



מבקר פנימי, ונבחן את טענות הפטור של המשיב לאי מסירת המידע, בהתבסס על החוקים הנ"ל, וכך נגיע למסקנה, האם לאור זאת זכאית העותרת למבוקשה.

### הצדדים

4. משרד התחבורה אחראי, בין היתר, על התעופה האווירית. במסגרת המשרד, קיימת מחלקת חקירת תאונות ותקריות אוויר, אשר, כשמה כן היא, בודקת כל מקרה ומקרה של תאונה אווירית, או כמעט תאונה, מכינה דו"ח ובו המלצות ולקחים למניעת תופעות דומות בעתיד. פעילות זאת נעשית על פי תקנות הטיס (חקירת תאונות ותקריות לכלי טיס), התשמ"ד - 1984, אשר תקנה 2, שכותרתה "חקירה ומטרתה", קובעת כי " (א) חקירת תאונה או תקרית היא הליך הכולל איסוף מידע וניתוחו, הסקת מסקנות לרבות קביעת הסיבות ומתן המלצות לשיפור רמת בטיחות הטיסה. (ב) המטרה היחידה של חקירה כאמור היא מניעת תאונות ותקריות בעתיד ואין תכליתה קביעת אשמה או אחריות".
5. במסגרת משרד התחבורה קיימת יחידה לביקורת פנים. יחידה זו ביצעה מספר בדיקות, ולענייננו רלוונטיים שני הדוחות שהוציא המבקר הפנימי: האחד, ביחס למחלקת חקירת תאונות ותקריות אוויר (אשר, כנטען על ידי העותרת, הוגש לשר התחבורה בחודשים הראשונים של שנת 2000); השני, ביחס לאגף היחסים הבינלאומיים במינהל התעופה האזרחית (שהוגש לשר התחבורה, כנטען על ידי העותרת, בחודשים הראשונים של שנת 2001).
6. מסמך נוסף אשר הוזכר בעתירה הוא דו"ח ביקורת של מומחי הארגון הבינלאומי לתעופה אזרחית INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, הידוע גם בשם הקיצור: ICAO, אשר מתייחס למינהל התעופה האזרחית (דו"ח זה הוגש, כנטען, למשיב בחודשים הראשונים של שנת 2001).
7. העותרת, עוסקת בתחום התקשורת, והיא חברה אשר הוקמה על פי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן - 1990 (ראה: סעיף 63 לחוק). העותרת היא בעלת זיכיון לשירותי חדשות במסגרת הערוץ השני של הטלוויזיה. במסגרת עיסוקה, מפיקה העותרת תוכנית שבועית, הידועה בשם "אולפן שישי", אשר משודרת מדי יום שישי (ערב שבת) בשעה 20.00. תוכנית זו כוללת הן כתבות חדשותיות מורחבות והן כתבות תחקיר.

### הרקע לעתירה

8. העותרת סבורה כי אחד מן הנושאים אשר ראויים לדיון באותה תוכנית, הוא התאונות האוויריות בישראל או "כמעט תאונות". התחקיר הראשוני שנעשה על ידי העותרת העלה כי מדובר במאות מקרים, כאשר חלק מהתאונות אשר קרו, היו קטלניות. מטרת התוכנית היא לבדוק האם אכן יש אכיפה יעילה של חוקי הטיס והאם חקירת התאונות ותקריות האוויר על ידי הגופים המוסמכים מטעם המשיב הן חקירות יעילות, אשר מניבות תוצאות,

ובעקבותיו יש ירידה בתאונות האוויר, או שנושא זה לא זכה לקדימות הראויה.

9. לתחקירנים מטעם העותרת נודע כי המבקר הפנימי של המשיב הכין דוחות ביחס למצבו ולתיפקודו של מינהל התעופה האזרחי ושל מערך חקירת תאונות ותקריות אוויר. לטענת העותרת, דוחות אלה מצויים אצל שר התחבורה, המשיב. תמצית הדוחות הופיעה במאמר שפורסם בעיתון "גלובס" (נספח א' לעתירה).

10. תחקירני התוכנית הנ"ל סברו כי לצורך הכנת התוכנית מן הראוי שיעיין בדוחות הביקורת עצמם, ולא יסתפקו רק בתמצית שהופיעה בעיתון "גלובס" (למותר להזכיר כי גישה זו מעידה על עבודה עיתונאית רצינית, הראויה להערכה).

על כן, פנתה העותרת למשרד התחבורה לקבלת עותק מן הדוחות המלאים. כעולה מן ההתכתבויות שצורפו לעתירה (נספחים ב' ו'ו'), שנכתבו החל מקיץ 2001 ועד ראשית 2002, מילאו אנשי העותרת אחר כל הדרישות הטכניות של הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד התחבורה (כולל מילוי טפסים, תשלום אגרה וכו'), אך לבסוף תשובתה העניינית של אותה ממונה הייתה - סירוב (נספח ו' לעתירה).

נעיין עתה, בקיצור, בנימוקי הממונה על העמדת המידע לציבור במשרד המשיב.

11. דו"ח המבקר המתייחס לאגף יחסים בינלאומיים לא נמסר לעותרת בנימוק כי "לדו"ח זה אין דבר וחצי דבר עם תחקיר הנוגע לתאונות אוויריות וחקירתן בישראל" (סעיף 2 לנספח ו' לעתירה).

12. אשר לדוחות המבקר הפנימי, המתייחסים למחלקת חקירת תאונות ותקריות אוויר - שהם לב ליבו של הדיון בעתירה, כפי שנראה להלן - סירוב המשיב מוסבר על ידי הממונה על העמדת המידע לציבור, כך (סעיף 3 לנספח ו' לעתירה):

**"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 המבקר 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 המבקר 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.

לאור האמור לעיל, הריני דוחה את בקשתך זו לקבלת מידע על פי סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע התשנ"ח - 1998, לפיו הרשות אינה חייבת למסור מידע בדבר דיונים פנימיים. תחקיר פנימי חוות דעת לצורך קבלת החלטה וכד'.

וכן, על פי סעיף 9 (ב) - לחוק חופש המידע התשנ"ח - 1998 לפיו גילוי המידע עלול לשבש את התפקוד התקין של יחידת הביקורת הפנימית ואת יכולתה לבצע את תפקידה בעתיד".

13. אשר לדו"ח ארגון התעופה הבינלאומי, נאמר בתשובת הממונה, כי הוא יימסר לאחר סיום תהליך העבודה מול הארגון (סעיף 4 לנספח ו' לעתירה).

### ההליכים

14. לאחר קבלת התשובה השלילית, פנתה העותרת לבית-משפט זה בעתירה מינהלית, ובה ביקשה כי בית-משפט יורה למשיב למסור לעותרת את שלושת הדוחות האמורים, שהינם בגדר פרטי "מידע", אשר להם, לטענתה, זכאית העותרת מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998.

15. הוריתי למדינה להגיש תגובה מקדמית, וזאת לצורך קיום דיון מוקדם על פי תקנה 7(6) ותקנה 8 לתקנות בתי-משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א - 2000.

16. לאחר קבלת עמדת המדינה, התקיים דיון ראשוני, אשר בו הצהיר בא-כוח המשיב כי הדו"ח הבינלאומי מוכן לעיונו ולצילומו של העותר. לאור הצהרה זו ניתנה על ידי החלטה כי תינתן לעותרת זכות עיון בדוח ארגון התעופה

הבינלאומי (עמ' 1 לפרוטוקול), ובכך באה העותרת לידי סיפוקה, ככל שהדבר נוגע לדו"ח זה (פרט לטענתה לכך כי היא זכאית להוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד בגין זאת; בסוגיית ההוצאות ושכר טרחה, אדון בסיום פסק הדין).

17. באותה ישיבה נקבע - בהסכמה - כי הצדדים יגישו את עמדותיהם בכתב: תחילה בא-כוח המשיב ולאחריו בא-כוח העותרת, ובית המשפט רשאי לתת פסק-דין על פי החומר הכתוב או לקיים דיון.

18. בדיון זה גם הועלתה על ידי האפשרות כי תוצג בפני בית-משפט עמדתו של הגוף המייצג את המבקרים הפנימיים, ולשם כך נקבע כי הצדדים יבדקו, כל אחד בנפרד, את מעמדו של הגוף המייצג את אותם מבקרים פנימיים, ולאחר קבלת הודעות הצדדים אתן החלטה בנדון. לאחר קבלת תשובות הצדדים, החלטתי כי לשכת המבקרים הפנימיים בישראל תגיש נייר עמדה. ואכן, נייר העמדה הוגש.

19. על-פי ההסכמה הדיונית הגישה המדינה כתב תשובה מפורט; לאחריו הוגש נייר העמדה של לשכת המבקרים הפנימיים, ולבסוף הגישה העותרת את סיכומיה.

עו"ד ברוק-שקי, מפרקליטות מחוז ירושלים, ביקשה כי תינתן אפשרות למדינה להגיב על תגובת העותרת. בא-כוח העותרת התנגד לכך, ובצדק, וציין כי ההסדר הדיוני המוסכם קבע כי העותרת היא זו שתשיב לעמדת המשיב, ועל כן אין לסטות מכך.

באת-כוח המשיב לא הגישה בקשה ספציפית ובה פירטה את התשובה שברצונה להשיב על סיכומי העותרת, ואף לא הגיבה על שני פסקי-דין שהוגשו על ידי העותרת במהלך שנת 2003 (עת"מ 717/02 רגב נ' יד ושם; עת"מ 924/02 הארץ נ' המועצה להשכלה גבוהה), על אף שניתנו על ידי שתי החלטות המאפשרות לה לעשות כן.

לפיכך, לא ראיתי מקום לפתוח "פינג פונג" נוסף של תגובה ותשובה. אני סבור כי די בחומר שיש בפניי, כאשר העותרת והמשיב הגישו כל אחד שני מסמכים: העותרת הגישה את העתירה ואת הסיכומים; המשיבה הגישה תגובה מקדמית סמוך להגשת העתירה וכן תשובה מפורטת. בנוסף לכך, כפי שצינתי לעיל, עמד לנגד עיני נייר העמדה של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל.

על כן, בשל עתה התיק למתן פסק-דין.

### עיקרי טענות העותרת

20. העותרת תומכת יתדותיה בחוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, ומסבירה כי זכאותה לקבל את החומר נובעת מחוק זה, המשקף את עמדת הפסיקה כפי שגובשה גם קודם לחקיקתו.

לטענתה, הנטל שלא לגלות את המידע מוטל על המשיב שלא עמד בכך. היא מסבירה כי דו"ח מבקר פנימי חייב גם הוא בגילוי, וכי הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע, כפי שטענה להם הממונה על הפעלת החוק מטעם המשיב, אינם חלים כאשר מדובר בדו"ח המבקר הפנימי. בעיני העותרת, דו"ח המבקר הפנימי אינו בגדר מידע בדבר דיונים פנימיים, ויש אינטרס ראוי לפרסם את דו"ח המבקר הפנימי. ב"כ העותר, עו"ד ישגב נקדימון, אף מצביע על הצעה של מבקרים פנימיים בכירים, וביניהם המבקר הפנימי של

משרד התחבורה (המשיב), לתקן את החוק ולקבוע חובת פרסום דו"ח של מבקר פנימי. גם הטענה כאילו מדובר בשיבוש תפקוד תקין של הרשות הציבורית, אינו ישים, ככל שמדובר בדו"ח ביקורת פנימית, והדבר גם מתיישב עם הוראות חוק הביקורת הפנימית ועם הנהוג ביחס למבקרים פנימיים בשלטון המקומי. כן עורך ב"כ העותרת השוואות לדו"חות פנימיים בבנקים ובבתי חולים, אשר ביחס אליהם נפסק כי יש זכות עיון בהם, על פי תקנות סדרי הדין.

העותרת מוסיפה וטוענת כי גם אם יתקיימו הסייגים בחוק חופש המידע לגילוי המידע, הרי האינטרס הציבורי הכללי בגילוי המידע עדיף וגובר על דחיית הבקשה וכי על בית המשפט לפעול על פי סעיף 17 לחוק חופש המידע ולהורות על הפרסום.

### עיקרי טענות המשיב

21. ב"כ המדינה, עו"ד נחמה ברוק-שקי, ניצבת מאחורי החלטת הממונה על מסירת מידע במשרד התחבורה, ומאמצת את נימוקה, כפי שהובאו לעיל (ראה פסקה 12). היא מדגישה כי יש הבדל גדול בין מבקר המדינה, שדוחותיו מפורסמים, לבין מבקר פנימי, וכי כוחו ומעמדו של המבקר הפנימי ייפגעו, אם תהיה חובה למסור את הדוחות לעיתונאים על פי חוק חופש המידע. יש גם חשש כי מוסרי אינפורמציה למבקר הפנימי יחששו לעשות כן, אם ידעו שהדו"ח יפורסם, וכך תסוכל מטרת הביקורת הפנימית. לטענת המדינה, דו"ח ביקורת פנימי נחשב כדיון פנימי, שאין חובה למוסרו על פי חוק חופש המידע. גם הטענה החילופית של העותרת, לפיה מכוח סעיף 17 לחוק חופש המידע ראוי שבית המשפט יורה על חשיפת המידע, אינה מקובלת על המדינה, אשר טוענת כי במאזן הכולל דווקא ההגנה על תפקוד מוסד המבקר הפנימי, מחייב אי חשיפת דוחותיו. בהמשך, מתייחסת ב"כ המדינה לטיפול של משרד התחבורה בדוחות הביקורת הפנימיים ומדגישה כי בדרך זו שופר המינהל הציבורי והיתה תועלת מדו"ח המבקר הפנימי שנמסר למנכ"ל, אשר ביצע שינויים ארגוניים בעקבותיו. בסיום טענותיה, מסבירה עו"ד ברוק כי יש שוני בין מבקר פנימי לבין מבקר עיריה, ולכן אין ללמוד מן האחד על השני.

### עמדת המבקרים הפנימיים

22. לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, במסמך שהגישה, אשר חתום על ידי נשיא הלשכה, מר שלמה קלדרון, וסגן הנשיא ויועצה המשפטי, עו"ד מרדכי שנבל, מציגה עמדה לפיה יש למנוע את פרסום דו"ח הביקורת הפנימית. נקודת המוצא של כותבי נייר העמדה הוא כי אסור לפגוע במעמדו המיוחד של המבקר הפנימי, שכן הדבר יפגע בארגון הציבורי עצמו. כל כוחו של המבקר הפנימי, לפי גישה זו, נובע מכך שהוא חלק מן הארגון ואינו חושף את הליקויים לכל העולם אלא רק להנהלת הגוף המבוקר, כדי שזה יפעל בהתאם לדו"ח וישפר את הארגון. בעיניהם, הפרסום יהיה יכול שיביא למצב שבו ההתנכלות לביקורת הפנימית תתגבר, עד כדי חשש להריסתה, למרות חיוניותה של הביקורת הפנימית לתפקוד התקין והמלא של הארגון. בנייר העמדה מובאים מקורות רבים ביחס למדיניות הפרסום, והנייר מאמץ את הגישה של מספר מומחים באותו תחום (כולל עמדתו של מר NEIL COWAN לשעבר מנכ"ל הפדרציה האירופית של לשכות המבקרים הפנימיים), לפיה אין מקום לפרסם את דוחות הביקורת הפנימיים.

**חוק חופש המידע ותכליותיו**

23. הפסיקה הישראלית הכירה בזכות של האזרח, מחד גיסא, ובחובתה של הרשות, מאידך גיסא, לקבל לידיו מידע ומסמכים הנמצאים בידי הרשות. מקובל לראות בפסק דינו של השופט חיים כהן, כתוארו אז, את המקור הראשון המפורט המתייחס לסוגייה זו. באותה פרשה (בג"צ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בירושלים, פ"ד כה(1) 325), עלתה שאלת זכותו של עו"ד מתלונן לעיין במסמכי לשכת עורכי הדין, כאשר הדיון לבסוף יוחד לזכות לעיין בתשובת עו"ד הנילון. בית המשפט נענה לבקשת העותר ודחה את הטענה כאילו רק אם תישמר תשובת הנילון בסוד, יוכל אותו נילון להתבטא בגילוי לב ובחופשיות דרושה. כן נדחתה הטענה כאילו יש קושי מנהלי לרשות - במקרה שלנו הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין - להמציא את המסמכים. וכך אמר - כתוארו אז - השופט חיים כהן (שם, עמ' 331 - 330):

**"הכלל הוא שמסמכים שנתקבלו בידי הרשות תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים לכל צד הנוגע בדבר; ואין הרשות נשמעת לאמור שמשנכנס מסמך לתיקיה, שוב אין הצד הנוגע בדבר רשאי עוד לראותו. יוצאים מכלל זה מסמכים אשר מכוח הוראה חקוקה חסויים הם מפני העיון והגילוי, או שלגבי זידם מוטלת חובה על הרשות לשמורם בסוד... ואולם בהעדר הוראה חקוקה לכאן או לכאן, חל הכלל האמור: ולא מצינו כל הוראה חקוקה שכזאת בכללים אשר לפיהם מוגשות תלונות ומתקבלות תשובות אצל המשיב.**

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

דברים אלה אינם רק הסבר לזכות העיון וקבלת מידע מהרשות המינהלית גרידא, אלא היו שראו בהם בסיס לתורת המינהל הציבורי בכללותה. וכך אומר פרופ' י' זמיר בספרו הבסיסי, הסמכות המינהלית, כרך א' (נבו, ירושלים, תשנ"ו - 1996), בעמ' 35 ו-36, בהסתמכו על פסק הדין הנ"ל:

**"כיום, במדינה דמוקרטית, כמו מדינת ישראל, המינהל הציבורי אינו משרת שליט, ובוודאי שאין הוא**

שלטון, כיוון שהעם הוא השולט בעצמו. המינהל הציבורי לא נועד כיום אלא לשרת את הציבור. הציבור הוא שהעניק למינהל את סמכויותיו; אין למינהל אלא מה שהציבור העניק לו; ואין המינהל רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו אלא לטובת הציבור. מכאן נובעת המסקנה כי המינהל הציבורי, וכל מי שפועל מטעמו, הינו בחזקת הנאמן על הציבור...

חובת הנאמנות, מצד המינהל כלפי הציבור, היא כל תורת המינהל הציבורי על רגל אחת. הנאמנות אינה רק מליצה נאה. היא מוסד משפטי. מעמד של נאמן כרוך בחובות. בראש ובראשונה, הנאמן חייב לפעול לטובת הנהנה. כאן הנהנה הוא הציבור. לפיכך, חובה על המינהל הציבורי לפעול לטובת הציבור".

24. גישה זו של חובת הרשות הציבורית למסור מידע, אומצה בפסיקה גם ביחס לזכות עיתונאי - וכמוהו כל אחד מבני הציבור - לקבלת מידע (ראה, למשל, בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1), 661, 673-675, מפי השופט מצא, כתוארו אז).

25. חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 (להלן - "החוק" או "חוק חופש המידע"), גיבש באופן סטטוטורי את הזכות האמורה. וכך נאמר במבוא להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז - 1997, אשר מסביר את מטרות החוק (הצעות חוק, 2630, עמ' 397):

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ומימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שיוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון.

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

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



26. תכלית החוק היא, כאמור בשמו, לאפשר חופש מידע. המטרות אשר בה החוק להגשים מצויים בטעמים המונחים ביסוד זכות הציבור לקבל מידע מרשות ציבורית, אשר פורטו על ידי פרופ' אהרון ברק: המשטר הדמוקרטי עצמו; חופש הביטוי; מעמדה של הרשות השלטונית כנאמן של הציבור (ראה: א' ברק, "חופש המידע ובית המשפט", דברים שנאמרו בטקס הופעת ספרו של פרופ' זאב סגל, על הזכות לדעת באור חופש המידע, ביום 5.4.2000; מאמר זה לא פורסם והובא בנספח 2 לעמדת העותרת; מאמר זה גם הוזכר בפסיקה העוסקת בנושא שלפנינו; ראה, למשל, הי"פ 200871/98 עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ' מדינת ישראל (משרד הבריאות), מפי השופט ע' אזר).

27. הסעיף המרכזי בחוק הוא סעיף 1, שכותרתו "**חופש מידע**", שזה לשונו:

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

פס"מ מידע

(ראוי לזכור, אף שנושא זה לא הועלה בתיק שלפנינו, כי זכות רחבה זו אינה חלה על כל המינהל הציבורי; המחוקק, בסעיף 14 לחוק חופש המידע, קבע כי החוק לא יחול על גופים ביטחוניים המפורטים באותו סעיף, והטעם לכך ברור: לא יעלה על הדעת כי סודות בטחוניים יפורסמו).

28. לאחר שהחוק מפרט את הצד האדמיניסטרטיבי של הפעלתו (סעיפים 3-7 לחוק), מובאים חריגים לזכות האמורה בסעיף 1. הקבוצה הראשונה של הפטורים היא כאשר יש לרשות קושי מינהלי או טכני לאתר את המידע (סעיף 8 לחוק).

כאמור, בכותרת השוליים של סעיף 9 ("**מידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו**"), מבדיל המחוקק בין שני סוגי מידע אשר יכול והחוק לא יחול עליהם: הראשון, מידע שרשות ציבורית לא תמסור, והוא הקבוע בסעיף קטן (א) של סעיף 9; השני, מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור, והוא זה המוסדר בסעיף קטן (ב) של סעיף 9. ענייננו בתיק זה הוא ביחס לחריגים המופיעים בסעיף 9 (ב)(1), ובסעיף 9(ב)(4) לחוק, אך למען שלמות התמונה וכדי לעמוד על גישתו של המחוקק, מן הראוי להביא את סעיף 9 לחוק במלואו:

**"9. (א) רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:**

(1) מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו או בשלמו של אדם;

(2) מידע בנושאים ששר הבטחון, מטעמים של שמירה על בטחון המדינה, קבע אותם בצו, באישור הועדה המשותפת;

(3) מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין;

(4) מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין.

מידע שאין למסור  
ו שאין חובה  
למסור

- (ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:
- (1) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה;
  - (2) מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב;
  - (3) מידע על אודות פרטי משא ומתן עם גוף או עם אדם שמחוץ לרשות;
  - (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;
  - (5) מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור;
  - (6) 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; למעט מידע שהוא אחד מאלה -
    - (א) מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה;
    - (ב) תוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד;
    - (7) מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית, שאי-גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע;
    - (8) מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוי עלול לגרום לאחד מאלה:
      - (א) פגיעה בפעולות האכיפה או הביקורת או בירור התלונות של הרשות;
      - (ב) פגיעה בהליכי חקירה או משפט או בזכותו של אדם למשפט הוגן;
      - (ג) גילוי או מתן אפשרות לגלות את קיומו או זהותו של מקור מידע חסוי;
    - (9) מידע הנוגע לענייני משמעת של עובד של רשות ציבורית, למעט מידע בדבר ההליכים הפומביים על פי החוק; לענין פסקה זו, "עובד" -

**לרבות חייל, שוטר, סוהר ונושא משרה ברשות  
הציבורית;**

**(10) מידע שיש בגילוי פגיעה בצנעת הפרט של  
אדם שנפטר.**

**(ג) לענין סעיף זה, אין נפקא מינה אם העילה לאי-  
גילוי המידע היא בשל המידע המבוקש לבדו או  
בשל הצטברותו למידע אחר."**

29. המחוקק, קבע לא רק את זכות האזרח לקבל את המידע אלא אף כלל בחוק כיצד צריכה הרשות הציבורית לנהוג כאשר באה אליה בקשה לקבלת מידע והיא שוקלת אפשרות שלא להיענות לבקשה, דהיינו: לא להעניק לאזרח את זכותו על פי סעיף 1 לחוק אלא להשתמש בחריגים המנויים בסעיף 9 לחוק. וכך נאמר בסעיף 10 לחוק, שכותרת השוליים שלו היא "שיקולי הרשות הציבורית":

**"10. בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח  
הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין  
היתר, לענינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו,  
וכן לענין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על  
בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות  
הסביבה."**

יקולי הרשות

30. בדרך כלל, כאשר מוענקת זכות בחוק, ויש חריגים לקבלתה, נמצא האזרח במצב של 0 מול 100, או שיקבל את מלוא המידע או שבקשתו תידחה. ברם, החוק שלפנינו מאפשר לרשות, כלשון הכותרת של סעיף 11, "מסירת מידע חלקי ומסירת מידע בתנאים". וזה לשון הסעיף:

**"11. היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית  
רשאית או חייבת שלא למסרו כאמור בסעיף 9, וניתן  
לגלות את המידע, 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, תמסור הרשות את המידע  
בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי הענין;  
נעשו השמטות או שינויים כאמור, תציין זאת הרשות,  
אלא אם כן אין לגלות עובדה זו, מהטעמים המפורטים  
בסעיף 9(א)(1)."**

סירת מידע  
לקי ומסירת  
ידע בתנאים

31. אחד החידושים החשובים בחוק, מבחינת תפקידו של בית המשפט, הוא סעיף 17 לחוק, ובמיוחד סעיף 17(ד), אשר מקנה לבית המשפט סמכות של שיקול דעת, אשר באה במקום שיקול הדעת של הרשות הציבורית. וזה לשון סעיף 17 לחוק:

**"17. (א) על דחיית בקשה לקבל מידע לפי חוק זה,  
ועל החלטת רשות ציבורית לדחות התנגדות של צד  
שלישי לפי סעיף 13, רשאי המבקש או הצד  
השלישי, לפי הענין, להגיש, תוך 30 ימים מיום  
קבלת ההודעה על ההחלטה, עתירה לבית משפט  
לעניינים מינהליים; ואולם אם הוצאה לגבי**

תירה לבית המשפט  
ק תש"ס-2000

המידע המבוקש תעודת חסיון לפי סעיף 44 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971, תידון העתירה בפני בית המשפט העליון.

(ב) בדונו בעתירה, למעט בעתירה על דחיית בקשה לפי סעיף 8, רשאי בית המשפט לקבל לידי את כל המידע המבוקש ולעיין בו; בית המשפט רשאי, מהטעמים המנויים בסעיף 9, לשמוע טענות מפי בא-כוח הרשות הציבורית, בדלתיים סגורות וללא נוכחות העותר או בא-כוחו.

(ג) לא יורה בית המשפט על מסירת מידע העלול לפגוע בזכויות צד שלישי, אלא לאחר שנתן לצד השלישי הזדמנות להשמיע טענותיו, בדרך שיקבע.

(ד) 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.

(ה) החליט בית המשפט כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ד), ירשום את הטעמים להחלטתו".

פרופ' זאב סגל בספרו, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תל אביב, תש"ס - 2000), מציין כי "סעיף 17(ד), המפקיד בידי בית המשפט 'מונה עוצמה' להכרעה לזכות לקבל מידע ציבורי לבין זכויות אחרות נוגדות-מידע, הוא ליבו של החוק. נוסח הסעיף נותן בידי בית המשפט המחוזי, ובנסיבות מסוימות גם בידי בית המשפט העליון, כר נרחב לפרשנות שיפוטית. חשיבותה של פרשנות זו בולטת נוכח העובדה שהוראות החוק מבטאות, על-פי לשון, מדיניות מעורבת של גילוי מידע בצד חיסויו... הוראות החוק נותנות, לפי לשון, סמכות רחבה לרשות ציבורית שלא לגלות מידע מטעמים שונים ומגוונים, אך אמורות להתפרש ברוח עקרון חופש המידע" (שם, סעיף 299, עמ' 251).

32. מסקירה קצרה זו (פירוט יתר מופיע בספרו הנ"ל של פרופ' זאב סגל), עולה כי התכלית המרכזית של החוק היא להורות לרשות הציבורית, שהיא הנאמן של בני הציבור, למסור את המידע המצוי בידה, לכל מאן דבעי. הסייגים והחריגים הם בגדר היוצא מן הכלל. הפיקוח השיפוטי על פעילות הרשות על פי החוק, הוא כפול: האחד, פרשנות הסייגים על פי תכלית החוק; השני, סמכות מקורית לקבוע איזון ראוי על פי סעיף 17(ד) לחוק. וראה, במפורט על כך גם בהרצאתו הנ"ל של פרופ' ברק (פיסקה 26 לעיל). ראה גם את דברינו להלן בפיסקה 90 ואילך.

33. מאחר והמשיב ביסס את התנגדותו למסירת הדוחות לעותרת על כך שהם הוכנו על ידי המבקר הפנימי של משרד התחבורה, ולכן זכאים הם לחסות בצל החריגים הקבועים בסעיף 9 לחוק, מן הראוי לבדוק מהו תפקידו של המבקר הפנימי, כיצד הוא מגבש את הדו"ח שמכין, מהי מטרת מסירת הדוחות שעורך, והכל על פי תכליותיו של חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992, שבו נעסוק עתה.

**חוק הביקורת הפנימית - התשנ"ב - 1992**

34. מורגלים אנו לכך כי, מזה כיוכל שנים, בנוסף לשלושת הרשויות של השלטון (רשות מחוקקת, רשות מבצעת ורשות שופטת), מצויה רשות רביעית, שהיא - הרשות המבקרת. זו פועלת באמצעות מבקר המדינה ומשרדו. מעמדו הוסדר תחילה בחוק רגיל, ומאז שנת 1988 משימתו ומינויו מוסדרים בחוק יסוד: מבקר המדינה, ופירוט תפקידיו ותחומי הביקורת וסדריה מופיעים בחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 [נוסח משולב].

35. בצד מבקר המדינה, קיימים גופי ביקורת פנימיים, הן ברשויות המקומיות והן בתוך משרדי הממשלה ובגופים ציבוריים אחרים. מעמדם של האחרונים מוסדר בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992 (להלן - "חוק הביקורת"). וכך מתאר בית המשפט העליון, מפי כב' השופטת א' פרוקצ'יה, את הביקורת הפנימית ותפקידה (בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נו (4), 577, בעמ' 589, מול האותיות ד-ז):

**"בצד ביקורת המדינה התפתחה והתמסדה בעשורים האחרונים הביקורת הפנימית בגופים השונים - פרטיים וציבוריים - שעניינה ביצוע פעולות בדיקה והערכה בלתי תלויה בתוך הארגון עצמו במטרה לבחון את אופן תפקודן של מערכות הניהול שלו. בעוד הביקורת הציבורית החיצונית הוטלה כעניין שבחובה מאז 1958, מכוח חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958, ביקורת הפנימי בסקטור הפרטי נתונה עד היום במידה רבה להחלטת הגופים עצמם. לעומת זאת בשנת 1992 נתקבל חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, המחייב קיומה של ביקורת פנימית בכל גוף ציבורי, כהגדרתו בחוק. תפקיד הביקורת לבדוק אם פעולות הגוף הציבורי ונושאי משרה וממלאי תפקידים בו הינן תקינות מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות (סעיף 4(א)(1) לחוק). אף שמבקר הפנימי משמש אורגן בהנהלת הגוף הציבורי, הוא אמור להפעיל את סמכויות הביקורת באורח עצמאי ובלתי תלוי, וניתנות לו הגנות לצורך כך במילוי תפקידו... שילובה של ביקורת הפנימי כעניין שבחובה בגופים הציבוריים הייתה מהלך רב חשיבות במינהל הציבורי בישראל ביצירת אמצעי פיקוח על תקינות תפקודם של גופים ציבוריים תוך הגברת אמון הציבור בהם ובפעולתם".**

36. סעיף 2 לחוק הביקורת קובע את חובת קיום ביקורת פנימית בכל גוף ציבורי (גוף מבוקר, גוף נתמך, ועוד). התאמתו וכישוריו של המבקר הפנימי הוסדרו בסעיף 3 לחוק הביקורת, ונקבעו בסעיף 8 לאותו חוק הוראות בדבר ייחוד הפעולות של המבקר הפנימי ומניעת ניגוד עניינים בין תפקידו כמבקר פנימי

לתפקידיו האחרים (וראה על נושא זה את פסק דינו של הנשיא ברק העוסק במינויו של המבקר הפנימי של השב"כ, בבג"צ 5682/02 פלוני נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נז(3), 84).

המבקר הפנימי כפוף לשר הממונה או למנכ"ל (סעיף 5 לחוק הביקורת). אותו ממונה הוא זה אשר מאשר את תוכנית העבודה של המבקר הפנימי והוא גם המוסמך להטיל עליו משימות של ביקורת פנימית נוספת, מעבר לתוכנית העבודה השנתית או התקופתית (סעיף 7 לחוק הביקורת).

37. חובת הדיווח של המבקר הפנימי קבועה בסעיף 6 לחוק הביקורת, שזו לשונו:

6" (א) מבקר פנימי יגיש לממונה כאמור בסעיף 5 דין וחשבון על ממצאיו.

(ב) בנוסף על האמור בסעיף קטן (א) יגיש המבקר הפנימי כל דין וחשבון שלו -

(1) במשרד ממשרדי הממשלה שבו אין השר הממונה על המשרד ממונה על המבקר הפנימי לפי סעיף 5(א) - לשר הממונה;

(2) בגוף ציבורי אחר - למנהל הכללי.

(ג) כל דין וחשבון שיגיש מבקר פנימי יהיה בכתב; הוא יכלול בו את מסקנותיו, והוא רשאי לכלול בו את המלצותיו".

38. הדו"ח של המבקר הפנימי, שהוא למעשה פרי עבודתו, הוא מסמך בעל ערך. המחוקק קובע הוראות מדויקות ביחס לחובה לדון בדו"ח ולפעול כתוצאה ממנו. וכך נאמר בסעיף 6א לחוק הביקורת:

6א" (א) הוגש דין וחשבון של המבקר הפנימי כאמור בסעיף 6, תקיים הנהלת הגוף הציבורי דיון בממצאיו תוך 45 ימים מיום הגשתו; העתק מפרוטוקול הדיון יועבר לממונה כמשמעותו בסעיף 5.

(ב) לא פעלה הנהלת הגוף הציבורי כאמור בסעיף קטן (א), רשאי כל חבר מחבריה לפנות לממונה, בכתב, ולדרוש קיום הדיון; היתה דרישה כאמור, יורה הממונה על קיום הדיון תוך 30 ימים מיום קבלת הדרישה".

39. מאחר ואחת מטענות המשיב היא כי מסירת מידע על ידי המבקר הפנימי תפגע בעבודתו, מן הראוי לעיין בחוק הביקורת, ככל שהוא דן במסמכים ובמידע שמגיעים לידי המבקר הפנימי. וכך קובע סעיף 9 לחוק הביקורת:

9" (א) המבקר הפנימי רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע, שברשות הגוף שבו הוא משמש

דיווח

דיון בממצאי  
"ח המבקר  
ק"ק תשנ"ה-1995

מצאת מסמכים  
בלת מידע

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.

(ו) סמכות שהוקנתה בסעיף זה למבקר הפנימי וחובה שהוטלה עליו יחולו גם על עוזריו ועל כל אדם הפועל מטעמו".

40. מהו המעמד המשפטי של דו"ח המבקר הפנימי? על כך יש תשובה בסעיף 10 לחוק הביקורת, אשר קובע לאמור:

10" (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 משמעותי.

(ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידו של המבקר הפנימי לא תשמש ראיה בהליך משפטי, אך תהא כשרה לשמש ראיה בהליך משמעותי".

41. לשלמות התמונה, נזכיר שוב כי פרט למבקר המדינה ולמבקרים הפנימיים של המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים הנתמכים על ידי המדינה, קיים מוסד של מבקר עירייה אשר פועל מכוח סעיף 170 א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (וראה על כך בהרחבה בבג"צ 7805/00, אלוני הנ"ל). בפרק הבא, העוסק בפרסום דוחות הביקורת, נתייחס גם למבקר העירייה.

42. התכלית העולה מחוק הביקורת הפנימית היא זו: לצורך העלאת רמת השירות הציבורי ותיפקודו, קיים בתוך הארגון גוף ביקורת פנימית, האוסף נתונים, מסיק מסקנות וממליץ המלצות לעתיד. כך יכול, מי שעומד בראש הפירמידה של המשרד הממשלתי או הגוף הציבורי, לקבל מידע אובייקטיבי,

מקצועי ומהימן, אשר מסייע לו לשפר את השירות ולהעלות את איכותו ורמתו של המינהל הציבורי.

43. נקודת המוצא של חוק הביקורת הפנימית, נקודת המבט של מנסחיו ותכליתו - הוא המערך הארגוני, אשר בתחומו ובתוכו פועל המבקר הפנימי. חוק הביקורת, מקנה למבקר הפנימי כלים לעבודתו וקובע את מעמדם של המבקר הפנימי בתוך הארגון, כזרוע של ראש הארגון.

### פרסום דו"ח המבקר הפנימי

44. דו"ח מבקר המדינה מפורסם ברבים. דבר זה נקבע בסעיף 12(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, אשר קובע כי "מבקר המדינה יגיש לכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ופרסום אותם ברבים, והכל בדרך ובסייגים שייקבעו בחוק" (וראה לעניין דרך כתיבת הדו"ח ופרסומו את האמור בפרק הרביעי לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 [נוסח משולב]; לענייננו, בפסק דין זה, אין צורך לפרט הוראות אלה).

45. הדו"ח של מבקר העיריה, עובר מספר שלבים מן הנוסח הראשון ועד לנוסח האחרון, כאשר ביני לביני זכאים המבוקרים, ראש העיר וועדת הביקורת, להגיב. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי "לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע לפני הגשתו למועצה, ולא יפרסם מימצא ביקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הוועדה להתיר פרסום כאמור". מכלל לאו אתה שומע הן, דהיינו: בתום המועדים הללו, מותר לפרסם את הדו"ח (ראה: בג"צ אלוני הנ"ל, בעמ' 604, מול האות ה).

46. הטעם המונח ביסוד פרסום דו"ח הביקורת הוסבר על ידי כב' השופטת א' פרוקצ'יה בבג"צ אלוני הנ"ל (שם, בעמ' 605, מול האות א):

"פרסומם בציבור של ממצאי ביקורת המתבצעת בגוף שלטוני הוא עניין חיוני כחלק מזכות הציבור לדעת וכנגזר מזכותו לקבל דין וחשבון על 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. על כן פרסום דוח הביקורת הוא תנאי הכרחי לאמון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו".

47. דברים אלה נאמרו ביחס למבקר הפנימי של עיריית ירושלים (המשיב בבג"צ אלוני הנ"ל), אך לא מצאתי טעם מספיק מדוע אין כוחם יפה גם ביחס למבקר הפנימי של משרד התחבורה (המשיב בתיק שלפנינו).

48. ב"כ המדינה ניסתה לחלק ולהבדיל בין דו"ח מבקר המדינה, שיש לפרסמו, לבין דו"ח מבקר פנימי, שאין לפרסמו, וזאת בשל הנימוק כי מבקר המדינה



הוא עצמאי ובלתי תלוי, לעומת המבקר הפנימי, אשר הוא כלי ניהולי בידי הממונה (ראה סעיף 26 לכתב התשובה).

49. אינני סבור שההבדל בעוצמה של סוג המבקר אוצל על השאלה האם ראוי לפרסם את הדו"ח. ניתן לומר אפילו להיפך: דווקא בגלל שכוחו ועוצמתו של המבקר הפנימי נמוכה מזו של מבקר המדינה, יש לפחות להעצים את כוחו של המבקר הפנימי בכך שדוחותיו יפורסמו. בכל מקרה, אין הצדקה להופכם לחסויים ולמנוע מהציבור את העיון בהם, כאשר זכות העיון נתונה לכל מסמכי השלטון, מכוח חוק חופש המידע.

50. הטענה כי דו"ח מבקר המדינה אינו מציין שמות בעוד שדו"ח ביקורת פנימית מציין שמות, ולכן פרסום דו"ח ביקורת פנימית יפגע במי שמוזכר בו (ראה סעיף 28 לכתב התשובה של המדינה), אין בה ממש. גם כאשר נמסר מידע על פי חוק חופש המידע, ניתן להגביל את מסירתו בכך שעניינים מסוימים לא יפורסמו, ובהם שמות, וזאת מכוח סעיף 11 לחוק חופש המידע (הובא לעיל בפסקה 30). כפי שגם נראה להלן, בפסיקת בתי המשפט מצאנו מספר מקרים בהם הורה בית המשפט למסור את המידע למבקש תוך מחיקת שמות.

51. עיינתי, עיין היטב, בעמדת לשכת המבקרים הפנימיים, אשר עמדתם היא שאין לפרסם את הדו"ח של המבקר הפנימי. השקפתם - מובנת לשיטתם ולתפקידם. הם רואים את עיקר משימתם בשיפור המינהל הציבורי, מתוכו, ועל כן, פרסום דו"ח מבקר פנימי נתפס בעיניהם כ"הוצאת כביסה מלוכלכת החוצה", שלא תניב פרי, בעוד העברת הדו"ח של המבקר הפנימי לראש הארגון, היא זו שעומדת בגולת הכותרת, שכן תביא לשיפור הנהלים והעלאת רמת השירות. כך גם עולה מבין השורות של מכתבו של NEIL COWAN, שתמציתו הובאה לעיל בפסקה 22. מאחר ואין במכתבו הנ"ל של ניל כהן התייחסות לחקיקה העוסקת בזכות הציבור לדעת, וכל מכתבו נכתב מנקודת מבטם של המבקרים הפנימיים, אין הכרח - ואפילו יש ספק אם בכלל ניתן - ליישמו בישראל, בה חל חוק חופש המידע.

52. ראוי להזכיר בהקשר זה של הצגת עמדתה של לשכת המבקרים הפנימיים, כי אין מדובר בעמדה אחידה אלא יש גישות שונות בין המבקרים הפנימיים ביחס לסוגיית פרסום הדו"ח. כפי שעולה גם מתשובת המדינה, במשרד המשטרה פורסמו ממצאי הביקורת של המבקר הפנימי, וזאת על אף שלמשטרה, כמשטרה, יש מעין פטור כללי ממסירת מידע, כפי שהדבר נקבע בסעיף 14(א)(9) לחוק חופש המידע, ככל שהדבר נוגע למערך המודיעין והחקירות של המשטרה. ראוי להזכיר בהקשר זה כי נקבעו יחידות נוספות בתוך המשטרה שגם לגביהם לא חל חוק חופש המידע, ובהם: היחידה ללוחמה בטרור; היחידה למשא ומתן; מערך החבלה (קביעה זו נעשתה על ידי השר על פי סעיף 14(א)(5) לחוק חופש המידע; הודעות אלה פורסמו בקובץ הקנות).

53. יתרה מזו, וועדה שמונתה ליישום המלצות וועדת קוברסקי בתחום שיפור הביקורת בשירותים הציבוריים המליצה, בשנת 1994, כי משרדי הממשלה יאמצו את אותו נוהל של משרד המשטרה, שלפיו מתפרסמים ממצאי הביקורת של מבקר המשרד לאחר הגשתם לשר. וועדה זו ציינה בסיכומיה כי **"פרסום ממצאי הביקורת הוא כלי מרתיע רב עוצמה, והוא עשוי גם לדרבן**

בתוך הארגון את מנהלי היחידות שבוקרו, לפעול לאלתר לתיקון הליקויים". בעקבות זאת, נוסחה ההמלצה של אותה וועדה במילים אלה: "הוועדה סבורה שיש באימוצו של נוהג זה על ידי משרדי הממשלה כדי לקדם התייחסות רצינית ועניינית של ראשי היחידות במשרדי הממשלה לממצאי המבקר ולהמלצותיו" (ראה נספח ג' לכתב התשובה של המשיב). ער אני לכך כי המלצה זו לא יושמה, בין היתר, עקב התנגדות לשכת המבקרים הפנימיים (ראה: סעיף 48 לתשובת המשיב). אך, על כל פנים, יש בה כדי להעיד על כך שקיימת גישה בדבר פרסום דוחות המבקר הפנימי, שקנתה לה מקום ומעמד, עד כדי כך שהיא מופיעה בהמלצת אותה וועדה.

54. לא זו אף זו, העותרת צירפה לתשובתה (נספח 15) הצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית, אשר הוכנה בחודש אב תשס"א (אוגוסט 2001) על ידי צוות של ארבעה מרצים בתוכנית ללימודי התמחות בביקורת ציבורית ופנימית בחוג למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה, שזו האכסניה האקדמאית בה מלמדים את תחום הביקורת הפנימית. על פי אותה הצעה, יתווסף סעיף 6(ד) לחוק הביקורת הפנימית, ובו ייקבע כי שר או יו"ר דירקטוריון רשאי להתיר פרסומו של דו"ח המבקר הפנימי או חלקים ממנו. ראוי להביא את דברי ההסבר של אותם מציעים:

**"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 היתר לגורם בכיר בארגון לפרסם על דעת עצמו ממצאים מתוך דוח 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".**

כדי להבין את המשמעות והמשקל של הצעה זו (שאף היא סותרת את העמדה הרשמית של לשכת המבקרים הפנימיים), אציין כי החתומים על ההצעה הם אלה:

פרופ' אשר פרידברג, מנהל התוכנית ללימודי התמחות וביקורת ציבורית ופנימית, אשר גם פירסם את הספר המרכזי באותו תחום, הביקורת הפנימית בישראל (תשנ"ה), אשר הוזכר כמה פעמים וצוטט בבג"צ אלוני הנ"ל (שם, בעמ' 588, 591-590), ואף המשיב בחר להסתמך על דבריו ולצטטם ולהביאם בנספחים של תשובת המשיב.

המציע השני הוא מר חגי טננבאום ארז, אשר תפקידו הינו, לא פחות ולא יותר מאשר המבקר הפנימי של משרד התחבורה, הוא המשיב שלפנינו. המציע השלישי, ד"ר אלכס איש-שלום, שימש מבקר פנימי במשרד המשטרה, והפעיל את הפרקטיקה של פרסום הדוחות הפנימיים.

המציע הרביעי הוא מר ניסים מזרחי, עמית הוראה בכיר בחוג למדעי המדינה, התוכנית ללימודי התמחות בביקורת ציבורית ופנימית שבאוניברסיטת חיפה.

נציין עוד כי אותה הצעה נשלחה לחבר כנסת, כדי שזו תתקבל בכנסת, וכדברי אותם מציעים, הם מקווים כי "בכך תרים תרומה של ממש לחיזוק מעמדה של הביקורת הפנימית בישראל ולשיפור סדרי המינהל בגופים השונים של ציבור עניין בהם" (ראה מכתב הלוואי להצעה המצוי בנספח 15 לתשובת העותרת).

55. בין אם תתקבל גישה זו או גישה אחרת בין אנשי מקצוע בתחום הביקורת הפנימית, עדיין נקודת המבט של בית המשפט - כנאמן הציבור כולו - רחבה ומקיפה יותר מאשר זו של המבקרים הפנימיים, ועל פיה, מן הראוי כי הדו"ח של המבקר הפנימי יהיה גלוי ומפורסם, כפי שהדין הוא ביחס לדו"ח מבקר המדינה (ראה פסקה 44 לעיל) ודו"ח מבקר העיריה (ראה פסקה 45 לעיל). גם לאחידות הגישה ביחס לפרסום דוחות הביקורת משלושת הסוגים (מבקר מדינה, מבקר עיריה ומבקר פנים), יש חשיבות רבה, וזאת כחלק מן ההרמוניה של השיטה המשפטית.

56. כאשר ניתחנו את חוק הביקורת הפנימית, לבדו, הצבענו על כך כי התכלית העולה מחוק זה הוא הצורך להעלות את רמת השירות הציבורי ותפקודו, וזאת על ידי חיזוק מעמדו של המבקר הפנימי בתוך הארגון. ברם, כאשר חייבים אנו להתבונן בתכלית חוק הביקורת הפנימי במסגרת השיטה הישראלית הכוללת, בה קיים גם חוק חופש המידע, מתחזקת עמדתנו לפיה יש חובה לפרסם את דו"ח המבקר הפנימי, ולכל הפחות, אין מקום לחיסוי, בניגוד לכלל הרחב של חובת הגילוי, המופיע בסעיף 1 לחוק חופש המידע (הובא לעיל בפסקה 27).

57. ואל יקשה הדבר בעיניך, כיצד תכליתו של חוק הביקורת הפנימית שנחקק בשנת 1992, משנה צורה ואופי עקב חקיקת חוק חופש המידע, שנחקק 6 שנים לאחר מכן, בשנת 1998. תשובה לכך מצויה בספרו של פרופ' א' ברק, פרשנות במשפט, כרך שני, פרשנות החקיקה (נבו, ירושלים, תשנ"ג - 1993), בעמ' 347, האומר כי "חקיקה מאוחרת משפיעה על גיבוש תכלית החקיקה בחקיקה הקודמת. במיוחד כך הוא הדבר, אם החקיקה מאוחרת הוסיפה או גרעה מהחקיקה הקודמת. אך גם בלא שינוי בחקיקה הקודמת, יש בעצם קיומה של החקיקה החדשה כדי להשפיע על תכליתה של החקיקה הישנה. תוצאה זו טבעית היא. חקיקה חדשה עשויה ליצור מציאות חדשה. מציאות זו מצידה עשויה להשפיע על הבחירה בין תכליות שונות - אנכיות או אופקיות של החוק הישן". וראה גם את הפסיקה המובאת שם, בעמ' 348-347, הנוקטת גישה פרשנית זו.

58. כאשר נחקק חוק חופש המידע, ובסעיף 14 שבו פורטו הגופים וסוגי המידע שהחוק לא חל עליהם, לא נכלל בהם דו"ח ביקורת של מבקר פנים על פי חוק הביקורת. קשה לראות בכך השמטה מקרית. אם אכן הפרשנות של המחוקק לחוק הביקורת הפנימית משנת 1992 היתה - כטענת המשיב - כי דו"ח מבקר פנים חסוי ואינו ניתן לפרסום, ראוי היה כי המחוקק יכלול את דו"ח הביקורת של מבקר פנים, על פי חוק הביקורת, במסגרת החריגים לחובת מסירת המידע המופיעים בחוק חופש המידע. העדר התייחסות זו, משמשת כלי עזר פרשני נוסף התומך במסקנתנו כי הציבור זכאי לעיין בדו"ח הביקורת הפנימית, מכוח סעיף 1 לחוק חופש המידע.

59. גם במישור אחר - גילויי מסמכים בתחום המשפט האזרחי - דוחות של מבקרים פנימיים, ניתנים לעיון ואינם חסויים. כך, למשל, קבעה הפסיקה כי דו"ח בדיקה פנימי של בית חולים אינו חסוי, ועל בית החולים לגלותו, גם כאשר הוא נתבע על ידי אותו חולה שדו"ח הבדיקה מתייחס אליו (ראה פסק דינו של הנשיא ברק ברע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית "הדסה" עין כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2), 516). הוא הדין ביחס לדו"ח ביקורת פנימי של בנק (ראה: רע"א 6549/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי, פ"ד מט(4), מפי המשנה לנשיא - כתוארו אז - השופט ברק; וכך בפועל פוסקים אנו דבר יום ביומו. ראה, למשל, משי"כ בבר"ע 3377/01 בנק הפועלים בע"מ נ' חזן, במיוחד בפסקה 75).
60. יש מקרים מיוחדים שבהם המחוקק קבע במפורש כי דוחות פנימיים אינם מפורסמים אלא אם כן החליטה על כך הרשות באופן פרטני, על פי שיקולים אינדיבידואלים לכל מקרה ומקרה. כך הוא הדין ביחס לתחקירים שבצבא, כקבוע בסעיף 539א לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו - 1955, כפי שהוסף לחוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 33), תשנ"ח - 1997. וראה על כך במפורט את החלטתי בת.א. (י-ם) 1145/99, גיאעוני נ' מדינת ישראל, פ"מ תשס"ב (1) 154.
61. גם כאשר מדובר במסמכים הקשורים לביקורת, ובאותו מקרה דובר בביקורת המדינה, ואותם מסמכים אינם כשירים לשמש כראיה מכוח חוק מבקר המדינה, עדיין נותרת זכות עיון בהם על פי הדין הכללי, כחלק מזכות העיון הרחבה במסמכי גופים ציבוריים. על כן, הורה בית המשפט למדינה לאפשר לצד התובע אותה, לעיין באותם מסמכים על פי סדרי הדין האזרחי (ראה: רע"א 4999/95 ALBERICI INTERNATIONAL ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד נ(1), 39; וליישום עקרונות אלה בפסיקת בתי המשפט המחוזיים, ראה משי"כ בבש"א 1019/03 אפרופים שיכון ויזום (1991) בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון).
62. בהקשר זה נזכיר כי דו"ח מבקר פנימי אינו כשיר לשמש כראיה בהליך משפטי, אך ניתן לעשות בו שימוש בהליך משמעותי, כקבוע בסעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית (שצוטט לעיל בפסקה 40). בצדק, מציין ב"כ העותרת (סעיף 2.5.6.3 לעמדת העותרת ותשובתה לעמדת המשיב), כי התוצאה מהפעלת סעיף זה, יחד עם קבלת גישת המשיב האוסרת מסירת דו"ח ביקורת פנימית למי שמבקש לעיין בו, על פי חוק חופש המידע, תהיה מוזרה: ניתן יהיה לצטט מהדו"ח של המבקר הפנימי ולעיין בו, כאשר הוא מובא כראיה בהליך משמעותי, אשר הליך בו הוא פומבי, כאשר, בדרך כלל, ייאסר העיון בו. נשאלת השאלה, האם הצגתו של דו"ח הביקורת הפנימית כראיה בהליך משמעותי משנה את אופיו של דו"ח הביקורת הפנימית, ועתה כשר הוא לעיון הציבורי! התשובה שלילית וברורה מאליה.
- מאידך גיסא, קביעת כלל משפטי לפיו דו"ח של מבקר פנימי נכלל במסגרת חוק חופש המידע, תביא ליתר הרמוניה, שהיא גופא מידה פרשנות ראויה, המכונה על ידי פרופ' ברק "הרמוניה נורמטיבית", אשר אם תופעל "תוגשם השאיפה לאחדות נורמטיבית באופן שחלקיה השונים יפעלו תוך התאמה ושלמות, שימנעו ניגודים פנימיים בין הנורמות השונות, ושהמערכת כולה תשיג את המטרות אשר הציבה לעצמה" (א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ראשון, תורת הפרשנות הכללית (נבו, ירושלים, 1992), עמ' 297; וראה גם את הפיסקה המובאת שם, בע"מ' 297-298).

63. עמדתנו כי קיימת חובת גילוי של הדוחות של המבקר הפנימי, נתמכת בשיקול נוסף: מאחר וניתן להטיל על המבקר הפנימי משימות ביקורת ספציפיות (ראה: סעיף 7 לחוק הביקורת; פיסקה 36 לעיל), אם היינו קובעים כי דוחות הביקורת הפנימית חסויים (כטענת המשיב), כי אז יוכל כל שר או מנכ"ל למנוע מסירת מידע לציבור בנושא פלוני, בכך שיטיל על המבקר הפנימי לעסוק באותו נושא. קשה להשלים עם מצב כזה שבו דו"ח הביקורת הפנימית ישמש מעין "עיר מקלט" שבה יוסתרו מעינו של הציבור ממצאים בנושאים חשובים, ובכך תסוכל מטרתו של חוק חופש המידע ותיפגע הדמוקרטיה, זכות הציבור לדעת ועקרונות חופש הביטוי, שהם תכליותיו וטעמיו של חוק חופש המידע (ראה פסקאות 25-26 לעיל). ראוי לצטט את תמצית דבריו של פרופ' ברק, הכתובים בלשון חדה וברורה (ברק, שם (פיסקה 26 לעיל), בעמ' 4:

**"רק מכוחו של מידע על המציאות הסובבת אותנו תוכל האמת להתמודד בשוק הרעיונות עם השקר. כשם שמידע הוא תנאי חיוני לקיומו של שוק פיננסי, כך מידע הוא תנאי הכרחי לקיומו של שוק רעיונות. בלא מידע - אין דעה; בלא דעה - אין ביטוי; בלא ביטוי - אין שכנוע; בלא שכנוע - אין התמודדות; ובאין התמודדות - קיים חשש שהאמת לא תצא לאור".**

(והשווה גם לפסק דין שיצא רק בחודש שעבר מתחת ידו של נשיא בית המשפט העליון, השופט ברק, בדבר חובת רשויות מע"מ למסור את המידע ואת המסמכים שבתיק החקירה לנישום, בהתבססו, בין היתר, על חוק חופש המידע "אשר יש בו כדי לשמש 'מורה דרך' פרשני בסוגיות הנדונות" - רע"א 291/99 ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פיסקה 10, טרם פורסם).

### משפט עברי

64. מצאנו במשפט העברי מקורות לכך כי קיימת חובת ביקורת פנימית, וכי התוצאות של אותה ביקורת מופצות לציבור וזכות לפרסום מלא ורחב.

65. הדוגמא המרכזית אשר משמשת את הכותבים המודרניים - ולפניהם את חכמי ההלכה - לאותה ביקורת פנימית, הוא מנהיג עם ישראל, משה רבנו. וכך מספר לנו המדרש מדוע נכתבה פרשה שלמה (פרשת פקודי), בסיום ספר שמות, העוסקת בדיווח על הביצוע בפועל של בניית המשכן וכליו, אף שקודם לכן בפרשות תרומה ותצוה מפורטים כל הציוויים לבניית המשכן וכליו (מדרש תנחומא, פרשת פקודי, ח):

**" אלה פקודי המשכן, משכן העדות אשר פוקד על פי משה ' (שמות, לח, כא). משנגמרה מלאכת המשכן אמר להם: בואו ואעשה לכם חשבון... ולמה עשה עימהם חשבון, והקדוש ברוך הוא היה מאמינו, שנאמר: ' לא כן עבדי משה בכל ביתי נאמן ' (במדבר,**

יב, ז), ומשה נתן חשבון?! אלא מפני ששמע [משה את] ליצני הדור שהיו משיחין אחריו, שנאמר: 'והיה בצאת משה... יקומו כל העם ונצבו איש פתח אהלו והביטו אחרי משה' (שמות, לג, ח). ומה היו אומרים? היו מסתכלין מאחוריו ואומר אחד לחברו: ראה צוארו! ראה שוקיו! אוכל משלנו, שותה משלנו! וחברו משיבו: ריקה! אדם שנתמנה על מלאכת המשכן, על ככרי כסף ועל ככרי זהב, שאין לו חקר ולא משקל ולא מנין - מה אתה רוצה שלא יהא עשיר? כששמע כן, אמר [משה]: חייכם, משנגמרה מלאכת המשכן, אני נותן להם חשבון. כיון שנגמרה, אמר להם: אלה פקודי המשכן."

וראה על כך גם את דבריה של פרופ' נחמה ליבוביץ, עיונים חדשים בספר שמות (מהדורה רביעית, ירושלים, תשל"ה), עמ' 479 ואילך:

"האדם - צאן מרעיתו של הקב"ה - קטנוני הוא, חשדני הוא, רואה כל גדול בקטנוניותו הוא, מוציא דיבה, משחיר את הזוהר. היש להתחשב בריון? דברי חז"ל באים ללמד שיש לשים לב, לטהר אווירה, לעקור חשדים, למנוע התפשטותם. ועל רקע זה של תלונות תמידיות, של רינונים ושל חשדות הם מסבירים גם את תחילת פרשת פקודי, אותה רשימה של הכנסות והוצאות, אשר לכאורה מקומה בדו"ח המוגש למבקר המדינה ולא בתורה הבאה ללמדנו אורחות חיים."

וראה גם את דברי השופט מנחם רניאל, החובה לתת דין וחשבון, דף פרשת שבוע, פרשת ויקהל-פקודי, תשס"א, גיליון 19 (בהוצאת משרד המשפטים). ואכן, הדיווח הביא בעקבותיו בדיקה מדויקת יותר של השימוש שנעשה בכסף שנאסף. ראה לעניין זה במפורט את הטענות ששם המדרש בפי השר קונטרקוס, אשר ערך חשבון מדויק, לשיטתו, וגילה פערים, ולכן שאל את רבן יוחנן בן זכאי, בסגנון לא כל כך מנומס את השאלה הבאה: "משה רבכם, גנב היה או קוביוסטוס היה או אינו בקיא בחשבונות? נתן מחצה ונטל מחצה ומחצה שלם לא החזיר?!". ועל כך השיב לו יוחנן בן זכאי כי "משה רבינו גזבר נאמן היה ובקיא בחשבונות היה", ובהמשך הסביר לו כי בתקופה ההיא "מנה של קודש כפול היה", ולכן אין כל פערים בין הכסף הנאסף לבין הכסף ששימש לבניית המשכן ואבזריו (ראה: תלמוד בבלי, מסכת בכורות, דף ה, עמ' א; פירושו של ר' שמשון רפאל הירש לספר שמות, פרק לח, פסוקים כד-לא; ובסגנון מודרני למשפטנים, פורט הדבר ברשימתו של עו"ד יעקב פוטשבוצקי, ביקורת הדו"ח של משה, דף פרשת שבוע הנ"ל).

66. פרופ' נחום רקובר, בספרו שלטון החוק בישראל (ירושלים, תשמ"ט - 1989), מביא את הסיפור האמור במסגרת הפרק שכותרתו: "חשיפה לביקורת" (שם, בעמ' 89). בהמשך, אומר הוא (שם, בעמ' 90):

"מכאן למדו בתקופה מאוחרת יותר, שכל מי שנתמנה על כספי ציבור מן הראוי שייתן דין וחשבון על מעשיו.

זה לשון הטור [יורה דעה, סימן רנו, סעיף ד]: ' גבאי צדקה הכשרים אין מדקדקין אחריהם; ומכל מקום, כדי שיהיו נקיים מה' ומישראל, טוב להם שיתנו חשבון'. ועל כך מעיר הב"ח, ר' יואל סירקיש, מנושאי הכלים של הטור: ' זה לא נמצא בפוסקים. אולי למדו ממשה רבינו עליו השלום, שנתן חשבון בנדבת המשכן, כי מי כמוהו נאמן ביתו ונתן חשבון, כדי שיהיה נקי מהשם ומישראל'."

וכך נאמר בערוך השולחן, יורה דעה, סימן רנו, סעיף יב:

"דכדי שיהיו נקיים מה' ומישראל, טוב להם [לגבאי צדקה] ליתן חשבון. ומי לנו גדול ממשה רבינו ונתן חשבון על המשכן, ככתוב בפרשת פקודי'".

67. סעיף 1 א לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, קובע כי מטרת חוק היסוד היא "להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק יסוד זה ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (וראה גם את הנוסח הדומה בסעיף 2 לחוק יסוד: חופש העיסוק).

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.

68. מכאן, שגם על פי המשפט העברי, שיש להפעילו בסוגיה שבפנינו - כמו בכל שאלה משפטית - כחלק מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, הגענו לאותה תוצאה, שהיא: היענות לעותרת וחיוב המשיב למסור לעיונה את דו"חות הביקורת הפנימיים של המבקר הפנימי של משרד התחבורה.

69. מאחר והמשיב העלה טענות פרטניות בדבר קיום חריגים לחובת גילוי זה, על פי סעיפים קטנים של סעיף 9 לחוק חופש המידע (הסעיף במלואו הובא לעיל בפיסקה 28), נעיין עתה בטענות אלה של המשיב, בתגובת העותרת, ונציג את עמדתנו.

#### החריג של סעיף 9 (ב) (1) לחוק חופש המידע

70. הטענה הראשונה, במסגרת חוק חופש המידע, של המשיב, הפוטר אותו מחובת הגילוי של הדו"ח לעותרת, הוא סעיף 9 (ב) (1) לחוק, אשר על פיו "רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע אשר גילוי עולו לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה".

71. לטענת המשיב, ביקורת הפנים אשר תדע מראש כי היא תפורסם, תביא לפגיעה במעמדו של המבקר הפנימי, באופן שיימנע ממנו לקיים את תפקידו (ראה סעיפים 30-35 לכתב התשובה של המשיב).
- העותרת חולקת על כך מכל וכל, ורואה בחופש המידע כערך המתגבר על החשש האמור.
72. מקובלת עליו גישתו של פרופ' זאב סגל כי המבחן לקיומו של החריג המופיע בסעיף 9 (ב) (1) לחוק חופש המידע, הוא זה: **"הראות 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 וודאות גבוהה לשיבוש חמור ורציני תוכל להצדיק אי גילוי"** (סגל, שם, בעמ' 199).
- פרופ' ברק, בהרצאתו על ספרו הנ"ל של סגל (ראה פסקה 26 לעיל), מתייחס למבחן האמור, ועמדתו היא כי **"על רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא וודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע"** (שם, בעמ' 10).
73. בפסיקת בתי המשפט המחוזיים מצאנו גישה דומה, כאשר במקרה אחד מתבסס בית המשפט הן על ספרו של פרופ' סגל והן על הרצאתו של השופט ברק (ראה: ה"פ (ת"א) 200871/98 עמותת ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות, מפי השופט ע' אזר, עמ' 5-6 לא פורסם, הובא כנספח 7 לעמדת העותרת), ובמקרה שני הבסיס היה ספרו של סגל בלבד (ראה: ה"פ (נצרת) 110/00 אנדראוס זוהיר נ' המוסד לביטוח לאומי תק-מח 2001 (3), 122 בפסקה 22, מפי השופט נ' ממן).
74. יישום מבחן זה יביאנו למסקנה כי אין כל חשש, בדרגת וודאות גבוהה, לשיבוש פעולת הרשות הציבורית, אם יפורסם דו"ח הביקורת הפנימית. ראוי לציין כי ב"כ המדינה, עו"ד נחמה ברוק - שקי, מתבססת בעניין זה על מאמר של פרופ' פרידברג (שקטע נרחב מדבריו הובא בסעיף 34 לכתב התשובה), אך זה האחרון דווקא היה בעד פרסום דוחות מבקר פנימיים והיה אחד החתומים על ההצעה לפרסם דוחות אלה (ראה פסקה 54 לעיל).
75. בעיני המשיב, עצם פרסום דו"ח הביקורת הפנימית משמעו הפרת יחסי האמון שבין המבקר הפנימי לממונה עליו (סעיף 36 לכתב התשובה).
- אינני רואה כל פגיעה באמון, אם יהיה ידוע שהדין מחייב את פרסום דו"ח הביקורת הפנימית. כפי שלא נפגע האמון בין ראש העיר למבקר העירייה, כאשר מראש יודעים המבקר והמבוקר כי הדו"ח יפורסם, כך אינני רואה בסיס לחשש של המשיב, כאשר, בכל מקרה, גם אם חשש זה קיים, הרי הוא רחוק, ולבטח אינו עונה למבחן של הודאות הקרובה.
76. הטענה השלישית של המשיב, במסגרת הכותרת של חשש לתפקוד תקין של הרשות הציבורית, היא כי שיתוף הפעולה של העובדים עם המבקר הפנימי ייפגע, שכן אלו יידעו מראש שהדו"ח יפורסם (סעיף 37 לכתב התשובה).
- קשה לי להשלים עם הנחה זו של המשיב. סבור אני כי כל עובד, בחזקת אדם ישר הוא, אשר רוצה בשיפור המערכת המנהלית, ועל כן ישתף פעולה עם כל גורם במערכת, בין אם זו רשות ממונה, מבקר פנים, או מבקר המדינה. מאחר ואין חולק כי בפועל עובדי המדינה במשך יובל שנים משתפים פעולה עם מבקר המדינה ואינם חוששים למסור לו מידע, לא נראה לי החשש של



המשיב פן דווקא למבקר הפנימי לא ימסרו עובדי המדינה את המידע הדרוש לביקורת, ויסכלו בכך את פעולות הביקורת הפנימית. לפיכך, גם טענת הגנה זו - נדחית.

77. טענת המשנה האחרונה, מפי המשיב, במסגרת סעיף 9 (ב) (1) לחוק חופש המידע, היא זו: אם יידע המבקר הפנימי שדוחותיו צפויים להתפרסם, ישפיע הדבר על אופן כתיבת הדו"ח וכך תסוכל מטרתו (סעיף 38 לכתב התשובה). גם טענה זו אינה מקובלת עליי. חזקה על מבקר פנימי כי ינסח את הדו"ח כך שהוא ראוי לפרסום לציבור, כפי שעושים זאת מבקר המדינה והמבקרים של העיריות. אם יש חשש בדבר פרסום שמות, כי אז ניתן שלא לפרסמם, במסגרת הגילוי על פי חוק חופש המידע, כאמור בסעיף 11 לחוק.

78. המסקנה העולה מפרק זה היא כי אין בכוחו החריג האמור בסעיף 9 (ב) (1) לחוק חופש המידע כדי להוות מכשול בפני זכותה של העותרת לעיין בדו"ח המבקר הפנימי של משרד התחבורה, זכות שמקורה בכלל הבסיסי הקבוע בסעיף 1 לחוק חופש המידע.

#### החריג של סעיף 9(ב) (4) לחוק חופש המידע

79. טענה נוספת בפי המשיב היא כי דוחות מבקר הפנים הם בגדר מידע שאין חובה למוסרו, על פי סעיף 9(ב) (4) לחוק חופש המידע, אשר קובע כי את המידע הבא אין חובה למוסרו: **"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"**. לטענת המשיב (סעיפים 50-52 לכתב התשובה), אופיו של מבקר הפנים ודוחותיו הם בגדר דיונים פנימיים, שכן מטרת הסעיף היא להגן על קיומו של דיון פתוח חופשי ומלא בין עובדי הציבור, ואילו גילוי דו"ח המבקר הפנימי, שהוא בגדר מנגנון פנימי של הרשות הציבורית, יסכל את אותה פתיחות ויפגע בתפקידו של מבקר הפנים. וכך מסכמת ב"כ המשיב את טענותיה בעניין זה: **"ההגנה על קיומה של ביקורת פנימית היא יעילה ואמיצה, היא חיונית, ומעוגנת גם בסעיף 9(ב) (4) לחוק"**.

העותרת חולקת על גישה זו וסבורה כי גם במקרה זה זכות הציבור לדעת וחובת הרשות לפעול על פי חוק חופש המידע, מתגברת על אותו חריג.

80. גם לעניין זה ניתן למצוא תשובה, ראשונית, בדעתו של פרופ' זאב סגל. כאשר הוא מתייחס לשאלה כיצד לפרש את סעיף 9(ב) (4) לחוק חופש המידע, הוא בוחר בדרך הבאה, שנראית לי (סגל, שם, בעמ' 202):

**"סעיף 9(ב) (4) מתייחס, כאמור, למכלול רחב של מידע פנימי שהרשות הציבורית רשאית שלא לגלותו. עם זאת, צריכה רשות להפעיל את סמכותה בסבירות ובמיידיות, תוך התחשבות בזכות הציבור לדעת, שהיא 'זכות המסגרת' לחוק בכללותו. הסעיף עצמו משקף, לעיתים ניסיון למצוא 'שביל זהב' בין שקיפות לגילוי. כך הסמכות לחיסוי מידע חלה על 'דברים שנאמרו במסגרת התחקיר הפנימי'. מניסוח זה עולה ברור**

שאינן 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".

81. על פי מבחן זה, שאומץ בפסיקה, בעיקרו, מצאנו לפחות שלושה מקרים שבהם בית המשפט המחוזי בירושלים התיר גילוי גם של מידע אשר המשיב טען כי הוא בגדר התייעצויות פנימיות. נעיון, קמעא, בפסקי דין אלה.

82. המקרה הראשון הוא פסק דינה של סגן הנשיא, כב' השופטת מוסיה ארד בעת"מ 295/01 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות. באותה פרשה נענתה בקשת העותרת והמשיב חויב לגלות את הדיונים הפנימיים של הועדה הציבורית הקובעת את סל התרופות. בית המשפט מסביר באותו פסק דין את חשיבות המידע לציבור וכי אין במסירת דו"ח על הדיונים הפנימיים כדי לפגוע בזכות הציבור לדעת. גם החשש שהעלו המשיבים בפרשה האמורה בדבר הנזקים העלולים להיגרם כתוצאה מחשיפת המידע, כונו על ידי בית המשפט בביטוי "נזקים אלה היו בעיקרן ספקולטיביות". בית המשפט הוסיף וציין כי: "אפילו עלולה מסירת המידע לפגוע במידה זו או אחרת בנכונות חברי הועדה להציג בחופשיות את דעתם, בעניין שלפנינו גובר האינטרס הציבורי בגילוי המידע והוא עדיף על הטעמים שהביאו להחלטת המשיבים לדחיית הבקשה".

אין ספק בעיני, שאם קבע בית המשפט כי במקרה של ועדה ציבורית העוסקת בקביעת סל התרופות, זכות הציבור לדעת מתגברת על השיקול של ניהול דיונים פנימיים בתוך הרשות הציבורית, לא פחות מכך זכאי הציבור לדעת מהם תוצאות אותו דו"ח פנימי של מבקר הפנימי של משרד התחבורה בדבר תאונות אוויריות, נושא היכול להשפיע על כל אחד ואחד מאיתנו.

83. באחרונה ניתנו על ידי בית המשפט המחוזי בירושלים שני פסקי דין נוספים בסוגיית חופש המידע, אשר הובאו על ידי העותרת, וב"כ המשיב לא התייחסה אליהם, על אף שניתנה לה הזדמנות לכך.

במקרה הראשון, קבעה כב' השופטת יהודית צור בעת"מ 717/02, רגב נ' יד ושם רשות הזכרון לשואה ולגבורה (לא פורסם) כי העותרים זכאים לעיין במסמכים הפנימיים ובפרוטוקולים של הועדות השונות העוסקות בקביעה מיהו "חסיד אומות העולם". בית המשפט הסביר כי יש חשיבות ציבורית להחלטות אלה, ולכן זכות הציבור לדעת מה היו השיקולים של חברי אותם ועדות.

84. במקרה אחר - עת"מ 924/02, הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' המועצה להשכלה גבוהה, קבע כב' השופט בעז אוקון כי העותרת זכאית לעיין בפרוטוקולים של

הועדות השונות של המועצה להשכלה גבוהה, שכן מדובר בגוף הקובע את דרך חלוקת תקציב של מגזר חשוב - אוניברסיטאות ומוסדות להשכלה גבוהה אחרים בישראל.

85. בשלושת המקרים היתה התייחסות לסוגיית פרסום השמות של הדוברים באותו פורום. השופט ארד בפרשת הועדה הציבורית בדבר סל התרופות (עת"מ 295/01; פיסקה 82 לעיל) קבעה ששמות הדוברים יימחקו ככל שמדובר בפרוטוקולים בעבר, אך לגבי העתיד, השמות לא יימחקו. השופט צור בעניין הועדות ביד ושם (פיסקה 83 לעיל) קבעה כי חובת חברי הועדה, כנאמני הציבור, היא להביע את עמדתם, ועל כן, שמותיהם לא יימחקו. דרך ביניים נקט השופט אוקון בפרשת המועצה להשכלה גבוהה (פיסקה 84 לעיל), כאשר הורה למשיבות לגלות את כל החומר, אך איפשר למשיבות לפנות לבית המשפט לבקש להשמיט שמות של דוברים מסוימים, תוך מתן הסבר מדוע יש לעשות כן. כפי שנראה להלן (פיסקה 107), אנהג בדרך זו.

86. סבור אני כי שלושת פסקי הדין האמורים משקפים את הדרך הנאותה והראויה. אם גוף שכל עיסוקו הוא גיבוש המלצות פנימיות בתוך הרשות השלטונית, חייב על פי חוק חופש המידע למסור את תוכן דיוניו, ולעיתים גם את שמות הדוברים, כי אז בקל וחומר יש לעשות כן ביחס לדו"ח של מבקר פנים.

87. אכן, יש מקרים בהם באופן ברור וחד משמעי מטרת הדיונים הפנימיים היא להתכונן להליך משפטי או לצורך הצגת עמדה כלפי חוץ, ולכן במסגרת ההתייעצות הראשונית יש לשמור את הדברים בסוד, כדי שהרשות תוכל לתכנן צעדיה, ואף זאת לטובת הציבור. במקרה כזה, מוצדקת הגישה של החיסיון מכוח סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, כפי שהדבר בא לידי ביטוי עוד בעמדת בית המשפט העליון בפסק דין שניתן בפרשת אלבריש (ראה פיסקה 61 לעיל), עוד לפני שנחקק חוק חופש המידע. אך לדברים יש משקל ומשמעות גם כיום, לאחר חקיקת חוק חופש המידע, שכן מדובר בעניין שבו הערך החשוב של התייעצות לצורך דיון משפטי מתגבר על חוק חופש המידע.

88. ברם, כאשר מדובר בהתייעצות פנימית, כללית, ללא הכנה להליך משפטי, מן ראוי כי הרשות תפעל על פי הדברים הבאים שכתב פרופ' סגל ( שם, בעמ' 208):

**"גילוי מידע פנימי, מהווה, לא אחת תנאי-בלעדי-אין לבקרה ממשית ומושכלת על פעולת הרשויות ולמניעת פעולות המנוגדות לסדרי מינהל תקין, המפירות את חובת הנאמנות של נושאי תפקידים ציבוריים כלפי הציבור. הכרה בחשיבות חשיפת מידע ציבורי להשבחת פעולות הרשויות ולמניעת שחיתות, חייבת לעמוד בבסיס גישה שיפוטית שלא תמהר להכיר בסבירות החלטתה של רשות ציבורית שלא לגלות מידע. הטיעון בדבר היות המידע בעל אופי 'פנימי' המתבסס על הצורך בחופש הבעת העמדה בדיוניה הפנימיים של הרשות, יכול לחסות על טעמים שדבר אין להם עם האינטרס הציבורי. שקיפות פעולת הרשויות הציבוריות היא, בעיקרו של דבר, מחסום**

**בעל חשיבות חיונית למניעת השחתתו של הכוח  
הציבורי".**

89. מכאן שגם קו הגנה זה של המשיב, לפיו רשאי הוא שלא לגלות את הדוחות הפנימיים של המבקר הפנימי מכוח סעיף 9(ב)4 לחוק חופש המידע, אינו עומד לו. לפיכך, הגעתי למסקנה כי אף בנקודה זו צודקת העותרת.

**הסמכות לפי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע**

90. גם אם טעיתי בכל אשר אמרתי עד כה, עדיין, חייב אני, על פי הוראות סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, לבחון האם בית משפט, "רשאי להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו, בתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, בלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין".

91. בית המשפט, בפועלו על פי סעיף 17(ד) לחוק הנ"ל, פועל כמעין רשות ציבורית, בסמכות מקורית, ולא רק כערכאה המפעילה ביקורת שיפוטית על החלטות הרשות. בעניין זה, המחוקק העניק לבית המשפט ולא רק לרשות הציבורית את הזכות והחובה לאזן בין האינטרסים השונים (ראה גם פסקה 32 לעיל). במסגרת נוסחת האיזון, קבע המחוקק כי בית המשפט עצמו יכול לקבוע כי כאשר העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה; גם אם למשיב עומדת אחת מהטענות האמורות בסעיף 9 לחוק, רשאי בית המשפט להורות על הגילוי.

92. לאור דבריי לעיל ולאור שיקולים שהוצגו בהרחבה בפסק דין זה, נראה לי כי גם אם הייתי מקבל את אחת הטענות הפרטניות של המשיב בדבר תחולתם של סעיף 9(ב)1 או סעיף 9(ב)4 לחוק חופש המידע, גם אז מכוח סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע הייתי קובע כי העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה.

כבר חזרתי ואמרתי כי, בעיני, ביקורת ראויה לפרסום, וזה חלק ניכר מכוחה ועוצמתה. לא מצאתי בסיס להבדיל בין ביקורת של מבקר המדינה המתפרסמת בספרים מסודרים מדי שנה או בביקורת של מבקר העיריה, אשר אף היא מפורסמת (ראה: בג"צ אלוני הנ"ל), לבין ביקורת של מבקר פנימי, שלדעת המשיב ראויה להיות חסויה. לדעתי, גם מקומה של ביקורתו של מבקר הפנים הוא חשיפה לעין השמש.

93. סעיף 17(ד) סיפא לחוק חופש המידע קובע כי בית המשפט מוגבל, בנוסף לאיזון האמור, בתנאי האמור בסיפא של אותו סעיף - "ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין". המשיב טוען כי סעיף 9(ה) לחוק הביקורת הפנימית (הובא לעיל בפסקה 39), אוסר על גילוי המידע (גם הממונה על חופש המידע במשרד התחבורה טען טענה זו במכתבו לעותרת - ראה פסקה 12 לעיל - אם כי שם כתב בטעות כי הסעיף הוא 9(ח), במקום 9(ה)).

אינני סבור כך. אומנם סעיף 9(ה) לחוק הביקורת קובע כי המבקר חייב לשמור בסוד כל מסמך שהגיע אליו עקב תפקידו, אך בהמשך אותו סעיף, בסופו, מופיע החריג - "זולת אם הגילוי נחוץ למילוי תפקידו כנדרש בחוק או אם הגילוי נדרש על פי כל דין". מאחר והגענו למסקנה כי על פי חוק חופש המידע לא רק שמבקר הפנים רשאי אלא אף חייב לגלות את אותו דו"ח פנימי שהכין, כי אז מכוח סעיף 9(ה) סיפא לחוק הביקורת, חובה עליו

לגלות את הדו"ח, ולא יוכל לטעון לחיסיון מכוח סעיף 9(ה) רישא לאותו חוק. מכאן, כי גם אותה מיגבלה, המופיעה בסעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, מפנה אותנו, מבחינה פרשנית לסעיף 9(ה) לחוק הביקורת, ואז מגיעים אנו לאותה תוצאה, דהיינו: קיימת חובת גילוי דוחות ביקורת פנימית, ועל פי האיזון האמור בסעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, כפי שהסברתי לעיל, האינטרס הציבורי לגלות את הדו"ח הפנימי מתגבר על אינטרסים אחרים.

94. מסקנתי זו כי מכוח סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, רשאי - ואליבא דאמת חייב - בית המשפט להורות על מתן המידע הכלול בדו"ח הביקורת, לעותרת, מסקנה זו חלה ביחס לכל דו"ח של מבקר פנימי, הפועל על פי חוק הביקורת. במקרה שלפנינו, יש טעם נוסף להפעלת סמכות בית המשפט על פי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע. כזכור, עוסק הדו"ח של המבקר הפנימי במחלקה לתאונות ותקריות לכלי טיס, אשר מטרתה, על פי הקבוע בתקנות הוא ליתן המלצות לשיפור רמת בטיחות הטיסה ומניעת תאונות ותקריות בעתיד (ראה נוסח תקנה 2 לתקנות הטיס שהובאה לעיל בפיסקה 4). סעיף 10 לחוק חופש המידע קובע כי אחד משיקולי הרשות הציבורית הוא האם יש עניין ציבורי בגילוי המידע מטעמים של בטיחות הציבור (ראה: הנוסח המלא של הסעיף כפי שהובא לעיל בפיסקה 29). 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. אם המשיב לא שקל שיקול כזה, בעוצמה הדרושה, רשאי לעשות כן בית המשפט על פי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, ולהורות על גילוי המידע, דהיינו: קבלת העתירה.

### פסיקה רלוונטית

95. לאחר דיון בעקרונות שתוארו לעיל וליבון טענות העותרת והמשיב, מן הראוי להפנות את תשומת הלב לכך שנושא דומה עלה בפני בית המשפט המחוזי בנצרת (כבי' השופט נ' ממון) בה"פ (נצרת) 11/00, אנדריוס זוהיר נ' המוסד לביטוח לאומי, (תק-תק) מח, 2001(3), 1122. באותה פרשה נידונה השאלה האם זכאי העותר, עורך עיתון, לקבל לעיונו דו"ח ביקורת פנימית שנערך במוסד ביטוח לאומי בסניף נצרת. בפסק דין ארוך ומנומק קובע בית המשפטי, במסגרת האיזונים הרלבנטיים ולאחר שנתן משקל רב לזכות הציבור לדעת, כי העתירה מתקבלת, בכך שרוב הדוחות המוזכרים באותו פסק דין יפורסמו ויימסרו לעותר, וכי ביחס לדוחות אחרים, יימחקו שמות של מעורבים (מבוטחים, רופאים, עדים ומעבידים), אך לא יושמטו שמות שלושת העובדים המעורבים. וביחס לקרוביהם, אשר נקבע באותם דוחות ביקורת כי הם זכו להעדפה על ידי אותם עובדים, יוזכרו אותם קרובים על פי דרגה ראשונה או דרגה שנייה של קירבה, בלי הזכרת שמם. כמו כן, לא יוזכרו שמותיהם של מוסרי המידע. גם המלצות המשיב שם, יישארו בעינם ולא יושמטו, וימסרו לעותר דשם. העותרת לפנינו, ביקשה כי בית משפט זה יפעל בדרך דומה.

96. ב"כ המשיב טענה (סעיף 67 לכתב התשובה) כי אין מקום להתבסס על פסק דין זה, מכמה טעמים. אתייחס לטעמים אלה עתה, יחד עם תגובתי אליהם. תחילה, טוענת ב"כ המשיב כי פסק דין זה אינו בבחינת תקדים המחייב את בית משפט זה, שכן ניתן על ידי בית המשפט המחוזי.

אכן, בעיקרון צודקת ב"כ המשיב כי אין הלכת תקדים מחייב בין בתי המשפט המחוזיים, בינם לבין עצמם. אך יש לזכור כי חלק מהתרבות האנושית הינה צירוף ידע שנכתב על ידי אנשים שונים. העובדה שכב' השופט ממך יושב בבית המשפט המחוזי בנצרת אינה גורעת מתוקף דבריו. אומנם מבחינה נורמטיבית בית משפט מחוזי בעיר אחת או אפילו באותה עיר איננו כפוף לבית משפט מחוזי אחר, אך דברים שנכתבו תוך הפעלת שיקול דעת ומאמץ אינטלקטואלי, אינם ראויים למחיקה, כלא היו. כל מהות ההליך השיפוטי והפסיקה מבוססת על כך שפסקי דין מפורסמים - וכיום בשפע רב יותר עקב השימוש במחשבים ובמאגרי מידע כמו: תקדין, דינים, פדאור - ולכן יהיה זה ביזבוז זמן ועצימת עיניים שלא להתייחס לפסיקה קיימת. לפיכך, קראתי בעיון את פסק דינו של השופט ממך, וקיבלתי, בעיקרו, את גישתו, שחלקה באה לידי ביטוי בפסק דיני, אם כי בדגשים אחרים ואולי בנקודת מבט קמעא שונה. התוצאה, כפי שנקבעה שם, מקובלת עלי, והיא זהה, פחות או יותר, לתוצאה שתינתן בסיום פסק דין זה.

97. הנימוק השני המופיע בדברי ב"כ המשיב הוא כי באותה פרשה טרם הסתיימה בדיקת פרטנית והסקת המסקנות, ולכן הגשת העתירה דשם היא זו שהביאה את המשיב שם לעריכת בדק בית, בעוד שבמקרה שלפנינו, לטענת המשיב, פעל משרד התחבורה בעקבות הדוחות עוד טרם הוגשה העתירה.

אינני סבור כי הבדל זה, גם אם הוא קיים, יש לו משמעות לצורך הכרעה בסוגיית הפרסום, על פי חוק חופש המידע. העובדה שגוף מסוים קיבל את דו"ח הביקורת הפנימי ופעל על פיו, או שלא פעל על פיו, אינה גורעת מזכות הציבור לעיין באותו דו"ח. מובן מאליי שאם נכתב מאמר בעיתון או מופיעה תוכנית בטלוויזיה, ראוי כי אותו עיתונאי ימסור לציבור לא רק את האמור בדו"ח הביקורת הפנימית אלא גם האם הגוף המבוקר פעל על פיו ושיפר את המינהל הציבורי. אך אין בין חובת העיתונאי לדווח דיווח מלא לבין זכות העיון בדו"ח הביקורת הפנימית ולא כלום. אלה שתי מערכות נפרדות, שעל כל אחת חלה מערכת דינים נפרדת: הראשונה, העוסקת בזכות העיון, חוסה במסגרת חוק חופש המידע, וזה נשוא המשפט שלפנינו, בעוד המערכת השנייה עוסקת בדיני העיתונאות ודיני לשון הרע וזכות התגובה של מי שנכתב עליו המאמר או מי שעלול להיפגע מתוכן המאמר.

98. יש לזכור כי המשיב בפרשת אנדריוס זוהיר הנ"ל, לא הגיש ערעור לבית המשפט העליון (לפחות לא נמסר לי על כך). לפיכך, מן הראוי היה כי המינהל הציבורי יפעל על פי פסק דין זה מנצרת, ולמצער, לא היה מקום לחשות ולהמתין שהמשיב יעלה טענות ביחס לפרשה זו, ורק להגיב על כך בתשובה. לכך יש משמעות לעניין חיוב הוצאות ושכר טרחת עו"ד, נושא שנדון בו עתה.

### הוצאות ושכר טרחת עו"ד

99. מדיניות שיפוטית ראויה היא לחייב את הצד שהפסיד במשפט לשלם לצד הזוכה את מלוא הוצאותיו ושכר טרחת עורך דינו, לבל יצא, בסופו של יום, מקופח כלכלית, גם אם זכה בתיק לגופו (ראה מש"כ בעת"מ 604/02 (י-ם) יעדים תיור בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד החינוך, מרכז ההסברה, פ"מ, מינהליים, תשס"ב, 495, בעמ' 527-525).

100. לתוצאה מדוייקת כזו ניתן להגיע אם ב"כ העותרת היה מודיע מראש מהו שכר הטרחה שהוסכם בינו לבין העותרת, כפי שהמליץ נשיא בית המשפט העליון (ראה הודעת הנוהל שפורסמה בפ"ד נא(1), 1). דא עקא, מידע כזה לא נמסר לי, ולכן אפסוק שכר טרחת עו"ד על פי הערכה כללית, בהתחשב במאמץ שהושקע על ידי העותרת ובהתנהגות המשיב, אשר לא פעל על פי פרשת אנדריוס זוהר הנ"ל.
101. כמו כן אתחשב בכך שאף בהצעת החוק נאמר כי **"קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהם ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהם עבור הציבור ומטעמו"** (הובא לעיל בפסקה 25). חיוב שכר טרחה הולם יהווה מורה דרך נוסף למינהל לפעול על פי חוק חופש המידע.
102. יש לזכור כי העתירה התייחסה - במקורה - לשלושה מסמכים, אשר אחד מהם נמסר לעותרת בעקבות הדיון הראשוני (ראה פסקה 16 לעיל). גם לכך יש משקל בקביעת גובה שכר הטרחה.
103. אשר להוצאות - העותרת זכאית לקבלם חזרה, כמו בכל תיק שבו זוכה מי שפונה (תובע או עותר) לבית המשפט.

### סיום

104. העתירה - מתקבלת.
105. המשיב ימסור לעותרת את הדו"ח של מבקר הפנים העוסק במחלקת חקירות תאונות ותקריות אויר, מהטעמים שפורטו לעיל.
106. המשיב ימסור לעותרת את הדו"ח הנוגע לאגף היחסים הבינלאומיים במינהל התעופה האזרחית. לעניין מסמך זה, הטעם היחיד להתנגדות המשיב היה כי לדעת המשיב דו"ח זה אינו קשור לתאונות אויריות ולכן העותרת אינה זקוקה לו. ברור, על פני הדברים, כי שיקול זה אינו מן השיקולים שרשאי המשיב לשקול, וכל עוד אין מניעה על פי חוק חופש המידע למסור את הדו"ח לעותרת - וכל מניעה כזו לא הוצגה - חייב המשיב למסור לעותרת, וכך אני מורה.
107. אם לדעת המשיב, יש בדוחות שעליו למסור לעותרת על פי האמור בפסקאות 105 ו-106 לעיל, שמות של מי שעלול להיפגע, כי אז ימסור המשיב את הדוחות לעותרת תוך 10 הימים האמורים עם השמטת השמות או מחיקתם, ובמקביל יגיש המשיב בקשה לבית המשפט למחיקת אותם שמות, תוך מתן הנמקה ביחס לכל שם ושם (ויצרף את הדו"ח המתאים לבקשה). ב"כ העותרת יגיב על הבקשה תוך 15 יום, ואז אחליט האם יש מקום לדיון נוסף או שאתן החלטה על בסיס הבקשה והתשובה. למותר לציין כי אם יגיעו ב"כ הצדדים להבנות ביניהם, על פי העקרונות של פסק דין זה - כן ייטב.

108. אני מחייב את המשיב לשלם לעותרת את ההוצאות (אגרות) ששילמה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום ששילמה אותם בגזברות בית המשפט ועד ליום התשלום בפועל.

109. אני מחייב את המשיב לשלם לעותרת שכר טרחת עו"ד בסך של 20,000 ש"ח (עשרים אלף שקלים חדשים), בתוספת מע"מ כדין ובצירוף הפרשי הצמדה וריבית מיום פסק דין זה ועד ליום התשלום בפועל.

110. המזכירות תשלח העתק פסק דין זה לב"כ הצדדים וכן ללשכת המבקרים הפנימיים.

**ניתנה היום כ"ט באייר, תשס"ד (20 במאי 2004) בהעדר הצדדים.**

---

**משה דרורי, שופט**

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה