

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

עע"ם 6013/04

בפני: כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופט ס' גובראן
כבוד השופטת א' חיות

המערערת: מדינת ישראל - משרד התחבורה

נגד

המשיבה: חברת החדשות הישראלית בע"מ

ערעור על פסק-דין של בית-המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים מיום 20.5.04
בעת"מ 454/02 שניתן על-ידי כבוד השופט מ' דרורי

תאריך הישיבה: ד' בכסלו התשס"ה (17.11.04)

בשם המערערת: עו"ד דנה בריסקמן

בשם המשיבה: עו"ד ישגב נקדימון

פסק-דין

השופט א' ריבלין:

1. הערעור מופנה כנגד פסק-דינו של בית-המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כבוד השופט מ' דרורי), אשר ניתן בעתירה מנהלית המיוסדת על הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק או חוק חופש המידע). בפסק-הדין הורה בית המשפט למערערת – מדינת ישראל (משרד התחבורה) – למסור למשיבה – חברת החדשות הישראלית בע"מ – שני דו"חות של ביקורת פנימית, האחד עוסק במחלקת חקירת תאונות ותקריות אוויר במשרד התחבורה (להלן: דו"ח חקירת תאונות), והשני – באגף היחסים הבינלאומיים במינהל התעופה האזרחית (להלן: דו"ח אגף יחסים בינלאומיים).

2. המשיבה, חברה אשר הוקמה על-פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, היא בעלת זיכיון לשידורי חדשות במסגרת הערוץ השני של הטלוויזיה. היא מעוניינת לשדר, במסגרת התוכנית השבועית "אולפן שישי", כתבת תחקיר בסוגיית התאונות האוויריות (ו"כמעט תאונות") בישראל. לשם כך, פנתה המשיבה למערערת בבקשה לעיין בשני דו"חות, שערכה היחידה לביקורת פנים במשרד התחבורה, ואשר תמצית מהם פורסמה בעיתון "גלובס" בשנת 2001 (יצוין כי דו"ח שלישי, שנכלל בעתירה, הועבר לעיון המשיבה ועניינו אינו עומד עוד לפנינו). דא עקא, שאף כי המשיבה עמדה בכל הדרישות הטכניות שהציב הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד התחבורה (להלן: הממונה על העמדת מידע לציבור), מיאנה הממונה להעמיד לעיונה את הדוחות. אשר לדו"ח אגף יחסים בינלאומיים, סברה הממונה על העמדת מידע לציבור כי "לדו"ח זה אין דבר וחצי דבר עם תחקיר הנוגע לתאונות אוויריות וחקירתן בישראל". אשר לדו"ח חקירת תאונות – שהוא לב העניין – נימקה הממונה את סירובה בזו הלשון:

מסירת דו"חות ביקורת פנים של הרשות, ובכללם הדו"חות המבוקשים, עלולה לשבש את תפקודה התקין של הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידה וזאת לאור היות מכשיר הביקורת הפנימית חלק מהליך הניהול הפנימי ובקרת איכות שנועד לשמש ככלי עזר ניהולי של הגוף המבוקר בלבד.

הליך הביקורת הפנימי נועד לאפשר לעומדים בראש הגוף המבוקר לעמוד על כשלי הגוף מתוך תכלית לשפר את איכות תפקודו. על הליך הביקורת הפנימית להתנהל בחופשיות, כך שיענה ביעילות על צרכי הביקורת הראויים של הגוף המבוקר ויתרום במידה המירבית לשיפור תפקודו. הליך הביקורת הפנימית הוא הליך חיוני לגוף המבוקר ועליו להיעשות ללא כחל וסרק תוך הקפדה והחמרה עצמית, חשיפה ללא פשרות והתמודדות חסרת פניות.

שמירת סודיות הדו"חות חיונית כדי להבטיח כי בקביעת תכנית העבודה של המבוקר לא יירתע הגוף המבוקר מלטפל בכל נושא שהוא, בשל החשש מתוצאותיו האפשריות של פרסום דו"ח הביקורת, והן כדי להבטיח שיתוף פעולה החיוני מצד העובדים. לפיכך ועל מנת שלא להעמיד את הגוף המבוקר במצב שכזה, יש להבטיח את פנמיות ההליך ולא לאפשר את פירסום הדו"חות.

ההגיון המנחה הוא אותו הגיון הנעוץ בהטלת חובת סודיות של המבוקר הפנימי במסגרת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (ר' סעיף 9(ח)לו).

פרשנות לפיה על הגוף המבוקר להעביר דו"חות הביקורת שלו, כאשר מנגד קבועה בחוק הביקורת חובת סודיות על המבקר הפנימי, תרוקן את חובת הסודיות האמורה מתוכן וברי כי לא לכך התכוון המחוקק. מבלי לפגוע באמור לעיל מהווה דו"ח ביקורת פנימי, מעצם טיבו, מסמך פנימי ותחקיר פנימי.

הממונה על העמדת מידע לציבור דחתה, אפוא, את הבקשה לעיין בדו"חות, וזאת מתוקף הוראות הסעיפים 9(ב)(4) ו- 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, הקובעים כהאי לישנא:

(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:
 (1) מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;
 ...
 (4) מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין;

המשיבה לא השלימה עם התשובה שקיבלה, והגישה עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי, ובה ביקשה כי בית המשפט יורה למערערת לגלות את הדו"חות. בפני בית המשפט קמא הובא, לצד טיעוני הצדדים, גם נייר עמדה מטעם לשכת המבקרים הפנימיים, אשר גם היא – כך מסתבר – מתנגדת לגילוי דו"חות של ביקורת פנימית.

פסק-הדין של בית המשפט קמא

3. בית-המשפט המחוזי, בפסק-דין מקיף, סקר את התכליות המונחות ביסוד חוק חופש המידע, ובהן הגשמת חופש הביטוי, מימוש עקרונות המשטר הדמוקרטי ותפיסת הרשות השלטונית כנאמן הציבור. בית-המשפט בחן את הוראות החוק הרלבנטיות לענייננו, והגיע לכלל מסקנה כי הכלל הוא - מסירת מידע, והסייגים לכך הם בגדר יוצאים מן הכלל, כאשר לבית המשפט סמכות לפרש את הסייגים על-פי תכליתו של החוק וכן להעמיד את שיקול דעתו תחת שיקול דעתה של הרשות. בית המשפט קמא ניתח גם את הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק הביקורת הפנימית) ואת תכליותיו. הביקורת הפנימית, כך נפסק, פועלת בתוכו ובתחומו של

הארגון, ותפקידה לאסוף נתונים, להסיק מסקנות ולהמליץ המלצות לעתיד. כך מתאפשרת קבלת מידע אובייקטיבי, מקצועי ומהימן, המסייע לשפר את השירות ולהשיא את איכותו ורמתו של המינהל הציבורי.

בית המשפט המחוזי עמד על כך, כי דו"ח מבקר המדינה ודו"ח מבקר העירייה מפורסמים ברבים. הטעמים העומדים ביסוד גילוי הדו"חות האלה – אליבא דבית המשפט קמא – נכונים גם לגבי המבקר הפנימי של משרד התחבורה. בית-המשפט הדגיש כי דווקא משום שכוחו של המבקר הפנימי פחות מזה של מבקר המדינה, יש להעצימו באמצעות פרסום דו"חותיו. ככל שהדו"ח נוקב בשמות ועלול בשל כך לפגוע במאן-דהוא – ניתן, כך פסק בית המשפט המחוזי, להורות כי עניינים מסוימים, ושמות בני-אדם בכלל זה, לא יפורסמו. בית המשפט הטעים כי קיימות גישות שונות בין המבקרים הפנימיים לבין עצמם, בעניין פרסום דו"חות הביקורת, וכי ועדה שהוקמה על-מנת להביא ליישום המלצות וועדת קוברסקי בתחום שיפור הביקורת בשירותים הציבוריים, המליצה (המלצה שלא יושמה) לפרסם ממצאי ביקורת פנימית לאחר הגשתם לשר. זאת ועוד, בית המשפט המחוזי ציין כי בהצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית, שהוכנה בשנת 2001 על-ידי ארבעה מרצים בתוכנית ללימודי התמחות בביקורת ציבורית ופנימית בחוג למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה, הומלץ לקבוע בחוק כי שר או יושב-ראש דירקטוריון יהיו רשאים להתיר את פרסומו של דו"ח מבקר פנימי או חלקים ממנו.

בית-משפט קמא הוסיף וקבע, כי בפרשנות חוק הביקורת הפנימית יש להתחשב גם בחוק חופש המידע, שנחקק כשש שנים לאחריו. הביקורת הפנימית אינה נכללת בגדר הגופים וסוגי המידע שהחוק אינו חל לגביהם – ואין זו בחירה מקרית, כך ציין בית-המשפט. יתרה מכך, ניתן ללמוד גזירה שווה – כך לדעת בית-משפט קמא – מהפסיקה שקבעה כי במשפטים אזרחיים יש לגלות דו"חות פנימיים. בית המשפט הדגיש כי קיימים מקרים מיוחדים, שבהם קבע המחוקק במפורש כי אין לפרסם דו"חות פנימיים אלא אם הוחלט על כך באופן פרטני (כך למשל לגבי תחקירים בצבא). עוד הזכיר בית המשפט, כי ניתן על-פי החוק לעשות שימוש בדו"חות של ביקורת פנימית בהליך משמעתי (אך לא בהליך פלילי), שהוא הליך פומבי. בית המשפט עמד על כך, שאין להשלים עם מצב בו דו"ח הביקורת הפנימית ישמש מעין "עיר מקלט" שבה יוסתרו מעין הציבור ממצאים בנושאים חשובים, הכל בניגוד לתכליתו של חוק חופש המידע. בית המשפט אף מצא חיזוק לפרשנותו במקורות המשפט העברי.

4. אשר לחריג הקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע – הסעיף הדובר בשיבוש תפקודה התקין של הרשות – קבע בית המשפט כי לא מתקיים בענייננו חשש בדרגה של ודאות גבוהה כי פרסום דו"ח הביקורת יביא לשיבוש פעולת הרשות. עוד הדגיש בית המשפט, כי אין בפרסום – המחויב מכוח הדין – כל פגיעה באמון שבין המבקר הפנימי לממונה עליו. אשר לחשש מפני הימנעות העובדים משיתוף פעולה עם המבקר הפנימי, לנוכח צפי פרסום הדו"ח, הטעים בית המשפט כי כל עובד מוחזק כאדם ישר החפץ בשיפור המערכת, והא ראייה, שעובדי המדינה משתפים פעולה עם מבקר המדינה, בלא מורא. בדומה, קבע בית המשפט כי אין לחשוש מהשפעת הפרסום הצפוי על אופן כתיבת הדו"ח על-ידי המבקר.

אשר לחריג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע – שעניינו "מידע בדבר דיונים פנימיים וכו'" – קבע בית המשפט כי על הרשות לנהוג גם כאן בסבירות ובמידתיות, וכי לא הרי מקרים שבהם מטרת ההתייעצויות הפנימיות להתכונן להליך משפטי או להציג עמדה כלפי חוץ, שאז יש אינטרס בחיסיון, כהרי התייעצות פנימית כללית, שאיננה בבחינת הכנה להליך משפטי, שאז נדרשת חשיפת המידע.

5. יתרה מכל אלה, בית המשפט הדגיש כי אף לו היה מקבל את עמדת המערערת באשר לתחולת איזה מבין החריגים הקבועים בסעיף 9 לחוק חופש המידע, עדיין היה פוסק, מכוח סמכותו לפי סעיף 17(ד) לאותו חוק, כי האינטרס הציבורי בגילוי המידע גובר במקרה זה על הטעם לחיסיון. "ביקורת ראויה לפרסום" – כך לדעת בית המשפט המחוזי – "וזה חלק ניכר מכוחה ועוצמתה". כך לגבי כל דו"ח ביקורת פנימית, וכך במיוחד במקרה דנן, שבו מדובר בדו"ח העוסק בבטיחות הציבור, ואשר קיים עניין רב בגילוי. בהקשר זה קבע בית המשפט, כי אין בסעיף 9(ה) לחוק הביקורת הפנימית כדי לאסור על-פי דין את גילוי המידע.

מטעמים אלה כולם, הורה בית המשפט על גילוי דו"ח חקירת תאונות. לגבי דו"ח אגף יחסים בינלאומיים, קבע בית המשפט כי הנימוק שהוצג על-ידי המערערת לאי-מסירתו (קרי, שהעותרת אינה זקוקה לו) – לאו נימוק הוא, ומשלא הוצגה מניעה על-פי חוק חופש המידע – יש לגלות גם את הדו"ח הזה. בית-המשפט התיר למערערת למסור את הדו"חות תוך מחיקת שמותיהם של מי שעלולים לדעתה להיפגע, ובלבד שבמקביל תוגש לבית המשפט בקשה מנומקת למחיקת אותם שמות, המשיבה תגיש תגובתה, ובית-המשפט יפסוק בעניין.

6. המערערת עומדת על מהותו של מוסד מבקר הפנים – המייחדת אותו ממוסד מבקר המדינה ומבקר העירייה – לאמור, היותו בבחינת כלי עזר ניהולי פנימי למנהל הגוף המבוקר. המבקר הפנימי, לדברי המערערת, הוא חלק מהגוף המבוקר, גורם פנימי שנועד לשפר את פעולתו מתוכו ולשרת את הנהלתו. המערערת עומדת על ההבדלים המשמעותיים בין מבקר המדינה – שהוא גוף עצמאי ובלתי-תלוי, האחראי כלפי הכנסת והציבור בכללותו, מקיים ביקורת חיצונית על גופים ציבוריים ומפרסם את ממצאיו ברבים, על-פי האמור בחוק-היסוד המסדיר את פעולתו; לבין המבקר הפנימי, ש"קהל היעד" שלו הוא הגוף המבוקר והנהלתו, וכל יכולתו לתפקד תלויה בממונה שלו, המאשר את תכנית עבודתו ורשאי לשנותה ולהטיל עליו משימות נוספות, וכן חולש על המשאבים העומדים לרשותו. לכן, כך סבורה המדינה, קובע חוק הביקורת הפנימית כי דו"ח המבקר יימסר לממונה עליו ולשר או למנכ"ל הגוף הציבורי. גם מבקר העירייה, המשמש לפי פקודת העיריות את מועצת העירייה, איננו דומה, לדעת המערערת, למבקר הפנימי. לאור כל אלה, סבורה המערערת כי פרסום גורף של דו"חות הביקורת הפנימית יגרע משיתוף הפעולה של הגוף המבוקר עם המבקר, יפגע ביחסי האמון שבין המבקר לממונה, ישפיע על אופן כתיבת הדו"ח ועל הנושאים שיעמדו לביקורת, ויפחית את האפקטיביות של הליך הביקורת.

המערערת סבורה, כי ההצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית מתיישבת עם עמדתה-שלה, שכן היא מעניקה – כחריג לכלל של סודיות ביקורת הפנים – שיקול דעת לגורם בכיר בארגון, לפרסם את הדו"ח כולו או מקצתו. לא הרי זה – כך טוענת המערערת – כהרי הגילוי הגורף ואף חובת הפרסום, שנקבעו בפסק-הדין של בית המשפט קמא. מכל מקום, כך מדגישה המערערת, הצעה זו אינה עומדת עוד על הפרק. המערערת מציינת כי בחסיון דו"חות הביקורת הפנימית אין כדי לשלול גילוי מידע ומסמכים, הכל בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

7. המערערת שבה וגורסת, כי דו"חות ביקורת הפנים באים במסגרת החריגים הקבועים בסעיפים 9(ב)(1) ו-9(ב)(4) לחוק חופש המידע. אשר לסעיף 9(ב)(1), טוענת המערערת כי אין מקום להחיל בגדרו את מבחן הודאות הקרובה, המרוקן אותו מכל תוכן, אלא את המבחן של "חשש סביר לתפקוד התקין של הרשות". אשר לסעיף 9(ב)(4), טוענת המערערת כי דו"ח המבקר הפנימי בא בגדר הסעיף בהיותו חלק מתהליך עבודת המטה וקבלת ההחלטות בתוך הארגון. סעיף זה נועד, כך לדעת המערערת, ליתן לרשויות הציבור מידה של הגנה מפני התערבות חיצונית, בשעה שהן

מצויות במהלך גיבוש מדיניות וקבלת החלטות, ואף לאחר מכן, וזאת בכדי לעודד דיון פתוח וכן. המערערת מביאה פסקי-דין התומכים, לשיטתה, בעמדתה, ומציינת כי בעקבות הפסיקה שקבעה כי יש לגלות דו"חות בקרת-פנים בבית חולים, שונה החוק ונקבע חיסיון לדיוניהן של ועדות בקרה ואיכות במוסדות רפואיים ולמסקנותיהן.

המערערת מציינת כי בחוק נקבע אמנם שדו"ח מבקר פנימי ישמש ראיה בהליך משמעתי, אולם זהו, לדידה, חריג לכלל בדבר אי-גילוי, שמטרתו לשרת את מטרת ביקורת הפנים על-ידי מתן אפשרות לגוף הציבורי להתמודד עם הפרות משמעת ואי-תקינות בקרבה. זאת ועוד, המדינה מדגישה כי ניתן לקיים את ההליך המשמעתי בדלתיים סגורות, בין היתר, לשם "הגנה על פעולתו התקינה של שירות המדינה". לטענת המדינה, סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע נועד לאפשר גילוי במקרים ספציפיים שבהם האינטרס הציבורי גובר על עילת החיסיון, ואילו בענייננו לא נערכה על-ידי בית המשפט קמא בדיקה ספציפית כזו. עוד גורסת המערערת, כי מחיקת השמות מן הדו"חות מצויה בתחום שיקול הדעת הנתון לה בחוק, וכי אם המשיבה אינה שבעת רצון מכך, עליה לפנות לבית המשפט בעתירה מנהלית, והנטל בעניין זה מוטל עליה.

8. המערערת מסכמת, אם כן, וטוענת, כי הכלל בכל הנוגע לדו"חות של ביקורת פנימית צריך להיות מניעת גילוי, ואילו רק במקרים מיוחדים, שבהם יש אינטרס רב בגילוי – יש להתירו. המערערת סבורה כי לא קיים אינטרס כזה בכל הנוגע לדו"חות הספציפיים שגילויים מתבקש כאן. המערערת מדגישה כי במקרה זה, הלקחים העולים מן הדו"חות הופקו, והמסקנות ייושמו ברובן. עוד מציינת המערערת, כי מבקרי פנים במשרדי ממשלה מגבשים בימים אלה תורת עבודה, שתאפשר חשיפה מבוקרת של ממצאיהם, תוך איזון בין האינטרסים המתנגשים.

המשיבה, מצדה, סבורה כי יש לדחות את הערעור ולהותיר על כנו את פסק-הדין של בית המשפט המחוזי.

דין הערעור בעיקרו להידחות, בכפוף לתיקון פסק-דינו של בית המשפט המחוזי כמפורט להלן.

חוק חופש המידע

9. חוק חופש המידע, אשר נחקק בשנת 1998, מצטרף לדברי חקיקה דומים במדינות אחרות, שהעלו על נס את העיקרון בדבר חופש מידע (ראו למשל בארצות-

הברית – The Freedom of Information Act, משנת 1966; בקנדה – The Access to Information Act, משנת 1982). החוק קובע, כבר בסעיף 1 שבו, את כלל היסוד בדבר חופש מידע: "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה". החוק מורה לכל רשות ציבורית למנות מקרב עובדיה ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, וקובע הסדרים לטיפול בבקשות לקבלת מידע.

החוק העמיק נעיצתה של יתד חופש המידע בשיטתנו. אולם היתד, כך שנינו, היתה מונחת זה מכבר. כדברי השופט מ' חשין באחת הפרשות: "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" (עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465). השופט חשין הביא שם מדבריו של השופט ויתקון בבג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת שומה, פ"ד כא(1) 69, וראוי כי נחזור ונביאם כאן:

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

...

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 (שם, בעמ' 72-72).

ראו גם ע"א 6926/93 מספנות ישראל נ' חברת החשמל, פ"ד מח(3) 749, 796; ז' סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס), השער הראשון.

10. חוק חופש המידע בא, אפוא, ועיגן ביתר שאת זכות אלמנטארית זו של בני הציבור. התפיסה המשתקפת בחוק, של חופש מידע ושל נגישות למידע, משתלבת היטב בעולם המודרני. אכן, בימינו מקורות המידע הם בלתי-נדלים, ותפוצתם חובקת כל. מרבית בני האדם נחשפים, מדי יום ביומו, לשטף של מידע. בביתו פנימה ובכל

אשר ילך, צפוי אדם להיות שותף - מי יותר ומי פחות - ב"תעשיית המידע" הסובבת אותו (ראו בג"ץ 6226/01 מאיר אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, תק-על 2003(1) 1077). הדיונים שהתקיימו בעבר, בעניינים שונים הנוגעים להגבלות על תפוצת מידע ועל אפשרויות החשיפה לו, נדמים היום, בהקשרים מסוימים, אנכרוניסטיים ובלתי-רלבנטיים. לא אחת, מידע שחשיפתו נחסמת באפיק אחד, מתגלה, רגע לאחר מכן (ואף לפני כן), באפיק אחר. ואם כך היום – נקל לשער מה יהא בעתיד הקרוב והרחוק. הרצון לדעת הוא טבע האדם. זהו רצון חובק כל ואין לו גבולות מדיניים, חברתיים וגיאוגרפיים. הטכנולוגיה המתפתחת משרתת את השאיפה הזו. האינטרנט החופשי מכל מוסרות – יוכיח.

שיטת משפט אפקטיבית מכירה בכך, שתפקידה איננו רק להסדיר את החיים בחברה שבה היא פועלת, אלא גם, במקרים מתאימים, להתאים את עצמה להתפתחויות המתחוללות בחברה. אני סבור, כי בסוגיה שבה אנו עוסקים, אל לו למשפט להיוותר מאחור, ואל לו לנתק עצמו מן המציאות העכשווית. מן הראוי לשוות עניין זה לנגד עיננו, בבואנו לפרש את חוק חופש המידע.

עם זאת, גם בעולם המודרני, הנגישות למידע לעולם אינה יכולה ואינה צריכה להיות מוחלטת. הדין בעניין זה – והפסיקה המפרשת אותו – נדרשים לאזן בין אינטרסים חשובים – מקצתם מושכים לכיוון הרחבת הנגישות למידע, ומקצתם – לכיוון ההצרה.

אינטרסים וחכיות ביטוד חופש המידע

11. חופש המידע נועד להגשים מספר אינטרסים עיקריים. ראש וראשון להם הוא האינטרס בדבר חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת (ראו א' ברק, "חופש המידע ובית המשפט" קרית המשפט ג – ספר זיכרון לחיים ה' כהן (תשס"ג) 95, 97-98). חירות הביטוי היא "ציפור נפשה" של הדמוקרטיה - זכות יסוד שהיא גם עקרון-על בכל משטר דמוקרטי (בג"צ 75/53 קול העם נ' שר הפנים, פ"ד ז 871; בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוזי הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398; בג"צ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד נ(5) 661, 675). חופש הביטוי נמנה עם חירויות היסוד של האדם בישראל, וניתן לומר עליו כי ניצב הוא בנדבך העליון של זכויות היסוד. שהרי, "בלא דמוקרטיה אין חופש ביטוי, ובלי חופש ביטוי אין דמוקרטיה" (בג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421). חופש הביטוי נתפס כזכות-יסוד עוד בטרם חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם

וחירותו (פרשת קול העם הנ"ל). נאמר עליו, כי הוא מהווה "חלק בלתי נפרד מהאתוס המשפטי שלנו" (דברי הנשיא ברק בע"א 105/92 ואם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 201). כיום, אין עוד חופש הביטוי בבחינת זכות יסוד שאינה כתובה עלי ספר – מדובר בזכות חוקתית מוגנת (ראו למשל ע"א 4463/94 אבי חנניה גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136).

חירות הביטוי היא, למעשה, שם קוד ל"אגד של זכויות" (ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא, פ"ד מג(3) 840, 861). "להגשמת חירות זו דרושות זכויות נוספות המאפשרות לאזרח לבטא את דעותיו, ואשר בלעדיהן הופך חופש הביטוי לאות מתה" (בג"צ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1; ע"פ 7528/95 הלל נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 89, 95). אחת מן הזכויות המרכזיות הנגזרות מחופש הביטוי היא הזכות לדעת ולהיחשף למידע. אין לכם חופש ביטוי בלא זכות לדעת, ואין לכם זכות לדעת בלא חופש מידע. כדברי הנשיא ברק, ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור (ראו בג"צ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255). "בהעדר אמצעים נאותים לאיסוף מידע נפגע מימוש עקרון חופש הביטוי" (בג"צ 6218/93 ד"ר שלמה כהן, עו"ד נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529). עמד על כך השופט מצא בבג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661:

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 כיבוד של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי (שם, בעמ' 673).

הגשמת התכליות העומדות ביסוד חופש הביטוי מחייבת, אפוא, הכרה בזכות רחבה לדעת, וכתוצאה מכך – הכרה בזכות גישה רחבה למידע. חופש המידע הוא חיוני לקיום שוק רעיונות יעיל, ועל כן – חיוני הוא לגילוי האמת. חופש המידע הוא חיוני להגשמתו העצמית של האדם, לעיצוב אישיותו ולמימוש זכות הבחירה שלו. חופש המידע הוא כלי הכרחי להגשמת המשטר הדמוקרטי (ברק, במאמרו הנ"ל, בעמ' 96-98). "החלפה חפשית ולא מוכתבת מהשלטון, של מידע, דעות והשקפות, תוך נסיון לשכנוע

הדדי, הוא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, המבוסס על שלטונו של העם, על ידי העם, למען העם. רק בדרך זו ניתן להבטיח כי כל יחיד בחברה יקבל את מירב הנתונים הדרושים לו לשם קבלת החלטות בענין משטר ושלטון. זרימה חפשית זו של דעות מאפשרת שינוי סדיר במבנה הכוחות המקיים את השלטון" (דברי הנשיא ברק בפרשת כהנא הנ"ל; ראו גם דברי הנשיא שמגר בבג"צ 37/84 קלופפר-נוה נגד שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 238). זרימת מידע היא תנאי בלעדיו אין לגיבוש דעות, וממילא – תנאי שאין בלתו למימוש המשטר הדמוקרטי. "רק בדרך זו הוא יוכל ליצור לעצמו דעה עצמאית ככל האפשר על אותן שאלות העומדות ברומו של עולם החברה והמדינה, ושההכרעה עליהן נתונה בסופו של דבר בידו, בתוקף זכותו לבחור את מוסדות המדינה" (דברי השופט לנדוי בבג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נגד גרי, פ"ד טז' 2415, 2407). אין ספק, אפוא, כי "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" (דברי הנשיא שמגר בבג"צ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365).

12. זכותו של הציבור לחופש גישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור, באה לקדם את תרבות השלטון. "קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיוני הוא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון; וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידה ליתר סדר ומישטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי" (עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465). חופש המידע מבטיח את שקיפות פעולתו של השלטון ואת העמדתו "באור השמש". מכאן הגישה, כי חופש המידע הוא תנאי הכרחי לקיום ביקורת על השלטון, כמו-גם לאמון הציבור בשלטון:

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 אמון הציבור ברשויות עצמן (פרשת ציטרין הנ"ל, בעמ' 673).

13. זאת וגם זאת: חובתה של הרשות להעמיד לעיני הציבור את המידע שברשותה נגזרת ממעמדה של הרשות כנאמן, ולענייננו - כנאמן המחזיק במידע בנאמנות עבור הציבור כולו. "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 מִשָּׁל ירשה אותו מאבותיה" (עצ"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465; ע"פ 7528/95 הלל נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 89). ראו גם בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 840, 749; ברק, במאמרו הנ"ל, בעמ' 98-99). לא בכדי אמר שר המשפטים כי החוק "מחייב גם שינוי קונצפטואלי בנשמה של עובד הציבור" (ד"כ 26 (תשנ"ח) 7214), ובהצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997 נכתב כי "הזכות למידע הוכרה למעשה בפסיקה; ואולם בפועל נראה כי לציבור לא ניתנה 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" (ה"ח 2630, תשנ"ז, 397). על הפסיקה המפרשת את החוק לסייע ב"מהלך השקיפות" שבא החוק להוביל (על הפער בין המצוי לרצוי בעניין חופש המידע, ראו גם ה' סומר, "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט (תשס"ג) 435).

חופש המידע ביחס לדו"חות של ביקורת פנימית

14. בענייננו, באים השיקולים האמורים, העומדים ביסוד חופש המידע, לידי ביטוי מובהק. גילוי דו"חות של ביקורת על גוף שלטוני מקיים את זכות הציבור לדעת ואת חופש הביטוי; הוא מגשים את האינטרסים בדבר גילוי האמת והגשמה עצמית של הפרט; הוא מממש את עקרון שקיפות פעולתו של השלטון ומקדם את תרבות השלטון; הוא משפר את אמון הציבור ברשויות הציבוריות; הוא עולה בקנה אחד עם העיקרון, לפיו אין לה לרשות הציבורית משלה ולא כלום – כל אשר יש לה מופקד בידה כנאמן. על חשיבות פרסומם ברבים של ממצאי ביקורת המתבצעת בגוף שלטוני עמדה השופטת פרוקצ'יה, בציינה:

פרסומם בציבור של ממצאי ביקורת המתבצעת בגוף שלטוני הוא ענין חיוני כחלק מזכות הציבור לדעת וכנגזר מזכותו לקבל דין וחשבון אודות מהלכי תפקודו של מוסד ציבורי. ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על ממצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורתו. פרסום דו"ח הביקורת הוא, על כן, תנאי הכרחי לאימון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו (בג"ץ 7805/00 רוני אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, תק-על 2003(2) 1121).

אין ספק, כי חשיפתם של ממצאי ביקורת – ובכלל זה ביקורת פנימית – מהווה זרז ותמריץ ליישום מסקנותיו של המבקר. לא אחת, הדרך היחידה להוציא לאור

מחדלים וכשלים ברשות ציבורית היא באמצעות פרסום דו"ח המבקר הפנימי. אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר – כך לימדנו השופט ברנדייס – וכלל זה נכון במיוחד בהקשר הנדון. הביקורת היא ביקורת פנימית – כשמה כן היא – אולם במה דברים אמורים? בראש ובראשונה, בכך שהביקורת נעשית על-ידי גורם מתוך הארגון, ולא על-ידי גורם חיצוני. הביקורת הפנימית "... עניינה ביצוע פעולות בדיקה והערכה בלתי תלויה בתוך הארגון עצמו, במטרה לבחון את אופן תפקודן של מערכות הניהול שלו" (פרשת אלוני הנ"ל). ההנחה היא, כי "... היכרות יסודית עם הארגון המבוקר, מבנהו ותפקודו, מהווה כלי מרכזי במסגרת יכולתו של המבקר למלא בהצלחה את תפקידו על פי החוק" (בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84). אולם אין בהיותה של הביקורת – פנימית, כדי ללמד כי הביקורת "שייכת" לארגון, ולו בלבד, וכי לציבור אין כל עניין בה או ביישום מסקנותיה. אדרבא, העניינים שהמבקר הפנימי עוסק בהם הם מטיבם כאלה של ציבור עניין רב בידיעתם.

תכליתו של חוק הביקורת הפנימית היתה כי בכל "גוף ציבורי" (כהגדרתו בסעיף 1) תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי (סעיף 2), שתפקידו – כאמור בסעיף 4 לחוק – הם אלה:

- (א) המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר -
- (1) אם הפעולות של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות, מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החסכון והיעילות, ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן;
 - (2) אם מקוימות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי;
 - (3) את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, ובכלל זה את הנהלת החשבונות שלו, וכן את דרכי שמירת הרכוש, והחזקת הכספים והשקעתם;
 - (4) אם ההחלטות בגוף הציבורי נתקבלו על פי נהלים תקינים;
 - (5) אם הגוף הציבורי הוא גוף מבוקר כאמור בפסקה (1) או (3) להגדרת גוף ציבורי שבסעיף 1 (להלן - גוף מבוקר) - את תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה.

ברי, לנוכח מהות העניינים הנבדקים על-ידי מבקר הפנים, כי לציבור עניין רב בידיעה על ממצאיו, ובביקורת ציבורית על כך שמסקנותיו מיושמות. אכן, מבקר הפנים פועל בשם הציבור כולו. עמד על כך הנשיא ברק, בפרשת פלוני הנ"ל (ההדגשות הוספו):

חשיבותו של תפקיד המבקר - ומינוי ראוי שלו - מתבקשים גם בשל זכותו של הציבור לדעת על פעולת הרשות ותקינות תפקודה (בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק, פ"ד נד(3) 410, 415). זכות זו מוגשמת, בין היתר, על יסוד בדיקה של הרשות וביקורת שלה על ידי גורם בלתי תלוי, המדווח על ממצאיו ועוקב אחר יישום המלצותיו. חשיבותו של מוסד הביקורת הנה, על כן, גם בפיקוח והשמירה על היעילות ושלטון החוק לא רק בעיני הגוף המבוקר עצמו אלא גם בשם הציבור כולו. עבודת הביקורת באה לוודא כי לא יעשה שימוש לרעה בכוח הרב הנתון לרשות וכי היא אכן תפעל למימוש מטרותיה (זמיר, "הביקורת הפנימית והמינויים הפוליטיים", עיונים בביקורת המדינה (חוברת 46, תשנ"א 14)).

בדומה, אמרה השופטת ד' ביניש:

על חשיבותה ותפקידה של הביקורת בכל גוף שלטוני דמוקרטי אין צורך להרחיב את הדיבור. הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה עליו לפעול בגלוי, תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה - והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת.

15. ודוק: מבקר הפנים הוא אמנם אורגן בהנהלת הגוף הציבורי. הממונה על המבקר הפנימי במשרד ממשלתי הוא השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי, או מנהל יחידה (סעיף 5 לחוק הביקורת הפנימית), ועל-פי סעיף 5(ה), "מבקר פנימי ישא באחריות הישירה בפני הממונה עליו לפי סעיף זה". על המבקר הפנימי להגיש לממונה עליו דין וחשבון על ממצאיו (סעיף 6), וכן עליו להגיש לאישורו של הממונה הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית, וזה האחרון צריך לאשרה, בשינויים הנראים לו. כמו-כן, רשאים השר הממונה על משרד ממשלתי, יושב ראש דירקטוריון או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון, וכן הממונה, להטיל על המבקר הפנימי משימות של ביקורת פנימית נוספות, מעבר לאלה הקבועות בתכנית העבודה (סעיף 7). אולם בנתון לכל אלה, המבקר הפנימי הוא אורגן בלתי-תלוי, עצמאי ואובייקטיבי. "אף שמבקר הפנים משמש אורגן בהנהלת הגוף הציבורי, הוא אמור להפעיל את סמכויות הביקורת באורח עצמאי ובלתי תלוי, וניתנות לו הגנות לצורך כך במילוי תפקידו" (פרשת אלוני הנ"ל). יש להקפיד "... על מינויו של מבקר שיהיה

עצמאי, בלתי תלוי ושאינו מצוי במצב של ניגוד עניינים... אכן, יכולתו של המבקר למלא את תפקידו קשורה קשר הדוק ליכולתו לפעול תוך כדי אי תלות ונייטרליות" (בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש מחשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84).

לשם ביצור מעמדו של המבקר הפנימי ושמירה על אי-תלותו, קובע החוק הוראות שונות, ובכלל זה, מוקנות למבקר סמכויות נרחבות בתחום הגישה למידע, למסמכים ולנכסים של הגוף המבוקר (סעיף 9). החוק מחייב את הנהלת הגוף הציבורי לקיים דיון בממצאים המעוגנים בדו"ח המבקר הפנימי (סעיף 6א). עוד קובע חוק הביקורת הפנימית, בסעיף 12 שבו, כי כהונתו של מבקר פנימי לא תופסק שלא בהסכמתו לפני תום התקופה אשר לה נתמנה, והוא לא יושעה מתפקידו אלא באישור הגורמים הקבועים בחוק, וביחס למשרדי הממשלה - נציב שירות המדינה.

שניות דומה – היות המבקר הפנימי חלק מן הארגון אך עצמאי, אובייקטיבי ובלתי-תלוי במילוי תפקידו המקצועי – ניתן למצוא גם ביחס למבקר העירייה (ראו פרשת אלוני הנ"ל וכן הדיון להלן). ניתן לגרוס, כי דווקא אותה שניות, הנובעת מהיות המבקר הפנימי גוף עצמאי בתוך הארגון המבוקר, מחייבת שלא ליצור חציצה אטומה בין הציבור לבין הליכי הביקורת הפנימית.

16. עולה מן האמור, כי לא מקובלת עלי העמדה הגורפת העולה מדברי המערערת, כי המבקר הפנימי הוא לא יותר מאשר כלי עזר בידי הנהלת הגוף המבוקר – "כלי ניהולי" גרידא – כאשר הציבור, מבחינתו, צריך "להסתפק" בביקורת החיצונית של מבקר המדינה. מטרת הביקורת הפנימית, ללא ספק, היא לסייע להנהלת הרשות הציבורית לשפר את תפקודה ואת השירות שהיא מעניקה לאזרחיה, אך מטרה זו היא הנותנת, שלציבור עניין רב בהיחשפות לממצאי הביקורת ובפיקוח על יישומן. גם הדיכוטומיה שיוצרת המערערת – מבקר המדינה כגוף עצמאי הפונה לכנסת ולציבור, מבקר הפנים ככלי ניהולי הפונה לגוף המבוקר ולהנהלתו – אינה נראית לי, למצער בניסוח החד שבה היא מוצגת. מבקר המדינה הוא, אכן, גוף חיצוני עצמאי ובלתי-תלוי, אולם כפי שצינו לעיל, גם מבקר הפנים, לצד היותו אורגן בגוף המבוקר, זוכה לעצמאות ולאי-תלות – פחותה יותר אמנם. הטענה המשתמעת מסיכומי המערערת, כאילו המבקר הפנימי, בשינוי TD ממבקר המדינה, איננו עצמאי כי אם תלוי לגמרי בהנהלת הגוף המבוקר סותרת את הוראות החוק, את הפסיקה ואת מהות התפקיד.

מבקר המדינה הוא "מבקר-על", שביקורתו חובקת תחומים רבים אך מן הסתם אינה יכולה לכסות הכל-מכל-וכל. זוהי, לרוב, ביקורת המופנית לנושאים מערכתיים

ורחבים בהיקפם. מבקר הפנים, לעומת זאת, הוא מבקר "ספציפי". הוא מכוון את כל חיצונית ביקורתו כלפי הארגון שבמסגרתו הוא פועל. חלק מתפקידו הוא להשלים, במישור הפרטני, את שמבקר המדינה אינו יכול, לנוכח מהות תפקידו ולאור היקף הנושאים הבלתי-נדלה, לבצע. מבקר הפנים גם אחראי לבדוק כי ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה – מטופלים. כך יוצא, שהביקורת "החיצונית" והביקורת "הפנימית", יותר משהן נבדלות זו מזו, הן משלימות זו את זו ופועלות זו בצד זו. "הביקורת – בין החיצונית ובין הפנימית – שמה לה למטרה לבחון את אופן התנהלות המערכות על פי נורמות המגדירות אמות מידה למינהל תקין, טוהר מידות, יעילות, מקצועיות, חסכון וכיוצא בכך. עיקרה של הביקורת הוא בבחינת נתוני המציאות אל מול אמות המידה הראויות, תוך קביעת ממצאים, הסקת מסקנות, והפקת לקחים" (פרשת אלוני הנ"ל). ברי אפוא כי מתן חיסיון לדו"חות הביקורת הפנימית יותיר תחומי ביקורת נרחבים מחוץ לטווח הראיה של עין-ציבור: הביקורת ה"מערכתית" של מבקר המדינה אמנם תפורסם ברבים (מתוקף ההוראה המפורשת בסעיף 12 לחוק-יסוד: מבקר המדינה) אולם הביקורת ה"פרטנית" של מבקרי הפנים לא תיודע.

17. עד כאן באשר ליחס שבין הביקורת הפנימית לבין הביקורת החיצונית של מבקר המדינה. ואשר לזיקה שבין הביקורת הפנימית לבין הביקורת ברשויות המקומיות: לעניין דו"חות מבקרי העירייה, קובע סעיף 170ג(1) לפקודת העיריות כי "לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור". מכלל לאו אתם שומעים את ההן, כלומר כי בחלוף המועד להגשת הדו"ח ניתן לפרסם דו"ח של מבקר עירייה אף בלא אישור כאמור בסעיף (הוראה דומה מצויה בסעיף 145ו(ו) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950).

המערכת מבקשת כאמור ליצור הבחנה בין מבקר עירייה לבין מבקר פנים במשרד ממשלתי – שזה הראשון אחראי כלפי מועצת העירייה כגוף המחוקק בעירייה (בדומה למבקר המדינה) ואילו השני אחראי כלפי הנהלת הגוף המבוקר. דא עקא, שהניסיון להבחין בין זה לבין זה, בכל הנוגע לענייננו, נראה במידה רבה כנסיון טכני ומאולץ, וספק אם יש לו בסיס איתן להישען עליו. התפקידים והסמכויות של שני "סוגי המבקרים" הם דומים (ראו סעיפים 170א, 170ב לפקודת העיריות; סעיפים 145ד, 145ה לצו המועצות המקומיות; סעיפים 4, 9 לחוק הביקורת הפנימית), ומבחינה מהותית הדמיון בין השניים הוא רב. צו המועצות המקומיות עצמו מכנה את מבקר המועצה – "מבקר פנימי" (סעיף 145א(א)). לא בכדי אפוא התייחסה השופטת פרוקצ'יה לביקורת

בעירייה כ"ביקורת פנים", הנבדלת מן הביקורת החיצונית של מבקר המדינה. השופטת פרוקצ'יה הדגישה כי בשונה מן הביקורת החיצונית המבוצעת על-ידי מבקר המדינה, "העוסקת בנושאים כלליים בחתך רחב רחב ובמחזוריות המשתרעת על פני שנים", "מתמקדת בעניינים שיש להם מימד ציבורי כללי", והיא "חיצונית לרשות המקומית ועצמאית לחלוטין", הרי שביקורת הפנים ברשות המקומית מקיימת "ביקורת רציפה ופרטנית על פעולות הרשות" והיא "אורגן של הרשות המקומית והדבר מעמיד למבחן יומיומי את עצמאותה ואי תלותה מהמנגנון אותו היא אמורה לבקר". לא מצאנו אפוא טעם מבורר להבחין בין דו"ח מבקר עירייה לבין דו"ח מבקר פנים במשרד ממשלתי, בכל הנוגע לפרסומם ברבים.

18. נשוב עתה לחוק הביקורת הפנימית, וביתר דיוק, לשתי הוראות נוספות שבו, אשר הצדדים חלוקים באשר להשלכותיהן על ענייננו. ההוראות שבהן אנו דוברים מצויות בסעיפים 9 ו-10 לחוק הביקורת הפנימית. ראשית – סעיף 9 לחוק, העוסק ב"המצאת מסמכים וקבלת מידע", וזו לשונו:

- (א) המבקר הפנימי רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע, שברשות הגוף שבו הוא משמש מבקר או שברשות אחד מעובדיו, ושלדעת המבקר הפנימי דרוש לביצוע תפקידו; מי שנדרש למסור מסמך או מידע כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה תוך תקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר הפנימי תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תכנית עבודה של עיבוד נתונים אוטומטי של הגוף שבו הוא משמש מבקר.
- (ג) המבקר הפנימי רשאי להיכנס לכל נכס של הגוף שבו הוא משמש מבקר ולבדוק אותו.
- (ד) לגבי מידע החסוי על פי דין יחולו על המבקר הפנימי ועל מי שהוסמך לקבל את המידע לפי חוק זה המגבלות הקבועות בדין לגבי המורשים לקבל מידע כזה.
- (ה) בכפוף להוראות סעיף 10 חייב המבקר הפנימי לשמור בסוד כל מסמך ומידע שהגיעו אליו עקב מילוי תפקידו, זולת אם הגילוי נחוץ למילוי תפקידו כנדרש בחוק או אם הגילוי נדרש על פי כל דין.
- (1) ...

סעיף 9 קובע, אם כן, הוראות ביחס לנגישותו הרבה של מבקר הפנים למידע, למסמכים ולנכסים של הרשות הציבורית, ובד-בבד קובע הסעיף חובת סודיות מצד המבקר הפנימי, לגבי מידע ומסמכים שהגיעו אליו עקב מילוי תפקידו. אין ספק, כי

סעיף זה אינו בא לשלול את הכללים בדבר חופש המידע, בכל הנוגע לדו"ח מבקר הפנים. סעיף 9(ה) דובר בחובתו של המבקר הפנימי שלא לחשוף מידע ומסמכים שהגיעו אליו במהלך מילוי תפקידו. אין בכך כדי למנוע מן הממונה על חופש המידע (ומבית-המשפט), בשקלו את כל השיקולים שלעניין, לאפשר גילוי של ממצאי הדו"ח של המבקר, שממילא אינם מהווים "מידע ומסמכים שהגיעו אליו [אל המבקר] במהלך מילוי תפקידו". אינני רואה סתירה חזיתית בין חובת הסודיות של מבקר הפנים, שאינו אמור לעשות במידע ובמסמכים המגיעים אליו דבר פרט לגיבוש ממצאיו, מסקנותיו והמלצותיו, לבין חובתו של הממונה (ושל בית המשפט), מתוקף חוק חופש המידע, לבחון בקשה לגילוי דו"ח המבקר – כולו או חלקו – על-פי כל השיקולים הנוגעים לעניין. לא למותר להסב את תשומת הלב לכך, שסעיף 9(ה) מסייג את חובת הסודיות למקרים שבהם "הגילוי נדרש על פי כל דין", ובכלל זה – חוק חופש המידע.

19. סעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית מוסיף וקובע:

(א) דו"ח, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר הפנימי במילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.
 (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידו של המבקר הפנימי לא תשמש ראיה בהליך משפטי, אך תהא כשרה לשמש ראיה בהליך משמעתי.

סעיף זה אין עניינו גילוי, כי אם קבילות. "סעיף 10 לחוק הביקורת קובע אי-קבילות ('לא ישמשו ראיה') של דו"ח הביקורת הפנימית. אין בהוראה זו, כשלעצמה, כדי ליצור חיסיון מפני גילוי הדו"ח לצד למשפט. אכן, אי-קבילות לחוד וחיסיון לחוד. אי-קבילותו של מסמך כראיה אינו מונע גילוי של המסמך" (דברי הנשיא (אז המשנה לנשיא) א' ברק ברע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' ה' אזולאי, פ"ד מט(4) 55, 64, שם דובר בגילוי במסגרת הליך משפטי). המחוקק קבע בסעיף 10 כי דו"ח הביקורת הפנימי לא יהא קביל בבית-המשפט, אולם, נפסק כי אין הוראת הסעיף עוסקת בחיסיון ואנו נוסיף – אין היא עוסקת בחופש המידע. די באי הקבילות – כך נפסק – כדי להבטיח שיתוף פעולה של העובדים עם המבקר הפנימי ולאפשר קיומה של ביקורת פנימית ראויה, ואין לצעוד צעד נוסף – שאין לו כל עיגון בחוק – לעבר אי-גילוי; דווקא גילוי הדו"ח מגביר את אמון הציבור ברשויות הציבוריות ו"משמש אמצעי חשוב להבטחת הגשמתו של חוק הביקורת" (שם, בעמ' 64). המסקנה היא, כי לא ניתן ללמוד מסעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית לעניין חופש המידע בכל הנוגע לדו"ח מבקר פנים.

אדרבא, יש ממש בקביעתו של בית המשפט המחוזי, כי חתירתה של המערערת לחיסיון גורף של דו"חות ביקורת פנימית אינה בהכרח מתיישבת עם הנכונות לחשוף מידע זה בהליך משמעותי, שככלל, איננו סגור בפני הציבור.

בהתחשב בכל האמור לעיל, אינני מקבל את עמדתה של המערערת, כי חוק הביקורת הפנימית שם את דו"ח המבקר הפנימי ב"מעצר בית" – הוא ביתה של הרשות הציבורית. אינני סבור כי חוק הביקורת הפנימית שולל את הצורך לבחון את חופש המידע ביחס לדו"חות של ביקורת פנים, במשקפי חוק חופש המידע. ממילא, גם אין בהוראת "שמירת הדינים" שבחוק חופש המידע (סעיף 10) כדי להשליך על ענייננו.

עד כאן בחנו את שאלת השיקולים התומכים בחופש מידע בכלל, ובחופש מידע לגבי דו"חות של ביקורת פנימית בפרט. אלא שמקובל עלינו, כי חופש המידע ביחס לדו"חות אלה איננו בלתי-מוגבל.

השיקולים אשר מנגד

20. אכן, על אף החשיבות הרבה של חופש המידע ביחס לממצאי הביקורת ברשויות ציבוריות, קיימים אינטרסים וזכויות העומדים מנגד. הזכות לחופש מידע, כחלק מחופש הביטוי ובדומה לזכויות היסוד האחרות במשפטנו, היא זכות יחסית (על יחסיות הזכויות ראו למשל בג"צ 5432/03 ש.י.ן - לשויון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, תק-על 2003(2) 4570). זכות זו אינה עומדת לבדה, ומקום שישנה סתירה בינה לבין זכויות ואינטרסים אחרים – דרוש איזון מתאים. בהקשר זה נפסק, כי:

חוק חופש המידע נועד לאזן בין האינטרסים השונים הכרוכים בגילוי של מידע המצוי בידיה של רשות ציבורית כהגדרתה בחוק. נקודת המוצא היא, כי לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה' (סעיף 1 לחוק). בחוק פורטו, אמנם, סייגים לחובת הגילוי, ואולם בצדק ציין פרופ' זאב סגל, כי 'תכליתו [של החוק] היא להנהיג בישראל את 'מהפיכת השקיפות' באשר לפעולת הרשויות הציבוריות' (ז' סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תש"ס-2000) 5) (ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817).

הזכות לחופש מידע עלולה להתנגש עם זכויות יסוד אחרות, כגון הזכות לפרטיות, לכבוד, לקניין ולשם הטוב. במקרים כאלה נדרש איזון "אופקי" בין הזכויות. התנגשות אפשרית אחרת היא עם אינטרסים ציבוריים שונים, כגון ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה, ביטחון הציבור ושלומו של פרט בציבור, תפקודה התקין של הרשות הציבורית, וכיוצא באלה. או אז, נדרש איזון "אנכי" בין הזכות לבין האינטרס הציבורי (ברק, במאמרו הנ"ל, שם, בעמ' 1001-102). איזונים אלה שאנו דוברים בהם לא באו אלא לבטא את התפיסה, כי חופש המידע, עם כל חשיבותו, חייב לעיתים לסגת, וזאת מקום בו הגשמתו – המלאה או החלקית – פוגעת בערכים חשובים אחרים. הצורך באיזון של חופש המידע עם זכויות ואינטרסים אחרים לא נעלם מעיניו של המחוקק.

21. ואכן, חוק חופש המידע מונה מצבים שונים, שבהם נסוג חופש המידע בפני זכויות ואינטרסים אחרים. כך, קובע החוק, בסעיף 8 שבו, רשימה של מקרים אשר בהם רשאית הרשות הציבורית לדחות בקשה לקבלת מידע. מדובר, בעיקרו של דבר, בנסיבות שבהן הטיפול בבקשה או איתור המידע כרוכים בקשיים ממשיים או בהקצאת משאבים בלתי-סבירים וכן בנסיבות שבהן המידע פורסם ועומד לרשות הציבור או שהוא מצוי בידי רשות ציבורית אחרת. סעיף 9(א) לחוק מונה סוגים של מידע שהרשות מנועה מלמסרו. מדובר במידע שגילוי מקים חשש לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה או בביטחון המדינה, ביטחון הציבור או בשלומו של אדם, וכן במידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות או שגילוי אסור לפי כל דין. סעיף 9(ב) – ובו עיקר בענייננו – מונה רשימה נוספת של פרטי מידע, שהרשות אינה חייבת למסור. בין אלה:

(1) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;

...

(4) מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין;

...

על סעיפים אלה ביססה המערערת את דחיית עתירת המשיבה לעיון ברו"חות. בטרם נבחן את נימוקיה, ראוי להשלים את התמונה הנורמטיבית, שכן סעיפים 8 ו-9 אינם עומדים לבדם (ראו גם ע"מ 1825/02 מדינת ישראל – משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א (טרם פורסם)). סעיף 10 קובע כי בבואה לשקול סירוב למסור מידע

מכוח סעיפים 8 ו-9, על הרשות הציבורית ליתן את הדעת, בין היתר, לענייניו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה. ועל כך מוסיף סעיף 11, כי מידע הבא בגדר סעיף 9, שניתן לגלותו, ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו – על הרשות למסרו בהתאם. ואם בכל אלה לא די, בא סעיף 17(ד) וקובע, כי על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו הענין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין. הרוח המנשבת מן החוק היא, אם כן, שיש לבחון בכובד-ראש בקשה לקבלת מידע מרשות ציבורית, ויש לעשות ככל הניתן על-מנת לאפשר את קבלת מירב המידע.

המערערת סומכת, כאמור, את עמדתה כי אין להתיר עיון בדו"חות הביקורת הפנימית, על שניים אלה: סעיף 9(ב)(1), הדובר במידע העלול לשבש את תפקודה התקין של הרשות, וסעיף 9(ב)(4), הדובר במידע פנימי. נבחן סעיפים אלה אחד לאחד.

22. הוראת סעיף 9(ב)(1) – לשונה רחבה וכוללנית. ההוראה מתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע "אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בצדק נאמר על הוראה זו, כי היא "פותחת שער לשיבושה של הזכות לקבלת מידע עצמה" (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 199). פרשנות הסעיף צריכה, אפוא, להתאים עצמה לאמות המידה המנחות את החוק ולעקרונות הכלליים והחוקתיים המקובלים במשפטנו. כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו, כי בהתנגשות בין זכות חוקתית מוגנת לבין אינטרס ציבורי, גובר האחרון על הראשונה רק במקום בו קיימת הסתברות ראויה – לרוב, "ודאות קרובה" – לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי (ראו, מבין רבים, בג"צ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, אלוף פיקוד מרכז, תק-על 2004(1) 2072; בג"צ 7128/96 תנועת נאמני הר הבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(2) 509; בג"צ 2725/93 גרשון סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל (לא פורסם)). כלל זה יפה במיוחד להתנגשות בין חופש הביטוי לבין אינטרסים ציבוריים אחרים (ראו פרשת קול העם הנ"ל; בג"צ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד נ(5) 661). הנוסחה שהתגבשה בפסיקה הענפה בנוגע לחופש הביטוי ולמגבלותיו נכונה גם לעניינינו. עמד על כך פרופ' א' ברק, בציינו:

... האם כל שיבוש בתפקידה של הרשות מצדיק מניעת מסירתו של מידע? דומה שהתשובה הינה כי בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע (ברק, במאמרו הנ"ל, בעמ' 103).

ובדומה, כתב פרופ' סגל, כי:

הוראת החוק מצדיקה חיסוי מידע, רק כאשר גילוי עלול 'לשבש' את פעולת הרשות. פרשנותה, נוכח תכלית החוק להביא לחשיפת פעולת הרשויות הציבוריות, צריכה להיות כזו שרק סכנה בדרגת ודאות גבוהה לשיבוש חמור ורציני תוכל להצדיק אי גילוי" (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 199).

אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, אולם רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע, כמרכיב של חופש הביטוי. ודוק: מקום בו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות, מבלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע – פחותה.

23. הטענה העיקרית של המערערת היא כי חשיפת דו"חות ביקורת הפנים תפגע בתפקוד הרשות בכלל ובהליך הביקורת הפנימית בפרט. מספר טענות-משנה מעלה המערערת בהקשר זה. ראשית, טוענת המערערת כי מבקר הפנים כפוף לממונה ותפקידו מחייב אמון מצד הממונה. פרסום דו"חות המבקר יוביל, לטענתה, לכך ש"סביבת העבודה של המבקר הפנימי תגביל את תפקודו... והמבקר הפנימי עצמו יאלץ להיות זהיר בממצאיו". המערערת טוענת כי החשש מפני פרסום הדו"חות עלול להביא לניתוב עיסוקו של המבקר לעניינים שוליים. שנית, גורסת המערערת כי פרסום דו"חות ביקורת הפנים משמעותו הפרת יחסי האמון שבין המבקר הפנימי לבין הממונה וערעור מערכת היחסים בגוף המבוקר. שלישית, סבורה המערערת כי פרסום דו"חות הביקורת הפנימית מעלה חשש לפגיעה במידת שיתוף הפעולה של העובדים בארגון המבוקר עם המבקר. ורביעית, לדעת המערערת הפרסום הצפוי של הדו"ח עלול להשפיע על אופן כתיבתו, בעיקר בנושאים רגישים.

אף כי אין לדחות על סיפן את ההנחות בדבר השלכות הגילוי על עבודת הגוף המבוקר ומבקר הפנימי, הרי שאין בנמצא נתונים אמפיריים שיכולים ליתן תשובה חותכת בעניין זה, והטענות הן במידה רבה ספקולטיביות. המערערת סבורה כי פרסום הדו"חות של המבקר הפנימי יגרע מהאמון הניתן במבקר הפנים, בשיתוף הפעולה עמו ובאפקטיביות של עבודתו. אלא שנראה כי המערערת ממעיטה יתר-על-המידה במעמדו של מבקר הפנים – הן המצוי ובוודאי הרצוי. כבר אמרנו, כי לצד כפיפותו של המבקר הפנימי, בהיבטים מסוימים, להנהלת הגוף המבוקר, הרי שקיימים מנגנונים להגנה על עצמאותו ועל אי-תלותו. למבקר הפנים סמכויות לא מבוטלות, אשר נועדו לאפשר לו לקיים ביקורת אפקטיבית ובלתי-תלויה על הגוף הציבורי. כבר מנינו את זכותו של המבקר לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע הדרוש לביצוע תפקידו, את זכות הגישה העומדת לו לכל מאגר ולכל נכס של הגוף המבוקר, את חובת הגוף המבוקר לקיים דיון בממצאי הביקורת, ואת הכללים הנוקשים בדבר הפסקת כהונתו של מבקר פנימי. יצוין, כי אי-מילוי החובות ביחס למינוי מבקר פנימי וביחס להמצאת מסמכים והנפקת מידע למבקר, מהווה עבירה שדינה קנס (סעיף 15 לחוק הביקורת הפנימית). ועוד יוטעם, כי המבקר הפנימי הוא זה המכין הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית; הממונה על המבקר הפנימי נדרש אמנם לאשר תוכנית זו, והוא רשאי לשנותה ולהטיל על המבקר משימות נוספות. אולם למען הסר ספק יודגש, כי על הנהלת המשרד לנהוג, בהקשר זה, כמו בכל הקשר אחר, על-פי אמות המידה של המשפט המנהלי, ובכלל זה, עליה לשקול אך ורק שיקולים ראויים ולקבל החלטות סבירות. לא הייתי רואה צורך להדגיש זאת אלמלא העלתה המערערת את החשש, כי אם יותר פרסום של דו"חות ביקורת פנים, אזי תוגבל פעילותו של המבקר והוא יופנה על-ידי הנהלת המשרד לטפל בעניינים שוליים ונטולי חשיבות, "וזאת על מנת שלא להביא לידיעת הציבור בעיות חמורות במשרד".

24. זאת ועוד זאת: אם נלך צעד נוסף בעקבות טענות המערערת, נמצא כי מבקר פנים שכוחו במותניו ואינו נרתע מליתן ביקורת נוקבת, לעיתים כואבת, צפוי להישלח על מהרה לעסוק בזוטי-דברים, וימצא עצמו חסר אמצעים ונעדר שיתוף פעולה הדרושים לו לביצוע תפקידו. שהרי קשה לתאר, למשל, כי פרסום הדו"ח ברבים – הוא ורק הוא – ירתיע עובדים מלשתף פעולה עם המבקר. ניתן להניח, כי אימת המנהל אינה פחותה, בדרך-כלל, מאימת "הציבור", ואם בכל זאת זוכה מבקר הפנים, ברגיל, לשיתוף פעולה מצד העובדים, יש להניח כי גם האפשרות שהדו"ח יפורסם לא תעיב על עניין זה, בוודאי כך כאשר יודעים עובדי הציבור כי ניתן תמיד למנוע את הפרסום – כולו או חלקו, ובכלל זה שמות של נוגעים בדבר – אם אכן קיימים טעמים המצדיקים זאת. הסברה כי עובדי הציבור יחרישו וכי הביקורת הפנימית תעלם אך משום

האפשרות שדו"ח, אשר לציבור עניין בו, יפורסם, נראית בלתי-מבוססת. דברים דומים אמר הנשיא א' ברק ביחס לדו"ח ביקורת רפואי פנימי:

נראה לי כי החשש לפגיעה בקיומן ובתפקודן של ועדות הבדיקה הפנימיות בבתי חולים, אם לא יוכר החסיון, הוא ספקולטיבי... כשלעצמי, נראה לי כי ועדות בדיקה פנימיות בבתי חולים לבדיקה עצמית תתקיימנה אף בלי חסיון, שכן הדבר מתבקש ממהות מקצוע הרפואה, והמחויבות האתית והמשפטית שאדם נוטל על עצמו בהיותו רופא.

חובתו – האתית והמשפטית – של הרופא להעמיד את בריאות החולה בראש מעייניו, ולקיים יחס של כבוד לחיי אדם... זו מטילה עליו חובה לשתף פעולה באופן מלא עם ועדות רפואיות פנימיות... (רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה עין-כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2) 516).

אמנם, סעיף 22 לחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, המסדיר את הסוגיה של "ועדות בקרה ואיכות" במוסדות רפואיים, קובע בין היתר כי "תוכן הדיונים שהתקיימו בועדת הבקרה והאיכות, הפרוטוקול, כל חומר שהוכן לשם הדיון ושנמסר לה, סיכומיה ומסקנותיה, יהיו חסויים בפני כל אדם לרבות המטפל הנוגע בדבר ולא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי". אולם דבריו של הנשיא בפרשת גלעד הנ"ל, ודברים דומים שאמר גם בפרשת אזולאי הנ"ל (לגבי דו"ח ביקורת פנימית של בנק, שס, בעמ' 64) – יפים לענייננו, שבו אין בנמצא הוראה הקובעת חסיון, להבדיל מאי-קבילות. ואכן, חובתו של הממונה על מבקר הפנים היא שיקויים הליך ביקורת ראוי בגוף הציבורי; חובתו של מבקר הפנים היא לקיים הליך ביקורת ראוי שכזה ולהפיק דו"ח מקצועי; חובתם של עובדי הציבור היא לשתף פעולה עם המבקר הפנימי על-מנת שיוכל להגשים את תפקידו. חובות אלה כולן אינן נתונות לרצונם הטוב ולנדיבות לבם של העושים בדבר; אלו הן חובות הקבועות בדין – הפרתן מלווה בסנקציות – אך הן נובעות גם, ובעיקר, ממהות התפקידים שבהם מדובר. חזקה על הגורמים כולם כי ימלאו את חובתם, ואין להניח מראש כי יתפרקו מחובותיהם אך משום הצפי שדו"חות בעלי חשיבות ציבורית יובאו לידיעת הציבור, הכל במידת האפשר, מבלי לפגוע בעובד זה או אחר וכל עוד אין המדובר בנושא רגיש במיוחד או כזה שקיימים לגביו טעמים מיוחדים המצדיקים את חסיונו.

25. כנגד טענת המערערת בדבר החשש מפגיעה במעמדו של מבקר הפנים, ניתן להעלות טענה נגדית, ולפיה דווקא פרסום הדו"ח ברבים הוא שיבטיח כי מעמד המבקר

יתחזק וישתרש, וכי ממצאי הביקורת יילקחו ברצינות הראויה והמהדלים יטופלו כנדרש. רשויות השלטון אינן זקוקות, ולא ראוי כי תזדקקנה, ברגיל, לסודיות ולסגירות, על-מנת לבצע את תפקידן כראוי. דווקא פתיחות, גילוי האמת ושקיפות הם שנדרשים מן השירות הציבורי, שלא בשלו הוא עושה כי אם בשל הציבור. זהו המסר שמשגר חוק חופש המידע. למותר לציין, כי גילוי ושקיפות הם מרכיב בלעדיו אין לשמירת אמון הציבור בשירות הציבורי. בהקשר זה לא ניתן שלא להזכיר את אותו מסמך, שאליו התייחס גם בית המשפט קמא, הכולל "הצעה לתיקון (מס' 4) חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992". מדובר במסמך שהוכן לבקשת חבר-הכנסת יוסי כץ, יושב-ראש ועדת הכנסת, על-ידי ארבעה אנשי אקדמיה בכירים בתחום הביקורת הפנימית, ואשר מטרתו, על-פי האמור במכתב שנלווה לו, להרים "תרומה של ממש לחיזוק מעמדה של הביקורת הפנימית בישראל, ולשיפור סדרי המנהל בגופים הציבוריים שלציבור עניין בהם". הנוסח המוצע כולל, בין היתר, מספר הוראות המדגישות ומחדדות את עצמאותו, את אי-תלותו ואת האובייקטיביות של המבקר הפנימי, וכן הוראה העוסקת בפרסום דו"ח הביקורת הפנימית: "השר, יושב ראש הדירקטוריון או של הגוף המקביל לשל הדירקטוריון, רשאי להתיר פרסומו של דין וחשבון של המבקר הפנימי או חלקים ממנו" (סעיף 9 להצעה). דברי ההסבר לסעיף זה – מאלפים :

המבקר הפנימי חייב על פי סעיף 9(ה) בחוק העיקרי לשמור בסוד כל מסמך ומידע שהגיעו אליו עקב מילוי תפקידו, והוא מנוע מלפרסם את דוחות הביקורת שלו. עם זאת, כאשר מדובר בגוף ששקיפותו לציבור רחבה, כמו משרד ממשלתי או מוסד של המדינה, ראוי שתמצא דרך לפרסם את ממצאי הביקורת של המבקר הפנימי. כדי לשמור על חובת שמירת הסודיות החלה על המבקר הפנימי, ולעתים אף על ממצאי ביקורת מסוימים, ראוי ליתן לגורם בכיר בארגון לפרסם על דעת עצמו ממצאים מתוך דו"ח המבקר, וזאת בצורה מבוקרת ובלא לפגוע בנושאים שחשיפתם לציבור עלולה לגרום נזק רב מן התועלת שבפרסום. יצוין בהקשר זה כי השר לביטחון פנים נוהג לפרסם מדי פעם ממצאי ביקורת של המבקר הפנימי של משרדו.

ההצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית עברה גלגולים שונים, ונשמט ממנה הסעיף האמור; הצעת חוק נוספת – הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון) – פרסום דין וחשבון), התשס"ג-2003 – הוגשה על-ידי חבר-הכנסת אמנון כהן. הצעה אחרונה זו קוראת לפרסום מלא, תמידי ולמעשה בלתי-מבוקר, של דו"חות מבקרי פנים, אולם היא לא צלחה את הליכי החקיקה. אף שיוזמות חקיקה אלה לא התגבשו לכדי חוק חרות,

סבורני כי בנסיבות המקרה יש חשיבות לאמור בהן, ובמיוחד בזו הראשונה. אכן, הצעתם של ארבעת המלומדים באה להתוות מסלול מוגדר לפרסום דו"חות של ביקורת פנימית, ביוזמתו ובביקורתו של גורם בכיר בגוף הציבורי עצמו. ההצעה מבקשת ליצור איזון בין שקיפות וגילוי, לבין הצורך לשמור על חיסיונם של נושאים מסוימים. משלא אומצה ההצעה, אין בנמצא מסלול סטטוטורי יזום לפרסום שגרתית של ממצאי ביקורת פנימית. יחד עם זאת, ישנו מסלול אחר, גם הוא מאוזן ומבוקר, לפרסום ממצאים מסוימים, על-פי בקשת הציבור. מסלול זה מותווה בחוק חופש המידע. בבואנו לפרש חוק זה, נדע כי אנשי אקדמיה ומעשה בכירים בתחום הביקורת הפנימית – ובהם, לא אחר מאשר המבקר הפנימי של משרד התחבורה, שהדו"חות נשוא הערעור הם יציר כפיו – סבורים כי מנגנון גילוי מבוקר יש בו כדי לתרום לחיזוק מעמדה של הביקורת הפנימית. ועוד נדע, כי ישנם משרדי ממשלה – ההצעה נוקבת במשרד לביטחון פנים – המפרסמים מדי פעם בפעם ממצאים של ביקורת פנימית. ראוי להוסיף ולציין, כי נוהג זה, שאומץ במשרד לביטחון פנים, זכה לתמיכה גם מצד ועדת אדם, שישבה על המדוכה בעניין יישום המלצות ועדת קוברסקי בתחום שיפור הביקורת בשירות הציבורי. וכך כתבה הוועדה:

פעולות המינהל הציבורי, ובמיוחד במשרדי הממשלה, חשופות לציבור במידה רבה בהשוואה לפעולותיהם של ארגונים גדולים בסקטור הפרטי. אך טבעי הדבר, שהציבור הרחב, אשר לו הזכות לדעת, יהיה מעוניין לקבל מידע מוסמך, ודוחות ביקורת אובייקטיביים, על פעולות המשרדים הממשלתיים. פרסום ממצאי הביקורת הינו כלי מרתיע רב עוצמה, והוא עשוי גם לדרכן בתוך הארגון את מנהלי היחידות שבוקרו, לפעול לאלתר לתיקון הליקויים. הוועדה נתנה את דעתה על ההיבטים השונים הקשורים לפרסום ברבים של ממצאי הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. הוועדה ממליצה שמשרדי הממשלה יאמצו את הנוהג שהתקבל לאחרונה במשרד המשטרה, שלפיו מתפרסמים ממצאי הביקורת של מבקר המשרד לאחר הגשתם לשר. על צעד זה החליט שר המשטרה, לפי המלצת מבקר המשרד. הוועדה סבורה שיש באימוצו של נוהג זה על ידי משרדי הממשלה כדי לקדם התייחסות רצינית ועניינית של ראשי היחידות במשרדי הממשלה לממצאי המבקר ולהמלצותיו.

הנה כי כן, קיימים תימוכין לסברה כי דווקא חשיפה מבוקרת של ממצאי ביקורת פנימית היא אמצעי חשוב לחיזוק מעמדו של מבקר הפנים ולהבטחת התייחסות הולמת ורצינית לממצאיו. כדברי השופטת פרוקצ'יה, שכבר צוטטו לעיל, "ערובה

לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על ממצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורתו. פרסום דו"ח הביקורת הוא, על כן, תנאי הכרחי לאימון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו" (פרשת אלוני הנ"ל). כפי שהוסבר לעיל, אין שוני ממשי רלבנטי בין דו"חות הביקורת הפנימית לבין דו"חות מבקרי העירייה והמועצות המקומיות, והחשש הגורף מפני השלכות הפרסום לגבי הראשונים נראה בלתי-מבוסס לאור הנכונות של המחוקק כי האחרונים יפורסמו ברבים.

26. טענה נוספת של המערערת היא, כי הכללת דו"ח הביקורת הפנימית בגדר חופש המידע תהווה הפרה של חובת האמון שחב מבקר הפנים כלפי הממונה עליו. טענה זו מוקשית בעיני. מבקר הפנים אמנם נושא באחריות ישירה כלפי הממונה עליו במשרד הממשלתי. עליו לבצע את תפקידו נאמנה, לשמור בסוד את המידע והמסמכים שהגיעו אליו מתוקף תפקידו, ולהמציא דו"ח על-פי חובתו. משהוגש הדו"ח יוצא הוא מידי כותבו והוא בבחינת מסמך המוחזק על-ידי הרשות הציבורית. הוא עוזב את רשות המבקר ויוצא לרשות הציבור. כמו לגבי מסמכים אחרים ומידע אחר, מוטל עתה על הרשות הציבורית לנהוג בו על-פי הוראות חוק חופש המידע. לשם כך יושב, בכל רשות ציבורית, אדם מקרב עובדיה, הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור. זה האחרון נדרש להביא בחשבון את כל השיקולים שהבאנו לעיל, ולהחליט האם קיימת מניעה לגלות את המידע. לא מצאתי טעם מבורר מדוע החלטה של הממונה על חופש המידע (או של בית המשפט במסגרת עתירה מנהלית), לאפשר גישה לדו"ח ביקורת פנימית – שאיננו נחלתו הבלעדית של הממונה על מבקר הפנים – תהווה הפרה של חובת הנאמנות שחב מבקר הפנים לגוף שבו הוא פועל.

27. מן המקובץ עולה, כי אין בידינו לקבוע שגילוי דו"חות ביקורת פנימית מקים, מניה וביה ובכל הנסיבות, חשש העולה כדי ודאות קרובה או אפילו אפשרות סבירה, לפגיעה ממשית ומהותית בתפקודם התקין של הרשות הציבורית ושל הליך הביקורת הפנימית. אדרבא, במובנים רבים יש בפרסום דו"חות כאלה, שלציבור עניין בהם, כדי לשפר ולקדם את מוסד הביקורת הפנימית. יש לפיכך לבחון בכל מקרה ומקרה, מהן ההשלכות הצפויות של הפרסום, ואפילו מתקיים חשש לפגיעה בתפקודה של הרשות, הרי יש להביא בחשבון, כפי שצוין לעיל, את סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע, המורים כי גם בהתקיים הנסיבות המנויות בסעיף 9, על הרשות הציבורית ליתן את הדעת, בין היתר, לעניינו של המבקש במידע ולעניין הציבורי שבגילוי המידע, וכן לשקול גילוי המידע תוך השמטת פרטים, עריכת שינויים או התניית תנאים. "... ככל שלא ינטרס עליו מצביע המבקש, בין האינטרס הפרטי ובין האינטרס הציבורי, משקל

כבד יותר – כך תגבר הנטיה להורות על חשיפת המידע למרות סעיף החיסוי” (פרשת איגוד בתי האבות הנ”ל). על רקע כל אלה, סירובה הגורף של המערערת לגלות דו”חות של ביקורת פנים עומד בסתירה להוראות החוק ולתכליותיו.

28. המדינה סומכת, כאמור, גם על סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע. סעיף זה דובר, כזכור, ב”מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין”. סעיף זה נועד לאפשר לאנשי הרשות הציבורית לקיים דיונים והתייעצויות, ולהגיש מסמכים מקדמיים, לקראת ולצורך קבלת החלטות, מבלי לחשוש שאלה יחשפו לעיני-כל (ראו סגל, בספרו הנ”ל, בעמ’ 201; ראו עוד והשוו רע”א 4995/95 *Alberici International* נ’ מדינת ישראל, פ”ד נ(1) 39; בג”צ 2534/97 ח”כ יונה יהב נ’ פרקליטת המדינה, תק-על 97(2) 731). ההנחה המונחת ביסוד הסעיף היא, כי האפקטיביות של רשויות הציבור תפגע עד-מאד, אם הן תאלצנה לפעול ב”אקוריון” (fishbowl) (*Environmental Protection Agency v. Mink*, 410 U.S. 73) (1973)).

טוענת המערערת, כי דו”ח ביקורת פנים בא בגדר הוראה זו, שכן דו”ח זה “אינו תוצר סופי, אלא הוא תוצר של עבודת המבקר, שמהווה חלק מתהליך עבודת המטה וקבלת ההחלטות בתוך הארגון”. גם כאן, נראה לי כי נימת הדברים מצמצמת יתר-על-המידה. דו”ח מבקר הפנים אינו “מסמך-ביניים” רגיל, “תרשומת” או התייעצות ככל ההתייעצויות. אין לראות בדו”ח מבקר הפנים המלצה אחת מני רבות או שלב ככל השלבים בתהליך של גיבוש מדיניות. מדובר במוסד עצמאי בארגון, שאיננו אך ורק כלי עזר כי אם גם “עזר כנגדו”, והדו”חות היוצאים מתחת ידו צריכים להיות מטופלים בדרך הראויה גם כאשר אינם לרוחה של הנהלת הגוף המבוקר. זהו, אם כן, גוף ביקורת לכל דבר ועניין, וככזה יש לראות אותו ואת הדו”חות שמונפקים על-ידו. זאת ועוד, ניסוח הסעיף מעלה ספקות בשאלה האם דו”ח המבקר הפנימי בא בגדרו. כדברי פרופ’ סגל:

הסעיף עצמו משקף, לעיתים, ניסיון למציאת ‘שביל זהב’ בין שקיפות לגילוי. כך הסמכות לחיסוי מידע חלה על ‘דברים שנאמרו במסגרת התחקיר הפנימי’. מניסוח זה עולה ברור שאין סמכות החיסוי חלה על דו”ח התחקיר עצמו. כך לא ניתן מכוח הסעיף להימנע מלגלות בפומבי את עיקרי הממצאים והמסקנות, האמורים לשקף את תוכנו של תחקיר פנימי שערכה

רשות ציבורית. פרסומו של דו"ח, המשקף את עיקרו של תחקיר פנימי, צריך להיות מקיף כך שלא ייעדרו ממנו עיקרי הדברים שנאמרו במסגרת התחקיר, אפילו לא הדברים כולם. אחרת, לא תיושם כוונת חוק חופש המידע, שנמנע מלהתיר לרשות ציבורית שלא לפרסם תחקיר פנימי שעשתה (סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 202).

29. המערערת מבקשת לגזור דין שווה מעניינו של נייר עמדה שהגיש פרקליט המדינה ליועץ המשפטי לממשלה – לעניינו, אלא שלא הרי זה כהרי זה. החלת חוק חופש המידע בנוגע לנייר עמדה מסוג זה נדונה לאחרונה בפסק-דין שניתן על-ידי הרכב מורחב של בית משפט זה (ע"א 7759/01 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים, מדינת ישראל (טרם פורסם)). נייר-עמדה של פרקליטת המדינה, ביחס לשאלת העמדתו לדין של אדם, המוגש ליועץ המשפטי לממשלה עובר להכרעתו-שלו בשאלה זו, מצוי בלב-ליבו של סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע. מדובר בחלק מהתייעצות פנימית, וחוות-דעת פרקליטת המדינה היא ללא ספק "חוות-דעת" או "המלצה" – של גורם בכיר ביותר, כמובן. כדברי המשנה לנשיא א' מצא בפרשה הנ"ל, "אין ספק שחוות-דעתה של פרקליטת המדינה הייתה בגדר 'נייר עמדה', שנערך ונמסר על-ידה במסגרת ולצורכי ההתייעצויות הפנימיות שהיועץ המשפטי קיים עמה ועם פרקליטים נוספים, לקראת גיבוש חוות-דעתו והחלטתו הסופיות...".

דו"ח הביקורת הפנימית הוא שונה. הביקורת באה לבחון האם הפעולות של הגוף הציבורי הן תקינות, חוקיות, יעילות ומועילות. היא באה לחשוף ליקויים ופגמים ולא אך להשיא עצה. לכך נפקות בהחלת סעיף 9(ב)(4), שתכליתו העיקרית לאפשר מניעת גילוי של מידע מן הסוג הראשון, אך לאו דווקא של מידע מן הסוג השני. אין תימה אפוא, כי גם במקום בו דיבר המחוקק על "תחקיר פנימי" – ככל שמונח זה כולל גם ביקורת פנימית מכוח הדין, וספק אם כך הוא – אפשר הוא מניעת גילוי של "דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי" – קרי, דיונים, התייעצויות, המלצות וכדומה – ולא של ממצאי התחקיר, העומדים בפני עצמם והם, למעשה, התוצר הסופי של הליך הביקורת. ברוח זו ניתן להבין גם את האמור בדברי ההסבר לסעיף 9(ב) להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, לפיהם "לא ניתן לקיים דיונים כנים במסגרת פעילותה של הרשות, אלא אם כן יובטח מעטה מסוים של חיסיון לתהליך גיבוש שיקול הדעת של הרשות ולתהליך הביקורת הפנימית של הרשות" (ה"ח 2630, התשנ"ז, 397 [ההדגשות הוספו]; יצוין כי נוסח הסעיף באותה הצעה היה שונה. אחד ההבדלים נעוץ בכך שבהצעה דובר בין היתר על "חוות דעת, תחקיר פנימי, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה" ואילו בחוק עצמו מדובר ב"דברים שנאמרו לצורך תחקיר פנימי").

30. אפילו נוכל למצוא עיגון לדו"ח מבקר הפנים בגדרי סעיף 9(ב)(4) – אולי כ"חוות דעת" – בוודאי אין הוא מצוי בגרעין הסעיף. לפיכך, מקבלת כאן משנה תוקף עמדתו של פרופ' סגל, לפיה:

סעיף 9(ב)(4) מתייחס... למכלול רחב של מידע פנימי שהרשות הציבורית רשאית שלא לגלותו. עם זאת, צריכה הרשות להפעיל את סמכותה בסבירות ובמידתיות, תוך התחשבות בזכות הציבור לדעת, שהיא 'זכות המסגרת' לחוק בכללו (שס, בעמ' 202).

והנה נמצאנו למדים, כי אפילו במקרה שבו מדובר ב"נייר-עמדה" שהוגש לצורך קבלת החלטה, ואשר בא במובהק במסגרת סעיף 9(ב)(4) בהיותו בבחינת "התייעצות" או "המלצה", הרי שלא נפקד מקומו של השיקול בדבר זכות הציבור לדעת, ומקום בו קיים עניין ציבורי בגילוי המידע, תשאף הרשות להכרעה מאוזנת בין האינטרסים. כך פסק גם בית-המשפט כשהשאלה הונחה לפתחו. בפרשת הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים הנ"ל, הורה בית המשפט העליון, ברוב דעות של ששה מבין שבעת שופטי ההרכב, לפרסם תמצית ממצה של הנימוקים עליהם סמכה פרקליטת המדינה את עמדתה, השונה מעמדתו הסופית של היועץ המשפטי לממשלה. נימוק עיקרי להחלטה זו היה, כי היועץ המשפטי לממשלה עצמו ראה לנכון לציין, בחוות-דעת שפרסם לידיעת הציבור, כי פרקליטת המדינה חלקה על דעתו בעניין ההעמדה לדין. תפיסה דומה השמיע בפרשה אחרת השופט א' גולדברג, בציינו כי מקום בו מדובר בחיסוים של דיונים פנימיים, "נקודת הכובד באיזון שבין האינטרסים זהה, שעה שהרשות עצמה מגלה ברבים את דבר קיומם של הדיונים הפנימיים או התכתובות הפנימיות, ותוכנם (או תמצית תוכנם)" (בג"צ 2534/97 ח"כ יונה יהב נ' פרקליטת המדינה, תק-על 97(2) 731; ראו גם סומר, במאמרו הנ"ל, בעמ' 455). גם בענייננו, פורסמה תמצית מהדו"חות שגילויים מבוקש, בעיתון "גלובס", ולא ניתן להתעלם מכך בעת שבוחנים את האיזון הראוי בין גילוי לסתר (יצוין כי בכתבה בעיתון "גלובס" נטען שהדו"חות "חבויים עמוק במגירותיהם של ראשי משרד התחבורה" הממאנים לחשפם, וכי מאז הוגשו הדו"חות "לא נעשה דבר").

התכנסות ומסקנות

31. הנחת המוצא של חוק חופש המידע היא כי חומר המצוי בידי הרשות – חובה על הרשות לגלותו לציבור, וממילא לעיתונות המשמשת "זרוע ארוכה" של הציבור לעניין זה. איננו סבורים כי הנחה זו נסתרת, מנייה וביה, מעצם העובדה שמדובר בדו"ח

ביקורת פנימית. גם דו"ח שכזה נדרש לעבור את "כור ההיתוך" של חוק חופש המידע, ובכלל זה, את דרישת התכלית הראויה (שביטוייה בעיקר בסעיפים 8 ו-9 לחוק) ואת דרישת המידתיות (המשתקפת בעיקר בסעיפים 10 ו-11 ל"ו). על הרשות מוטל הנטל להוכיח כי מתקיימת עילה לחיסוי המידע, ומקום בו מצביע העותר על כך שקיים אינטרס ציבורי לגילוי המידע, שב הנטל אל הרשות ועליה להראות כי הפעילה איזון ראוי בין השיקולים שלעניין (השוו רע"א 291/99 T.N.T. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף (טרם פורסם)). כך, יש לבחון, בין היתר, את הפגיעה הצפויה באינטרס של הרשות הציבורית אם ייחשף המידע, לעומת העניין הציבורי במידע וחיוניות גילויו; יש לשקול, האם ניתן למתן את הפגיעה בחופש המידע באמצעות השמטת קטעים רגישים, סודיים או כאלה הפוגעים בצורה חמורה באינטרס הציבורי; יש לבדוק, האם השמטת שמות המוזכרים בדו"ח יש בה כדי לאפשר את גילויו; יש לברר, האם ניתן לפרסם תמצית מן הדו"ח, באופן שישירת את זכות הציבור לדעת מבלי לפגוע בצורך להבטיח את קיומו התקין של הליך הביקורת הפנימית; מקום בו פורסם כבר הדו"ח – כולו, מקצתו או תמציתו – ברבים, יש לשאול האם יש בכך כדי למתן את הפגיעה הטמונה בפרסום נוסף. כל אלה, ואחרים, נתונים רלבנטיים, שחובה על הרשות לשקול בטרם תשיב פני המבקש לעיין בדו"ח ריקם.

מסקנתי היא, אפוא, כי אין לקבל את גישתה הגורפת של המערערת, לפיה בכל הנוגע לדו"חות של ביקורת פנים, החיסיון הוא הכלל וגילוי המידע הוא, לכל היותר, חריג השמור למקרים יוצאי-דופן. מאידך גיסא, גם גישתו של בית המשפט המחוזי עלולה להתפרש כמרחיבה יתר-על-המידה את חופש המידע. אין לקבוע חובת גילוי כללית בלתי-מבוקרת, אך גם אין לקבוע, בשום פנים, חיסיון גורף. על המערערת לשקול תמיד גילוי מלא או חלקי של המידע, ועליה הנטל להראות כי מניעת העיון, בכל מקרה ומקרה, מוצדקת היא. ככל שאינטרס הציבור במידע בולט יותר, כך נדרשת המערערת להעמיד נימוק משכנע יותר לחיסויו. מקום בו הדבר אפשרי, על הרשות לסמן ב"עפרון כחול" את החלקים שלא ניתן לגלותם, ולפרסם את היתר. אמצעים חשובים בהקשר זה, שיש לשקלם, הם פרסום תמצית ממצה והשמטת שמות.

32. בענייננו, מספר נתונים מטים את הכף לכיוון הגילוי. אין ספק כי הנושא שבו עוסקים הדו"חות נשוא ענייננו הוא בעל עניין רב ביותר לציבור. סעיף 10 לחוק חופש המידע מחייב את הרשות הציבורית לשקול את ה"ענין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו". בית המשפט המחוזי קבע בעניין זה, כי "לא יכולה להיות מחלוקת כי דו"ח ביקורת פנימית המתייחס לגוף החוקר את תאונות הטיס, בהם כבר מתו ונפצעו רבים, מהווה דוגמא בולטת לכך שיש עניין

לציבור בגילוי הדו"ח הנוגע לבטיחות הציבור". אכן כך. כתבת תחקיר עיתונאית העוסקת בעניין זה היא בעלת חשיבות רבה מבחינת הציבור, וישנה תועלת רבה בידיעת הממצאים האובייקטיביים שנתגלו ברשות הציבורית ובביקורת על הפקת הלקחים ותיקון הליקויים, ככל שישנם. נתון נוסף בעל חשיבות הוא, כי תמצית מן הדו"חות הובאה זה מכבר לידיעת הציבור באמצעות הכתבה שנתפרסמה בעיתון "גלובס". הדברים יצאו אפוא לאוויר העולם ונודעו ברבים, ויש בכך כדי להקהות במידה רבה מעוקצם של הטיעונים הנוגעים לעצם הצורך בחיסויו של המידע (להבדיל, אולי, מהיקף הגילוי).

33. המערערת סבורה כי בנסיבות המקרה ובהתחשב בדו"חות הספציפיים שבהם מדובר, אין להורות על גילוי. המערערת מציינת כי הדו"חות עוסקים ב"נושא של חיים ומוות", ובכגון דא, לשיטתה, אין לפגוע בתפקוד מבקר הפנים. אלא שכאמור, הטענה הכללית בדבר פגיעה בהליך ביקורת הפנים מתקשה לעמוד על רגליה ולבסס עילה לחיסוי, בוודאי לא חיסוי מוחלט, של המידע. מגישה זו של המערערת עולה, לכאורה, כי דווקא בנושאים החשובים ביותר – "נושאים של חיים ומוות", כלשונה – יוותר תמיד דו"ח הביקורת הפנימית נסתר מעיני הציבור. המערערת מוסיפה ומטעימה, כי "בענייננו הופקו לקחים מתוך דוחות אלה, וברובם הם אף יושמו". בכך יש, לשיטתה, כדי לגרוע מן התועלת שבפרסום. אלא שטיעון זה מעורר קושי, ויש בו מידה מסוימת של הנחת המבוקש. תפקידה של הרשות הציבורית הוא להפיק לקחים ולתקן ליקויים העולים מדו"ח הביקורת הפנימית. חזקה עליה שהיא אכן עושה זאת. אולם אין בכך כדי לגרוע מתפקידה של התקשורת – ומזכותו של הציבור – במיוחד בנושאים מן הסוג שבו מדובר כאן, שלא להסתפק בהצהרה מפי הגוף המבוקר, כי עשה את הנדרש ממנו וכי "רוב הלקחים יושמו". זהו לב ליבו של עקרון חופש המידע.

דין הערעור לדעתי להדחות. בנסיבות המקרה אין מקום לשנות מן הצו האופרטיבי שניתן בבית-המשפט המחוזי. המערערת תשא בשכר טרחת עורך-דינה של המשיבה בסכום של 25,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט ט' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ריבלין.

ניתן היום, ב' בטבת התשס"ו (2.1.2006).

שופטת

שופט

שופט