

חוות דעת משפטית

**”זכות האזרח
לפומביות דיוני
הרשויות ציבוריות”**

עו”ד אמיר לירן

נכתב ע”י:

פרק 1 - מבוא

1.1 תוכן עניינים

2	פרק 1 - מבוא	2
2	1.1 תוכן עניינים	2
3	1.2 רקע כללי	3
6	1.3 השאלות המשפטיות	6
6	1.4 הגדרות בסיסיות	6
6	1.4.1 מהו דיון?	6
7	1.4.2 מהי רשות ציבורית?	7
8	1.4.3 מהי פומביות הדיון?	8
9	פרק 2 - מקור הזכות לפומביות דיוני הרשויות הציבוריות	9
9	2.1 מבוא	9
10	2.2 העיקרון הדמוקרטי	10
19	2.3 "בעיית הנציג"	19
24	2.4 פומביות הדיון במערכת המשפט	24
25	פרק 3 - חיסיון מול פומביות	25
25	3.1 אינטרסים נוגדים	25
28	3.2 רשות ציבורית – הסמכה מכללא לפגוע בזכויות יסוד?	28
33	3.3 מול זכות קיימת חובה של הרשות	33
35	3.4 איזונים בין ערכים מתנגשים:	35
40	פרק 4 - המשפט המשווה	40
44	פרק 5 - סיכום ומסקנות	44
48	פרק 6 - ביבליוגרפיה	48
48	6.1 ספרות	48
50	6.2 מאמרים	50
55	6.3 פסיקה	55

"מי שטעם טעם פמביות לא במהרה הוא פורש"¹

"כמדומין אתם ששררה אני נותן לכם? עבדות אני נותן לכם"²

"אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר"³

1.2 רקע כללי

1. כיום אנו מצויים בעידן חדש, עידן של חופש מידע⁴. המחוקק העלה את זכות האזרח לקבל מידע מרשויות ציבוריות עלי ספר⁵, בציינו כי "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות 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"⁶. אנו עדים לדמוקרטיזציה של ההליך המינהלי⁷, והחלת עקרון הפומביות על דיוני הרשויות הציבוריות תואם למגמה זו.
2. גם בית המשפט העליון פסק כי מידע בעל אופי ציבורי מובהק יש לחשוף לציבור, וכי "מסקנה זו מתבקשת מתכליתו האמורה של החוק⁸ (חוק חופש המידע – א.ל.), מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור ומהיותו של המידע המצוי בידיה קניינו של הציבור."⁹

¹ עגנון, **כפות קמח** מצוטט ב- א' בן-שושן, **המלון החדש** (הוצ' קרית ספר בע"מ, ירושלים, 1983) עמ' 2093

² הוריות, י, א-ב מצוטט בבג"צ 4566/90 **דקל נ' שר האוצר**, פ"ד מה(1) 28 (להלן: **ענין דקל**)

³ בג"צ 1601/90 **שליט נ' ח"כ שמעון פרס**, פ"ד מד(3) 353, 364 (להלן: **ענין שליט**)

⁴ על חופש המידע וזכות הציבור לדעת, ראה: ז' סגל **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** (תש"ס); י' מנוחין **מי מפקח מחופש (מידע)?** (הוצאת שתיל, 1999); א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" **קרית המשפט ג** (תשס"ג) 95; ה' סומר, "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" **המשפט ו** 27; מדינת ישראל, **הועדה הציבורית לענין חופש המידע**, דין וחשבון, תשנ"ה; ז' סגל, "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים ציבוריים", **עיוני משפט י** (תשמ"ה) 625

⁵ בשנת 1998 נחקק **חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998**, ס"ח 226 (להלן: **חוק חופש המידע**), וראה סעיף 1 לחוק: "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה."

⁶ הצעת חוק חופש המידע תשנ"ז – 1977, הצעות חוק 2630 מיום 25.6.97

⁷ ד' ברק-ארז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי" **עיוני משפט כד** (תשס"א) 369

⁸ לתכלית החוק, ראו את דברי כב' השופט ע' אזר ב-הפ 200871/98 (ת"א) **עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ' מדינת ישראל (משרד הבריאות)** (ניתן ביום 25.5.2000) בעמ' 3-4 לפס"ד: "תכלית החוק מתפרשת על רקע המשטר הדמוקרטי המחייב מתן מידע לעם כדי שיוכל לדעת את המדיניות, לגבש עמדה כלפי, לבחון את פעילות הגשמתה, לבקר אותה, לפקח עליה ולשנותה. החלפה חופשית ולא מוכתבת מהשלטון של מידע, דעות והשקפות תוך ניסיון לשכנוע הדדי היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי המבוסס על שלטונו של העם, על ידי העם, למען העם."

⁹ ע"א 6576/01 **החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן**, פ"ד נו(5) 817, 822 (להלן: **ענין החברה לייזום**)

3. בעבודה זו יטען כי ללא החלת עקרון הפומביות על דיוני הרשויות הציבורית, הרי הלכה למעשה חוק חופש המידע הופך להיות אות מתה בספר החוקים. פומביות הדיון היא הפן המשלים של זכות הציבור לדעת¹⁰, והגשמתו יוצקת תוכן ומשמעות לזכות זו.

4. עוד לפני חקיקתו של חוק חופש המידע¹¹, נקבע כי ללא מידע מרשות ציבורית לא תיתכן ביקורת ציבורית, כדברי בית המשפט העליון: "ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון, יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות ראשונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על פעולות הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אמון הציבור ברשויות עצמן"¹².

5. אכן חוק חופש המידע, יצר מנגנון מתאים לבקשות לקבלת מידע מרשויות ציבוריות¹³, אך חוק זה במתכונתו מתאים אך ורק לצרכיו של האזרח היודע בבירור באיזה מידע הוא מעוניין לקבל מהרשות הציבורית.

כיצד יפעל אזרח, המעוניין לקיים ביקורת ציבורית על הרשות, אך אין בידיו כל ידיעה אילו החלטות קיבלה הרשות הציבורית¹⁴? האם על אותו אזרח להגיש מדי חודש בחודשו בקשה למידע, בו תתבקש הרשות לציין בפני האזרח אילו החלטות קיבלה הרשות לאחרונה, על מנת שהאזרח יבקש להיכנס לעובי הקורה של אותן החלטות¹⁵? היום אזרח המעוניין לבקר רשויות ציבוריות נתון לחסדיהן, ירצו ידווחו לו על

¹⁰ כדי לדרוש מידע מרשות ציבורית לצורך ביקורת ציבורית, צריך תחילה לדעת באיזה מידע מעוניינים. חשיפה יזומה של הליך קבלת החלטות של הרשות הציבורית, נותן לציבור את הכיוון המתאים לדרוש המידע שעמד בבסיס אותם החלטות שהתקבלו.

¹¹ לעיל הערה 5

¹² בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח (1) 661, 673 (להלן: ענין ציטרין)

¹³ חוק חופש המידע (לעיל הערה 5) מחייב כל רשות ציבורית למנות ממונה על העמדת המידע לציבור (סעיף 3 לחוק), מבקש המידע יגיש בקשתו למידע, והרשות הציבורית תיתן החלטתה בבקשה לקבלת מידע בתוך 30 ימים (סעיף 7 לחוק).

¹⁴ הלכה מימים ימימה כי אין חוקי סתר (ע"א 421/61 מדינת ישראל נגד האז, פ"ד טו' 2193, 2204-2205), בהמשך נקבע כי אין הנחיות פנימיות סודיות (בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501; בג"צ 4422/92 עפרון נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד מז (3) 853; י" דותן הנחיות מינהליות (תשנ"ו) 490-500; סעיף 6 לחוק חופש המידע (לעיל הערה 5)), אך מה דינן של החלטות הרשות?

¹⁵ אכן סעיף 5 (א) לחוק חופש המידע (לעיל הערה 5) מחייב את הרשות הציבורית בפרסום דין וחשבון על פעולותיה, אך מדובר בדו"ח המופק אחת לשנה בלבד, דו"ח שמטבעו לא יכנס לרמת פירוט של כל החלטה והחלטה שהרשות קיבלה במהלך אותה שנה, בפרט לאור הוראות תקנה 6(6) לתקנות חופש המידע, התשנ"ט – 1999, ק"ת 858 הקובעת כי הדו"ח יכלול את "סקירת עיקרי פעילות הרשות הציבורית בשנה החולפת".

החלטותיהן, ירצו יתעלמו ממנו, במקרה הטוב יזון האזרח מהדלפות של גורמים פנימיים, אשר יתנו לו רמז לכיווני ביקורת אפשריים.

דווקא אי הידיעה על החלטות רשות ציבורית במועד קבלתן, מונעת מהאזרח כל אפשרות מעשית להעמיד אותן החלטות לביקורת משפטית של בית המשפט לעניינים מינהליים¹⁶ או של בית המשפט הגבוה לצדק לפי העניין, באשר תיטען כנגד האזרח טענת סף של שיהוי¹⁷, אשר תקבל משנה תוקף כאשר הרשות הציבורית הוציאה כספים ליישום החלטותיה, וצדדים שלישיים הסתמכו על אותן החלטות¹⁸.

6. התוצאה הכאובה היא, שהיום הרשויות הציבוריות פועלות הלכה למעשה במחשכים, פטורות מלתת לציבור דין וחשבון מלא על החלטותיהן¹⁹, פטורות מביקורת ציבורית בזמן אמת²⁰, ונהנות למעשה מצנזורה שאיננה מגיעה להן כדין²¹.

7. גם אם נבחן רשויות ציבוריות המחויבות לפעול בפומבי ובנוכחות הציבור²², נמצא שאותן רשויות פועלות הלכה למעשה בסודיות, באשר החובה לפעול בפומבי, **איננה כוללת** מבחינת הרשויות גם החובה לידע הציבור על קיום אותן פעילויות, כדי שיוכל לממש את זכותו להיות נוכח באותן פעילויות.

¹⁶ לרשימת הנושאים בהם ידון בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים כתחליף לבית משפט הגבוה לצדק, ראו סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס – 2000, ס"ח 190 וכן את התוספת הראשונה לחוק.

¹⁷ לשלושת היסודות המרכיבים את טענת השיהוי, נא ראו ע"מ 7142/01 הועדה המקומית לתכנון ולבניה – חיפה נ' החברה להגנת הטבע, פ"ד נו(3) 673, 678-679.

¹⁸ ב-ע"מ 7142/01 (שם, עמ' 681-680) התקבלה טענת שיהוי עקב הוצאות כספיות בסך 50 מליון ש"ח, שהוציאה הרשות הציבורית בטרם הוגשה העתירה, כדברי בית המשפט: "אשר על כן, שוכנעתי כי במקרה שלפנינו, עניין לנו בעתירה מאוחרת שקבלתה תוביל לבזבוז רב של כספי ציבור שהושקעו בביצוע הפרוייקט עד כה, ועל כן אינה רצויה מבחינת האינטרס הציבורי."

¹⁹ לעיל הערה 15

²⁰ כל רשות ציבורית כפופה לביקורתו של מבקר המדינה בהתאם לסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958 (נוסח משולב), ס"ח 92, אך כאמור מבקר המדינה מפרסם דין וחשבון אחת לשנה בלבד, וזאת לפי הוראות סעיף 15(א) ו-20(ד) לחוק, ואין כל הכרח כי אופן הביקורת הקבוע בסעיף 10 לחוק, חופף לביקורת ציבורית חיצונית שעניינה שיקול הדעת של הרשות הציבורית.

²¹ צנזורה בטחונות מעוגנת בתקנה (1)87 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 ע"ר 1442, 1945, תוס' 2, עמ' (ע) 855, (א) 1055 שם נקבע כי "הצנזור ראוי לאסור בצו בדרד כלל או במיוחד לפרסם חומר שפרסומו היה עשוי, או עלול להיות עשוי, לפגוע, לדעתו, בהגנתה של ישראל או בשלומו של הציבור או בסדר הציבורי."

הלכה מימים ימימה כי השימוש בצנזורה יעשה במקרים נדירים ביותר בלבד (בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי גרי, פ"ד טז 2407, 2415, 2425 (להלן: ענין אולפני הסרטה))

1.3 השאלות המשפטיות

8. בעבודה סמינריונית זו ייבחן האם לציבור עומדת הזכות לפומביות דיוני הרשויות הציבוריות, מקור הזכות, השלכות אפשריות על הרשויות הציבוריות, ועקרונות וזכויות בגינם תיסוג זכות זו לאחור, אם בכלל.
9. במסגרת העבודה ינתן מענה לשאלות המשפטיות הבאות: **א.** כיצד באה לידי ביטוי זכות האזרח לפומביות דיוני הרשויות הציבוריות? **ב.** מהן מקורות הזכות? **ג.** אילו זכויות ועקרונות מתנגשת זכות זו? **ד.** מהו האיזון הנדרש בין הזכות לפומביות דיוני הרשות הציבורית לבין זכויות ועקרונות נוגדים?

1.4 הגדרות בסיסיות

1.4.1 מהו דיון?

10. דיון, הוא התכנסות של גוף ציבורי, לצורך לימוד נושא שבתחום אחריותו, בחינת חלופות, וקבלת החלטות אופרטיביות לגבי הנושא הנדון.
11. נזכיר כי עוד בשנת 1982, קבע בית המשפט העליון את המסגרת הפרוצדוראלית הנאותה המחייבת הליך קבלת החלטות ראוי של רשות ציבורית, בהתבסס על שלושה שלבים - איסוף וסיכום הנתונים²³, בדיקת המשמעויות של הנתונים, לרבות תזות נוגדות וסיכום ההחלטה המנומקת²⁴, בציינו כי "ההליך כגון זה

(המשך מעמוד קודם)

²² לדוגמא, מועצת עירייה מחויבת על פי סעיף 17 לתוספת השניה של **פקודת העיריות (נוסח חדש)**, דיני מדינת ישראל מס' 8, (התשכ"ד), עמ' 197 לנהל את ישיבותיה בפומבי, אך אין כל סעיף הקובע שעליה לפרסם את מועד הישיבה וסדר יומה.

לדוגמא, סעיף 107 **לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965**, ס"ח 307 (להלן: **חוק התו"ב**) קובע כי שמיעת התנגדויות לתוכניות מתאר תהיה בפומבי ולדיון יוזמנו המתנגד ומגיש התוכנית, אך אין כל הוראה המחייבת את מוסד התכנון להודיע לציבור בכללותו על קיומו של אותו דיון.

²³ ללא תשתית עובדתית ראויה, אין בידי הרשות הציבורית לשקול ולשקלל את כלל האינטרסים המשמשים בזירה (בג"צ 3638/99, **אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4), 220, 229; בג"צ 4733/94, **נאות ואח' נ' מועצת עיריית חיפה ואח'**, פ"ד מט(5) 111, 129 (להלן: **עניין נאות**); בג"צ 297/82, **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לו(3) 29, 49 (להלן: **עניין ברגר**); בג"צ 2013/91, **עיריית רמלה נ' שר הפנים**, פ"ד מו(1) 271, 279; בג"צ 802/89, **נסמאן נ' מפקד כוחות צה"ל בחבל עזה**, פ"ד מד(2) 601, 606)

²⁴ זהו "הליך נאות" של קבלת החלטות החל על רשויות מינהליות (ראה **עניין ברגר, לעיל** הערה 23, עמ' 50-49), על ממשלת ישראל (ראה בג"צ 3975/95, **קניאל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נג(5) 454, 493-494), ועל הכנסת כאשר היא ממלאת תפקיד של גוף מעין שיפוטי (ראה גם בג"צ 1843/93, **פנחסי נ' כנסת ישראל**, פ"ד מט(1) 661, 697-698, 719-709 (להלן: **עניין פנחסי**))

(המשך בעמוד הבא)

מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית"²⁵.

12. באומרו "דיון", אין הכוונה לכל דיון, אשר רשות ציבורית מנהלת, אלא לאותם דיונים, אשר **הגוף המנהל** את הרשות הציבורית מקיים, וזאת במטרה לקבל החלטות המחייבות הרשות הציבורית"²⁶.

13. זהו הדיון המהותי בעל החשיבות לציבור – לדוגמא, דיון של ועדה מקומית לתכנון ולבניה²⁷ הממליצה על אישור תוכנית מתאר²⁸. לדוגמא, התכנסות של מועצת מקרקעי ישראל²⁹ הקובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל מנהל מקרקעי ישראל, אשר מנהל את קרקעות המדינה.

1.4.2 מהי רשות ציבורית ?

14. ככלל רשות ציבורית היא כל גוף המוקם על פי חוק, או כיחידה של רשות ציבורית אחרת³⁰, לעיתים אין די בגוף המנהל עצמו של הרשות הציבורית, אלא יש לכלול אף אותם ועדות שהגוף המנהל האציל מסמכויותיו על מנת לקבל החלטות במקומו³¹.

(המשך מעמוד קודם)

יצויין כי בית המשפט סירב להחיל גישה של "הליך חקיקה נאות" על כנסת ישראל, באשר גישה זו היתה מטילה חובה משפטית על חברי כנסת להשתתף בצורה נאותה בהליכי חקיקה (בג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (לא פורסם)), והיה גורם למעורבות יתר של בית המשפט בהליכי חקיקה בניגוד לעקרון הפרדת הרשויות המחייב ריסון בהתערבות שיפוטית (בג"צ 7610/03 המועצה המקומית יאנוח-ג'ת, וחברי המועצה נ' שר הפנים (לא פורסם), בפיסקה 4; בג"צ 9070/00 לבנת נ' יושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט, פ"ד נה(4) 800, 815-810; בג"צ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה, חוק ומשפט, פ"ד נג(4) 92, 95; בג"צ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, 140; בג"צ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 26, 35; בג"צ 761/86 מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868, 873; בג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 273, 276)

²⁵ ענין ברגר, לעיל הערה 23, עמ' 49-50

²⁶ כאן המקום להעיר כי החלטה המבוססת על הכרעת רוב, שלא קדמו לה דיון והיוועצות בין הגורמים המחליטים, כמוה כהחלטה שלא קדם לה תהליך מסודר של איסוף ובדיקת נתונים והפעלת שיקול-דעת (בג"צ 22/89 עזבה נ' מדינת ישראל, פ"ד מג(2) 592, 597; ענין נאות, לעיל הערה 23, עמ' 125; ע"א 4275/94 הבורסה לניירות ערך בת"א, פ"ד נ(5) 485, 513; בג"צ 8378/96 חביש נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא(1) 145, 155-154)

²⁷ ועדה מקומית לתכנון ולבניה (להלן: הועדה המקומית) מוקמת על פי סעיף 18 לחוק התו"ב (לעיל הערה 22)

²⁸ לועדה המקומית שמכות לאשר תוכנית מתאר מקומית (סעיף 62 לחוק התו"ב – לעיל הערה 22) או להמליץ על אישור תוכנית מתאר (סעיף 62(א) לחוק התו"ב), משעשתה כן – סיימה הועדה המקומית את תפקידה.

²⁹ מועצת מקרקעי ישראל הוקמה על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך 1960, ס"ח 57

³⁰ חוק חופש המידע (לעיל הערה 5), מגדיר בצורה רחבה ומקיפה את הרשויות הציבוריות החייבות במתן מידע לציבור, כגון הממשלה, משרדי ממשלה, יחידות סמך שלהם, לשכת נשיא המדינה, הכנסת, מבקר המדינה, בתי משפט, רשויות מקומיות, תאגיד של רשות מקומית, תאגיד שהוקם על פי חוק, חברה ממשלתית, חברת בת ממשלתית, גוף הממלא תפקיד ציבורי המבוקר ע"י מבקר המדינה.

1.4.3 מהי פומביות הדיון ?

15. פומביות משמע גלוי, פתוח וחופשי לכל³², שנועדה להשיג המטרות הבאות³³: א. ידוע הציבור כיצד ועל יסוד איזה מידע נתקבלו החלטות שנתקבלו; ב. זכות נגדית של חברי הועדה כי הציבור יידע כיצד חברי הועדה מילאו את חובתם; ג. גילוי האמת, שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית.

16. פומביות הדיון מתחלקת למרכיבים המרכזיים המאפשרים דיון פתוח וגלוי של רשות ציבורית:

ראשית, ידיעת סדר היום של הדיון, במטרה לאפשר לציבור לדעת מראש מהם הנושאים, אשר רשות ציבורית עומדת להחליט בהם³⁴; שנית, נוכחות הציבור בדיון עצמו, וכך יוכל לחזות במו עיניו בתהליך קבלת ההחלטות עצמו, ולוודא כי הרשות הציבורית מקיימת שיקול, עיון ובירור מקיף³⁵ בעניינים הנוגעים לציבור. התנהלות דיוני הרשות הציבורית בדלתיים פתוחות משמע גם פרסום תוכן ההליכים לציבור³⁶; שלישית, נגישות לפרוטוקול הדיון³⁷, המשקף נכונה את הנאמר בדיון³⁸, ואת ההחלטות שהתקבלו.

(המשך מעמוד קודם)

³¹ דוגמא נאה לכך אנו מוצאים בסעיף 6(א)(3) לחוק התו"ב (לעיל הערה 22) המאפשר למועצה הארצית לתכנון ולבניה, להקים ועדות משנה ולהאציל אליהם מסמכיותיה, וכן בסעיף 11 לחוק התו"ב המאפשר סמכות דומה לועדה מחוזית לתכנון ולבניה.

³² הגדרת "פומבי" במילון החדש, עמ' 2093, לעיל הערה 1

הפומביות מבטיחה שקיפות הליכים, והשקיפות מבטיחה בקרה שוטפת (בש"פ 5759/04 תורג'מן נ' מדינת ישראל (לא פורסם) (להלן: ענין תורג'מן))

³³ תכליות אלו מבוססות על התכלית העומדת מאחורי חובת הרשות הציבורית לכתוב פרוטוקול שיתעד את דיוניה (על החובה לרישום פרוטוקול ראה להלן הערה 37)

³⁴ אי ידיעה על החלטות הרשות הציבורית מבעוד מועד, עשויה להוביל להסתמכות של צדדים שלישיים על ההחלטות שהתקבלו, על הוצאת תקציבים ועל סירובו של בית המשפט להתערב בהחלטות עקב כך, גם אם ההחלטות היו בלתי חוקיות.

דוגמא לכך ניתן למצוא בבג"צ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793 (להלן: ענין פורז), שם נדונה הקצאת מקרקעין לעמותות שונות. בית המשפט פסק כי הקצאתן של 2,300 יחידות דיור הייתה בלתי חוקית אולם מכיוון שהתחייבויות וציפיות כבר נוצרו וכך גם הושקעו השקעות פרטיות הותיר בית המשפט על כנה הקצאה של 1,450 יחידות מתוכן.

³⁵ הגדרת "דיון" במילון החדש, לעיל הערה 1, עמ' 420

³⁶ ניתן ללמוד זאת מהשוואה לדיונים משפטיים המתנהלים בדלתיים פתוחות, שם נפסק כי "פירסום הליכים משפטיים הנערכים בדלתות פתוחות נלמד מאלו מתוך עקרון פומביות הדיון" (רע"פ 5877/99 יאנוס נ' מדינת ישראל ואח' (לא פורסם) פסקה 17 (להלן: ענין יאנוס))

³⁷ החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל (ראה בג"צ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל אביב ואח' (לא פורסם) (להלן: ענין אילן); בג"צ 954/97 שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדיון, פ"ד נב (3) 486, 526 (להלן: ענין כהן); סגל, לעיל הערה 4, עמ' 208-206)

(המשך בעמוד הבא)

פרק 2 - מקור הזכות לפומביות דיוני הרשויות הציבוריות

2.1 מבוא

17. בעבודה זו עולה הטענה כי לציבור הזכות שדיוני הרשויות הציבוריות יתנהלו בפומבי³⁹. מכאן עולה השאלה אילו זכויות ועקרונות מהווים תשתית לזכות זו? לשם כך, נשאל לאיזו תכלית נועדה פומביות הדיונים? התשובה, לכאורה פשוטה, וזאת לצורך קבלת מידע על התנהלות השלטון ודרך קבלת החלטותיו. אך המידע עצמו איננו המטרה, אלא האמצעי דרכו מושגות המטרות הנעלות הבאות: **א**. היכולת לבקר את מעשי השלטון (הזכות לחופש הביטוי); **ב**. היכולת לבחור באופן מושכל את נציגי הציבור (הזכות לבחור) **ג**. האפשרות להיות שותף לתהליכים המשפיעים על הציבור (עקרון שיתוף הציבור); **ד**. מניעת התנהגות אסורה המתנהלת במחשכים (עקרון השקיפות); **ה**. שמירת אמון הציבור בשלטון (עקרון נאמן הציבור); **ו**. יצירת מנגנון של מתן דין וחשבון לציבור (עקרון ה-Accountability).

18. כותב עבודה זו סבור כי תנאי בלעדיו אין להגשמת המטרות שצוינו לעיל הוא מימוש זכות האזרח לפומביות דיוני הרשויות הציבוריות. אין ספק כי פומביות הדיון איננה התנאי היחיד להגשמת המטרות הנ"ל, וישנם אמצעים נוספים העוזרים להגשמתם⁴⁰, אך ייחודו של פומביות הדיון בהיותו אמצעי המאפשר חשיפת מידע בזמן אמת על התנהלות הרשויות הציבוריות, ואפשרות לקיים שיח ציבורי על החלטותיהן בעת קבלתן ולא שנים לאחר מכן.

19. בחינת הזכויות והעקרונות הנ"ל, מעלה כי ניתן לחלקן לשתי קבוצות, האחת "**העקרון הדמוקרטי**", ותחת כנפה ייכנסו הזכויות והעקרונות שנועדו להגשים משטר דמוקרטי (הזכות לחופש הביטוי, הזכות לבחור, שיתוף הציבור), השניה "**בעיית הנציג**" ותחת כנפה ייכנסו העקרונות שנועדו להבטיח התנהגות נאותה של נציגי ועובדי הציבור (עקרון השקיפות, עקרון נאמן הציבור, עקרון מתן דין וחשבון לציבור).

(המשך מעמוד קודם)

העדרו של פרוטוקול מותיר ההחלטה של רשות ציבורית כהחלטה סתומה שדינה להתבטל (ענין אילן, לעיל הערה 37, פסקה 29 לפסק הדין)

³⁸ "...הפרוטוקול הוא כלי לשיקוף המציאות. השיקוף של המציאות יכול להיות מלא או מתומצת. הוא חייב להיות אמיתי." (בג"צ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מז (1) 474, 478; ענין כהן, לעיל הערה 37, עמ' 527;

ענין אילן, לעיל הערה 37)

³⁹ המונח דיון פומבי אוצר בתוכו סדר יום ידוע לציבור מראש, נוכחות הציבור בדיון ונגישות לפרוטוקול הדיון – ראה פרק 1.4.3 "מהי פומביות הדיון" בעבודה זו.

⁴⁰ ניתן למנות על אמצעים אלו – מערכת משפט עצמאית ובלתי תלויה, חופש עיתונות, ביקורת של מבקר המדינה, צורך במתן דין וחשבון שנתי, מתן מידע לציבור לפי חוק חופש המידע ועוד.

2.2 העיקרון הדמוקרטי

20. עקרון זה הינו שם כולל לזכויות ועקרונות שנועדו להגשים את מהות המשטר דמוקרטי⁴¹ שהינו הגנה על זכויות הפרט⁴² (הזכות לחופש הביטוי, הזכות לבחור, שיתוף הציבור). אלו הן זכויות, אשר עבורן נדרש החלת פומביות הדיון על רשויות ציבוריות, וכך לספק לציבור מידע עכשווי⁴³ אשר יאפשר הגשמתן, ויאפשר לציבור לבקר את נציגיו⁴⁴. מדובר בסוג של ביקורת, אשר הרשות השופטת מנועה מלבקר⁴⁵, ואילו מבקר המדינה איננו משתף את הציבור בביקורתו באופן זמין ותכופ⁴⁶.

⁴¹ על מהות הדמוקרטיה, ראה: א' ברק **פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית** (תשנ"ד) 334-337; י' לוריא **בנכני הדמוקרטיה - יחיד וחברה במשטר דמוקרטי** (הוצאת אוני' בן-גוריון, באר שבע, 1990) 25-34; א' כשר "מדינה יהודית ודמוקרטית - סקיצה פילוסופית" **עיוני משפט** יט (1995) 729-733, 729 על המודל הרפובליקאי של הדמוקרטיה, ראה: א' דיין-אורבך "המודל הדמוקרטי של חופש הביטוי" **עיוני משפט** כ (תשנ"ז) 377, 395

על דמוקרטיה דליברטיבית, ראה: D. Miller **Citizenship and National Identity** (Polity Press, 2000) p. 3, 4, 8-23; J. Haskell **Direct Democracy or Representative Government** (Westview press, 2001) p. 50
⁴² "משטר דמוקרטי מעמיד בראש סולם ערכיו את זכויות האדם. דמוקרטיה אינה רק דמוקרטיה פורמלית (ה- rule book conception), שבה ההחלטות נופלות על פי דעת הרוב. דמוקרטיה היא גם דמוקרטיה מהותית (ה- right conception), שבה הרוב אינו רשאי לפגוע בזכויות אדם" (בג"צ 5016/96 **ליאור חורב נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(4) 1, 45 (להלן: **ענין חורב**))

"ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק היא חלק אינטגרלי של מהות הדמוקרטיה, שכן דמוקרטיה אינה רק שלטון הרוב. דמוקרטיה היא גם שלטונם של ערכי היסוד וזכויות האדם כפי שנתגבשו בחוקה. דמוקרטיה היא איזון עדין בין שלטון הרוב לבין ערכי היסוד של החברה השולטים על הרוב. אכן, הדמוקרטיה אינה רק דמוקרטיה "פורמלית" (שענינה תהליך הבחירה בו שולט הרוב). דמוקרטיה היא גם דמוקרטיה "מהותית" (שענינה הגנה על זכות האדם כפרט)" (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 423 (להלן: **ענין בנק המזרחי**))

ראה גם י' שפירא, **הדמוקרטיה בישראל** (1977) 35; א' רובינשטיין, "המשפט בישראל בשנות ה-70" **עיוני משפט** בי (1972) 271, 274

⁴³ בפרסום מאוחר של מידע "קיימת סכנה, כי דחיית הפרסום תסכל את הטעם בו, שכן הענין הציבורי במקרה עלול לדעוך. במצב כזה, קיים חשש כי לציבור לא יובא, במועד הרלוונטי, מידע אשר עשוי להיות חשוב לצורך גיבוש עמדה בעניינים ובסוגיות החשובים לו." (רע"א 3614/97 **דן אבי יצחק, עו"ד נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ**, פ"ד נג(1) 26, 91 (להלן: **ענין דן אבי יצחק**))

⁴⁴ "יצירתה ותיקונה של התרבות הפוליטית צריך שיהיו בראש ובראשונה, בידי הכוחות הפוליטיים עצמם... **הפיקוח הצמוד** על יצירה זו ועל התנהגותה של הרשות הפוליטית צריך שיהא, בראש וראשונה, בידי הציבור שהרשות הפוליטית מייצגת אותו ופועלת בשמו. פעילותה של הרשות הציבורית היא אכן בתחום המשפט הציבורי, אבל **הפיקוח על פעילות זו והשיפוט עליה הם, בראש ובראשונה, בתחום משפט הציבור**, והאחרון הוא שיבקר את הרשות הפוליטית, יביע אי-אמונו בה בשעת הצורך וידון אותה, בבוא יום דין הבחירות, לפי מעשיה והתנהגותה" (בג"צ 1635/90 **ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה**, פ"ד מה(1) 749, 764 (להלן: **ענין ז'רז'בסקי**))

התפיסה היא כי "דעת קהל חופשית ומודעות הציבור לנעשה במערכות השלטון, הם חלק אינטגרלי מן המבנה של המשטר הדמוקרטי. משטר דמוקרטי בנוי על שיתוף מתמשך של הציבור במידע על המתהווה בחיים הציבוריים."⁴⁷, וכי "שלילתו של יסוד הגילוי ברבים יש בו כדי לדלל את יכולתו של הציבור ליטול חלק בחיים הפוליטיים"⁴⁸.

חופש הביטוי

21. מהות חופש הביטוי הוא שהינו זכות מסוג חירות, דהיינו: האפשרות להשמיע ולשמוע דעות בפומבי, בכל שטחי החיים ובכל אמצעי, ללא התערבות השלטונות⁴⁹. עליו נאמר "חירות הדיבור והביטוי - על דרכיה השונות והמגוונות - היא הקשר בין אדם לאדם, היא היוצרת את החברה בה אנו חיים, ובלעדיה לא קמנו."⁵⁰, ביסודו של חופש הביטוי עומדת הפילוסופיה של חשיפת האמת⁵¹ וכן שמירה על ההליך

(המשך מעמוד קודם)

⁴⁵ בית המשפט עצמו ציין כי האחריות לאתיקה של הרשות המינהלית, כמו האחריות ליעילות ולתבונה של ההחלטה המינהלית, להבדיל מן האחריות לחוקיות, אינה מופקדת בידי בית המשפט. (בג"צ 2533/97 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נא(3) 46, 61; **ענין פנחסי, לעיל** הערה 24, עמ' 698-699), מכאן ההלכה המושרשת כי "לא ישם בית המשפט את שיקול הדעת שלו במקום שיקול הדעת של הרשות המוסמכת." (בג"צ 465/93, 1135/93 **טריידט ס.א., חברה זרה ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה ואח'**, פ"ד מח(2) 622, 634-635)

⁴⁶ על פי סעיף 2(ב) **לחוק יסוד: מבקר המדינה**, ס"ח 30 מבקר המדינה "יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המדות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך.", מדובר למעשה בסמכות ביקורת מקיפה ביותר, אבל הביקורת מדווחת לציבור ולכנסת אחת לשנה בלבד (סעיפים 15 ו-16 **לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958** (נוסח משולב))

⁴⁷ **ענין שליט, לעיל** הערה 3, עמ' 359-360

⁴⁸ **ענין שליט, לעיל** הערה 3, עמ' 360; בג"צ 372/84 **קלופפר נ' שר החינוך והתרבות**, פד"י לח(3) 233, 238 (להלן: **ענין קלופפר**)

⁴⁹ ד"נ 9/77 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ**, פ"ד לב(3) 337, 343 (להלן: **ענין דיון נוסף חברת החשמל**)

⁵⁰ בג"צ 606/93 **קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד מח(2) 1, 25 (להלן: **ענין קידום**)

⁵¹ "ביסודו של דבר, כל התהליך הנזכר אינו אלא תהליך של בירור האמת. למען תשכיל המדינה לשים לפנייה את המטרה הנבונה ביותר ותדע לבחור את קו הפעולה העשוי להביא להגשמת מטרה זו בדרך היעילה ביותר. והנה, לשם בירור אמת זו משמש העיקרון של הזכות לחופש הביטוי אמצעי ומכשיר, הואיל ורק בדרך של ליבון כל ההשקפות והחלפה חופשית של 'כלי הדעות עשויה אות 'אמת' להתבהר" (בג"צ 87/53, 73 **חברת "קול העם בע"מ נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871, 877 (להלן: **ענין קול העם**)).

הדמוקרטי, גילוי האמת, הגשמת ה"אני" ואיזון בין רציפות לבין שינוי⁵². למותר לציין כי חופש הביטוי מבוסס גם על עקרונות מורשת ישראל⁵³.

22. לכן קבעה הפסיקה כי חופש הביטוי ניצב בראש החירויות עליהן מושתת משטרנו הדמוקרטי⁵⁴, וכי הוא תנאי הכרחי לקיומו של ההליך הדמוקרטי ולשמירתן של זכויות היסוד האחרות⁵⁵. בית המשפט העליון בארה"ב הגדירו כ- "The matrix, the indispensable Condition, of nearly every other form of freedom"⁵⁶.

23. מכאן קצרה הדרך לקבוע את חופש הביטוי כזכות יסוד במדינת ישראל⁵⁷, כזכות "על" או "עילאית"⁵⁸, הנובעת מכבוד האדם⁵⁹, אשר להגשמתה דרושות "זכויות נוספות המאפשרות לאזרח לבטא את דעותיו,

⁵² עניין קידום, לעיל הערה 50, עמ' 13

⁵³ בג"צ 6126/94 סנש נ' רשות השידור, פ"ד נג(3) 817, 828-829 (להלן: עניין סנש)

"נביאי ישראל ונבואותיהם שימשו ומשמשים כאב טיפוס לביקורת זועמת וחסרת פשרות המופנית כלפי השלטון המשתמש לרעה, בכוחו ובעצמתו, וכלפי הציבור או היחיד המשחיתים את דרכם" (השופט אלון בע"ב 2/84 ניימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 294 (להלן: עניין ניימן)).

"ההתגלמות הטיפוסית ביותר של חופש הדיבור בהיסטוריה הישראלית העתיקה איננה שלילית אלא חיובית - הרי היא הנבואה... קמו לנו נביאים אשר נבואותיהם מגלמות את חופש הדיבור" (ח' כהן, זכויות אדם במקרא ובתלמוד (תל אביב, משרד הביטחון - הוצאה לאור, תשמ"ח) 69)

⁵⁴ בג"צ 153/83 לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398 (להלן: עניין לוי)

⁵⁵ בג"צ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5) 661, 674-675 (להלן: עניין סטיישן פילם); בג"צ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי פ"ד מב(4) 617, 629-630 (להלן: עניין שניצר); בג"צ 399/85 כהנא ואח' נ' הוועד המנהל של רשות השידור ואח', פ"ד מא(3) 255, 274 (להלן: עניין כהנא); עניין קלופפר, לעיל הערה 48, עמ' 238; ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435 (להלן: עניין בן משה); עניין קול העם, לעיל הערה 51, עמ' 876

⁵⁶ palko v. Connecticut 302 U.S. 319 (1937), 327

⁵⁷ בג"צ 7144/01 גוש שלום עמותה רשומה נ' רשות השידור, פ"ד נו(2) 887, 890; עניין סטיישן פילם, לעיל הערה 55,

עמ' 674-675; עניין קידום, לעיל הערה 50; עניין כהנא, לעיל הערה 55; עניין קול העם, לעיל הערה 51

⁵⁸ ע"א 723/74 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לא(2) 281, 295 (להלן: עניין חברת החשמל); עניין קול העם, לעיל הערה 51, עמ' 878

⁵⁹ התפיסה הרווחת היא כי רק בשמירה על חופש הביטוי ניתן להביא לידי הגשמתו העצמית של האדם המתבטא ושל האדם השומע. אולם, פגיעה בשמו הטוב של אדם עשויה להציב מכשולים על דרכה של הגשמתו העצמית. (ע"א 6871/99 רינת נ' רום, פ"ד נו(4) 72, 88 (להלן: עניין רינת); ע"א 6024/97 שביט נ' חברה קדישא גחש"א ראשל"צ, פ"ד נג(3) 600, 648, 651 (להלן: עניין שביט - 2); רע"א 4740/00 לימור אמר נ' אורנה יוסף, פ"ד נה(5) 510, 518; רע"א 2687/92 גבע נ' חברת ולט דיסני, פ"ד מח(1) 251, 265; בג"צ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, 468 (להלן: עניין דיין); עניין סטיישן פילם, לעיל הערה 55, עמ' 675; עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר,

(המשך בעמוד הבא)

ואשר בלעדיהן הופך חופש הביטוי לאות מתה"60, כמו זכות הגישה לאמצעי התקשורת⁶¹, הזכות לחיסיון עיתונאי⁶², זכות הציבור לדעת⁶³.

24. עוד נקבע כי זכות זו רחבת היקף היא ומשתרעת על כל ביטוי, בין אם הוא פוליטי, אומנותי, מסחרי או אחר⁶⁴, ובפרט חל על דעות מרגיזות ובוטות⁶⁵, כאשר פגיעה לא ראויה בחופש הביטוי והיצירה פוגעת בכל זכויות האדם האחרות, ומערערת את האופי הדמוקרטי של המשטר⁶⁶, ולכן חופש הביטוי מהווה את "ציפור נפשה של הדמוקרטיה"⁶⁷, ויש לו "מקום של כבוד בהיכל זכויות היסוד של האדם"⁶⁸ והינו "חלק בלתי נפרד מהאתוס המשפטי שלנו"⁶⁹. על כן נקבע ש-על ציפור נפש של הדמוקרטיה יש להגן בכל האמצעים העומדים לרשות הדמוקרטיה⁷⁰.

(המשך מעמוד קודם)

פ"ד נ(4) 136, 156-157; ברק, לעיל הערה 41, עמ' 427-428; א' ברק, "זכויות אדם מוגנות: ההיקף וההגבלות" משפט וממשל א (תשנ"ג) 253

לגישה החולקת על היות חופש הביטוי חלק מכבוד האדם – ראו ה' סומר, "הזכויות הבלתי מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כח (תשנ"ז) 257, 318-322

⁶⁰ ענין קידום, לעיל הערה 50, עמ' 9

⁶¹ בג"צ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, 542 (להלן: ענין כהן); ענין קידום, לעיל הערה 50, עמ' 9;

בג"צ 355/86 שחף שירותי תעופה בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד מ(4) 729, 733; ענין כהנא, לעיל הערה 55; בג"צ 1/81 שירן ואח' נ' רשות השידור ואח', פ"ד לה(3) 365, 378 (להלן: ענין שירן)

⁶² ב"ש 298/86, 368/86, ציטרין ואח' נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין במחוז תל-אביב ואח', פ"ד מא (2) 337, 357 (להלן: ענין ציטרין)

⁶³ ענין ציטרין, לעיל הערה 12, עמ' 673; ענין כהן, לעיל הערה 61, עמ' 541; ענין שליט, לעיל הערה 3, עמ' 365;

תב"כ 1/93, סיעת צומת ואח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 353; בג"צ 3472/92 ברנד ואח' נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, 150 (להלן: ענין ברנד); ענין כהנא, לעיל הערה 55, עמ' 276; ז' סגל, "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים

ציבוריים", עיוני משפט י' (תשמ"ה) 625, 625-626

⁶⁴ בג"צ 806/88 יוניברסל סיטי סטודיו אינק נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מג(2) 22 (להלן: ענין יוניברסל סיטי); ענין סטיישן פילם, לעיל הערה 55

⁶⁵ עלי"ע 1734/00 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בת"א-יפו נ' עו"ד יורם שפטל (לא פורסם)

⁶⁶ ענין סנש, לעיל הערה 53, עמ' 836

⁶⁷ ענין בן משה, לעיל הערה 55, עמ' 435; ראו גם א' ברק, "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעולותיה", משפטים כז (1996) 223

⁶⁸ ענין לוי, לעיל הערה 54, עמ' 398

⁶⁹ ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 201 (להלן: ענין ראם מהנדסים)

⁷⁰ ענין לוי, לעיל הערה 54, עמ' 405

25. חשיבותו של חופש הביטוי גוברת⁷¹, מקום בו מדובר בהבעת דעה בעניינים ציבוריים⁷² ובנוגע לאישים הנושאים תפקידים ציבוריים⁷³ זהו חופש הביטוי הפוליטי הזקוק להגנה מירבית⁷⁴ כי עליו חלים במידה הרבה ביותר כל הרציונלים לחופש הביטוי⁷⁵, מכאן נקבע כי "דווקא בתחום הציבורי חיוני לתת משקל מרבי לחופש הביטוי, שכן בתחום זה מעוצבת התפיסה החברתית והמדינית הקובעת את כיוונה של החברה"⁷⁶, ולכן אין הגבלה חריפה ביותר על חופש הביטוי, מאשר זו המגבילה אותו מראש.⁷⁷

⁷¹ עוצמתו של חופש הביטוי משתנה על-פי סוג הביטוי שבו מדובר (ראה **ענין סנש, לעיל** הערה 53, עמ' 854-855; דני"א 7325/95 **ידיעות אחרונות נ' קראוס**, פ"ד נב(3) 1, 80-78; **ענין קידום, לעיל** הערה 50, עמ' 28) ⁷² "המונח 'ענין ציבורי'... (ה)מתייחס רק לפירסום המביא עמו משום תועלת לציבור, ולא די שיש בפירסום משום ענין לציבור, שיש בו לעיתים אך כדי לספק מזון לסקרנים או למלא יצרם של רכלנים" (ע"א 213/69 **חברת החשמל לישראל בע"מ נגד עתון הארץ בע"מ**, פ"ד כג(2) 87, 91).

"פירסום עשוי להביא תועלת לציבור אם תורם הוא לגיבוש דעתו בעניינים ציבוריים, ואם יש בו כדי לגרום שיפור אורחות חייו" (ע"א 439/88 **מדינת ישראל נ' ונטורה**, פ"ד מח(3) 808, 826; ז' סגל, "הזכות לפרטיות למול הזכות לדעת" **עיוני משפט ט'** (תשמ"ג) 175, 196); א' הלם, עו"ד **דיני הגנת הפרטיות** (הוצאת פרלשטיין-גינור, תל-אביב, 2003) 232-233

⁷³ **ענין רינת, לעיל** הערה 59, עמ' 88; ע"א 214/89 **אבנרי נ' שפירא**, פ"ד מג(3) 840, 863 (להלן: **ענין אבנרי**); ע"א 334/89 **מיכאלי נ' אלמוג**, פ"ד מו(5) 555, 570; **ענין חברת החשמל, לעיל** הערה 58, עמ' 293-296; **ענין דיון נוסף חברת החשמל, לעיל** הערה 49; ע"א 3199/93 **קראוס נ' ידיעות אחרונות**, פ"ד מט(2) 843, 864; ע"א 1104/00 **אפל נ' חסון**, פ"ד נו(2) 607; א' בנבנישתי "הסדרת חופש הביטוי בחברה מקוטבת" **משפטים** ל(1) (תשנ"ט) 29

על היקף הזכות לפרטיות של אנשי ציבור, ראה הלם, **לעיל** הערה 72, עמ' 244-238 ⁷⁴ "חופש הביטוי הפוליטי ראוי להגנה מירבית, הן משום שנודעת לו חשיבות יתירה מבחינה חברתית, כיסוד מוסד של המשטר הדמוקרטי, והן משום שהוא חשוף יותר מכל צורה אחרת של ביטוי להתנכלות מצד השלטון." (בג"צ 6396/96 **סימונה זקין נ' ראש עיריית באר שבע**, פ"ד נג(3) 289, 303; ראה גם בג"צ 6226/01 **מאיר אינדור נ' ראש עיריית ירושלים**, תק-על 2003(1) 1077; **ענין כהן, לעיל** הערה 61, עמ' 551)

"כעוצמת האינטרס כן תהיה עוצמת ההגנה, ולא נרחיק לכת בהגנה על הפירסומת המסחרית אך באשר אחיה ואחיותיה הבכירים זוכים בזכויות-בכורה. בביקורת השלטון, למשל, מתרכזים כל הגיונות חופש הדיבור והביטוי, והרי אנו בכיבושנו של הלב והמוח." (**ענין קידום, לעיל** הערה 50, עמ' 28)

על המשמעות המיוחדת הקנויה לביטוי הפוליטי, ראו בג"צ 869/92 **ניסים זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית**, פ"ד מו(2), 692; **ענין קלופפר, לעיל** הערה 48, עמ' 239. לגישה החולקת על חשיבותו ראו רע"א 531/88 **אבנרי נ' שפירא**, פ"ד מב(4) 20, 28)

⁷⁵ **ענין קידום, לעיל** הערה 50, עמ' 13

⁷⁶ **ענין אבנרי, לעיל** הערה 73, עמ' 863-864

⁷⁷ "ההגבלה החריפה ביותר על חופש הביטוי היא כמובן זו המגבילה אותו מראש... במשטר חוקתי המגן על חופש הביטוי יש להחמיר עם הליך של מניעה מוקדמת ה'מקפיא' את חופש הביטוי והנערך על ידי גוף שאינו בית המשפט" (**ענין סטיישן פילם, לעיל** הערה 55, עמ' 676, 685; וראו גם **ענין יוניברסל סיטי, לעיל** הערה 64, עמ' 35)

זכות הציבור לדעת

26. הפסיקה⁷⁸ והספרות⁷⁹, הדגישו את חשיבות זכות הציבור לדעת, וחשיבות הזרמת המידע לציבור שבלעדיו אין האזרח יכול לגבש לעצמו דעה מושכלת בעניינים בעלי אופי ציבורי, ובפרט את מטרתו המרכזית של חוק חופש המידע⁸⁰, שהיא יצירת שקיפות לפעולות של הרשויות הציבוריות⁸¹, כאשר "ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על ממצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורתו."⁸²

27. על זכות זו, שמקורה בהיות המידע המצוי בידי הרשות הציבורית הוא קניינו של הציבור⁸³, נאמר כי היא נגזרת מרכזית וחשובה של חופש הביטוי ותנאי להגשמתו⁸⁴.

⁷⁸ "אין צורך להכביר מלים על החשיבות המרכזית של הגנה על זכות הציבור לדעת (ועל חופש הביטוי וחופש העתונות שהם האופן היעיל ביותר להבטחת זכות הציבור לדעת) בכל תפישה על דמוקרטיה, חירויות אזרח, וחירות פוליטית בכללי" (בג"צ 259/84 מ.י.ל.ן. - **מרון ישראלי למוצר ולעסק הנבחר בע"מ נגד רשות השידור** פ"ד לח(2) 673, (683)

"אין חולקים, כי חירותו של האזרח לקבל מידע ולהפיצו - כל עוד אין בכך נזק לאינטרסים חיוניים של הכלל או של הפרט - כמוה כחירות הביטוי, הן מעיקרי המשטר הדמוקרטי, שבלעדיהן לא ייכון" (בג"צ 509/80 **ארנון יונס נגד מנכ"ל משרד ראש הממשלה**, פ"ד לה(3) 589, 594)

⁷⁹ "הזרמת מידע ציבורי מהרשות הציבורית אל הפרט היא בבחינת תנאי-בלעדיו-אין למימוש מלא של חופש הביטוי. רק הרשות, באמצעות הספקת מידע, היא שיכולה לאפשר ליחיד לגבש לעצמו דעה מושכלת בעניינים בעלי אופי ציבורי." - פרופ' ז' סגל **זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע**, (הוצאה לאור של לשכת עורכי הדין - תש"ס 12 (2000)

⁸⁰ **לעיל** הערה 5

⁸¹ "ההיסטוריה החקיקתית של חוק חופש המידע מעידה על כך, שמטרתו העיקרית והמרכזית היתה ליצור נגישות למידע המצוי בידי הרשויות הציבוריות במגמה לאפשר לציבור בקרה והערכה מושכלת של דרכי פעולת הרשויות הציבוריות.

כך, בעת שמדובר בבקשה לקבל מידע, המשרתת את התכלית של החוק בחשיפת דרכי פעולת הרשויות הציבוריות, ראוי להקנות לחופש המידע מעמד של בכורה. כדי שתושג המטרה של שקיפות פעולת הממשל, שהיא ביסוד המשטר הדמוקרטי" - סגל, **לעיל** הערה 79, עמ' 187

⁸² בג"צ 7805/00 **אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נז(4) 577, 605

⁸³ **ענין החברה לייזום, לעיל** הערה 9; ע"פ 7528/95 **הלל נ' מדינת ישראל**, פ"ד נ(3) 89 (להלן: **ענין הלל**); בג"צ 585/01 **אירית קלכמן נ' ראש המטה הכללי, רב-אלוף שאול מופז** נח(1) 694, 716

⁸⁴ **ענין ציטרין, לעיל** הערה 12, עמ' 673; **ענין שליט, לעיל** הערה 3, עמ' 365; **ענין כהנא, לעיל** הערה 55, עמ' 267 "זו זכות חוקית המגלמת בחובה ערכים חוקתיים (חופש הביטוי, שיוויון, שלטון החוק) והיא חשובה מאין כמותה כדי לאפשר בקרה ציבורית על תקינות פעולות השלטון." (ת.א. (ת"א) 2060/99 **לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים**, פ"מ תשנח(3) 385 (להלן: **ענין לשכת עורכי הדין**); עת"מ 1171/01 (ת"א) **דוידוב-מוטולה סיגל נ' מדינת ישראל** - **משרד האוצר ואח'** (לא פורסם))

28. זכות הציבור לדעת מקבלת משקל ניכר כאשר מדובר בהחלפה חופשית של מידע ציבורי⁸⁵ הנוגע למילוי התפקיד הציבורי⁸⁶ של אישיות ציבורית⁸⁷, זאת כי לאיש ציבור יש את הידע והנגישות לאמצעי התקשורת, וביכולתו להגן כראוי על שמו הטוב⁸⁸

הזכות לבחור

29. הכלל הבסיסי הוא כי "אין דמוקרטיה ללא מוסדות נבחרים ייצוגיים, ואין מוסדות נבחרים ייצוגיים ללא בחירות חופשיות"⁸⁹, מכאן שהזכות לבחור ולהיבחר היא זכות יסוד בכל משטר דמוקרטי⁹⁰, אשר בלעדיה "מתעררת התשתית של כל זכויות היסוד האחרות"⁹¹, כך גם זכות הבחירה ברשויות המקומיות הוכרה בישראל כזכות-יסוד⁹².

30. על הזכות להיבחר נאמר, כי "בה באים לידי ביטוי רעיון השוויון, חירות הביטוי וחופש ההתאגדות, ומכאן כי זכות זו היא מן הסממנים המובהקים של חברה דמוקרטית"⁹³, וכי "...בסיסה הרעיוני העיקרי הוא בעקרון השוויון הפוליטי"⁹⁴ משמע שוויון בסיכויים, שוויון בתוצאות, שוויון בנקודת המוצא⁹⁵. לכן פגיעה בזכות להיבחר משמע פגיעה בעקרון השוויון⁹⁶, כי ללא פומביות הדיון אין הציבור נחשף לכל מידע מהותי

⁸⁵ ענין דן אבי יצחק, לעיל הערה 43, עמ' 78; ענין אבנרי, לעיל הערה 73, עמ' 863

⁸⁶ "פרסום הנוגע במישרין למילוי התפקיד הציבורי של נושא משרה ייחשב לפרסום בעל חשיבות ציבורית רבה. בין שמדובר בהבעת עמדה על מדיניותו של האיש, ובין שמיחוסת לו רשלנות מקצועית או שחיתות." (ענין דן אבי יצחק, לעיל הערה 43, עמ' 57)

⁸⁷ "למסגרת של "אישיות ציבורית" נכנסים מי שנושאים במשרות בכירות במוסדות הציבור, כמו שרי ממשלה, מנהלים כלליים של משרדי ממשלה וכו'" (ענין דן אבי יצחק, לעיל הערה 43, עמ' 79)

⁸⁸ ענין אבנרי, לעיל הערה 73; ע"א 4607/92 קליין נ' רונן, דינים עליון כרך (2)94, 2392; ענין דן אבי יצחק, לעיל הערה 43, עמ' 78

⁸⁹ ענין קלופפר, לעיל הערה 48, עמ' 241

⁹⁰ רע"א 7504/95 יאסין נ' "ימין ישראל", פ"ד נ(2) 45, 59; בג"צ 6601/95 שמגר נ' ראש המטה הכללי, פ"ד מט(5) 240, 243; ד"ר ש' סעדיה, עו"ד "בחירות – הזכות לבחור ולהיבחר" (הוצאת "תמר", חיפה, 1996) 1-2

⁹¹ בג"צ 2757/96 אלרואי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 25

⁹² בג"צ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ב מ(4) 505, 511 (להלן: ענין בן-יצחק); בג"צ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד מב(4) 462, 473-474; בג"צ 3791/93 משלב נ' שר הפנים ואח', פ"ד מז(4) 126, 130

⁹³ ענין ניימן, לעיל הערה 53, עמ' 264

⁹⁴ ענין ניימן, לעיל הערה 53, עמ' 262

⁹⁵ בג"צ 8195, 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 502 (להלן: ענין השלטון המקומי)

⁹⁶ על עקרון השוויון נאמר הוא "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (בג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, 698) ומלווה הוא אותנו "בכל נימה ונימה של חיינו בחברה" (בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 650 (להלן: ענין שדולת הנשים)), וכן "עקרון השוויון, הוא היה בראשית, בו תחילת התחילת, ואידך אינו אלא פירוש והארה" (ענין השלטון המקומי, לעיל הערה 95, עמ' 501), ומכאן נפסק כי

(המשך בעמוד הבא)

המאפשר מצד אחד לבחור לבחון את התנהלות נציגיו ועל פי זה לקבל החלטה מושכלת האם לבחור באותו נציג בבחירות, ומצד שני מונע מנציג הציבור "לתחמן" את בוחריו וע"י כך להשיג יתרון בבחירות כמי שמקיים הבטחותיו, אך בפועל לא עושה כן.

31. מטרתו של השיוויון היא להבטיח כי הרשות הציבורית תנהג בהגינות ותעשה צדק עם הציבור⁹⁷, ולכן רק כללים המבטיחים שיוויון והעדר משוא פנים⁹⁸ הם אלו היוצרים אמון בשיקוליהם והוראותיהם של המופקדים על המינהל הציבורי⁹⁹.

חופש העיתונות

32. "העיתונות היא גם זרועו הארוכה של הציבור, המופעלת לצורך איסוף המידע שידיעתו ופרסומו חיוניים לציבור, לצורך קיום משטר חברתי מתוקן, חרות ביטוי וממשל תקין ... כלי-התקשורת הם גורמים המסייעים בעיצוב דעתו של האזרח ומאפשרים לו שקילה ובחירה חפשיים, תוך ידיעה של המתהווה ותוך יכולת להעריך טיבו וטבעו של כל אירוע, כל הצעה וכל דבר ביקורת"¹⁰⁰.

33. על חופש העיתונות נאמר כי היא זכות של כל אחד ואחד מאיתנו, המאפשרת להביא לידיעת הציבור את האינפורמציה הטובה, המדוייקת, המוסמכת והמקיפה ביותר¹⁰¹.

34. ללא מימוש פומביות הדין נבצר מהעיתונות למלא את תפקידה המהותי כגוף המבקר את רשויות השלטון, וכי שמהווה את זרועו הארוכה של הציבור המביאה לו מידע חיוני. התוצאה היא עיתונות המרוקנת מתוכן, ונאצלת להסתמך על מידע פנימי והדלפות כדי למלא את תפקידה.

(המשך מעמוד קודם)

"אין לך גורם הרסני יותר לחברה, מאשר תחושת בניה ובנותיה כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזוהרת העצמית של האדם" (בג"צ 1/88, 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב יפו, פ"ד מב(2) 309, 332 (להלן: ענין פורז)).

ראה גם בג"צ 301/64 שטרייט נ' הרב הראשי לישראל, פ"ד יח 598, 612; בג"צ 507/81 אבו-חצירה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לה(4) 560, 585

⁹⁷ ענין השלטון המקומי, לעיל הערה 95, עמ' 501-502

⁹⁸ הימצאותם של בעלי תפקידים ברשות ציבורית בניגוד עניינים אישי או מוסדי יוצר משוא פנים (ראה בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה, פ"ד לד(2) 566; בג"צ 244/86 רביבו נ' יחיאל בנטוב, ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב(3) 183; בג"צ 333/74 ואליד צאדק חג' יחיאל נ' המועצה המקומית טייבה, פ"ד כט(1) 457; בג"צ 1356/96 בן דוד נ' שמעון פרס, פ"ד נ(1) 661)

⁹⁹ בג"צ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505, 511

¹⁰⁰ ענין ציטרין, לעיל הערה 62, עמ' 358

¹⁰¹ ח' כהן, במאמרו "חופש הביטוי וזכות הפרטי", ספר השנה של העיתונאים, תשי"ח 189

שיתוף הציבור

35. עקרון שיתוף הציבור¹⁰² או עקרון "הדמוקרטיזציה של ההליך המינהלי"¹⁰³ מדבר על שיתופם של היחיד והכלל במעשי השלטון והמינהל¹⁰⁴, בפרט כאשר היום השיטה הדמוקרטית איננה דמוקרטיה ישירה, כי אם דמוקרטיה עקיפה – דמוקרטיה של נציגים, על כן "יש וראוי למצוא דרכים חלופיות לשיתופו של הציבור בהליכי השלטון ובהחלטות המשפיעות במישרין ובעקיפין על היחיד ועל הכלל."¹⁰⁵ יש אף הרואים בעקרון זה כעקרון יסוד של המשפט המינהלי¹⁰⁶ בדומה לעקרון הפעולה בסמכות או עקרון ההגינות.

36. עקרון שיתוף הציבור מבוסס על מספר רציונלים¹⁰⁷: **א.** מימוש הרעיון הדמוקרטי לפי לכל אדם הזכות להשתתף בעיצוב החלטות המשפיעות על רווחתו; **ב.** העברת מידע לציבור בזמן אמת המאפשר לציבור להתוודע לתוכניות הרשויות הציבוריות ולשיקוליהן תוך יצירת כלי פיקוח לא פורמלי המבטיח שהרשות הציבורית פועלת לטובת הציבור בכללו; **ג.** מאפשר לציבור להעביר מידע לרשות הציבורית כדי שימש חלק מהליך קבלת החלטות; **ד.** למתן את ההטיה שישנה בהליכים המינהליים לטובתן של קבוצות אינטרסים המייצגות בעלי עניין צר; **ה.** יצירת לגיטימציה של הציבור להחלטות של הרשויות הציבוריות; **ו.** השתתפות ציבורית נאותה תקדם את חינוך הציבור לאזרחות טובה יותר באמצעות חיזוק תחושת האחריות הציבורית.

37. שיתוף הציבור יכול לשאת פנים רבות¹⁰⁸ כמו קיום היוועצויות¹⁰⁹, מתן זכות התנגדות לתכניות בניה¹¹⁰ ועוד, וע"י כך יושגו המטרות הבאות¹¹¹: **א.** גיוון מקורות המידע של הרשות הציבורית¹¹²; **ב.** הגברת הסולידריות החברתית והקלה על הפרט להזדהות עם מעשי הרשות הציבורית והחלטותיה.

¹⁰² על התשתית הרעיונית של שיתוף והשתתפות ומודלים לשיתוף הציבור, ראה א' צ'רצ'מן ו-א' סדן **השתתפות הדרך שלך להשפיע** (הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 2003)

¹⁰³ עע"מ 10112/02 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז ירושלים**, פ"ד נח(2) 817, פסקה 28 (להלן: **ענין אדם טבע ודין**)

¹⁰⁴ **ענין אדם טבע ודין, לעיל** הערה 103; בג"צ 288/00 **אדם, טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים** פ"ד נה(5) 673, 691 (להלן: **ענין אדם טבע ודין - 2**); א' דיין-אורבך, לעיל הערה 41, עמ' 418-419

¹⁰⁵ **ענין אדם טבע ודין, לעיל** הערה 103, פסקה 29

¹⁰⁶ פרופ' א' בנבנשתי, ג' שגיא "שיתוף הציבור בהליך המינהלי" -

<http://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/articals/shering.doc>, עמ' 40

¹⁰⁷ בנבנשתי, **לעיל** הערה 106, עמ' 10-5

¹⁰⁸ י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (ירושלים, 1996, כרך ב'), 834-835; ב' ברכה, **משפט מינהלי** (תל-אביב, 1986), 199,

219; בנבנשתי, **לעיל** הערה 106

2.3 "בעיית הנציג"

38. "קיים חשש רציני – חשש שההיסטוריה הוכיחה אותו לא פעם – כי אנשי השלטון יפתחו אינטרסים משל עצמם וישתמשו בעוצמה הרבה שהוענקה להם שלא לטובת הכלל"¹¹³ – זו תמציתה של בעיית הנציג.

ישנם שלושה תנאים ההכרחיים לקיומו של שלטון תקין במדינה¹¹⁴: **א.** תדמית הרשויות הציבוריות בעיני הציבור¹¹⁵; **ב.** אמון הציבור בתקינות פעולותיהם של הרשויות הציבוריות¹¹⁶; **ג.** טוהר המידות של עובדי הציבור¹¹⁷, כאשר ככל שמעמדו של עובד הציבור בכיר יותר, כך נדרוש ממנו להקפיד יותר על התנהגות הולמת במילוי תפקידו¹¹⁸, ותגדל חשיבותם של מגבלות, אמצעי פיקוח וביקורת המוטלים על עובד הציבור¹¹⁹.

(המשך מעמוד קודם)

¹⁰⁹ "מרבח עצה, מרבח תבונה" (אבות ב, ז); "התייעצות עם גופים לבר-השלטון מביאה אף לשיג-ושיח בין השילטון לבין יחידי החברה; נוטעת היא באזרח תחושה של שיתוף ושל שותפות בעשייה הציבורית, ויש בה כדי לקרב בין רחוקים - בין היחיד לבין בעלי-השררה והכוח." (בג"צ 5933/98 פורום היוצרים הדוקומנטריים ואח' נ' נשיא המדינה ואח', פ"ד נד(3) 496, 512 (להלן: ענין פורום היוצרים))

¹¹⁰ סעיף 100 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, ס"ח 307 מקנה הזכות להתנגד לתוכניות מתאר מקומיות, וסעיף 149 לחוק מקנה הזכות להתנגד להקלה מהיתר בניה או לשימוש חורג.

על חשיבותה הרבה של זכות ההתנגדות לתוכניות מתאר ראה בע"א 2962/97 ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב פ"ד נב(2) 362, 379

¹¹¹ ענין אדם טבע ודין, לעיל הערה 103, פסקה 29

¹¹² ע"פ 3490/90 יקב הגליל יוסף גולד ובניו בע"מ נ' מדינת ישראל פ"ד מח(1) 11, 16

¹¹³ בג"צ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, דינים עליון, נז 253, 297

¹¹⁴ ע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרויש, פ"ד מה(2) 663, 692

¹¹⁵ "תדמית ראווה היא תנאי הכרחי לפעילות תקינה של השירות." (עש"מ 5282/98 מ"י נ' כתב, פ"ד נב(5) 87, 93); לשם שמירה על תדמית הרשות הציבורית בית המשפט נאות לפסול החלטות של רשויות ציבוריות, כאשר אחד ממקבלי החלטות היה יגועי בדעה קדומה (ענין בן יצחק, לעיל הערה 92, עמ' 513; בג"צ 788/90 זוהר חוצות בע"מ נ' עיריית רמלה, פ"ב מד(3) 843, 848-849) מהטעם כי תפוח מקולקל יכול לפגוע בסל התפוחים כולו.

¹¹⁶ "אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון-כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו" (בג"צ 6177, 6163/92 אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מז(2) 229, 266 (להלן: ענין אייזנברג))

¹¹⁷ טוהר המידות משמעותו התנהגות הוגנת וישרה של עובד הציבור (דני"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שמעון שבס (לא פורסם), סעיף 34 לפסק דינו של כב' הנשיא א' ברק (להלן: ענין שבס)

¹¹⁸ עש"מ 4123/95 אור נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(5) 189, 191

¹¹⁹ ע"א 558/84 מזל כרמלי נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(3) 757, 767

39. בהיות הדמוקרטיה הישראלית מתנהלת באמצעות נציגים¹²⁰ עולה החשש כי אותם נציגים המקבלים החלטות בתוקף תפקידם ברשות הציבורית יעדיפו את טובתם האישית, או יפעלו כנגד המצע על בסיסו נבחרו, או יעדיפו את טובתו של מגזר צר מתוך קבוצת ההתייחסות שלהם¹²¹, או אולי יפעלו ברמה זו או אחרת של שחיתות, משוא פנים או ניגוד עניינים. החשש מפני אותה התרחשות מכונה על ידי "בעיית הנציג".

40. יצויין, כי אין מדובר בחשש דמיוני¹²² או סתמי, כי לו כך היה הדבר, לא היה המחוקק טורח להעלות על ספר המחוקקים¹²³ סידרה של איסורים פליליים המופנים כלפי עובדי ציבור, כמו איסור עיסוק בנושאים ציבוריים כאשר יש זיקה פרטית לאותם נושאים¹²⁴, איסור על שימוש לרעה בכח המשרה¹²⁵, איסור על מילוי התפקיד תוך מרמה או הפרת אמונים¹²⁶, איסור על אי מילוי חובות המוטלות על פי דין¹²⁷ ואיסור על קבלת שוחד¹²⁸, כל זאת בנוסף לאיסורים על עבירות משמעת¹²⁹, הגבלות על עיסוק לאחר פרישה משירות ציבורי¹³⁰, הגבלות על קבלת מתנות מהציבור עבור מילוי תפקידם¹³¹ ואיסור על הימצאות בניגוד עניינים¹³².

¹²⁰ כנסת ישראל היא נציגת העם, מועצת עירייה היא נציגת תושבי העיר, וייתכן אף כי אותם נציגים ימנו פקידים אשר ינהלו מדיניות משל עצמם.

¹²¹ בנבנשתי, לעיל הערה 106, עמ' 13

¹²² "יש לחתור לשינוי התרבות השלטונית בישראל, שהפכה לחסרת בושה ועכבות יותר מאי פעם" (דברי היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז, פורסם בעיתון הארץ, ביום 2.11.2004, <http://news.iol.co.il/?w=/1/620015>); על מיקומה של ישראל במדד השחיתות העולמי ראה <http://www.globalcorruptionreport.org>

¹²³ ראה חוק העונשין, התשל"ז – 1977, ס"ח 226, פרק ט' המוקדש ל- "פגיעות בסדרי השלטון והמשפט", סימן ד' הדין ב- "עבירות בשירות הציבור וכלפיו", סימן ה' הדין ב- "עבירות שוחד".

¹²⁴ סעיף 278 לחוק העונשין, לעיל הערה 123

¹²⁵ סעיף 280 לחוק העונשין, לעיל הערה 123

¹²⁶ סעיף 284 לחוק העונשין, לעיל הערה 123

יש לציין כי הפרת אמונים אין מקורה רק בהשגת טובות הנאה מתפקיד, אלא גם נכונות עובד ציבור לסטות מן השורה כדי למלא את תפקידו (ע"פ 645/81 פניץ נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(3) 67, 70)

סטיה מן השורה - פעולה בניגוד לכללים ולהוראות החלות על פעולותיו של עובד הציבור (ענין שבס, לעיל הערה 117, סעיף 52 לפסק דינו של כב' הנשיא א' ברק)

¹²⁷ סעיף 285 לחוק העונשין, לעיל הערה 123

¹²⁸ סעיף 290 לחוק העונשין, לעיל הערה 123

¹²⁹ סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג - 1963, ס"ח 50, מגדיר רשימה של עבירות משמעת כמו פגיעה בתדמית השירות הציבורי, התנהגות בלתי הולמת במילוי תפקיד ואי קיום הוראות הדין.

¹³⁰ חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט - 1969, ס"ח 144

¹³¹ חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם - 1979, ס"ח 2

41. ייתרה מזו המחוקק מצא לנכון לעודד עובדי ציבור לדווח על מקרים של פגיעה בטוהר המידות ברשויות הציבוריות¹³³, ואף להגן עליהם מפני התנכלות הממונים כלפיהם¹³⁴.

42. על כן עקרון "בעיית הנציג" הינו שם כולל לאותם עקרונות שנועדו להבטיח התנהגות נאותה¹³⁵ של נציגי הציבור (עקרון השקיפות, עקרון נאמן הציבור, עקרון מתן דין וחשבון לציבור) תוך הכרה כי התנהגות שלילית של נציגי ציבור פוגעת באמון הציבור, גורמת לזלזול ברשויות הציבוריות ומערערות את היציבות החברתית של המדינה¹³⁶, למותר לציין, כי בעיה זו קיימת מקדמת דנא¹³⁷, על כן "השקיפות והבקרה חייבות להתלוות לכל המחזיקים בסמכות שלטון ואכיפה במדינה שאיפיונה הוא מישטר פתוח."¹³⁸

נאמן הציבור

43. על פי ההלכה הפסוקה רשות ציבורית הינה נאמן הציבור¹³⁹ וככזו פעולותיה צריכות להעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו¹⁴⁰, וכך נקבע: "הרשות הציבורית היא נאמן של הציבור. משלה אין לה ולא כלום. כל שיש לה, למען הציבור יש לה"¹⁴¹, ועל כן כל זכויותיה וחובותיה "נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות"¹⁴².

(המשך מעמוד קודם)

¹³² איסור זה אינו מופיע כאיסור כללי, אך ניתן למוצאו בחוקים שונים כמו סעיף 47א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, ס"ח 307; סעיף 83 לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א – 2001, ס"ח 454; סעיף 9 לחוק הקולנוע, התשנ"ט – 1999, ס"ח 53; סעיף 9 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב – 1992, ס"ח 90

¹³³ חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב – 1992, ס"ח 139

¹³⁴ חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז – 1997, ס"ח 66

¹³⁵ התנהגות נאותה (טוהר המידות, ניהול תקין) של נציגי הציבור זכתה למעמד חוקתי כאשר עוגנה בסעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, התשמ"ח, ס"ח 30

¹³⁶ בג"צ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 777; ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 720, 812

¹³⁷ "לא תטה משפט לא תכיר פנים ולא תיקח שוחד כי השוחד יעוור עיני חכמים ויסלף דברי צדיקים" (התנ"ך, דברים טז, יט); "שריך סוררים וחברי גנבים כולו אוהב שוחד ורודף שלמונים" (התנ"ך, ישעיה א, ג)

¹³⁸ ענין יאנוס, לעיל הערה 36, פסקה 15

¹³⁹ בג"צ 262/62 פרץ נגד כפר שמריהו פ"ד טז, 2101, 2115; בג"צ 142/70 שפירא נגד הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה(1) 325, 331 (להלן: ענין שפירא); בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 723, 745-747 (להלן: ענין מרכז הקבלנים); ענין קידום, לעיל הערה 50, עמ' 24

¹⁴⁰ ענין אייזנברג, לעיל הערה 116, עמ' 257; סגל, לעיל הערה 38, עמ' 11, 36

¹⁴¹ ענין ז'רזבסקי, לעיל הערה 44, עמ' 840

¹⁴² ענין שפירא, לעיל הערה 139, עמ' 331

44. על פי עקרון זה מוכתב לרשות הציבורית דרכי התנהגות מיוחדים, כיאה למי שעוסק ברכוש הזולת¹⁴³. כך מצופה¹⁴⁴ מהרשות לפעול בהגינות, ביושר¹⁴⁵, ללא שיקולים זרים, בסבירות, בשוויון, ללא הפליה ולטובת הציבור¹⁴⁶, והחשוב מכל להשתמש בסמכויות והכוחות המופקדים בידיה לצורך אחד בלבד - האינטרס שהכח והסמכות באו להגשים¹⁴⁷.

עקרון השקיפות

45. "והייתם נקיים מה' ומישראל"¹⁴⁸ כך נדרש מימים ימימה ממי שפועל לטובת הציבור בהיותו שליח הציבור, וככזה חלה עליו החובה לתת דין וחשבון על מעשיו¹⁴⁹ כלומר "לגלות לשולחיו - לכלל הציבור - מה עשה ומה לא עשה, מדוע עשה כך ולא אחרת, וכשלא עשה - מדוע לא עשה. חייב הוא לגלות כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצידם."¹⁵⁰ שקיפות פעילותיה והחלטותיה של הרשות הציבורית, היא זו המבטיחה פיקוח

¹⁴³ בג"צ 35/82 ישפאר בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד לז(2) 505; ענין פורז, לעיל הערה 34; בג"צ 5871/92 מיטראל בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד מז(1) 521

¹⁴⁴ רשימה זו של עקרונות הנגזרים ממעמד הנאמנות אינה רשימה סגורה (ענין ז'רזבסקי, לעיל הערה 44, עמ' 841)
¹⁴⁵ "נאמנות ויושר הינם תנאי בלעדיו-אין לשירותו של עובד בשירות המדינה, שבאין נאמנות ויושר סופו של השירות אבדון וכיליון." (עש"מ 1827/02 אברהם ספיר נ' מדינת ישראל (לא פורסם))
"הציבור זכאי לכך שעובדי המדינה, הפועלים מטעמו ולמענו, יהיו אנשים אמינים והגונים. אמון הציבור בשירות המדינה, ושיתוף הפעולה בין הציבור לבין השירות, תלויים בכך." (עש"מ 4411/99 מדינת ישראל נגד אלקלעי, פ"ד נג(5) 302, 308)

¹⁴⁶ בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817 פסקה 24 לפסק דינו של כב' השופט מ' חשין; בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423-426 (להלן: ענין יורונט); ענין אייזנברג, לעיל הערה 116; ענין דקל, לעיל הערה 2, עמ' 33; בג"צ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מה(2) 512, 519; ענין מרכז הקבלנים, לעיל הערה 139, עמ' 745-746; זמיר, לעיל הערה 108, עמ' 36
¹⁴⁷ ע"פ 884/80 מדינת ישראל נ' גרוסמן, פ"ד לו(1) 405, 416; ע"פ 3954/94 מדינת ישראל נ' לב, פ"ד נא(2) 529, 546
¹⁴⁸ התנ"ך, במדבר ל"ב, פסוק כ"ב

על עקרון השקיפות וחשיבותו במשפט העברי – ראה ע"מ 7357/03 רשות הנמלים נ' צומת מהנדסים תכנון תאום וניהול פרויקטים בע"מ (לא פורסם) סעיף ט' לפסק דינו של כב' השופט א' רובינשטיין; נ' רקובר, שלטון החוק בישראל (הוצאת מורשת המשפט בישראל, תשמ"ט), 93-91

¹⁴⁹ זהו המונח הנרדף ל-'Public Accountability' - מהותו של מושג זה מסווג לפי שני עקרונות, לאמור - האחד קובע, שכל גוף ממלכתי או ציבורי, שמטרתו לשרת ציבור כלשהו ושהאמצעים לפעולתו מקורם באותו ציבור, מן הדין שפעולותיו יבוקרו על-ידי מערכת שאינה תלויה בגוף זה ושאינה נהנית ממנו או מפעולותיו. השני קובע, שאותו ציבור שעבורו קם ופועל הגוף הנדון שבאמצעיו הוא משתמש, יקבל דיווח מהימן ובלתי-תלוי על ניצולם שלאמצעים אלו, על המשאבים שנצברו ועל דרכי ניהולם. (ראה א' פרידברג, "מאפייני הביקורת הציבורית בישראל". אשר פרידברג (עורך). ביקורת המדינה בישראל. (ירושלים, הוצ' אקדמון, 1987) עמ' 162-148)

¹⁵⁰ ענין אילן, לעיל הערה 37, פסקה 15.

ובקרה שהרשות הציבורית פועלת כראוי¹⁵¹. זאת ועוד, רשות ציבורית נאמנה תפעל בשקיפות מרבית ותעמיד עצמה מרצונה לביקורת היחיד והכלל¹⁵².

46. עקרון השקיפות, אשר הנו אחד מעקרונות היסוד של המשפט המנהלי¹⁵³, נועד להשיג המטרות הבאות¹⁵⁴:

א. ידוע הציבור והכלל על פעילות הרשות הציבורית, באשר "אין אפשרות לקיים את אמון הציבור על יסוד הנסתר ממנו"¹⁵⁵; **ב.** העמדת הרשות הציבורית לביקורת; **ג.** להבטיח באורח מיטבי את פעילותה התקינה של הרשות הציבורית, כי השקיפות "מחייבת היא את הרשות לשקול היטב את צעדיה מראש, בידועה כי עומדת היא לדין הציבור גם בעת העשייה ולא רק לאחריה"¹⁵⁶.

47. על תכלית חובת הגילוי לציבור ניתן ללמוד גם מדיני ניירות ערך, שם נדרשות חברות בורסאיות לגלות מידע לציבור המשקיעים. חובת הגילוי הוסברה בכך ש-"תפיסת היסוד של דיני ניירות ערך היא גילוי, ושוב גילוי ועוד גילוי"¹⁵⁷ ומטרותיה¹⁵⁸ **א.** הספקת מידע נאות לצורך קבלת החלטות רציונליות¹⁵⁹; **ב.** הרתעה וכלי לעיצוב התנהגות ראויה של החברה ומנהליה¹⁶⁰; **ג.** חיזוק אמון הציבור בארץ ובחוץ לארץ בשוק ניירות הערך הישראלי.

48. מעקרון השקיפות נגזרות חובות משנה כמו מתן פירסום ופומביות למעשי הרשות הציבורית והחלטותיה¹⁶¹, חובת פירוט קריטריונים¹⁶².

¹⁵¹ שם; סגל, לעיל הערה 38, עמ' 120

¹⁵² "רשות ראויה ונאמנה תפעל בשקיפות מירבית ותעמיד עצמה מרצונה - ובהכירה בחובה המוטלת עליה - לביקורת היחיד והכלל" (ענין אדם טבע ודין, לעיל הערה 103); וגם "שלטון ראוי פועל לאור השמש, בגלוי, וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת וממילא אף לתיקון דרכי פעולה מעוותות." (רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין ואח', פ"ד מח(3) 485, 516)

¹⁵³ דנג"צ 2262/03 שירותי בריאות כללית נ' עיריית רחובות ואח' (לא פורסם), פסקה 10

¹⁵⁴ שם, פסקה 27; ענין אדם טבע ודין - 2, לעיל הערה 104, עמ' 691; בג"צ 10/00 עיריית רעננה נ' המפקחת על התעבורה - מחוזות ת"א והמרכז, פ"ד נו(1) 739, 751-755

¹⁵⁵ ענין שליט, לעיל הערה 3, עמ' 359-360

¹⁵⁶ ענין פורום היוצרים, לעיל הערה 109, עמ' 512

¹⁵⁷ ע"א 218/96 ישקר בע"מ נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ דינים עליון נב 521, 530

¹⁵⁸ שם, עמ' 531-530

¹⁵⁹ ע"א 5320/90 א.צ ברנוביץ נכסים והשכרה בע"מ נ' רשות ניירות הערך פ"ד מו(2) 818, 831

¹⁶⁰ ע"א 1928/93 רשות ניירות ערך נ' גיבור סברניה מפעלי טקסטיל בע"מ פ"ד מט(3) 177, 186

¹⁶¹ ע"א 3213/97 נקר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה, פ"ד נג(4) 625, 648-649

¹⁶² בג"צ 6741/99 יקותיאל ואח' נ' שר הפנים ואח' פ"ד נה(3) 673, 698

2.4 פומביות הדיון במערכת המשפט

49. ניתן ללמוד רבות על חשיבות הזכות לפומביות הדיון, ע"י בחינת יישומו במערכת המשפט. כה גדולה חשיבותו¹⁶³, שהמחוקק ראה לנכון להגדיר את פומביות הדיון כחלק מחוק יסוד השפיטה¹⁶⁴, עם רשימה סגורה של מקרים בהם ניתן להגביל את פומביות דיוני בתי המשפט¹⁶⁵ הנעשית במשורה¹⁶⁶.

50. נקבע כי עקרון זה מהווה גורם-בלעדיו-אין לאמון שרוחש הציבור לרשות השופטת¹⁶⁷, וכי הינו מרכיב מרכזי במשטר הדמוקרטי הישראלי¹⁶⁸ ו-"אחד העקרונות החוקתיים המרכזיים שביסוד שיטת המשפט שלנו"¹⁶⁹ והצידוקים לעקרון פומביות הדיון, והם: **א.** הכרה בזכות הציבור לקבל מידע על דרך פעולתן של הרשויות הציבוריות, כאשר הפומביות הינה אמצעי להזרמת מידע לציבור, ובפרט בסוגיות בעלות חשיבות

¹⁶³ ע"פ 353/88 וילנר נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(2) 444, 450-451 (להלן: **ענין וילנר**); **ענין ציטרין, לעיל** הערה 12, עמ' 674; ע"פ 5185/93 **היועץ המשפטי לממשלה נ' רינה מרום**, פ"ד מט(1) 318, 340-343 (להלן: **ענין מרום**); **ענין דן אבי יצחק, לעיל** הערה 43, עמ' 45 ואילך; **ענין סנש, לעיל** הערה 53, עמ' 830; בשי"פ 2794/00 **אלוני נ' מדינת ישראל**, פ"ד נד(3) 363, 369; רע"א 3007/02 **יואב יצחק נ' ארנון מוזס**, פ"ד נו(6) 592, 600; **ענין תורג'מן, לעיל** הערה 32

מאידיך ראוי להזכיר כי קיימת טענה כי יש לאסור פרסום דיוני משפט על אף חשיבות פומביות הדיון, מקום בו פרסום זה יש בו כדי להשפיע על מהלך המשפט או תוצאותיו ("סוב יודיצה"), ראה: ע"פ 126/62 **דיסנצ'יק נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד יז 169, 183; מ' בן זאב "בתי המשפט והתקשורת" מתוך **ספר לנדוי - מאמרים** (עורכים א' ברק, א' מזוז, הוצאת בורסי, תל-אביב, תשנ"ה, כרך שני) 595-615; א' רובינשטיין, ב' מדינה **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (הוצאת שוקן, תל-אביב, תשנ"ה) 1058-1051; ז' סגל "איסור פרסום מטעמי "סוב יודיצה": הצעה להיתר ולהסדר אלטרנטיבי" **מחקרי משפט ד** (תשמ"ו) 105-166

יצויין, כי הלכה למעשה איסור "סוב יודיצה", כפי שהופיע בסעיף 71 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד – 1984 בוטל ע"י תיקון 32 לחוק, אשר התקבל בשנת תשס"ב, וזאת בנימוק כי איסור זה אינו נאכף, והחוק משמש ככלי להתחמקות ממתן מידע לציבור (הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 32) (ביטול הגבלת הפרסום), התשס"א – 2001, הצ"ח 672)

¹⁶⁴ "בית משפט ידון בפומבי, זולת אם נקבע אחרת בחוק או אם בית המשפט הורה אחרת לפי חוק." (סעיף 3 **לחוק יסוד השפיטה, התשמ"ד**, ס"ח 78)

¹⁶⁵ סעיף 68 (ב) **לחוק בית המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד – 1984**, ס"ח 198 מונה רשימה סגורה של מקרים בהם ניתן להגביל את פומביות הדיון בבית המשפט והם: (1) שמירה על בטחון המדינה; (2) מניעת (3) פגיעה ביחסי החוץ של המדינה; (4) הגנה על המוסר; (5) הגנה על קטין או חסר ישע; (6) הגנה על עניינו של מתלונן או נאשם בעבירת מין או בעבירה על פי החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח – 1998; (7) לאפשר לעד להעיד עדות חופשית; (8) הגנה על סוד מסחרי.

¹⁶⁶ ע"פ 5223/94 **קדם נ' מדינת ישראל**, פ"ד מח(5) 148, 150

¹⁶⁷ ע"פ 152/51 **טריפוס ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד ו' 17, 23

¹⁶⁸ ע"פ 2800/97 **ליפסון נ' גהל** פ"ד נג(3) 714

¹⁶⁹ **ענין וילנר, לעיל** הערה 163, עמ' 450-451

ציבורית¹⁷⁰; **ב.** ערובה לאיכות ההחלטה הניתנת בסיום ההליך, בהיות בית המשפט בפעולתו חשוף לעיני הציבור ולשיפוטו¹⁷¹; **ג.** ביצור אמון הציבור בבית המשפט¹⁷².

פרק 3 - חיסיון מול פומביות

3.1 אינטרסים נוגדים

51. כלל מקובל הוא כי רוב רובן של זכויות האדם הן יחסיות¹⁷³, וכי ניתן לפגוע בהן כדי להגשים אינטרסים הנתפסים על ידי החברה כראויים¹⁷⁴. הטעם לכך הוא, שזכויות האדם "אינן זכויותיו של הפרט על אי-בודד, הן זכויות הפרט כחלק מחברה. הן עוסקות בפרט וביחסיו עם זולתו. הן מניחות קיומה של מדינה הצריכה להגשים יעדים חברתיים ולאומיים. על כן מכירה כל חברה דמוקרטית, הרגישה לזכויות אדם, בצורך להגביל זכויות אדם, כדי לקיים חברה השומרת על זכויות האדם"¹⁷⁵.

52. מכאן הצורך להתחשב באינטרס הציבור¹⁷⁶, כי בלי הגשמת אינטרסים כמו בטחון הציבור ושלומו, קיום המדינה וכדומה לא ניתן לקיים את זכויות האדם¹⁷⁷. לכן נקבע כי ללא סדר ציבורי¹⁷⁸ אין לקיים משטר

¹⁷⁰ ענין דן אבי יצחק, לעיל הערה 43, עמ' 45, 51

¹⁷¹ ענין יאנוס, לעיל הערה 36, פסקה 15; ענין דן אבי יצחק, לעיל הערה 43, עמ' 51; ענין וילנר, לעיל הערה 163, עמ' 450-451; ע"פ 334/81 הגינור נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 827, 832

¹⁷² ענין דן אבי יצחק, לעיל הערה 43, עמ' 47, 51; ענין מרום, לעיל הערה 163; ענין וילנר, לעיל הערה 163, עמ' 451-450

¹⁷³ "משקלו של עקרון חברתי הוא לעולם יחסי. מעמדו של עקרון יסוד נקבע תמיד ביחס לערכים אחרים, עמם עשוי הוא להתנגש" (ענין ראם מהנדסים, לעיל הערה 69, עמ' 205)

¹⁷⁴ בג"צ 153/87 שקדיאל נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(2) 221; ענין דיין, לעיל הערה 59, עמ' 473

¹⁷⁵ ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 39

¹⁷⁶ "הדיבור "אינטרס הציבור" הוא מקיף והוא כולל בחובו קשת נרחבת של אינטרסים של ציבור הרחב - ומכאן גם לחברה המאורגנת בדמות המדינה או הרשות המקומית - עניין בהם. על כן כלול בגדר האינטרס הציבורי הבטחון הציבורי ושלומו הציבור. כן נכלל בו אמון הציבור ברשויות הציבור, כגון הרשות המחוקקת (וחבריה), הרשות המבצעת (ושריה ופקידיה) והרשות השופטת (על שופטיה ועובדיה). כן כלול בו האינטרס של הציבור כי יוגשמו הזכויות של הפרט." (ענין ראם מהנדסים, לעיל הערה 69, עמ' 205)

¹⁷⁷ "זכויות אדם אינן במה לכליון לאומי" (ענין סנש, לעיל הערה 53, עמ' 832-833)

¹⁷⁸ "סדר ציבורי הוא מושג רחב, שהגדרתו קשה ומשתנה על פי ההקשר. בהקשר שלפנינו נכללים בו פגיעה בקיום המדינה, במשטרה הדמוקרטית, בשלום הציבור, במוסר, ברגשות הדת, בשמו הטוב של האדם, בהבטחת הליכי משפט הוגנים, וכיוצא בהם עניינים הנוגעים לסדר הציבורי" (בג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421, 430 (להלן: ענין לאור))

דמוקרטי¹⁷⁹, כי "בלא סדר אין חירות. חופש אינו הפקרות. אין דמוקרטיה חייבת לאבד עצמה לדעת כדי להוכיח את חיותה"¹⁸⁰. לכן חברה דמוקרטית נכונה להגביל זכויות אדם, אם יש בכך כדי לפגוע בזכויות או אינטרסים חשובים אחרים¹⁸¹.

53. על בסיס התפיסה הנ"ל נדון באינטרסים הנוגדים את הזכות לפומביות הדין, אותם אלו שייפגעו במידה ותמומש זכות הציבור לפומביות הדין על דיוני הרשויות הציבוריות.

54. פומביות הדין באה לידי מימוש בשלושה היבטים: א. פרסום מוקדם לציבור של סדר היום; ב. נוכחות הציבור בדין; ג. נגישות לפרוטוקול הדין ולהחלטות שהתקבלו. היבטים אלו פוגעים בשלושה אינטרסים של רשויות ציבוריות, והן עקרון היעילות, עקרון שמירה על תפקוד הרשות, עקרון שמירה על תקציב הרשות¹⁸².

55. ניתן ללמוד על קיומם של אותם אינטרסים אף מחוק חופש המידע¹⁸³, לפיה רשות ציבורית איננה חייבת¹⁸⁴ למסור מידע אשר עלות לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית, מידע על מדיניות בשלבי עיצוב ומידע על דיונים פנימיים.

¹⁷⁹ בג"צ 109/70 המוטראן הקופטי האורתודוכסי בירושלים נ' שר המשטרה, פ"ד כה(1) 225, 246.

¹⁸⁰ ענין סנש, לעיל הערה 53, עמ' 832-833.

¹⁸¹ לדוגמא "חברה דמוקרטית מוכנה להכיר בהגבלתן של זכויות - כגון חופש הביטוי או הפולחן - אם הגשמת אותן זכויות תפגע בחייו של אדם או בגופו." (ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 45)

¹⁸² מן הראוי לזכור כי "נורחות מינהלית או חסכון כספי אינם לכשעצמם, יעדים חברתיים המצדיקים הגבלה או פגיעה בזכות אדם." (ברק, לעיל הערה 41, עמ' 526).

¹⁸³ סעיף 9(ב) לחוק קובע כי "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) ...; (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;";

¹⁸⁴ "איננה חייבת" – אין משמע מתן שיקול דעת מוחלט לרשות הציבורית שלא ליתן מידע בטענה שהמידע המבוקש נופל לחריגים הקבועים בסעיף 9(ב) לחוק, שכן אז החלטתה תהיה בלתי סבירה בצורה מהותית באשר איננה נותנת משקל ראוי לאינטרסים חשובים שעל הרשות הציבורית להתחשב (בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור פ"ד לה (1) 421, 437-436; בג"צ 935/89 גנור נ' היועמ"ש פ"ד מד(2) 485, 513 (להלן: ענין גנור)).

עקרון היעילות

56. עקרון היעילות משמעו ניצול המשאבים המוגבלים של הרשות הציבורית ביעילות ובחסכון, כדי לשרת את מירב הצרכים של הציבור¹⁸⁵. מאידך עקרון היעילות אינו חזות הכל, וכי יהיו מצבים בהם יסוג עקרון היעילות על מנת להבטיח ערכים חברתיים חשובים אחרים¹⁸⁶.
57. כאשר רשות ציבורית נדרשת לפרסם את דבר דיוניה מראש, לרבות תוכנו של סדר היום, משמע שאין היא יכולה לעבוד בגמישות מקסימלית, וזאת כיוון שהיא כבולה למועד שנקבע ולאותו סדר יום, ועדכון סדר היום יחייב קביעת מועד חדש ופרסום סדר יום חדש, מכאן נפגעת יכולת הרשות הציבורית לעבוד ביעילות מקסימלית לטובת הציבור.
58. ככל שההשתתפות הציבורית תהיה מקיפה ורחבה, כך יתרבו העלויות המינהליות הכרוכות בניהול ההליכים שיהפכו להיות מסורבלים וארוכים יתר על המידה¹⁸⁷, וע"י כך ימנע מהרשות הציבורית לפעול באופן יעיל להגשמת מטרותיה.
59. ישנו חשש שחשיפת מידע לציבור בנוגע לניהול ולחלוקת סיכונים, תיצור התנהגות מתגוננת למעלה מהנדרש, כי הציבור הרחב לא ידע להעריך את הסיכונים באופן רציונלי, ובעקבות לחץ ציבורי תסיט הרשות הציבורית משאבים מיותרים למניעת סיכונים שסכנת התממשותם קטנה מאשר סיכונים אחרים¹⁸⁸ – כתוצאה מכך הרשות הציבורית תשקיע את משאביה, אשר אינם בלתי מוגבלים, בצורה לא יעילה.
60. מן הראוי לזכור, כי "יעילות אינה דווקא יתרון מקום בו עומדת על הפרק פגיעה בזכויות-האדם. דווקא "סרבולה" של פעולת החקיקה הראשית, והתנאתה של קבלת חוק בהשגת רוב בקרב נבחרי העם, מהווים ערובה מוסדית מסוימת לכך שזכויות-יסוד לא ייפגעו אלא כאשר הדבר דרוש"¹⁸⁹.

¹⁸⁵ דנג"צ 1913/97 מואסי ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נב (2) 49, 80

¹⁸⁶ בשם עקרון היעילות אפשר לדוגמא לבטל את הפרדת הרשויות במדינה, כך שהממשלה תוכל לחוקק חוקים כרצונה המקדמים את המדיניות עבורה היא נבחרה. על אף החשיבות בהגשמה יעילה ומהירה של מדיניות הממשלה נקבע במשטר דמוקרטי הפרדת רשויות מהטעם כי "הפרדת הרשויות היא הגברת החירות ומניעת ריכוז כוח בידי גורם שלטוני אחד באופן העשוי לפגוע בחירות הפרטי" (בג"צ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נב(5) 481, 512 (להלן: ענין רובינשטיין)).

¹⁸⁷ בנבנשתי, לעיל הערה 106, עמ' 11

¹⁸⁸ שם

¹⁸⁹ בג"צ 5936/97 ד"ר אורן לס נ' מר בן ציון דל, מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673, 684 (להלן: ענין לס)

עקרון שמירה על תפקוד הרשות הציבורית

61. הטיעון המרכזי כנגד פומביות דיוני הרשות הציבורית הוא החשש להתבטא בחופשיות כאשר הציבור יכול לצפות בעובדי הציבור¹⁹⁰. אם עובד הציבור חושש להתבטא על נושאים שעל סדר היום, אזי הדיון יהיה פגום ולקוי – המשמעות פגיעה בתפקוד הרשות הציבורית.

עקרון שמירה על תקציב הרשות

62. פרסום דבר הדיונים לציבור, ויצירת מנגנון המאפשר לציבור להיות נוכח פיזית בדיון עצמו, עשוי לחייב את הרשות הציבורית להוצאה כספית בין חד פעמית (הקמת אולם דיונים) ובין שוטפת (פרסום הדיון עצמו), ומכאן שמימוש פומביות הדיון עשוי להיות בעל השלכות על תקציבה של הרשות הציבורית.

63. מחד גיסא אין רשות ציבורית יכולה להתעלם משיקולי תקציב, ואין היא יכולה לספק שירותים ללא חשבון¹⁹¹, מאידך גיסא חברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית¹⁹².

3.2 רשות ציבורית – הסמכה מכללא לפגוע בזכויות יסוד ?

64. עולה השאלה: האם יכולה רשות ציבורית לטעון כי בהיעדר הוראה מפורשת של המחוקק הראשי היא פטורה מהחובה לנהל את דיוניה בפומבי, והיא יכולה לנהל את דיוניה בסודיות ('בדלתיים סגורות') ולא לגלותם לציבור – התשובה לכך היא לאו רבתי, כפי שיוסבר להלן.

¹⁹⁰ "אינטרס הציבור הוא כי עובדי ציבור יוכלו להביע את דיעותיהם ומסקנותיהם בלי לחשוש כי הדברים יגיעו לידי גורמים חוץ-מערכתיים" (בג"צ 2541/97, 2535, 2534 ח"כ יחב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא (3) 39, 44).

¹⁹¹ "אין חברה שמשאביה בלתי מוגבלים. אין רשות הפועלת בחברה על-פי חוק הרשאית והיכולה להתעלם מאילוצי תקציב ולספק שירותים ללא חשבון, ותהא חשיבותם של השירותים רבה וחיונית ככל שתהא." (ענין ברנד, לעיל הערה 63)

¹⁹² "כשעל הפרק ניצבת תביעה למימוש זכות-יסוד - וכזה הוא המקרה שלפנינו - משקלם היחסי של השיקולים התקציביים אינו יכול להיות גדול." (בג"צ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94 (להלן: ענין מילר))

"הרטוריקה של זכויות אדם צריכה להיות מכוסה במציאות המעמידה זכויות אלו בראש סולם העדיפויות הלאומי. הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית" (א' ברק, פרשנות במשפט (כרך שלישי, פרשנות חוקתית, תשנ"ד-1994), בעמ' 528)

"הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית" אכן, כאשר מדובר בשיקול כספי בלבד, כי אז ניתן לומר שהחברה צריכה לשלם את המחיר" (ענין מילר, לעיל הערה 192, עמ' 113; בג"צ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית מכבים-רעות, פ"ד נ(1) 19; בג"צ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164)

65. עיון בחקיקה מלמד כי מרבית החוקים המגדירים גופים סטטוטוריים, שותקים לגבי דרכי הפעולה של אותם גופים, ואינם קובעים כל התייחסות לדרכי התכנסותם, ניהולם ובפרט לפומביות דיוניהם¹⁹³. בודדים החוקים בהם אנו מוצאים כי דרישה לסודיות הדיונים¹⁹⁴, או לחילופין דרישה לפומביות הדיונים¹⁹⁵ של הרשויות הציבוריות, כאשר הכלל בחקיקה הוא כי סדרי הדיונים של הרשויות הציבוריות יקבעו על ידם¹⁹⁶.

66. האם יכולה רשות ציבורית לטעון כי בהעדרה של חקיקה מתאימה המחייבת את פומביות דיוניה, הרי רשאית לבחור בדרך הנוחה של חיסיון וסודיות דיוניה, תוך ריקונה מתוכן של זכות הציבור לפומביות הדיון? אותה זכות המגשימה את חופש הביטוי של אזרחי המדינה ומעניקה תשתית לאזרחי המדינה להעמיד הרשויות הציבוריות לביקורת הציבור? האם העדרם של הוראות כמו "דיוני הועדה יתנהלו

¹⁹³ לדוגמא: מוסדות תכנון (מועצה ארצית, ועדה לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, ועדה מחוזית, ועדה מקומית) המוקמות על פי סעיפים 2, 6א, 7 ו-18 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, ס"ח 307 בהתאמה; מועצת יד ושם לפי תקנה 1 לתקנון יד ושם, התשכ"ט – 1969, ק"ת 563.

¹⁹⁴ רשויות ציבוריות, אשר עבורן קיימת דרישה בחוק לקיום דיוניהן בדלתיים סגורות: הועדה לזכויות מטפחים לפי סעיף 49(ד) לחוק זכות מטפחים של זני צמחים, התשל"ד – 1973, ס"ח 272; ועדה פסיכיאטרית מחוזית לילדים ונוער לפי סעיף 26(ד) לחוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א – 1991, ס"ח 58; ועדת משמעת לפי סעיף 36(א) לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו – 1996, ס"ח 152; ועדות לפי סעיף 113 לחוק הפטנטים, התשכ"ז – 1967, ס"ח 148; ועדת משמעת לפי סעיף 40 לחוק הפסיכולוגים, התשל"ז – 1977, ס"ח 158; מועצה ומינהלה לפי סעיף 16 לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט – 1959, ס"ח 234; ועדה מייעצת ומועצה מייעצת לפי סעיף 12 לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א – 1981, ס"ח 208; ועדה מייעצת לפי סעיף 9 לחוק היטלי סחר, התשנ"א – 1991, ס"ח 38; ועדה למיתקנים בטחוניים לפי סעיף 170 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, ס"ח 307; ועדת ערר לפי תקנה 13 לתקנות שירותי הסעד (סדרי הנוהל בוועדות ערר), התשכ"ו – 1965, ק"ת 364; ועדה לבחירת שופטים לפי כלל 15 לכללי השפיטה (סדרי העבודה של הועדה לבחירת שופטים), התשמ"ד – 1984, ק"ת 2370;

¹⁹⁵ רשויות ציבוריות, שאינן רשויות שיפוטיות, אשר עבורן קיימת דרישה בחוק לפומביות דיוניהן: ועדת חקירה לפי סעיף 18 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט – 1968, ס"ח 28; כנסת ישראל לפי סעיף 27 לחוק יסוד: הכנסת, התשי"ח, ס"ח 69; מועצה מקומית לפי סעיף 18 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א – 1950, ק"ת 178; מועצה אזורית לפי סעיף 52 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח – 1950, ק"ת 1256; מועצת עירייה לפי סעיף 17 לתוספת השניה לפקודת העיריות (נוסח חדש), התשכ"ד ס"ח 197; ועדת ערר לרישוי לפי תקנה 56(ו) לתקנות הטיס (רשיונות לעובדי טיס), התשמ"א – 1981, ק"ת 516.

¹⁹⁶ "ועדת ההשקעות תקבע את סדרי דיוניה ועבודתה, במידה שלא נקבעו בתקנות." – סעיף 10(ב) לחוק האפטרופוס הכללי, התשל"ח – 1978, ס"ח 61, ובאופן דומה על קצה המזלג: ועדת בטיחות, מועצת המוסד לבטיחות וגיהות, מינהלת המוסד לפי סעיפים 13(ד), 31, 32(ג) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד – 1954, ס"ח 202; מועצת ארכיונים עליונה לפי סעיף 3א(ב) לחוק הארכיונים, התשט"ו – 1955, ס"ח 14; ועדה למינוי חוקרי ילדים לפי סעיף 3(ה) לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו – 1955, ס"ח 96; ועדת ערעור לפי סעיף 19(ב) לחוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התשי"י – 1949, ס"ח 1; ועדת ערר לפי סעיף 13(ד) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951, ס"ח 78; מועצת זכויות מטפחים לפי סעיף 10(ז) לחוק זכות מטפחים של זני צמחים, התשל"ג – 1973, ס"ח 272

בפומביי" מעיד על הסדר שלילי¹⁹⁷, לפיו תכלית החקיקה היא לאסור על הציבור לדעת כיצד פועלת הרשות הציבורית, כיצד היא מקבלת את החלטותיה ובכלל מהן החלטותיה? או במילים אחרות, האם בסמכות רשות ציבורית להוציא הנחיה מנהלית¹⁹⁸ האוסרת על פומביות דיוניה?

67. נזכיר מושכלות ראשונים כי "הטענה כי באין חובה חוקית לגלות רשאי אני לכסות ולא לגלות – יכול ותשמע מפי אדם או תאגיד פרטי ... אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על פי דין".¹⁹⁹

68. הלכה היא, כי רשות מינהלית רשאית להפעיל את שיקול-דעתה רק במסגרת התכלית שלשמה חוקק החוק המסמיך ולשם שמירת האינטרסים שעליהם הוא בא להגן²⁰⁰, וכי בעת מתן פרשנות לחקיקה יש לבחור באותה משמעות, המגשימה את תכלית החקיקה²⁰¹.

69. נקודת המוצא בהליך הפרשני של החקיקה היא כי החירות והכבוד מונחים ביסוד הסדר החברתי שלנו²⁰². הם יסוד לכל שאר זכויות היסוד²⁰³, וכי ההגנה והשמירה על חירותו של הפרט וכבודו הינו ערך יסוד הפרוש על כל דברי החקיקה כולם²⁰⁴.

70. תכליתו של דבר חקיקה היא להגשים את ערכי היסוד של השיטה המשפטית²⁰⁵ ולא לנגוד להם²⁰⁶, כפי שנפסק: "בהעדר הוראה מפורשת אין להניח כי המחוקק התכוון לחומרה ולסטייה מעקרונות שהם בחינת

¹⁹⁷ "שתיקת החוק בסוגיה משפטית אינה מצביעה בהכרח על 'הסדר שלילי'. שתיקת החוק מדברת בכמה לשונות. לעתים השתיקה מהווה חסר (לאקונה); לעתים השתיקה מהווה חוסר נקיטת עמדה בסוגיה משפטית, תוך השארת הסדרתה למערכות נורמטיביות שמחוץ לחוק המתפרש. לעתים השתיקה מהווה, הסדר שלילי. דבר זה יקרה מקום שתכלית החקיקה הינה לשלול הסדר משפטי מסוים. "הסדר שלילי" קיים אפוא, רק מקום ששתיקת החוק היא 'שתיקה מדעת' (השופט זוסמן בע"א 108/59 י פריצקר ואח' נ. 'ניב' בע"מ בפירוק, פ"ד יד 1545, 1549). שתיקה היא 'מדעת' מקום שהגשמת תכלית החוק מחייבת הכרה בהסדר השלילי." (על"ע 5154/91, 663,691/90 **פלוני נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין תל-אביב יפו**, פ"ד מז(3) 397, 404; בג"צ 4287/93, 4267/93, **אמיתי נ' יצחק רבין ו-5 אח'**, פ"ד מז(5) 441, 456 (להלן: **ענין אמיתי**); ע"א 73/50 **יונה דעואל נ' פריץ פטרוזילקה**, פ"ד ו(1) 599, 605 וכן א' ברק **פרשנות במשפט**, (כרך שני ירושלים, תשנ"ג) 112-114)

¹⁹⁸ על הנחיה מינהלית ראה י' זמיר, "הנחיות מינהליות" **הפרקליט** לח (תשמ"ח) 18; דותן, **לעיל** הערה 14; ברכה, **לעיל** הערה 108, עמ' 30; ר' הר זהב **המשפט המינהלי הישראלי** (הוצאת שנהב, ירושלים, תשנ"ז) 125-144

¹⁹⁹ **ענין שפירא, לעיל** הערה 139, עמ' 331

²⁰⁰ **ענין פורז, לעיל** הערה 96, עמ' 324; זמיר, **לעיל** הערה 108, עמ' 744-745

²⁰¹ בג"צ 267/88 **רשת כוללי האידרא נ' בית-המשפט לעניינים מקומיים**, פ"ד מג(3) 728, 736

²⁰² דנ"פ 7048/97 **פלוני נ' שר הביטחון**, פ"ד נד(1) 721, 740

²⁰³ ב"ש 15/86 **מדינת ישראל נ' אבי צור**, פ"ד מ(1) 706, 713; בשי"פ 335/89 **מדינת ישראל נ' לבן**, פ"ד מג(2) 410,

419-420

²⁰⁴ בג"צ 2320/98 **אלמעמלה נ' מפקד כוחות צה"ל**, פ"ד נב(3) 346

מושכלות ראשוניים²⁰⁷. מכאן שבמקרי גבול, כאשר חוק ניתן לשני פרושים יועדף הפירוש המקיים את זכות היסוד²⁰⁸; לכן יש לפרש דברי חקיקה כבאים להגשים את מטרת זכות היסוד ולא לסתור אותה²⁰⁹, וכי זכויות היסוד הינן חלק מן הדין המהותי²¹⁰, ולכן "כאשר תכלית ספציפית מבקשת לפגוע בזכויות אדם, עליה למצוא ביטוייה בלשונו המפורשת, החד-משמעית והברורה של דבר החקיקה עצמו"²¹¹.

כך נקבע לגבי הזכות לחופש עיסוק עוד קודם להיותו זכות חוקתית²¹², וכך נקבע לגבי זכויות יסוד הלכתיות אחרות²¹³, כמו הזכות לפנות לערכאות²¹⁴.

71. בפסיקה התפתח קו ברור, אשר קבע כי במקום שההסדר החקיקתי פוגע בחירותו של הפרט, נדרש בדרך כלל כי הסמכתו של המינהל בחקיקה הראשית תהא ברורה, מפורשת וחד משמעית²¹⁵. מדובר בגישה בעלת

(המשך מעמוד קודם)

²⁰⁵ "אנו מפרשים דבר חקיקה על רקע התפיסה כי הוא נועד להגשים זכויות אדם, לקיים את שלטון החוק והפרדת הרשויות, להבטיח צדק ומוסר, ולהגן על קיומה של המדינה ובטחונה." (בג"צ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 769, 749 (להלן: ענין אפרת))

²⁰⁶ ע"פ 697/83 בורוכוב נ' יפת פ"ד לט (3) 205; ענין פורז, לעיל הערה 96; ע"א 524/88, 525/88 פרי העמק - אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' שדה יעקב - מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ ואח', פ"ד מה (4) 561, 529 (להלן: ענין פרי העמק)

²⁰⁷ בג"צ 163/57 לובין נ' עירית תל-אביב, פ"ד יב' 1041, 1050

²⁰⁸ "אצלנו אין סעיף מפורש כזה, לא בחוקה כתובה ואף לא בסעיף 'משורייני' של חוק-יסוד, ואף על פי כן רעיון זה, שאינו כתוב על ספר, הוא מנשמת גופו של המשטר החוקתי שלנו כולו. על כן מן הדין הוא שבמקרי גבול דווקא, כאשר הוראה של החוק החרות ניתנת לשני פירושים, נעדיף אותו פירוש המקיים את שוויון הכל בפני החוק ואינו שם אותו לאל" (ענין ברגמן, לעיל הערה 96, עמ' 698)

ובאופן דומה: "בין שני פירושים אפשריים, עלינו לבחור באותו פירוש המבטיח בצורה האופטימלית את השוויון, ועלינו לדחות אותו פירוש הנוגד את השוויון." (ענין שקדיאל, לעיל הערה 174, עמ' 274)

²⁰⁹ "עקרון היסוד, המשמש מטרה חקיקתית לכל פעולות הגוף המחוקק, הוא העיקרון של שוויון הכל בפני החוק... על כן יש להניח ולפרש דברי חקיקה, כבאים להגשים מטרה זו ולא לסתור אותה." (בג"צ 507/81 ח"כ אבו-חצירא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לה(4) 560, 585 (להלן: ענין אבו-חצירא))

²¹⁰ "ההכרה בחירויות היסוד אין ביטוייה רק בתפיסות יסוד מופשטות, המנחות את רשויות השלטון בפועלן, אלא היא גם טומנת בחובה את המסקנה הפורמאלית והמוחשית, כי חירויות היסוד, כשמן וכייעודן, מהוות חלק מהותי מן הדין" (ענין ניימן, לעיל הערה 53, עמ' 260)

²¹¹ ענין אפרת, לעיל הערה 205, עמ' 769; בג"צ 200/57 ברנשטיין נ' המועצה המקומית בית-שמש, פ"ד יב 264, 267 (להלן: ענין ברנשטיין); בג"צ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294, 308; בג"צ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(3) 337, 358 (להלן: ענין מיטרני)

²¹² בג"צ 868/86 טרודלר נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד מא(1) 694, בפסקה 7; בג"צ 338/87 מרגליות נ' שר המשפטים, פ"ד מב(1) 112, 114

²¹³ ע"א 377/79 פיצר נ' הועדה המקומית לתיכנון ובניה רמת גן, פ"ד לה(3) 645; ע"א 4/85 מדינת ישראל נ' תמיר, פ"ד לז(3) 201, בפסקה 6; בג"צ 1468/90 בן ישראל נ' שר הפנים, פ"ד מד(4) 149, בפסקה 5

²¹⁴ ע"א 3115/93 ראובן יעקב נ' מנהל מס שבח מקרקעין חיפה, פ"ד נ(4) 549, 560

אופי כללי, החלה בכל מקרה בו ההסמכה היא לפגיעה בחירויות יסוד של האדם²¹⁶, לרבות לעניין פגיעה בחופש הביטוי²¹⁷ ושוויון²¹⁸.

72. גם הוראות חוק המסמיכות השר הממונה על החוק הרלבנטי לעשות את כל הדרוש לביצוע יעיל של החוקים ולהגשמת מטרותיהם, אין די בכך לשם הגשמתו של עקרון חוקיות המינהל²¹⁹, כמקנה סמכות לפגוע בזכויות יסוד, מפני שאין בהוראות אלו כדי לעמוד בדרישה של "סמכות ברורה, גלויה ומפורשת לטפל בסוגיה האמורה בדרך ההגבלה או האיסור"²²⁰.

הלכה דומה חלה לעניין היקפן של סמכויות-עזר לפי סעיף 17(א) לחוק הפרשנות²²¹. ככלל, אין באמור בסעיף זה, כי "ההסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת", כדי להוות מקור לסמכות של רשות מינהלית לפגוע בזכויות-האדם²²².

73. יצויין, כי עם חקיקתם של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו²²³ וחוק יסוד: חופש העיסוק²²⁴ חל שינוי מהותי במעמד של זכויות האדם שעוגנו בחוקים אלה. הן קיבלו מעמד חוקתי-על-חוקי²²⁵, מכאן ש-"רגישות זו

(המשך מעמוד קודם)

²¹⁵ "חקיקת משנה שואבת כוחה אך ורק מדבר ההסמכה של המחוקק הראשי, וכאשר מדובר על נושאים, שעניינם הגבלתן של חירויות היסוד, אין מחוקק המשנה מוסמך לפעול, לדעתו, בתחום האמור, אלא אם הוקנתה לו על ידי המחוקק הראשי סמכות ברורה, גלויה ומפורשת לטפל בסוגיה האמורה בדרך ההגבלה או האיסור, לפי העניין" **(ענין מיטריני, לעיל הערה 211, עמ' 359)**

לגישה על-פיה רואים את הרשות המינהלית מוסמכת לפגוע בזכויות אדם אף בהיעדר קביעה מפורשת בחוק, ובלבד שסמכות זאת נדרשת להשגת תכליתו הפרטיקולרית של החוק - ראה **ענין פורז, לעיל הערה 96, עמ' 326**. לטענה שגישה זו איננה חלה עוד, וזאת לנוכח פיסקת ההגבלה, המתנה פגיעה בזכות אדם בכך שהפגיעה תהיה בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו - ראה **ענין לם, לעיל הערה 189, עמ' 685**.
²¹⁶ בג"צ 122/54 **אקסל ואח' נ' ראש העיר**, פ"ד ח' 1524, 1531; **ענין ברנשטיין, לעיל הערה 211, עמ' 268**; בג"צ 124/70 **שמש נ' רשם החברות**, פ"ד כה(1) 505, 513; בג"צ 144/72 **ליפבסקי - הליפי נ' שר המשפטים**, פ"ד כז(1) 719, 723; בג"צ 333/85 **אביאל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד מה(4) 581, 600; **ענין פרי העמק, לעיל הערה 206, עמ' 561**.

²¹⁷ **ענין חברת החשמל, לעיל הערה 58, עמ' 295**; **ענין דיון נוסף חברת החשמל, לעיל הערה 49, עמ' 359**.
²¹⁸ **ענין אבו-הצירא, לעיל הערה 209, עמ' 585**; **ענין ברגמן, לעיל הערה 96, עמ' 698**.
²¹⁹ עיקרון חוקיות המינהל קובע כי רשות ציבורית רשאית לפעול אך ורק על פי הסמכויות שהעניק לה הדין ובמסגרתן (ראה בג"צ **ענין שפירא, לעיל הערה 139, עמ' 331**; ע"ב 1/65 **ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית**, פ"ד יט (2) 365; הר זהב, **לעיל הערה 198, עמ' 27**

²²⁰ **ענין מיטריני, לעיל הערה 211, עמ' 359**

²²¹ תשמ"א – 1981, ס"ח 302

²²² **ענין לם, לעיל הערה 189, עמ' 685**; י" זמיר, **הסמכות המינהלית** (תשנ"ו), 253

²²³ התשנ"ב, ס"ח 150

²²⁴ התשנ"ד, ס"ח 90

לזכויות האדם מובילה למסקנה כי הפגיעה בזכויות האדם, אפילו היא מקדמת את ערכיה של המדינה, אפילו היא לתכלית ראויה, ואפילו היא שלא מעבר למידה הדרושה - צריכה להיקבע בחוק הקובע את ההסדרים הראשוניים ואין להסתפק בהסמכתה הפורמלית של הרשות המבצעת למעשה חקיקה. הנה כי כן, הדרישה כי החקיקה הראשית תקבע את ההסדרים הראשוניים²²⁶ וחקיקת המשנה או הוראות המינהל יעסקו אך בהסדרי הביצוע מעוגנת בצורך להגן על חירותו של הפרט. אמת, במשטר דמוקרטי יש לא פעם צורך – למען הגשמת אינטרס הכלל - בפגיעה בזכויות הפרט. עם זאת, דרישה היא כי פגיעה זו, אפילו מוצדקת היא, תיקבע בחקיקה הראשית, ולא תימסר לידיה של הרשות המבצעת עצמה.²²⁷

74. מכאן המסקנה ש- "במדינה דמוקרטית נדרשות פגיעות בזכויות-האדם לקבל גושפנקא של נבחרי העם. ממילא, פגיעה בזכויות-האדם אך מכוח הנחיה מינהלית אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל"²²⁸, שהם על פי סעיף 1א לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו²²⁹ מדינה יהודית ודמוקרטית.

75. משהגדרנו את הזכות לפומביות הדיון כזכות המגשימה זכויות יסוד של אזרחי המדינה, הרי אין הרשות הציבורית רשאית להתפסס להיעדרה של חקיקה המחייבת פומביות דיונים, כמקנה לרשות שיקול דעת שרירותי ומניעות שלא לקיים דיוניה בפומבי ובשקיפות.

3.3 מול זכות קיימת חובה של הרשות

76. האם יוצאת הרשות הציבורית ידי חובתה, בכך שאיננה מתערבת בחופש הביטוי של האזרח (דהיינו רשאי האזרח להתבטא ככל שיחפוץ, להוציא לאור עיתונים, לשדר שידורים, לכתוב באינטרנט, להפיץ), או שמא מוטלת עליה חובת הפעולה הפוזיטיבית ליזום פעולות שתאפשרה לאזרח לממש הלכה למעשה את חופש הביטוי שלו? האם "די בשב-ואל-תעשה" או שמא "החובה היא חובה פוזיטיבית: לעלות על העץ, להיכנס אל-בין הענפים, לשלוח יד לְפָנִים ולחפש אחר הפרי; לא אך לעמוד על הקרקע ולהמתין שהפרי יפול בשל אל חיקך"²³⁰?

(המשך מעמוד קודם)

²²⁵ ענין רובינשטיין, לעיל הערה 186, עמ' 521-522

²²⁶ על הסדרים ראשוניים, נא ראו ענין רובינשטיין, לעיל הערה 186, עמ' 515-517

²²⁷ ענין רובינשטיין, לעיל הערה 186, עמ' 513

²²⁸ ענין לם, לעיל הערה 189, עמ' 686

²²⁹ התשנ"ב, ס"ח 150

²³⁰ ענין שדולת הנשים, לעיל הערה 96, עמ' 670

77. האם העדרו של חוק המחייב את הרשות הציבורית לקדם את פומביות דיוניה, משמע כי הרשות הציבורית יצאה ידי חובתה באשר הקימה תשתית לקבלת מידע באמצעות ממונה על חופש המידע²³¹? או שמא כן יש עליה חובת הלכה להגן על חופש הביטוי של האזרח, וחובה להגביר את אמון הציבור ברשות הציבורית, חובות המשמיעות חובות משנה הולמות לפיהן על הרשות הציבורית לפרסם דבר דיוניה, לאפשר לציבור להיות נוכח באותם דיונים, ולנהל פרוטוקולים מתאימים.

78. בית המשפט העליון לא היסס להטיל על רשויות ציבוריות חובות פוזיטיביות על מנת לקדם ערכי יסוד של השיטה המשפטית, כך הוטלה על שר העבודה והרווחה החובה הפוזיטיבית לדאוג לייצוג הולם של נשים, ולא להשאיר את עקרון השוויון כמילה נשגבת וריקה מתוכן²³²; נקבע כי רשות ציבורית איננה יכולה להשיל מעצמה את דיני המכרזים, ביניהם החובה לפעול בהגינות ובשוויון, בעורכה "מעין מכרז"²³³; נפסק שעל המדינה חלה החובה להשלים צרכי דת של אזרחים, אם בידי המדינה מרוכזים האמצעים הבלעדיים לכך, וללא עזרה פעילה לא ניתן יהיה לקיים הדת ומצוותיה²³⁴.

79. זכות "אקטיבית" המחייבת פעולה מטעם הרשות הציבורית, יכולה לצמוח מחירויות אחרות הנתונות לפרט, כגון כבוד האדם, וזאת לאור סעיף 4 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו²³⁵ הקובע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו"²³⁶, ולאור סעיף 11 לחוק לפיו "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה."

80. אף אם יטען הטוען כי אין חופש הביטוי נגזרת של 'כבוד האדם', ולכן סעיף 4 לחוק אינו חל לעניינינו, הרי שחופש הביטוי הופך להיות הזכות לחופש הביטוי כאשר מדובר בביקורת על המדינה ורשויותיה, באשר

²³¹ "ראש רשות ציבורית ימנה, מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה." (סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998, ס"ח 226)

²³² ענין שדולת הנשים, לעיל הערה 96, עמ' 670

²³³ ע"א 6926/93 מיספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מח(3) 749, 767 ואילך (להלן: ענין מיספנות ישראל)

²³⁴ "... בחברה המודרנית כאשר בידי המדינה מרוכזים אמצעים ואפשרויות שבלעדיהם אין אזרח יכול לקבל מילוי צרכיו הדתיים ולתת חינוך דתי לילדיו יש ועל המדינה רובצת אף חובה פוזיטיבית להשלים אותם צרכים. לכן **אם ללא עזרה פעילה של המדינה** לא ניתן לקיים את הדת ואת מצוותיה, או את החינוך הדתי לבני העדה הדתית, יש לצפות מאת המדינה כי תעשה כל אשר לאל ידה כדי לאפשר זאת לאזרח." (בג"צ 175/71 פסטיבל למוזיקה אבו-גוש קרית-יערים, אגודה רשומה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד כה(2) 821)

²³⁵ התשנ"ב, ס"ח 150

²³⁶ ענין לם, לעיל הערה 189, עמ' 692; ת"פ 343/00 (חי) מדינת ישראל נ' גיאסוב, דינים מחוזי לב(8) 863, 865; ברק,

לעיל הערה 41, עמ' 315

המדינה היא מונופולין על המידע האצור בתוכה, היא השולטת בצורה מוחלטת על חשיפתו²³⁷, ולפיכך מול הזכות לחופש הביטוי עומדת חובת המדינה לסייע לאזרחיה לקיים זכות זו²³⁸ ולספק להם מידע²³⁹.

3.4 איזונים בין ערכים מתנגשים:

לפני חקיקת חוקי היסוד

81. עד חקיקתם של חוקי היסוד המרכזיים, נהג בית המשפט לאזן בין ערכים מתנגשים²⁴⁰, על מנת לבחון את שיקול הדעת של רשות ציבורית, עת החלטותיה פגעו בזכויות יסוד.

82. כאשר על כפות המאזניים מונחות זכות היסוד לחופש הביטוי מצד אחד, ואינטרסים ציבוריים נוגדים כמו שמירה על תפקוד הרשות הציבורית, היתה עולה השאלה כיצד לבצע האיזון ביניהם, ומהם הערכים הנאבקים אלו באלו²⁴¹? האם מדובר בערכים הגוברים זה על זה שאז האיזון שיערך ביניהם הוא "אנכיי", או שמא מדובר על ערכים השווים במשקלם, המוותרים זה לזה, כדי לאפשר את התקיימותם בצוותא, שאז האיזון הוא "אופקיי"²⁴².

83. כדי למצוא את האיזון²⁴³ יש להעניק לכל אינטרס משקל ראוי²⁴⁴ בהתאם לחשיבותו היחסית במכלול הערכים החברתיים²⁴⁵, כאשר הכלל הוא: "לעקרון חברתי (כגון חופש הביטוי...) אין משקל 'מוחלט'.

²³⁷ השווה ל-עניין לם, לעיל הערה 189, עמ' 692 שם נקבע כי "יתכנו מצבים בהם חופש העיסוק הופך להיות הזכות לעיסוק. זאת, למשל, כאשר המדינה היא המקום היחיד לעיסוק פלוני. במקרה זה, סירוב המדינה להעסיק כמוהו כמניעת העיסוק עצמו. במצב דברים זה - בהם השלטון פועל כמונופול - יש לתרגם את חופש העיסוק לזכות לעיסוק."

²³⁸ בג"צ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עירית תל אביב יפו, פ"ד נו(5) 393
²³⁹ כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע - בג"צ 243/82 זכרוני נגד הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז(1) 757.

²⁴⁰ "בחיייה המאורגנים של החברה אין 'הכל או לא כלום'. יש 'יתן וקח' ואיזון בין האינטרסים השונים" (בג"צ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 169, 178 (להלן: עניין סער)).

²⁴¹ "אך טבעי הוא, כי האיזון משתנה מעניין לעניין, על פי מהותם של הערכים הנאבקים" (א' ברק "חופש הביטוי ומגבלותיו" הפרקליט מ (תשנ"א) 5, 14)

²⁴² עניין דיין, לעיל הערה 59, עמ' 474-475; בג"צ 6658/93 עם כלביא נ' מפקד משטרת ירושלים, פ"ד מח(4) 793, 797-796; עניין הלל, לעיל הערה 83, עמ' 96; עניין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 37-38; עניין שביט - 2, לעיל הערה 59, עמ' 651

²⁴³ על ההבדל בין שני סוגי ההתנגשות ובין מעמד הערכים המתנגשים ועל אופן האיזון ביניהם, נא ראה ברק, לעיל הערה 41, עמ' 220; ברק, לעיל הערה 197, עמ' 688-693

משקלו של עקרון חברתי הוא לעולם יחסי. מעמדו של עקרון יסוד נקבע תמיד ביחס לערכים אחרים, שעמים עשוי הוא להתנגש²⁴⁶, וכי יש למצוא נוסחת איזון המכירה בחשיבותו של זכות האדם²⁴⁷, והמגינה באופן המרבי על כבוד האדם²⁴⁸.

84. הגישה המקובלת והכללית של המשפט הציבורי שלנו הינה, כי בהתנגשות בין זכות אדם לאינטרס ציבורי, יש לערוך איזון (אנכי) בין השניים²⁴⁹, מכאן כאשר אנו עוסקים באיזון בין חופש הביטוי ונגזרותיו (פומביות הדיון) אל מול אינטרסים מתנגשים של שלום הציבור והסדר הציבורי (תפקודה של הרשות הציבורית), הרי שאנו עוסקים איזון "אנכי" שבו רק אם אותם אינטרסים יפגעו בצורה ממשית במידת ודאות קרובה לוודאי, אז יוגבל חופש הביטוי²⁵⁰.

85. נקודת המוצא: א. מי שקובע מה טוב לאזרח לדעת סופו שקובע גם מה טוב לאזרח לחשוב²⁵¹; ב. מניעה מוקדמת של ביטויים הוגדרה, כצורה החריפה ביותר של הגבלה על חופש הביטוי²⁵², המוגבלת רק למקרים חיוניים ביותר²⁵³; ג. החלפת חופשית של מידע, דעות והשקפות היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי²⁵⁴; ד. דמוקרטיה לא תגן על חופש הביטוי מקום בו הוא הופך כלי לפגיעה בה²⁵⁵; ה. חקיקה

(המשך מעמוד קודם)

²⁴⁴ "משקל ראוי לעניין זה הוא המשקל שבית המשפט סבור, כי הוא תואם את צרכיה של חברה דמוקרטית נאורה"
(ענין לאור, לעיל הערה 178, עמ' 438-493)

²⁴⁵ ע"א 348/85 בן ציון נ' הוצאת מודיעין בע"מ, פ"ד מב(1) 797, 800; ענין לאור, לעיל הערה 178, עמ' 434; ענין אייזנברג, לעיל הערה 116, עמ' 434; ענין סנש, לעיל הערה 53, עמ' 833

²⁴⁶ ענין ראם מהנדסים, לעיל הערה 69, עמ' 205

²⁴⁷ ענין אפרת, לעיל הערה 205, עמ' 771; ברק, לעיל הערה 241, עמ' 7; ברק, לעיל הערה 67

²⁴⁸ ענין רינת, לעיל הערה 59, עמ' 91

²⁴⁹ ענין ניימן, לעיל הערה 53, עמ' 308; ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 521; ענין ראם מהנדסים, לעיל הערה 69, עמ' 207; ענין חורב, לעיל הערה

42, עמ' 37

²⁵⁰ ענין דיון, לעיל הערה 59, עמ' 474-475

²⁵¹ "שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה." (ענין אולפני הסרטה, לעיל הערה 21, עמ' 2416)

²⁵² ענין יוניברסל סיטי, לעיל הערה 64, עמ' 35

²⁵³ "שמשום חומרתן היתרה של הגבלות מסוג זה נוטה כל חברה דמוקרטית להגביל את השימוש בהן רק למקרים החיוניים ביותר" (בג"צ 2888/97 יעקב נוביק ואח' נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פ"ד נא(5) 193, 200)

²⁵⁴ "החלפה חופשית של מידע, דעות והשקפות היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, המבוסס על שלטונו של העם, למען העם" (ענין שניצר, לעיל הערה 55, עמ' 629)

²⁵⁵ "נקודת המוצא הנה, כי לשם הגשמתן של זכויות אדם בכלל, ולשם קיומה של חופש הביטוי בפרט, נדרש קיומה של חברה מאורגנת. הבטחת קיומה, שלמותה, ביטחונה, שלומה של המדינה ושל הציבור שבה, מחייבים הגבלה על

(המשך בעמוד הבא)

המגבילה את חופש הביטוי תפורש באופן מצמצם²⁵⁶; ו. חופש הביטוי הוא ערך יסוד של השיטה, שחקיקה נועדה להגשימה²⁵⁷.

86. שיקול דעת של רשות ציבורית²⁵⁸ לפגיעה בחופש הביטוי יבחן על פי השלבים הבאים²⁵⁹: (1) מתן המידע יגרום לנזק קשה, רציני וחמור בהסתברות של וודאות קרובה²⁶⁰; (2) שיקול הדעת יופעל על פי כללי תורת שיקול הדעת המינהלי; (3) מתן משקל ראוי לשיקולים הענייניים על רקע עקרונות היסוד ששימשו לגיבושם²⁶¹; (4) מידת הפגיעה תיקבע על פי תכלית החוק; (5) תשתית עובדתית לנזק המבוססת על ראיות מהימנות, משכנעות, שאינן מותירות מקום לספק²⁶²; (6) נבחר אמצעי מגביל הפוגע במידה הפחותה בזכות היסוד²⁶³.

87. בעבר מבחן הודאות הקרובה להגבלת חופש הביטוי יושם בעת פגיעה בבטחון המדינה²⁶⁴, על כן, קל חומר שיש ליישמו בעת פגיעה באינטרסים ציבוריים פחותים מכך. לדעתי לאור העובדה כי משקלה של הזכות

(המשך מעמוד קודם)

חופש הביטוי... המשטר הדמוקרטי נכון להגן על חופש הביטוי, כל עוד חופש הביטוי מגן על הדמוקרטיה. מקום שחופש הביטוי הופך קרדום לפגיעה בדמוקרטיה, אין כל הצדקה שהדמוקרטיה תניח את צווארה לכורת." (ברק, לעיל הערה 197, עמ' 692)

²⁵⁶ "לאור מעמד בכורה זה של חופש הביטוי, יתפרשו חוקים המגבילים את חופש הביטוי באופן מצמצם ותוך מגמה לתת לזכות האמורה קיום מירבי ולא לסייגה כהוא זה מעל ומעבר למה שמתחייב ברורות ומפורשות מדבר המחוקק" (ענין קידום, לעיל הערה 50, עמ' 10; ענין חברת החשמל, לעיל הערה 58, עמ' 295; בג"צ 896/87 איילון חברה לביטוח בע"מ נ' רשות השידור ואח', פ"ד מג(1) 701)

²⁵⁷ בג"צ 953/89 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מה(2) 683, עמ' 689 (להלן: ענין אינדור)

²⁵⁸ שיקול הדעת המנהלי לעולם אינו מוחלט - ד"ע 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טו 1209

²⁵⁹ ענין מיטרני, לעיל הערה 211, עמ' 358; ענין כהנא, לעיל הערה 55, עמ' 286-290; ענין אינדור, לעיל הערה 257, עמ' 689-691; ענין קידום, לעיל הערה 50, עמ' 9-10; א' ברק, "הנשיא אגרנט - 'קול העם' - קולו של העם", גבורות לשמעון אגרנט (תשמ"ז) 129, 140; פ' להב, "על חופש הביטוי בפסיקת בית-המשפט העליון" משפטים ז (תשל"ו-תשל"ז) 375, 402-403; ברק, לעיל הערה 197, עמ' 693

²⁶⁰ ענין קול העם, לעיל הערה 51; ענין אולפני הסרטה, לעיל הערה 21; ענין סער, לעיל הערה 240; ענין שירן, לעיל הערה 61, עמ' 378; ענין מיטרני, לעיל הערה 211, עמ' 358; ענין כהנא, לעיל הערה 55, עמ' 286-290; ענין לאור, לעיל הערה 178, עמ' 438-493; ענין שניצר, לעיל הערה 55, עמ' 631; ענין אינדור, לעיל הערה 257, עמ' 689-691; ענין דיין, לעיל הערה 59, עמ' 475; ענין סטיישן פילם, לעיל הערה 55, עמ' 676; ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 51-52; ברק, לעיל הערה 259, עמ' 140; להב, לעיל הערה 259, עמ' 402-403

²⁶¹ ענין גנור, לעיל הערה 184, עמ' 514; ענין אייזנברג, לעיל הערה 116; ענין אמיתי, לעיל הערה 197

²⁶² ענין שניצר, לעיל הערה 55, עמ' 637; בג"צ 159/84 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור רצועת עזה, פ"ד לט(1)

309, 327; ענין ניימן, לעיל הערה 53, עמ' 249-250; בג"צ 56/76 ברמן ו' שר המשטרה ואח', פ"ד לא(2) 587, 692

²⁶³ ענין לוי, לעיל הערה 54, עמ' 412; ברק, לעיל הערה 197, עמ' 693

²⁶⁴ ענין שניצר, לעיל הערה 55, עמ' 645

לקבל מידע עלה עם חקיקת חוק חופש המידע²⁶⁵, יש מקום להחיל מבחן מחמיר יותר להגבלת חופש המידע (אשר פומביות הדיון הינו מנגזרותיו) עת התנגשו עם אינטרסים נוגדי מידע²⁶⁶ זהו "מבחן הסכנה הברורה והמיידית"²⁶⁷ המחייב שהפגיעה הקשה באינטרסים נוגדי מידע תהיה מיידית מבחינת הזמן, ולא "מבחן הודאות הקרובה" אשר עשוי להתרחש בעתיד הרחוק.

לאחר חקיקת חוקי היסוד

88. עם העלאתם של חוקי היסוד המרכזיים (כבוד האדם וחירותו, חופש העיסוק) עלי ספר, הכניס המחוקק לאותם חוקי יסוד את פסקת ההגבלה כאמצעי למזער הפגיעה בזכויות האדם עת אותן זכויות מתנגשות באינטרסים ציבוריים²⁶⁸. עיקרון פסקת ההגבלה הוחל על פגיעות בזכויות יסוד של האדם ע"י כל רשות ציבורית שהיא²⁶⁹, כי אחרת "אם שמירה על כל אינטרס ציבורי היה בכוחה לשלול ההגנה מחופש הביטוי והיצירה, כי אז היו חירויות אלה נפגעות פגיעה אנושה. עצם האופי הדמוקרטי של המדינה היה נפגע קשות"²⁷⁰. פסקת ההגבלה נתפסה כמקיימת את עקרונות האיזון האנכי²⁷¹ שתוארו לעיל, וכי גם חקיקה שקדמה לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, יש לפרש ברוח הוראות חוק היסוד²⁷².

²⁶⁵ "חוקים חדשים היוצאים מאת המחוקק, יוצרים 'סביבה' חדשה ויש בהם כדי להשפיע על פירושו של חוק קודם. ודוק: אין לנו עניין כאן בביטולו, המפורש או המשתמע, של חוק קודם אלא בהשפעה על פירושו מכוח עצם קיומם של החוקים החדשים והשוניים." (בג"צ 428/86 ברזילי ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' פ"ד מ(3) 506, 619)

²⁶⁶ סגל, לעיל הערה 38, עמ' 176-177

²⁶⁷ על מהותו של מבחן הסכנה הברורה והמיידית – ראה ז' סגל **חופש העיתונות: בין מיתוס למציאות** (תשנ"ו – 1996, מהדורה ראשונה) בעמ' 75-70

²⁶⁸ סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק

תכלית פיסקת ההגבלה היא להגן על זכויות האדם ע"י מיזעור הפגיעה בהן בהתנגשן באינטרס ציבורי (בג"צ 1514/01 גור אריה נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נה(4) 267, 284)

²⁶⁹ ענין מילר, לעיל הערה 192, עמ' 138; דנג"צ 4466/94 נוסייבה נ' שר האוצר, פ"ד מט(4) 68, 86-87; ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 41-42; זמיר, לעיל הערה 108, עמ' 115

²⁷⁰ ענין סנש, לעיל הערה 53, עמ' 836

²⁷¹ "התשובה על שאלה זו ניתנת במסגרת האיזון (האנכי), לפיו ניתן לפגוע בחופש הביטוי והיצירה, רק אם הפגיעה תואמת את ערכיה של מדינת ישראל, היא לתכלית ראויה ואינה מעבר למידה הדרושה. הפגיעה תהא תואמת את ערכיה של מדינת ישראל, רק אם ההסתברות להתרחשותה היא קרובה לוודאי, ורק אם הפגיעה באינטרס הציבורי היא קשה, רצינית וחמורה." (ענין סנש, לעיל הערה 53, עמ' 842)

²⁷² ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 52-53; דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589, 653; ענין מילר, לעיל הערה 192, עמ' 138

89. על פי אמות המידה שנקבעו בסעיף 8 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, פגיעה בזכות יסוד צריכה לקיים שני מבחנים²⁷³ האחד "מבחן התכלית הראויה", והשני "מבחן מידתיות הפגיעה"²⁷⁴. המידתיות²⁷⁵ מתחלקת לשלושה מבחני משנה²⁷⁶: (1) "מבחן ההתאמה" או "מבחן הקשר הרציונלי" – התאמת האמצעי להשגת התכלית; (2) "מבחן הפגיעה הפחותה" – בבחירת האמצעי שמידת פגיעתו בזכות-היסוד היא הפחותה ביותר; (3) "מבחן היחסיות" או "מבחן המידתיות במובן הצר" – הפגיעה בזכות מותרת רק אם קיים יחס סביר או ראוי בין התועלת של ההחלטה הפוגענית בהגשמת התכלית לבין הפגיעה שהיא גורמת לפרט.

90. לצורך "מבחן המידתיות" יש למצוא את משקלה היחסי של הזכות הנפגעת. משקל זה תלוי בטעמים שביסוד הזכות מצד אחד, ובמידת חשיבותו היחסית של האינטרס המתנגש בזכות, שהגשמתו היא תכלית הפגיעה בה, מצד שני²⁷⁷.

²⁷³ כאשר מדובר בפגיעה של מה בכך אין צורך וטעם להעביר הפגיעה בזכות החוקתית במבחני פסקת ההגבלה (בג"צ 3434/96 הופנונג נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57, 68; ברק, לעיל הערה 41, עמ' 470-469)

²⁷⁴ בג"צ 4644/00 יפאורה תבורי בע"מ נ' הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, פ"ד נד(4) 178, 182

²⁷⁵ זהו המבחן המקובל בישראל לבחינת שיקול הדעת המינהלי והחוקתי, נא ראה: ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 63-64; בג"צ 5510/92 תורקמאן נ' שר הבטחון, פ"ד מח(1) 217; ענין יורונט, לעיל הערה 146; בג"צ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1 (להלן: ענין בן-עטייה); ד' דורנר "מידתיות" מתוך ספר ברנזון (עורכים א' ברק ו-ח' ברנזון, הוצאת נבו, ירושלים, תשנ"ז) 281-293; ז' סגל, "עילת העדר היחסיות (DISPROPORTIONALITY) במשפט המינהלי", הפרקליט לט (התשנ"א) 507; י' זמיר, "המשפט המינהלי של ישראל בהשוואה למשפט המינהלי של גרמניה", משפט וממשל ב (1994) 109

"עילת המידתיות קובעת כי האמצעים השלטוניים צריכים להתאים להגשמת המטרה, ולא מעבר למה שנדרש לשם הגשמתה של המטרה. עקרון המידתיות נועד להגן על הפרט בפני השלטון. הוא נועד למנוע פגיעה יתירה בחירותו של היחיד. הוא קובע כי האמצעי השלטוני צריך להיגזר בקפידה כדי להלום את הגשמתה של התכלית. בכך בא לידי ביטוי עקרון שלטון החוק וחוקיות השלטון" (ענין בן-עטייה, לעיל הערה 275, עמ' 11)

²⁷⁶ בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 385-386, 388-389; בג"צ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 279-280; ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 54, 63-64; ענין בן-עטייה, לעיל הערה 275, עמ' 12; ענין בנק המזרחי, לעיל הערה 42, עמ' 437-436

²⁷⁷ ענין מילר, לעיל הערה 192, עמ' 138-141; ענין חורב, לעיל הערה 42, עמ' 43

פרק 4 - המשפט המשווה

91. בחינת התייחסות מדינות העולם לעניין פומביות דיוני הרשויות הציבוריות מעלה, כי בעוד חופש המידע מקבל תאוצה, ומיושם ב- 56 ממדינות העולם²⁷⁸, עקרון פומביות הדיון זוכה להכרה חקיקתית מלאה בארה"ב בלבד, ומינימלית ביותר, אם בכלל, באנגליה ובאירלנד.

92. **באירלנד** פועל אירגון בשם " Irish Council for Civil Liberties " לקידום הצעת חוק בשם OPEN MEETINGS (PUBLIC BODIES) ACT, אשר תחיל את עקרון פומביות הדיון על רשויות ציבוריות²⁷⁹.

באנגליה קיים משנת 1985 חוק בשם The Local Government (Access To Information) Act הפותח את דיוני מועצת עיריות לציבור, שהוא למעשה החוק היחידי באנגליה העוסק בפומביות דיונים²⁸⁰.

93. **בארה"ב**, על אף שהזכות לחופש הביטוי הינה זכות חוקתית המעוגנת בחוקת ארה"ב²⁸¹ וזכותם של בני האדם על פי האו"ם²⁸², רווחת התפיסה המשפטית, שלא ניתן להסיק כי מזכות זו נגזרת זכות האזרח לפומביות דיוני הרשויות הציבוריות²⁸³, לעומת זאת בתחום החקיקה המדינתית והחקיקה הפדראלית²⁸⁴

²⁷⁸ על פי סקר שנערך בשנת 2004 : http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf

²⁷⁹ http://www.iccl.ie/constitution/free_info/81_proposal.htm

²⁸⁰ Prof. Patrick Birkinshaw "Access, disclosure and regulation" **New Law Journal** (1990) Vol. 140, p. 1637

²⁸¹ התוספת הראשונה של חוקת ארה"ב (<http://straylight.law.cornell.edu/constitution/constitution.billofrights.html>) :

"Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances."

²⁸² סעיף 19 להכרזה האוניברסלית של זכויות האדם (<http://www.un.org/Overview/rights.html>) :

"Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers."

²⁸³ D.N. Brockett "Is the Right of Access to Trials an Instance of a First Amendment Right to Know?" 42 **Ohio St.L.J.** 831-851 (1981); A.N. Taylor Schwing **Open Meeting Laws 2d** (Fathom Publishing, 2000) p. 5

אף על פי כן, מכירה הפסיקה בארה"ב בחשיבות זרימת מידע מרשות ציבורית לאזרח, כדלקמן :

"Effective self government cannot succeed unless the people are immersed in a steady, robust unimpeded and uncensored flow of opinion and reporting which are constantly subjected to critique rebuttak and re-examination." (**Brazburg v. Hayes** 408 U.S. 665 (1972) p. 715)

²⁸⁴ בארה"ב קיימות שתי מערכות חוק ומשפט, האחת המערכת הפדראלית המגדירה חוקים הרלבנטיים למשטר הפדראלי של ארה"ב, השניה מערכת חקיקה שבה כל אחת ממדינות ארה"ב מחוקקת חוקים החלים רק על אותה מדינה עצמה – דבר הגורם לכך שחוק מסויים עשוי להופיע בהרבה גירסאות, על פי האופן בו התקבל אותו חוק בכל מדינה ומדינה בארה"ב.

הביע המחוקק במפורש את רצונו בפומביות דיוני הרשויות הציבוריות ושיתוף הציבור (כפי שיוצג להלן), והיו אף מספר מדינות בארה"ב שעייגנו גישה זאת בחוקת המדינה עצמה²⁸⁵.

94. החקיקה המדינתית מחילה את עקרון פומביות דיוני הרשות הציבורית באמצעות ה- OMA, היינו Open Meeting Act²⁸⁶, והחקיקה הפדראלית באמצעות ה-Sunshine Laws, שהם: Government In the Sunshine Act²⁸⁷, שעוסק בפומביות הדיון בגופים פדרליים ו-Federal Advisory Committee Act²⁸⁸, שעוסק בפומביות הדיון של ועדות מייעצות.

²⁸⁵ Florida Constitution, Article 1, Section 24(b):

"All meetings of any collegial public body of the executive branch of state government or of any collegial public body of a county, municipality, school district, or special district, at which official acts are to be taken or at which public business of such body is to be transacted or discussed, shall be open and noticed to the public and meetings of the legislature shall be open and noticed as provided in Article III, Section 4(e), except with respect to meetings exempted pursuant to this section or specifically closed by this Constitution."

Louisiana Const. Art. XII, sec 3:

"No person shall be denied the right to observe the deliberations of public bodies and examine public documents, except in cases established by law."

Montana Const. art. II sec. 9:

"No person shall be deprived of the right to examine documents or to observe the deliberations of all public bodies or agencies of state government and its subdivisions, except in cases in which the demand of individual privacy clearly exceeds the merits of public disclosure"

New Hampshire – State constitution – Part 1 Bill of rights Art. 8:

"All power residing originally in, and being derived from, the people, all the magistrates and officers of government are their substitutes and agents, and at all times accountable to them. Government, therefore, **should be open, accessible, accountable and responsive**. To that end, the **public's right of access to governmental proceedings** and records shall not be unreasonably restricted."

²⁸⁶ ראה בהרחבה A.N. Taylor Schwing **Open Meeting Laws 2d** (Fathom Publishing, 2000)

²⁸⁷ 5 U.S.C. 552b : וראה בהרחבה:

A. C. Aman Jr., W. T. Mayton **Administrative Law** (West Publishing co., 1993) 614-616, 693-702; W. Wade, H. Ragnemalm, P.L. Strauss **Administrative Law the Problem of Justice** (Transnational Juris publications, Inc.) 726-727; J.L. Mashaw, R.A. Merrill, P.M. Shane **Administrative Law – The American Public Law System** (Third Ed., West Publishing co.) 665-667; K.C. Davis, R.J. Pierce Jr. **Administrative Law Treatise** (Third Edition, Volume 1, Little Brown and Company, 1994) 219-221; **Litigation Under the Federal Open Government Laws 2002** (Editors: Harry A. Hammitt, David L. Sobel, Mark S. Zaid, EPIC Publications, 2002) 345-360

Randolph May, Recent Development: Reforming the Sunshine Act, 49 **Admin.L.Rev.**421 (1997); Kathy Bradley, Note, Do You Feel the Sunshine? Government in the Sunshine Act: Its Objectives, Goals, and Effect on the FCC and You, 49 **Fed.Comm.L.J.**473 (1997); Charles N. Davis et al., Sunshine Laws and Judicial Discretion: A Proposal for Reform of State Sunshine Law Enforcement

(המשך בעמוד הבא)

Provisions,28 **Urb.Law**.41 (1996); James T.O'Reilly, Applying Federal Open Government Laws to Congress: An Explorative Analysis and Proposal.(Special Congress Issue),31 **Harv.J.on Legis**.415 (1994); Lisa A.Reilly,The Government in the Sunshine Act and the Privacy Act,55 **Geo.Wash.L.Rev.** 955 (1987); Sidney L.Matthew, Note, Government in the Sunshine: Judicial Application and Suggestions for Reform,2 **Fla.St.U.L.Rev.**537 (1974); Susan T.Stephenson, Comment, Government in the Sunshine Act:Opening Federal Agency Meetings,26 **Am.U.L.Rev.**154 (1976); Maurice Baskin,Note, The Federal "Government in the Sunshine Act":A Public Access Com-promise, 29 **U.Fla.L.Rev.**881 (1977); Michael P.Cox, A Walk Through Section 552 of the Administrative Procedure Act:The Freedom of Information Act;The Privacy Act;and the Government in the Sunshine Act,46 **U.Cin.L.Rev.**969 (1977); Note, The Government in the Sunshine Act -An Overview,1977 **Duke L.J.**565; David M.Ivester, The Constitutional Right to Know,4 **Hastings Const.L.Q.**109 (1977); Peter C.Ward, Address, Public's Access to Government -Freedom of Information, Privacy and Sunshine Acts,70 **L.Libr.J.**509 (1977); Larry W.Thomas, The Courts and the Implementation of the Government in the Sunshine Act, 37 **Admin.L.Rev.**259 (1985); David A.Barrett, Note, Facilitating Government Decision Making:Distiguishing Between Meetings and Nonmeetings Under the Federal Sunshine Act,66 **Tex.L.Rev.**1195 (1988).

מאידך, ישנם מלומדים הסבורים כי פתיחות יתר פוגעת בתפקוד הרשות הציבורית, והופכת את הדיונים לעקרים:

E. Gellhorn, R. M. Levin **Administrative Law and Process – In a nutshell** (Third Ed., West Publishing co., 1990) 157-158

Robert W.Sloat, Statutory Comment, Government in the Sunshine Act:A Danger of Overexposure, 14 **Harv.J.Legis.**620 (1977); Kathy Bradley, Do You Feel The Sunshine? Government In The Sunshine Act: Its Objectives, Goals, And Effect On The Fcc And You, 49 **Fed. Comm. L.J.** 473, 481-85 (1997); Michael A. Lawrence, Finding Shade From The "Government In The Sunshine Act": A Proposal To Permit Private Informal Background Discussions At The United States International Trade Commission, 45 **Cath. U. L. Rev.** 1, 1-5, 9-15, (1995); Thomas H. Tucker, "Sunshine" -- The Dubious New God, 32 **Admin. L. Rev.** 537, 550 (1980); David A. Barrett, Note, Facilitating Government Decision Making: Distinguishing Between Meetings and Nonmeetings Under The Federal Sunshine Act, 66 **Tex. L. Rev.** 1195, 1211 (1988); David M. Welborn, et al., Implementation and Effects of the Federal Government in the Sunshine Act, 1984 **ADMIN. CONF. OF THE U.S.** 199, 228-51 (1984); James T. O'Reilly and Gracia M. Berg, Stealth Caused By Sunshine: How Sunshine Act Interpretation Results In Less Information For The Public About The Decision-Making Process Of The International Trade Commission, 36 **Harv. Int'l L.J.** 425, 457-59, 463 (1995); Stuart M. Statler, Let the Sunshine In?, 67 **A.B.A. J.** 573 (1981); Jim Rossi, Participation Run Amok: The Costs Of Mass Participation For Deliberative Agency Decisionmaking, 92 **Nw. U. L. Rev.** 173, 196-241 (1997)

: 5 U.S.C App.1 et seq.²⁸⁸ וראה בהרחבה:

K.C. Davis, R.J. Pierce Jr. **Administrative Law Treatise** (Third Edition, Volume 1, Little Brown and Company, 1994) 222-223; **Litigation Under the Federal Open Government Laws 2002** (Editors: Harry A. Hammitt, David L. Sobel, Mark S. Zaid, EPIC Publications, 2002) 361-378

David Faure, The Federal Advisory Committee Act:Balanced Representation and Open Meetings in Conflict with Dispute Resolution,11 **Ohio St.J.on Disp.Resol.**489 (1996); Steven P.Croley, Practical Guidance on the Applicability of the Federal Advisory Committee Act, 10 **Admin.L.J.Am.U.**111 (1996); David B.Marblestone,The Relationship Between the Government in the Sunshine Act and the Federal Advisory Committee Act,36 **Fed.B.J.**65 (1977); Michael H.Cardozo,The Federal Advisory Committee Act in Operation,33 **Admin.L.Rev.**1 (1981).

95. תכלית החקיקה היא קביעת מחויבות למתן דין וחשבון לציבור, וליצור אמצעי לציבור להבין טוב יותר נושאים והחלטות אשר הם עניינו של הציבור, ולעקוב אחר האופן בו מתקבלות החלטות אלו.²⁸⁹

96. חוקים אלו קובעים כי כל רשות או גוף מינהליים חייבים לקיים את כל ישיבותיהם למן תחילתן ועד סופן בפומבי²⁹⁰ למעט במקרים חריגים בהם האינטרס הציבורי מחייב דלתיים סגורות (כגון דיונים בענייני בטחון, ניהול מדיניות חוץ, סודות מסחריים, או עניינים העלולים לפגוע בפרטיות)²⁹¹.

²⁸⁹ ראה לדוגמה בפסיקה:

“The purpose of the OMA is to promote governmental accountability by facilitating public access to official decision making, and to provide a means through which the general public may better understand issues and decisions of public concern.”

Booth Newspapers Inc. v. Univ. of Michigan Bd. of Regents 444 Mich. 211- 223- 507 N.W.2d 422 (1993)

ראה לדוגמה, תכלית החוק במדינת ניו-יורק:

NY PUBLIC OFFICERS LAW, ARTICLE 7 OPEN MEETINGS LAW Section 100.

§100. Legislative declaration.

“It is essential to the maintenance of a democratic society that the public business be performed in an open and public manner and that the citizens of this state be fully aware of and able to observe the performance of public officials and attend and listen to the deliberations and decisions that go into the making of public policy. The people must be able to remain informed if they are to retain control over those who are their public servants. It is the only climate under which the commonweal will prosper and enable the governmental process to operate for the benefit of those who created it.”

²⁹⁰ 5 U.S.C. 552b(b) שלשונו:

"Members shall not jointly conduct or dispose of agency business other than in accordance with this section. Except as provided in subsection (c), every portion of every meeting of an agency shall be open to public observation."

²⁹¹ 5 U.S.C. 552b (c) (1)-(10)

פרק 5 - סיכום ומסקנות

97. שיטת המתנגדים לפומביות דיוני הרשות הציבורית, היא לטעון כי דיוני הרשויות הציבוריות הם הלכה למעשה "דיונים פנימיים", אז ניתן לחסות תחת צילו של סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע לפיו הרשות הציבורית רשאית שלא לגלות לציבור מידע בדבר דיונים פנימיים²⁹², בטענה כי "אינטרס הציבור הוא כי עובדי ציבור יוכלו להביע את דעותיהם ומסקנותיהם בלי לחשוש כי הדברים יגיעו לידי גורמים חוץ-מערכתיים"²⁹³, וכי "אין ספק שקיים אינטרס ציבורי חשוב, שחברי ועדות תכנון יוכלו להביע את עמדתם לפי מיטב מצפונם האישי והמקצועי כשהם משוחררים מלחצים או "מפזילה" אל "מחיאות הכפיים" או לחילופין "שריקות הבוז" של ההמון.²⁹⁴

98. כנגד טענה זו, עומדת במלוא תפאורתה הפומביות שהיא "ללא ספק אמצעי חשוב, למניעת שחיתויות קנוניות ועיוותי דין העלולים להירקם דווקא ב"חדרי חדרים" הרחק מן הביקורת הציבורית"²⁹⁵, על בסיס תפיסה הותר, עוד בטרם חקיקתו של חוק חופש המידע, עיון בפרוטוקולים "פנימיים" של רשויות ציבוריות²⁹⁶.

99. יכול ויהיה עניין ציבורי בגילוי הנאמר בדיון פנימי, ככלי להערכת סבירות ההחלטה של הרשות הציבורית²⁹⁷. יפים לעניינינו דבריו של פרופ' ז' סגל²⁹⁸:

"253. 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.

²⁹² לשון סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998, ס"ח 226: "רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה: ... (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";

²⁹³ בג"צ 2541/97, 2535, 2534 ח"כ יחב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא (3) 39, 44
²⁹⁴ הפ 303/96 (ח"י) אגודת המים השיתופית בכפר ברנדיס בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה, דינים מחוזי, כו (5) 608, 611

²⁹⁵ שם

²⁹⁶ בג"צ 549/75 חברת סרטי נוח בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטי קולנוע פ"ד (1) 757, 764 הותר העיון בפרוטוקול של המועצה לביקורת סרטים ומחזות; ב-ענין מיספנות ישראל, לעיל הערה 233, הותר העיון בפרוטוקול של ועדת מכרזים; רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה עין-כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2) 516, 524 הותר העיון בדו"ח ועדה רפואית פנימית של ב"ח.

²⁹⁷ סגל, לעיל הערה 38, עמ' 201

²⁹⁸ סגל, לעיל הערה 38, עמ' 208

הכרה בחשיבות חשיפת מידע ציבורי להשבחת פעולת 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 במניעת השחתתו של הכח הציבורי."

100. בסדרה של פסקי דין²⁹⁹ (לאחר חקיקתו של חוק חופש המידע) נחשף "מידע פנימי לציבור", ונקבע כי האינטרס הציבורי בחשיפת מידע על מנת שהציבור יוכל ללמוד על שיקול הדעת של חברי ועדות, גובר על הנזק לחופש ההתבטאות של חברי הועדות, נזק אשר נתפס ע"י בית המשפט כנזק ספקולטיבי.

101. עולה השאלה מהו דיון פנימי? הגדרה ברורה אין בפסיקה, אלא ישנה טענה החוזרת אצל רשויות הציבור כי "דיון פנימי" הינו "תהליך של חשיבה, של עבודה והחלפת דיעות לקראת גיבוש שיקול הדעת ולצורך מתן החלטה"³⁰⁰. הכרה גורפת בטענה מעין זו, הופכת הלכה למעשה כל דיון המתקיים אצל רשות ציבורית ל-"דיון פנימי", ומעקרת לחלוטין את הזכות לפומביות דיוני הרשות הציבורית. לפיכך יש לבחון את סמכות הגוף המקיים דיון, אם מדובר בהתכנסות של אנשים בדרך של מועצה, ועדה קבועה, ועדה זמנית או כל שם אחר³⁰¹, אשר החלטותיהם מחייבות את הרשות הציבורית³⁰², הרי אין מדובר כאן בדיון פנימי, אלא

²⁹⁹ ענין לשכת עורכי הדין, לעיל הערה הותר פרסום דיוני ועדה מייעצת לשר המשפטים; עת"מ 295/01 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata) הותר פרסום דיוני ועדה רפואית הקובעת את סל התרופות; עת"מ 334/01 איגוד בתי אבות - א.ב.א. נ' מדינת ישראל – משרד הבריאות, דינים מחוזי, כרך (4) 548 הותר פרסום דיון שהתקיים במעמד שר הבריאות; עת"מ 717/02, רגב נ' יד ושם רשות הזכרון לשואה ולגבורה (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata) הותר פרסום דיוני ועדות הקובעות מיהו חסיד עולם; עת"מ 924/02 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' המועצה להשכלה גבוהה (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata) הותר פרסום דיוני הועדות של המועצה להשכלה גבוהה, הקובעת את דרך חלוקת תקציבי האוניברסיטאות

³⁰⁰ עת"מ 155/00 (חי') בן עמי צוקרמן ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית לתו"ב – חיפה, דינים מחוזי לב(8) 17, וראה גם סעיף 33 ל-עת"מ 1084/03 (י"ם) ועד הישוב מוצא עלית ואח' נ' ועדת המשנה לעררים, המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח' (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata); סעיף 4 ל-עת"מ 489/04 (י"ם) עמותת שחר – אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה ואח' (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata)

³⁰¹ הדבר תקף גם לוועדות מייעצות לגוף המחליט, אם למעשה הדיון האמיתי מתקיים אצל הועדה המייעצת, והגוף המחליט משמש כחותמת גומי המאשר את המלצות הועדה.

בהתכנסות הגוף המחליט, בו מתקיימים כל הרציונליים לקיום פומביות דיוניו, וזאת על מנת שהציבור יהיה זכאי לראות ולבחון את הליך קבלת ההחלטות אצל הרשות הציבורית.

102. הנה במשך שנים ארוכות מתנהלת כנסת ישראל בפומבי, וכך גם דיוני מועצת עיר ומועצה מקומית, ולא נשמעת כל טענה כי חברי הכנסת או חברי המועצה אינם יכולים למלא את תפקידם כראוי, וכי הם חוששים להתבטא פן יבולע להם.

103. הלכה היא כי יש לתת משקל מיוחד לחופש הביטוי בכל הנוגע לענייני הציבור ולגופים ולאנשים הנושאים משרות ציבוריות³⁰³, "ייתרה מזו טענת "שמא יידע הציבור את דברי נציגיו ועובדיו, ואז יראו אלו מלדבר", נידונה ונדחתה ע"י בית המשפט העליון, מפי כב' השופט מ' חשין, המובאים כאן במלואם³⁰⁴ :

"בית משפט קמא מעלה טעם על-שום מה ולמה לא תגלה חברת החשמל את טעמי החלטתה למשתתפי-במיכרז: דיוניה של ועדת המיכרזים חייבים שינוהלו "ביעילות, ללא מורא וללא משוא פנים", ואם יידעו חברי הוועדה כי דבריהם יגיעו אל מי שיצא מן המיכרז וידו על התחזונה, "קיים חשש ממשי כי יפעילו בהחלטתם שיקולים אשר אינם בהכרח ממין העניין" (הציטוטים הם מדברי בית משפט קמא; את דברי בית המשפט במלואם הבאתי בפיסקה 61 לעיל).

קראתי, וחזרתי וקראתי בדברים אלה, וככל שהוספתי והרהרתי בהם כן נשתכנעתי והלכתי שלא אוכל להסכים להם. במקום שהמדובר הוא בבחירתו של אדם לתפוש משרה פלונית, יכול אני להבין רצון וכוונה לחסות נימוקים לאי-בחירה. תכונות-אופי הינן מן הדברים שאין להם שיעור, והבושה-שבאדם עשויה למנוע אותו מהתבטא בחופשיות אם יידע שדבריו יקישו על אוזנו של המועמד שיצא מלפני הוועדה וידיו על ראשו. טעמים אלה וטעמים בדומה להם, כך אני מניח, היו גם ביסוד הוראת סעיף 3(3) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט - 1958, ולפיו אין חובת ההנמקה תופשת בסירוב "למנות את המבקש למשרה פלונית או להטיל עליו תפקיד פלוני" (וראה עוד פרשת

(המשך מעמוד קודם)

³⁰² יצויין, כי האצלת סמכות של גוף מחליט לועדת משנה, בין באופן יזום ובין בדרך של חקיקה, הופכת את ועדת המשנה לגוף המחליט, שהחלטותיה מחייבות את הרשות הציבורית – לדוגמא מועצה ארצית לתכנון ולבניה רשאית לאצול מסמכיותיה לועדות משנה (סעיף 6(א)(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, ס"ח 307), באופן דומה רשאית לעשות כן ועדה מחוזית לתכנון ולבניה (סעיף 11 לחוק), ועדה מקומית תקים ועדת משנה (סעיף 18(ה) לחוק).

³⁰³ ענין אבנרי, לעיל הערה 73

³⁰⁴ סעיף 69 לפסק הדין ב-ענין מיספנות ישראל, לעיל הערה 233

שפירא, שם, 332). ואולם מה לכל אלה ולמיכרז שעניינו נושאים טכניים, וכל כולו - למיצער, על פניו - שאלות של ממון ומסחר וכדאיות כלכלית? **חברי ועדת המיכרזים - וכמותם חברי הדירקטוריון - חבים חובתם לחברת החשמל ולעקרונות-יסוד במשפט הציבורי, ומי שליבו טהור, מצפוננו נקי ועשייתו נאמנה, לא יירא ולא ייחת.** טרחתני ויגעתי ולא נמצא לי מה מורא יהלך עליהם על חברי ועדת המיכרזים - או על חברי הדירקטוריון - אם יאמרו את אשר עם ליבם ודבריהם יגיעו עדי המפסיד במיכרז. ואולם, גם לו אמרנו אחרת - ולא אמרנו אחרת - גם-אז לא היה באותו שיקול של שמא-יירא ושמא-ייחת כדי להכריע בדעתי. **ועל כך נאמר: הנושא במשרה ציבורית והוא משרת הציבור, נוטל על עצמו סיכונים מסויימים - סיכונים הנלווים אל משרתו, משרה משרה וסיכונה-שלה - ואם לא יוכל לשאת בסיכון, יפנה נא את מקומו לחברו הטוב ממנו. סמכות ואחריות, סיכוי וסיכון, זכות וחובה, כל בני-זוג מאלה ירדו לעולם שלובים ואחוזים זה-בזה, והמקבל את הטוב יקבל את הפחות-טוב.**"

104. עינינו הרואות, כי על פי מבחן "הודאות הקרובה"³⁰⁵, אין הרשות הציבורית יכולה להצביע על נזק קשה וחמור שייגרם לה במידה ודיוניה יתנהלו בפומביות. ניהול דיוני הרשות הציבורית תחת מעטה של סודיות אף איננו עומד במבחן המידתיות³⁰⁶, באשר פתרון זה אינו מידתי, ופוגע פגיעה אנושה בחופש הביטוי של תושבי המדינה, ואיננו ממוזער את הנזק הכבד שנגרם לזכות היסוד³⁰⁷.
105. למעשה הטלת חיסיון על דיוני הרשות הציבורית, הוא שם אחר לצנזורה פוליטית³⁰⁸, המונעת במכוון מן האזרח מידע ובכך מונעת מראש כל ביקורת ציבורית בעת הליך קבלת ההחלטות ולאחריו.

³⁰⁵ ראה פירוט נרחב על מבחן זה, **לעיל** בסעיף 3.4 "איזונים בין ערכים מתנגשים":

³⁰⁶ ראה **לעיל** הערה 305

³⁰⁷ ניתן להציע דרך למזער נזק זה, לו היתה הרשות בוחרת לנמק בהרחבה את החלטותיה, לרבות הצגת דעת מיעוט, כפי שבית המשפט מנמק פסקי דין. בדרך זו יכולה הרשות הציבורית להעמיד את שיקול דעתה למבחן הביקורת הציבורית והשיפוטית, אך כל עוד לא תעשה הרשות כן, ניהול הדיונים בפומבי הינו הכרח בל יגונה.

³⁰⁸ צנזורה היא מדיניות הבאה להגביל מראש את ביטויים הפומבי של רעיונות ודעות, כאשר בכל צורותיה נועדה הצנזורה הפוליטית לבודד את האזרח מכל דעה הנוגדת את השקפתו של השלטון (ראו ד' גורן, "סודיות, ביטחון וחופש העיתונות", (הוצאת מאגנס, ירושלים, תשל"ו) עמ' 96-97)

"Behind claims they are safeguarding the commonwealth these groups are grasping for power to control the news that citizens hear; see and read, through a language of benevolent-sounding hogwash that ultimately translates into old-fashioned censorship." ("The New York

(המשך בעמוד הבא)

106. לסיכום, מול האינטרס של הרשות הציבורית של שמירה על תפקודה התקין כביכול של הרשות, עומד במלוא הדרו האינטרס הציבורי של חופש המידע ופומביות הדיון, אשר נועד להבטיח בקרה, פומביות ומניעת שחיתויות. כל אלה יחד עם קיומו של **ענין ציבורי**³⁰⁹ בהליך קבלת ההחלטות, מחייב את הרשות הציבורית בניהול דיוניה בפומבי.

פרק 6 - ביבליוגרפיה

6.1 ספרות

ספרות ישראלית

- (1) א' בן-שושן, **המלון החדש** (הוצ' קרית ספר בע"מ, ירושלים, 1983)
- (2) ב' ברכה, **משפט מינהלי** (תל-אביב, 1986)
- (3) א' ברק, **פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה** (הוצאה נב, 1993)
- (4) א' ברק **פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית** (תשנ"ד)
- (5) ד' גורן, **"סודיות, ביטחון וחופש העיתונות"**, (הוצאת מאגנס, ירושלים, תשל"ו)
- (6) י' דותן **הנחיות מינהליות** (הוצאת מכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאק, ירושלים, תשנ"ו)
- (7) א' הלם, **עו"ד דיני הגנת הפרטיות** (הוצאת פרלשטיין-גינזברג, תל-אביב, 2003)
- (8) ר' הר זהב **המשפט המינהלי הישראלי** (הוצאת שנהב, ירושלים, תשנ"ז)
- (9) י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (ירושלים, 1996)
- (10) ח' כהן, **זכויות אדם במקרא ובתלמוד** (תל אביב, משרד הביטחון – הוצאה לאור, תשמ"ח)
- (11) י' לוריא **בנבכי הדמוקרטיה - יחיד וחברה במשטר דמוקרטי** (הוצאת אוני' בן-גוריון, באר שבע, 1990)

(המשך מעמוד קודם)

Times, Twentieth Century in Review, Political Censorship" Editor R' J' Goldstein, (Fitzory Dearborn Publishers, Chicago, 2001))

- (12) יי מנוחין מי מפחד מחופש (מידע) ? (הוצאת שתיל, 1999)
- (13) פרופ' ז' סגל זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע, (הוצאה לאור של לשכת עורכי הדין – תש"ס 2000)
- (14) ז' סגל חופש העיתונות: בין מיתוס למציאות (תשנ"ו – 1996, מהדורה ראשונה)
- (15) ד"ר ש' סעדיה, עו"ד "בחירות – הזכות לבחור ולהיבחר" (הוצאת "תמר", חיפה, 1996)
- (16) א' פרידברג, "מאפייני הביקורת הציבורית בישראל". אשר פרידברג (עורך). ביקורת המדינה בישראל. (ירושלים, הוצ' אקדמון, 1987)
- (17) א' צ'רצ'מן ו-א' סדן השתתפות הדרך שלך להשפיע (הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 2003)
- (18) נ' רקובר, שלטון החוק בישראל (הוצאת מורשת המשפט בישראל, תשמ"ט)
- (19) יי שפירא, הדמוקרטיה בישראל (1977)
- (20) א' רובינשטיין, ב' מדינה המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (הוצאת שוקן, תל-אביב, תשנ"ה)
- (21) התנ"ך

ספרות זרה

- (1) A. C. Aman Jr., W. T. Mayton **Administrative Law** (West Publishing co., 1993) 614-616, 693-702
- (2) "The New York Times, Twentieth Century in Review, Political Censorship" (Editor R' J' Goldstein, Fitzory Dearborn Publishers, Chicago, 2001)
- (3) K.C. Davis, R.J. Pierce Jr. **Administrative Law Treatise** (Third Edition, Volume 1, Little Brown and Company, 1994) 219-221

(המשך מעמוד קודם)

³⁰⁹ להגדרת מהו עניין ציבורי – ראה לעיל הערה 72

- (4) J. Haskell **Direct Democracy or Representative Government** (Westview press, 2001)
- (5) **Litigation Under the Federal Open Government Laws 2002** (Editors: Harry A. Hammitt, David L. Sobel, Mark S. Zaid, EPIC Publications, 2002) 361-378
- (6) J.L. Mashaw, R.A. Merril, P.M. Shane **Administrative Law – The American Public Law System** (Third Ed., West Publishing co.) 665-667
- (7) D. Miller **Citizenship and National Identity** (Polity Press, 2000)
- (8) A.N. Taylor Schwing **Open Meeting Laws 2d** (Fathom Publishing, 2000)
- (9) W. Wade, H. Ragnemalm, P.L. Strauss **Administrative Law the Problem of Justice** (Transnational Juris publications, Inc.) 726-727

6.2 מאמרים

מאמרים ישראלים

- (1) א' בנבנישתי "הסדרת חופש הביטוי בחברה מקוטבת" **משפטים** ל(1) (תשנ"ט) 29
- (2) פרופ' א' בנבנישתי, ג' שגיא "שיתוף הציבור בהליך המינהלי" -
<http://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/articals/shering.doc>
- (3) מ' בן זאב "בתי המשפט והתקשורת" מתוך **ספר לנדוי - מאמרים** (עורכים א' ברק, א' מזוז, הוצאת בורסי, תל-אביב, תשנ"ה, כרך שני) 595-615
- (4) א' ברק, "זכויות אדם מוגנות: ההיקף וההגבלות" **משפט וממשל** א (תשנ"ג) 253
- (5) א' ברק, "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיותיה", **משפטים** כז 223 (1996)
- (6) א' ברק, "הנשיא אגרנט - קול העם" - קולו של העם", **גבורות לשמעון אגרנט** (תשמ"ז) 129
- (7) א' ברק "חופש הביטוי ומגבלותיו" **הפרקליט** מ (תשנ"א) 5
- (8) א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" **קרית המשפט** ג (תשס"ג) 95

- (9) ד' ברק-ארז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי" **עיוני משפט** כד (תשס"א)
- (10) ד' דורנר "מידתיות" מתוך **ספר ברנזון** (עורכים א' ברק ו-ח' ברנזון, הוצאת נבו, ירושלים, תשנ"ז) 281-293
- (11) א' דיין-אורבך "המודל הדמוקרטי של חופש הביטוי" **עיוני משפט** כ (תשנ"ז) 377
- (12) י' זמיר, "הנחיות מינהליות" **הפרקליט** לח (תשמ"ח) 18
- (13) י' זמיר, "המשפט המינהלי של ישראל בהשוואה למשפט המינהלי של גרמניה", **משפט וממשל ב** 109 (1994)
- (14) ח' כהן, במאמרו "חופש הביטוי וזכות הפרט", **ספר השנה של העיתונאים**, תשי"ח 189
- (15) א' כשר "מדינה יהודית ודמוקרטיה - סקיצה פילוסופית" **עיוני משפט** יט (1995) 729
- (16) פ' להב, "על חופש הביטוי בפסיקת בית-המשפט העליון" **משפטים** ז (תשל"ו-תשל"ז) 375
- (17) מדינת ישראל, **הועדה הציבורית לענין חופש המידע**, דין וחשבון, תשנ"ה
- (18) ז' סגל, "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים ציבוריים", **עיוני משפט** י" (תשמ"ה) 625
- (19) ז' סגל, "הזכות לפרטיות למול הזכות לדעת" **עיוני משפט** ט' (תשמ"ג) 175
- (20) ז' סגל, "עילת העדר היחסיות (DISPROPORTIONALITY) במשפט המינהלי", **הפרקליט** לט (התשנ"א) 507
- (21) ז' סגל "איסור פרסום מטעמי "סוב יודיצה": הצעה להיתר ולהסדר אלטרנטיבי" **מחקרי משפט ד** (תשמ"ו) 105-166
- (22) ה' סומר, "הזכויות הבלתי מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" **משפטים** כח (תשנ"ז) 257
- (23) ה' סומר, "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" **המשפט** ו 27
- (24) א' רובינשטיין, "המשפט בישראל בשנות ה-70" **עיוני משפט** ב' (1972) 271

- (1) Maurice Baskin, Note, The Federal "Government in the Sunshine Act": A Public Access Com-promise, 29 **U.Fla.L.Rev.**881 (1977).
- (2) David A. Barrett, Note, Facilitating Government Decision Making: Distinguishing Between Meetings and Nonmeetings Under The Federal Sunshine Act, 66 **Tex. L. Rev.** 1195, 1211 (1988)
- (3) Prof. Patrick Birkinshaw "Access, disclosure and regulation" **New Law Journal** (1990) Vol. 140, p. 1637
- (4) Kathy Bradley, Do You Feel The Sunshine? Government In The Sunshine Act: Its Objectives, Goals, And Effect On The Fcc And You, 49 **Fed. Comm. L.J.** 473, 481-85 (1997)
- (5) D.N. Brockett "Is the Right of Access to Trials an Instance of a First Amendment Right to Know?" 42 **Ohio St.L.J.** 831-851 (1981)
- (6) Michael H.Cardozo, The Federal Advisory Committee Act in Operation, 33 **Admin.L.Rev.**1 (1981).
- (7) Michael P.Cox, A Walk Through Section 552 of the Administrative Procedure Act: The Freedom of Information Act; The Privacy Act; and the Government in the Sunshine Act, 46 **U.Cin.L.Rev.**969 (1977).
- (8) Steven P.Croley, Practical Guidance on the Applicability of the Federal Advisory Committee Act, 10 **Admin.L.J.**Am.U.111 (1996).
- (9) Charles N.Davis et.al., Sunshine Laws and Judicial Discretion: A Proposal for Reform of State Sunshine Law Enforcement Provisions, 28 **Urb.Law.**41 (1996).

- (10) David Faure, The Federal Advisory Committee Act:Balanced Representation and Open Meetings in Conflict with Dispute Resolution,11 **Ohio St.J.**on Disp.Resol.489 (1996).
- (11) David M.Ivester, The Constitutional Right to Know,4 Hastings **Const.L.Q.**109 (1977).
- (12) Michael A. Lawrence, Finding Shade From The "Government In The Sunshine Act": A Proposal To Permit Private Informal Background Discussions At The United States International Trade Commission, 45 **Cath. U. L. Rev.** 1, 1-5, 9-15, (1995)
- (13) David B.Marblestone, The Relationship Between the Government in the Sunshine Act and the Federal Advisory Committee Act,36 **Fed.B.J.**65 (1977).
- (14) Sidney L.Matthew, Note, Government in the Sunshine: Judicial Application and Suggestions for Reform,2 **Fla.St.U.L.Rev.**537 (1974).
- (15) Randolph May, Recent Development: Reforming the Sunshine Act, 49 **Admin.L.Rev.**421 (1997).
- (16) Note, The Government in the Sunshine Act -An Overview,1977 **Duke L.J.**565.
- (17) James T.O'Reilly, Applying Federal Open Government Laws to Congress:An Explorative Analysis and Proposal.(Special Congress Issue),31 **Harv.J.**on Legis.415 (1994).
- (18) James T. O'Reilly and Gracia M. Berg, Stealth Caused By Sunshine: How Sunshine Act Interpretation Results In Less Information For The Public About The Decision-Making Process Of The International Trade Commission, 36 **Harv. Int'l L.J.** 425, 457-59, 463 (1995)

- (19) Lisa A.Reilly, The Government in the Sunshine Act and the Privacy Act, 55 **Geo.Wash.L.Rev.** 955 (1987).
- (20) Jim Rossi, Participation Run Amok: The Costs Of Mass Participation For Deliberative Agency Decisionmaking, 92 **Nw. U. L. Rev.** 173, 196-241 (1997)
- (21) Robert W.Sloat, Statutory Comment, Government in the Sunshine Act:A Danger of Overexposure, 14 **Harv.J.Legis.**620 (1977)
- (22) Stuart M. Statler, Let the Sunshine In?, 67 **A.B.A. J.** 573 (1981)
- (23) Susan T.Stephenson, Comment,Government in the Sunshine Act:Opening Federal Agency Meetings,26 **Am.U.L.Rev.**154 (1976).
- (24) Larry W.Thomas, The Courts and the Implementation of the Government in the Sunshine Act, 37 **Admin.L.Rev.**259 (1985).
- (25) Thomas H. Tucker, "Sunshine" -- The Dubious New God, 32 **Admin. L. Rev.** 537, 550 (1980))
- (26) Peter C.Ward, Address, Public's Access to Government -Freedom of Information, Privacy and Sunshine Acts,70 **L.Libr.J.**509 (1977).
- (27) David M. Welborn, et al., Implementation and Effects of the Federal Government in the Sunshine Act, **1984 ADMIN. CONF. OF THE U.S.** 199, 228-51 (1984)

6.3 פסיקה

פסיקת בית המשפט העליון

- (1) ע"א 73/50 יונה דעואל נ' פריץ פטרזילקה, פ"ד ו(1) 599
- (2) ע"פ 152/51 טריפוס ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ו' 17
- (3) בג"צ 87/53, 73 חברת "קול העם בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871
- (4) בג"צ 122/54 אקסל ואח' נ' ראש העיר, פ"ד ח' 1524
- (5) בג"צ 163/57 לובין נ' עיריית תל-אביב, פ"ד יב' 1041
- (6) ד"נ 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1209
- (7) ע"א 421/61 מדינת ישראל נגד האז, פ"ד טו' 2193
- (8) ע"פ 126/62 דיסנצ'יק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יז 169
- (9) בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי גרי, פ"ד טז 2407
- (10) בג"צ 262/62 פרץ נגד כפר שמריהו פ"ד טז, 2101
- (11) בג"צ 301/64 שטרייט נ' הרב הראשי לישראל, פ"ד יח 598
- (12) ע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט (2) 365
- (13) ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427
- (14) בג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693
- (15) ע"א 213/69 חברת החשמל לישראל בע"מ נגד עתון הארץ בע"מ, פ"ד כג(2) 87
- (16) בג"צ 109/70 המוטראן הקופטי האורתודוכסי בירושלים נ' שר המשטרה, פ"ד כה(1) 225,
- (17) בג"צ 124/70 שמש נ' רשם החברות, פ"ד כה(1) 505
- (18) בג"צ 142/70 שפירא נגד הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה(1) 325
- (19) בג"צ 175/71 פסטיבל למוזיקה אבו-גוש קרית-יערים, אגודה רשומה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד כה(2) 821
- (20) בג"צ 144/72 ליפבסקי - הליפי נ' שר המשפטים, פ"ד כז(1) 719

- (21) בג"צ 333/74 ואליד צאדק חג' יחיא נ' המועצה המקומית טייבה, פ"ד כט(1) 457
- (22) ע"א 723/74 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לא(2) 281
- (23) בג"צ 549/75 חברת סרטי נוח בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטי קולנוע פ"ד ל(1) 757
- (24) בג"צ 56/76 ברמן ו' שר המשטרה ואח', פ"ד לא(2) 587
- (25) בג"צ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505
- (26) ד"נ 9/77 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ, פ"ד לב(3) 337
- (27) בג"צ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 169
- (28) בג"צ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294
- (29) ע"א 377/79 פייצר נ' הועדה המקומית לתיכנון ובניה רמת גן, פ"ד לה(3) 645
- (30) בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה, פ"ד לד(2) 566
- (31) בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 723
- (32) בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור פ"ד לה(1) 421
- (33) בג"צ 507/81 אבו-חצירה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לה(4) 560
- (34) בג"צ 509/80 ארנון יונס נגד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פ"ד לה(3) 589
- (35) ע"פ 884/80 מדינת ישראל נ' גרוסמן, פ"ד לו(1) 405
- (36) בג"צ 1/81 שירן ואח' נ' רשות השידור ואח', פ"ד לה(3) 365
- (37) ע"פ 334/81 הגינזר נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 827
- (38) ע"פ 645/81 פניץ נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(3) 67
- (39) בג"צ 35/82 ישפאר בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד לז(2) 505
- (40) בג"צ 243/82 זכרוני נגד הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז(1) 757
- (41) בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29
- (42) בג"צ 153/83 לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393
- (43) ע"פ 697/83 בורוכוב נ' יפת פ"ד לט(3) 205

- (44) בג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 273
- (45) ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225
- (46) בג"צ 159/84 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור רצועת עזה, פ"ד לט(1) 309
- (47) בג"צ 259/84 מ.י.ל.נ. - מרון ישראלי למוצר ולעסק הנבחר בע"מ נגד רשות השידור פ"ד לח(2) 673
- (48) בג"צ 372/84 קלופפר נ' שר החינוך והתרבות, פד"י לח(3) 233
- (49) ע"א 558/84 מזל כרמלי נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(3) 757
- (50) ע"א 4/85 מדינת ישראל נ' תמיר, פ"ד לו(3) 201
- (51) בג"צ 333/85 אביאל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מה(4) 581
- (52) ע"א 348/85 בן ציון נ' הוצאת מודיעין בע"מ, פ"ד מב(1) 797
- (53) בג"צ 399/85 כהנא ואח' נ' הוועד המנהל של רשות השידור ואח', פ"ד מא(3) 255
- (54) בג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421
- (55) ב"ש 15/86 מדינת ישראל נ' אבי צור, פ"ד מ(1) 706
- (56) בג"צ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ב מ(4) 505
- (57) בג"צ 244/86 רביבו נ' יחיאל בנטוב, ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב(3) 183
- (58) בג"צ 355/86 שחף שירותי תעופה בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד מ(4) 729
- (59) בג"צ 428/86 ברזילי ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' פ"ד מ(3) 506
- (60) בג"צ 761/86 מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868
- (61) בג"צ 868/86 טרודלר נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד מא(1) 694
- (62) בג"צ 153/87 שקדיאל נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(2) 221
- (63) בג"צ 338/87 מרגליות נ' שר המשפטים, פ"ד מב(1) 112
- (64) בג"צ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מה(2) 512
- (65) בג"צ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד מב(4) 462
- (66) בג"צ 896/87 איילון חברה לביטוח בע"מ נ' רשות השידור ואח', פ"ד מג(1) 701

- (67) בג"צ 953/87, 1/88 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב יפו, פ"ד מב(2) 309
- (68) ע"פ 121/88 מדינת ישראל נ' דרוויש, פ"ד מה(2) 663
- (69) בג"צ 267/88 רשת כוללי האידרא נ' בית-המשפט לעניינים מקומיים, פ"ד מג(3) 728
- (70) ע"פ 353/88 וילנר נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(2) 444
- (71) ע"א 439/88 מדינת ישראל נ' ונטורה, פ"ד מח(3) 808
- (72) ע"א 524/88, 525/88 "פרי העמק" - אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' שדה יעקב - מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ ואח', פ"ד מה (4) 529
- (73) רע"א 531/88 אבנרי נ' שפירא, פ"ד מב(4) 20
- (74) בג"צ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי פ"ד מב(4) 617
- (75) בג"צ 806/88 יוניברסל סיטי סטודיו אינק נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מג(2) 22
- (76) בג"צ 22/89 עזבה נ' מדינת ישראל, פ"ד מג(2) 592
- (77) ע"א 334/89 מיכאלי נ' אלמוג, פ"ד מו(5) 555
- (78) בש"פ 335/89 מדינת ישראל נ' לבן, פ"ד מג(2) 410
- (79) בג"צ 802/89 נסמאן נ' מפקד כוחות צה"ל בחבל עזה, פ"ד מד(2) 601
- (80) בג"צ 935/89 גנור נ' היועמ"ש פ"ד מד(2) 485
- (81) בג"צ 953/89 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מה(2) 683
- (82) עליע 663,691/90, 5154/91 פלוני נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין תל-אביב יפו, פ"ד מז(3) 397
- (83) בג"צ 788/90 זוהר חוצות בע"מ נ' עיריית רמלה, פ"ב מד(3) 843
- (84) בג"צ 1468/90 בן ישראל נ' שר הפנים, פ"ד מד(4) 149
- (85) בג"צ 1601/90 שליט נ' ח"כ שמעון פרס, פ"ד מד(3) 353
- (86) בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749
- (87) ע"פ 3490/90 יקב הגליל יוסף גולד ובניו בע"מ נ' מדינת ישראל פ"ד מח(1) 11
- (88) בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28
- (89) ע"א 5320/90 א.צ ברנוביץ נכסים והשכרה בע"מ נ' רשות ניירות הערך פ"ד מו(2) 818

- (90) ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, קהילת ירושלים נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464
- (91) בג"צ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749
- (92) בג"צ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793
- (93) בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501
- (94) ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189
- (95) בג"צ 869/92 ניסים זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2), 692
- (96) בג"צ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מז(1) 474
- (97) רע"א 2687/92 גבע נ' חברת וולט דיסני, פ"ד מח(1) 251
- (98) בג"צ 3472/92 ברנד ואח' נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143
- (99) בג"צ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד מז(3) 853
- (100) ע"א 4607/92 קליין נ' רונן, דינים עליון כרך 94(2), 2392
- (101) בג"צ 5510/92 תורקמאן נ' שר הבטחון, פ"ד מח(1) 217
- (102) בג"צ 5871/92 מישראל בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד מז(1) 521
- (103) בג"צ 6163/92, 6177 אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מז(2) 229
- (104) תב"כ 1/93, סיעת צומת ואח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 353
- (105) בג"צ 465/93, 1135/93 טריידט ס.א., חברה זרה ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה ואח', פ"ד מח(2) 622
- (106) בג"צ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1
- (107) רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין ואח', פ"ד מח(3) 485
- (108) בג"צ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661
- (109) ע"א 1928/93 רשות ניירות ערך נ' גיבור סבריינה מפעלי טקסטיל בע"מ פ"ד מט(3) 177
- (110) בג"צ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456
- (111) ע"א 3115/93 ראובן יעקב נ' מנהל מס שבח מקרקעין חיפה, פ"ד נ(4) 549

- (112) ע"א 3199/93 קראוס נ' ידיעות אחרונות, פ"ד מט(2) 843
- (113) בג"צ 3791/93 משלב נ' שר הפנים ואח', פ"ד מז(4) 126
- (114) בג"צ 4287/93, 4267/93, אמיתי נ' יצחק רבין ו5- אח', פ"ד מז(5) 441
- (115) ע"א 5185/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' רינה מרום, פ"ד מט(1) 318
- (116) בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח (1) 661
- (117) בג"צ 6658/93 עם כלביא נ' מפקד משטרת ירושלים, פ"ד מח(4) 793
- (118) בג"צ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529
- (119) ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221
- (120) ע"א 6926/93 מיספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מח(3) 749
- (121) בג"צ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749
- (122) בג"צ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית מכבים-רעות, פ"ד נ(1) 19
- (123) בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412
- (124) רע"א 1412/94 הסתדרות מדיציניית הדסה עין-כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2) 516
- (125) ע"פ 3954/94 מדינת ישראל נ' לב, פ"ד נא(2) 529
- (126) ע"א 4275/94 הבורסה לניירות ערך בת"א, פ"ד נ (5) 485
- (127) עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136
- (128) דנג"צ 4466/94 נוסיבה נ' שר האוצר, פ"ד מט(4) 68
- (129) בג"צ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94
- (130) בג"צ 4733/94, נאות ואח' נ' מועצת עיריית חיפה ואח', פ"ד מט(5) 111
- (131) בג"צ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5) 661
- (132) ע"פ 5223/94 קדם נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(5) 148
- (133) בג"צ 6126/94 סנש נ' רשות השידור, פ"ד נג(3) 817
- (134) דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט (4) 589

- (135) בג"צ 3477/95 בן-עטייה נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1
- (136) בג"צ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 454
- (137) עש"מ 4123/95 אור נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(5) 189
- (138) בג"צ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235
- (139) בג"צ 6601/95 שמגר נ' ראש המטה הכללי, פ"ד מט(5) 240
- (140) בג"צ 8195, 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485
- (141) דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות נ' קראוס, פ"ד נב(3) 1
- (142) רע"א 7504/95 יאסין נ' "ימין ישראל", פ"ד נ(2) 45
- (143) ע"פ 7528/95 הלל נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 89
- (144) ע"א 218/96 ישקר בע"מ נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ דינים עליון נב 521
- (145) בג"צ 1356/96 בן דוד נ' שמעון פרס, פ"ד נ(1) 661
- (146) בג"צ 2757/96 אלרואי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 25
- (147) בג"צ 3434/96 הופנונג נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57
- (148) בג"צ 6396/96 סימונה זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 289
- (149) בג"צ 5016/96 ליאור חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1
- (150) בג"צ 8238/96 אבן עראר נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 26
- (151) בג"צ 8378/96 חביש נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא(1) 145
- (152) בג"צ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, דינים עליון, נו 253
- (153) בג"צ 954/97 שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3) 486
- (154) בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367
- (155) דנג"צ 1913/97 מואסי ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נב(2) 49
- (156) בג"צ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46
- (157) בג"צ 2534, 2535, 2541/97 ח"כ יהב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא(3) 39

- (158) ע"א 2800/97 ליפסון נ' גהל פ"ד נג(3) 714
- (159) בג"צ 2888/97 יעקב נוביק ואח' נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פ"ד נא(5) 193
- (160) ע"א 2962/97 ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב פ"ד נב(2) 362
- (161) ע"א 3213/97 נקר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה, פ"ד נג(4) 625
- (162) בג"צ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נב(5) 481
- (163) רע"א 3614/97 דן אבי יצחק, עו"ד נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד נג(1) 26
- (164) בג"צ 5936/97 ד"ר אורן לס נ' מר בן ציון דל, מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673
- (165) ע"א 6024/97 שביט נ' חברה קדישא גחש"א ראשל"צ, פ"ד נג(3) 600
- (166) דני"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721
- (167) בג"צ 2320/98 אלמעמלה נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד נב(3) 346
- (168) בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630
- (169) עש"מ 5282/98 מ"י נ' כתב, פ"ד נב(5) 87
- (170) בג"צ 5933/98 פורום היוצרים הדוקומנטריים ואח' נ' נשיא המדינה ואח', פ"ד נד(3) 496
- (171) בג"צ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117
- (172) בג"צ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164
- (173) בג"צ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נו(5) 393
- (174) עש"מ 4411/99 מדינת ישראל נגד אלקלעי, פ"ד נג(5) 302
- (175) ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 720
- (176) בג"צ 3638/99, אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4), 220
- (177) בג"צ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה, חוק ומשפט, פ"ד נג(4) 92
- (178) רע"פ 5877/99 יאנוס נ' מדינת ישראל ואח' (לא פורסם)
- (179) בג"צ 6741/99 יקותיאל ואח' נ' שר הפנים ואח' פ"ד נה(3) 673
- (180) ע"א 6871/99 רינת נ' רום, פ"ד נו(4) 72

- (181) בג"צ 10/00 עיריית רעננה נ' המפקחת על התעבורה - מחוזות ת"א והמרכז, פ"ד נו(1) 739
- (182) בג"צ 288/00 אדם, טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים פ"ד נה(5) 673
- (183) ע"א 1104/00 אפל נ' חסון, פ"ד נו(2) 607
- (184) על"ע 1734/00 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בת"א-יפו נ' עו"ד יורם שפטל (לא פורסם)
- (185) בש"פ 2794/00 אלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(3) 363
- (186) בג"צ 4644/00 יפאורה תבורי בע"מ נ' הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, פ"ד נד(4) 178
- (187) רע"א 4740/00 לימור אמר נ' אורנה יוסף, פ"ד נה(5) 510
- (188) בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נה(4) 577
- (189) בג"צ 9070/00 לבנת נ' יושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט, פ"ד נה(4) 800
- (190) בג"צ 585/01 אירית קלכמן נ' ראש המטה הכללי, רב-אלוף שאול מופז נח(1) 694
- (191) בג"צ 1514/01 גור אריה נ' הרשות השנייה לטלויזיה ולרדיו, פ"ד נה(4) 267
- (192) בג"צ 6226/01 מאיר אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, תק-על 2003(1) 1077
- (193) ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817
- (194) עע"ם 7142/01 הועדה המקומית לתכנון ולבניה – חיפה נ' החברה להגנת הטבע, פ"ד נו(3) 673
- (195) בג"צ 7144/01 גוש שלום עמותה רשומה נ' רשות השידור, פ"ד נו(2) 887
- (196) עש"מ 1827/02 אברהם ספיר נ' מדינת ישראל (לא פורסם)
- (197) רע"א 3007/02 יואב יצחק נ' ארנון מוזס, פ"ד נו(6) 592
- (198) עע"מ 10112/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 817
- (199) דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שמעון שבס (לא פורסם)
- (200) בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(6) 817
- (201) דנג"צ 2262/03 שירותי בריאות כללית נ' עיריית רחובות ואח' (לא פורסם)
- (202) בג"צ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל אביב ואח' (לא פורסם)

- (203) בג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (לא פורסם)
- (204) עע"ם 7357/03 רשות הנמלים נ' צומת מהנדסים תכנון תאום וניהול פרויקטים בע"מ (לא פורסם)
- (205) בג"צ 7610/03 המועצה המקומית יאנוח-ג'ת, וחברי המועצה נ' שר הפנים (לא פורסם)
- (206) בשי"פ 5759/04 תורג'מן נ' מדינת ישראל (לא פורסם)

פסיקת בית המשפט המחוזי

- (1) הפ 303/96 (ח"י) אגודת המים השיתופית בכפר ברנדיס בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה, דינים מחוזי, כו (5) 608
- (2) הפ 200871/98 (ת"א) עמותה ישראלית למאבק בתקיפה פסיכיאטרית נ' מדינת ישראל (משרד הבריאות)
- (3) ת.א. (ת"א) 2060/99 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פ"מ תשנח (3) 385
- (4) ת"פ 343/00 (ח"י) מדינת ישראל נ' גיאסוב, דינים מחוזי לב (8) 863
- (5) עת"מ 155/00 (ח"י) בן עמי צוקרמן ואח' נ' ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית לתו"ב – חיפה, דינים מחוזי לב (8) 17
- (6) עת"מ 295/01 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' הממונה על חופש המידע במשרד הבריאות (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata)
- (7) עת"מ 334/01 איגוד בתי אבות - א.ב.א נ' מדינת ישראל – משרד הבריאות, דינים מחוזי, כרך לג (4) 548
- (8) עת"מ 1171/01 (ת"א) דוידוב-מוטולה סיגל נ' מדינת ישראל – משרד האוצר ואח' (לא פורסם)
- (9) עת"מ 717/02, רגב נ' יד ושם רשות הזכרון לשואה ולגבורה (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata)
- (10) עת"מ 924/02 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' המועצה להשכלה גבוהה (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata)
- (11) עת"מ 1084/03 (י"ם) ועד הישוב מוצא עלית ואח' נ' ועדת המשנה לעררים, המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח' (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata)
- (12) עת"מ 489/04 (י"ם) עמותת שחר – אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה ואח' (לא פורסם, מופיע במאגר Lawdata)

- (1) **Booth Newspapers Inc. v. Univ. of Michigan Bd. of Regents** 444 Mich. 211- 223- 507
N.W.2d 422 (1993)
- (2) **Brazburg v. Hayes** 408 U.S. 665 (1972)
- (3) **Grosjean v. American Press Co.** 297 U.S. 233
- (4) **Palko v. Connecticut** 302 U.S. 319 (1937)