

בבית המשפט העליון

בג"ץ 5734/99

כבוד הרשמת ח' מאק-קלמנוביץ בפני:

העותרים: 1. מבארכה עומר
2. אברהים אג'א
3. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל

נגד

המשיבים: 1. הרב יצחק עידן, ראש המועצה המקומית מזרעה
2. מתי אבני
3. שר הפנים

בקשה למתן צו לפרטים נוספים

תאריך ישיבה: י"ב בשבט התש"ס (19.1.00)

בשם העותרים: עו"ד דלאל מרואן; עו"ד חסן גוברין

בשם המשיבים 1 ו-2: עו"ד עודד פלוס

בשם המשיב 3: עו"ד דנה בריסקמן

החלטה

1. זוהי בקשת העותרים למתן צו לפרטים נוספים המופנה אל המשיב 3, בהתאם לתקנה 12 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק התשמ"ד-1984.

בעתירה גופה מבקשים העותרים צו על תנאי המופנה אל המשיבים, והמורה להם לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא לבטל את המכרז הפנימי למשרת מזכיר המועצה המקומית בכפר מזרעה, ו/או לבטל את מינויו של המשיב 2 למזכיר המועצה המקומית בכפר מזרעה.

2. מדוע לא לפרס מכרז פומבי בשפה הערבית למשרת מזכיר המועצה המקומית של כפר מזרעה המאפשר למועמדים פוטנציאליים מהכפר להגיש את מועמדותם לתפקיד.

3. מדוע לא לפרסם את כל המכרזים היוצאים מטעמה של המועצה המקומית מזרעה בשפה הערבית, שפת תושבי הכפר.

4. מדוע לא מקיים המשיב 3 את המלצת בית משפט נכבד זה בבג"ץ 6316/98, חוסין אסדי נגד שר הפנים (ניתן ביום 6.1.99) המורה על קיום בדיקה אודות הניהול הבלתי תקין של המשיב 1 לענייני המועצה המקומית מזרעה".

2. במסגרת נימוקי העתירה טוענים העותרים:

1. "עתירה זו נוגעת לאופי הלא דמוקראטי, הלא תקין, ונטול הצדק של ניהול מועצות מקומיות ממונות בכפרים ערבים בכלל, ובכפר מזרעה בפרט... אופי ניהול הכפרים הערבים על ידי הממונים הינו נטול ערכים דמוקרטיים, ומזכיר את הימים האחרים של הממשל הצבאי שהונחת על הערבים בישראל בשנים 1966-1984... ה- mens rea של העותרים בעת הגשת עתירה זו, אם כן, הוא שאט נפש מהזלזול של השלטון המרכזי והשלטון המקומי בתושבי הכפר מזרעה ומדרכי הניהול האמורות. מטרת עתירה זו, איפוא, היא לנסות ולכרסם את נגע מינוי לא מוכשרים לנהל את ענייני כפרים ערבים בישראל. המקרה של כפר מזרעה הינו דוגמא אחת מיני רבים.

2. עניינה הספציפי של עתירה זו היא הליך מרכז פנימי של המועצה המקומית מזרעה לתפקיד מזכיר המועצה המקומית...

...

4. העותרים 1 ו-2 הם תושבי הכפר מזרעה... העותרת 3 הינה עמותה רשומה כדין בישראל, שמטרתה לקדם את זכויות המיעוט הערבי בישראל במישור המשפטי".

3. בעתירה ניתן צו על תנאי.

4. בפסק הדין שניתן בבג"ץ 6316/98, נאמר לגבי המשיב 1 בעתירה זו:

"בשולי הדברים אנו רואים לציין כי בעתירתו טען העותר כי אי סדרים מנהליים דומים לאלה המיוחסים לו, נתגלו גם בתפקודו של המשיב 3 (הוא המשיב 1 בעניינינו - ח.מ.ק.) ששימש כסגנו במועצה הממונה, ונתמנה למלא מקומו של ראש המועצה עם הפסקת כהותנו של העותר. טענות אלה, לפחות בחלקן, לא הופרכו במידה המניחה את הדעת. בעת הדיון שהתקיים בפנינו, אישר המשיב 3 עצמו כי עשה שימוש בקבלות פיקטיביות לצורך קבלת סכומים שהגיעו לו, לטענתו, מהמועצה. נראה לנו כי דברים אלה מחייבים בדיקה, ומן הראוי כי בדיקה כזו תתקיים".

בתצהיר התשובה שהוגש מטעם המשיב בעתירה זו, נאמר כי הסתיימה בדיקת הנושא, וחוות הדעת

בענייניו של משיב 1 הועברה לעיונו של מנכ"ל משרד הפנים, אשר צפוי לבדוק את הנושא ולהעבירו לשר.

הבקשה לפרטים נוספים מתייחסת לחוות דעת זו, דהיינו הבדיקה שנערכה לגבי המשיב 1, בהתאם לפסק הדין של בג"ץ.

5. דרישת העותרים לקבל העתר מחוות הדעת נדחתה, מן הטעם שמדובר בחוות דעת פנימית של משרד הפנים אשר הוכנה במסגרת הבדיקה הנערכת בנושא במשרד. הנושא מצוי עתה בשלבי טרום החלטה, ולפיכך, טוען המשיב 3, אין מקום להעביר לעותרים את חוות הדעת הפנימית, אשר אינה מהווה החלטה סופית.

בדיון שהתקיים בבקשה הוסיפה באת כוח המדינה, כי עורך חוות הדעת התבקשה להשלימה בנקודות מסויימות, וייתכן שבעתיד יידרשו השלמות נוספות, כך שהמסמך עדיין אינו שלם. עוד הוסיפה כי לכשתתקבל החלטה יועבר תוכנה ותוכן חוות הדעת לידיעת העותרים, וכי ייעשה מאמץ להחשת החלטה זו.

6. העותרים סומכים את בקשתם על חוק חופש המידע התשנ"ח 1988- החל, לטענתם, על חוות הדעת. כן טוענים הם כי הדו"ח המבוקש רלוונטי לגבי שני חלקי העתירה: הן באשר לעצם קיום הבדיקה בהתאם להחלטת בג"ץ, והן כדי לבחון אם אין המשיב 1 מתפקד באופן בלתי תקין, המתבטא גם בעניין המכרז נשוא העתירה.

העותרים מבקשים, איפוא, לקצוב פרק זמן מוגבל שלאחריו יחוייב משיב 3 לגלות את חוות הדעת.

במהלך הדיון צירפתי את משיבים 20-, אשר בא כוחם נכח בדיון, כצדדים לבקשה. משיבים אלו גרסו, כי אין לדחוק במשיב 3, יש לאפשר לו לקבל החלטה כראוי, ורק לאחר קבלת ההחלטה להעביר לידיעת העותרים את חוות הדעת או תמציתה.

7. השאלות הדורשות הכרעה הן האם זכאים המבקשים לקבלת המידע המבוקש, דהיינו, לחשיפת חוות הדעת הפנימית - בין מתוקף מעמדם כעותרים, בין על סמך מקור אחר בדיון.

8. הזכות לקבלת מידע מן הרשויות מעוגנת ונדונה רבות בפסקי דין של בית המשפט, ולאחרונה אף קיבלה ביטוי בחוק חופש המידע, התשנ"ח 1998- (להלן: החוק).

סעיף 17 לחוק קובע מנגנון עתירה לבית המשפט על דחיית בקשה לקבל מידע לפי החוק. עתירה כזו ניתן להגיש לאחר שהרשות דחתה בקשה לקבל מידע, והיא מוגשת בדרך כלל לבית המשפט המחוזי (להוציא החריג כמפורט בסעיף 17(א) לחוק).

אין ספק כי הבקשה שבפני אינה עתירה לפי סעיף 17. עם זאת, על אף השוני בין ההליכים, נראה לי כי אין מניעה להחלת העקרונות שנקבעו בחוק זה גם בענייננו. דהיינו, גם אם איננו דנים כאן בשאלת זכותם של העותרים לקבלת מידע ישירות מכוח החוק, הרי הנורמות שנקבעו בחוק עשויות להשפיע על מסגרת השיקולים הרלוונטיים, תוך התאמתם נורמות אלו לעניין שבפני.

9. באת כוח המשיב 3 לא חלקה על כך שחוות הדעת הנדונה היא בגדר מידע כהגדרתו בחוק. אולם, לטענתה חל במקרה זה חריג הקבוע בסעיף 9(ב) 4 לחוק.

10. סעיף 9 לחוק דן במידע שאין למסרו או שאין חובה על הרשות למסרו. בסעיף משנה (ב) נקבע:

"רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

....

(2) מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב.

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

נראה כי חוות הדעת נושא דיון זה, אשר אמורה להיות מונחת בפני השר או מנכ"ל המשרד כמצע

להחלטתו, עונה על התנאים השונים הקבועים בסעיף קטן 4 שנוסחו הובא לעיל:

מדובר, בשלב זה, בתרשומת של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן בחוות דעת, טיוטה או המלצה הניתנת לצורך קבלת החלטה. ככזו, זוכה חוות הדעת להגנת סעיף 9(ב)4 לחוק. יתכן אף שבנסיבות הענין חל גם סעיף 9(ב)2 לחוק, שכן העותרים עצמם מבקשים לראות בחקירה הנערכת עניין רחב, שיש בו היבט של מדיניות כוללת, ואם כך הדבר, הרי שמדיניות זו נמצאת בשלבי עיצוב.

כך או כך, נראה כי חוות הדעת חוסה תחת כנפיו של סעיף 9 לחוק.

11. אלא שבמסקנה זו אין די, שכן הוראות סעיף 9 אינן בבחינת הסדר כולל וממצה.

סעיף 10 לחוק קובע:

"בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה".

מכאן, שהפטור מגילוי המידע אינו פטור מוחלט אלא יחסי, ועל הרשות הציבורית להפעיל את שיקול דעתה בבואה לחסות תחתיו. כיון שקיימת חובת הפעלת שיקול הדעת, הרי שיש מקום להתחשב, במסגרת זו, בכללים שגובשו בפסיקה שקדמה לחקיקת החוק.

בענייננו, מתעוררת שאלה נוספת, והיא זכותם של העותרים לקבלת המידע המבוקש מתוקף מעמדם כעותרים.

12. ההתנגשות שבין הזכות לקבלת מידע ולחופש מידע מחדש גיסא, לבין אינטרסים שונים ומנוגדים לה מאידך גיסא, נדונה בפסקי דין רבים (ראו, לדוגמא, רע"א 1412/94, הסתדרות מדיצינית הדסה נגד עפרה גלעד, תקדין עליון עמ' 516, ומראי מקום שם).

ההכרעה מתקבלת בהתחשב בנסיבות המאפיינות כל מקרה ומקרה, בהתחשב באינטרסים השוני והאיזון הראוי ביניהם.

13. בבקשה שבפני מתעורר קונפליקט בין העיקרון הכללי של חופש המידע, לבין הצורך לאפשר למשיב 3 לבצע נאמנה את מלאכתו. ידיעת עורך הבדיקה כי חוות הדעת הנערכת על ידו עתידה להימסר לגורמים חיצוניים עוד כטיזטה, לפני שהושלמה ולפני שהובאה בפני הממונים עליו, עלולה להשפיע על אופן עריכת המסמך. בעת הכנת חוות הדעת עלול הבודק להסס אם לכלול בו עובדות מסויימות, מחשש שאלה יובאו לידיעתם של אותם גורמים חיצוניים, בעלי עניין, או שיימנע מלכלול בו עובדות ודעות שונות, מחשש שאלו לא יתקבלו בסופו של דבר על ידי מקבל החלטות המוסמך, אך יגיעו לידיעתם של גורמי חוץ. כתוצאה מחששות

אלו עלול הליך החקירה והבדיקה להיפגע. מצב זה יגרום נזק לסדרי העבודה התקינים של המינהל הציבורי, ובכך יפגע בכלל הציבור.

14. אמנם, משקלם של חששות אלו אינם מכריע, ויתכן שבדרך כלל אין בכוחם של חששות כלליים שאינם קונקרטיים כדי לגבור על העיקרון הכללי של חופש המידע. אולם, בענייננו אין זה המצב: ראשית, כבר הזכרנו לעיל כי ה"חיסיון" המדובר אינו אלא חיסיון זמני, שכן המשיב 3 הודיע כי עם קבלת החלטה סופית בעניין בכוונתו להביא לידיעת העותרים את חוות הדעת או את תוכנה. מטבע הדברים, אין להשוות בין הטלת איפול מוחלט על תוכנו של מסמך כלשהו, לבין עיכוב בחשיפת תוכנו. זאת, במיוחד כאשר נראה כי מדובר בעיכוב קצר יחסית של מספר שבועות או חודשים אחדים לכל היותר.

שנית, העיקרון הכללי לאורו נדרשת הרשות הציבורית לשקול את מסירת המידע נקבע בחוק עצמו, בסעיפים 9(ב)(2) ו-4), המבחינים בין השלב של עיצוב מדיניות, התייעצויות פנימיות ומהלכים שונים הקודמים לגיבוש המדיניות ולקבלת ההחלטה, לבין מידע הקשור לשלב שלאחר קבלת ההחלטה. כך שעל פי תפיסת החוק אין האינטרס שבפרסום מסמך סופי עומד במקום אחד עם האינטרס שבפרסום השלבים הקודמים להשלמתו.

15. סיכומו של דבר, במסגרת האיזון שנקבע סעיפים 9 ו-10 לחוק, ובהתחשב בכך שחוות הדעת נשאו הבקשה טרם בשלה ועדיין לא הפכה בסיס להחלטת הגוף המוסמך לכך (בין שהחלטה אימצה את תוכן המסמך ובין ההיפך מכך), נראית לי עמדת המשיבים, לפיה אין הם מחוייבים בגילוי חוות הדעת בשלב זה.

16. תביעתם של העותרים לעיון בחוות הדעת מבוססת לא רק על החוק הנ"ל, כי אם על מעמדם כעותרים, וזכותם לקבלת פרטים נוספים מכח תקנות 11, 12 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984.

הכלל הוא, כי מטרת ההליך של חיוב במתן פרטים נוספים היא צמצום המחלוקת והבהרת עמדות בעלי הדין (בשג"ץ 365/86, קסטלניץ (טאוב) ואח' נגד טאוב, תקדין עליון 86(3) 442; בג"ץ 3330/97, עיריית אור יהודה נגד ממשלת ישראל ואח', תקדין עליון 98(3) 760).

בדיון בבג"ץ נועד אמצעי זה לאפשר השלמה או פירוש של טענות, הן בעניינים שבחוק והן בעניינים שבעובדה, "שמטרתם היא הבהרה וצמצום של העובדות שבעתירה ולא הרחבתם עד כי פרישת היריעה המכסה את כל הנושא...".

אולם:

"אם עולה מהבקשה, שהפרטים נוספים המבוקשים, מטרתם לאלץ את הצד שכנגד שיפתח לפני המבקש את כספת ראיותיו, וכשפרטים אלה משמשים כסוי לשאלון או לניסיון שיביא את הצד שכנגד שיגלה מסודותיו, לא יושיט בית המשפט את ידו למבקש ולא יעזור לו על ידי כך הפיק תועלת לעצמו מעבר לנדרש לשם בירור עתירה. בין המשפט יצווה על מתן הפרטים הנוספים אך ורק כדי לאפשר למבקש להתגונן כהלכה מפני העתירה" (בשג"ץ 58/86, מורגשנטרן ואח' נגד מורגשנטרן, פ"ד מ(2) 246, 249).

17. בראשית החלטה זו הארכתי בציטוטים מן העתירה, והבאתי כלשונם את פירוט הסעדים המבוקשים ונימוקי העתירה (בחלקם הרלוונטי).

מן האמור שם עולה בבירור, כי כל הקשור לבדיקה בעניינו של משיב 1, וחוות הדעת שהוכנה אצל המשיב 3 לצורך כך, הוא זר ואינו קשור כלל לעניינה המרכזי של העתירה - מעמדם ונוהלי פרסומם של המכרזים בכפר מזרעה. ואכן, בסעיף 2 לנימוקי העתירה מפרטים העותרים את עניינה הספציפי של העתירה, ואינם מזכירים דבר באשר לבדיקה זו.

יתר על כן: המבקשים מבהירים בנימוקיהם את הרקע הכללי להגשת העתירה, ובנוסח קשה ובוטה מציגים את עתירתם זו, בעניין המכרזים, כחלק ממערכה כוללת נגד ניהול מועצות מקומיות ממונות בכפרים ערביים, ובעד "קידום זכויות המיעוט הערבי בישראל".

18. מכל אלה עולה, כי מטרת בקשת הפרטים הנוספים במקרה זה איננה ייעול הדיון, צמצום והבהרת השאלות שבמחלוקת, פירוש או השלמה של טענות: עצם העיסוק בחוות הדעת זר לנושא המרכזי בו דנה העתירה. חוות הדעת המבוקשת אינה משפיעה בדרך כלשהיא על הליכי המכרז נשוא העתירה, ואף אם יתברר כי המשיב 1 פעל שלא כדין בעניין כלשהוא, אין בכך כדי להשליך ישירות על נושאים אחרים שבאחריותו. נראה, איפוא, כי הבקשה לפרטים נוספים נועדה לשמש לעותרים כרדום לחפור בו, ולאפשר להם לצאת כנגד תופעת המועצות הממונות הפסולה בעיניהם, בין במסגרת עתירה זו ובין בעתירה אחרת שיגישו בהסתמך על המידע שיימסר להם.

הכלל הוא כי:

"לא כל עניין שנזכר בכתבי טענות אלה הוא נושא לפרטים נוספים, ויש צורך לבחון אם העניין הנזכר בתצהיר התשובה נוגע לגדר העניינים העומדים לדיון על פי הצו על תנאי שנתן. יש צורך גם לבדוק אם הפרטים המבוקשים הם בגדר פרטים נוספים או שהבקשה הינה, במהותה, בקשה לגילוי מסמכים, שאלון או חקירה נגדית" (ראו הר-ז-הב, סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, הוצאת בורסי 1991, עמוד 70, 71, בעקבות בג"ץ 444/87, מנורה בע"מ נגד עיריית חיפה ואח', לא פורסם).

19. לאור כל האמור לעיל, אני דוחה את הבקשה למתן פרטים נוספים.

המבקשים ישאו בהוצאות המשיבים 1 ו-2 יחד ומשיב 3 בסך 800 ש"ח כל אחד.

ניתנה היום, ט"ז באב התש"ס (17.8.00).

חגית מאק-קלמנוביץ

ר ש מ ת

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
V07.99057340