



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות
דיגיטליות ואה' נ' משרד הפנים ואה'

01 אוגוסט 2019

משרד עו"ד אריה ירקוני
לוריא 11/4 - מיקוד 64312
תל אביב - יפו

טלפון מרכז מידע: *3852 077-2703333
www.court.gov.il

מכתב מלווה

מצורף בזה מסמך פסק דין.

כ"ט תמוז תשע"ט, 01 אוגוסט 2019

תאריך

מזכירות בית המשפט



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

העתרות

1. התנועה לזכויות דיגיטליות

2. התנועה לחופש המידע

שתיהן על-ידי ב"כ עו"ד אוריה ירקוני

-נגד-

המשיבים

1. משרד הפנים

2. רשות האוכלוסין וההגירה

3. הרשות לניהול המאגר הביומטרי

שלושתן באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

4. DOAN (חברה זרה) (משיבה 4 נמחקה כמשיבה בעתירה)

5. 3M COGENT (חברה זרה)

משיבה 5 על-ידי ב"כ עוה"ד רנאטו יארק ואח'

פסק דין

העתירה ונגד המחלוקת

1. לפני עתירה מינהלית, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע או החוק), לקבלת מידע הנוגע לפעילות ועדות המכרזים, בעניין שני מכרזים הנוגעים לרשות הביומטרית, בזיקה לשני מכרזים פומביים – מכרז פומבי 118/2011 ומכרז פומבי 82/2013 (להלן – בהתאמה – המכרז הראשון והשני). במסגרת העתירה נתבקשה קבלת מידע בעניין המישה פרטי מידע, כדלהלן: מסמכי ההצעה הזוכה במכרז הראשון; מסמכי ההצעה הזוכה במכרז השני; כל המסמכים שהוחלפו בין ועדות המכרזים לבין המשתתפים במכרז; העתקי פרטוקולים, סיכומי דיון והחלטות של ועדות המכרזים בעניין שני המכרזים; וכן הוות-דעת מקצועיות שהוכנו לבקשת ועדות המכרזים בזיקה לשני המכרזים.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

2. העתירה הוגשה על-ידי שתי עמותות – התנועה לזכויות דיגיטליות והתנועה להופש המידע (להלן – העותרות), נגד משרד הפנים, נגד רשות האוכלוסין וההגירה (להלן – רשות האוכלוסין), ונגד הרשות לניהול המאגר הביומטרי (להלן – הרשות הביומטרית) (להלן יחד – המשיבים). במהלך הדיון בעתירה הוחלט על צירוף לעתירה של שתי משיבות שהשתתפו במכרזים – חברת Daon (להלן – דאון) – חברה זרה שהשתתפה במכרז הראשון, שבוטל, כמשיבה 4; ואת חברת Cogent 3M (להלן – קוג'נט) – שזכתה במכרז השני, כמשיבה 5. עם זאת, הואיל והעותרות התקשו לבצע המצאה למשיבה 4, שהיא חברה זרה, והיות שהעותרות הודיעו, כי אינן מבקשות כל חומר הנוגע להצעתה של משיבה 4, או כל חומר שבידי משיבים 1-3 הנוגע להצעתה של משיבה 4, כמו-גם לקבלת פרטים אודות ההצעה האמורה והאודות החברה, ניתנה החלטה עוד ביום 5.1.17 בדבר מחיקת משיבה 4 כמשיבה בעתירה.

3. במסגרת כתב-התשובה לעתירה העלו המשיבים טענה מקדמית, שלפיה חוק הופש המידע אינו חל על המידע המבוקש, זאת מכוח הוראת סעיף 14(א) לחוק, המורה כי הוראות החוק לא יחולו על רשימת גופים שנמנו בו, וכן על מידע "שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם"; כאשר סעיף 14(א)14 כולל, במניין הגופים האמורים, את הרשות הביומטרית. משיבה 5 הצטרפה לעמדת המשיבים בעניין הטענה המקדמית.

העותרות גורסות, כי סעיף 14(א)14 לחוק לא חל על מידע שנוצר, נאסף ומוחזק בוועדת המכרזים של רשות האוכלוסין ובוועדת המכרזים של משרד הפנים – אשר על-פי הנטען אינן חלק מהרשות הביומטרית; ומדגישות, כי עניינן בקבלת מידע המצוי בידי רשות האוכלוסין ומשרד הפנים, ולא בקבלת מידע מהרשות הביומטרית.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

לאחר הגשת כתבי-התשובה לעתירה הגיעו הצדדים להסדר דיוני, שקיבל תוקף של החלטה, ואשר לפיו תידון ותוכרע בשלב ראשון המחלוקת בדבר תחולת סעיף 14(א) (14) להוק על המידע המבוקש, זאת על-בסיס סיכומים בכתב. בעקבות הגשת הסיכומים, הוזמנו הצדדים להשלמת טיעונים בעל-פה, בשאלות עובדתיות ומשפטיות שלא הובהרו, ובין-השאר – בעניין מועד הקמת הרשות הביומטרית, ובדבר היעדר התייחסות לכך שהמרכז הראשון (במובחן מהמרכז השני) הוצא, על-פי האמור בו, על-ידי רשות האוכלוסין ולא על-ידי הרשות הביומטרית. הטיעונים בעניין זה נשמעו בדיון שהתקיים בהודש יוני 2018; והואיל ונתחוויר באותו דיון, כי על המשיבים לערוך בירורים נוספים, בעניין השאלות שהועלו, נשמעו טיעונים משלימים ביום 25.10.18.

רקע כללי

הקמת המאגר הביומטרי והרשות הביומטרית

4. ביום 15.12.09 נתקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן – חוק המאגר הביומטרי). החוק נועד להסדיר את המעבר ל"תיעוד חכם", במקום מסמכי הזיהוי הקודמים (תעודות זיהוי ודרכונים שנהגו באותה עת); זאת, בין-השאר, לשם מניעת אפשרות לרכישת זהות כפולה. מטרת החוק הובהרו בסעיף 1 לחוק, ועיקרן: קביעת הסדרים שיאפשרו זיהוי ואימות של תושבי ישראל באמצעות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים, באופן שימנע זיוף ושימוש בזהות אחרת; הקמת מאגר ביומטרי לצורך שילוב במסמכי זיהוי; וקביעת הסדרים לשם הגנה על הפרטיות של התושבים שניטלו מהם אמצעי זיהוי ביומטריים, לרבות אבטחת מידע במאגרי המידע. עוד יצוין, כי במסגרת החוק נקבעה תקופת מבחן של שנתיים, לשם בחינת נחיצות קיומו של מאגר ביומטרי, המידע שיש לשמור במאגר ואופן השימוש בו (להלן – תקופת מבחן). תקופת המבחן וכן המדרים להצלחה נקבעו בצו. תקופת המבחן הוארכה מעת לעת, והסתיימה ביום 28.2.17, לפי סעיף 13 לצו הכללת



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן),
התשע"א-2011.

במסגרת סעיף 39 לחוק המאגר הביומטרי, תוקן חוק חופש המידע, באופן שנתווסף לו
סעיף 14(א)(14), שבו נקבע כי החוק לא יהול על הרשות הביומטרית, וכן על כל מידע שנוצר,
שנאסף או שמוחזק בידיה.

5. המסגרת המשפטית להקמת המאגר הביומטרי וניהולו נקבעה בסעיפים 10 ו-11 לחוק
המאגר הביומטרי. בסעיף 10, המתייחס למאגר, נקבע כי "השר יקים, במשרד הפנים, מאגר
ביומטרי...". בסעיף 11(א), המתייחס לרשות הביומטרית, נקבע כי "השר יקים, במשרד הפנים,
רשות לניהול המאגר הביומטרי שתהא אחראית לניהול המאגר הביומטרי ובכלל זה להפקת
נתוני זהות ביומטרים מאמצעי זיהוי ביומטרים שהועברו אליה, לעיבודם, להעברת מידע
מהמאגר הביומטרי וכן לאבטחת המאגר, לאחזקתו ולטיפול השוטף בו...". בסעיף 11(ב) נקבע
כי השר, באישור הממשלה, ימנה את ראש הרשות הביומטרית, שיהיה עובד מדינה ולא ימלא כל
תפקיד אחר מלבד תפקידו כראש הרשות; ובסעיף 11(ג) נאמר, בדומה, כי עובדי הרשות יהיו עובדי
המדינה ולא ימלאו תפקיד אחר מלבד תפקידם ברשות.

6. בכל הנוגע למועד הקמת הרשות, ציינו המשיבים, כי כחלק מההיערכות ליישום חוק
המאגר הביומטרי, טיפלו בעלי תפקידים מרשות האוכלוסין בהקמת הרשות הביומטרית; כי
הפעולות להקמת הרשות הביומטרית החלו בסמוך לאחר הקיקתו של החוק, ובכלל זה – גיוס
עובדים, הסדרת היבטים לוגיסטיים וכן הליכי מכרזים הנדרשים ליום תחילת עבודת הרשות; כי
בחדש מאי 2011 אושר על-ידי שר המשפטים מינויו של ממונה על הגנת הפרטיות, בהתאם לסעיף
26 לחוק; וכי ביום 9.6.11 אושר מינויו של ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי במסגרת החלטת



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

הממשלה 3288. לשיטת המשיבים, הקמת הרשות שנעשתה על-ידי מינהל האוכלוסין, השתכללה, לכל המאוחר, במועד מינויו הסטטוטורי של ראש הרשות הביומטרית בהחלטת הממשלה בהודש יוני 2011.

7. מעמדה של רשות האוכלוסין – אשר טיפלה כאמור בהקמת הרשות הביומטרית והמאגר הביומטרי – נקבע במסגרת החלטת הממשלה 3434 מיום 13.4.08, שבגדרה הוחלט על הקמת "יחידת סמך" במשרד הפנים, שתיקרא "רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול", אשר תחליף את מינהל האוכלוסין ותהיה אחראית על יישום מדיניות הממשלה וביצוע סמכויות שר הפנים שהואצלו אליה בתהום הטיפול בנתינים זרים ובתהום האוכלוסין. בהתאם להוראת התקש"ר, יחידת סמך היא יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד, ומעמד יחידת הסמך משתנה לפי אופי היחידה.

8. בכל הנוגע למעמדה של הרשות הביומטרית, הרי שמדובר, כאמור בחוק המאגר הביומטרי, ברשות "במשרד הפנים", שהוקמה בנפרד מרשות האוכלוסין, ללא סמכויות ומאפיינים של "יחידת סמך". המשיבים ציינו בטיעוניהם, כי לאור גודלה הקטן של הרשות הביומטרית, הכוללת כ-25 עובדים בלבד, מדובר ביחידה פנימית "קטנה" במשרד הפנים, שלא הוקמה עם מערך שכולל אמרכלות, חשבות וייעוץ משפטי, ואשר נעזרה בשלבי הקמתה – ובכלל זה במכרז הראשון – בשירותי רשות האוכלוסין.

ועדות המכרזים

9. מינוי ועדות מכרזים נעשה בהתאם לתקנות הובת המכרזים, התשנ"ב-1993. תקנה 8(א) מורה, כי "מנהל כללי של משרד רשאי למנות למשרד מבין עובדי המשרד ועדת מכרזים אחת או יותר...". בנוסף, קובעת תקנה 8(ב) לתקנות, כי "השר או מנהל יחידת סמך ... רשאי למנות ועדת



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

מכרזים, אחת או יותר, ליחידת סמך שאינה כפופה למנהל הכללי...". הכלל הוא, אפוא, כי ישנה ועדת מכרזים אחת למשרד; וההריג לכלל נקבע בתקנה 8(ב), שלפיו השר רשאי למנות ועדת מכרזים נפרדת ליחידת סמך. תקנה 8(ג) לתקנות הנ"ל קובעת הריג נוסף, שלפיו השר, או המנהל הכללי, "רשאי למנות ליחידה ממשרדו ועדת מכרזים נפרדת, אם היקף פעילות היחידה או אופייה מצדיקים זאת".

10. המשיבים מציינים, כי בשים לב לכך שהרשות הביומטרית אינה יחידת סמך במשרד הפנים, הרי שבהתאם לתקנה 8(א) לתקנות חובת המכרזים, ועדת המכרזים של משרד הפנים שימשה (במכרז השני) ומשמשת עד היום כוועדת המכרזים של הרשות הביומטרית. הם טוענים, כי ועדה זו פועלת כשלושה של הרשות הביומטרית, ללא צורך בהסמכה נפרדת לכך; ומציינים כי לא מונתה ועדת מכרזים נפרדת לרשות הביומטרית, היות שלא חל ההריג לכלל שבתקנה 8(ב) לתקנות חובת המכרזים. בצד זאת מבהירים המשיבים, כי במשרד הפנים מתנהלות במקביל שתי ועדות מכרזים: האחת – ועדת המכרזים האמורה של המשרד, אשר נותנת שירותים לרשות הביומטרית; והשנייה – ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין כיהידת סמך עצמאית תחת שר הפנים. המשיבים מוסיפים ומציינים, בדיקה לתקנה 8(ג) לתקנות חובת המכרזים, כי מדובר בסמכות רשות; וכי משרד הפנים סבר, בשים לב להיקף פעילות הרשות הביומטרית, גודלה ומאפייני פעילותה, שאין הצדקה להקמת ועדת מכרזים נפרדת.

11. במהלך התקופה פורסמו שני המכרזים הנדונים בעניין המאגר הביומטרי, שבהם הוזמנו הצעות למערכת השוואה ביומטרית, לצורך זיהוי ואימות זיהוי, ולתכליות שונות נוספות.

המכרז הראשון, מכרז 118/2011, מהודש יולי 2011, פורסם על-ידי רשות האוכלוסין ונוהל

על-ידי ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין. בטיעונים המשלימים, כשנדרשו המשיבים להסביר



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

מדוע פורסם המכרז על-ידי רשות האוכלוסין ולא על-ידי הרשות הביומטרית אשר כבר הוקמה עד להודש יוני 2011, נטען כי מדובר היה "בתקופת מעבר" שבמהלכה הסתייעה הרשות הביומטרית בשירותיה של ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, זאת עד להשלמת הליכי התקינה וההקמה של הרשות כיחידה נפרדת מרשות האוכלוסין. בנוסף נטען, כי אמנם רשות האוכלוסין פרסמה את המכרז, אך מדובר במידע שנוצר, שנאסף ושמוחזק בידי הרשות הביומטרית בלבד, ואשר הוצא מתחולת חוק הופש המידע, בהתאם לסעיף 14(א)(14) להוק.

המכרז השני, משנת 2013, מס' 82/2013, פורסם על-ידי הרשות הביומטרית, באמצעות ועדת המכרזים של משרד הפנים. לטענת המשיבים, גם במכרז זה המידע המבוקש על-ידי העותרות – נוצר, נאסף ומוחזק על-ידי הרשות הביומטרית.

הליכי המכרזים והבקשות לקבלת מידע אוטומטיים

12. במכרז הראשון, הוגשו ארבע הצעות, מתוכן שתיים נמצאו כשירות – הצעתה של חברת Morpho - הברה זרה (להלן – מורפו), והצעתה של חברת דאון. ועדת המכרזים הכריזה בהודש ינואר 2012 על זכייתה של דאון במכרז הראשון. בעקבות עתירה שהוגשה לבית-משפט זה על-ידי חברת מורפו (עת"מ 42300-04-12), החליטה ועדת המכרזים, כי אין בידה להכריז על הצעת חברת דאון כהצעה הזוכה, וביטלה את המכרז הראשון. תובענה מינהלית שהגישה חברת דאון נגד רשות האוכלוסין, בגין אי-זכייתה במכרז הראשון, הסתיימה בפיצוי כספי במסגרת פשרה (ת"מ י-ם) 31712-03-13.

13. המכרז השני, משנת 2013, פורסם כאמור מטעם הרשות הביומטרית, באמצעות ועדת המכרזים של משרד הפנים. במכרז השני השתתפו ארבע מציעות, זהות לאלו שהשתתפו במכרז



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

הראשון. משיבה 5 הוכרזה כזוכה במכרז השני, ודבר זכייתה הודע לעותרת בדיון בבית-המשפט ביום 3.3.16.

14. עותרת 1 פנתה למשרד הפנים בשתי בקשות לקבלת מידע, לפי חוק חופש המידע, במועדים 16.1.14 ו-18.12.14, שבגדרן נתבקש עיון במסמכים שצוינו בעתירה. לטענת העותרות, מטרת העיון הייתה קבלת מידע אודות אופן ניהול המכרזים על-ידי ועדות המכרזים ותקינות הליכי המכרז; מידע בעניין התנאים המסחריים של העסקה, הכוללים, בין-השאר, את הסכום ששולם, מועדי התשלום, וכן התחייבויות הצדדים, לרבות התחייבות לסודיות והיקף הדיווח שבו חייב הספק; מידע תפעולי אודות האופן שבו הצדדים מוציאים לפועל את ההסכם; ומידע טכני אודות המערכת. עותרת 1 אף ביקשה לקבל את העותקים מההצעות הזוכות, אשר הועברו לעיון המתחרים, לפי סעיף 33 למכרז הראשון וסעיף 41 למכרז השני.

15. הממונה על חופש המידע במשרד הפנים דחתה את הבקשה לקבלת מידע, בתשובות בכתב ששלחה במועדים 3.2.15 ו-15.3.15, מן הטעם שהמידע המבוקש חוסה תחת ההחרגה של תהולת החוק, לפי סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע, וכן חל עליו היסיון מכה סעיף 23 לחוק המאגר הביומטרי, בעניין הנחיות ונהלים אודות אבטחת מידע. בין-השאר ציינה הממונה, כי "מדובר במידע המפרט אלמנטים פנימיים של המערכות הנוגעים בין היתר, לסוגיית אבטחת המידע, כמו כן רמת הפירוט במסמכים האמורים איננה מאפשרת השמטה של פרמטרים או חלקים ממנו, השחרה או השמטה של הפרטים לא תותיר במידע האמור כל המשמעות".

העתירה

16. נגד ההחלטה האמורה הוגשה העתירה. העותרות הדגישו בעתירתן את השיבות פרסום המידע, בפרט כאשר סוגיית הקמתו של המאגר הביומטרי מצויה במחלוקת ציבורית; וציינו, כי



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

המידע שהתבקש נועד לספק לציבור תמונה ברורה יותר באשר לאופן ניהול המידע הפרטי במאגר הביומטרי. על-רקע האינטרס הציבורי הקיים באבטחת המידע הביומטרי, טוענות העותרות, כי קיימת חשיבות רבה ליכולת של הציבור לפקח ולבקר את התנהלות המשיבים אל מול הגורמים המסחריים שיטפלו במידע הפרטי במערכת הביומטרית; ובכלל זה גם בעניין מהיר ניהול המערכת וההצעות השונות שהתקבלו. חשיבות המידע, לטענת העותרות, גם נובעת מהעובדה שבעת הגשת העתירה, המאגר הביומטרי היה מצוי בתקופת מבחן; ואולם, טענה זו כבר אינה רלבנטית, משנסתיימה תקופת המבחן ביום 28.2.17.

17. החשיבים העלו, לגוף העתירה, מספר טעמים המצדיקים את אי-חשיפת המידע; ובראש ובראשונה את הטענה בדבר אי-תחולת חוק חופש המידע על המידע המבוקש, לאור הוראת סעיף 14(א)(14) לחוק. עוד טענו, כי במסגרת תקופת המבחן נבחנו פרמטרים רבים הנוגעים למאגר הביומטרי, ואף פורסמו דו"חות לעיון הציבור, למעט חלקים הסויים. לגרסת המשיבים, המידע שנותר סוּי, נוגע, בין-השאר, למרכיבים השונים של המערכות, לסוגיית אבטחת המידע של המאגר, ולהגנה על תהליך ניהול הזהויות הלאומי. הם מדגישים, כי ההימנעות ממסירת המידע, נובעת מטעמי ביטחון, ובין-השאר על-מנת שלא להקל על גופים עוינים את הגישה למידע. משכך, מבהירים המשיבים, כי זכות העיון במסמכים, בהתאם לדיני המכרזים, עמדה רק לגופים שהשתתפו במכרז, ככל שנתבקשה, אך לא ניתן לחשוף את המידע לגופים אחרים שלא השתתפו במכרז.

18. חשיבה 5 טענה בכתב-התשובה, כי בכל הקשור אליה, העתירה מוקדמת, היות שהרשות הביומטרית טרם פנתה אליה בדבר האפשרות לחשיפת המידע, לפי סעיף 13 לחוק חופש המידע. בצד זאת יובהר, כי היא צורפה כמשיבה לעתירה, כמי שעלולה להיפגע ככל שהעתירה תתקבל. מכל



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

מקום, משיבה 5 הצטרפה לטענות המשיבים, ובכלל זה לטענת הסף בדבר תחולתו של סעיף 14(א)(14) לחוק, על המידע המבוקש.

19. כפי שכבר צוין, לאחר הגשת כתבי-התשובה, נתקבלה – לבקשת הצדדים – ההלטה דיונית, שלפיה בשלב ראשון תידון ותוכרע טענת המשיבות בדבר תחולתו של סעיף 14(א)(14) לחוק, על המידע המבוקש.

מכאן אפנה לטיעוני הצדדים בעניין המחלוקת הנדונה.

טיעוני הצדדים

טיעוני המשיבים

20. המשיבים טוענים, כאמור, כי המידע המבוקש בעתירה, בעניין הליכי שני המכרזים, הוחרג מתחולת חוק הופש המידע במסגרת סעיף 14(א)(14) לחוק, שכן מדובר במידע שנוצר, נאסף ומוחק, בידי הרשות הביומטרית.

לטענת המשיבים, הרשות הביומטרית, שהוקמה בהתאם לסעיף 11 לחוק המאגר הביומטרי, היא רשות במשרד הפנים הכפופה ישירות לשר הפנים; ומשכך מדובר ברשות שהיא חלק ממשרד הפנים על כל המשתמע מכך. לגרסתם, כחלק מההיערכות משרד הפנים ליישום חוק המאגר הביומטרי, טיפלו במהלך שנת 2010 בעלי תפקידים ברשות האוכלוסין בהליכים שונים בענייני הקמת הרשות הביומטרית והקמת המאגר; ובחודש נובמבר 2011 הועברה האחריות הכוללת לניהול המאגר הביומטרי לידי משרד הפנים. המשיבים מציינים, כי בתקופה שבה פעלה הרשות הביומטרית (שאינן לה ועדת מכרזים משל עצמה) תחת אחריות רשות האוכלוסין, היא עשתה זאת באמצעות ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, כשזו שימשה, על-פי הנטען, כוועדת המכרזים של הרשות



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

הביומטריה; וכי ממועד העברת האחריות הכוללת למשרד הפנים, שימשה ומשמשת ועדת המכרזים של משרד הפנים כוועדת המכרזים של הרשות הביומטרית, בהתאם לתקנה 8(א) לתקנות חובת המכרזים. על-כן טוענים המשיבים, כי שני המכרזים נוהלו על-ידי ועדות המכרזים ב"כובען" כוועדות המכרזים של הרשות הביומטרית; הן ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין – במכרז הראשון, והן ועדת המכרזים של משרד הפנים – במכרז השני.

21. המשיבים מוסיפים וטוענים, כי הרציונל שעמד בבסיס החרגת הרשות הביומטרית, וכן מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיה, מהוראת חוק חופש המידע, במסגרת סעיף 14(א)(14) לחוק, עיקרו נסב על טעמי ביטחון ואבטחת מידע; זאת לאור העובדה שהמידע המצוי במאגר הוא מידע רגיש, ויש למנוע, אפוא, מגורמים עוינים להשיג מידע מן המאגר ולא לאפשר להם לקבל מידע על צורת הפעולה של המערכת. כן מדגישים הם, כי התכלית החקיקתית שבהחרגת תחולת חוק חופש המידע על המידע המבוקש, כפי שאף הובהרה בדברי ההסבר להצעת החוק, נעוצה ברגישות המידע המצוי במאגר, והצורך למנוע העברת מידע זה שלא לפי הוראות חוק המאגר הביומטרי, וכן למנוע ממי שחפץ בכך לקבל מידע אודות מערכות המאגר – מידע אשר יקל עליו בניסיון לפגוע בתהליכי ניהול הזהויות במדינה או בניסיונות לפגוע במערכות המאגר.

22. עוד מציינים המשיבים, כי מערכות הרשות הביומטרית סווגו על-ידי גופי הביטחון ברמת סיווג "סודי ביותר", וכי המערכות מאובטחות ברמה גבוהה ביותר בהתאם להנחיות רא"מ (הרשות הממלכתית לאבטחת מידע במשרד ראש הממשלה – החטיבה לסיכול איזמי הסייבר). בנוסף טוענים המשיבים, כי המידע המבוקש בעתירה הנו מידע הנוגע לאלמנטים הפנימיים של המערכות, הקשורים בין-היתר לסוגיית אבטחת המידע של המאגר; וכי החרגתו מתחולת חוק חופש המידע, לפי סעיף 14(א)(14) לחוק, נובעת כאמור מטעמי ביטחון, על-מנת שלא להקל על גופים עוינים,



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

המבקשים לפגוע במדינת ישראל ובאזרחיה, להבל במערכות הרשות הביומטרית, ולעקוף את המנגנונים אשר הוקמו לצורך מתן חוסן למערך ניהול הזהויות הלאומי.

23. באשר לטענת העותרות, כי אין מדובר במידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידי הרשות הביומטרית, אלא בידי ועדות המכרזים של משרד הפנים ושל רשות האוכלוסין, מציינים המשיבים, כי הרשות הביומטרית היא חלק ממשרד הפנים (כפי שהייתה תחת רשות האוכלוסין, אשר גם היא חלק ממשרד הפנים), ופעילות ועדות המכרזים, הייתה, אפוא, חלק מפעילותה של הרשות הביומטרית; זאת לנוכח העובדה שאין לרשות הביומטרית, שהנה כאמור חלק ממשרד הפנים, ועדת מכרזים משל עצמה, בפרט כאשר מדובר ביחידה קטנה, ומשרד הפנים בהר להשתמש בוועדת מכרזים אחת ליחידותיו השונות.

בהקשר זה מוסיפים המשיבים ומציינים, כי בסעיף 4.3.1 להוראות תכ"ם (תקנון כספים ומשק) מס' 7.2.2, הכוללות הנחיות אופרטיביות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, נקבע כי סמכות ועדת מכרזים היא, בין-השאר, לקבל "החלטה בדבר אישור התקשרויות המשרד או יחידה במשרד..."; וכי מכיוון שהרשות הביומטרית היא יחידה מיחידות משרד הפנים, הרי שבסמכות ועדת המכרזים לקבל החלטה בדבר התקשרויותיה.

משכך, לשיטת המשיבים, המידע המבוקש הוא מידע שנוצר, נאסף ומוחזק בידי הרשות הביומטרית, ומוחרג מתחולת חוק חופש המידע; ובפרט כאשר מדובר במידע בנושאי חסוי הנוגע לאופן פעולת המערכת הביומטרית ואבטחת המידע במערך ניהול הזהויות של מדינת ישראל – מידע שאותו ביקש המחוקק להחריג מתחולת החוק, ושהוא בלבת תפקידה של הרשות הביומטרית.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

24. בכל הנוגע למכרז הראשון מהודש יולי 2011, טוענים המשיבים כי המכרז נוהל על-ידי ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין "בתקופת מעבר" שבמסגרתה הסתייעה הרשות הביומטרית, כשירותי עזר, בשירותיה של ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, לרבות שירותים משפטיים הנוגעים לעניין, זאת עד להשלמת הליכי התקינה וההקמה של הרשות כיהידה נפרדת מרשות האוכלוסין. עוד נטען, כי בהתייעצות עם משרד המשפטים, הוחלט כי ככל שמדובר בתקופת מעבר מוגבלת, ניתן לאשר קבלת סיוע משפטי מרשות האוכלוסין, זאת מתוך התחשבות בצורך לקדם את הפרויקט, ועל-רקע הידע שנצבר בלשכה המשפטית של רשות האוכלוסין באותה העת. בנוסף צוין, כי אמנם רשות האוכלוסין הוציאה את המכרז, אך השאלות והתשובות המקצועיות, ובכלל זה התכתובות והמידע שנתקבל מהספקים, הופנו לאנשי המקצוע ברשות הביומטרית (כעולה, בין-השאר, מפרוטוקול ועדת המכרזים מיום 21.11.11). על-כן, לשיטת המשיבים, את "המעטפת המכרזית" ניהלה אמנם רשות האוכלוסין, אך את כלל התוכן והמידע המקצועי יצרה, אספה, ניהלה ושמרה הרשות הביומטרית. עוד הודגש, כי החומר הנוגע למכרז הראשון – הכולל את מענה הספקים, ההתכתבויות עמם והחומר המקצועי הטכנולוגי – שמור כיום במבנה שבו שוכנת הרשות הביומטרית; וכי גם חומר נוסף – פרוטוקולים ומסמכי המכרז – שמור בוועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, "בכובעה" כוועדת המכרזים של הרשות הביומטרית, בהיותה "הזרוע הארוכה" של הרשות הביומטרית. כן נטען, כי רק הפרוטוקולים מצויים בידי ועדת המכרזים, אך השאלות והתשובות, החומר הטכני והמקצועי, ההתכתבויות וכיוצ"ב – מצויים בידי הרשות הביומטרית בלבד. על-כן טוענים המשיבים, כי המידע המבוקש בכל הנוגע למכרז הראשון, הוא מידע שנאסף ונשמר ברשות הביומטרית, אשר הוצא מתחולת חוק חופש המידע, בהתאם לסעיף 14(א)(14) לחוק.

25. באשר למכרז השני, משנת 2013, טוענים המשיבים, כי מכרז זה נוהל כולו על-ידי הרשות ומטעמה, זאת באמצעות ועדת המכרזים של משרד הפנים, שכן לרשות הביומטרית אין ועדת



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

מכרזים משל עצמה; וכי כל המסמכים הרלבנטיים הנוגעים למכרז השני שמורים במחשב של הרשות הביומטרית.

26. לכך מוסיפים המשיבים, לשיטתם למעלה מן הנדרש, כי ככל שייקבע שוועדות המכרזים לא פעלו כחלק מהרשות הביומטרית ואין לראות בהן רשויות המוחרגות מתחולת חוק הופש המידע, הרי שהמידע המבוקש מוחרג מתחולת חוק הופש המידע, גם אם הגיע לרשויות אחרות שאינן מוחרגות מתחולת חוק הופש המידע, זאת לאור תכלית חקיקת סעיף 14 לחוק האמור, וכעולה מדברי ההסבר להצעת החוק – "הסייג לתחולת החוק חל לא רק על אותם גופים אלא גם על מידע שיצר או אסף גוף הפטור מתחולת החוק, אפילו אם הוא נמצא בידי רשות ציבורית אשר החוק חל עליה".

27. בהתייחס לטענה, שלפיה בשני המכרזים נכללו סעיפים שהחילו על הפרוטוקולים של ועדות המכרזים ועל הצעת החברה הזוכה את חוק הופש המידע (סעיף 33.1 למכרז הראשון וסעיף 41.1 למכרז השני), טוענים המשיבים, כי אין בהוראות המכרז כדי לשנות את ההוראה החוקית שבסעיף 14(א)(14) לחוק הופש המידע, המצויה במדרג נורמטיבי גבוה יותר, והמתריגה מתחולת חוק הופש המידע את המידע המבוקש; וכי מכל מקום זכות העיון שנקבעה במכרז בזיקה הוענקה למשתתפים במכרז בלבד.

28. משיבה 5 הצטרפה לטענות המשיבים בדבר תחולת סעיף 14(א) לחוק הופש המידע, על המידע המבוקש. אף היא טענה, כי ועדות המכרזים הן אמנם יחידות בתוך משרד הפנים, אך כל פעילותן במכרזים הנדונים נעשו עבור הרשות הביומטרית, והחומר שנאסף, הוא הומר של הרשות בלבד, המהווה כאמור חלק ממשרד הפנים. לשיטתה, תכלית החקיקה שביסוד סעיף 14(א)(14) לחוק הופש המידע, מחייבת פרשנות, שלפיה הומר הקשור קשר הדוק ובלעדי לפעילותה של



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

הרשות הביומטרית, מוהרג מתחולת חוק חופש המידע, גם אם משרד הפנים מחזיק בחומר; בפרט כאשר הרשות הביומטרית הוקמה, על-פי חוק המאגר הביומטרי, "במשרד הפנים", ואין מדובר במקרה שבו החומר מוחזק על-ידי שני משרדי ממשלה שונים. עוד מדגישה משיבה 5, כי המבחן אינו "פיזי" – כלומר, היכן מצוי החומר בתוך מבני משרד הפנים; אלא "מהותי" – דהיינו, האם המסמכים, אף אם הם נמצאים במבני משרד הפנים, מוחזקים שם עבור הרשות הביומטרית בלבד. באשר לסעיפי המכרז שציינו כי חוק חופש המידע יחול עליו, מדגישה משיבה 5, את שציינו המשיבים, כי בסעיפים האמורים צוין במפורש שהזכות לעיין בהצעה הזוכה נתונה למשתתפים במכרז בהתאם לחוק חופש המידע; וכי לא נאמר בסעיפים האמורים כי חוק חופש המידע יחול על המכרז.

טיעוני העותרות

29. העותרות גורסות, כי אין בסיס, עובדתי ומשפטי, לטענות המשיבות, שלפיהן ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין או ועדת המכרזים של משרד הפנים, שימשו כוועדת מכרזים של הרשות הביומטרית. לטענת העותרות, בהיבט העובדתי עולה, כי ועדות המכרזים פעלו בנפרד לחלוטין מהרשות הביומטרית. בהקשר זה טוענות העותרות, כי ועדות המכרזים לא ציינו בתקופת המכרזים שהן פועלות "בכובע" של הרשות הביומטרית; וכי ניכר שהוועדות עצמן סברו שהן אינן חלק מהרשות הביומטרית, כאשר הזדהו, במסמכים שהוציאו תחת ידיהן, כוועדות מכרזים רשות האוכלוסין או משרד הפנים, ולא כוועדות מכרזים של הרשות הביומטרית. לכך מוסיפות העותרות, כי רשות האוכלוסין, כמו-גם משרד הפנים, לא ראו בזמן אמת את פעילות ועדות המכרזים שלהם כחלק מפעילות הרשות הביומטרית; וכראיה לכך הפנו להליכים המשפטיים שהוגשו על-ידי חברות מורפו ודאון נגד רשות האוכלוסין, כאשר רשות האוכלוסין לא ביקשה לצרף להליכים את הרשות הביומטרית, וסיפקה הסברים להתנהלות המכרז. עוד טוענות העותרות, כי המשיבות לא המציאו כל מסמך שלפיו גורם מוסמך אישר או תמך בעמדה שלפיה ועדות המכרזים פעלו כחלק מהרשות



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

הביומטרית. בנוסף טוענות העותרות, כי לוועדות המכרזים של רשות האוכלוסין ושל משרד הפנים לא הייתה הסמכה כדין לשמש כוועדות מכרזים של הרשות הביומטרית. לכך הן מוסיפות, כי גם המכרזים עצמם מפרטים שוועדות המכרזים הן ועדות של רשות האוכלוסין או משרד הפנים, שכן סעיף 3.2 למכרז הראשון קבע שוועדת המכרזים של רשות האוכלוסין היא ועדת המכרזים של המכרז, וסעיף 94 לנספח A למכרז השני קבע כי ועדת המכרזים של משרד הפנים היא ועדת המכרזים של המכרז. עוד מציינות העותרות, כי כל חברי ועדות המכרזים היו עובדי רשות האוכלוסין או משרד הפנים, ואיש מהם לא מילא תפקיד ברשות הביומטרית; בפרט כאשר סעיף 11(ג) להוק המאגר הביומטרי אסר על מילוי תפקידים ברשות הביומטרית ובמשרד הפנים במקביל. בנוסף מציינות העותרות, כי המשיבים לא הציגו את כתבי המינוי של חברי ועדת המכרזים, למרות שנתבקשו לעשות זאת במסגרת בקשה לפרטים נוספים; ולטענתן – ככל שהיו נחשפים כתבי-המינוי, היה מתגלה שחברי ועדות המכרזים מונו לוועדות המכרזים של רשות האוכלוסין ושל משרד הפנים בלבד, ומעולם לא מונו להיות חלק מוועדת מכרזים של הרשות הביומטרית. כמו-כן מציינות העותרות, כי בשני המכרזים נכללו סעיפים בדבר החלת הוק הופש המידע על המכרז (סעיף 33.1 למכרז הראשון וסעיף 41.1 למכרז השני); וכי הכללת הסעיפים מלמדת על כך שבזמן עריכת המכרזים עצמם, לא סבר משרד הפנים שוועדות המכרזים תפעלנה ב"כובע" של ועדות מכרזים של הרשות הביומטרית, ושהמידע שיתקבל במסגרתן יוהרג מתחולת הוק הופש המידע. על-כן טוענות העותרות, כי בהיבט העובדתי עולה שוועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, כמו-גם ועדת המכרזים של משרד הפנים, פעלו כחלק מרשות האוכלוסין או משרד הפנים, ולא כחלק מהרשות הביומטרית, למרות שעסקו בענייניה של הרשות הביומטרית ובמערכות המיועדות לה.

30. לטענת העותרות, גם בהיבט המשפטי אין לקבל את טענת המשיבים בעניין תחולת סעיף 14(א)(14) על המידע המבוקש. בהקשר זה מציינות העותרות, כי סעיף 14(א) להוק אינו מוציא



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

מתחולתו של החוק עניינים הנוגעים באופן כללי לעבודת אחד הגופים החוסים בצלו, אלא רק מידע שנוצר, נאסף או מוחזק, באופן בלעדי בידיהם, על-ידי אחד הגופים שנמנו בסעיף; וכי המידע המבוקש אינו בגדר מידע שנוצר, נאסף או מוחזק על-ידי הרשות הביומטרית בלבד. עוד טוענות העותרות, כי הפרשנות שהציעו המשיבים אף אינה מתיישבת עם דברי ההסבר להצעת חוק המאגר הביומטרי, שהחריגה את הרשות הביומטרית מגדר חוק חופש המידע בהוספת סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע, ואשר בגדרם צוין, כי מטרת ההחרגה נעשתה בזיקה לרגישות המידע המצוי במאגר, והצורך למנוע העברת המידע המצוי בו שלא בהתאם להוראות החוק. בנוסף טענו העותרות, כי את סעיף 14(א) לחוק, שמהווה הריג לחופש המידע ללא תלות בתוכן המידע המבוקש ובמידת הפגיעה שהוא עלול לגרום לאינטרס הציבורי, יש לפרש בצמצום ובזהירות; ואין הצדקה לפרש הקיקה שנועדה בעיקרה להגן על המידע שבמאגרים, כחלה גם על פרטים אודות התנאים המסחריים של ההתקשרות במכרז, סכומים ששולמו, וכדומה – נושאים שאינם קשורים למידע הביומטרי ולאבטחת המידע. בצד זאת הוסיפו וטענו העותרות, כי עותרת 1 היא גוף מקצועי, וגילוי המידע הנוגע לאבטחת המידע של המאגר ישפר את ההגנה על המידע הפרטי של הציבור, שכן הוא יאפשר מעורבות ציבורית באיתור "הולשות אבטחה". העותרות מוסיפות וטוענות, כי האכסניה הנכונה לדיון בטענות שהעלו המשיבות, היא בגדרו של סעיף 9 לחוק חופש המידע, המתייחס ל"מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו"; ולא בגדרו של הסייג לתחולת החוק שבסעיף 14(א) לחוק; ובפרט כאשר על-פי הנטען משרד הפנים לא התנהל כאילו מדובר במידע סודי, כאשר חשף את חלקו בעבר ברבים.

31. העותרות מוסיפות וטוענות, כי במסגרת המכרזים צוין שכל התקשרות תעשה לכתובת המייל של משרד הפנים, ומן הסתם כל המידע המבוקש מצוי גם במשרד הפנים, אלא אם מאן-דהוא מהק את המסמכים ממהשב משרד הפנים. העותרות אישרו אמנם, כי אין חובה להקים ועדת מכרזים לרשות הביומטרית; ואולם לגרסתן, לאי-הקמתה של ועדת מכרזים לרשות יש נפקות, בכך שעל



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

החומר המצוי בידי ועדות המכרזים לא חל החיסיון המוחלט לפי סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע. כן הדגישו העותרות, כי המשיבות לא הוכיחו דבר על מיקום אחזקתו של החומר המבוקש כיום, ועל כך שאין עותקים ממנו בוועדות המכרזים של משרד הפנים או של רשות האוכלוסין; זאת בהיעדר התייחסות לכך בכתב-התשובה או בתצהיר. במענה לטענה זו, ביקשה ב"כ המשיבים לאפשר לה להגיש תצהיר משלים להוכחת הנטען על-ידה בעניין זה, ככל שהדברים לא צוינו בכתב-התשובה; ואולם ב"כ העותרים התנגד לכך, מן הטעם שהלף זמן רב מעת הגשת כתב-התשובה, ואין הצדקה לאפשר תיקון כתב-תשובה באמצעות תצהיר לאחר סיום הטיעונים המשלימים.

בכל הנוגע לנושאים שהתבררו בדיון המשלים, בדבר מועד הקמת הרשות הביומטרית, ציינו העותרות בטיעונים המשלימים, כי לא צורפה החלטה על הקמת הרשות הביומטרית, אשר לפי סעיף 11 לחוק אמור להקימה שר הפנים; ואולם, בסופו של יום הבהירו, כי אינן חולקות על כך שהרשות הביומטרית הוקמה עוד לפני המכרז הראשון. הן הדגישו, כי אינן מבקשות לקבל חומר המצוי בידי הרשות הביומטרית, נוכח העובדה שהרשות היא אחד הגופים שהוחרגו בסעיף 14(א) לתחולת חוק חופש המידע; כי העתירה מופנית לקבלת מידע המצוי בידי משיבים 1 ו-2 (משרד הפנים ורשות האוכלוסין) ולא בידי משיבה 3 (הרשות הביומטרית); וכי עיקר טענתן נסמכת על-כך שוועדות המכרזים, המהזיקות בחומר המבוקש, הן לא ועדות המכרזים של הרשות הביומטרית, ושמטעם זה סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע לא חל על המידע המבוקש.

111

חוק חופש המידע והחריג לתחולתו שבסעיף 14(א) לחוק

32. חוק חופש המידע מעגן את זכותם של אזרחי המדינה ותושביה לקבל מידע מרשויות הציבור, בקבעו בסעיף 1 כי "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה". בבסיסה של הזכות לקבלת מידע מספר רציונאליים. הזכות למידע



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

נתפסת כחיונית לצורך מימוש זכות היסוד החוקתית להופש הביטוי והבעת הדעה. היא מהווה תנאי להגשמתה של זכות הציבור לדעת, וליכולתו של הציבור לבטא את דעותיו ועמדותיו בגדרו של השיח הציבורי, ועל-כן הנה חיונית לקיומו ולתפקודו התקין של המשטר הדמוקרטי. כן משמשת הזכות להופש המידע, אמצעי חיוני בידי הציבור להפעלת פיקוח וביקורת ראויים ויעילים על הרשויות לשם הבטחת תפקודן התקין. בנוסף, משקפת זכות זו את הרציונאל הרואה ברשות הציבורית כנאמן הציבור, אשר המידע הנאסף על-ידה הנו לטובת כל אחד מיהידיו (עע"ם 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן ואח' (6.9.06) בפסקאות 11 ו-12 לפסק-דינה של כב' השופטת ארבל); וכן ראו: עע"ם 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נגד מדינת ישראל – משרד מבקר המדינה, פ"ד נה(1) 470, 465 (2003); עע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נגד הוצאת עיתון "הארץ" (19.1.06) בפסקאות 8 ו-9 לפסק-דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות); ועע"ם 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נגד חברת החדשות הישראלית בע"מ (1.2.06) בפסק-דינו של כב' השופט (כתארו אז) ריבלין).

33. עם זאת, הזכות לקבלת מידע איננה מוחלטת, והוק הופש המידע כולל מתווה של איזונים, שנועדו, מחד-גיסא – להבטיח את הזכות לקבלת מידע; ומאידך גיסא להגן במקרים המתאימים על זכויות ואינטרסים מנוגדים. על-רקע זה נקבעו בהוק סייגים לזכות לקבלת מידע מן הרשות, כנגזרת מההכרה של יחסיות הזכות, אשר באים לידי ביטוי "במסגרת" שבסעיפים 8 ו-9 להוק. סעיף 8 מתייחס לבקשות לקבלת מידע שהרשות הציבורית רשאית לדחות; וסעיף 9 עניינו מידע שאין למוסרו או אין חובה למוסרו. בהמשך מתווה ההוק "מסגרת" נוספות בסעיפים 10, 11 ו-17 להוק, בדבר השיקולים הנדרשים ואפשרות למסירת מידע חלקי, או בתנאים (עת"מ (י-ם) 1591-01-17 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה (10.1.19) בפסקאות 23-24).



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

34. כאמור, בענייננו מתמקד הדיון בהוראת סעיף 14(א) לחוק, המסייגת את תחולת החוק לגבי גופים מסוימים. סעיף 14(א) לחוק – שכותרתו "סייגים לתחולת החוק" מורה – כי "הוראות חוק זה לא יחולו על הגופים שלהלן ועל מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידיהם - ...". יש להבחין בין סעיף 9 לחוק לבין סעיף 14 לחוק, שכן הסעיף האחרון קובע, כאמור, כי הגופים המנויים בו יוחרגו באופן מוחלט מחוק חופש המידע, והמידע שנוצר, נאסף או מוחזק על-ידי הגופים המנויים בו "לא נכנס כלל למכונה", והוצא מגדר תחולת החוק, שעה ש"המסננות האחרות" בדמות סעיפים 8 ו-9 מתייחסות למידע "שמזוהם לתוך הצינור" (עע"מ 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ' מנגל (15.11.12), בפסקה 1 לפסק-דינו של כב' השופט עמית).

35. על תכליתו של סעיף 14(א) לחוק חופש המידע ניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החוק, עת כללה ההצעה שבעה גופי ביטחון וחקירה שהסייג יהול בעניינם: "...אין להתעלם מכך שבפני מדינת ישראל עדיין ניצבות סכנות ביטחוניות של ממש מצד גורמים עוינים, אשר עלולים לנסות לעשות שימוש בחוק המוצע לצרכים העלולים לפגוע במדינה"; וכי "הניסיון במדינות אחרות מלמד, שגורמים העוסקים בפשיעה עשו ניסיונות להשיג מידע בתחומים הנוגעים לאכיפת החוק, בכדי לקדם את מטרותיהם הבלתי חוקיות". בנוסף צוין, כי "מאחר והגופים האמורים מייצגים מידע המועבר לעיון של רשויות אחרות, יש צורך לקבוע גם, כי הסייג לתחולת החוק חל גם על המידע שייצר או אסף גוף הפטור מתחולת החוק, אפילו אם הוא נמצא בידי רשות ציבורית אשר החוק חל עליה" (הצעות חוק 2523, ט"ז באדר התשנ"ו, 7.3.1996, בעמ' 616). רשימת הגופים המקורית שבחוק תוקנה מעת לעת.

בתיקון האחרון, משנת 2009, במסגרת סעיף 39 לחוק המאגר הביומטרי, נתווסף סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע, המכליל בין הגופים האמורים את "הרשות שהגדרתה בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009...".



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר, כי "מוצע לתקן את חוק חופש המידע... כך שהוראות החוק האמור לא יחולו על הרשות שתוקם על-פי החוק המוצע, זאת לאור רגישות המידע המצוי במאגר והצורך למנוע העברת מידע המצוי בו שלא בהתאם להוראות החוק המוצע" (ה"ח הממשלה – 408, כ"ח בתשרי התשס"ט, 27.10.2008, עמ' 23 בדברי ההסבר לסעיף 38).

36. כבר נפסק, כי יש להיזהר מפרשנות מרחיבה להריגים לתחולתו של חוק חופש המידע, וכי כלל זה הל גם בשאלת תחולתו של סעיף 14 לחוק (עע"מ 1786/12 אברהים ג'ולאני נ' מדינת ישראל – המשרד לביטחון פנים (21.11.13) בפסקה 45 לפסק-דינה של כב' השופטת ברק ארז). כך למשל, בעע"מ 1786/12 בעניין ג'ולאני (לעיל) נפסק, בדעת רוב, כי ההחלטה שבסעיף 14(א)(9) לחוק, בהתייחס ל"מערכי המודיעין והחקירות של משטרת ישראל...", לא הלה על עיבוד של חומרי חקירה שנעשה על-ידי הפרקליטות, במסגרת עריכת "תמצית מעוקרת" של עובדות תיק חקירה" שנסגר (בפסקה 45 לפסק-הדין). בעניין אחר, כאשר נתבקש מידע אודות דיון שהתקיים על-ידי ראש הממשלה ושר הביטחון אודות בנייה שביקש הוואקף לבצע בהר הבית, ונטען על-ידי המדינה להחלת סעיף 14 לחוק חופש המידע, בהיות המידע בידי המזכירות הצבאית במשרד ראש הממשלה, נפסק, כי "סעיף 14 אינו מוציא מתחולתו של החוק עניינים הנוגעים באופן כללי לעבודת אחד הגופים החוסים בצלו, אלא רק מידע שנוצר, נאסף או מוחזק באופן בלעדי על-ידי אחד הגופים הללו"; וכי "כאשר מידע נוצר בידי גוף שאינו חסוי ומוחזק בידי שתי רשויות שלטוניות – האחת חסויה והשנייה אינה חסויה – לא ייהנה המידע מחיסוי אוטומטי..." (ה"פ (י-ם) 282/00 יהודה עציון נ' סגן המנהל הכללי למשרד לביטחון פנים (פ"מ, התש"ס-2000, חלק ראשון, עמ' 1; ההדגשה במקור).

37. הפסיקה גם נדרשה לשאלת "מיקומו" של המידע, לצורך החלת הוראת סעיף 14 לחוק חופש המידע, בין-השאר כאשר נטען שחומר מוחזק הן על-ידי גורם הנמנה בסעיף 14 לחוק, והן



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

על-ידי גורם אחר שאינו נמנה בסעיף. בפסק-הדין בעע"מ 4349/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד ראש הממשלה (3.11.15) נדונה השאלה, האם משרד ראש הממשלה מחויב להשוף נתונים אודות היקף ההיתרים לביצוע האזנות סתר מטעמים של ביטחון המדינה הניתנים על-ידי ראש הממשלה, זאת על-רקע הוראת סעיף 14(א)(2) לחוק שלפיו החוק לא יהול על מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידי השב"כ. במישור העובדתי, לא הייתה מחלוקת על-כך שהמידע המבוקש מוחזק אך ורק בידי השב"כ; עם זאת נטען על-ידי המערערות, כי המידע המבוקש "נוצר" על-ידי ראש הממשלה, שכן על אף שמקורו של המידע העומד ביסוד ההיתרים להאזנות הסתר הביטחוניות הוא בשב"כ, הרי שההיתרים עצמם ניתנים על-ידי ראש הממשלה, והמידע המבוקש נוגע להיקף ההיתרים שניתנו ולא למידע העומד בבסיסם. בית-המשפט פסק, כי "ככלל, מיקומו של המידע לצורך תחולת חוק חופש המידע ייקבע בהתאם להיכן שבו מצוי המידע בפועל – ובענייננו, המידע המבוקש אינו נמצא ברשות ראש הממשלה אלא ברשות שירות הביטחון הכללי בלבד". בית-המשפט הוסיף, כי במקרים חריגים כמו המקרה שנדון לפניו, כאשר המידע נוצר ברשות אחרת מזו שבה הוא מוחזק, בשעה שלרשות שיצרה את המידע סמכויות ייחודיות בעניין שאינן ניתנות לאצילה – "יש להוסיף ולבחון אם מהותו של המידע תואם לאופיו ולתכליתו של הגוף שבו הוא מצוי", ולכך השיב בחיוב – זאת לנוכח העובדה שהשב"כ הוא הגוף שיזם את ההליך וגם מי שמבצע את הפעולות שהותרו מכוחו. משכך, ומשלא מצא בית-המשפט ממש בטענת המערערים, שלפיה המידע הועבר לשב"כ רק כדי "לחמוק" מגדר חובת הגילוי שבחוק, נפסק כי בהיות המידע מצוי בידי השב"כ בלבד – הרי שחל עליו סעיף 14(א)(2) לחוק חופש המידע.

המידע המבוקש בעניין המכרז השני

38. כפי שכבר צוין, העותרות אינן חולקות על כך, כי הוראות חוק חופש המידע אינן חלות על הרשות הביזמטרית; והמחלוקת מתמקדת, כאמור, בשאלה, האם המידע שמבקשות העותרות לקבל ממשרד הפנים ומרשות האוכלוסין, בעניין מסמכי המכרז הראשון והמכרז השני, מוחרג מהחוק



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

מכוח סעיף 14(א)(14), בהיותו מידע שנוצר, שנאסף, או שמוחזק בידי הרשות הביומטרית. בענייננו, המכרז הראשון נוהל על-ידי ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, והמכרז השני – על-ידי ועדת המכרזים של משרד הפנים; זאת כאשר את המכרז הראשון פרסמה רשות האוכלוסין, ואת המכרז השני – הרשות הביומטרית. אפנה תחילה לדיון במכרז השני, ובהמשך אתיחס למכרז הראשון.

39. המכרז השני, מכרז מס' 82/2013, פורסם בשנת 2013, כשנתיים לאחר הקמת הרשות הביומטרית. כאמור במסמכי המכרז, המכרז הוצא על-ידי הרשות הביומטרית שבמשרד הפנים, והוא נוהל על-ידי ועדת המכרזים של משרד הפנים.

כפי שצוין לעיל, הרשות הביומטרית הוקמה על-ידי שר הפנים בהתאם לסעיף 11 להוק המאגר הביומטרי כרשות "במשרד הפנים", זאת בנפרד מרשות האוכלוסין, ללא סמכויות ומאפיינים של "יחידת סמך". מדובר ברשות במשרד הפנים הכפופה ישירות לשר הפנים, אשר מהווה חלק ממשרד הפנים. מינוי ועדות מכרזים נעשה בהתאם לתקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ב-1993, וכפי שכבר צוין בסקירת הרקע המשפטי לעיל, תקנה 8(א) מורה כי מנכ"ל של משרד "רשאי למנות למשרד... ועדת מכרזים אחת או יותר"; תקנה 8(ב) קובעת כי השר או מנהל יחידת סמך רשאי למנות ועדת מכרזים אחת או יותר ליחידת סמך, שאינה כפופה למנכ"ל המשרד; ותקנה 8(ג) מאפשרת הריג נוסף שלפיו השר, או המנכ"ל, רשאי למנות ליחידה ממשרדו ועדת מכרזים נפרדת, אם היקף פעילות היחידה או אופייה מצדיקים זאת. לכך יש להוסיף, כי בסעיף 4.3.1 להוראות תקנון כספים ומשק 7.2.2 (תכ"ס, המוזכרות בתקנות חובת המכרזים) נקבע כי ועדת מכרזים מוסמכת לקבל החלטה בדבר "אישור התקשרויות המשרד או יחידה במשרד...".

40. הואיל והרשות הביומטרית היא יחידה פנימית קטנה במשרד הפנים, שאיננה יחידת סמך, ואשר כוללת כאמור 25 עובדים בלבד, לא מונתה לה ועדת מכרזים נפרדת בהתאם לסעיף 8(ג)



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

לתקנות הובת המכרזים; והרשות הביומטרית הייתה רשאית, אפוא, להסתייע בוועדת המכרזים של משרד הפנים במכרז השני, בהתאם לתקנה 8(א) לתקנות הנ"ל ובהלימה להוראות התכ"ס. בנסיבות האמורות, ועדת המכרזים של המשרד פעלה במכרז השני בשליחותה של הרשות הביומטרית, ובשליחותה בלבד, והייתה, אפוא, "זרועה הארוכה". על-כן, נוהל המכרז השני כולו על-ידי הרשות הביומטרית ומטעמה, זאת באמצעות ועדת המכרזים של משרד הפנים. בנסיבות אלו, כל מסמכי המכרז, ובכלל זה – ההצעות, חוות-הדעת, ההתכתבויות עם המציעים והפרוטוקולים, עברו תחת ידה של ועדת המכרזים "בכובעה" כוועדת המכרזים של הרשות הביומטרית; ופעילותה הייתה, כאמור, חלק מפעילותה של הרשות הביומטרית. יודגש, כי המבחן בדבר תחול סעיף 14(א)(14) לחוק הופש המידע אינו "פיזי" ולא מתייחס, אפוא, לשאלה היכן מצוי המידע המבוקש; אלא מבחן "מהותי" – בזיקה לשאלה, האם המסמכים נוצרו, נאספו או הוחזקו בידי הרשות הביומטרית בלבד, והתשובה לכך, כאמור, חיובית. על-כן, אין יסוד לטענת העותרות, כי לוועדת המכרזים של משרד הפנים לא הייתה סמכות לשמש כוועדת המכרזים של הרשות הביומטרית; ואין בסיס אף לטענה הנוספת, שלפיה על הוועדה היה להציג "אישור מגורם מוסמך" שלפיו היא פועלת כחלק מהרשות הביומטרית. לכך יש להוסיף, כי אין כל נפקות לעובדה שהחברי ועדת המכרזים לא היו עובדי הרשות הביומטרית; שכן – כפי שצוין – ועדת המכרזים אמנם לא הייתה חלק מהרשות הביומטרית, וממילא עובדיה לא היו עובדי הרשות, אך יש לראותה כמי שפעלה רק מטעם הרשות הביומטרית, ועבור רשות זו בלבד; בפרט כאשר עסקה במכרז הנדון בענייניה של הרשות הביומטרית בלבד ובמערכות המיועדות לה. גם הטענה בעניין הוראת המכרז, שלפיה כל התקשרות תעשה לכתובת המייל של ועדת המכרזים, אינה יכולה להועיל לעותרות בטענתן כי הייתה הפרדה בין הרשות הביומטרית לבין ועדת המכרזים. משבחרה הרשות הביומטרית לפעול באמצעות ועדת המכרזים, הרי שהיה מקום למסור כמען התקשרות את מענה של אותה ועדה. לנוכח האמור, גם טענת העותרות, שלפיה ועדת המכרזים עצמה סברה, בזמן אמת, שהיא אינה חלק מהרשות הביומטרית, אינה יכולה לסייע לטיעונו העותרות בדבר אי-תחולת סעיף 14(א)(14) לחוק הופש המידע על המידע המבוקש, שכן אמנם אין



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

חולק שחברי הוועדה לא היו עובדי הרשות הביומטרית; אך פעילותה של הוועדה ביצירת המידע, באיסופו ובהחזקתו, נעשתה בהתאם למרכז בשליחות הרשות הביומטרית, מטעמה ועבורה – בלבד. לפיכך, יש לראות את כל המידע המבוקש בעתירה – שעניינו הפעלת המאגר הביומטרי בהתאם למרכז – כמידע שנוצר, שנאסף, או שמוחזק בידי הרשות הביומטרית; ואשר על-יסוד הוראת סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע, מוהרג מתחולת החוק.

41. הואיל ויש לראות את המידע המבוקש, כמידע שנוצר, שנאסף או שהוחזק בידי הרשות הביומטרית, באמצעות ועדת המכרזים של משרד הפנים, עת שימשה כוועדת המכרזים של הרשות הביומטרית, הרי שגם אם בהיבט הפיזי נותר עד היום המידע, או חלק ממנו, בידי ועדת המכרזים של משרד הפנים (במערך המחשוב או במסמכי נייר), עדיין יש לראות את המידע, כמידע שנוצר, שנאסף ושהוחזק בידי הרשות הביומטרית בלבד; זאת בהתאם למבחן "המהותי" האמור – לאור תכלית חקיקת סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע שצוינה לעיל בעניין רגישות המידע המצוי במאגר הביומטרי והצורך באבטחתו, וכעולה מדברי ההסבר להצעת החוק שלפיהם "הסייג לתחולת החוק חל לא רק על אותם גופים אלא גם על מידע שיצר או אסף גוף הפטור מתחולת החוק, אפילו אם הוא נמצא בידי רשות ציבורית אשר החוק חל עליה". מכל מקום, אין לראות את המידע כמצוי בשני משרדים שונים או גופים שונים, בהיות הרשות הביומטרית, כאמור בחוק, רשות "במשרד הפנים"; וועדת המכרזים של המשרד – ועדה מכרזים שמוסמכת לפעול עבור כל יחידות המשרד – פעלה במרכז הנדון ב"כובעה" כוועדת המכרזים של הרשות הביומטרית.

42. מהטעם האמור, אף לא מצאתי מקום להיעתר לבקשה החלופית שהעלו המשיבים בדיון האחרון, לאפשר להם, ככל שיהיה צורך בכך, ליתן תצהיר משלים בדבר "מיקומו" "הפיזי" של המידע. ככל שהמידע, או חלקו, מצוי עדיין בידי ועדת המכרזים של משרד הפנים, הרי שהוא מוחזק על-ידה כשלושה של הרשות הביומטרית ומטעמה של הרשות בלבד. ככל שהייתי מגיע למסקנה



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

אחרת, שלפיה ועדת המכרזים של משרד הפנים מחזיקה במידע מכוחה העצמאי כוועדת המכרזים של משרד הפנים, ולא כשלוהה של הרשות הביזמטרית או כמי שפעלה מטעם הרשות הביזמטרית בלבד, ייתכן שהיה מקום להידרש לבקשה שהעלו המשיבים בשלב מאוחר, להוספת תצהיר בדבר הימצאותו כיום של מרבית החומר המבוקש, אם לא כולו, בידי הרשות הביזמטרית. במקרה שכזה, ככל שהיה מוגש תצהיר משלים לתימוכין בנטען, וכאמור בהלכה שנפסקה בעע"מ 4349/14 בעניין האגודה לזכויות האזרח נ' משרד ראש הממשלה (לעיל), הרי "שמהותו של המידע המבוקש תואם את אופיו ותכליתו של הגוף שבו הוא מצוי", שכן מדובר במכרז מטעם הרשות הביזמטרית ועבורה. מכל מקום, בהכרעתי בעניין החומר המבוקש, איני נדרש להכרעה עובדתית נוספת בשאלה היכן מצוי המידע כיום; שכן המבחן, כאמור, אינו "פיזי" אלא "מהותי".

43. באשר לטענת העותרות בדבר הוראות המכרז, אשר התייחסו ל חוק חופש המידע, הרי שאין הדבר יכול לסייע לעותרות בבקשתן לקבל את המידע המבוקש. ראשית, אין בהוראות המכרז כדי לשנות את ההוראה החוקית שבסעיף 14(א) לחוק חופש המידע, המצויה במדרג נורמטיבי גבוה יותר מהמכרז, ואשר מהריגה את חוק חופש המידע על המידע המבוקש. שנית, בסעיפי המכרז האמורים צוין במפורש, כי הזכות לעיין בהצעה הזוכה נתונה למשתתפים במכרז בהתאם לחוק חופש המידע; ולא נאמר כי חוק חופש המידע יהול על המכרז. העובדה שהמשיבים החליטו לפרסם, בדו"חות או בפרסומים שונים, מידע כזה או אחר על המאגר הביזמטרי ואבטחתו, אינה מעלה או אינה מורידה לעניין החלת סעיף 14(א) לחוק חופש המידע על המידע המבוקש; שכן כל רשות מינהלית שהמידע שברשותה מוחרג מחוק חופש המידע, בהתאם לסעיף 14 לחוק, אינה מנועה ממסירת מידע כזה או אחר לציבור, הרף אי-תחולת החוק על המידע.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

אשר-על-כן, המידע המבוקש בעניין המכרז השני, משנת 2013, שהוא המכרז שיצא אל הפועל באמצעות משיכה 5 שזכתה בו, מוחרג מתחולת חוק חופש המידע לפי סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע; ודין העתירה, בעניין המידע המבוקש, להידחות מטעם זה בלבד.

המידע המבוקש בעניין המכרז הראשון

44. בשונה מהמכרז השני, הרי שהמכרז הראשון, מכרז 108/2011 מהודש יולי 2011, הוצא על-ידי רשות האוכלוסין; וועדת המכרזים שטיפלה בעניינו הייתה ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין. כאמור, במכרז זכתה חברת דאון, ובעקבות הליכים משפטיים הוחלט לבטל את המכרז הראשון ואת הזכייה בו. כפי שכבר צוין, העותרות הבהירו כי אינן מבקשות כל הומר הנוגע להצעתה של חברת דאון, או כל הומר אחר שבידי המשיבים הנוגע להצעתה של אותה חברה; ועל-כן ניתנה ביום 5.1.17 החלטה, בהסכמת הצדדים, בדבר מחיקתה של חברת דאון כמשיכה 4 בעתירה. עם זאת, הובהר בהחלטה, כי ככל שיתברר בהמשך הדיון בעתירה, כי השיפת פרט כלשהו, מעבר לאמור, עלול לפגוע בחברת דאון, הרי שבמקרה זה תיבחן האפשרות לשוב ולצרף את חברת דאון כמשיכה לעתירה. מכאן, שהבקשה בעניין המכרז הראשון מצומצמת ביותר, שכן היא אינה כוללת את הצעת חברת דאון, את המסמכים שהוחלפו בין ועדת המכרזים לבין חברה זו, את הפרוטוקולים וסיכומי הדיון בעניין אותה הצעה, ואת הוות-הדעת המקצועיות שהוכנו בזיקה להצעה. אקדים ואומר, כי מסקנתי בדבר תחולת סעיף 14(א)(14) לחוק חופש המידע, בעניין המידע המבוקש אודות המכרז השני, הלה גם על המכרז הראשון.

45. כפי שצוין בסקירת הרקע העובדתי והמשפטי, בסמוך לאחר חקיקת חוק המאגר הביומטרי, ביום 15.12.09, החלה היערכות במשרד הפנים להקמת המאגר הביומטרי, ולהקמת הרשות הביומטרית, באמצעות רשות האוכלוסין ובעלי תפקידים ברשות האוכלוסין, זאת על-רקע העובדה שרשות האוכלוסין הייתה אחראית על תחום מינהל האוכלוסין במשרד הפנים. היערכות כללה



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

גיוס עובדים, הסדרת היבטים לוגיסטיים וכן הליכי מכרזים שנדרשו ליום תחילת עבודת הרשות. הקמת הרשות הביומטרית השתכללה, לכל המאוחר, במועד מינויו הסטטוטורי של ראש הרשות הביומטרית בהחלטת הממשלה 3288 בהודש יוני 2011. כאמור, המכרז פורסם בהודש יולי 2011 והעותרות לא חלקו על-כך שבעת הוצאת המכרז כבר הוקמה הרשות הביומטרית. כאמור, המשיבים הסבירו, כי המכרז פורסם על-ידי רשות האוכלוסין ולא על-ידי הרשות הביומטרית, הואיל ומדובר היה "בתקופת מעבר", שהחלה חודשים ספורים לפני הקמת הרשות הביומטרית ושהסתיימה בהודש נובמבר 2011, אשר במהלכה הסתייעה הרשות הביומטרית בשירותי רשות האוכלוסין, ובכלל זה ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, זאת עד להשלמת הליכי התקינה וההקמה של הרשות כיחידה נפרדת במשרד הפנים. למרות שהמכרז נושא כותרת "רשות האוכלוסין וההגירה", הרי שניכר כי מדובר במכרז להקמת המאגר הביומטרי, בהתאם לחוק המאגר הביומטרי, וכי הוא נועד לשרת את הרשות הביומטרית, אשר הייתה בהליכי הקמה, ואותה בלבד. תוך כדי הליכי המכרז הוקמה הרשות הביומטרית, ועל-פי המבחן "המהותי" שהוצג לעיל, בדיון בעניין המכרז השני, על מכלול טעמיו, ובהיות החומר קשור הדוק ובלעדי לפעילות הרשות הביומטרית – הרי שוועדת המכרזים של רשות האוכלוסין פעלה במכרז הראשון בשליחות הרשות הביומטרית, ועבורה בלבד, בתקופת המעבר שבה הוקמה הרשות הביומטרית על-ידי רשות האוכלוסין. על-כן, יש לראות גם את המכרז הראשון כמכרז שנוהל על-ידי ועדת המכרזים מטעם הרשות הביומטרית, ו"כזרוע הארוכה" שלה, זאת בשליחותה ועבורה – בלבד. החלת המבחן "המהותי" בעניין תחולת סעיף 14(א) לחוק חופש המידע, מובילה, אפוא, למסקנה, כי גם המידע המבוקש בעניין המכרז הראשון הוא מידע שחוק חופש המידע לא חל עליו, בהיותו מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידי הרשות הביומטרית בלבד.

46. למעלה מן הנדרש יצוין, כי המשיבים טענו שבידי ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין מצויים רק הפרוטוקולים של המכרז הראשון, אך השאלות והתשובות, החומר הטכני המקצועי



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

וההתכתבויות מצויים בידי הרשות הביומטרית בלבד. כפי שכבר צוין בעניין המכרז השני, הרי שמקום הימצאות החומר אינו רלבנטי לתוצאת פסק-הדין, שכן גם אם נותר חומר בידי ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין, הרי שלמעשה היא מהזיקה בו בשם הרשות הביומטרית, מטעמה, ועבורה – בלבד; ובפרט שעה שמדובר בשתי יהידות באותו משרד ממשלתי.

משכך, גם המידע המבוקש בעניין המכרז הראשון, כמו המידע המבוקש בעניין המכרז השני, מוהרג מתחולת הוק חופש המידע, בהתאם לסעיף 14(א)(14) להוק.

התוצאה

47. על-יסוד האמור לעיל, המידע המבוקש בעניין שני המכרזים מוהרג מתחולת הוק חופש המידע, על-יסוד הוראת סעיף 14(א)(14) להוק, בהיותו מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידי הרשות הביומטרית. אשר על-כן, העתירה נדחית.

העותרות תשלמנה, יהד ולהוד, למשרד הפנים וכן למשיבה 5, הוצאות בסך כולל של 10,000 ש"ח לכל צד.

מזכירות בית-המשפט תודיע טלפונית לצדדים על מתן פסק-הדין ותמציא להם עותקים

ממנו.

ניתן היום, כ"ח בתמוז תשע"ט, 31 ביולי 2019, בהיעדר הצדדים.

יורם נועם, סגן נשיא



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות
דיגיטליות ואה' נ' משרד הפנים ואה'

01 אוגוסט 2019

משרד עו"ד אריה ירקוני
לוריא 11/4 מיקוד 64312
תל אביב - יפו

טלפון מרכז מידע: *3852 077-2703333
www.court.gov.il

מכתב מלווה

מצורף בזה מסמך פסק דין.

כ"ט תמוז תשע"ט, 01 אוגוסט 2019

תאריך

מזכירות בית המשפט



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
לפני כב' סגן הנשיא י' נועם**

עת"מ 54247-04-15 התנועה לזכויות דיגיטליות ואח' נ' משרד הפנים ואח'

העתרות

1. התנועה לזכויות דיגיטליות

2. התנועה לחופש המידע

שתיהן על-ידי ב"כ עו"ד אוריה ירקוני

-נגד-

המשיבים

1. משרד הפנים

2. רשות האוכלוסין וההגירה

3. הרשות לניהול המאגר הביומטרי

שלושתן באמצעות פרקליטות מהוז ירושלים (אזרחי)

4. DOAN (חברה זרה) (משיבה 4 נמחקה כמשיבה בעתירה)

5. 3M COGENT (חברה זרה)

משיבה 5 על-ידי ב"כ עוה"ד רנאטו יארק ואח'

פסק דין

העתירה ונגד המחלוקת

1. לפני עתירה מינהלית, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע או החוק), לקבלת מידע הנוגע לפעילות ועדות המכרזים, בעניין שני מכרזים הנוגעים לרשות הביומטרית, בזיקה לשני מכרזים פומביים – מכרז פומבי 118/2011 ומכרז פומבי 82/2013 (להלן – בהתאמה – המכרז הראשון והשני). במסגרת העתירה נתבקשה קבלת מידע בעניין המישה פרטי מידע, כדלהלן: מסמכי ההצעה הזוכה במכרז הראשון; מסמכי ההצעה הזוכה במכרז השני; כל המסמכים שהוחלפו בין ועדות המכרזים לבין המשתתפים במכרז; העתקי פרטוקולים, סיכומי דיון והחלטות של ועדות המכרזים בעניין שני המכרזים; וכן הוות-דעת מקצועיות שהוכנו לבקשת ועדות המכרזים בזיקה לשני המכרזים.