



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

בפני כבוד השופטת נאוה בן אור

העותרים
1. התנועה לחופש המידע
2. תומר אביטל
על ידי ב"כ עו"ד רחלי אדרי

נגד

המשיבה
כנסת ישראל
על ידי ב"כ עו"ד ד"ר גור בליי

פסק דין

העתירה

עניינה של העתירה בבקשת העותרים לקבל לידיהם מידע על בעלי היתר כניסה לכנסת.

1. פרטי המידע שהתבקשו מלכתחילה הם אלה:

- א. בעלי היתר כניסה קבוע לכנסת, לרבות תאריך הנפקת ההיתר ומועד פקיעתו ולרבות שם האדם שהמליץ על מתן ההיתר (למעט רשימת העוזרים הפרלמנטריים, עוזרי השרים, עובדי כנסת קבועים ועובדי משרדי הממשלה המקבלים אישור כניסה קבוע מתוקף תפקידם) והכל החל מ- 1.1.2013 ועד למועד מסירת המידע בפועל;
- ב. בעלי היתר כניסה עם רכב לכנסת;
- ג. יחידים או גופים שנשלל מהם היתר הכניסה הקבוע, לרבות תאריך שלילת האישור, החל מ- 1.1.2013 ועד למועד מסירת המידע בפועל;
- ד. אישורי כניסה חד יומיים שהוצאו לבקשת חברי כנסת, בפילוח לפי חברי כנסת. גם זאת החל מ- 1.1.2013 ועד למועד מסירת המידע בפועל.

העתירה הוגשה לאחר שבקשה שהגישו העותרים לכנסת נדחתה (למעט המידע שהתבקש בסעיף ג לעיל). הודעה על כך נמסרה להם בשני מכתבים. תחילה, במכתב מ- 2.9.2015, הסביר הממונה על יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: **החוק**), כי על פי חוות דעתו של



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

קצין הכנסת, מסירתן של שתי הרשימות שבסעיפים א ו-ב לעיל מעלה חשש לפגיעה בביטחון הכנסת ובבאיה. במכתב נוסף, מ- 22.10.2015, הודיע הממונה כי הכנסת מוכנה למסור את הרשימה שבסעיף ג לעיל אולם היא מסרבת למסור את הרשימה שבסעיף ד לעיל, מן הטעם שתהיה בכך משום פגיעה בפרטיות חברי הכנסת עצמם כמו גם של המוזמנים לשכותיהם, ומן הטעם שתהיה בכך משום פגיעה בתפקודם של חברי הכנסת, הנהנים מחסינות ומחופש פעולה בכל הנוגע למילוי תפקידם.

2. העתירה הוגשה על ידי שניים: התנועה לחופש המידע ומר תומר אביטל. התנועה לחופש המידע מציגה עצמה כעמותה רשומה, א-פוליטית, הפועלת למען ערכים של שקיפות ודמוקרטיה ובין מטרותיה העיקריות הגשמות תכליותיו של החוק. מר אביטל הינו עיתונאי עצמאי המסקר את ענייני הכנסת בכלי תקשורת שונים. היה ברשותו היתר כניסה קבוע, אולם ההיתר בוטל, לטענתו ללא הסבר. כעולה מן התגובה המקדמית מטעם הכנסת, הוסבר למר אביטל כי ההיתר שהיה בידו בוטל משום שאינו משמש עוד כתב פרלמנטרי של כלי תקשורת כלשהו. משכך, ולנוכח המגמה לצמצם את בעלי ההיתרים הקבועים, בוטל גם ההיתר שלו.

בדיון מקדמי בעתירה, שהתקיים ב- 30.12.2015, ויתרו העותרים על דרישתם לקבל מידע על אישורי כניסה חד יומיים, לאחר ששמעו את הערות בית המשפט לפיהן עמדת הכנסת בעניין זה נראית נכוחה. מאחר שמלכתחילה הודיעה הכנסת כי תמסור לעיונם של העותרים את רשימת אלה שהיתר הכניסה הקבוע שהיה בידם נשלל, נותרה לביורר, בסיום אותו דיון, דרישת העותרים לקבל את רשימת בעלי היתרי הכניסה הקבועים לכנסת ואת רשימת בעלי היתר כניסה עם רכב למשכן הכנסת.

בסיום הדיון המקדמי הוריתי לכנסת להגיש כתב תשובה בהתייחס לרשימות אלה.

3. בכתב התשובה הודיעה הכנסת, כפי שגם הודיעה על כך בתגובתה המקדמית ובשיחות בעל פה שקיימה עם העותרים, כי אין לה התנגדות לאפשר לעותרים לעיין בכל המידע המבוקש ואף למסור להם פילוח של בעלי היתרי הכניסה לפי השתייכותם המקצועית. עם זאת חזרה על עמדתה לפיה אין למסור לעותרים את רשימת בעלי היתרי הכניסה הקבועים משום שמסירתה עלולה לפגוע בביטחון משכן הכנסת ובבאיו, בכללם אישים מאובטחים רבים.

במהלך הדיון שהתקיים ב- 7.2.2016, הודיעה ב"כ העותרים כי היא נכונה לוותר על רשימת בעלי ההיתר הכולל גם אישור כניסה עם רכב (סעיף ב לעיל). לא הושגה הסכמה בין הצדדים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

לעניין מסירת רשימת בעלי היתרי הכניסה הקבועים, ומשכך הודעתי כי יינתן פסק דין על יסוד טענות הצדדים.

4. במחשבה שנייה, מצאתי כי בטרם ייכתב פסק דין, נכון יהיה להורות כי העותרים יעיינו ברשימה נשוא העתירה וכי תועבר להם רשימת בעלי היתרי הכניסה הקבועים בפילוח לפי קבוצות (כפי שהכנסת הודיעה מלכתחילה כי היא מוכנה לעשות); לאחר מכן יתקיים דיון במסגרתו ילובנו המחלוקות שייוותרו, ככל שייוותרו, וכי לדיון יתייצב קצין הכנסת על מנת שניתן יהיה לקבל ממנו הסברים, במידת הצורך, במסגרת סעיף 17(ב) לחוק.

דיון זה התקיים ב- 23.3.2016. במהלך הדיון התברר כי מתוך למעלה מ- 5000 בעלי היתר קבוע, מבקשים העותרים לקבל לידיהם את רשימת בעלי היתרי הכניסה בקטגוריות הבאות בלבד: אלה המשתייכים לארגונים ייצוגיים ומלכ"רים; אלה המוזמנים תדיר לוועדות; מוזמני יו"ר הכנסת ומנכ"ל הכנסת; עובדי סיעות (להבדיל מעובדי הכנסת); עיתונאים וצוותי תקשורת; ושדלנים (לוביסטים). המדובר בכמה מאות בעלי היתרים. כמו כן מבקשים העותרים שככל שברשימת ראשי הרשויות, המקבלים כולם היתרי כניסה קבועים, מצויים אנשים שאינם כאלה, יימסרו שמות אלה לעיונם. גם בכל הנוגע לרשימת המוזמנים לדובר הכנסת, שעל פי הנטען אין המדובר בעיתונאים אלא בספקים למיניהם, הודיעו העותרים כי אין הם מעוניינים בשמותיהם אלא אם יש ביניהם עיתונאים ואנשי תקשורת שאינם כלולים ברשימה לפי קטגוריה זו.

במהלך הדיון הסביר קצין הכנסת את הסתייגותו, בשל שיקולי בטחון, ממסירת הרשימה המבוקשת לידי העותרים. דבריו נשמעו בדלתיים סגורות, אם כי בנוכחות העותרים (ראו סעיף 17(ב) לחוק). לפיכך אתייחס אליהם בהמשך, אך בקווים כלליים.

עד כאן תיאור הליך בירורה של העתירה. נפנה עתה לטענות הצדדים ולהכרעה בהן.

עיקר טענות העותרים

5. העותרים עומדים בעתירתם על תכליותיו של החוק, ובכללן התכלית לקדם את הדמוקרטיה בישראל ולהגביר את הפיקוח והבקרה על הרשות הציבורית. לטענתם, המדובר במידע שיש אינטרס ציבורי רב בחשיפתו. שקיפות רשימת מקבלי ההיתר הקבוע תאפשר בקרה ציבורית על ההחלטות המתקבלות בהקשר זה ותוודא כי תהליך הענקת היתרי הכניסה,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

שיש עמו הענקת טובת הנאה שלטונית בעלת ערך, מתנהל באופן שוויוני, על פי קריטריונים ברורים, ללא העדפה אסורה, בלא לחצים פוליטיים ובלא הענקת טובות הנאה בתמורה לכך.

6. לטענת העותרים, אין לקבל את עמדתה של הכנסת וליתן משקל מכריע לשיקולים הביטחוניים עליהם עמד קצין הכנסת, בראש ובראשונה משום שבקשה דומה שהוגשה על ידי העותרת ועל ידי העיתונאי עמית סגל בשנת 2007 נענתה (לא לפני שהוגשה על ידה עתירה בעניין זה: עת"מ (י-ם) 192/07 התנועה לחופש המידע נ' כנסת ישראל (26.3.2007), בגדרה ניתן פסק דין בהסכמה). העותרים מפנים לתגובה שהוגשה על ידי הכנסת באותה עתירה ובה נאמר על ידי היועצת המשפטית לכנסת דאז "כי על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, אין כל עילה חוקית לסירוב הכנסת למסור את רשימת מקבלי אישור הכניסה הקבוע, כפי שנתבקש בעתירה". גם לאחר ששמעו את דבריו של קצין הכנסת סבורים העותרים כי אין בהם כדי לשכנע. לטעמם, דבר לא השתנה משנת 2007, שיש בו כדי להצדיק את עמדתו.

העותרת מודה כי הרשימה שניתנה לה בשעתו לא פורסמה על ידה, אולם לטענתה אין בכך כדי להוות ראייה שניתן להסתפק בעיון בלבד, כפי שמציעה הכנסת. ההסבר להתנהלותה נעוץ בעובדה שהייתה אז ארגון בראשית דרכו (העותרת הוקמה רק ב-2005) ולא היה לה אתר אינטרנט. מאחר שהיום המידע שיש בידיה אינו מעודכן, אין היא מוצאת לנכון לפרסמו.

לטענת העותרים, אין די בזכות העיון שהכנסת מוכנה להעניק להם, שכן העותרת משמשת זרועו הארוכה של הציבור. זכות עיון, שאין בצידה היכולת לפרסם את המידע לכלל הציבור, אינה עולה בקנה אחד עם זכות הציבור לדעת. יתרה מזאת, לא כל השמות המופיעים ברשימת בעלי ההיתרים מוכרים לעותרים, ורק פרסומם לידיעת הציבור יוכל להביא לידי בקרה יעילה של הציבור על הליך מתן היתרי כניסה קבועים ועל השיקולים העומדים ביסודו.

עיקר טענות הכנסת

7. הכנסת מפנה להוראת סעיף 2 לחוק, המגדירה "קבלת מידע" כך: "לרבות עיון, צפייה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או קבלת מידע בכל דרך אחרת, בהתאם לסוג המידע והחזקתו". לטעמה, לנוכח הגדרה זו, אין בחוק קביעה פוזיטיבית ולפיה הגשמת הזכות לקבלת מידע חייבת להיעשות באמצעות מסירת המידע דווקא.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

לטענת הכנסת, מסירת רשימה של קבוצות מקבלי ההיתרים הקבועים, לסוגיהן, בלוויית מתן אפשרות לעיין ברשימה השמית של כלל מקבלי ההיתרים הללו, ובלוויית רשימת בעלי ההיתרים הקבועים שבוטלו בשלוש השנים האחרונות, די בה כדי לאפשר לעותרים לקיים ביקורת ופיקוח משמעותיים על הסוגיה ולקדם את הערכים העומדים ביסוד החוק. הכנסת מוסיפה וטוענת כי אין יסוד לטענת העותרים לפיה יהיו מנועים מלפרסם לציבור את ממצאי העיון, שכן לאחר שיעיינו במידע יוכלו לפרסם את זהותם של בעלי ההיתרים אשר לדעתם יש עניין ציבורי בהבלטתם. עוד נטען, כי גם גורמים אחרים שביקשו לעיין ברשימת מקבלי ההיתרים הקבועים נענו בחיוב.

בכל הנוגע לכך שבשנת 2007 קיבלה העותרת לידיה את רשימת מקבלי ההיתרים הקבועים טוענת הכנסת כי עובדה היא שהעותרת מעולם לא העלתה את הרשימה האמורה לרשת האינטרנט, והיא מחזיקה אך בעותק קשיח בו יכולים לעיין אנשיה. התנהלותה של העותרת מלמדת כי גם לשיטתה די בעיון. מכל מקום, מסירת הרשימה לידי העותרת בשנת 2007 אינה מהווה "תקדים מחייב", שכן המצב הביטחוני וההערכות הנובעות ממנו השתנו עם חלוף העתים.

8. מילוי זכותם של העותרים לקבלת המידע המבוקש בדרך של עיון בלבד אינה יוצרת את הסיכונים הביטחוניים הכרוכים במסירת הרשימה השמית של בעלי ההיתרים הקבועים. גם אם מסכימים העותרים להסתפק בשמות המשתייכים לקטגוריות שפורטו לעיל, עדיין המדובר ברשימה הכוללת מאות שמות. מאחר שעמדת קצין הכנסת, האמון על אבטחתה, כי פרסום השמות טומן בחובו חשש לסיכון שעוצמתו גבוהה ביותר, נוכח נוכחותם היומיומית במשכן הכנסת של אישים מאובטחים ונוכח מעמדה של הכנסת כסמל שלטוני, אין למסור את רשימת השמות לידי העותרים וזאת מכוח הוראת סעיף 9(א)(1) לחוק. עם זאת, כאמור, קצין הכנסת סבור כי אין מניעה להתיר עיון ברשימת מקבלי ההיתרים הקבועים במשרדי מחלקת ההיתרים שבמשכן הכנסת.

ולבסוף נטען, על יסוד חוות דעתו של קצין הכנסת, כי מסירת השמות של מקבלי ההיתרים הקבועים תחייב עריכת שינויים משמעותיים בתפיסת האבטחה של הכנסת, שתגרור עלויות כספיות גבוהות ועיכובים ניכרים בשערי הכניסה. המדובר, אפוא, במידע שגילוייו עלול לשבש את תפקודה התקין של הכנסת ומשכך אין חלה עליה החובה למסור, כאמור בהוראת סעיף 9(ב)(1) לחוק.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

דיון והכרעה

כפי שאסביר להלן, מסקנתי היא כי דין העתירה (במתכונתה המצומצמת, המוסכמת על ידי העותרים) להתקבל.

9. קולמוסין רבים כבר נשברו על חשיבותו של חוק חופש המידע. מעמדה של הזכות למידע נתפס כבעל "אופי חוקתי" (ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים, פ"ד סג(1) 284, 325 (2008); ע"מ 4349/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד ראש הממשלה, פסקה 9 (3.11.2015)). לנוכח תכליותיו של החוק, אין תמה שכך נתפסת הזכות למידע. כך נפסק, כי תכליותיו של החוק לקדם את תרבות השלטון, לפקח על פעילותן של רשויות השלטון, להרתיע מפני עשיית מעשים חורגים מן המותר ומן הראוי ולהגביר את האמון בהן (ע"מ 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 74 (2006); ע"מ 3908/11 הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר באמצעות עיתון "הארץ" בע"מ, (22.9.2014)). תכלית אחרת היא מימושם של חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת (ע"מ 6013/04 הנ"ל). ביסוד כל אלה עומדת התובנה לפיה המידע המצוי בידי הרשות אינו קניינה אלא קניין הציבור, ומכאן שלכל אחד מן הציבור הזכות לקבל מידע מן הרשות גם אם אין לו עניין אישי וישיר בו, אלא בהתקיים טעמים ראויים למנוע זאת (ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465 (2003); בג"ץ 2283/07 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 5 (5.5.2008)).

10. עם זאת, ככל זכות, גם הזכות למידע אינה זכות מוחלטת. החוק קובע רשימה של סייגים לזכות האמורה. בהתקיים אלה המנויים בסעיף 9(א), לא תמסור הרשות את המידע המבוקש. כך, למשל, כשמסירת המידע תביא לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה (סעיף 9(א)(1) לחוק). בהתקיים סייגים אחרים, המנויים בסעיף 9(ב) לחוק, נתונה מסירת המידע לשיקול דעתה של הרשות. כך, למשל, כשהמדובר במידע שגילוייו עלול לשבש את תפקודה התקיין (סעיף 9(ב)(1) לחוק).

אלא שהדיון אינו מסתיים מקום בו הגיעה הרשות למסקנה כי חל על הבקשה סייג מן הסייגים הקבועים בסעיף 9 לחוק. על הרשות מוטלת החובה לשיקול את הבקשה על פי מכלול השיקולים הצריכים לעניין, ולאזן ביניהם. כך, מורה סעיף 10 לחוק כי בבואה לסרב מידע על יסוד הוראות סעיפים 8 ו-9, על הרשות ליתן דעתה, בין היתר, לענייניו של המבקש במידע (ככל שציון זאת בבקשתו) וכן "לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה". אמנם סעיף 10 מונה אינטרסים בודדים בלבד הנכללים בגדר "עניין ציבורי", אלא שאין המדובר ברשימה סגורה וכבר נפסק כי שיקולים אלה אינם השיקולים היחידים הצריכים להדריך את הרשות בהפעלת סמכותה (ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון "הארץ", פ"ד ס(4) 217 (2006)) והם בבחינת "הכוונה חקיקתית בלבד" (ראו ע"מ 10845/06 שידורי קשת נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פסקה 66 (11.11.2008)). סבירותה של החלטת הרשות ומידתיותה ייגזרו מהתייחסותה לשיקולים אלה ולאיוון ביניהם (ע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' רשות הגבלים עסקיים, פסקה 8 (17.11.2010)). אשר לעניינו של המבקש במידע, ככל שיצביע על "אינטרס בעל חשיבות עקרונית ומהותית יותר מבחינתו", כן תיטה הכף לטובת גילוי המידע, ולהיפך (ע"מ 10845/06 לעיל).

11. הנה כי כן, על בית המשפט לבחון האם נערך האיזון הראוי בין הערכים הבאים לידי ביטוי בסייג מן הסייגים הקבועים בחוק לבין העניין הציבורי שבמסירת המידע, וזאת על פי כללי המשפט המנהלי, ובכללם האם החלטת הרשות סבירה ומידתית בנסיבות העניין (ע"מ 9135/03 הנ"ל).

אולם גם אם יימצא כי לא נפל פגם בהחלטה, מוסמך בית המשפט, על פי סעיף 17(ד) לחוק, להורות על מסירת המידע שחל עליו סעיף 9 לחוק "אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין". סמכות זו אינה סמכות טיפוסית לביקורת שיפוטית על מעשה הרשות. יש הסוברים, כי מכוחו מוסמך בית המשפט להפעיל שיקול דעת ראשוני במקומה של הרשות (ראו ע"מ 10845/06 הנ"ל, וראו גם ע"מ 11120/08 הנ"ל). כפי שנראה להלן, מסקנתי היא כי החלטת הכנסת אינה עומדת במבחן הסבירות והמידתיות, ומשכך איני נצרכת להכרעה בשאלת גבולות סמכותו של בית המשפט לפי סעיף 17(ד) לחוק.

12. כאשר המדובר בהתנגשות בין הערך של בטחון המדינה או בטחון הציבור או אדם מן הציבור לבין הערך של חופש המידע, קבע בית המשפט העליון כי:

"שני הערכים הנדונים - בטחון המדינה מזה ופומביות הדיון וזכות הציבור לדעת מזה - הינם ערכים בסיסיים בשיטתנו המשפטית. ללא ביטחון אין קיום למדינה, ואין קיום להסכמה החברתית עליה היא בנויה. ממילא אין קיום לחירויות היחיד שהמדינה נועדה להגשימן. מכאן מרכזיותם של ערכי הביטחון במכלול ערכיה של שיטת המשפט' (דברי השופט ברק בבג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי ואח', פ"ד מב(4) 617, 629).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

מנגד, ללא פומביות הדיון ומימוש זכות הציבור לדעת, עלול להיפגע אופיו של משטרנו הדמוקרטי, המבוסס על החלפת דעות חופשית ועל אמון הציבור ברשויות המדינה ובתקינות פעולתן ... לפיכך, נדרש איזון הולם בין שני הערכים האמורים במצב של התנגשות 'חזיתית' ביניהם. נוסחת האיזון חייבת להגשים את הערך בדבר בטחון המדינה, אך בה בעת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בעקרון פומביות הדיון ובחופש המידע המהווים ערכים חשובים בשיטתנו המשפטית" (בג"ץ 258/07 חברת הכנסת זהבה גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פסקה 8 (6.2.2007)).

על רקע האמור, המבחן ההסתברותי שנקבע למקרה של התנגשות בין שיקולי בטחון לבין חופש המידע הינו:

"מבחן החשש - שבהתקיימו חל איסור לגלות מידע שעלול לפגוע בבטחון המדינה או בבטחון הציבור. אכן, אין זה מבחן העולה לכלל 'ודאות קרובה' דוגמת זה המשמש כסייג לפגיעה בחופש הביטוי מכוח צנזורה (בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(49) 617 (1989)). אולם אין זה גם מבחן המסתפק באפשרות כלשהי, ולו גם רחוקה, לפגיעה כאמור. בפועל, מדובר במבחן הנדרש לתחלת הפגיעה בבטחון הציבור או בשלומם. מכפלת עוצמת הסיכון בהסתברותו מצביעה על תוחלת הסיכון לשלום הציבור או לבטחונו" (בג"ץ 2007/11 ינאי שני נ' המשרד להגנת הסביבה, פסקה 4 (5.2.2012)).

ועתה לענייננו.

13. קצין הכנסת עמד בחוות דעתו על רגישותה של הכנסת כמקום בו נמצאים מדי יום ראשי המדינה, ראשי רשויות שונות כגון ראשי זרועות הביטחון ועוד. אבטחת הכנסת, שהיא מקום פתוח ונגיש, יש עמה אחריות כבדה והמדובר במשימה מורכבת. לדעתו, פרסום הרשימה, גם במתכונתה המצומצמת, יש בו משום איום בטחוני משמעותי ויביא עמו הכבדה של ממש על משימת האבטחה. עוד סבור הוא, כי אין להשוות את האיומים הביטחוניים עמם צריך היה להתמודד בשנת 2007, עת נמסרה רשימת בעלי ההיתרים לעותרת, לאיומים הביטחוניים הקיימים היום.

אין לי ספק בכנות עמדתו של קצין הכנסת, אלא שכפי שראינו לעיל, זו אינה יכולה להיות חזות הכל.

במסגרת הערכת הסיכון שבמסירת המידע יש לזכור, כי לעותרים ניתנה זכות עיון ברשימת מקבלי ההיתרים בכללותה, ולא נמנעה מהם האפשרות לפרסם שמות מתוך הרשימה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

(ולכאורה יכולים הם אפוא להעתיק שם אחר שם ולפרסמו). כך גם יש לזכור, כי לא רק לעותרים ניתנת האפשרות לעיין ברשימה ולהעתיק ממנה, כי אם גם לגופים אחרים שפנו ופונים לכנסת בבקשות דומות. אין המדובר, אפוא, במידע סודי שלא יובא לידיעת הרבים - כולו או חלקו - בדרכים אחרות. ועוד לא למותר להזכיר כי הרשימה נמסרה בעבר על יסוד עמדת היועצת המשפטית לכנסת, כפי שהובאה במסמך רשמי מטעמה, ולפיה אין עילה חוקית לסירוב למסור את רשימת מקבלי אישור הכניסה הקבוע. לא מצאתי מענה משכנע להערות אלה בטיעוני הכנסת.

14. מנגד עומד העניין הציבורי במידע המבוקש. אני בדעה כי קשה להפריז בחשיבותו. הכנסת אינה רק "סמל" שלטוני. הכנסת, על פי מהותה, מביאה לידי ביטוי יומיומי את ערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. בין כתליה מתקיימים דיונים בהצעות חקיקה שבסופם נחקקים חוקים, בין כתליה מתקיימים דיונים בפעולות הממשלה השונות, בין כתליה מתקיימים דיונים באירועים בעלי חשיבות ציבורית רבה ועוד ועוד. זה לב ליבה של הדמוקרטיה הישראלית. חברי הכנסת הם נבחרים העם. שליחותם שליחות ציבורית, בשם מי שבחר בהם. בעלי ההיתרים הקבועים הם אנשים שיש להם נגישות תדירה לחברי הכנסת ויש ביכולתם להשפיע על עמדותיהם בסוגיות השונות העומדות על הפרק. כך, נציגי ארגונים ייצוגיים ומלכ"רים, כך צוותי תקשורת ועיתונאים, כך שדלנים ודומיהם. בנסיבות אלה, נראה כי לציבור עניין רב לדעת מי הם בעלי הגישה לכנסת ולמכהנים בה. שקיפות דיוניה של הכנסת - שלא יכול להיות חולק על דרגת צלילותה הגבוהה המתחייבת - לא תהא שלמה, אם לא יחשפו שמותיהם של אלה שתכלית הווייתם במסדרונות הכנסת להשפיע על עמדות.

15. איני מוצאת כי די בזכות העיון. הצדק עם העותרים, שאין הם משמשים אלא זרועו הארוכה של הציבור בעניין זה. כך גם צודקים הם כי אין ביכולתם להעריך נכונה את מלוא המידע שיימסר לעיונם. אין הם בקיאים בזהות כל אותם בעלי היתרים מן הקבוצות שיש עניין בחשיפתן. אין צריך לומר כי מימושה של זכות הציבור לדעת מותנה בכיבוד גישתם של עיתונאים - ועותר 2 הוא עיתונאי - למקורות המידע, כמתחייב מן ההכרה בחשיבות תפקידם כזרועו הארוכה של הציבור (ע"א 7759/01 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד המשפטים, פ"ד נח(5) 150, 160-161 (2004)).

אכן, סעיף 2 לחוק חופש המידע קובע כי אחד מאופני קבלת מידע הוא עיון בו, להבדיל ממסירתו. אלא שהעיון אינו בבחינת אפשרות מן האפשרויות העומדות לבחירתה של הרשות: ברצותה תאפשר עיון, ברצותה תמסור את המידע, ובשני המקרים תעמוד בדרישת החוק.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

סעיף 2 לחוק מגדיר את דרכי קבלת המידע, העומדות לרשותו של מבקש המידע. ברצותו, יבקש לעיין, וברצותו, יבקש עותק ממנו. הזכות האחת, כזכות האחרת, הן מזכויותיו של המבקש. לא מן הנמנע, כי במקרה המתאים, תוכל הרשות להצביע על טעם המצדיק הימנעות ממסירת המידע והסתפקות במתן זכות עיון, באופן שהדבר יהווה איזון ראוי בין הזכות למידע לבין ההגנה על האינטרס הציבורי הנוגד (ראו: עת"מ (ת"א) 2151/07 ענ"ד אורן שבת נ' עיריית נתניה (11.6.2008)). על כך עמד פרופ' סגל בספרו זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, התש"ס-2000):

"ההגדרה הרחבה מאפשרת גישה למידע ואף קבלת עותק מהמידע שמדובר בו. לעיתים די יהיה בעיון במידע, אך ייתכן גם, שיתעורר צורך בקבלת עותק ממידע כתוב. גם זכות זו מובטחת בחוק" (שם, עמ' 123).

פרופ' סגל ממשיך וכותב כי **"החוק אינו קובע את חובת הרשות הציבורית לתת את המידע דווקא באופן שבו התבקש. עם זאת, ראוי שהדבר ייעשה במידת האפשר"**. איני סבורה שכוונת הכותב הייתה לכך שאין למבקש המידע זכות לקבל את המידע, להבדיל מזכותו לעיין בו. על פניו נראה, כי הדברים מוסבים על דרכי קבלת המידע (להבדיל מעיון בו), שכן הם מובאים בהמשך ישיר לפירוט באותה פסקה, ולפיה יכול שגילוי המידע יתבקש בדרך של קבלת קבצי מחשב או באמצעות דואר אלקטרוני, או אז ראוי שהרשות תיתן אותו באופן שהתבקש, במידת האפשר. אם צריך ראייה נוספת שלא לכך כוונו דבריו של פרופ' סגל, הרי שבהמשך כותב הוא כי:

"חשיבותה המיוחדת של זכות העיון - הכוללת גם את הזכות להעתיק ולצלם את המסמך שמדובר בו - עולה מפסק הדין בעניין שיבר נגד מנהל בתי הדין הרבניים" (שם, בעמ' 124).

כאמור, לא מצאתי כי בענייננו יכול העיון (בלבד) לשרת את התכלית לשמה פנו העותרים בבקשה לפי החוק.

16. הגענו, אם כך, לישורת האחרונה. בתחרות בין השיקול הביטחוני לבין השיקול המצדד במסירת המידע המבוקש, גובר השיקול האחרון. אני סבורה כי הכנסת, בהחלטתה, לא נתנה משקל ראוי לעוצמתו של שיקול זה. מנגד, ניתן משקל רב לשיקול הביטחוני, מבלי שהובאה בחשבון באופן מספק העובדה שהמדובר במידע שאינו חסוי כשלעצמו, שלא נמנעת מן העותרים האפשרות לפרסם כל שם מן השמות שברשימה (המצומצמת) לפי שיקול דעתם, כפי שלא נמנעת אפשרות זו גם מגופים אחרים שיבקשו לעיין בה. לא מן הנמנע, כי במסירת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 15-10-46041 התנועה לחופש המידע ואח' נ' הכנסת

הרשימה של מקבלי ההיתרים באותן קבוצות שפורטו לעיל תהיה משום הכבדה על מערך האבטחה של הכנסת. אלא שכנגד הכבדה זו עומדת זכותו של הציבור, במדינה דמוקרטית, לשקיפות מלאה של התנהלותה של הכנסת. פרסום שמות בעלי היתרי הכניסה הקבועים יש בו משום תרומה של ממש להגברת השקיפות. מכאן מסקנה, כי החלטתה של הכנסת אינה עומדת במבחני הסבירות והמידתיות.

העתירה - במתכונתה המצומצמת - מתקבלת. על הכנסת למסור לעיונם של העותרים את רשימת מקבלי ההיתרים הקבועים כמפורט בסעיף 4 לעיל, וזאת בתוך 30 יום מהיום.

לנוכח העובדה שהעתירה הוגשה מלכתחילה במתכונת רחבה לאין ערוך מזו שבסופו של דבר התקבלה, יישא כל צד בהוצאותיו.

המוכירות תמציא העתק מפסק הדין לבי"כ הצדדים.

ניתן היום, כ"ד אדר ב' תשע"ו, 03 אפריל 2016, בהעדר הצדדים.

נאוה בן אור

נאוה בן אור, שופטת