

חובת הנמקה, מתן החלטות במועד וזכות עיון

יש לתעד בכתב את הפעולות החשבות של הרשויות. הפעלת הסמכות צריכה להיות לפי קריטריונים כתובים, וגם עצם ההחלטות העיקריות ונימוקיהן. בהקשר זה, חיזק חוק חופש המידע את העיקרון לפיו מסירת מידע שנתבקש מרשות ציבורית הינה הכלל והסתרתו הינה חריג בלבד.

תסקיה

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

העותרת מס' 1, ילידת בורמה, הגיע לבדה לישראל וכעבור שנה נישאה לאזרח ישראל, ובעקבות זאת קיבלה מעמד של עולה חדשה וכן את אזרחותה של מדינת ישראל. כעבור שנה הגיעו ארצה שני בניה הבגירים מנשואיה הראשונים של העותרת, על פי רשיונות ביקור שניתנו להם. משפג תוקף הרשיונות, ביקשו להאריכם בשישה חודשים נוספים ולקבל גם רשיון לישיבת קבע, אולם משרד הפנים דחה את בקשותיהם ומכאן העתירה.

מדיניותו של שר הפנים היא שלא להעניק אשרות לישיבת קבע לזרים, אלא במקרים חריגים, בהם קיימים שיקולים מיוחדים. מדיניות זו אינה ייחודית למדינת ישראל. לעותרים אין, על כן, כל זכות קנויה לקבל רשיון לישיבת קבע בארץ, אלא שלטענתם אין למשרד הפנים קריטריונים קבועים וכתובים להפעלת שיקול הדעת.

חובתו של שר הפנים לבחון כל מקרה על פי נסיבותיו, ואלה אינן דומות בכל המקרים, אולם בכך אין להצדיק מצב בו אין בכתובים קריטריונים כלליים לחריגים. קיומם של קריטריונים להפעלת שיקול הדעת המסור לנושא משרה שלטונית, היא אחד מסממניו של מינהל תקין. כשם שאין במדינת חוק חוקי סתר, כן אין בה קריטריונים שבסתר למתן רשיונות והיתרים שבכחו של בעל משרה לתתם על-פי דין. העובדה כי לשר הפנים נתון שיקול דעת רחב, ואין הוא חייב לנמק את החלטתו, אינה גורעת מן האמור. עם זאת, אין בכך כדי להביא למסקנה כי במקרה הנדון לפנינו נפל פגם בהחלטת שר הפנים, אך בשל העדרם של קריטריונים כתובים, כשהמדיניות הכללית בה הוא נוקט אינה נגועה בפסול כלשהו.

ענייננו בעותרים בוגרים, העומדים ברשות עצמם. ככאלה לא ניתן לומר עליהם כי זכותם האלמנטרית לגור עם אמם, וכי מחובתה שלה גם כיום לחנכם ולתמוך בהם נפשית וכלכלית כשהם לידה. בכך כי שר הפנים אינו מתיר את ישיבתם קבע בארץ, אין, על כן, משום פגיעה בכבוד האדם. כנגד האינטרס של העותרים לגור בצוותא בארץ, עומד לנגד עיניו של שר הפנים השיקול שלא לפתוח פתח לכניסתם של זרים רבים, שמצבם כמצב העותרים, המתדפקים אף הם על שערי המדינה. בהחלטתו של שר הפנים לפיה לא התקיימו בעותרים, ובאחרים דוגמתם, טעמים מיוחדים, המכניסים אותם בגדר החריגים למדיניותו הכללית, לא ניתן למצוא פגם מן הפגמים המצדיקים את התערבותנו. העתירה נדחית.

העתירה הוגשה כנגד סירובו של המשיב להעניק לעותרים, המגדירים את עצמם כ"יהודים משיחיים", אשרות עולה לפי חוק השבות, ולחלופין רשיונות לשיבת קבע לפי חוק הכניסה לישראל.

במקום בו מתבקש עובד ציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, עליו להחליט בבקשה תוך פרק זמן מסויים (בכפוף ליוצאים מסויים), ואם סירב לבקשה - הודיע למבקש את נימוקיי סירובו, גם כאן בכפוף לפטורים מסויים. הפטור מחובת ההנמקה נועד מעיקרו להשגתן של מטרות שעניינן בשאלת גילוי ההנמקה ואלו אינן משייכות עצמן בהכרח להיקף שיקול הדעת. אפשר כי באותם עניינים בהם ניתן פטור מחובת ההנמקה שיקול דעתה של הרשות הוא רחב ביותר, אך זאת בבחינת שיקול הדעת לעצמו ולא כנגזר וכנלמד מן הפטור הניתן מחובת ההנמקה. ואם אין בו באותו פטור מחובת ההנמקה, כשהוא לעצמו, כדי לשרטט את היקפו של שדה שיקול הדעת, הנה יש בכוחו כדי לחסום ביקורת על שיקול הדעת, ובוודאי מקשה הוא במאוד על אותה ביקורת. שכן באין הנמקה, כיצד יוכל עותר לשכנע בפסלות שיקוליה של הרשות?

פטור מחובת הנמקה מעמיד מחסום גבוה לפני עותר, ואותו מחסום יוצר קושי מעשי לייסד טענה בדבר פסלותו של שיקול דעת. פטור זה מהנמקה מצמצם איפוא במאוד את יכולת הביקורת, ואולם יש להבחין בין יכולת הביקורת לבין סמכות הביקורת.

החובה המוטלת על רשות לנמק החלטתה הינה אחד הכלים היעילים לביקורת ההחלטה ובהיעדר הנמקה נשמט מידי בית המשפט אותו כלי לביקורת. ואולם יש שיעלה בידו של עותר לשכנע את בית המשפט בפסלות שיקוליה של הרשות, גם אם פטורה היא מהנמקה או שמסתיעת היא בחסיון מטעמי ביטחון.

שיקול דעת "מוחלט" פירושו, כפשוטו, שיקול דעת חופשי ומשורר מביקורת, שיקול דעת שלמעשה אין אחריו ולא כלום. אבסולוטיזם - נאור ככל שיהיה - הינו אויב החופש. בני חורין אנו, ומי שנולד חופשי או מי שידע חופש, לא ישתעבד לאדם - לא לאדם ולא לשיקול דעת מוחלט. העתירה נדחית לגופו של עניין, עם הסתייגות בנושא שיקול הדעת.

ענייננו בסכסוך הנמשך על פני שנים, בין דיירים בבית משותף. המבקשים קובלים על כך שבית המשפט המחוזי לא נימק כדבעי את פסק דינו. כן נטענו טענות לגוף הסכסוך, וכי הסכום שנפסק על ידי הערכאה הראשונה שולם עוד בטרם פסק בית המשפט המחוזי את דינו.

באשר להנמקה: הערכאה הראשונה נימקה את החלטתה במפורט. המחוקק ראה לנכון לקבוע מפורשות חובת הנמקה ספציפית בסכסוכי המקרקעין בפני המפקח, מן הסתם כיוון שהמדובר בפורום מעין-שיפוטי שאינו בית משפט וכדי לבאר את ההחלטות לאשורן לצדדים. אשר לבית המשפט המחוזי, הוא עשה שימוש בסמכות הקבועה בחוק. פסק דין של בית משפט בערעור לכלול, את השאלות הטעונות הכרעה, ההכרעה, נימוקיה והסעד הרלבנטי, אך יש לחכך חריגים. החוק לתיקון סדרי המינהל, קובע חובת הנמקה, המוטלת על רשות מינהלית בעת סירוב לבקשה שהופנתה אליה.

מטבע הדברים, החלטת רשות מינהלית שאינה מנומקת, חשופה לביקורת שיפוטית ועל כן כל כולה "דוחה את הקץ" עד להליך השיפוטי אם יוגש, ובמסגרתו תתבקש ההנמקה. מטעם זה יש מקום כי רשות ציבורית תנמק בפירוט וכראוי את החלטותיה, כך שהחלטה המנומקת תהא לנגד עיני הכל. הדבר גם תואם את השקיפות הראויה. לעתים כונתה החלטה מנומקת כזאת בנושאים ציבוריים בשם "דו"ח ציבורי". אם רשות מינהלית כך, בית משפט על אחת כמה וכמה שעליו לנמק את החלטותיו, והדברים נובעים גם מצו ההגיונות והשכל הישר.

לעניין הערעור קיים חריג, כנובע מהצורך במבט כולל על ההליך השיפוטי ומנסיון לייעלו כנחוץ, תוך חיסכון בזמן שיפוטי, בעומס שבו פועלים תדיר בתי משפט. זאת, גם אם ניתן להבין לעתים ציפייה של בעלי דין, ואולי יותר מזה של באי כוחם עורכי הדין, כאשר טרחו והגישו הודעות ערעור ולאחר מכן - במקרים המתאימים - טענו והגישו סיכומים, פעמים תוך השקעת זמן ומחשבה מרובים, להחלטה מפורטת - שעה שבית המשפט שלערעור מסתפק בפסק דין קצר, והדבר תלוי בנסיבות התיק ובתוכנו, אם נחוץ הדבר, אפשרי והולם, יעשה בית המשפט כמיטב יכולתו לנמק משלו. ואולם, יש שמגלה העיון בתיק ובנספחיו, כי אין מקום להוסיף על נימוקי הערכאה הקודמת או לגרוע מהם, ודי באימוצם. בעולם של עומס לעיפה, שבוודאי אינו אידיאלי, וכאשר נתקיימו כל התנאים כפי שהסיק בית המשפט לאחר שעיון בתיק.

בענייננו, בית המשפט המחוזי סבר, כי פסק דינה של הערכאה הראשונה מנומק כדבעי. לכן לא ראה לטוב לפניו להוסיף על כך. אין מקום להתערבות בהחלטה זו על ידי מתן רשות ערעור בערכאה שלישית זו. הבקשה נדחית.

המערערת זכתה במכרז שפורסם על-ידי המינהל, לתכנון קרקע של המינהל בראש העין והוענקה לה אופציה לרכישת זכויות בקרקע המתוכננת. המשיב 1, תושב ראש העין, פנה למינהל בבקשה להתיר לו לעיין בחוזה שנכרת עם המערערת ובפרטי התשלומים שבוצעו על-ידי המערערת במסגרת החוזה, אך בקשתו נדחתה. כנגד החלטה זו הגיש המשיב עתירה לגילוי מידע בהתאם לחוק חופש המידע. העתירה התקבלה ומכאן הערעור.

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. בחוק פורטו, אמנם, סייגים לחובת הגילוי, ואולם תכליתו של החוק היא להנהיג בישראל את 'מהפיכת השקיפות' באשר לפעולת הרשויות הציבוריות.

המידע שנתבקש על-ידי המשיב הוא מידע בעל אופי ציבורי מובהק. מדובר בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי ותשלומים שהעביר הגורם העסקי לרשות מכוח החוזה. בחתימתה על חוזה כזה פועלת הרשות כשלוחתו של הציבור; ובהיעדר טעמים מיוחדים שבכוחם להצדיק מסקנה אחרת, זכאי הציבור לדעת מהם תנאי ההתקשרות וכיצד הללו מבוצעים. מסקנה זו מתבקשת מתכליתו האמורה של החוק, מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור, ומהיותו של המידע המצוי בידיה קניינו של הציבור. המידע שנתבקש על-ידי המשיב היה ממילא נגיש למשתתפים האחרים במכרז, וקשה לראות איזו הצדקה יכולה, אפוא, להיות להסתרתו מפני המשיב.

חוק חופש המידע מורה כי אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו. עם זאת ייתכנו מקרים גבוליים שבהם מניעיו של המבקש עשויים להוות שיקול רלוואנטי; אלא שהמקרה שלפנינו איננו מעורר קושי מסוג זה. המדובר במידע בעל אופי ציבורי, המצוי בידי רשות ציבורית, ואשר לא הוכח כי חשיפתו תגרום לפגיעה ממשית באינטרס מוגן של המערערת. מידע כזה זכאי המשיב לדרוש ולקבל, מבלי שמניעיו להגשת הבקשה יועמדו למבחן.

אין יסוד לטענה בדבר אי-תחולת החוק על מידע שנוצר קודם לתחילתו. קבלתה של טענה זו תרוקן, במידה רבה, את החוק מתוכנו, בעוד שדחייתה לא תגרום כל נזק, שהרי כל בקשת מידע לפי החוק ממילא נשקלת לגופה, ובמסגרת זו ברי כי אינטרס ההסתמכות של מי שהמידע נוגע לו מהווה שיקול רלוואנטי.

נקודת המוצא של חוק חופש המידע היא, כי בכפוף לסייגים המפורטים בו, זכאי האזרח לקבל מידע המצוי בידיה של הרשות. משהוברר לו כי המערערת מתנגדת לחשיפת המידע, היה עליו לבדוק אם בנסיבות העניין התנגדותה מוצדקת. הווי אומר: העובדה שצד שלישי הנוגע בדבר מתנגד לחשיפת המידע אינה מהווה טעם מספיק לדחיית הבקשה. תנאי לסירוב למסור את המידע הוא שהרשות הציבורית אכן שוכנעה בצדקת התנגדותו של הצד השלישי. בהיעדר שכנוע כזה, על הרשות לדחות את התנגדותו של הצד השלישי, דהיינו להודיע לצד השלישי על זכותו לעתור נגד החלטתה, ולהמתין עד חלוף המועד להגשת עתירה כזו בטרם תאפשר למבקש לקבל את המידע. בכך יהיה כדי להטיל על הצד השלישי את הנטל לפנות לבית המשפט ולהוכיח את טענותיו. הערעור נדחה.

המבקש הוא עורך-דין, המבקש לעיין בטענות הצדדים בעתירות ולצלמן, במטרה להפיק מהן לקחים לצורך עבודתו, הקשורה בנושא העתירות. חלק מן המשיבים התנגדו מסיבות שונות, בין השאר משום שקשה להעריך את מידת הפגיעה שעלולה להיגרם להם או לצדדים אחרים כתוצאה מעיון וצילום התיקים.

לפי תקנות בתי-המשפט, כל אדם רשאי לבקש מבית משפט לעיין בתיק בית משפט, ובלבד שהעיון בו אינו אסור על פי דין, ועל בית המשפט לשקול את ענינו בתיק של המבקש, ענינם של בעלי הדין ושל מי שעלול להיפגע, וכן לסבירות הקצאת המשאבים הנדרשת.

הבקשה שלפנינו מנומקת באופן סביר בנסיבות העניין. בהיעדר הסבר קונקרטי באשר לפגיעה העלולה להיגרם כתוצאה מחשיפתם של מסמכים ספציפיים, יש לאפשר את העיון, כנגזר מעקרונן פומביות הדין וחופש המידע.

התיקים עוסקים, בין השאר, בהסתייעותה של עיריית חיפה בחברות גבייה פרטיות לגביית תשלומי ארנונה. הנספחים הם נוסח המכרז שהוציאה העירייה ושבזכותה המשיבה; החוזה שנחתם בעקבות זכיית המשיבה במכרז; כתבי הרשאה לגביית חובות ארנונה שניתנו למשיבה ולעובדיה מאת העירייה; דרישת תשלום שהוציאה המשיבה לעותר; ודו"ח עיקול שהוצא על-ידה במהלך פעולות הגבייה שנקטה נגדו. לטענת המשיבה, המסמכים האמורים חושפים מידע עסקי שלה, כגון שיטות עבודה ומחירים, וכן חושפים פרטים על עובדיה.

כאשר המדובר בגוף פרטי שהתקשר עם רשות ציבורית לשם ביצוע פעילות בעלת אופי שלטוני, ובשאלת חשיפתם של מסמכים הנוגעים לפעילות זו, הרי שאין שוני עקרוני בין מערכת האיזונים המתחייבת מהוראות חוק חופש המידע לבין זו המתבקשת מתקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים). גם בענייננו המדובר במידע בעל אופי ציבורי מובהק; גם בענייננו ניתן לראות במשיבה כמי שמתקיימת לגביה מעין דואליות נורמטיביות המכפיפה אותה לכללי המשפט המינהלי; וגם בענייננו נוסחה התנגדותה של המשיבה לחשיפת המידע בלשון כללית וסתמית, שלא הצביעה על פגיעה קונקרטית או על טעמים מיוחדים אחרים לדחיית הבקשה. נימוקים אלה חלים גם באשר להתכתבות שהתנהלה בין העותר לבין העירייה והמשיבה. רק העותר עצמו היה רשאי להישמע בהתנגדות לחשיפתה של התכתבות זו, אלא שהוא, כאמור, הודיע מפורשות כי אינו מתנגד לכך. הבקשה מתקבלת.