלך 7 השנים מקבלתו:

---

<sup>19</sup> המונח "תושב" מוגדר תוך הפניה לסעיף 1 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965.

<sup>20</sup> Access To Information Act, 1982

<sup>21</sup> סומר, לעיל הערה 2.

**הרשויות** - הממשלה לא הקימה יחידה מרכזית שתשקוד על מימוש החוק, ומשרד המשפטים הממונה על ביצוע החוק תופס את תפקידו כתפקיד טכני שאינו כולל פיקוח על ביצועו ברשויות אחרות.<sup>23</sup> כמו כן מאז קבלת החוק בוצעה השתלמות אחת בלבד לעובדי המדינה הבכירים בנושא ורק מחצית הרשויות המחויבות לפרסם דו"ח שנתי ע"פ סעיף 5 לחוק, עשו זאת בפועל בשנת 2003. אין סנקציות הקבועות בחוק או אף סנקציות לפי התקשי"ר על אי מילוי הוראות החוק, ואין גוף העוקב אחר מחדלי הממשלה בהקשר זה. בחלק מהרשויות, הממונים על חופש המידע נגועים בניגודי אינטרסים. כך למשל מינו רשויות אחדות, בהן גם צה"ל, את הדוברים, האמונים על תדמית הרשות, כאחראיים על ישום חוק חופש המידע, ומכאן האינטרס הברור שלהם למנוע מסירת מידע שיכול ויגרום למבוכה ופגיעה בתדמית הרשות.

הרשויות גם אינן מעודדות את האזרח להשתמש בכלי שברשותו לא בצורה אקטיבית בדומה לקמפיין שנערך בסקוטלנד תחת הכותרת "it's public knowledge"<sup>24</sup> ולא ע"י טיפול קל מהיר וידידותי לפונה כשלעיתים רשויות מאלצות אזרחים לנהל מלחמת התשה עד לקבלת המידע- אם ע"י התעלמות מבקשות<sup>25</sup> ואם ע"י תשובות שליליות שרירותיות.<sup>26</sup>

פרופ' זאב סגל מציין כי החוק הביא עימו מסכת ענפה של הוראות היוצרות מסגרות שיש בכוחן כדי לכרסם באופן משמעותי בזכות הציבור לקבל מידע ציבורי ומאפשרות לרשות נימוקי סירוב רבים לבקשות מידע.<sup>27</sup>

**הציבור** – ההצפה של פניות ממנה חששו בוועדה הציבורית שהמליצה על חקיקת החוק לא התרחשה בפועל. רבין ופלד טוענים כי באשר למידע האישי, הרי הזכות לקבלתו הוכרה עוד קודם לחקיקת החוק, ועתה היא תלויה בפרוצדורה שלא הייתה קיימת קודם לכן. ובאשר למידע ציבורי - הרי שהאזרח מוסיף להיתקל בפרוצדורה מורכבת ויקרה יחסית, ובתשובות ביורוקרטיות, שליליות בחלקן הגדול.

**התקשורת**- התקשורת הישראלית התעוררה רק לאחרונה לעשות שימוש בחוק, ואת תוצאות השימוש בשיטתי של התקשורת ניתן יהיה להעריך רק בעתיד.

**בתי המשפט** - בבחינתם את פסיקת בהמ"ש טוענים רבין ופלד כי האקטיביות והנועזות שאפיינה את בהמ"ש קודם לחקיקת החוק נעלמה בחלקה הגדול, וכי קיים פער משמעותי בין הרטוריקה לבין החלטות בפועל.

---

<sup>22</sup> יורם רבין ורועי פלד "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת? המשפט גיליון 20 (2005) (להלן: רבין ופלד).

<sup>23</sup> ראו סומר בעמ' 440.

<sup>24</sup> <http://www.itspublicknowledge.info/advert.htm>

<sup>25</sup> סומר, בעמ' 440.

<sup>26</sup> ה"פ (ת"א) 1054/00 רונן נ' מדינת ישראל, תקדין מחוזי 2000 (3) 5495, עת"ם (ת"א) 1279/01 יערי נ' ראש עיריית תל אביב-יפו תקדין מחוזי 2001(3) 9044.

<sup>27</sup> סגל, בעמ' 113-111.

#### 4. האם די במעמד של "זכות על פי חוק" לחופש המידע?

חוק חופש המידע הביא להכרה חשובה ורשמית בזכות חוקית כללית לקבל מידע מרשות ציבורית בלא לתת טעם לדבר. הזכות הפכה מזכות פסיקתית לזכות הכתובה עלי ספר והיקפה הורחב והוגדר. עם זאת, עולות ונשמעות ביקורות לגבי אי שריונה כזכות חוקתית במסגרת חוק יסוד וכן מועלים ספקות לגבי היעילות וה"מהפכה" שהביא. פרופ' סגל מציין כי לאור העקרון הפרשני לפיו חוק מאוחר גובר על חוק מוקדם, יגבר חוק חדש על חוק חופש המידע. לדבריו, לו נחקק החוק כחוק יסוד יכול היה בית המשפט לפסול הוראות חוק מאוחרות הפוגעות בזכות שלא במסגרת מבחני פסקת ההגבלה, ובנוסף, פרשנות החקיקה הקיימת, גם לו נשמרה בשמירת דינים, הייתה נעשית ברוח חוק היסוד בצורה המרחיבה את תחולת חופש המידע. לו הועלתה הזכות למדרגת זכות חוקתית, סביר להניח שהיה בכך גם כדי להשפיע על האיזון שעורך בית המשפט בין הזכות לחופש מידע לבין זכויות אחרות.

#### חלק ג: הזכות החוקתית לחופש המידע בהצעות חוקה בישראל

##### 1. מרבית הצעות החוקה – אין התייחסות

הזכות לחופש מידע הינה זכות חדשה יחסית, ולכן לא נמצאו לה התייחסויות ישירות בהצעות החוקה, עד להצעת "חוקה לישראל" בשנת 1986. גם בחלק מהצעות החוקה המאוחרות יותר לא נמצאה התייחסות לחופש המידע, ובסופו של דבר, רק בשתי הצעות הוצע לעגן את הזכות.

להלן רשימת הצעות חוקה שבהן לא מופיעה התייחסות ישירה כלשהי לחופש

המידע:

- הצעת החוקה של יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948)
- הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם של פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד – 1963)
- הצעת החוקה של פרופסור אקצין (תשכ"ד - 1964)
- הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (1973) (הכנסת השביעית, ועדת משנה בראשות בנימין הלוי)
- הצעת חוק יסוד: זכויות האדם משנת (1989) (הכנסת ה-12, קבוצת חברי כנסת בראשות שולמית אלוני)
- הצעת חוק יסוד: זכויות היסוד של האדם (1989) (הכנסת ה-12, הצעת חוק ממשלתית שהוגשה כפרטית על ידי ח"כ רובינשטיין)
- הצעת פרופ' אריאל בנדור (2000)

## 2. הצעת "חוקה לישראל" (בראשות פרופסור רייכמן) (1986)

בהצעה זו נזכרה לראשונה הזכות למידע, ונקבעה בה פסקת הגבלה פנימית המאפשרת הגבלת הזכות למידע מעילות מנויות וספציפיות.

חופש הדעה והמידע

סעיף 23:

(א) לכל אדם זכות לחופש הדעה.

(ב) לכל תושב זכות להשגת מידע כדי לעצב את דעתו.  
(ג) לא תוגבל זכות להשגת מידע אלא בחוק לשם הגנה על בטחון המדינה, שלום הציבור, זכויות הזולת ושמו הטוב ולשם הבטחת טוהר ההליך השיפוטי.

## 3. טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוקה בהסכמה (פברואר 2005)

6. חופש המידע

לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות ולסייגים שייקבעו בחוק.

## 4. ניתוח הצעות החוקה השונות

כאמור, רק בהצעות "חוקה לישראל" והמכון הישראלי לדמוקרטיה נקבעה הזכות לחופש המידע.

בהצעת "חוקה לישראל" מוענקת הזכות לתושב, ובהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה – לכל אזרח או תושב.

בהצעת "חוקה לישראל" מופיע בגוף הזכות הצידוק לה, "כדי לעצב את דעתו" הנסמך למעשה על הטעם הדמוקרטי של חופש המידע.

בהצעת "חוקה לישראל" נקבעה "זכות להשגת מידע" ולא נקבע כי הזכות חלה רק כנגד רשות ציבורית. בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, נקבע כי הזכות לקבלת מידע מתייחסת לרשות ציבורית.

הצעת "חוקה לישראל" קובעת כי הגבלת הזכות תיעשה בחוק, ומציינת את העילות היחידות לחוק כזה בגופו של הסעיף: לשם הגנה על בטחון המדינה, שלום הציבור, זכויות הזולת ושמו הטוב ולשם הבטחת טוהר ההליך השיפוטי.

בהצעת המכון לדמוקרטיה נקבע כי הזכות כפופה "להוראות ולסייגים שייקבעו בחוק", היינו, לכאורה מתאפשר להגביל את הזכות בחקיקה רגילה.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> "לכאורה", מכיוון שלפי כתיבתו של פרופ' ברק לאחרונה, אין למעשה הבדל של ממש בין קביעה שניתן לסטות מחוק יסוד בחוק, לבין קביעה שניתן לסטות ממנו בחוק העומד בתנאי פסקת ההגבלה, שכן גם במקרה הראשון תהיה הסטייה בחוק כפופה לפסקת ההגבלה.

## חלק ד: הזכות לחופש המידע במשפט המשווה ובמשפט העברי

### 1. מבוא

גם במשפט המשווה נמצא כי במסמכים רבים, במיוחד אלו שנוסחו לפני שנים רבות, אין התייחסות לחופש המידע. מסמכים אלו כוללים:

- הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (האו"ם, 1948)
- האמנה האירופית לזכויות אדם (1950)
- הצ'רטר האירופאי לזכויות אדם (2000)
- חוקת ספרד (1978)
- חוק היסוד הגרמני (1949)

בסקירה דלהלן לא כללנו מדינות שבהן חופש המידע מצוי בצורת חקיקה רגילה בלבד.

### 2. שבדיה (1975)

חוקת שבדיה מבטיחה את חופש המידע הן בחוקה עצמה, שבה נקבעה הזכות להשיג ולקבל מידע, והן באמצעות חוק חופש העיתונות, המהווה יחד עם החוקה ומספר חוקים אחרים, את מערך החוקים היסודיים של המדינה.<sup>29</sup>

#### Chapter 2 Fundamental Rights and Freedoms

##### Article 1

(1) All citizens shall be guaranteed the following in their relations with the public administration: 1) freedom of expression: the freedom to communicate information and to express ideas, opinions and emotions, whether orally, in writing, in pictorial representations, or in any other way; 2) **freedom of information: the freedom to obtain and receive information and otherwise acquaint oneself with the utterances of others;** 3) ...

סעיף 13 לחוקה מהווה פסקת הגבלה מיוחדת לחופש הביטוי ולחופש המידע, והוא מתיר את הגבלתם מטעמים של בטחון הממלכה, האספקה הלאומית, בטיחות הציבור והסדר הציבורי, כבוד האדם, קדושת החיים, או מניעתן וענישתן של עבירות, אך גם מטעמים חשובים במיוחד אחרים.

<sup>29</sup> להסבר על המערך החוקתי בשבדיה ראו את אתר הפרלמנט השבדי,

<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/introduction.asp>

## Article 13

(1) Freedom of expression and freedom of information may be restricted having regard to the security of the Realm, the national supply, public safety and order, the integrity of the individual, the sanctity of private life, or the prevention and prosecution of crime. Freedom of expression may also be restricted in economic activities. Freedom of expression and freedom of information may otherwise be restricted only where particularly important reasons so warrant.

(2) In judging what restrictions may be made by virtue of Paragraph (1) particular regard shall be paid to the importance of the widest possible freedom of expression and freedom of information in political, religious, professional, scientific and cultural matters.

(3) The issuing of rules and regulations which govern in detail a particular manner of disseminating or receiving information without regard to its content shall not be deemed to restrict freedom of expression or freedom of information.<sup>30</sup>

עיקר ההגנה על חופש המידע מצוי בחוק חופש העיתונות השוודי, שהוא, כאמור, חוק-יסוד המהווה חלק מן החוקה, והמסדיר את הנושא בצורה מפורטת. החוק קובע כי לכל אזרח שבדי הזכות לגישה חופשית למסמכים רשמיים, במטרה לעודד את ההחלפה החופשית של דעות ואת קיומו של מידע מקיף:

## Chapter 2. On the public nature of official documents

Art. 1. Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information.<sup>31</sup>

פרופ' סגל כותב כי חופש המידע בשבדיה זכה ליישום מלא ומקיף. רשויות ציבוריות מאפשרות לכל המבקשים, אזרחים, תושבים ואף מבקשים שאינם בגדר האחרונים, לקבל

---

<sup>30</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL : <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sw00000.html>.

<sup>31</sup> החוק לקוח מאתר <http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/press.asp>, אתר הפרלמנט השוודי.

מידע עדכני. יש המייחסים את הצטיינותה של שבדיה בניקיון המנהל הציבורי משחיתות, במסורת השקיפות. כה רבה אמונתה של ממשלת שבדיה בחשיבות הזכות, עד כי התעקשה להצהיר כי למרות הצטרפותה לאיחוד האירופי ימשיך חופש הגישה למסמכים ציבוריים להיות עקרון יסוד בשיטתה. זאת מחשש לכפיית מדיניות של סודיות על שבדיה מצד מדינות האיחוד האחרות.<sup>32</sup>

### 3. ארה"ב

#### (א) הממשל הפדרלי

התיקון הראשון לחוקת ארה"ב מבטיח חופש ביטוי וחופש עיתונות. יש לכך כמובן השפעה על חופש המידע, הנובע בין היתר מחופש העיתונות. חופש המידע אינו מוזכר במפורש בחוקה.

בארצות הברית נחקק חוק חופש מידע פדרלי כבר בשנת 1966. החוק מסדיר את חובתן של הרשויות לספק מידע לציבור. במרבית המדינות בארצות הברית נוספו גם חוקים מדינתיים. החוק הפדרלי מעניק את הזכות לקבל מידע לכל אדם, גם אם אינו תושב או אזרח.

#### (ב) חוקת מדינת פלורידה – עקרון "אור השמש"

פלורידה ידועה כחלוצה בתחום השקיפות הממשלתית או כפי שהחוקים המסדירים זאת נקראים בה - חוקי אור השמש. הסקירה דלהלן מבוססת על חומרים באתר האינטרנט של משרד המשפטים (Attorney General) של פלורידה,<sup>33</sup> הרואה עצמו כמגן זכויות אלו, ואזור באתרו מכיל את המידע הנחוץ בנושא זה הן לאזרח והן לרשות.

פלורידה חוקקה כבר ב-1909 את ה-Public Records Law<sup>34</sup> שפתח לציבור את הנגישות לכל הרשומות הציבוריות, למעט רשומות שנקבעו ע"י המחוקק ספציפית.

ב-1967 חוקק חוק Florida's Government-in-the-Sunshine Law המעניק נגישות לדיונים של ועדות סוכנויות וגופים ממשלתיים הן ברמה המדינתית והן המקומית. ב-1990 בוצע תיקון לחוקת פלורידה שהחיל את חופש המידע ואת פתיחת הדיונים גם על הרשות המחוקקת וב-1992 בוצע תיקון נוסף שהחיל זאת גם על הרשות השופטת. סעיף 24 לחוקה של פלורידה מעגן זכויות אלה וקובע כי איסור על גילוי מידע או איסור על השתתפות

<sup>32</sup> סגל, בעמ' 90.

<sup>33</sup> אתר משרד המשפטים של פלורידה:

<http://myfloridalegal.com/pages.nsf/4492d797dc0bd92f85256cb80055fb97/b2f05db987e9d14c85256cc7000b28f6!OpenDocument>

<sup>34</sup> Chapter 119 of the Florida Statutes

בדיונים חייב להיות מעוגן בחוקה, ולחילופין, על ידי חוק שהעביר המחוקק ברוב של 2/3 בשני בתי המחוקקים. בחוקה נכלל גם סעיף שמירת דינים.

SECTION 24. Access to public records and meetings.--

(a) Every person has the right to inspect or copy any public record made or received in connection with the official business of any public body, officer, or employee of the state, or persons acting on their behalf, except with respect to records exempted pursuant to this section or specifically made confidential by this Constitution. This section specifically includes the legislative, executive, and judicial branches of government and each agency or department created thereunder; counties, municipalities, and districts; and each constitutional officer, board, and commission, or entity created pursuant to law or this Constitution.

(b) All meetings of any collegial public body of the executive branch of state government or of any collegial public body of a county, municipality, school district, or special district, at which official acts are to be taken or at which public business of such body is to be transacted or discussed, shall be open and noticed to the public and meetings of the legislature shall be open and noticed as provided in Article III, Section 4(e), except with respect to meetings exempted pursuant to this section or specifically closed by this Constitution.

(c) This section shall be self-executing. The legislature, however, may provide by general law passed by a two-thirds vote of each house for the exemption of records from the requirements of subsection (a) and the exemption of meetings from the requirements of subsection (b), provided that such law shall state with specificity the public necessity justifying the exemption and shall be no broader than necessary to accomplish the stated purpose of the law. The legislature shall enact laws governing the enforcement of this section, including the maintenance, control, destruction, disposal, and disposition of records made public by this section, except that each house of the legislature may adopt rules governing the enforcement of this section in relation to records of the legislative branch. Laws

enacted pursuant to this subsection shall contain only exemptions from the requirements of subsections (a) or (b) and provisions governing the enforcement of this section, and shall relate to one subject.

(d) All laws that are in effect on July 1, 1993 that limit public access to records or meetings shall remain in force, and such laws apply to records of the legislative and judicial branches, until they are repealed. Rules of court that are in effect on the date of adoption of this section that limit access to records shall remain in effect until they are repealed.

#### **(ג) חוקות מדינתיות אחרות**

לפחות עוד ארבע מדינות בארצות הברית, נוסף על פלורידה, כללו בחוקותיהן הוראות הנוגעות לחופש המידע ולממשל פתוח. מדינות אלו הינן: לואיזיאנה, מונטנה, ניו המפשייר וקליפורניה.

רוב המדינות האחרות בארצות הברית חוקקו חוקי "אור שמש" ברמת חקיקה רגילה, שרכיב חשוב בהן הוא הקביעה שדיונים ממשלתיים יהיו פתוחים, והודעה עליהם תימסר לציבור. בין המדינות שהנהיגו חקיקה כזו: ניו יורק, אורגון, מיזורי, ווסט וירג'יניה, איווה, צפון קרוליינה, רוד איילנד, איידהו, אוהיו, ויסקונסין, אלסקה והוואי.

#### **4. קנדה (1982)**

הצ'רטר הקנדי אינו מתייחס לחופש המידע ברמה החוקתית, אולם הטיפול בנושא חופש המידע בקנדה נעשה באמצעות חוק פדראלי מפורט.

חוק חופש המידע הקנדי מכיל קרוב לשמונים סעיפים, ביניהם סעיף מטרה מיוחד המגדיר את מטרתו הכללית של החוק והיא מתן גישה למידע הנמצא בשליטת הממשלה. סעיף המטרה מכיל את שלושת היסודות המעצבים את חופש המידע בקנדה, והם: הצהרה על זכות הגישה לציבור למידע המצוי בידי רשויות הממשל, קביעה, לפיה חריגים לזכות הגישה חייבים להיות הכרחיים, מפורשים ומוגבלים בהיקפם, קביעה לפיה החלטות שלא לגלות מידע יהיו נתונות לביקורתו של גוף נפרד מן הממשלה.<sup>35</sup> החוק הקנדי מכיר בזכותו של כל בעל אזרחות קנדית או תושבות קבע, לקבל מידע.

פרופ' סגל מציין בספרו על חופש המידע כי בחקיקה הקנדית, רשימת מקרי הפטור, המאפשרים ולעיתים מחייבים את הממשל שלא למסור מידע, רחבה אף יותר מזו שהוכרה

---

<sup>35</sup> סגל, בעמ' 105.

בחוק האמריקאי. אולם לדבריו, הפסיקה הקנדית נוקטת בגישה פרשנית הנותנת לחופש המידע משקל נכבד, ומאזנת את הוראות החוק.<sup>36</sup>

## 5. דרום אפריקה (1996)

עברה הקרוב של דרום אפריקה, עד לביטול משטר האפרטהייד בשנת 1994, השפיע על עיצובה של הזכות למידע במדינה.

סעיף 32 לחוקת דרום אפריקה מעגן במפורש את זכות הגישה למידע המצוי בידי הרשויות ובנוסף, בהוראה חריגה, גם מעניק זכות גישה למידע המצוי בידי אדם אחר והנחוץ לשם הפעלתן או הגנתן של זכויות.

### 32. Access to information

Everyone has the right of access to any information held by the state; and any information that is held by another person and that is required for the exercise or protection of any rights.

National legislation must be enacted to give effect to this right, and may provide for reasonable measures to alleviate the administrative and financial burden on the state.<sup>37</sup>

בהתאם להוראות החוקה, נחקק בדרום אפריקה בשנת 2000 החוק לקידום הגישה למידע (Promotion of Access to Information Act, 2000 - PAIA). חוק זה מסדיר את דרכי השגת המידע בצורה מפורטת ולמעשה מוציא אל הפועל את העקרונות החוקתיים המצויים בסעיפי החוקה הרלוונטיים.

המבוא לחוק זה מזכיר באופן מפורש את המשטר הקודם בדרום-אפריקה אשר התנהל בחשאיות הן בגופים ציבוריים והן בגופים פרטיים. בכך מצוי ההסבר להוראת החוקה בדבר תחולת החוק על מידע המצוי בידי פרטים והנחוץ למימוש זכויות.

## 6. בלגיה (1970)

סעיף 32 לחוקה הבלגית מאפשר לכל אדם לעיין בכל מסמך שבידי הרשויות ולהעתיקו למעט במקרים שיקבעו בחוק או בצווים מנהליים ושיפוטיים מסויימים.

### Article 32 [Information]

<sup>36</sup> סגל, בעמ' 87.

<sup>37</sup> הנוסח באתר ממשלת דרום-אפריקה: <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2.htm>

Everyone has the right to consult any administrative document and to have a copy made, except in the cases and conditions stipulated by the laws, decrees, or rulings referred to in Article 134.<sup>38</sup>

#### 7. הולנד (1983)

סעיף 110 לחוקה ההולנדית מחייב את הממשל לפעול תוך התחשבות בזכות הגישה של הציבור למידע, בהתאם לחוקי חופש המידע שיקבעו בפרלמנט.

#### Article 110

In the exercise of their duties government bodies shall observe the right of public access to information in accordance with rules to be prescribed by Act of Parliament.<sup>39</sup>

#### 8. פולין (1997)

חוקת פולין מעגנת בסעיף 51 את זכות הגישה של כל אדם למידע המצוי בידי הרשויות לגביו עצמו. לגבי מידע זה, יכול אדם לבקש תיקון או מחיקה של מידע לא נכון, לא שלם, או מידע שהושג בניגוד לחוק.

בנוסף, החוקה קובעת גם שאין לחייב אדם למסור מידע פרטי אלא בחוק, וכי הרשויות לא ייאספו או יפרסמו מידע לגבי אזרחים מעבר לנדרש בחברה דמוקרטית הכפופה לשלטון החוק.

סעיף 61 לחוקה מעגן את זכותו של כל אזרח להשיג מידע לגבי פעולתם של רשויות ושל אנשים הממלאים תפקידים ציבוריים. בחוקה נקבע כי הזכות תחול גם לגבי גופים עצמאיים, מקצועיים או כלכליים, הממלאים פונקציות שלטוניות או מנהלים נכסי ציבור או נכסים השייכים למדינה. החוקה קובעת כי זכות זו תוגבל רק בחוק שמטרתו להגן על זכויותיהם של אחרים, על האינטרסים כלכליים של המדינה, סדר ציבורי או בטחון המדינה.

---

<sup>38</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL, אתר חוקתי בינ"ל : [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/be00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/be00000_.html)

<sup>39</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL - אתר חוקתי בינלאומי : [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html)

#### Article 51

(1) No one may be obliged, except on the basis of statute, to disclose information concerning his person.

(2) Public authorities shall not acquire, collect nor make accessible information on citizens other than that which is necessary in a democratic state ruled by law.

(3) Everyone shall have a right of access to official documents and data collections concerning himself. Limitations upon such rights may be established by statute.

(4) Everyone shall have the right to demand the correction or deletion of untrue or incomplete information, or information acquired by means contrary to statute.

(5) Principles and procedures for collection of and access to information shall be specified by statute.

#### Article 61

(1) A citizen shall have the right to obtain information on the activities of organs of public authority as well as persons discharging public functions. Such right shall also include receipt of information on the activities of self-governing economic or professional organs and other persons or organizational units relating to the field in which they perform the duties of public authorities and manage communal assets or property of the State Treasury.

(2) The right to obtain information shall ensure access to documents and entry to sittings of collective organs of public authority formed by universal elections, with the opportunity to make sound and visual recordings.

(3) Limitations upon the rights referred to in Paragraphs (1) and (2), may be imposed by statute solely to protect freedoms and rights of other persons and economic subjects, public order, security or important economic interests of the State.

(4) The procedure for the provision of information, referred to in

Paragraphs (1) and (2) above shall be specified by statute, and regarding the House of Representatives (*Sejm*) and the Senate by their rules of procedure.<sup>40</sup>

## 9. אוקראינה (1996)

סעיף 32 לחוקה האוקראינית מעגן, במסגרת הזכות לפרטיות, את זכותו של כל אִזְרַח לבחון מידע המצוי בידי הרשויות לגביו ואת יכולתו לתקן מידע שגוי, כל עוד המידע אינו סוד מדינה או סוד המוגן בחוק. סעיף 50 מעגן, במסגרת הזכות לאיכות הסביבה, את זכות הגישה של כל אדם למידע המצוי בידי הרשויות לגבי איכות הסביבה.

### Article 32

No one shall be subject to interference in his or her personal and family life, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine.

The collection, storage, use and dissemination of confidential information about a person without his or her consent shall not be permitted, except in cases determined by law, and only in the interests of national security, economic welfare and human rights.

Every citizen has the right to examine information about himself or herself, that is not a state secret or other secret protected by law, at the bodies of state power, bodies of local self-government, institutions and organisations.

Everyone is guaranteed judicial protection of the right to rectify incorrect information about himself or herself and members of his or her family, and of the right to demand that any type of information be expunged, and also the right to compensation for material and moral damages inflicted by the collection, storage, use and dissemination of such incorrect information.

### Article 50

---

<sup>40</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL : [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_.html)

Everyone has the right to an environment that is safe for life and health, and to compensation for damages inflicted through the violation of this right.

Everyone is guaranteed the right of free access to information about the environmental situation, the quality of food and consumer goods, and also the right to disseminate such information. No one shall make such information secret.<sup>41</sup>

#### **10. ברזיל (1988)**

חוקת ברזיל מעגנת את זכות הגישה של כל אדם למידע המצוי בידי הרשויות בנוגע לאינטרסים פרטיים שלו או אינטרסים ציבוריים.

XXXIII. all persons are entitled to receive from government agencies information of private interest to such persons or of collective or general interest which shall be provided within the period established by law, subject to liability, with the exception of information whose secrecy is vital to the security of society and of the State;<sup>42</sup>

#### **11. ליטא (1992)**

סעיף 25 לחוקת ליטא מעגן, בין היתר, את זכותו של כל אזרח לקבל מידע המצוי בידי הרשויות שיש לו נגיעה לגביו.

Article 25

The citizen shall have the right to obtain any available information which concerns him from State institutions in the manner established by law.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> החוקה לקוחה מאתר ממשלתי אוקראיני : <http://www.rada.kiev.ua/const/conengl.htm#r2>

<sup>42</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL : [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/br00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/br00000_.html)

<sup>43</sup> החוקה לקוחה מאתר בית המשפט החוקתי של ליטא <http://www.lrkt.lt/konst/eng/constitution.htm>

## 12. סלובניה (1991)

סעיף 39 לחוקת סלובניה מעגן, במסגרת חופש הביטוי, את זכותו של כל אדם לקבל ולמסור מידע בחופשיות. לכל אדם הזכות לקבל מידע בעל אופי ציבורי אשר יש לו עניין משפטי מבוסס היטב בו, למעט במקרים שיקבעו בחוק.

### Article 39 (Freedom of Expression)

(1) Freedom of expression of thought, freedom of speech and public appearance, of the press and other forms of public communication and expression shall be guaranteed. Everyone may freely collect, receive and disseminate information and opinions.

(2) Except in such cases as are provided by law, everyone has the right to obtain information of a public nature in which he has a well founded legal interest under law.<sup>44</sup>

## 13. קרואטיה (1990)

חוקת קרואטיה אינה כוללת הוראה כללית של חופש מידע, אולם היא מעגנת את זכות הגישה של עיתונאים למידע.

### Article 38 [Expression]

(1) Freedom of thought and expression shall be guaranteed.

(2) Freedom of expression shall specifically include freedom of the press and other media of communication, freedom of speech and public expression, and free establishment of all institutions of public communication.

(3) Censorship shall be forbidden. Journalists shall have the right to freedom of reporting and access to information.

(4) The right to correction shall be guaranteed to anyone whose constitutional and legal rights have been violated by public information.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL : [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/si00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/si00000_.html)

<sup>45</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL : [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/hr00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/hr00000_.html)

## 14. רומניה (1991)

סעיף 31 לחוקת רומניה מעגן את זכות הגישה של כל אדם למידע שיש בו עניין לציבור. הסעיף אמנם קובע, כי אין להגביל זכות זו, אולם בהמשך אותו סעיף עצמו, החוקה עצמה קובעת כי אין בזכות למידע כדי לפגוע בהגנתם של קטינים או בבטחון המדינה. הרשויות מחויבות, בהתאם ליכולתן, לספק מידע אמת לאזרחים בנושאים בעלי אופי ציבורי או פרטי.

### Article 31 [Information, Media Participation]

(1) A person's right of access to any information of public interest cannot be restricted.

(2) The public authorities, according to their competence, shall be bound to provide for correct information of the citizens in public affairs and matters of personal interest.

(3) The right to information shall not be prejudicial to the protection of the young or to national security.

(4) Public and private media shall be bound to provide correct information to the public opinion.

(5) Public radio and television services shall be autonomous. They must guarantee for any important social and political group the exercise of the right to be on the air. The organization of these services and the Parliamentary control over their activity shall be regulated by an organic law.<sup>46</sup>

## 15. חופש המידע במשפט העברי

השופט משה דרורי, בפסק-דינו בעניין חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' משרד התחבורה<sup>47</sup> סוקר את המשפט העברי בסוגיה (שעמדה לפניו) של הפצת תוצאות ביקורת פנימית לציבור. עיקרו של פסק הדין עוסק בחובתם של מנהיגים המופקדים על כספי

<sup>46</sup> החוקה לקוחה מאתר ICL : <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ro00000.html>

<sup>47</sup> עת"מ (י-ם) 454/02 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' משרד התחבורה. פסק הדין פורסם באינטרנט בכתובת

<http://www.daat.ac.il/mishpat-ivri/maamarim/hofesh-2.htm>

ציבור ליתן דין וחשבון על מעשיהם ולאפשר ביקורת. בסכמו את הדברים, כותב השופט דרורי:

"המסורת היהודית בדבר חובת הדיווח על ביקורת פנימית יסודה, אומנם, בפרשנות של סיפור מקראי, אך מעוגנת היא גם בקודקסים ההלכתיים - טור שולחן ערוך, שולחן ערוך, וערוך השולחן. רשאים אנו, ולמעשה, חייבים אנו, לאמץ גישה זו של המקורות של המשפט העברי, ובכך אנו מקנים למדינתנו ערכים של מדינה יהודית, בה קיימת ביקורת ותוצאותיה גלויות ומפורסמות. ראוי להזכיר כי את דו"ח הביקורת של משה, קוראים אנו מדי שנה, במסגרת פרשת השבוע, ולדברים הכלולים בו יש חשיבות רבה, מעצם הכללתם בחמשת חומשי תורה. מכאן, שבתוך עולמה של היהדות, אין לך פרסום גדול מזה לדו"ח הביקורת."

#### 16. ניתוח ומסקנות מתוך המשפט המשווה

בניגוד לזכויות אחרות, הרי שלגבי הזכות לקבלת מידע ניתן לראות הבדלים משמעותיים ביותר בין חוקות שונות. חוקות רבות (בעיקר הישנות יותר) כלל אינן כוללות את הזכות, ואלו הכוללות אותה, עושות זאת בדרכים שונות מאד זו מזו.

ישנן חוקות המסתפקות בהצהרת עקרונות, ואינן קובעות את חופש המידע כזכות חוקתית. כך, למשל, החוקה ההולנדית, המחייבת את הממשל לפעול תוך התחשבות בזכות הגישה של הציבור למידע, ובהתאם לחוקי חופש המידע שיקבעו בפרלמנט.

חלק מהחוקות עיגנו את הזכות למידע רק ככל שהמדובר במידע הנוגע למבקש אישית. תופעה זו בולטת במספר חוקות מודרניות של מזרח אירופה: חוקת אוקראינה קובעת את זכותו של אזרח לבחון מידע המצוי בידי הרשויות לגביו ואת יכולתו לתקן מידע שגוי; חוקת ליטא קובעת את זכותו של כל אזרח לקבל מידע המצוי בידי הרשויות שיש לו נגיעה לגביו. חוקת סלובניה אף מרחיקה לכת, וקובעת כי הזכות לקבל מידע בעל אופי ציבורי ניתנת רק למי שיש לו עניין משפטי מבוסס היטב במידע. חוקת רומניה מעגנת את הזכות באופן מסוייג יותר מהמקובל בישראל על פי החוק, בקבעה שזכות הגישה נתונה רק לגבי מידע "שיש בו עניין לציבור".

מאידך, קיימות חוקות המעגנות את הזכות למידע באופן מלא. כך, חוקת דרום אפריקה מעגנת במפורש את זכות הגישה למידע המצוי בידי הרשויות ובנוסף, בהוראה חריגה, גם מעניק זכות גישה למידע המצוי בידי אדם אחר (לא רשות שלטונית) והנחוץ לשם הפעלתן או הגנתן של זכויות. גם בחוקת פולין נקבע כי חופש המידע מתייחס גם לגבי גופים עצמאיים, מקצועיים או כלכליים, הממלאים פונקציות שלטוניות או מנהלים נכסי ציבור או נכסים השייכים למדינה.

חוקת רומניה מטילה על הרשויות, בהתאם ליכולתן, לספק מידע אמת לאזרחים בנושאים בעלי אופי ציבורי או פרטי.

## חלק ה: חקיקה ישראלית בנושא חופש המידע

### 1. חוק חופש המידע

החוק, כמו גם הבעיות ביישומו, נסקרו לעיל, החל מעמוד 7 לעיל.

### 2. חקיקה שקדמה לחוק חופש המידע - זכות למידע פרטי

#### (א) חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996

סעיף 7 קובע כי אדם זכאי לקבל מעובד סוציאלי מידע בדבר טיפולו של העובד הסוציאלי בענייניו למעט רישומים אישיים של העובד, ובכפוף לשיקול דעתו של העובד שלא תגרם פגיעה חמורה במבקש המידע או באדם אחר.

#### (ב) חוק שכר שווה לעובד ולעובדת, התשנ"ו-1996

סעיף 7 לחוק קובע זכות לעובד לדרוש ממעבידו מידע לגבי רמות שכר של עובדיו לפי סוגי עובדים, סוגי משרות או סוגי דירוגים.

#### (ג) חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982

סעיפים 74-75 לחוק מעניקים לנאשם במשפט פלילי זכות עיון מרגע שהוגש כתב אישום, בחומר החקירה וברשימת כול החומר שנאסף ע"י הרשות החוקרת, כנגזרת מזכותו להליך ומשפט הוגן.<sup>48</sup>

#### (ד) חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981

החוק קובע כי המרשם הפלילי יהיה חסוי, אולם בסעיף (3) נקבע כי "כול אדם זכאי לעיין במידע שבמרשם הנוגע לו" ע"פ סייגי סעיף 12, תוך 30 יום מיום קבלת הבקשה.

#### (ה) חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984

<sup>48</sup> בש"פ 6022/96 מדינת ישראל נ' מזור, פ"ד נ 686(3), 688.

זכות הציבור לקבל מידע בעל אופי ציבורי עולה מחוק זה הקובע כי בהמ"ש ינהל דיונו באופן פומבי למעט רשימה סגורה של סייגים שאין להוסיף עליה אלא בהוראה מפורשת של חוק<sup>49</sup>.

### 3. חקיקה הפוגעת בזכות למידע

(א) סעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז-1977

סעיף זה מגביל משמעותית את זכות הציבור לקבלת מידע דרך עובדי הציבור:

"(א) עובד ציבור שמסר, ללא סמכות כדין, ידיעה שהגיעה אליו מתוקף תפקידו, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה.....דינו מאסר שלוש שנים."

הסעיף פורש מילולית באמרת אגב של הנשיא שמגר כחל על כול מידע ומהווה מכשול מהותי להעברת מידע לציבור מהשלטון:

"העבירה הרחבה ביותר היא זו המוגדרת בסעיף 117 לחוק העונשין, הדנה בעובד ציבור שמסר ללא סמכות כדין ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו לאדם שלא היה מוסמך לקבלה. כאשר המדובר בעובד ציבור, נכנסת למסגרת זו כל ידיעה, סודית או בלתי סודית, והיסודות הקובעים הם הגעת הידיעה לעובד הציבור בתוקף תפקידו והיעדר הסמכות למסרה לאחר שלא היה מוסמך לקבלה."<sup>50</sup>

(ב) חוק יסוד הממשלה

44. סודיות

(א) הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בעניינים הבאים הם סודיים וגילויים ופרסומם אסור; ואלה העניינים:

(1) בטחון המדינה;

(2) יחסי חוץ של המדינה;

(3) סוג עניינים אחר שהממשלה ראתה את סודיותו כחיונית למדינה והכריזה עליו, בצו, לצורך סעיף זה; (4) ענין

<sup>49</sup> ע"א 5185/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' מרום, פ"ד מט (1) 318.

<sup>50</sup> ע"פ 172/88 ועונונו נ' מדינת ישראל, פ"ד מד (3) 265, בעמ' 293.

שהממשלה החליטה לשמור בסוד, ובלבד שגילוי ופרסומו של ענין כזה אינו אסור אלא על מי שידע על ההחלטה.

## חלק ו': פסיקה ישראלית בנושא חופש המידע

### 1. הפסיקה לפני חוק חופש המידע: זכות הציבור לדעת – נגזרת של חופש הביטוי

לעיל<sup>51</sup> הבאנו סקירה של הפסיקה בעניין מידע אישי, בה נקבע, החל משנות החמישים, כי הרשות מחויבת לאפשר לאדם לעיין במידע הנוגע לו, בעת הליך שהוא מנהל מול הרשות. ראשיתה של הזכות למידע בעניינים ציבוריים בפסיקה היתה כנגזרת של חופש הביטוי, ותוך שימוש ב"טעם הדמוקרטי" שלו. בפס"ד **אולפני הסרטה בישראל נ' לוי גרי** הבהיר בית המשפט, בהקשר של החלטת הצנזור לפסול הקרנה מסויימת בקולנוע, את חשיבותה של "זכות הציבור להפיץ ולקבל ידיעות על המתרחש":

"לזכות האזרח להפיץ ולקבל ידיעות על המתרחש מסביבו, בתוך גבולות המדינה, בה הוא חי, ומחוצה לה. זכות זו קשורה קשר אמיץ עם הזכות לחופש הביטוי, ומשום כך שייכת גם היא לאותן זכויות יסוד "שאינן כתובות על ספר", אלא הן נובעות במישרין מאפיה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש...ואם בחופש להביע דעות כך, קל-וחומר בחופש להפיץ ולקבל ידיעות. למעשה שתיים אלו יונקות זו מזו; כדי שהאזרח יוכל ליהנות מחירותו להחליף דעות, דרושה לו גם החירות להחליף ידיעות ולגשת ללא מעצור למקורות האינפורמציה שברצון אזרחים אחרים לספק לו, כל עוד אין בכך נזק לאינטרסים חיוניים אחרים של המדינה או של הפרט"<sup>52</sup>

בעניין **זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור**<sup>53</sup> כבר קיבל בית המשפט עתירה של אזרח שבה הבסיס לביטול החלטת הרשות היה זכות הציבור לדעת. בעניין **כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור**<sup>54</sup> השופט ברק גוזר את חופש המידע מתוך חופש הביטוי:

<sup>51</sup> ראו עמ' 6 לעיל ואילך.

<sup>52</sup> בג"ץ 243/62 **אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי גרי**, פ"ד טז(4), 2407, עמ' 2414-2415.

<sup>53</sup> בג"ץ 243/82 **זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור**, פ"ד לו (1) 757.

<sup>54</sup> בג"ץ 399/85 **חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור** פ"ד מא(3), 255, 267-268.

"חופש הביטוי הוא "חירותו (של אזרח) להשמיע את אשר עם לבו ולשמוע מה שיש לאחרים להשמיע".... במהותו, חופש הביטוי הוא חירות (Liberty) במובנה ההוהפלדיאני....לשם הגשמתה של חירות זו, מעניק הדין לבעליה זכויות נוספות, הנגזרות .... מבין אלה ניתן להזכיר את הזכות לקבל מידע ואת הזכות להגיב על מידע."

בעניין שליט נ' פרס<sup>55</sup> דן השופט ברק בזכות לדעת כזכות עצמאית :

"לחובת הגילוי קיים מקור שלישי. מקור זה מעוגן בזכותו של הציבור לדעת... כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע... מכאן חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור. אכן, חובת הגילוי, הנגזרת מחופש הביטוי אינה קשורה רק למהותו של המשטר הדמוקרטי, אלא גם - כמו עצם חופש הביטוי עצמו - לזכותו של היחיד בחברה כי האמת תחשף וכי תנתן לו האפשרות להגשמה עצמית. הזכות לדעת היא לא רק זכותו של הציבור. היא גם זכותו של היחיד."

עם זאת, היו גם פסקי-דין שבהם הובעה גישה שונה מזו המשתקפת כיום בחוק חופש המידע. בעניין יצחקי נ' שר המשפטים קובע בית המשפט כי המידע הוא קניינה של המדינה, והיא רשאית לקבוע מה ייעשה בו :

"הרשות הציבורית שולטת על מידע סודי הנאסף באחת ממחלקותיה, פרי מחקרם ועבודתם של המועסקים במחלקה זו. מידע זה הוא רכוש בעל-ערך, אך אין הוא מצרך ואין התרתו לשימוש חפשי מעין שירות, שהרשות חייבת לספק לאזרחיה ללא אפליה....כאן מדובר ברכוש שהמדינה רשאית להשתמש בו (או להימנע מלהשתמש בו) כטוב בעיניה לצרכיה ולמטרותיה היא. היא רשאית לפרסם את המידע או להרשות את פרסומו על-ידי אנשים הנראים לה ראויים לכך. אין היא חייבת למסור רשות זו לאזרח סתם ; לא-כל-שכן לאזרח שבעצמו היה שייך למגננון וחב חובת הסודיות."<sup>56</sup>

<sup>55</sup> בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 364.

<sup>56</sup> בג"ץ 159/73 אריה יצחקי נ' שר המשפטים פ"ד כח(2) 692-699-700.

פרופ' פנינה להב מבקרת את התפיסה הקניינית בעניין **יצחקי**. היא מציעה גישה הבוחנת את הסוגיה מנקודת ראות חוקתית של הרשות כנאמן הציבור, גישה החופפת את "טעם הבעלות" לחופש המידע המודרני.<sup>57</sup>

גישה דומה ניתן לראות בפס"ד אלוף בן<sup>58</sup> בו ביקש עיתונאי מידע על כמות האזנות סתר שבוצעו כחוק, ובית המשפט סירב להיעתר, בהיעדר הוראה מפורשת המטילה חובה על הרשות לספק מידע זה:

"שאלנו וחזרנו ושאלנו את בא-כוח העותרים, מנין נובעת חובה על המשיבים לספק לעותרים את כל המידע המבוקש על-ידיו, בין אם הוא מצוי וערוך על-פי מידת השאלות ובין אם אין הוא מצוי ואין לדעת אם אפשר להכינו, והתשובה היחידה שנמסרה לנו הייתה, כי על העותרים העוסקים בעיתונאות חובה להביא לפני הציבור מידע, ובלי לקבל מידע זה מהמשיבים נמנע בעדם לספק לציבור את המידע, שהוא ודאי מעניינו"

על פסק הדין נמתחה ביקורת על-ידי פרופ' זאב סגל<sup>59</sup> המצביע על מקורות משפטיים מהם ניתן היה לקבוע את חובת הרשות לגלות את המידע, וכן על-ידי פרופ' אמנון רובינשטיין וברק מדינה<sup>60</sup> שטענו שהיה מקום לבסס את חובת הגילוי על התפיסה שהמידע שייך לציבור.

## 2. פסיקה לאחר חוק חופש המידע

בפרק זה נביא, על קצה המזלג, מספר סוגיות בנושא חופש המידע שנפסקו בעקבות חקיקת החוק.<sup>61</sup>

### (א) בדיקת עניינו של העותר במידע

סעיף 7(א) לחוק חופש המידע קובע במפורש כי "אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו". זהו אחד החידושים החשובים שבחוק, וגם הבסיס העיוני לזכות לחופש מידע איננו מחייב את מבקש המידע למסור את הטעם לבקשתו, והדברים תקפים לגבי כל אחד מן הטעמים העיקריים לחופש המידע הטעם הדמוקרטי וטעם הבעלות.

עניינו של המבקש במידע המבוקש על ידו יכול לשמש שיקול במסגרת איזון האינטרסים שעורכת הרשות במסגרת סעיפים 8 ו-9 לחוק, אולם זאת רק כאשר קיימים

<sup>57</sup> פנינה להב "חופש הפירסום, זכותו של האזרח לדעת וסודות רשמיים" משפטים ו (תשל"ה) 562.

<sup>58</sup> בג"ץ 414/89 אלוף בן ואח' נ' שר המשפטים ו-4 אח' פ"ד מג(4), 327, עמ' 328-329.

<sup>59</sup> זאב סגל "על הזכות המוגנת בבג"ץ, הזכות לדעת והאזנות סתר" משפטים כ"א (תשנ"ב) 559.

<sup>60</sup> אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהד' חמישית, תשנ"ו) חלק ב' 1049.

<sup>61</sup> הסקירה הינה מתוך סומר, לעיל. הדעות המובעות בה הינן דעותיו שלו.

נימוקים לאי-מסירת המידע, כמפורט בסעיפים אלו<sup>62</sup>. במצב הדברים הרגיל, שבו לא מתעוררים נימוקים מיוחדים לאי-מסירת המידע, אין הרשות רשאית לשקול את עניינו של המבקש במתן המידע.

ואולם, בתי המשפט החליטו, לא אחת, לדון בשאלת עניינו של המבקש במידע ולהכריע בשאלה אם ראוי הוא לקבלת המידע, בלא להזכיר כי המבקש הוא בעצם הבעלים של המידע (בהיותו חלק מן הציבור) ועל כן ברירת המחלל צריכה להיות כי הוא זכאי לקבלת המידע, אלא אם כן מתקיימות סיבות מיוחדות שלא למסור לו את המידע. בעניין **עליאן נ' משרד המשפטים**<sup>63</sup> נדונה עתירתו של ערבי שקרקע בבעלות והופקעה על ידי האפוטרופוס הכללי לפי חוק נכסי נפקדים. הליכים משפטיים שנקט העותר לקבלת פיצויים נסתיימו בקביעה שאינו זכאי לפיצוי על פי דין. ברם, נלוותה לקביעה המלצה של נשיא בית המשפט העליון להעניק לו פיצוי לפנים משורת הדין. לאחר שמשד המשפטים דחה את בקשתו לפיצוי, ביקש העותר לקבל את כל המידע הרלוונטי. בעת הדיון בעתירתו לקבלת מידע, הסתבר לבית המשפט המחוזי בתל-אביב כי העותר מכר את הזכויות בקרקע נשוא בקשתו (ככל שהיו לו כאלו) לגורם יהודי. בכך היה די כדי שכבוד השופטת פלפל תדחה את בקשתו לקבלת מידע:

"בנסיבות מקרה זה, כשהעותר התכחש והתעלם מפס"ד חלוט של בית המשפט העליון, והתייחס אך ורק להמלצת הנשיא; כשהעותר מכר זכויות במקרקעין שאינם שייכים לו; איני סבורה שהנורמה הציבורית צריכה להיות הושטת ידה של הרשות הציבורית לקראתו"<sup>64</sup>.

ואולם, יצויין כי העותר ביקש את המידע כעניין שבזכות, ואין זה עניינה של הרשות לאיזו מטרה המידע נחוץ לו, ותהא מטרתו אפילו סקרנות גרידא. בעלותו של העותר, כחלק מן הציבור, במידע אינה קשורה כלל ועיקר לשאלת בעלותו בנכס, ולא היה מקום "להעניש" אותו באי-מסירת המידע.

כך היה גם בפרשת **העמותה הישראלית לתקיפה פסיכיאטרית נ' משרד הבריאות**<sup>65</sup>. עמותה זו טוענת כי האשפוז הכפוי הוא כלי דיכוי של המדינה לרדיפת חריגים ושכבות חלשות, ובמסגרת הניסיונות להוכחת טענותיה, ביקשה מידע ממשד הבריאות, ומשסירב המשד לספק את המידע, הגישה עתירות לקבלת מידע בהתאם לחוק חופש המידע.

---

<sup>62</sup> ס' 10 לחוק חופש המידע. ראו גם עת"מ 344/01 **איגוד בתי אבות א.ב.א נ' משרד הבריאות** (טרם פורסם, ניתן ביום 29.1.02)

<sup>63</sup> עת"מ (ת"א) 1070/01 **עליאן נ' משרד המשפטים** (טרם פורסם).

<sup>64</sup> **שם**, פסקה ג לפסק דינה של השופטת פלפל.

<sup>65</sup> ה"פ (ת"א) 200871/98 **עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ' מ"י** (לא פורסם).

בפעם הראשונה שבה הגישה העמותה עתירה, נענה בית המשפט לבקשה והורה לספק לה את המידע שביקשה, תוך חיוב המדינה בהוצאות.<sup>66</sup> עתירה נוספת שהגישה העמותה ובה ביקשה פרטים נוספים, נענתה במקלחת של צוננין. בית המשפט מצוין, בדחותו את בקשת העמותה לקבל מידע כי העותרת עתרה בעבר, זכתה בבית משפט ולא הובא לידיעתו מה נעשה במידע. ואולם, לא ברור לנו מדוע סבור בית המשפט כי מתפקידו לבדוק מה עשתה העותרת במידע שקיבלה בעבר. העותרת, ככל תושב ואזרח, זכאית לקבל כל מידע, בסייגים המנויים בחוק חופש המידע בלבד, מכיוון שהיא בעליו של המידע הזה כחלק מן הציבור. בית המשפט הוסיף ובחן את בקשות המידע של העותרת לגופן, במקום לבחון אם יש בחוק חופש המידע עילות שמכוחן רשאית הרשות שלא למסור לעותרת את המידע:

”התרשמתי מהעתירה הנוכחית שהפעם ‘יורה’ העותרת לכל הכיוונים מבלי שמשהו מסויים ידריך בפועל את פעולותיה... מה זה רלבנטי, למשל מהו ארץ מוצאו של הפסיכיאטר המטפל? מה זה רלבנטי למשל מהו גילו של הפסיכיאטר המטפל? מה זה רלבנטי, למשל, רמת ההכנסה הממוצעת של החולה הפסיכיאטרי, כשהמדובר במידע המתבקש מבתי חולים ממשלתיים, בהם הטיפול שווה לכל נפש? ... [לציבור] אין לו ענין בארץ מוצא וגם לא ברמת הכנסה. מדוע מיצבור של פרטים כאלה שיינתן לידיים לא מקצועיות על בסיס חוק חופש המידע עשוי להיות בעל אינטרס ציבורי?”<sup>67</sup>

לדעתנו, התשובה לכל שאלותיו של בית המשפט המתחילות במילים ”מה זה רלבנטי”, היא אותו ביטוי עצמו: מה זה רלוונטי? כל עוד אין עילה מפורשת בחוק שלא למסור את המידע, ובית המשפט איננו מפרש עילות כאלו, אין זה כלל מעניינו של בית המשפט הנכבד מדוע סבורה העותרת כי מידע זה רלוונטי למטרותיה. חוק חופש המידע מאפשר לאזרח לבקש מידע שאינו רלוונטי, ומחייב את הרשות למסור לו מידע זה בלא כל בדיקת רלוונטיות ובלבד שהמידע קיים, ושאינן מניעה על פי דין למסרו.

#### **(ב) מעמדו של צד שלישי בבקשות לפי חוק חופש המידע**

בקשה לפי חוק חופש המידע מוגשת בידי אזרח אל הרשות הנוגעת בדבר. ואולם פעמים, מעורבים בהחלטת הרשות אם ליתן את המידע, שיקולים הנוגעים לאזרח אחר, והרשות עשויה לנסות להימנע מלמסור את המידע מתוך רצון למנוע פגיעה בצדדים שלישיים.

<sup>66</sup> עת”מ (ת”א) 1018/01 עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ’ משרד הבריאות (לא פורסם).

<sup>67</sup> פסקה ה לפסק דינה של השופטת פלפל.

בנושא זה, ניתן להצביע כבר בשלב הנוכחי על מגמה של בתי המשפט לצמצם באופן משמעותי את מעמדם של צדדים שלישיים בבקשות לקבלת מידע. כך, פסקו בתי המשפט במספר מקרים כי גופים מסחריים שעובדים עם הרשות צריכים להביא בחשבון כי על הרשות מוטלת חובת גילוי מידע לפי החוק, ולפיכך, מי שמתקשר עם גוף שעליו חל חוק חופש המידע צריך לדעת כי פרטי אותה התקשרות ופרטים הנמסרים על ידו לצורך התקשרות הופכים להיות נגישים לפי חוק חופש המידע<sup>68</sup>. גוף מסחרי המבקש למנוע מסירת מידע שהעביר הוא עצמו לרשות, חייב להציב מראש, בטרם מסירת המידע לרשות, תנאי כי הרשות לא תגלה את המידע לגורם אחר. במצב זה ייתכן כי הרשות תוכל שלא למסור את המידע בהתאם לסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, הקובע כי הרשות אינה חייבת למסור מידע "שאי-גילוי היה תנאי למסירתו". אמנם, גם במקרים אלו הרשות עשויה לפרסם את המידע לאחר איזון בין הטעם של הגנה על הצד השלישי לבין עניינו של המבקש במידע וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע<sup>69</sup>. כמו כן, לבית המשפט סמכות להורות לרשות למסור את המידע<sup>70</sup>. ואולם סיכויו של הצד השלישי למנוע את פרסום המידע גוברים משמעותית אם התנה את מסירת המידע בכך שלא יפורסם.

### (ג) סודות מסחריים

סעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע פוטר רשות ממסירת:

"מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי".

סעיף 5 לחוק עוולות מסחריות, תשנ"ט-1999 מגדיר מהו "סוד מסחרי" –

"מידע עסקי, מכול סוג, שאינו נחלת הרבים ושאינו ניתן לגילוי כדין בנקל על ידי אחרים, אשר סודיותו מקנה לבעליו יתרון עסקי על פני מתחריו, ובלבד שבעליו נוקט אמצעים סבירים לשמור על סודיותו".

<sup>68</sup> ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן, תקדין עליון 2002(3) 186.

<sup>69</sup> ס' 10 לחוק חופש המידע. ס' 13 לחוק חופש המידע מסדיר מתן זכות טיעון לצד שלישי אשר מסירת המידע עשויה לפגוע בו.

<sup>70</sup> ס' 17 לחוק חופש המידע, אולם בס' 17(ג) נקבע גם כי בית המשפט לא יורה "על מסירת מידע העלול לפגוע בזכויות צד שלישי, אלא לאחר שנתן לצד השלישי הזדמנות להשמיע טענותיו".

בעניין **עלית תעשיות בע"מ נ' משרד הביטחון**<sup>71</sup> ביקשה העותרת לקבל לידיה את ההצעות שלא זכו במכרז שבו זכתה. בית המשפט קבע, בין היתר, כי סעיף 9(ב)6) מגן גם על סוד מסחרי של הרשות והמידע הנ"ל, מהווה סוד מסחרי בעל ערך כלכלי שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, ולהוביל לכך שבמכרז הבא תציע עלית סכום נמוך יותר.

בעניין **איגוד בתי אבות נ' משרד הבריאות**<sup>72</sup> נקבע כי התבססות רשות על חריג זה צריכה להיות על ידי הוכחה של הרשות כי אינטרס כלכלי או מסחרי קונקרטי עלול להיפגע עקב גילוי המידע, דרגת ההוכחה הנדרשת היא כי הגילוי "עלול לפגוע פגיעה ממשית" ע"פ לשון הסעיף.

## חלק ז: שאלות לדיון

### 1. האם לקבוע זכות חוקתית למידע?

חופש המידע אינו נמנה עם הזכויות הקלאסיות שמקובל לעגן בחוקה. עם זאת, בחוקות מודרניות לא מעטות עוגנה הזכות.

בישראל, חוקקה הכנסת את חוק חופש המידע ברמת החקיקה הרגילה. בניגוד לזכויות אחרות, כאן יש מקום לקיים דיון ממשי בשאלה אם לעגן את חופש המידע ברמה החוקתית העל-חוקתית, או שניתן להסתפק בו ברמה החוקתית הרגילה.

בהקשר זה, ניתן לשקול לקבוע עקרון שקיפות ממשל בחלק המשטרי של החוקה. מובן כי שאר השאלות לדיון במסמך זה מניחות כי הזכות תעוגן ברמה החוקתית.

### 2. למי תוענק הזכות?

בהצעת "חוקה לישראל" מוענקת הזכות לתושב, ובהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה – לכל אזרח או תושב. חוק חופש המידע מעניק את מלוא הזכויות לאזרח או תושב, ומעניק זכויות למידע אישי בלבד למי שאינו אזרח או תושב. ברוב החוקות שקבעו את חופש המידע, מוענקת הזכות לאזרח בלבד. מובן כי בהקשר זה ייתכן הבדל בין הזכות החוקתית (המסדירה מינימום שהמחוקק כפוף אליו) לבין זכויות נוספות שתוענקה בחוק.

- האפשרויות העומדות בפני הוועדה הן:
- לקבוע כי הזכות החוקתית נתונה לאזרחים בלבד;
- לקבוע כי הזכות החוקתית נתונה לאזרחים ולתושבים;
- לקבוע כי הזכות החוקתית נתונה לכל אדם;
- לקבוע כי הזכות החוקתית נתונה לאזרחים בלבד (או לאזרחים ולתושבים בלבד) אולם למי שאינו אזרח או תושב תהא זכות לגבי מידע הנוגע לו.

<sup>71</sup> ה"פ 11182/99 עלית תעשיות בע"מ נ' משרד הביטחון (28.11.99)

<sup>72</sup> עניין איגוד בתי אבות, לעיל.

### 3. מי חייב בכיבוד הזכות?

חוק חופש המידע מתייחס למידע המצוי ברשותן של רשויות ציבוריות. עם זאת, יש דוגמאות בעולם המרחיבות את קשת הגופים החייבים במסירת מידע גם לסקטור הפרטי, בנסיבות מסויימות.

חוקת פולין קובעת כי הזכות תחול גם לגבי גופים עצמאיים, מקצועיים או כלכליים, הממלאים פונקציות שלטוניות או מנהלים נכסי ציבור או נכסים השייכים למדינה. חוקת דרום אפריקה מרחיקה-לכת, ומעניקה זכות גישה למידע המצוי בידי אדם אחר ובלבד שמידע זה נחוץ לשם הפעלתן או הגנתן של זכויות.

### 4. מה היקפה של הזכות? מידע פרטי מול מידע ציבורי

התפיסה בחוק חופש המידע הנוכחי בישראל היא כי הזכות למידע משתרעת לא רק על מידע הנוגע לשואל, אלא על כל מידע שהוא.

ישנן בעולם חוקות, בעיקר במזרח אירופה, שנקטו בעניין זה גישה שמרנית יותר. חוקת אוקראינה קובעת את זכותו של אזרח לבחון מידע המצוי בידי הרשויות לגביו; חוקת ליטא קובעת את זכותו של כל אזרח לקבל מידע המצוי בידי הרשויות שיש לו נגיעה לגביו; חוקת סלובניה אף מרחיקה לכת, וקובעת כי הזכות לקבל מידע בעל אופי ציבורי ניתנת רק למי שיש לו עניין משפטי מבוסס היטב במידע.

חוקת רומניה מעגנת את הזכות באופן מסוייג יותר מהמקובל בישראל על פי החוק, בקבעה שזכות הגישה נתונה רק לגבי מידע "שיש בו עניין לציבור".

### 5. מה היקפה של הזכות? מידע / שקיפות

הזכות למידע הינה רק אחת באגד של זכויות המאפשרות שקיפות שלטונית. דוגמה בולטת למודל שלם יותר של שקיפות הוא הוראות חוקי ה-sunshine של מדינת פלורידה. חוקים אלו מאפשרים בין היתר נגישות של הציבור לשיבות של גופים רגולטוריים שונים, פרסום מועדיהם ומקומם של דיונים כאלו, והזמנת תגובות הציבור לגביהם.

### 6. כיצד מגבילים את הזכות?

ניתן להותיר את הגבלת הזכות לחוק העומד בתנאי פסקת ההגבלה הכללית, וניתן גם לקבוע כי זו זכות "חלשה" הכפופה לסייגים ולמגבלות בחוק. החלופה השנייה היא זו שהוצעה בידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, בה נקבע כי הזכות כפופה "להוראות ולסייגים שייקבעו בחוק". גם בחלק מהחוקות הזרות הזכות כפופה לכל מגבלה בחוק.

## חלק ח: רשימת מקורות

### 1. חקיקה ישראלית

- חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
- חוק יסוד: הממשלה
- חוק סדר הדין הפלילי[נוסח משולב] תשמ"ב-1982
- חוק העמותות, התש"מ-1980
- חוק העונשין, תשל"ז-1977
- חוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959
- חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996
- חוק שכר שווה לעובד ולעובדת, התשנ"ו-1996
- חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981
- חוק זכויות החולה, תשמ"ו-1996
- חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981
- חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969
- חוק הפטנטים, התשנ"ט-1967
- חוק הארכיונים, התשט"ו-1955
- חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984
- חוק חופש המידע התשנ"ח-1998
- חוק החברות, התשנ"ט-1999
- חוק עוולות מסחריות, תשנ"ט-1999

### 2. פסיקה ישראלית

- בג"צ 2594/96 המסלול האקדמי של המכללה למינהל (בית הספר למשפטים) נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד נ(5) 166.
- בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי, פ"ד טז 2407.
- בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353.
- בגצ 1/81 ויקי שירן נ' רשות השידור, לה (3) 365.
- בג"ץ 73/53 חברת "קול-העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871.
- ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב (2) 427.
- ה"פ (ת"א) 1054/00 רונן נ' מדינת ישראל, תקדין מחוזי 2000 (3) 5495.
- עת"מ (ת"א) 1279/01 יערי נ' ראש עיריית תל אביב-יפו תקדין מחוזי 2001 (3) 9044.
- ה"פ (נצ'י) 110/00 אנדראוס נ' המוסד לביטוח לאומי, (טרם פורסם).
- בג"ץ 7759/01 הוצאת עיתון הארץ נ' משרד המשפטים(טרם פורסם).
- עת"מ (תא) 1416/04 מעריב הוצאת מודיעין נ' מדינת ישראל(טרם פורסם).

- עת"מ (י-ם) 454/02 חברת החדשות הישראלית נ' משרד התחבורה (טרם פורסם).
- בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617.
- בג"ץ 243/82 זכרוני נ' הועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז(1) 757.
- עת"מ (י-ם) 489/04 עמותת שחר- האגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה(טרם פורסם).
- עע"מ 1825/02 משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות (טרם פורסם).
- עת"מ (י-ם) 344/01 איגוד בתי אבות נ' משרד הבריאות (טרם פורסם).
- עת"מ (ת"א) 1263/05 וייסבוך נ' הסניגוריה הציבורית (טרם פורסם).
- עת"מ (י-ם) 154/05 ביטון נ' עיריית בית שמש (טרם פורסם).
- עע"מ (חיי) 7151/04 הטכניון נ' דץ(טרם פורסם).
- ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט (4) 221.
- ע"פ 172/88 וענונו נ' מדינת ישראל, פ"ד מד (3) 265.
- בש"פ 6022/96 מדינת ישראל נ' מזור, פ"ד נ (3) 686.
- רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה עין כרם נגד גלעד, פ"ד מט (2) 516.
- ע.א. 86/89 מדינת ישראל נגד בנק הפועלים בע"מ, פ"ד מד (2) 726.
- ע"א 5185/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' מרום, פ"ד מט (1) 318.
- בג"צ 143/56 אחגיג' נ' המפקח על התחבורה, פ"ד יא 370.
- בג"צ 337/66 פיטל נ' ועדת השומה שלייד עיריית חולון, פ"ד כא (1) 69.
- בג"צ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים פ"ד כה (1) 325.
- בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי גרי, פ"ד טז(4) 2407.
- 243/82 זכרוני נ' הועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז (1) 757.
- בג"צ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הועד המנהל של רשות השידור פ"ד מא(3), 255.
- בג"צ 159/73 אריה יצחקי נ' שר המשפטים פ"ד כח(2) 692.
- בג"צ 414/89 אלוף בן ואח' נ' שר המשפטים ו-4 אח' פ"ד מג(4), 327, עמ' 328-329.
- עת"מ 295/01 עיתון "הארץ" נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות ואח' (6.4.02)
- ע"א 6576/01 החברה לייזום נ' אמיר לירן ומינהל מקרקעי ישראל (8.8.02)
- ה"פ 1054/00 אפרת רונן נ' מדינת ישראל (1.10.00)
- ה"פ 11182/99 עלית תעשיות בע"מ נ' משרד הביטחון (28.11.99)
- עת"מ 344/01 איגוד בתי אבות א.ב.א נ' משרד הבריאות (29.1.02)

### 3. ספרות ומאמרים

- פנינה להב "חופש הפרסום, זכותו של האזרח לדעת וסודות רשמיים" **משפטים** ו (תשל"ה) 562.
- ג'ון סטיוארט מיל, **על החירות, הוצאת מאגנס, ירושלים**, תש"מ, 90-91.
- זאב סגל, **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** (מהד' ראשונה, תש"ס) 118.
- אהרון ברק "חופש המידע ובתי המשפט" **קריית המשפט** ג' (תשס"ג) 95.
- הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" **המשפט** ח (תשס"ג) 435.
- יורם רבין ורועי פלד "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?" **"המשפט"**, גיליון 20 (2005).
- אבנר כהן "אור על הארכיונים" **הארץ** (7.5.1995) ב' 1.
- זאב סגל "על הזכות המוגנת בבג"צ, הזכות לדעת והאזנות סתר" **משפטים** כ"א (תשנ"ב) 559.
- אמנון רובינשטיין וברק מדינה, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (מהד' חמישית, תשנ"א).
- ידיעון חופש המידע 1 תמוז- תשס"ב – יוני 2002, מחלקת יעוץ וחקיקה משרד המשפטים.

### 4. אינטרנט

- צילום הצהרת הנשיא ג'ונסון על חוק חופש המידע האמריקני :  
<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/FOIARelease66.pdf>
- קמפיין לחופש המידע שנערך בסקוטלנד  
<http://www.itspublicknowledge.info/advert.htm>
- חוק חופש העיתונות השוודי, אתר הפרלמנט השוודי :  
<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/press.asp>
- אתר משרד המשפטים של פלורידה :  
<http://myfloridalegal.com/pages.nsf/4492d797dc0bd92f85256cb80055fb97/b2f05db987e9d14c85256cc7000b28f6!OpenDocument>