

בעניין שבין:

התנועה לחופש המידע (ע"ר 5804-25700)

על ידי ב"כ עו"ד אוריה ירקוני ממשרד דרורי-וירז'נסקי-אורלנד ושות'

שמענו לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :

רח' מנחם בגין 23, תל-אביב 66183

טל : 03-6005572 ; פקס : 03-6005531

העותרת

- נ ג ד -

1. משרד ראש הממשלה

2. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה

3. משרד האוצר

4. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד האוצר

על ידי ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

שמענו לצורך משלוח כתבי בי - דין הוא :

רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים 91493

טל: 02-5419555 - פקס: 02-5419581

המשיבים

עתירה מנהלית

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק)

1. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים למסור לידי העותרת את פרטי המידע הבאים המצויים בידיעתם (להלן: "המידע המבוקש"):

א. שכרו הממוצע של ראש שירות הביטחון הכללי (להלן: "השב"כ") בשנים 2002-2012; ו-

ב. שכרו הממוצע של ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן: "המוסד") בשנים 2002-2012.

2. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת ובשכר טרחת עורכי דינה (בשימת לב לכך שהמשיבים 1-2 כלל לא השיבו לבקשת המידע ולתזכורות של העותרת).

פתח דבר

3. בעתירה זו מבוקש גילוי שכרם של ראש השב"כ וראש המוסד. מדובר בבקשת מידע החוסה תחת חוק חופש המידע, ושוב יש לציבור זכות (חוקתית וקניינית).

4. המשיבים 3-4 סירבו למסירת המידע בנימוקים של שמירה על ביטחון המדינה (המשיבים 1-2 לא השיבו לבקשת המידע כלל).

5. כפי שיובהר בעתירה, אין כל בסיס לסירובם של המשיבים 3-4 למסירת המידע: **ברי לכל שאין בגילוי שכר ראש השב"כ וראש המוסד כדי לפגוע בביטחון המדינה באופן כלשהו – בדיוק כפי שלא היה בגילוי שכרם**

של הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה ונציב השב"ס (שנעשה על ידי המשיב 3 כבר ב-2011), כדי לפגוע בביטחון המדינה (ויוזכר שהנטל היה ונותר על המשיבים להצדיק את סירובם – עובדתית ומשפטית).

6. בהתאם, וכפי שניתן לצפות מטענה שאין מאחוריה כל היגיון, גם לשון החיקוקים אליהם הפנו המשיבים 3-4 בתשובתם אינם תומכים בטענתם שמדובר במידע שגילוי אסור.
7. כן יש לציין, שלפחות לגבי השב"כ (שפעילותו מוסדרת בחוק, בניגוד למוסד), דברי החיקוק המגדירים לגביו מהו מידע סודי ומידע שאסור בגילוי (יפורטו בהמשך) אינם כוללים כל איסור על פרסום או גילוי מידע אודות תנאי השכר של ראש השב"כ. חזקה שלו היה מדובר במידע סודי, הוא היה נכלל בחיקוקים אלה.
8. פירוט האמור יובא להלן, ולנוחיותו של בית המשפט, מחולקת עתירה זו לארבעה חלקים.
9. בחלק הראשון (מעמ' 2) יפורט מהו המידע המבוקש, יוסבר כיצד ידוע לעותרת שהוא מצוי בידי המשיבים, ותיערך השוואה למידע אודות שכרם של בכירי מערכות ביטחון אחרות (המשטרה, השב"ס וצה"ל), ששכרם פורסם על ידי הממונה על השכר במשיב 3.
10. בחלק השני (מעמ' 3) תפורט זהות הצדדים ויתואר מיצוי ההליכים עובר להגשת העתירה.
11. בחלק השלישי (מעמ' 4) יוסבר הרקע הנורמטיבי לעתירה, הכולל תיאור של דיני חופש המידע, הרציונלים שעומדים בבסיסם, ההשלכות שלהם לעניין נטלי ההוכחה, וכן יפורטו התנאים שבהם רשות יכולה להתנגד למסירת מידע לפי סעיף 14 לחוק חופש המידע (עניין רלוונטי, לאור תשובתם המשיבים 3-4).
12. בחלק הרביעי והאחרון (מעמ' 8) תעבור העותרת מן הכלל אל הפרט, ותסביר מדוע היא זכאית למידע המבוקש, מדוע המידע המבוקש אינו נכנס לגדר החריג שבסעיף 14 לחוק חופש המידע (או לזה שבסעיף 2 לצו חופש המידע, שגם אליו הפנו המשיבים 3-4) ומדוע גילוי המידע בענייננו מתיישב עם הרציונלים שבבסיס דיני חופש המידע.

המידע המבוקש

13. בעתירה זו מתבקש גילוי שכרם של ראש השב"כ וראש המוסד.
14. השב"כ פועל מכוח חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002 (להלן: "חוק השב"כ").
15. חוק השב"כ קובע בסעיף 4 שראש הממשלה ממונה על השב"כ מטעם הממשלה, שהשב"כ נתון למרותה:
"4. (א) השירות נתון למרות הממשלה; הממשלה תאשר יעדים לשירות בכפוף להוראות חוק זה.
(ב) ראש הממשלה ממונה על השירות מטעם הממשלה."
16. חוק השב"כ קובע בסעיף 3 שראש השב"כ ימונה על ידי הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה:
"3. (א) ראש שירות הביטחון הכללי (בחוק זה - ראש השירות) ימונה בידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה"
17. אלה מובילים למסקנה שהמשיב 1 מודע לתנאי העסקתו של ראש השב"כ, ולפיכך בידיו המידע אודות שכרו של ראש השב"כ.
18. המוסד, לעומתו, אינו פועל מכוח דין כלשהו (המוכר או נגיש לעותרת). עם זאת, ידוע שהמוסד מדווח לממשלה, ובנושאים מסוימים, ישירות לראש הממשלה.

19. ראש המוסד ממונה על ידי ראש הממשלה וכפוף לו באופן אישי וישיר, ומינויו אינו כפוף לנהלים או נורמות כלשהם (המוכרים או נגישים לעותרת).
20. כלומר, המשיב 1 מודע לתנאי העסקתו של ראש המוסד, ולפיכך בידיו המידע אודות שכרו של ראש המוסד.
21. בנוסף, ראשי השב"כ והמוסד הם עובדי ציבור, שהסכמי ההעסקה שלהם כפופים לאישור המשיב 3, כממונה על הקופה הציבורית (או לכל הפחות, מובאים לידיעתו).
22. מכאן, שהמידע המבוקש כולו מצוי גם בידיעתו של המשיב 3.

שכר ראשי מערכות ביטחון אחרות

23. שכרם של ראשי מערכות ביטחון אחרות, יש לציין, פורסם כבר בדו"ח הממונה על השכר אשר במשיב 3: שכר הרמטכ"ל היה 74,384 ש"ח לחודש בשנת 2010 ו-73,127 ש"ח לחודש בשנת 2011 (עמ' 86 לדו"ח); שכר מפכ"ל המשטרה היה 77,506 ש"ח לחודש בשנת 2010 ו-81,915 ש"ח לחודש בשנת 2011 (עמ' 57 לדו"ח); שכר נציב שירות בתי הסוהר היה 74,408 ש"ח לחודש בשנת 2010 ו-79,823 ש"ח לחודש בשנת 2011 (עמ' 65 לדו"ח).
- עמודים מתוך דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2011 – דו"ח מס' 11 של הממונה על השכר במשיב 3 מצ"ב כנספח 1.
24. חזקה שהמשיבים, במידה ויסרבו להעביר את המידע בתשובתם, יבחינו ויסבירו מהו בדיוק ההבדל בין הרמטכ"ל לראש השב"כ (או המוסד), המצדיק את חשיפת שכרו של זה וחיסוי שכרו של זה - שכן העותרת אינה רואה כל הצדקה לאבחנה כאמור.
25. כמו כן, המספרים שלעיל מלמדים שהמידע המבוקש מתייחס להוצאות בסך של (להערכת העותרת) לפחות מיליון וחצי שקל מכספי ציבור מדי שנה, וגם לכך יש משקל בבחינת בקשת המידע.

רקע עובדתי

26. העותרת היא עמותה רשומה, הפועלת למען קידום ערכים של שקיפות ודמוקרטיה ואשר מטרותיה העיקריות הן, בין השאר, הגשמת החזון והפוטנציאל הטמון בחוק חופש המידע וקבלת מידע מרשויות בעניינים ציבוריים.
27. המשיב 1 הוא משרד ראש הממשלה. המשיבה 2 היא הממונה על יישום חוק חופש המידע במשיב 1 (הגב' איילת משה).
28. המשיב 3 הוא משרד האוצר. המשיבה 4 היא הממונה על יישום חוק חופש המידע במשיב 3 (הגב' אנט קליימן).

מיצוי הליכים

29. ביום 12.11.12 פנתה העותרת למשיבה 4 בבקשת מידע לפי חוק חופש המידע, המבקשת (בסעיפים 7-8) את המידע המבוקש בעתירה זו.

בקשת המידע מיום 12.11.12 מצ"ב כנספח 2.

30. ביום 1.1.13 סירבה המשיבה 4 לבקשת המידע בשני נימוקים (אי-תחולת הוראות החוק על מידע של השב"כ המוסד ואי מסירת מידע לפי צו חופש המידע), שיידונו וייסותרו בהמשך.

תכתובות העותרת עם המשיבה 4 מצ"ב **כנספח 3**.

31. ביום 28.1.13 פנתה העותרת למשיבה 2 בבקשת מידע לפי חוק חופש המידע, המבקשת (בסעיפים 7-8) את המידע המבוקש בעתירה זו.

בקשת המידע מיום 28.1.13 מצ"ב **כנספח 4**.

32. משבקשת המידע לא נענתה, נשלחו למשיבה 2 תזכורות בכתב (בנוסף על פניות בע"פ) בימים 8.4.13, 18.4.13 ו-2.6.13.

תכתובות העותרת עם המשיבה 2 מצ"ב **כנספח 5**.

33. המשיבים 1-2 לא השיבו לבקשת המידע עד למועד הגשת עתירה זו.

34. התנהלות המשיבים 1-2, כמו גם נימוקיהם השגויים של המשיבים 3-4, לא הותירו לעותרת כל ברירה מלבד פניה לערכאה משפטית למימוש זכויותיה, ומכאן עתירה זו.

רקע נורמטיבי כללי – דיני חופש המידע

22. חוק חופש המידע התקבל בכנסת ביום 19.5.1998, ולדברי מחוקקיו, היה זה יום בו נפתח "פרק חדש ביחסי האזרח עם מדינתו" (ד"כ התשנ"ח 7211). הצורך בשינוי ביחסי האזרח והמדינה, לשיטת המחוקק, התקיים נוכח העובדה ש"קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו" (דברי הסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 2630)... כך דבר המחוקק. החלטת המשיבים תסכל כוונה זו.

(עע"מ 1245/12 **התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך** (23.8.12) (פורסם בנבו), להלן: "פרשת דוחות המיצ"ב")

35. נקודת המוצא לעתירה זו היא כי לציבור יש זכות יסוד למידע שנמצא בידי הרשויות, וזאת בשם חופש הביטוי, הזכות לקניין והצורך בפיקוח ובקרה על מעשי הרשות. זכות זו הוכרה במשפט הישראלי לפני עשרות שנים כזכות בעלת אופי חוקתי, וכיום היא מעוגנת בחוק חופש המידע.

36. כאשר הרשות מעוניינת להגביל זכות זו, הנטל עליה להוכיח כי מתקיימת אחת העילות המנויות בחוק, והיא מחויבת בנימוק הסירוב (כאשר לעניין זה, פרסמה היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים נוהל מסודר).

שלושת הרציונלים שבבסיס הזכות למידע – חופש הביטוי, חופש הקניין ופיקוח ובקרה

37. בבסיסה של זכות הציבור למידע עומדות שלוש תכליות.

38. **ראשית**, הזכות למידע חיונית לצורך מימוש הזכות לחופש ביטוי.

39. בהיעדר מידע, לא ניתן לגבש דעה, ובלא דעה מאבד חופש הביטוי, 'ציפור נפשה' של הדמוקרטיה, את תכליתו. דהיינו, שלילת הזכות למידע מעקרת מתוכן את חופש הביטוי: "הזכות למידע נתפשת כחיונית

לצורך הגשמת זכות היסוד החוקתית של הפרט לחופש הביטוי" (עע"ם 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן 6.9.06, פורסם בנבו);

וכן "אין חופש ביטוי בלא זכות לדעת ואין זכות לדעת בלא חופש מידע" (עע"ם 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' רשות ההגבלים העסקיים (17.11.10, פורסם בנבו); כן ראו: עע"ם 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות (2.1.06, פורסם בנבו); בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353 (1990).

40. שנית, הזכות למידע נובעת מזכותו הקניינית של הציבור במידע שנאסף על ידי שליחי ציבור, לתועלת הציבור ובכספי הציבור.

41. הרציונל הקנייני קובע שהרשות הציבורי אינה הבעלים של המידע, אלא לכל היותר מחזיקה בו בנאמנות עבור הציבור. כאשר הציבור מבקש את המידע מהרשות, מדובר למעשה בבעל נכס המבקש לקבלו מהנאמן המופקד עליו, וככזה הוא זכאי לו מכוח זכותו לקניין: "חשיבותה של זכות הציבור למידע נעוצה בתפיסה כי המידע המצוי בידי הרשות הציבורית הינו קניינו של הציבור, ומכאן שהרשות המשמשת אך כנאמן הציבור, אינה יכולה לנהוג בו כאילו היה קניינה" (עע"ם 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' רשות ההגבלים העסקיים (17.11.10, פורסם בנבו);

וכן "מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו בנאמנות עבור הציבור – עבור הציבור ולמען הציבור – וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים משל ירשה אותו מאבותיה" (עע"מ 8282/02 עיתון הארץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(1) 465 (2003). כן ראו: עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המסים (23.9.08, פורסם בנבו).

42. שלישית, הזכות למידע חיונית לצורך בקרה ופיקוח ציבוריים על מעשי הרשות.

43. הרשות חייבת בדין וחשבון לציבור שמכוחו היא פועלת ועל טובתו היא אמונה. בלא מידע, לציבור אין יכולת פיקוח ובקרה אפקטיבית, הנדרשת לו בכדי לתמרץ כראוי את נציגיו ובכדי לוודא שאלו אינם מועלים בתפקידם או עוברים על החוק: "שקיפות פעולותיהן של רשויות השלטון מאפשרת לאזרחים להתחקות אחרי פעולות אלה ועל השיקולים שעמדו בבסיסן ולבקרן, ככל שהדבר דרוש, והיא תורמת תרומה מכרעת להגיינה הציבורית' ולשיפור איכותה של פעולת הרשות בודעה כי פעולותיה ותהליך קבלת החלטותיה חשובים ושקופים לעין הציבור" (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217 (2006);

וכן "המינהל חייב אפוא בשקיפות פעילותו והחלטותיו. שקיפות תבטיח פיקוח ובקרה, ורק כך יהא ניתן לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל" (בג"צ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817 (2005). כן ראו: עע"ם 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' רשות ההגבלים העסקיים (17.11.10, פורסם בנבו); בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353 (1990).

44. מן הראוי להדגיש כי תכלית זו של פיקוח ובקרה נועדה לקדם, בין השאר, גם ערכים עצמאיים של שוויון וכיבוד זכויות אדם על ידי הרשויות (בג"צ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817 (2005)) ושל אמון הציבור ברשויות (עע"מ 8282/02 עיתון הארץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(1) 465 (2003).

הזכות למידע כזכות בעלת אופי חוקתי

45. כאמור לעיל, הזכות למידע ניתנה בשם מספר תכליות, הנועדו להגן על זכויות חוקתיות: הזכות לחופש ביטוי, הזכות לקניין, והזכות לשוויון ולכבוד האדם.

46. משהיא נגזרת מזכויות אזרח חוקתיות, הוכרה גם הזכות למידע כזכות בעלת אופי חוקתי: "על אף שאין הזכות לחופש מידע מעוגנת בחוק יסוד, היא בעלת אופי חוקתי, הנגזר בין היתר מתכלית חופש הביטוי

העומדת ביסודה, ובהתאם לכך, יש לאזן בינה לבין ערכים אחרים" (עע"מ 10845/06 **שידורי קשת נ' הרשות שניה** (11.11.08), פורסם בנבו);

וכן "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי" (הצעת חוק חופש המידע, עמ' 397).

הצעת חוק חופש המידע, ה"ח 2630 מיום 25.6.97, מצ"ב **כנספח 6**.

עיגונה של הזכות למידע בחוק חופש המידע

47. הזכות למידע, כתוצאה של שלוש התכליות שתוארו לעיל, הוכרה בפסיקה עוד בטרם חקיקת חוק חופש המידע (בג"צ 1601/90 **שליט נ' פרס**, פ"ד מד(3) 353 (1990); בג"צ 509/80 **יונס נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה**, פ"ד לה(3) 589 (1981)).

48. חקיקת חוק חופש המידע נועדה לעגן את העקרונות המתוארים לעיל בחוק, וחשוב מכך – להביא לשינוי מהותי בתפיסה ובהתנהלות של רשויות המדינה בבואן לבחון בקשות למסירת מידע, כאמור בהצעת החוק:

"היא [הזכות למידע – א.י.] תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון.

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

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

(ה"ח 2630, נספח 6 לעיל, עמ' 397).

49. בהתאם, בשנת 1999 נחקק חוק חופש המידע, כשהוא קובע בס' 1:

"לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה";

כאשר "מידע" הוגדר בס' 2 לחוק:

"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב".

סירוב למסירת מידע מטיל הוכחה על הרשות

50. לפני סיום יודגש כי הנטל להוכיח כי המידע המבוקש נכנס לאחת מעילות הסירוב שבס' 8-9 מוטל כולו על הרשות: "שאלת נטל ההוכחה אינה כלולה בהוראות החוק, אולם מאחר שהרשות הציבורית היא הטוענת לקיומם של טעמים המונעים את מסירת המידע, הרי שנטל ההוכחה בעניין זה מוטל עליה" (ה"ח 2630 (נספח 6 לעיל), עמ' 408).

51. הלכה זו נקבעה גם בפסיקתו של בית המשפט הנכבד: "בשורה נכבדה של פסקי-דין נפסק כי הנטל להוכחת קיומו של הסייג מוטל על הרשות הטוענת לחיסיון ומבקשת שלא לחשוף את המידע שברשותה" (עת"מ (י-ם) 717/02 הרב רגב נ' יד ושם (11.11.02, פורסם בנבו); כך ראו: עת"מ (י-ם) 32725-05-12 רגבים נ' ראש המנהל האזרחי (27.6.13, פורסם בנבו); עת"מ (י-ם) 344/01 א.ב.א. נ' משרד הבריאות (29.1.02, פורסם בנבו).

52. משמעות הדברים היא שגם בהליך זה, הנטל על המשיבה להראות כי צדקה בסירובה.

53. הפן השני של אותו מטבע הוא שמבקש המידע אינו נדרש להסביר מדוע הוא נדרש למידע, שכן יש לו זכות שבדין לקבלו. בדיוק כפי שאדם המושך מזומן מכספומט אינו נדרש להסביר לבנק מה בכוונתו לעשות עם הכסף, כך מבקש המידע (השייך לציבור ומוחזק בנאמנות) אינו נדרש להסביר לרשות מדוע הוא מעוניין בגילוי.

סירוב למסור מידע מכוח סעיף 14 לחוק חופש המידע חייב להיעשות בצמצום ולגבי מידע סודי בלבד

54. סעיף 14 לחוק קובע (לענייננו), כי:

"הוראות חוק זה לא יחולו על הגופים שלהלן, ועל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם - ...

(2) שירות הבטחון הכללי וכן יחידות הבטחון ברשויות ציבוריות, בעניינים המונחים על ידי שירות הבטחון הכללי או מטעמו;
(3) המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

55. ניתן לפרש סעיף זה במספר דרכים.

56. לפי הפרשנות המרחיבה (אותה, כפי שנראה בהמשך, אימצו המשיבים 3-4 בסירובם לבקשת המידע), מספיק שמידע - כל מידע - יוחזק בידי המוסד, כדי להפכו למידע שאסור בגילוי.

57. משמעותה של פרשנות זו היא, שמספיק שרשות ציבורית תשלח עותק של מידע אותו אינה מעוניינת לגלות למשרדי המוסד, בכדי לפטור אותה מהחובה לגלותו לפי חוק חופש המידע. ברי לכל שפרשנות מרחיבה זו תעקר מתוכן את הוראות חוק חופש המידע (שכן היא יוצרת מפלט מפני גילוי לכל רשות ציבורית, כרצונה).

58. לאור זאת, אין להתפלא שנקבע מפורשות כי יש לפרש את החריגים לגילוי המידע שבסעיף 14 לחוק "על דרך הצמצום וזאת בשל נוסחו הגורף והמכליל שיוצר קטגוריה של "תיקים באפילה" " (ע"יש (מח' חי) 138/00 אלקה אחזקות נ' מנהל מע"מ חיפה [14.3.01, פורסם בנבו]).

59. מהי, אם כן, הפרשנות הנכונה לסעיף? זאת ניתן ללמוד משני מקורות.

60. ראשית, מדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע (נספח 6 לעיל, עמ' 406):

"לגבי מידע בעניינים ביטחוניים שונים או בעניינים הנוגעים לאכיפת החוק, קיים חשש, כי עצם מתן מענה למבקש מידע שהמידע המבוקש חסוי, מסגיר את העובדה שאכן קיים מידע, ובכך עלול להיגרם נזק לעניין חיוני ביותר. על כן יש הכרח להוציא גופים מסוימים מתחולת החוק, כדי להבטיח למידע שבידיהם יתר הגנה.

מאחר שהגופים האמורים מייצרים מידע המועבר לעיון של רשויות אחרות, יש צורך לקבוע גם, כי הסייג לתחולת החוק חל לא רק על אותם גופים אלא גם על המידע שיצר או אסף גוף הפטור מתחולת החוק, אפילו אם הוא נמצא בידי רשות ציבורית אשר החוק חל עליה"

61. מקריאת דברי ההסבר לחוק ברור שסעיף 14 מכוון למידע ש- (1) הכרה בעצם קיומו עשויה לפגוע בביטחון המדינה - מצב שאינו מתקיים בענייננו; ו- (2) מידע שנוצר או נאסף על ידי השב"כ או המוסד (לענייננו), והועבר למשיבים - מצב גם הוא אינו מתקיים בענייננו (כפי שיפורט בהמשך).
62. שנית, דברי החקיקה המתייחסים לשב"כ (כאמור, פעילות המוסד ממילא אינה מוסדרת בדין) מפרטת מהו מידע סודי בשתי דינים נפרדים: סעיף 19 לחוק השב"כ, שמטיל סודיות על "כללים, הוראות השירות, נוהלי השירות וזהות עובדי השירות והפועלים מטעמו, בעבר או בהווה"; ותקנה 2 לתקנות שירות הביטחון הכללי (פרטים אחרים בנוגע לשירות אשר הם חסויים והיתר לפרסום מידע האסור לפרסום), תשס"ד-2004 (להלן: "תקנות השב"כ"), האוסרת גילוי רשימה של פרטים דוגמת זיהוי מתקני שירות ומקורות מידע.
63. כאשר בוחנים איזה מידע יוכר כמידע אסור בגילוי לפי חוק חופש המידע, מן הראוי לבחון את הדינים הספציפיים בהם נקבע (לפחות עבור השב"כ) מהו מידע סודי/אסור בגילוי (בחינה שכזו נעשתה, לדוגמא, בבג"צ 2662/09 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה [4.1.11, פורסם בנבו] ו-ת"א (מח' י-ס) 3444/09 מדינת ישראל נ' אשח'ניאן [24.7.13, פורסם בנבו]).
64. משמעות הדברים ברורה - הפרשנות המצמצמת מחייבת להוציא מגדר הריג שבסעיף 14 מידע שלא נאסף או נוצר על ידי השב"כ או המוסד, שעצם ההכרה בקיומו אינה פוגעת בביטחון המדינה ושאינו נכלל ברשימת הפרטים האסורים בגילוי שבסעיף 19 לחוק השב"כ או בסעיף 2 לתקנות השב"כ.
65. יש לציין שסעיף 19 לחוק השב"כ וסעיף 2 לתקנות השב"כ אינם כוללים כל הנחיה ביחס לתנאי השכר של ראש השב"כ וראש המוסד.
66. כלומר, כפי שנראה בהמשך, המידע המבוקש בענייננו עונה על כל הקריטריונים האמורים, ולכן אין להחיל עליו את הריג שבסעיף 14.

מן הכלל אל הפרט – לעותרת זכות למידע המבוקש

67. אין חולק שהמשיבים 1 ו-3 הם 'רשויות ציבוריות' והמשיבות 2 ו-4 הם 'ממונים' לפי הגדרות סעיף 2 לחוק חופש המידע. עוד אין חולק שהמידע המבוקש מהווה 'מידע' כהגדרת סעיף 2 לחוק (ולראיה, תשובת המשיבה 4 לבקשה לפי חוק חופש המידע שבנספח 3 לעיל).
68. על כן, לפי האמור בסעיף 1 לחוק חופש המידע ובהתאם לרקע הנורמטיבי שפורט בסעיפים 35-49 לעיל, לעותרת, כנציגת הציבור, זכות לקבל לידיה את המידע מהמשיבים.
69. העותרת מימשה זכותה זו כאשר הגישה שתי בקשות חופש מידע כדין.
70. כאמור, המשיבים 1-2 כלל לא השיבו לבקשת המידע (ועל כן, מן הראוי לחייבם בהוצאות עתירה זה ללא תלות בתוצאתה).
71. לעומתם, המשיבים 3-4 כן השיבו, בסירוב, לבקשת המידע.

אין בעילות הסירוב שמסרו המשיבים 3-4 בתשובתם כדי להצדיק את דחיית הבקשה

72. בסירובם לבקשת המידע של העותרת, הסתמכו המשיבים 3-4 על שתי עילות (נספח 3 לעיל): (1) המידע המבוקש נוצר, נאסף ומוחזק על ידי השב"כ והמוסד, ולכן אין להעבירו לפי הוראת סעיף 14 לחוק חופש

המידע; ו-2) מדובר במידע שעליו חל סעיף 15(2) לצו חופש המידע (נושאים שרשות ציבורית לא תמסור מידע לגביהם), תשנ"ט-1999 (להלן: "צו חופש המידע").

73. אלא שכפי שיוסבר מיד, סעיף 14 לחוק חופש המידע וסעיף 2 לצו חופש המידע אינם חלים על המידע המבוקש, כפי שעולה הן מלשונם והן מהתכלית לשמה חוקקו.

74. ודוק, מצב זה אינו מפתיע: בדיוק כפי שגילוי שכרם של הרמטכ"ל, המפכ"ל ונציב השב"ס אינו פוגע בביטחון המדינה, כך גם גילוי המידע המבוקש לא צפוי לעשות כן.

75. משגילוי המידע המבוקש אינו מאיים על ביטחון המדינה, אין כל סיבה שהסעיפים שנועדו להגביל מסירת מידע בשם עקרון זה יחולו עליו - והם אכן אינם חלים בענייננו, כמפורט להלן.

עילת הסירוב הראשונה שגויה – אין מדובר במידע 'שנוצר', נאסף או מוחזק' בידי השב"כ או המוסד

76. המשיבים 3-4 מפנים, בסעיף 3 לתשובתם לבקשת המידע (נספח 3 לעיל), לחלקו השני של סעיף 14 לחוק חופש המידע, וטוענים שהמידע אודות שכרם של ראש השב"כ והמוסד "נוצר, נאסף ואף מוחזק" בידי השב"כ והמוסד.

77. מדובר בטענה שגויה הנתענת תוך מתן פרשנות מרחיבה (ומקוממת) לחוק על ידי המשיבים 3-4.

78. ראשית, מידע המבוקש לא 'נוצר' על ידי השב"כ או המוסד, אלא על ידי עובדי המשיב 3: בידי המשיב 3 טפסים שהוכנו, נכתבו, נערכו ונחתמו על ידי עובדי המשיב 3 (דוגמת הממונה על השכר) ואשר כוללים את המידע המבוקש. כלומר, המידע המצוי בידי המשיבים 3-4 אודות שכרם של ראש השב"כ והמוסד 'נוצר' על ידי המשיב 3, שהוא הגורם המאשר את העברת הסכום לחשבון השניים מדי חודש ולא על ידי השב"כ או המוסד.

79. כמו כן, המידע אודות שכרם של ראש השב"כ והמוסד גם לא 'נאסף' על ידי השב"כ והמוסד, שכן תפקידם הוא איסוף מודיעין לצרכי ביטחון המדינה ולא איסוף מידע אודות שכרם של בכירי מערכת הביטחון (מידע שממילא מצוי בידיעת המשיב 1 שלו מדווחים השב"כ והמוסד, ולכן 'איסופו' אינו נדרש כלל).

80. לבסוף, העובדה שהמידע המבוקש 'מוחזק' בידי השב"כ והמוסד לא הופכת אותו למידע שאין להעבירו. כאמור בסעיפים 54-66 שבפרק הנורמטיבי לעיל, המשיבים 3-4 מציעים לפרש את חוק חופש המידע באופן שירוקן אותו מתוכן (יאפשר לרשות ציבורית שאינה מעוניינת למסור מידע פשוט לשלוח עותק למשרדי המוסד ומיד להתכסות בהוראות סעיף 14 המצוטט על ידי המשיבים 3-4).

81. כפי שהוסבר בחלק הנורמטיבי (שם), במידה ו-1) המידע ה-'מוחזק' לא נאסף או נוצר על ידם (כבענייננו, כאמור לעיל); (2) עצם ההכרה בקיומו של המידע ה-'מוחזק' אינה פוגעת בביטחון המדינה (לא רלוונטי, משקיומו אינו מוכחש); ו-3) המידע ה-'מוחזק' אינו נכלל ברשימת הפרטים האסורים בגילוי בחוק השב"כ ובתקנות השב"כ (כאשר אלה אינם אוסרים על גילוי תנאי השכר של ראשי השב"כ והמוסד) – הרי שהעובדה שהוא 'מוחזק' בידי השב"כ או המוסד אינה מצדיקה, כשלעצמה, את הסירוב לגלותו.

82. משמעות הדברים, שאין בסעיף 14 לחוק חופש המידע כדי להצדיק את סירוב המשיבים 3-4 לגלות את המידע.

83. סעיף 2 לצו חופש המידע קובע כי "רשות ציבורית לא תמסור, מטעמים של שמירה על בטחון המדינה, מידע בנושאים המפורטים להלן: ... (15) מידע בנוגע לגופים שעליהם לא חלות הוראות החוק בהתאם לסעיף 14(א)(1) עד (7), שנאסף, נוצר או התקבל על ידי פעילות פיקוח, בקרה, ביקורת ותיאום בין-משרדי".
84. בסעיף 5 לתשובתם, טוענים המשיבים 3-4 שהמידע המבוקש "התקבל על ידי פעילות פיקוח, בקרה ותיאום בין משרדי", ולכן מסירתו אסורה לפי צו חופש המידע האמור.
85. מדובר בתשובה פשוט שגויה.
86. המידע אודות שכרם של ראש השב"כ וראש המוסד נמצא אצל המשיב 3 מכוח היותו הממונה על הקופה הציבורית.
87. כלומר, אין מדובר במידע שהתקבל אגב 'פיקוח, בקרה או תיאום בין משרדי' כנטען, אלא מידע שהגיע לידי המשיב 3 אגב ביצוע תפקיד שהוטל עליו בחוק – תשלום השכר לכל עובדי הציבור במדינה. הטענה כאילו מדובר בפעילות פיקוח, בקרה או תיאום בין משרדי מהווה, הלכה למעשה, הסרת האחריות המוטלת על המשיב 3 לעניין השכר הציבורי - תחום שעליו הוא אמון.
88. יתירה מזאת, ממילא טענה זה אינה חלה לגבי המשיב 1, שהוא הממונה הישיר הן על ראש השב"כ והן על ראש המוסד, כמתואר לעיל, ובמסגרת זו הגיע אליו המידע המבוקש.

גילוי המידע מתיישב גם עם שלוש התכליות שבבסיס דיני חופש המידע

89. מעבר לאמור, יש לציין שמסירת המידע מתיישבת עם שלוש הרציונלים שבבסיס חוק חופש המידע.
90. ראשית, מדובר במידע שעוסק בהוצאתם של כ-15 מיליון ש"ח (בשנים הרלוונטיות, להערכת העותרת) מקופת המדינה. לשכר האמור יש גם השלכות כספיות עתידיות כבדות (בכל הקשור לתשלומי הפנסיה העתידיים, הנקבעים לפי שכר זה), המגיעות אף הן לעשרות מיליוני ש"ח.
91. משמדובר בעשרות מיליוני ש"ח מכספי הציבור, הציבור זכאי לקבל דין וחשבון מפורט על התשלומים שבוצעו בשם הרציונל הקנייני. סירוב המשיבים שקול בהיבט זה למנהלי חברה (המשיבים) המסרבים לחשוף בפני בעלי המניות (הציבור) את שכר הבכירים בה; או, בהשוואה אחרת, לנאמן המסרב לשחרר את הנכס שבנאמנות לידי הנהנה. שתי האפשרויות אינן מתקבלות על הדעת.
92. שנית, תנאי העסקת בכירי מערכת הביטחון מהווה מידע רלוונטי למספר סוגיות ציבוריות כבדות משקל – שלגביהן הציבור זכאי למידע הן מכוח הרציונל הדמוקרטי (חופש הביטוי) והן לצורך ביצוע פיקוח ובקרה על פעילות הממשלה בעניין זה.
93. בין הסוגיות הציבוריות, שלגביהן המידע אודות שכר ראש השב"כ והמוסד הוא רלוונטי, ניתן למצוא, בראש ובראשונה, את הדיון הציבורי אודות היקף השכר במערכת הביטחון (כחלק מהדיון הציבורי בדבר קיצוצי התקציב), המווה נתח משמעותי (באופן יחסי) מתקציב המדינה.
94. בנוסף, חשיפתם הציבורית של ראשי השב"כ הקודמים במסגרת היצירה "שומרי הסף", בה העלו ביקורת (מרומזת יותר או פחות) על פעילות הממשלה, העלתה (שוב) לדיון הציבורי את השאלה 'האם מצופה מראש גוף ביטחון הנדרש לבצע פעילות שאינה מתיישבת, לגישה, עם ביטחון המדינה, להתפטר מתפקידו?'.

95. מדובר בדיון ציבורי לגיטימי, שתנאי השכר של אותם ראשי שבי"כ ומוסד (שכאמור, פורסמו ביחס לראשי מערכות ביטחון אחרות) רלוונטים לה ביותר – ומשכך חשיפתה תשרת את חופש הביטוי בסוגיה פוליטית מהותית.

יש לחייב את המשיבים 1-2 בהוצאות עתירה זו ללא תלות בתוצאותיה

96. לפני סיום יצוין שהמשיבים 1-2 לא השיבו לבקשת המידע של העותרת. בכך, לא הותירו המשיבים 1-2 לעותרת כל ברירה מלבד פניה לבית המשפט הנכבד לצורך מימוש זכויותיה.

97. על כן, יש להטיל על המשיבים 1-2 את הוצאות העותרת ושכר טרחת בא-כוחה בהגשת עתירה זו, תהא תוצאתה אשר תהא.

סיכום

98. מכוח סעיף 17 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים ותקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים, לבית המשפט הנכבד הסמכות המקומית והעניינית לדון בעתירה זו.

99. לעתירה זו מצורף תצהיר מנכ"לית התנועה לחופש המידע.

100. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.

עו"ד אוריה ירקוני

היום, 6 אוקטובר, 2013.