



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 67403-01-19 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

עו"ד משה הר שמש

העותר

נגד

הממונה על חוק חופש המידע ברשות המסים

המשיב

ע"י ב"כ עו"ד שני רוזנבליט-שמעונוביץ

מפרקליטות מחוז ירושלים

פסק-דין

1. העותר פנה למשיב בדרישה המושתתת על חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק"). במסגרת פניה זו (נספח 4 לעתירה) ביקש את "ספר הטלפונים" העדכני של כלל עובדי רשות המסים (להלן: "הרשות") "הכולל שם היחידה, שלוחה, ישיר, מספר נייד וכתובת דוא"ל" של כל אחד מעובדי הרשות. המשיב דחה בקשה זו, תוך שהוא מסתמך על הוראת סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, שעניינה בשיבוש התפקוד התקין של הרשות הציבורית, ועל הוראת סעיף 9(ב)(5) לחוק, הקובעת כי הרשות אינה חייבת למסור מידע הנוגע לניהולה הפנימי שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור. עוד ציין המשיב כי פרסום מספרי הטלפונים הניידים של עובדי הרשות יש בו משום פגיעה בפרטיותם, ולפיכך מנועה הרשות מלמוסרם לנוכח הוראת סעיף 9(א)(3) לחוק. מכאן העתירה שלפני.

2. בעתירתו טען העותר כי בעבר נעשו פרסומים שונים מטעם רשות המסים, במסגרתם פורסמו דרכי הפניה לעובדים. כך, פורסם בעבר ריכוז של פרטי התקשרות של עובדי רשות המסים (נספח 1 לעתירה); כמו כן פורטו דרכי ההתקשרות עם עובדים שונים ברשות המסים בפרסום של לשכת יועצי המס בישראל (נספח 2 לעתירה); ופרטים של עובדי פקיד השומה במחוזות שונים פורסמו על ידי לשכת רואי החשבון בישראל ביום 8.12.2009 וביום 4.8.2010 (נספח 3 לעתירה). עוד הפנה העותר לפרסום שנעשה ביום 30.5.2018 מטעם החטיבה המקצועית של לשכת מנהל רשות המסים (נספח 7 לעתירה). במסגרת פרסום זה נכללו, בין היתר, "פרטי עובדי החטיבה המקצועית ליצירת קשר". העותר מציין כי העובדים ששמותיהם פורטו בשני העמודים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 19-01-67403 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

הרלוונטיים של הפרסום, הם כלל העובדים של החטיבה המקצועית ברשות המסים. לשיטתו ניתן ללמוד מפרסום זה שאין מניעה לחשוף את מספרי הטלפון הישירים של העובדים ואת כתובות הדוא"ל שלהם ברשות המסים. העותר הבהיר שהוא מבקש את המידע בשל העובדה שהוא "עורך דין המייצג נישומים רבים מול רשות המסים" והמידע המבוקש "יקל על יצירת תקשורת עם עובדי המשיב". הוא הבהיר שבכוונתו "להעמיד את המידע לציבור הרחב על מנת לשפר וליעל את גישתם לעובדי הרשות המטפלים בהם באופן פרטני".

3. בכתב התשובה טען המשיב שבאיזון בין זכותו של העותר לקבלת מידע לבין זכות הרשות שלא למוסרו, נוטה הכף לכיוון האינטרס של הרשות. לשיטתו, מסירת מספרי הטלפון הניידים של עובדי הרשות תפגע בפרטיות העובדים, שכן מדובר בטלפונים בהם עושים העובדים שימוש גם מחוץ לעבודה. אשר ליתר המידע המבוקש, סבור המשיב כי גילוי "עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה" (סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע). לדבריו לא חלה עליו החובה לגלותו גם מהטעם שמדובר ב"מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור" (סעיף 9(ב)(5) לחוק).

המשיב טען שחשיפת דרכי ההתקשרות הישירה עם מכלול העובדים ברשות המסים תגרום, ברמת וודאות קרובה, לפגיעה "ממשית ואף קשה" בתפקוד רשות המסים. זאת, משום שעובדי הרשות, ובכלל זה אלה שאינם אמונים על מתן מענה לציבור, יאלצו להקדיש זמן רב לפניות ישירות של הציבור אליהם באופן שלא יאפשר להם להידרש כראוי למטלותיהם השוטפות. עוד טען המשיב כי יש ללמוד מהאיזון שקבע המחוקק במסגרת חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018 (להלן: "חוק פנייה לגופים ציבוריים"), כי לשיטת המחוקק די בהעמדת אפשרות ליצירת קשר בדרכים שנקבעו בחוק זה.

בתגובה המשלימה ציין המשיב את היקף הפניות העצום לרשות המסים, הן באמצעים דיגיטליים והן באמצעות פניה טלפונית למרכז המידע. הוא טען כי לנוכח היקף זה (העומד כיום על למעלה מ-150,000 פניות באמצעי קשר דיגיטליים וכ-2,500,000 פניות טלפוניות), הרי שמתן אפשרות לציבור לפנות ישירות לפקדי הרשות תגרום לפגיעה חמורה ביכולתם לבצע את עבודתם השוטפת. עוד נטען כי הפצה של כלל מספרי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 19-01-67403 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

הטלפון של עובדי הרשות, תביא לכך שנישומים ושלוחיהם יערכו פניות בו זמנית למספר עובדים, בין היתר מתוך ניסיון לקבל תשובה נוחה מאחד מהעובדים, באופן שיגרום נזק נוסף לרשות. למעלה מכל אלה טען המשיב שהגורמים האמונים על אבטחת המידע ברשות העלו את החשש כי פרסום המידע יפתח את הדלת "בפני גורמים עויינים העשויים לתקוף את מאגרי המידע ברשות באמצעות פשינג (דיוג) ובאמצעות הנדסה חברתית", וכי גם מטעם זה אין לפרסם את המידע.

אשר לטענות הנוגעות לפרסומים שנעשו בעבר, טען המשיב שמדובר בפרסומים ישנים שלא ניתן לדעת מדוע נעשו, ואין הם משקפים את מדיניות רשות המסים. בהתייחס לפרסום שנעשה על ידי החטיבה המקצועית בשנת 2018 (נספח 7 לעתירה), טען המשיב כי מדובר ביוזמה מקומית של מנהל החטיבה שאינה מעידה על מדיניות הרשות. עוד הבהיר כי עובדי חטיבה זו "עובדים ישירות עם הציבור בניגוד לכלל העובדים", וממילא מנותבות אליהם הפניות בנושאים שבתחום סמכותם.

4. העותר טען שאין בתשובות המשיב כדי להרים את הנטל לפיו מדובר בוודאות קרובה לשיבוש של התפקוד התקין של הרשות הציבורית. הוא סבור שהיה על המשיב להביא ראיות לכך שהפרסומים מהשנים 2009 ו-2010 שיבשו את פעולת הרשות. מאחר שאלה לא הובאו, סבור העותר כי טענות המשיב נטענו ללא כל ביסוס.

לשיטת העותר, הטענה לפיה מדובר במידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית "שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור", אינה טענה ממין העניין.

אשר לטענות בעניין הפגיעה האפשרית בפרטיות עובדי הרשות, טען העותר כי אף אם מכשירי הטלפון הניידים משמשים את עובדי הרשות גם כמכשירי טלפון פרטיים, הרי שבידי המשיב לספק לעובדיו "יישומי סינון או הפניית שיחות, או פתרון טכנולוגי דומה".

5. על חשיבותו של חוק חופש המידע עמד בית המשפט העליון בפסקי-דין רבים. הפסיקה חזרה והבהירה כי בבסיס החוק מונחים הן "היסוד הדמוקרטי" והן "ייסוד הבעלות". זה האחרון עניינו בכך ש"המידע המצוי בידי הרשות שייך לציבור, והוא מוחזק על ידה כנאמנת הציבור" (עע"מ 1704/15 האוניברסיטה העברית נ' העמותה למדע מוסרי,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 19-01-67403 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

מיום 18.7.17, בפסקה 17 לפסק-הדין ובאסמכתאות הרבות שהובאו שם בנוגע לתכליות השונות - ובכלל זה תכליות נוספות על אלה שהוזכרו לעיל - של חוק חופש המידע).

על רקע תכליות אלה של חוק חופש המידע, נקבע בהתייחס לאפשרות של הרשות שלא לחשוף מידע תוך הישענות על הוראת סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע כי "רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע" (עע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 84-85 (2006)). בדומה, נקבע כי "רק אם ימצא כי קיימת ודאות קרובה לכך" שהמידע המבוקש הוא "מידע שגילוי עולל לגרום לשיבוש ממשי בתפקודה התקין של הרשות הציבורית, תקום עילה למנוע את מסירת המידע על-פי סעיף 9(ב)(1)" (עע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך, מיום 23.8.12, בפסקה 7 לפסק-הדין; ההדגשות במקור). מחלוקתם של הצדדים אינה אלא בשאלה אם עלה בידי המשיב לבסס את טענתו כי קיימת ודאות קרובה לכך שמסירת המידע תגרום לשיבוש ממשי של תפקודה התקין של הרשות.

6. בנסיבות העניין השתכנעתי שמסירת המידע עלולה להביא, בוודאות קרובה, לשיבוש ממשי בתפקודה התקין של הרשות. כפי שהבהיר המשיב, ועל כך אין חולק, חלק מעובדי הרשות אינו עוסק כלל בקבלת קהל או במגע ישיר עם הנישומים. דומה שאין חולק כי גם אותם עובדי רשות העוסקים בקבלת קהל, בכל משרדי הממשלה, אינם עוסקים אך ורק במתן מענה לפניות הקהל, ועליהם לבצע מטלות נוספות. פרסום פרטי ההתקשרות עם כלל עובדי רשות המסים עלול, בוודאות קרובה, להביא להצפתם בפניות, באופן שיכביד עד מאוד על אפשרות העובדים להתפנות למטלותיהם, ימנע מהם לבצע את המטלות באופן רציף וללא הסחות דעת, ויגרום לפגיעה אנושה ביכולתה של הרשות לתפקד. זאת, אף אם נניח שפרסום פרטי ההתקשרות לא יביא לגידול נוסף בפניות הציבור, ולא יתמרץ את דרך הפעולה, ממנה חושש המשיב, של פניה בו-זמנית למספר פקידים מתוך תקווה – ולו רחוקה ודחוקה – שמא ייעתר אחד מהם לבקשת הפונה.

לאלה ניתן לצרף את החשש מפני טעויות בפניה, שיביאו לכך שמי שאינו אמון על נבכי רשות המסים יפנה לעובדים רבים שאינם נוגעים לעניין; לחשש מפני חשיפת עובדי





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 19-01-67403 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

הציבור לפניו של אנשים שכל עניינם אינו אלא בהטרדתם; ולפגיעה הקשה ביכולת התפקוד של העובדים בשל הצורך להפסיק מעבודתם לצורך מתן מענה לפניו טלפונית או לפניו בדוא"ל.

למכלול תקלות צפויות אלה יש להוסיף את החשש, המובן עד מאוד, שהעלו גורמי אבטחת המידע, ולפיו פרסום הפרטים עלול לסייע בידי אויבי ישראל בניסיון לפרוץ למערכות המידע של הרשויות בישראל.

משקלם המצטבר של חששות אלה מביא למסקנה כי אכן קיימת ודאות קרובה לשיבוש ממשי של תפקוד הרשות בשל מסירת המידע הנדרש.

7. לא למותר לציין כי בדיון שהתקיים בעתירה עלה כי לשיטת העותר יש מקום למתן צווים דומים בנוגע לכל רשויות המדינה, ולשיטתו יש לחשוף את פרטי ההתקשרות עם כל עובדי המדינה, למעט אלה שקמה בעניינם מניעה חוקית ספציפית. על דרך המשל בלבד, לשיטת העותר יהיה על הנהלת בתי המשפט לחשוף את דרכי ההתקשרות הישירות עם כלל עובדי הנהלת בתי המשפט (למעט השופטים, שאף לשיטת העותר אין לאפשר את פרסום פרטי ההתקשרות עמם). פרסום גורף זה יאפשר לכל אדם מהציבור לפנות לכל עובד של כל אחד מבתי המשפט, תוך עקיפת המידור בין מדור קבלת קהל לבין המדורים האחרים. הקמת מדור קבלת קהל תהיה כלא היתה, ואף לא אחד מעובדי המזכירות יוכל לבצע מלאכתו נאמנה. זאת אף מבלי להידרש לחשש המובנה והברור להטרדת עובדי הרשות השופטת על ידי בעלי דין (וגורמים אחרים בתיקים המתנהלים בבית המשפט) שאינם שבעי רצון מהחלטות שהתקבלו בעניינם. כלל דומה ניתן יהיה להחיל על כל אחד ממשרדי הממשלה, ונראה שאין צורך להכביר מילים בנוגע לתוצאה העגומה ומרחיקת הלכת של פרסום דרכי התקשרות לכלל עובדי המדינה.

8. תמיכה נוספת לטענות המשיב ניתן למצוא באיזון שקבע המחוקק בחוק פנייה לגופים ציבוריים, שעניינו בהסדרת אותו התחום עצמו בו עוסקת העתירה. כפי שהובהר בדברי ההסבר לחוק, מטרתו לאפשר פניה של הציבור לגופים המנויים בחוק "באמצעי קשר דיגיטלי... באמצעות האינטרנט, לרבות באמצעות דואר אלקטרוני, וכן לצרף לפנייתו קבצים" (הצעת חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 19-01-67403 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

התשע"ח-2018, ה"ח הכנסת, 14.3.2018, בעמ' 140). ההסדר שהוצע בהצעת החוק, ועוגן בסעיף 3(א) לחוק פנייה לגופים ציבוריים, הוא זה לפיו יעמיד גוף ציבורי אמצעי קשר דיגיטלי לטובת הציבור ויפרט "דרכי התקשרות עם עובד הגוף או היחידה שנותנים שירות לציבור, כפי שיקבע מנהל הגוף הציבורי או היחידה, לפי העניין". בהקשר להוראה זו הובהר בהצעת החוק כי תכליתה היא "לאפשר לפונה לאתר בעצמו את היחידה שנותנת את השירות שהוא זקוק לו וכן לפנות לעובד מסוים בה" (שם, בעמ' 141). כאמור, ההסדר שעוגן בחקיקה הוא זה המעניק למנהל הגוף הציבורי או היחידה את הסמכות להחליט אילו דרכי התקשרות יפורסמו לציבור, ואף זאת אך בנוגע לאותם עובדים "שנותנים שירות לציבור".

קבלת טענת העותר מייתרת את הוראות חוק פנייה לגופים ציבוריים ומאינת אותן מכל וכל. מאחר ולשיטתו מחייב חוק חופש המידע חשיפה מלאה של פרטי ההתקשרות עם כל עובדי הרשויות הציבוריות, בין אלה המעניקים שירות לציבור ובין אלה שאינם עוסקים כלל במתן שירות לציבור, הרי שהמחוקק השחית מילותיו לריק עת חוקק את חוק הפנייה לגופים ציבוריים. אם על הרשות הציבורית להעמיד לרשות הציבור את פרטי ההתקשרות המלאים הנוגעים לכל אחד מעובדיה מכח הוראות חוק חופש המידע, מה בצע מצא המחוקק לקבוע הסדר מצומצם פי כמה בהוראת חוק חדשה ועדכנית?

לא למותר לציין כי חוק פנייה לגופים ציבוריים הוא חוק מיוחד ומאוחר לחוק חופש המידע. גם מטעם זה יש מקום לכאורה למסקנה לפיה גוברות הוראותיו על הוראות חוק חופש המידע, ככל שהן חלות על אותו עניין עצמו (השוו ע"מ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, מיום 7.8.17, בפסקה 17 לפסק-הדין).

המסקנה המתבקשת, הן לנוכח סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע והן לנוכח הוראות חוק פנייה לגופים ציבוריים, היא שהמחוקק סבור כי פרסום דרכי ההתקשרות העונים לדרישות חוק פנייה לגופים ציבוריים אין בו כדי לשבש את הפעילות של הרשות הציבורית, בשונה מפרסום רחב יותר. גם בכך יש כדי לתמוך במסקנה, המבוססת כשלעצמה, לפיה פרסום גורף כמוצע על ידי העותר יגרום בוודאות קרובה לשיבוש פעולתה של הרשות.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 19-01-67403 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

9. אף שהעותר לא טען במפורש ובמפורט בעניין האיזונים שמטיל חוק חופש המידע על הרשות הציבורית במסגרת הוראות סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע, הרי שלנוכח המסקנה דלעיל יש לקבוע שאלה התקיימו בנסיבות העניין. משנקבע כי קיימת ודאות קרובה לשיבוש ממשי בתפקוד התקין של הרשות הציבורית, מאליו מובן כי התקיימה דרישת סעיף 10 בעניין האיזון בין עניינו של מבקש המידע "לענין הציבורי שבגילוי המידע", וכי פעולת הרשות על פי חוק פנייה לגופים ציבוריים יש בה כדי לענות לאיזון הנכלל בסעיף 11 לחוק.

10. לנוכח מסקנה זו אין צורך להידרש להוראת סעיף 9(ב)(5) לחוק חופש המידע, אף שדומה שיתכן כי גם לה תחולה במקרה זה.

11. למעלה מהנדרש, אבהיר כי בדין נטען כי אל לה לרשות לחשוף את מספרי הטלפונים הניידים של עובדי הרשות. פרסום מ מספרי הטלפונים הניידים של עובדי הרשות מהווה פגיעה בפרטיות של עובדים אלה. בעניין זה נקבע לפני שנות דור כי פרסום מספר הטלפון של אדם נופל בגדר "ענייניו הפרטיים", כשמשמעו של ביטוי זה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (על פי גישתו של כבוד השופט בך בע"א 439/88 רשם מאגרי המידע נ' ונטורה, פ"ד נח(3) 808, 821 (1994), להלן: הלכת ונטורה). למסקנה דומה ניתן להגיע כיום בנקל גם על יסוד השיטה המצמצמת בפסק-דין ונטורה (אותה הציגה כבוד השופטת שטרסברג-כהן, בעמ' 835 לפסק-הדין). מאז ניתן פסק הדין בעניין ונטורה חל שוני משמעותי, ויש שיאמרו – שוני תהומי, במשמעות חשיפת מספר הטלפון של אדם, ובפרט מספר טלפון נייד. זאת, לנוכח התעצמות נוכחותו של הטלפון הנייד בחייו של האדם הפרטי, והחשש כי חשיפתו תביא לא רק להטרדה בכל שעות היממה, אלא גם לאפשרות להתחקות אחר אורחו ורבעו של מחזיק הטלפון. חשיפת מספרי הטלפון הנייד תאפשר לכל אדם בציבור, ללא מאמץ רב, גישה (ולו מוגבלת) לרשתות חברתיות שונות להן משתייך עובד המדינה. המדובר בפגיעה בליבת "ענייניו הפרטיים" של האדם. לפיכך, אף לולא הייתי משתכנע שאין לחשוף את המידע מכח הוראת סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, הרי שלא היה מקום לאפשר את פרסום מספרי הטלפונים הניידים של העובדים, המשמשים אותם גם מחוץ לשעות העבודה, בשל הפגיעה הקשה בפרטיותם.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

07 מאי 2019

עת"מ 19-01-67403 הר שמש נ' חופש המידע ברשות המסים

12. כאמור, המשיב טען שהפרסומים שנעשו בעבר אינם משקפים את מדיניותו, ובוודאי שאינם משקפים את המדיניות העדכנית של המשיב (המושפעת גם מהעליה התלולה בהיקף פניות הציבור לרשות המסים). עוד נטען כי הפרסום של החטיבה המקצועית אינו משקף את העמדה הכוללת של הרשות, ומכל מקום אין בו משום הכבדה נוספת על פעולת החטיבה המקצועית שאנשיה נותנים שירות לציבור. טענות אלה גובו בתצהיר (לעניין התצהיר ראו ההבהרה שהוגשה לבית המשפט ביום 6.5.19), ויש בהן כדי לשפוך אור על פעולות העבר של הרשות.

מכאן שאין באותם פרסומים מקומיים, שרובם נעשו לפני שנים לא מעטות, שהרקע לפרסומם לא הובהר דיו ושנעשו בעת קיומו של מסד עובדתי שונה (הן מבחינת היקף הפניות לרשות והן מבחינת איומי הסייבר האפשריים), כדי לשנות מהמסקנה אליה הגעתי.

13. המסקנה מכל האמור לעיל היא שבדין דחה המשיב את פניית העותר לקבלת פרטי ההתקשרות של כלל עובדי הרשות. מכאן שדין העתירה להידחות, וכך אני מורה.

בנסיבות העניין יישא העותר בהוצאות המשיב בסכום של 10,000 ₪.

המזכירות תשלח העתק מפסק-הדין לצדדים.

ניתן היום, ב' באייר התשע"ט, 7 במאי 2019, בהעדר.



רם וינוגרד, שופט