

בעניין שבין:

1. התנועה לחופש המידע (ע"ר 580425700)
2. מגמה ירוקה – מובילים אקטיביזם סביבתי (ע"ר 580383909)

על ידי ב"כ עו"ד אוריה ירקוני

שמענו לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רח' שלונסקי 20, תל-אביב 69410
טל : 052-3472247 ; פקס : 077-4701099

העותרות

- נ ג ד -

1. משרד התחבורה
2. הממונה על חופש המידע במשרד התחבורה – גב' אפרת קילשטוק

על ידי ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

שמענם לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים 91493
טל' : 02-5419512 ; פקס : 02-5419582

המשיבים

3. קונקס תחבורה ישראל בע"מ (ח.פ. 513005868)

שמענם לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
שד' אבא אבן 1, הרצליה 46725
טל' : *6866 ; פקס : 08-8679402

4. גלים נרקיס גל הסעות בע"מ (ח.פ. 512291816)

שמענם לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
מרכז מסחרי להבים, ת.ד. 5 85338
טל' : 08-6519463 ; פקס : 08-6510001

5. אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (א.ש. 570012377)

שמענם לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
בית אגד, ת.ד. 43, קרית שדה התעופה 70150
טל' : 03-9142010 ; פקס : 03-9142237

6. עלית קווי תחבורה בע"מ (ח.פ. 513837849)

שמענם לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רח' תומכי תמימים 2, בית"ר עילית 90500
טל' : 02-5807777 ; פקס : 02-5480490

7. מטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ (ח.פ. 513002832)

שמענם לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב החרושת 28, אור יהודה 60375
טל' : *5900 ; פקס : 08-6232032

8. קוויים תחבורה ציבורית בע"מ (ח.פ. 513000877)

שמענם לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב העליה השניה 43, אזור 58002
טל' : 03-5570600 ; פקס : 03-5570610

9. **סופרבוס בע"מ (ח.פ. 512947599)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
אזור התעשייה ב', ת.ד. 3080, רמלה 72100
טל': 08-9205005

10. **מטרודן באר-שבע בע"מ (ח.פ. 513299289)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב חנקין 1, ת.ד. 378, באר-שבע 84102
טל': 5100* ; פקס : 08-6278040

11. **נתיב אקספרס – תחבורה ציבורית בע"מ (ח.פ. 513069682)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
שד' המגינים 64, חיפה 31002
טל': 04-6463921 ; פקס : 04-6414706

12. **חברת הנסיעות והתירות נצרת בע"מ (ח.פ. 510016439)**

על ידי ב"כ עו"ד יעקב סלומון, ליפשיץ ושות'
שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
בית יואל, שד' המגינים 64, חיפה 31200
טל': 04-8140500 ; פקס : 04-8557038

13. **דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (ח.פ. 513183046)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב שאול המלך 39, תל-אביב 64928
טל': 03-6394444 ; פקס : 03-6933490

14. **שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת בע"מ (ח.פ. 510147705)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב קזנובה, ת.ד. 50256, נצרת 16102
טל': 04-6556321 ; פקס : 04-6464007

15. **אפיקים שירותי תחבורה מתקדמים בע"מ (ח.פ. 514188366)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב נחושת 11, כרמיאל 21653
טל': 03-5252555

16. **גי. בי. טורס בע"מ (ח.פ. 510016157)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב פאולוס השישי, ת.ד. 129, נצרת
טל': 04-6574261 ; פקס : 04-6571008

17. **אגד תעבורה בע"מ (ח.פ. 513095794)**

שמענס לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :
רחוב התעשייה 17, אור יהודה 60212
טל': 03-7350100 ; פקס : 03-6340845

חברות התחבורה הציבורית

עתירה מנהלית מתוקנת

(מוגשת בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 14.2.2012)

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק)

העותרים מתכבדים להגיש עתירה זו לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע, בה יתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים 1-2 להתיר לעותרים ו/או למי מטעמם ליצור העתקים (באמצעות צילום, סריקה או כל דרך אחרת) של דו"חות ביקורת התחבורה הציבורית בישראל המופקים מדי חצי שנה עבור המשיב 1 על ידי חברת ריבה (להלן - דו"חות ריבה) לשנים 2010-2011.

כמו כן, יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיב 1 בהוצאות העותרים בבקשה זו, לרבות שכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ וריבית כדין.

ההדגשות בעתירה זו אינן במקור אלא אם נאמר אחרת.

ואלה נימוקי העתירה:

פרק א': פתח דבר

1. האם החלטת המשיבים 1-2 לאסור על העותרת 1 לצלם (להבדיל מלעיין, משהעיון הותר ואף בוצע) מידע בעל חשיבות ציבורית לפי חוק חופש המידע נעשתה לפי דין? למעשה, שאלה זו כבר נידונה והוכרעה בפסיקה בשלילה.

2. העותרת 1 פנתה למשיבים 1-2 (להלן – המשיבים) בבקשה להתיר לה לקבל לידיה דו"חות בקרה חצי-שנתיים שהוכנו אודות המשיבות 17-3 (להלן – חברות התחבורה הציבורית או חברות התח"צ). למותר לציין שמעבר לזכותו של הציבור למידע (הן לצרכי פיקוח על הרשויות והן בשל ערכו של מידע בפני עצמו), הרי שזכות זו מתעצמת ככל שהדבר נוגע לאיכות השירות בתחבורה הציבורית בישראל, שהיא מעניינו של כל אדם ואדם במדינה.

3. המשיבים התירו לעותרת 1 לעיין במידע (עיון שבוצע), אולם משהעותרת 1 ביקשה לצלם את המידע, המשיבים סירבו. הפסיקה בעניין זה מאוד ברורה (ואף הועברה למשיבים על ידי העותרת 1): הזכות לעיין במידע (בה כבר הכירו המשיבים בענייננו) כוללת את הזכות ליצור העתקים.

4. המשיבים נאחזים בטענה שעליהם לקבל את עמדת המשיבות 17-3 בטרם יוכלו להתיר את צילום המידע, אם כי לא ברורה האבחנה בין צילום לעיון שעושים המשיבים בעניין זה. מדובר בטענה שגויה, הן כיוון שהמשיבים לא הציגו כל סיבה להתנגדותם, והן כיוון שממילא חלפו המועדים להגשת התנגדויות על ידי צדדים שלישיים.

5. משמעות הדברים פשוטה: סירוב המשיבים להיעתר לבקשת העותרת 1 לצלם את דו"חות הבקרה, שנמשך כבר 150 יום (בעוד שהחוק מחייב תשובה תוך 30 יום!), נעשה בחוסר סמכות ובנוסף גם אינו סביר. **לפיכך יש להורות להמשיבים להיעתר לבקשת העותרים ולהתיר להם לצלם את המידע, כמבוקש בעתירה זו.**
6. נפנה לפירוט הדברים, דבר דבור על אופניו.

עובדות המקרה

פרק ב': הצדדים לעתירה

7. העותרת 1 הינה עמותה רשומה, הפועלת למען קידום ערכים של שקיפות ודמוקרטיה ואשר מטרתה העיקריות הינן, בין השאר, הגשמת החזון והפוטנציאל הטמון בחוק חופש המידע וקבלת מידע מהרשויות בעניינים ציבוריים.
8. העותרת 2 היא ארגון סטודנטים ארצי שפועל לקידום מדיניות סביבתית בישראל, תחבורה ציבורית בת קיימא ומתן עדיפות להשקעות תחבורה ציבורית על פני תשתיות רכב פרטי.
9. המשיב 1 הוא משרד התחבורה, הנושא באחריות לנושא התחבורה הציבורית במדינת ישראל. הוא מהווה "רשות ציבורית" כהגדרתה בסעיף 2 לחוק.
10. המשיבה 2 היא הממונה על יישום חוק חופש המידע אצל המשיב 1, וככזו מהווה "ממונה" כהגדרתה בסעיף 2 לחוק.
11. המשיבות 3-17 הן חברות התחבורה הציבורית המאוזכרות בדו"חות ריבה, אשר צורפו כמשיבות לעתירה זו בהתאם להוראת בית המשפט הנכבד מיום 14.2.2012.

פרק ג': דוחות ריבה וחשיבותם הציבורית

12. חברות התח"צ בישראל פועלות מכוח זכיונות ורשיונות שניתנים להם על ידי המשיב 1. כחלק ממערך הפיקוח על אותן חברות, העסיק המשיב 1 את חברת ריבה.
13. אותה חברה בוחנת את ביצועי חברות התח"צ לפי אזור ובמספר רב של תחומים, ובהם תדירות הקווים, עמידה בלוחות זמנים, ניקיון, בטיחות ונגישות. המידע מועבר למשיב 1 באופן שוטף באמצעות דוחות ממוחשבים.
14. מדי חצי שנה, מפיקה חברת ריבה דו"ח המסכם את ביצועי חברות התח"צ, ומעניק לכל אחת מהמשיבות 3-17 ציון בכל אחד מהתחומים הנבדקים, בכל אחד מהאזורים הנבדקים ובאופן כולל (להלן – **דוחות ריבה, ציוני ביצוע**).
15. ככל שציון הביצוע נמוך יותר (עד ציון של 1) תפקוד אותה חברה טוב יותר. ציון גבוה, מנגד, מעיד על תפקוד קלוקל, והכל בהתחשב בהוראות הדין ובתנאי המכרזים בהם זכו אותן חברות תח"צ.
16. המשיב 1 עושה שימוש בציונים הביצוע במסגרת הפיקוח והבקרה על חברות התח"צ. לדוגמא, חברה אשר מקבלת ציון גבוה מהרף שנקבע על ידי המשיב 1 נענשת בסנקציות כספיות (אשר לעיתים אף מוטלות על אישים ספציפיים כמו נהגים ומנהלים באותן חברות).
17. כך לדוגמא, המשיבה 5 (להלן – **אגד**) קיבלה, במחצית השניה של 2008 באזור ירושלים, ציון ביצוע כולל של 4.1. במחצית הראשונה של 2009, שיפרה אגד את ביצועיה וציון ביצוע שלה ירד ל-3.3, ובמחצית השניה של 2009 השתפרה ל-1.8. כלומר, הפיקוח על אגד הניב תוצאות חיוביות באותה תקופה (איכות השירות עלתה וקנסותיה הופחתו).
18. בנוסף, לציון הביצוע משקל רב ביכולתה של חברת תח"צ להתמודד על **מכרזים עתידיים** בתחום התחבורה הציבורית, שכן אלה כוללים, לעיתים קרובות, רף מינימלי לציוני ביצוע קודמים של אותה חברה. לדוגמא, **ציוני דוחות ריבה אחראים ל-17% מהמשקל** שלפיו נקבעת הזוכה במכרז 14/2009 של המשיב 1 לקבלת רשיונות להפעלת קווי שירות באזור יוקנעם¹.

¹העתק העמודים הרלוונטיים במכרז 14/2009 מצ"ב **כנספת א'**.

19. המידע הנמצא בדוחות ריבה הוא מידע בעל חשיבות לציבור הרחב (ונוכיר שמדובר בסיכום החצי שנתי, ולא בנתונים השוטפים).
20. אין צורך להכביר מילים על חשיבות הפיקוח הציבורי על התחבורה הציבורית, בפרט בישראל. העיתונות מלאה, חדשות לבקרים, בסיפורים על קשיי הציבור בשימוש בתשתיות התח"צ, ועל כך שקשיים אלה אחראים לחלק מההבדל באיכות החיים בין אזורים מסוימים ולהרחבת הפערים במדינת ישראל בכלל.
21. בסופו של יום, אין חולק שמדינה תקינה דורשת תחבורה ציבורית יעילה. כידוע, חברות התח"צ פועלות מכוח רשיונות וזיכיונות שניתנים לה על ידי המשיב 1, שבעצמו פועל בשם ומכוח מנדט שניתן לו על ידי הציבור. כחלק מהפיקוח הציבורי האמור, הציבור זכאי ואף נדרש לבחון כיצד מתנהלות חברות התח"צ המשרתות אותו. **דוחות ריבה הן כלי חשוב בפיקוח ובקרה על אותן חברות (כפי שאנו למדים מהחשיבות שהמשיב 1 עצמו מייחס להם), ומכאן חשיבות הבאתם לידיעת הציבור.**
22. אותו פיקוח ציבורי הופך לחשוב במיוחד, כאשר זוכרים שדוחות ריבה משמשים לקביעת זכאות חברות תח"צ **להתמודד במכרזים**. פיקוח על האופן בו הרשות נקשרת בעסקאות (דיני מכרזים) הוא חלק מהותי ומשמעותי מאותו מפיקוח על תשתיות התח"צ; **וללא דוחות ריבה, הציבור אינו מסוגל לבחון האם המשיב 1 מקיים את הדין והאם החברות הזוכות אכן עמדו בתנאים שנקבעו.**
23. שנית, למידע אודות איכות השירות שמעניקות חברות התח"צ ערך בפני עצמו. איכות השירות בתחבורה הציבורית באיזור מסוים משפיעה (יש יותר ויש פחות) על בחירתו של אדם להתגורר ולהתנהל באותו איזור. לדוגמא, אדם השוקל לעבור לירושלים זכאי למידע אודות איכות שירות התחבורה הציבורית בבירה, שכן אם הוא יאלץ לקנות מכונית בעקבות אותו מעבר, מדובר בשיקול משמעותי שעליו להביא בחשבון.
24. **כלומר, דוחות ריבה החצי שנתיים מהווים מידע בעל חשיבות ממשית, שלציבור אינטרס וזכות לקבלו – הן לצורך פיקוח על חברות התח"צ ועל המשיב 1 והן כיוון שמדובר במידע בעל ערך שמסייע לציבור לכלכל את צעדיו בתבונה.**
25. מכוח אינטרס ציבורי זה, נגזר מעמד העותרים בעתירה זו, הן בהיותן חלק מאותו ציבור והן בהיותם עמותות ציבוריות שהוקמו לצורך פיקוח ובקרה על חוק חופש המידע, על תחום התחבורה הציבורית בישראל ועל מימוש זכות הציבור לדעת על ידי הרשויות (ובהן המשיב 1).

פרק ד' – סירוב המשיבים לבקשת העותרת 1 לצלם את החומר

26. העותרת 1 פנתה למשיבה 2 ביום 14.8.2011, בבקשה לקבל לידיה את שלושת דוחות ריבה האחרונים².
27. ביום 12.9.2011 התיר המשיב 1 לעותרת 1 לעיין בדוחות ריבה באגף תחבורה ציבורית שבמשרדיו בירושלים³.
28. בכך, יצוין, הכירו המשיבים בזכותה של העותרת 1 למידע. העיון עצמו בוצע תחת פיקוח הדוק של אנשי המשיב 1, על ידי נציגה מטעם העותרת 1 ביום 9.1.2012.

סירוב המשיבים לבקשת העותרת 1 לצלם את דוחות ריבה

29. בטרם תגיע לעיין בדוחות, ביקשה העותרת 1 לוודא עם המשיב 1 כי "במעמד העיון יתאפשר לנו לצלם את החומר המדובר"⁴. כפי שיפורט בהמשך, ההלכה בעניין זה מאוד מפורשת: **זכות העיון בחומר כוללת בתוכה גם את הזכות לעשות עותקים ממנו.**
30. במענה לפניה זו, השיב המשיב 1 לעותרת 1 ביום 14.9.2011 כי "ככל ותבקשו לצלם את הדוח או חלקים ממנו אנו נדרש לפנות לגורמים המבוקרים ולקבל התייחסותם ובטרם נגבש עמדתנו"⁵. תשובתו זו של המשיב 1 לא השתנתה, גם בעקבות פניה נוספת של העותרת 1 מיום 3.10.2011, שאף הציעה לספק הפניות לפסיקה המלמדת שזכות העיון בחומר כוללת גם את הזכות לצלמו⁶.
31. ביום 6.11.2011, שלושים וארבעה יום לאחר תשובתו האחרונה של המשיב 1 ומבלי שמי מהמשיבים יצר עמה קשר, שבה ופנתה העותרת 1 וביקשה לדעת האם יש עדכון בבקשת הצילום האמורה⁷.
32. בתשובת המשיבה 2 מיום 16.11.2011 נמסר כי "שלחנו מכתבים המבקשים את תגובת צדדי ג' לכל חברות התח"צ הנכללות בדוחות המבוקשים"⁸.

²העתק פניית העותרת 1 מיום 14.8.2011 מצ"ב **כנספח ב'**.

³העתק תכתובת המשיבים עם העותרת 1 מצ"ב **כנספח ג'**.

⁴ש.ם.

⁵ש.ם.

⁶ש.ם.

⁷ש.ם.

⁸ש.ם.

33. לאחר שחלפו 28 יום ללא עדכון מהמשיבים, פנתה העותרת 1 (באמצעות הח"מ) ביום 14.12.2011 למשיבה 2, ויידעה אותה שהתנהלותה מנוגדת להוראות חוק חופש המידע (מהטעמים שיפורטו להלן), וכי משרד התחבורה נדרש להודיע לעותרת 1 "מתי יוכל מי מטעמה להתייצב במשרדיכם בירושלים, לעיין בחומרים ולצלמם"?.

34. העותרת 1 אף ציינה כי (הדגשות במקור):

"משמשרד התחבורה כבר הסכים למסירת המידע, התעקשותכם על משלוח הודעות לצדדים שלישיים בעקבות בקשת מרשתי לצלם את החומרים, נחזית כניסיון להקשות על מרשתי לקבל לידיה העתק של דו"חות ריבה במטרה למנוע שימוש עתידי בתוכנם."

וסיימה בהתראה הברורה הבאה:

"במידה ולא תיענו לפנייתה זו, מרשתי שומרת לעצמה את הזכות לפנות לערכאות בעניין".

35. ביום 21.12.2011 השיבה המשיבה 2 לפנייה האמורה, והודיעה לעותרת 1 כי:

"3. נשלחו בקשות להתייחסות לכל החברות, אולם נענינו לבקשת חלק מהחברות, לקבלת פרק זמן נוסף למענה."¹⁰

36. מאז חלפו שלושים ותשעה (39) יום נוספים, והעותרת 1 טרם קיבלה לידיה את עמדת המשיבים לבקשתה לצלם את דוחות ריבה.

37. בכך, יש לציין, מסתכם פרק הזמן מפנייתה הראשונית של העותרת 1 במאה שישים ושמונה (!168) יום, וזאת מבלי שהמשיבים נעתרים לבקשתה, ולמעשה נמנעים ממתן תשובה ברורה עד הגשת עתירה זו.

⁹ העתק פניית העותרת מיום 14.12.2011 מצ"ב כנספח ד'.

¹⁰ העתק תשובת המשיבה 2 מיום 21.12.2011 מצ"ב כנספח ה'.

הטיעון המשפטי

פרק ה' - התשתית הנורמטיבית: חופש המידע כתנאי הכרחי לפיקוח שלטוני

ולשמירת עקרון השוויון

38. נדמה כי כבר אין צורך להכביר מלים על החשיבות העצומה הגלומה בזכות לחופש המידע, המעוגנת בסעיף 1 לחוק ובהלכה הפסוקה שקדמה לחקיקתו: חופש המידע הוא אמצעי הכרחי להגשמת חופש הביטוי, חופש העיתונות, וזכות הציבור לדעת, שבלעדיהם לא ייתכנו מימוש עצמי של הפרט, חברה חופשית ומשטר דמוקרטי; חופש המידע הוא כלי מרכזי לפיקוח ולביקורת על השלטון, שתכליתם להבטיח מנהל תקין, שלטון חוק, שוויון וזכויות אדם; חופש המידע הוא תנאי לאמון הציבור בשלטון; חופש המידע מבטא את התפיסה המודרנית שהמידע המוחזק בידי רשויות השלטון אינו קנייני, בניגוד לתפיסה ששלטה בעבר, אלא קניינו של הציבור וככזה הוא מוחזק בידי הרשויות כנאמן הציבור¹¹.

39. ישנו ויכוח עיוני בשאלה איזה מבין האינטרסים המוגנים הללו ראוי לקבל את מעמד הבכורה, אך אין ויכוח בדבר מעמדו הרם של חופש המידע כנגזרת של ערכים אלו. כך למשל, נקבע כי¹²:

"על אף שאין הזכות לחופש המידע מעוגנת בחוק יסוד, היא בעלת אופי חוקתי, הנגזר בין היתר מתכלית חופש הביטוי העומדת ביסודה, ובהתאם לכך, יש לאזן בינה לבין ערכים אחרים".

40. מסירת העתק המידע המבוקשת בעתירה זו חיונית בראי כל הערכים האמורים, ובעיקר בראי "ערך השקיפות והביקורת על פעולות השלטון המתאפשרת בזכותו", אשר "מקובלת התפיסה לפיה... הם שמהווים את התכלית המרכזית ביסוד החוק"¹³.

41. ואכן, עוד בטרם נחקק החוק קבע בית המשפט העליון כי "העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת, אלא גם בבואה לזכות לפקח"¹⁴. נאמרו בהקשר זה דברים נחרצים מפי כבוד השופט חשין כדלקמן¹⁵:

"להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי נוצר כלל התנהגות שמקומו בכותל המזרח של התנהלות המינהל הציבורי. העיקרון הוא עקרון השקיפות. [...] ומשידענו כי עובד הציבור עושה בנאמנות כשליח הציבור, חייב הוא ממילא בחובותיו של שליח, ובהן החובה ליתן דין-וחשבון

¹¹ ראו למשל ע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות ההגבלים העסקיים (פורסם בנבו), 17.11.2010, פס' 7, להלן - עניין רשות ההגבלים העסקיים.

¹² שם, פס' 9; ראו גם ע"מ 10845/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (פורסם בנבו), 11.11.08, פס' 74.

¹³ עניין רשות ההגבלים העסקיים, פס' 10.

¹⁴ בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 361 (1990).

¹⁵ בג"צ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב - יפו, פ"ד נט(3) 817 (2005), להלן - עניין אילן.

על מעשיו, קרא לגלות לשולחיו – לכלל הציבור – מה עשה ומה לא עשה, מדוע עשה כך ולא אחרת, וכשלא עשה – מדוע לא עשה. חייב הוא לגלות כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצד. כך, רק כך, יוכל הציבור לדעת אם עשה עובד הציבור באמונה; כך, רק כך, יאמין הציבור במינהל ובעובדיו. המינהל חייב אפוא בשקיפות פעילותו והחלטותיו. שקיפות תבטיח פיקוח ובקרה, ורק כך יהא ניתן לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל.”

חוק חופש המידע

42. עם חקיקת חוק חופש המידע, עוגנה הזכות לקבלת מידע בחוק מפורש. חוק חופש המידע קובע, בסעיף 1 שבו, כי: “לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה”.

43. לעניין זה ראו את דברי ההסבר להצעת החוק¹⁶:

“נגישות רבה יותר למידע תסייע בקידום של ערכים חברתיים אחרים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון... הסדרה חוקית של הזכות למידע על סייגיה וחריגיה תגבש באופן מרוכז וברור יותר את גבולותיה, תסייע לשינוי קווי החשיבה המקובלים בקרב הרשויות הלכה למעשה...”.

44. עוד יוזכר, כי דברי ההסבר לחוק קובעים שנטל ההוכחה והשכנוע כי אינטרס אי הגילוי מהנימוקים המפורטים בחוק גובר על “העניין הציבורי בגילוי המידע” מוטל על כתפי הרשות הציבורית המסרבת לגילוי המידע¹⁷:

“שאלת נטל ההוכחה אינה כלולה בהוראות החוק, אולם מאחר שהרשות הציבורית היא הטוענת לקיומם של טעמים המונעים את מסירת המידע, הרי שנטל ההוכחה בעניין זה מוטל עליה”.

פרק ו' – נקודת המוצא המשפטית: העותרים זכאים לעיין בדוחות ריבה

45. נקודת המוצא של העותרים, עליה דומה שאין חולק, היא שזכותם לעיין בדוחות ריבה.

¹⁶ הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז – 1997, ה"ח 2630, עמ' 397.
¹⁷ ש.ם.

46. דוחות ריבה, בהיותם מידע כתוב המצוי בידי משרד התחבורה, מהווה "מידע" כהגדרתו בסעיף 2 לחוק, והעותרת 1 פנתה בבקשה לעיין בהם לפי הוראות החוק והתקנות.

47. היענותם בחיוב של המשיבים לבקשת העותרת 1 מיום 12.9.2011,¹⁸ אינה מותרת מקום לספק **שהמשיבים אינם חולקים על עמדה זו**. המשיבה 2 אף חזרה על עמדתה זו בתשובתה לפניית העותרת 1 מיום 21.12.2011, שנעשתה כאשר העותרת 1 כבר הבהירה את כוונתה להעתיק את הדוחות.¹⁹

פרק ז' - הזכות לעיין במידע כוללת את הזכות לצלמו

48. כאמור, לעותרים זכות לעיין בדוחות ריבה. **מחוק חופש המידע עולה שזכות זו כוללת גם את הזכות לצלמו (או להעתיקו בדרך אחרת)** בהיעדר מגבלה מפורשת בדין, כדברי בית המשפט לעניינים מנהליים בעניין זידאן²⁰:

"אזכיר גם כי על פי חוק חופש המידע הזכות לקבלת מידע, כוללת אף היא את הזכות להעתיק ולצלם את המידע (סעיף 2 הגדרת "קבלת מידע" וכן זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, 123, 124 (תש"ס)... **שמע, העותרים זכאים לצלם את כל המסמכים שהוסכם כי ימסרו לעיונם**".

49. זאת, כיוון שבהיעדר יכולת ליצור העתק מהמידע, העיון בו הופך חסר כל ערך למטרה לשמה ניתן, שכן כמעט כל פעולה שמטרתה פיקוח על מעשי הרשות מחייבת שימוש בהעתק המידע. כך לדוגמא, לא ניתן יהיה להוכיח את אמיתות תוכנם של אותם מסמכים, דבר המונע נקיטת הליכים משפטיים בהסתמך על המידע; כמו כן, לא ניתן יהיה למצוא כלי תקשורת המוכן להסתכן בפרסום שגוי (וייתכן אף בלשון הרע), מבלי לקבל לידיו את העתק המסמך.

50. יש לשים לב שהקשיים האמורים מתגברים ככל שתוכנו של המסמך המדובר חשוב יותר לפיקוח ציבורי על מעשי הרשות (לא דין תקציב אזוטרי כדין דו"ח בקרה עם מסקנות חמורות).

51. משמעות הדברים פשוטה: הרציונל העומד מאחורי חוק חופש המידע מחייב כי הזכות לעיין במידע תכלול, באופן אינהרנטי ובהיעדר מגבלה מפורשת בדין, את הזכות לצלמו; **קל וחומר משמדובר בדוחות בקרה בנושא ציבורי**.

¹⁸נספח ג' לעיל.

¹⁹נספח ה' לעיל.

²⁰עת"מ (חי') 10710-06-09 זידאן נ' עיריית תמרה (13.8.2009) (פורסם בנבו).

52. אותו היגיון בא לידי ביטוי מפורש (כאמור בעניין זידאן) בהוראות סעיף 2 לחוק, המגדיר 'קבלת מידע' באופן הבא:

"קבלת מידע – לרבות עיון, צפיה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב..."

53. למען הסר ספק, בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע נכתב במפורש, שהזכות לקבל מידע מכוחו (שהמשיבים כבר הסכימו שקיימת לעותרים) כוללת את הזכות לצלם את אותו מידע²¹:

"להגדרת 'קבלת מידע'

החוק המוצע מאפשר גישה למידע וקבלת עותק ממנו. לעתים די למבקש בעיון במידע, ולפעמים נחוץ למבקש גם לקבל עותק מן המידע."

פסיקת בית המשפט העליון מכירה בזכות העותרים לצלם את דוחות ריבה

54. מעבר לאמור לעיל, גם ההלכה הברורה שיצאה מלפני בית המשפט העליון מכירה בזכות הצילום כחלק מזכות העיון. כך לדוגמא, נקבע בעניין פישלר²² כי:

"בעידן המחשב יש לקרוא אל זכות העיון גם את הזכות לקבל תדפיס של אותם נתונים, אלא אם מתבקשת מסקנה אחרת."

55. בית המשפט העליון אף הרחיב, בעניין פיליפוביץ'²³, ברציונל (האמור לעיל) שמאחורי הכרה בזכות לצלם:

"אכן, אם המידע קיים רק באופן אלקטרוני, מוטלת חובה לאפשר קבלת תדפיס הימנו, כאמצעי שימור והוכחה אצל המעיין. הוא הדין לעניין כלל המסמכים שהוגשו לרשם, המצויים בתיקיה של כל חברה ושלגביהם קיים מאגר אלקטרוני. לעיון במאגר הממוחשב יש חשיבות כלכלית ומשפטית. מכיוון שכך, יש לאפשר תיעוד ראוי של ביצוע זכות העיון ושימור המידע אצל המעיין לצרכיו. יש לאפשר למעיין להראות מה ראו עיניו בצג ומתי הוא ראה זאת. אכן, העמדת התדפיס של הצג או אמצעיחלופי שווה מעמד הינם דרישה מינימאלית שהרשות השלטונית חייבת לעמוד בה, שאם לא כן, אין היא יוצאת ידי חובת העיון."

²¹ה"ח 2630, עמ' 398.

²²בג"צ 7256/95 פישלר נ' מפכ"ל המשטרה, פ"ד נ(5) 1.

²³בג"צ 2303/90 פיליפוביץ' נ' רשם החברות, פ"ד מו(1) 410; כן ראה בג"צ 4587/98 שיבר נ' מנהל בתי הדין הרבניים (31.5.1999) (פורסן בנבו).

56. דברים דומים נכתבו על ידי פרופ' ברק-ארז²⁴:

"זכות העיון והזכות להעתק

פסיקתו של ביהמ"ש העליון מבהירה כי במקרים שבהם אדם זכאי לעיין במסמכים שבידי הרשות, יש לו זכות לקבל העתק של מסמכים אלה על מנת שיוכל לעשות בהם שימוש ולהסתמך עליהם. פרשנות זו לזכות העיון אמנם גובשה בעניין שבו נודעת חשיבות משפטית לתיעודו של העיון (השאלה נדונה בעניין פיליפוביץ בהקשר לעיון ברישום המתנהל אצל רשם החברות. השופט ברק הסביר כי ההכרה בזכות לתעד את העיון נובעת מן החשיבות הכלכלית והמשפטית שלו), אך היא אומצה גם בהקשרים אחרים."

57. כלומר, נוסח החוק, דברי ההסבר לו, הפסיקה, הספרות המשפטית וההיגיון הבריא – כולם מביאים למסקנה היחידה, כי זכות העיון במידע כוללת, בהיעדר מגבלה מפורשת בחוק, את הזכות לצלמו וליצור העתקים למעיין.

58. לפיכך, הסירוב להיעתר לבקשת העותרת 1 נעשה בחוסר סמכות, או למצער בחוסר סבירות קיצונית, ועל כן יש להורות למשיבים להתיר את צילום דוחות ריבה המבוקש בעתירה זו.

פרק ח' – המשיבים אינם יכולים להתנגד לצילום המידע בנימוקי סעיף 13 לחוק

חופש המידע

59. דומה שכאן אמור היה להסתיים הניתוח המשפטי, שכן המשיבים מסכימים שהעותרים זכאים לעיין בדוחות ריבה, וכאמור לעיל, זכות העיון טומנת בחובה גם את הזכות לצלם את הדוחות.

60. אלא שהמשיבים נאחזים בהתנגדותם בטענה אחת: משדוחות ריבה כוללים "מידע על חברות תח"צ" (!?)²⁵, הרי שמשרד התחבורה ממתין לתשובת החברות בטרם יגבש עמדתו.

61. כבר בראשית הדברים יובהר, שסעיף 13 לחוק אינו מתיר למשיבים לסרב למסור (סתם) "מידע על חברות תח"צ", אלא רק "פרטים... אשר מסירתם עלולה לפגוע בצד שלישי".

²⁴ פרופ' דפנה ברק-ארז, המשפט המנהלי, כרך 1, עמ' 579 (2010).

²⁵ שם.

62. ודוק: בית המשפט העליון קבע שאין מדובר בסתם 'פגיעה' אלא רק ב-"פגיעה ממשית באינטרס הכלכלי"²⁶.

63. לא ברור איזה מידע המופיע בדוחות בקרה ציבוריים מהווים 'פגיעה ממשית באינטרס הכלכלי', אולם²⁷:

"העובדה שצד שלישי הנוגע בדבר מתנגד לחשיפת המידע אינה מהווה טעם מספיק לדחיית הבקשה. תנאי לסירוב למסור את המידע הוא שהרשות הציבורית אכן שוכנעה בצדקת התנגדותו של הצד השלישי. בהיעדר שכנוע כזה, על הרשות לדחות את התנגדותו של הצד השלישי, ולנהוג על-פי האמור בסעיפים 13(ב)-(ג) לחוק, דהיינו להודיע לצד השלישי על זכותו לעתור נגד החלטתה, ולהמתין עד חלוף המועד להגשת עתירה כזו בטרם תאפשר למבקש לקבל את המידע. בכך יהיה כדי להטיל על הצד השלישי את הנטל לפנות לבית המשפט ולהוכיח את טענותיו."

64. כלומר, הנטל על המשיב 1 להצדיק את התנגדותו בהתבסס על התנגדויות חברות התח"צ.

65. המשיבים לא עמדו בנטל זה לא רק מכיוון שהם לא טרחו לנמק או להסביר מדוע לא נעתרו לבקשה במועדים הקבועים לכך בחוק; אלא גם מכיוון שהתנהלות המשיבים מלמדת שהם עצמם לא סבורים שמסירת דוחות ריבה תגרום לפגיעה בצדדים שלישיים המצדיקה הפעלת הנוהל הקבוע בסעיף 13 לחוק ('פגיעה ממשית באינטרס כלכלי').

התנהלות המשיבים אינה מתיישבת עם טענתם לפגיעה בחברות התח"צ

66. כאמור, סעיף 13 קובע שבמקרה שנתבקש מידע הכולל פרטים אודות צד שלישי שמסירתם עלולה לפגוע ב-'פגיעה ממשית באינטרס כלכלי' שלו, על הרשות להודיע לצד השלישי, ולאפשר לו להתנגד לבקשה.

67. בענייננו, בקשתה הראשונה של העותרת 1 לקבל את המידע נענתה על ידי המשיבים בחיוב. בכך גילו המשיבים דעתם, שאין בדוחות ריבה פרטים שיש במסירתם פגיעה בצדדים שלישיים, שכן אחרת, היו פועלים בהתאם להוראות סעיף 13 כבר בשלב זה.

68. רק מאוחר יותר, כאשר ביקשה העותרת 1 העתק מן הדוחות, 'נזכרו' המשיבים כי בעצם, יש במידע פרטים שמסירתם עלולה לפגוע בחברות התח"צ, וכי עליהם לפנות לאותן חברות לקבל את עמדתן.

²⁶עניין רשות ההגבלים העסקיים, סעיף 13 לפסק הדין.
²⁷ע"א 6576/01 החברה לייזום נ' לירן, פ"ד נו(5) 817, 822.

69. כאמור לעיל, העותרת 1 פנתה למשיבה 2 (ביום 14.12.2011)²⁸, וטענה בפניה שאופן התנהלותה ההפכפך נחזה "כניסיון להקשות על מרשתי לקבל לידיה העתק של דו"חות ריבה במטרה למנוע שימוש עתידי בתוכנם".

70. המשיבים לא סיפקו כל הסבר להתנהלות זו, ובכך יש לאמת את חששות העותרים שהסירוב לצילום המידע נובע ממניעים זרים, ולא בכדי לאפשר לחברות התח"צ להביע את עמדתן בנושא (כנטען על ידי המשיבים).

71. יהיו מניעיהם אשר יהיו, המשיבים לא עמדו בנטל הנדרש מהם (ההיפך הוא הנכון), ועל כן סירובם להיעתר לבקשת העותרת 1 לוקה בחוסר סבירות קיצוני, ואף בחוסר סמכות (משהסמכות מחייבת הנמקה).

המועד להגשה וקבלה של התנגדויות לצילום דוחות ריבה חלף

72. לבסוף, יש לציין שממילא, המשיבים אינם יכולים לקבל את התנגדויות חברות התחבורה הציבורית משהמועד לכך חלף.

73. סעיף 7 לחוק (נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן) קובע שתשובת הרשות למבקש המידע צריכה להימסר תוך 30 יום. סעיף 13 לחוק (הגנה על צד שלישי), קובע כי במקרה שבו הרשות נדרשת להודיע לצד שלישי אודות בקשת המידע, רשאי הוא להודיע לרשות תוך 21 יום, כאשר אותם 21 ימים לא יבואו במניין הימים הקבוע בסעיף 7.

74. מכלל ההן לומדים על הלאו, ומשמעות הדבר פשוטה: גם במקרה בו הרשות בוחרת לשלוח הודעה לצד שלישי, הרי שפרק הזמן שבין תשובתו להחלטת הרשות בהתנגדותו כן בא במניין הימים, ואינו מתווסף על אותם 30 ימים שבתוכם נדרשת תשובת הרשות; ובהיעדר הודעת הארכה לפי סעיף 7(ב) (הודעה שלא נמסרה בענייננו), הרי שפרק הזמן המרבי בין הגשת בקשת מידע להחלטת הרשות הוא חמישים ואחד (51) יום.

75. כזכור, המשיבה 2 הודיעה לעותרת 1 ביום 16.11.2011 כי המשיבים פנו לחברות התח"צ הרלוונטיות לקבלת עמדתן למסירת המידע (גם זאת, יש לציין, 64 יום לאחר המועד האחרון למתן תשובה).

²⁸נספח ד' לעיל.

76. לפי האמור בסעיף 13, חברות התח"צ יכלו להתנגד למסירת המידע לכל היותר עד ליום 4.12.2011. **חברות תחבורה ציבורית שלא הגישו את התנגדותן למסירת המידע, אינן יכולות להתנגד עוד.**
77. אפילו בהתעלם מפרק הזמן שחלף לפני משלוח (התעלמות נטולת הצדקה הפועלת לטובת המשיבים), **הרי שלמשיבים יש, לכל היותר, שלושים יום למסירת תשובה מנומקת לפניית העותרת 1** (כלומר, עד ליום 3.1.2011).
78. **כלומר, המועד לתשובת המשיבים חלף.** החלטת המשיבים להעניק לעצמם ארכה בביצוע הוראות החוק אינה מעוגנת בדין ואינה מתקבלת על הדעת, קל וחומר משהיא פוגעת בזכויות מבקש המידע.
79. משהמועד להחלטה חלף, המשיב 1 אינו רשאי להמשיך לבחון את התנגדויות חברות התח"צ וככל שלא מצא סיבה לסרב לבקשת העותרת 1 (וחזקה שלו מצא סיבה, כבר היה מיידע את העותרת 1), היה עליו להיעתר לה **במסגרת המועדים הקבועים לכך בחוק.**
80. משמעות הדברים היא שהמשיבים נתנו לעצמם 'ארכה', שלא לפי ההליך הקבוע לכך בחוק.
81. **חשוב לציין שהתנהלות זו של המשיבים מצטרפת לכל מסכת התנהלותם המזלזלת כלפי העותרים וזכויותיהם, קל וחומר משמדובר ברשות שלטונית שקיומה נועד, בין השאר, לספק מענה לאזרחים. המשיבים עשו לעצמם דין בעניין זה, בדיוק כפי שהחליטו על דעת עצמם ובניגוד לדין שיש הבדל בין 'עיון ל-'צילום' וכפי ש-'האריכו' לחברות התח"צ את המועד להגשת התנגדויותיהן.**
82. בכל מקרה, משמעות הדבר היא שיש לבטל את החלטת המשיבים להאריך את המועדים הקבועים בחוק, משהחלטה זו לוקה בחוסר סמכות ומעל לנחוץ ובמצטבר, גם בחוסר סבירות ממשי.
83. **במצב עניינים זה, לאחר תום פרק הזמן המוקצה להחלטה ולאור העובדה שהמשיבים לא הציגו כל נימוק למניעת העברת המידע (בהתאם לנטל הקבוע עליהם לעיל), הרי שיש להורות להם להיעתר בחיוב לבקשת העותרים ולהתיר את צילום המידע, כמבוקש בעתירה זו.**
84. ניתן להגיע לאותה תוצאה בדרך אחרת, שכן בהיעדר תשובה מטעם המשיבים לבקשת העותרת 1, הרי שיש לתת תוקף לתשובתם האחרונה שניתנה **בתוך** המועדים שנקבעו לכך בחוק, התשובה המאשרת את הבקשה מיום 13.9.2011.

פרק ט' - ביקורת שיפוטית על החלטות הרשות לפי חוק חופש המידע

85. כידוע, הביקורת השיפוטית על החלטות הרשות לפי חוק חופש המידע מתבצעת בשני שלבים²⁹:

"...ראשית, בוחן בית המשפט האם החלטת הרשות לסרב למסור מידע מכוח סעיפים 8 או 9 לחוק, מקיימת את אמות המידה הנדרשות על פי המשפט המינהלי, דהיינו האם ההליך שבמסגרתו נתקבלה היה תקין והוגן והאם ההחלטה סבירה ומידתית בנסיבות העניין. אך גם אם צלחה החלטת הסירוב משוכה ראשונה זו, עדיין מסורה לבית המשפט על פי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע סמכות יוצאת דופן החורגת מגדר הביקורת השיפוטית המקובלת על מעשי הרשות"

86. נזכיר, סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע קובע:

"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".

87. במקרה דנן טענת העותרים כפולה: ראשית, החלטת המשיבים לא להתיר את צילום את המידע המבוקש, איננה החלטה סבירה. אולם, גם אם יסבור ביהמ"ש כי החלטת הרשות עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט המנהלי, הרי שעדיין שמורה לו הזכות, לפי סעיף 17 לחוק, לקבוע כי העניין הציבורי בחשיפת המידע גובר על הטעם לדחיית הבקשה. כפי שהודגם בהרחבה זה מכבר, ישנו עניין ציבורי עצום בחשיפת המידע.

²⁹ ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (19.1.2006) (פורסם בנבו)

פרק י' – סיכום

88. מכוח סעיף 17 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים ותקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים, לבית המשפט הנכבד הסמכות המקומית והעניינית לדון בעתירה זו.

89. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.

עו"ד אוריה ירקוני

היום, 29 ינואר 2012.