

- העותרות: 1. **התנועה לחופש המידע (ע"ר) 580425700**  
2. **הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה (ע"ר) 580684082**

שתייהן ע"י עוה"ד איה מרקביץ' ו/או אור סדן ו/או יערה וינקלר שליט  
רח' סעדיה גאון 26, תל אביב-יפו 6713521  
טל': 050-7599739; פקס: 03-9560359  
דוא"ל: [office@meida.org.il](mailto:office@meida.org.il)

- נגד -

המשיב: **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)  
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים 9776316  
טלפון: 02-5419555; פקס: 02-6705642

## עתירה מינהלית

[על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998]

### א. פתח דבר

1. עתירה זו מוגשת לבית המשפט הנכבד על רקע משבר חמור ומתמשך במצב בטיחות העובדים בישראל, המתבטא בשיעור גבוה של תאונות עבודה קטלניות בהשוואה למדינות אחרות, וכן בעלייה במספר ובשיעור ההרוגים בתאונות עבודה בשנים האחרונות. מגמה מדאיגה זו כבר הוכרה כמכת מדינה בפסיקה, שמרבה להתריע שתופעה זו אינה מקבלת מענה אכיפתי הולם שבכוחו להביא לבלימתה (רי' למשל ת"פ (שלום פ"ת) **מדינת ישראל נ' דראושה** (פורסם בנבו, 2.7.2020), וההפניות שם). כהמחשה עצובה לדחיפות הנושא יצוין שרק בחודש זה נהרגו 8 עובדים בתאונות עבודה, ומתחילת שנה זו – 36.
2. עניינה של העתירה בהימנעות המשיב, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מלמסור לציבור **מידע חיוני שהתבקש על תאונות עבודה ועל התנהלות הרגולטור הראשי לבטיחות עובדים** – הוא מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן: "המינהל"), הפועל תחת המשיב. עד נובמבר 2019 נהג המשיב למסור מידע שכזה במענה מהיר לפניות העותרת 2, בהיקף ובעיתוי המתחייבים מאופי המידע ומנחיצותו לשם הגנה על חיי אדם. אולם, למן אותה עת החל המשיב מתעקש להפנות לבקשו אך ורק מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק"); ומשעשתה כן ביחד עם העותרת 1, ממאן הוא להשיב לבקשות המידע שהוגשו לפניו, תוך זלזול בוטה באינטרס הציבורי שביסודן ובניגוד לחוק.
3. העותרות 1 ו-2, התנועה לחופש המידע והקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה, בהתאמה, הן עמותות ציבוריות שנאלצו להגיש למשיב, על רקע התנהלותו האמורה, שלוש בקשות למידע לפי חוק חופש המידע, וזאת עוד בחודשים מרץ ואפריל 2020 (להלן: "הבקשות").
4. **אף אחת מהבקשות לא זכתה למענה לגופם של דברים, מלא או חלקי, הגם שכולן הוגשו לפני למעלה מ-120 ימים**, שהם פרק הזמן המירבי שקוצב החוק למתן מענה לבקשה למידע, וזאת היכן שניתנו ארכות כדין, אף שבענייננו לא ניתנה כל ארכה.

5. עניינן של הבקשות כולן במידע הנדרש באופן קריטי לקידום בטיחות העובדים בישראל. זאת, לשם הערכת מצב בטיחותם לאשורו; להפצת מידע על נסיבות היפגעים בתאונות עבודה ועל המעסיקים שהדבר אירע תחת אחריותם; לגיבוש וקידום מדיניות מיטבית לשיפור בטיחותם; ולבקרה ציבורית על פעילות פיקוח ואכיפה כלפי הפרות בטיחות בעבודה מצד מעסיקים ותאגידי בניין ותעשייה, שעליה אמון מינהל הבטיחות מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 (להלן: "חוק הפיקוח").
6. יודגש כי המידע המבוקש חיוני כדי לאפשר לארגוני החברה האזרחית, ובראשם העותרת 2, לפעול באופן אפקטיבי לקידום האינטרס הציבורי בדבר ההגנה על חיי עובדים ובריאותם, שקשה להפריז בחשיבותו.
7. בקליפת האגוז, הבקשות הן אלה:
- 7.1. ביום 6.4.2020 הגישו העותרות למשיב בקשה למידע הנוגע לכלל תאונות העבודה שהובאו לידיעת המינהל למן 1.1.2020 ועד ליום מתן המענה לבקשה. תשובה ראשונית שנמסרה לא כללה אלא קישור לדוח שפרסם המינהל על פעילותו בינואר-אפריל 2020, "בו נמצא המידע המבוקש", לטענת המשיב. המשיב לא טרח להגיב על תשובת העותרות כי הדוח האמור לא מהווה מענה מלא לבקשתן, תוך פירוט נתונים רבים שחסרים בו והתבקשו במפורש. גם תזכורות נוספות ששלחו לא הועילו.
- 7.2. ביום 10.3.2020 הגישו העותרות למשיב בקשה למידע הנוגע לפעולות פיקוח ואכיפה שביצע המינהל במקומות עבודה למן 1.1.2017 ועד ליום מתן המענה לבקשה, למצבת כוח האדם במינהל נכון ליום מתן המענה, ולהרוגים בתאונות עבודה בשנים 2015-2019. המשיב לא שעה לתזכורות הרבות ששלחו לו העותרות בעניין בקשתן זו, שלא זכתה לכל התייחסות מצדו, וממילא אף לא למענה.
- 7.3. ביום 9.3.2020 הגישו העותרות למשיב בקשה לקבלת יומנו של מפקח עבודה ראשי העומד בראש מינהל הבטיחות, למן כניסתו לתפקיד בנובמבר 2019 ועד ליום מתן המענה לבקשה. המשיב פנה לעותרות בהצעה לצמצם את היקף המידע המבוקש, ונענה בשלילה. חרף פניותיהן הרבות לאחר מכן, נמנע המשיב מלמסור להן את החלטתו בבקשתן, ואף מלהתייחס לטענותיהן שהובאו בפניו.
8. לפי הוראות סעיף 7 לחוק חופש המידע, על רשות ציבורית ליתן החלטתה בבקשה למידע ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מיום קבלתה. במקרים מסוימים, רשאית הרשות להאריך את המועדים הקבועים בחוק למתן מענה עד לפרק זמן שלא יעלה על 120 ימים בסך הכל.
9. ברם, בעניינן של שלוש הבקשות גם יחד לא הודיע המשיב לעותרות על החלטתו אם להיעתר לבקשה ולמסור את המידע המבוקש, אם לאו, וזאת אף בחלוף למעלה ממסגרת הזמנים המירבית שקובע החוק.
10. המשיב הוסיף לעמוד במחדלו זה חרף פניות רבות של העותרות בניסיון לקבל את המידע המבוקש מחוץ לכתלי בית המשפט, ועל אף מכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים שנשלח לו עוד ביום 7.7.2020.
11. יצוין שהעותרות מודעות היטב לשיבושים שחלו בעבודת המשיב בראשית התקופה שבה נמשך מחדלו להשיב לבקשותיהן, בנסיבות שנבעו ממגפת הקורונה. העותרות התחשבו בכך והמתינו פרק זמן ממושך בטרם פנו למשיב בתזכורות בנוגע לבקשותיהן, ואף הדגישו את הדבר בפניו בגוף פניותיהן אלה. התחשבותן זו של העותרות היא גם הסיבה לכך שעתירה זו מוגשת רק עתה, על אף שהמשיב מצוי בהפרה של החוק למן חלוף 30 ימים מיום הגשת כל אחת מהבקשות, היינו, למן אפריל ומאי 2020, בהתאמה.
12. במסגרת עתירה זו מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב למסור לידי העותרות ללא דיחוי את כל פרטי המידע שהתבקשו בבקשות, ולמצער, את חלקם, וזאת בפורמט המבוקש בהן, כפי שיפורט להלן.
13. בנוסף, העותרות מבקשות לשמור על זכותן להוסיף ולטעון לגופו של עניין בהתאם לפורמט ולהיקף המענה שייתן המשיב לבקשות השונות, ביחס למבוקש בהן.

14. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיב בהוצאות העותרות בגין הליך זה, לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כדין. זאת, על הצד הגבוה, על מנת להבטיח שבעתיד ישיבו רשויות לבקשות מידע במסגרת המועדים הקבועים בחוק, ובכך יתייתר הצורך בפנייה לבית המשפט לצורך קבלת מידע מסוג זה.

### **ב. הסמכות לדון בעתירה**

15. לבית משפט נכבד זה הסמכות העניינית לדון בעתירה בהתאם לפרט 2 ("חופש המידע") לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, וכן הסמכות המקומית לדון בה, בהתאם לתקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, והיות שירושלים היא מקום מושבה של הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור אצל המשיב.

### **ג. הצדדים לעתירה**

16. העותרת 1, התנועה לחופש המידע, היא עמותה ציבורית שפועלת למן 2004 כדי לקדם את יישומו של חוק חופש המידע ולעודד שקיפות, ובתוך כך לחזק את הדמוקרטיה בישראל.

17. העותרת 2, הקבוצה למאבק בתאונות בניין ותעשייה, היא עמותה ציבורית הפועלת לקידום בטיחות ובריאות עובדים בישראל ולמניעת תאונות עבודה, וזאת בדרך של איסוף ופרסום מידע, קידום מודעות ציבורית, פעולה לשינוי חקיקה ולקידום מדיניות מול משרדי הממשלה והכנסת. העותרת 2 פעלה למן נובמבר 2015 כהתארגנות לא פורמלית באמצעות מי שהיו למייסדיה, ונרשמה כעמותה ביוני 2019.

18. המשיב, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הוא הרשות הציבורית שאצלה נוצר ו/או ברשותה מצוי המידע המבוקש בבקשות מושא העתירה שבכותרת.

### **ד. הרקע והעובדות הנדרשות לעתירה**

19. בפתח הדברים, יובהר שחלק ניכר מהמידע המבוקש בבקשות מושא העתירה נוגע לעניינים שמעצם טיבם מחייבים מענה **בדחיפות** יחסית, שאינה מתיישבת עם מסגרת הזמנים שמתווה חוק חופש מידע.

20. כך במיוחד בנוגע למידע בדבר תאונות עבודה קטלניות וקשות, נסיבותיהן, זהות האתרים והחברות המעורבים בהם, ופעולות הפיקוח שננקטו בעקבותיהן ובאופן כללי על ידי מינהל הבטיחות. שהרי, על פי מהותם של נתונים אלה, קיימת דחיפות וחשיבות ציבורית בקבלתם **בסמוך לאחר קרות התאונות**.

21. ואכן, מעת שהחלה העותרת 2 לפעול בנושא בטיחות העובדים בנובמבר 2015, ובמשך **ארבע שנים** לאחר מכן, התקיימו בינה ובין המינהל התכתבויות סדירות בעניינים אלה, שבמסגרתן נהג המשיב להשיב – על פי רוב – במהירות לפניויותיה.

22. מצב דברים זה השתנה בנובמבר 2019, עת התרחשו חילופי גברי בראשות מינהל הבטיחות.

#### **1.ד. שינוי במדיניות המשיב: סירוב להשיב לפניויות לקבלת נתוני פיקוח ותאונות שלא לפי חוק חופש המידע**

23. למן סוף נובמבר 2019 ועד תחילת פברואר 2020, **בטרם הגשת הבקשות מושא העתירה**, פנתה העותרת 2 למשיב **בשישה מקרים שונים**, וביקשה לקבל מידע בעניינין של תאונות עבודה קטלניות או קשות שהובאו לידעתה, וכן הבהרה לגבי נתונים שפורסמו בדוח המינהל בדבר צווי בטיחות שהוטלו בענף התעשייה. כפי שהיה נהוג בין הצדדים מימים ימימה, נעשו פניות אלה באמצעות הודעות דוא"ל שנשלחו לראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות, מר נועם רען.

24. להפתעת העותרת 2, בניגוד לעבר, חלף קבלת המידע המבוקש במהירות הראויה, הפעם נמסר לה שבעניינים אלה עליה לפנות אך ורק בבקשת חופש מידע, שתמוען לממונה על חופש המידע אצל המשיב.

25. מענה שרירותי זה חזר על עצמו מספר פעמים, שבהן שבה העותרת 2 ופנתה באופן המתואר בעקבות תאונות נוספות, והעתקי פניותיה נשלחו גם למפקח עבודה ראשי וראש מינהל הבטיחות, מר חזי שורצמן; זאת, מתוך תקווה שהמשיב יחזור בו מהתנהלותו התמוהה והמזיקה, אך לשווא.

פניות העותרת 2 למשיב מנובמבר 2019 עד פברואר 2020 והמענים להן מצ"ב כנספח 1/ע.

26. נוכח שינוי המדיניות המתואר, ובליט ברירה, שילבה העותרת 2 ידיים עם העותרת 1, שמיצוי הדין בתחום חופש המידע הוא בלב מומחיותה, ויחד פנו השתיים למשיב בשלוש בקשות לפי החוק, לקבלת מידע בעניינים אלה ובעניינים נלווים נוספים, כפי שיפורט מיד.

#### 2.ד. הבקשה לקבלת נתוני כלל תאונות העבודה למן תחילת 2020

27. ביום 6.4.2020 הגישו העותרות למשיב בקשה לקבלת מידע הנוגע לתאונות עבודה שדווחו למינהל הבטיחות או שהובאו לידיעתו מכל מקור שהוא, למן יום 1.1.2020 ועד ליום מתן המענה לבקשה.

בקשת המידע והתכתובות לגביה מצ"ב כנספח 2/ע.

28. במסגרת בקשתן זו ביקשו העותרות לקבל נתונים שונים, על דיוקם, כלהלן:

1. מועד קרות התאונה;

2. שם אתר התאונה וכתובתו;

3. תפקידו של העובד שנפגע בתאונה, וכן העבודה שביצע בפועל בעת התרחשות התאונה;

4. הגורם האחראי לעבודת העובד שנפגע בתאונה (המעסיק או האחראי לאתר העבודה);

5. נסיבות התרחשות התאונה;

6. פירוט בדבר פעולות פיקוח שבוצעו בעקבות התאונה, לרבות מועדיהן;

7. סיווג של ענף התעסוקה שבמסגרתו בוצעה העבודה שבמהלכה התרחשה התאונה. היכן שמדובר בסיווג "גבולי", שאינו חד-משמעי או שאינו מובן מאליו, ביקשו העותרות לקבל גם את פירוט הקריטריונים וישומם על עובדות האירוע שהביאו להגדרת הסיווג שנקבע;

8. פירוט בדבר תאונות קשות ו/או קטלניות שאירעו בתקופה המבוקשת, ואשר יש ספק או חוסר בהירות באשר להגדרתן כתאונות עבודה, בצד פירוט לגבי גדר ספקות אלה."

(ההדגשות הוספו).

29. יצוין שבטופס המקוון שבאמצעותו הוגשה הבקשה, ניתנה לה הכותרת "תאונות עבודה בתקופת משבר הקורונה", ובשדה תיאור הבקשה ציינו העותרות במפורש שמדובר בבקשה דחופה (ר' ע/2, בעמ' 13).

30. יתרה מזאת, בגוף הבקשה שצורפה לטופס המקוון הטעימו העותרות בזו הלשון:

"יודגש שבענייננו נודעת חשיבות מיוחדת למתן מענה לבקשה ללא שיהוי, כהוראת סעיף 7(ב) לחוק. זאת, מאחר שיש אינטרס ציבורי מובהק בפרסום בזמן אמת של נתונים על היקף תאונות העבודה שמתרחשות בתקופה שלגביה מבוקש המידע, ובחובה גם ימי ההתמודדות עם התחלואה בנגיף קורונה, שבהם חלה ירידה בהיקף הפיקוח הכללי על הבטיחות עם צמצום מצבת העבודה בזרוע העבודה של משרד הרווחה." (ההדגשות במקור).

31. כן ציינו העותרות בגוף בקשתן:

"יצוין שבמהלך 4.5 השנים האחרונות ועד לאחרונה, נמסרו הנתונים מושא בקשה זו לח"מ [הכוונה לד"ר הדס תגרי, מנהלת העותרת 2 – הח"מ] על ידי משרדכם במענה לפניות בדוא"ל ובמהירות ההולמת את דחיפות העניין, מבלי להידרש ללוחות הזמנים המסורבלים שמתווה חוק חופש המידע, שברי שאינם תואמים את ההליך המזורז שמתחייב בענייננו." (ההדגשות הוספו) (ר' ע/2, בעמ' 14).

32. למחרת, ביום 7.4.2020, פנתה העותרת 1 לממונה על חוק חופש המידע אצל המשיב, הגב רונית ספיר (להלן: "הממונה"), בהודעת דוא"ל שאליה צורף העתק טופס הבקשה שהוגש יום קודם לכן. בהודעה זו הובהר שהבקשה מוגשת לממונה גם באמצעות הדוא"ל משני טעמים, כלהלן:

*"ראשית, כדי לוודא שאכן קיבלת את הבקשה, בנסיבות המאתגרות של עבודה מהבית ו/או במצבת עובדים חסרה; ושנית, כדי להבהיר באשר לתוכן הבקשה שלמען הסר ספק, הנתונים המבוקשים בסעיפים 1-7 נוגעים לכלל תאונות העבודה המדווחות, קטלניות ושאינן קטלניות." (ההדגשה במקור) (ר' ע/2, בעמ' 15).*

33. בחלוף כחודש וחצי ללא כל התייחסות מאת המשיב, על אף הדגשת העותרות בפניו את דחיפות הטיפול בבקשתן האמורה, פנו הן אליו בתזכורת בעניינה ביום 21.5.2020. במסגרת פנייתן זו, הזכירו העותרות שמדובר בבקשה שבה הודגש בלשון מפורשת שבנסיבותיה יש חשיבות מיוחדת למתן מענה ללא שיהוי, וביקשו כי אם יש מניעה למסירת המידע בהקדם, תימסר להן הודעת ארכה כדין (ר' ע/2, בעמ' 16).

34. 3 ימים לאחר מכן ויותר מחודש וחצי לאחר הגשת הבקשה, ביום 24.5.2020, התקבלה מהמשיב הודעת דוא"ל בכותרת "מענה חופש מידע", שאליה צורף מכתב הנושא תאריך מיום 20.5.2020, ובו נאמר כי "במענה לפנייתם שבסימוכין, (...) מצ"ב קישור לדוח פעילות המינהל לחודשים ינואר-אפריל בו נמצא המידע המבוקש" – בצירוף קישורית. (ר' ע/2, בעמ' 17-18).

35. דוח המינהל האמור שאליה הפנה המשיב את העותרות, פורסם עוד ביום 5.5.2020 – 3 שבועות לפני שנמסרה לעותרות תשובה ראשונית זו מאת המשיב. דוח זה היה מוכר היטב לעותרת 1, ובקריאה חוזרת שלו התברר לשתי העותרות כאחת שבניגוד לטענת המשיב כאילו "בו נמצא המידע המבוקש", בפועל נעדרים מהדוח רבים מהנתונים שהתבקשו במפורש בבקשתן.

#### **דוח פעילות המינהל מצ"ב כנספח ע/3.**

36. לפיכך, ביום 2.6.2020 פנו העותרות למשיב בהודעת דוא"ל, ובה העמידו אותו על כך שבדוח שאליה הפנה אותן במכתבו מיום 24.5.2020, חסרה שורה ארוכה של נתונים שהעותרות ביקשו במפורש, ועל כן הן עומדות על קבלתם מידי. בהתאם, העותרות הפנו את תשומת לב המשיב לכך שעל אף הכותרת שהעניק למכתבו הנ"ל, טרם ניתן מענה לבקשתן, ולמצער, מענה מלא טרם ניתן (ר' ע/2, בעמ' 19).

37. בפנייתן פירטו העותרות את הנתונים המבוקשים שטעוניהם השלמה בשל היעדרם מהדוח הנזכר, כלהלן:

37.1. היות שבדוח נכללו רק נתונים הנוגעים לתאונות קטלניות, ביקשו העותרות לקבל את הנתונים המבוקשים בנוגע לתאונות שאינן קטלניות. זאת, בשים לב גם להבהרת העותרות כי בקשתן נוגעת לכלל תאונות העבודה, בהודעה ששלחו למשיב למחרת יום הגשת הבקשה (ר' פס' 32 לעיל);

37.2. באשר לתאונות קטלניות, נעדרים מהדוח נתונים רבים שהתבקשו במפורש בבקשה, לרבות כתובת מדויקת של אתר העבודה, תפקיד העובד שנפגע בתאונה, המעסיק או האחראי לאתר, ומועדי פעולות הפיקוח שבוצעו בעקבות התאונה;

37.3. הנתונים המבוקשים בסעיף 7 לבקשה, לגבי מקרים שבהם סיווגו של ענף התעסוקה שבמסגרתו בוצעה העבודה שבמהלכה התרחשה התאונה, היה "גבולי";

37.4. כלל הנתונים המבוקשים בסעיף 8 לבקשה, היינו, פירוט בדבר תאונות קשות ו/או קטלניות שקיים ספק או חוסר בהירות באשר להגדרתן כתאונות עבודה, בצד פירוט לגבי גדר ספקות אלה;

37.5. כלל הנתונים המבוקשים בבקשה בנוגע לתקופה שלאחר תום חודש אפריל 2020, שאינם נכללים בדוח. זאת, בשים לב לכך שהבקשה נוגעת לתקופה שעד ליום מתן המענה לה.

38. בסיום פנייתן זו הדגישו העותרות שמבוקשת התייחסות המשיב לאמור בה ובהקדם, בשים לב למלאת 60 ימים מיום הגשת הבקשה ביום המחרת.

39. בחלוף כ-3 שבועות נוספים שבהם לא שעה המשיב לפניית העותרות האמורה, ביום 22.6.2020, פנו הן אליו בתזכורת נוספת שבה הודגשו חלוף הזמן והעובדה שבבקשה לא ניתנה כל ארכה (ר' ע/2, בעמ' 20).
40. ברם, גם בהמשך הדברים לא מסר המשיב לעותרות כל מענה ענייני בדבר בקשתן זו – אף לא לאחר שנשלח לו מכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, כפי שיפורט להלן בפרק ד.5.

### **3.ד. הבקשה לקבלת נתוני פיקוח, כוח אדם ושיעור ההרוגים בתאונות עבודה בענפי תעסוקה שונים**

41. ביום 10.3.2020 הגישו העותרות לידי המשיב בקשה לקבלת מידע הנוגע לפעולות פיקוח שונות שביצע המינהל במקומות עבודה למן 1.1.2017 ועד ליום מתן המענה לבקשה, למצבת כוח האדם במינהל נכון ליום מתן המענה, ולשיעור ההרוגים בתאונות עבודה בשנים 2015-2019, בחלוקה לענפי תעסוקה.

**בקשת המידע והתזכורות ששלחה העותרת למשיב לגביה מצ"ב כנספח ע/4.**

42. בבקשה זו פירטו העותרות נתונים שונים שביקשו לקבל ובהם אלה, בתמצית:

42.1. מספר **ביקורי הפיקוח** שביצעו מפקחי המינהל במקומות עבודה בענפי התעשייה, המסחר והשירותים; מספר **צווי הבטיחות** שהוטלו מכוח סעיף 6 לחוק הפיקוח, בעקבות הפרות בטיחות במקומות עבודה באותם ענפים; מספר צווי הבטיחות שהוטלו בגין אי-תקינות של מעליות במקומות עבודה בכלל ענפי התעסוקה; והכל בתקופה המבוקשת ובחלוקה לפי שנים.

42.2. פירוט כלל צווי הבטיחות שהוטלו בתקופה המבוקשת בכלל ענפי התעסוקה, לרבות מועד הטלת הצו, מספרו, שם האתר וכתובתו, שמות המפעיל והמבצע וענף התעסוקה; וזאת, בפורמט דיגיטלי "פתוח" הניתן לעיבוד ממוחשב (כדוגמת קובץ Excel), בהתאם לנוהל מס' 7 של היחידה הממשלתית לחופש המידע בעניין "צורת (פורמט) המידע הנמסר" (2013) (להלן: "נוהל מס' 7").

**נוהל מס' 7 של היחידה הממשלתית לחופש המידע מצ"ב כנספח ע/5.**

42.3. מספר העובדים הכולל במינהל; מספר **מפקחי הבטיחות** שמועסקים במשרה מלאה בפיקוח בשטח על בטיחות עובדים במקומות עבודה בכלל ענפי התעסוקה; מספר המפקחים שמועסקים כאמור בכל ענף מאלה שמנויים בבקשה; מספר המפקחים שזמנם מתחלק בין פיקוח על תחומי תעסוקה שונים, היקף משרתם ודרך חלוקתם; מספר המועסקים **כממוני עיצומים** במשרה מלאה; מספר המועסקים **כחוקרים** במשרה מלאה; קיומו של עובד בתפקיד **ראש תחום עיצומים כספיים** וכן בתפקיד **מנהל יחידת החקירות** במינהל; הכל נכון ליום מתן המענה לבקשה.

42.4. **שיעור ההרוגים בתאונות עבודה מדי שנה** בתקופה המבוקשת בכל אחד מענפי התעסוקה.

43. העותרות הדגישו בבקשתן שהיכן שאין בנמצא נתון מסוים שתואם במדויק לנתון שהתבקש, אך ישנו נתון דומה, מבוקשת קבלת הנתונים כפי הבנת המשיב בצירוף הסבר על אודות ההבדל (ר' ע/4, בעמ' 34).

44. ביום 12.5.2020, בחלוף **למעלה מ-90 ימים** מיום הגשת הבקשה בלא שנמסרה לעותרות כל התייחסות בנוגע אליה, היינו, פרק זמן ארוך פי שלושה ויותר מ-30 הימים הסטטוטוריים למתן מענה לבקשה, פנו העותרות למשיב בתזכורת.

45. בתזכורת זו ביקשו העותרות לקבל עדכון בדבר הטיפול בבקשה. בד בבד, ציינו העותרות שעד לאותו שלב נמנעו מלשלוח למשיב תזכורות בדבר בקשותיהן, בהתחשב בשיבושים שחלו בעבודתו בנסיבות שנבעו ממגפת הקורונה. העותרות הביעו תקווה שהטיפול בבקשה יזורז ויושלם בהקדם, בהינתן שנכון למועד פנייתן זו שבו משרדי הממשלה לפעילות במצבת עובדים מלאה, ובשים לב לחלוף הזמן ולכך שהמועדים למתן מענה שקובע החוק לא "הוקפאו" במהלך התקופה (ר' ע/4, בעמ' 35).

46. ברם, בקשתן האמורה של העותרות לא זכתה לכל מענה מצד המשיב גם לאחר התזכורת הנ"ל ועד ליום הגשת העתירה, **יותר מ-3 חודשים נוספים** לאחר מכן – אף לא בעקבות תזכורות נוספות שנשלחו אליו בעניין בקשה זו ביום 1.6.2020, 22.6.2020 ו-1.7.2020 (ר' 4/ע, בעמ' 36-38).

47. להשלמת התמונה, יצוין שגם לגבי בקשה זו לא מסר המשיב כל הודעה על הארכת התקופה למתן המענה, כמתחייב מהוראות סעיף 7 לחוק. זאת, על אף שהעותרת הצביעה בפניו על מחדלו זה עוד בטרם חלף פרק הזמן המירבי בן 120 הימים שקובע החוק בכפוף למתן ארכות כדין (ר' למשל 4/ע, בעמ' 37).

#### **4.ד. הבקשה לקבלת יומן מפקח עבודה ראשי**

48. ביום 9.3.2020 הגישו העותרות לידי המשיב בקשה לקבלת לוח הזמנים ויומן הפגישות של מפקח עבודה ראשי העומד בראש מינהל הבטיחות, מר חזי שוורצמן, וזאת למן כניסתו לתפקיד (בנובמבר 2019) ועד ליום מתן המענה לבקשה.

בקשת המידע והתכתובות בין העותרות למשיב לגביה מצ"ב **כנספח 6/ע**.

49. יצוין שאת היומן ביקשו העותרות להמציא לידיהן בקובץ בפורמט דיגיטלי "פתוח", הניתן לעיבוד ממוחשב, בהתאם להוראות נוהל מס' 7 הנ"ל (ר' 5/ע).

50. מקץ 3 שבועות, ביום 1.4.2020, קיבלו העותרות הודעת דוא"ל מהממונה, שבה התבקשו "... באם תוכלי למקד את המידע הנחוץ לך ולצמצם את הבקשה, האם יש עניין בימי עבודה מסוימים? האם יש להם עניין בקבלת מידע אודות נושא מסוים?" (כך במקור – הח"מ). בד בבד, התריעה הממונה שהטיפול בבקשות מידע צפוי "להיתקל בקשיים רבים" נוכח ההכרזה על עבודה במתכונת חירום במגזר הציבורי (ר' 6/ע, בעמ' 45).

51. למחרת היום שלחו העותרות תגובתן לפניית הממונה, ובה השיבו בשלילה להצעה לצמצם את היקף המידע המבוקש. את תשובתן זו נימקו העותרות בכך שבהתחשב בעובדה שהיומן המבוקש נוגע לתקופה שלמן כניסתו של מר שוורצמן לתפקיד מפקח עבודה ראשי, היינו **למן נובמבר 2019 ולא יותר מכך**, אין הן רואות לנכון לצמצם את מבוקשן לתקופה קצרה יותר מזו המבוקשת, או לנושא מסוים. זאת, גם בשים לב לכך שהעותרת 1 ומבקשי מידע אחרים קיבלו לא אחת ממשרדי ממשלה ורשויות אחרות יומנים כמו זה המבוקש, הנוגעים **לשנה קלנדרית שלמה** (ר' 6/ע, בעמ' 46).

52. כן הפנו העותרות את הממונה לקישורים לפרסומי הנחיות משרד המשפטים בעניין מענה לבקשות מידע לקבלת יומנים של שרי ממשלה (2009) ושל מנכ"לי משרדים ממשלתיים (2015) (על כך ר' עוד בפרק ה.2).

הנחית משרד המשפטים בעניין "בקשות לפי חוק חופש המידע לקבלת לוחות זמנים של שרים" מצ"ב **כנספח 7/ע**.

הנחית משרד המשפטים בעניין "בקשת חופש מידע לקבלת יומן של מנכ"ל משרד ממשלתי" מצ"ב **כנספח 8/ע**.

53. לאחר כ-3 שבועות נוספים, ביום 20.4.2020, קיבלו העותרות הודעת דוא"ל נוספת מאת הממונה, שאליה צורף מכתב בחתימתה הנושא תאריך מיום 1.4.2020 (להלן: "המכתב מיום 20.4.2020"). יצוין שהגם שהודעה זו נשלחה בחלוף למעלה מ-30 הימים שקובע החוק למתן מענה לבקשה, לא נכללה בה אף הפעם כל הודעה מנומקת על הארכת התקופה האמורה, בניגוד להוראת סעיף 7(ב) לחוק (ר' 6/ע, בעמ' 47).

54. במכתב מיום 20.4.2020 חזרה הממונה על ההצעה לעותרות כי "תפעלו למיקוד המידע הנחוץ לכם", והפעם הציגה לכך נימוקים (ר' 6/ע, בעמ' 48), ולהלן תמציתם:

54.1. להפניית העותרות אל הנחיות משרד המשפטים האמורות (ר' 7/ע ו-8/ע), "אין רלוונטיות ממשית" לעניין יומנו של מפקח עבודה ראשי. זאת, משום שהאחרון אינו נבחר ציבור אלא פקיד ציבור בלבד, וכזה שדרגתו איננה מוקבלת לזו של מנכ"ל משרד ממשלתי.

54.2. בשונה מ"בעלי תפקידים אחרים, המצויים בליבת העניין הציבורי", לגבי מפקח עבודה ראשי, "ההשפעה הציבורית של תחומי אחריותו אינה נרחבת באופן יחסי". על כן, ליומנו חשיבות ציבורית "מועטה אם בכלל קיימת".

54.3. בקשת מידע "גורפת" לחודשים נובמבר עד מרץ "היא בגדר נטל בלתי סביר". כביסוס לכאורי לטענה זו, נטען כי "כפי שידוע גם לכם, (...) הכנת יומן למסירה כרוכה בהקצאת משאבים רבים", תוך פירוט תהליך רב-שלבי ומסועף המצריך, על פי הטענה, מעורבות של 4 עובדים לפחות.

55. חודש ימים לאחר מכן, ביום 21.5.2020, שלחו העותרות תגובתן למכתבה הנ"ל של הממונה, במכתב מנומק הנתמך בהוראות החוק, בהנחיות ובפסיקה רלוונטית (ר' ע/6, בעמ' 50-51). במכתבן זה סירבו העותרות בשנית להצעה כי יצמצמו את היקף המידע המבוקש, ולהלן תמצית הנימוקים שהציגו לכך:

55.1. קיים עניין ציבורי מובהק בבקרה ציבורית על פועלו של מפקח עבודה ראשי: מדובר בתפקיד סטטוטורי, וכבר נפסק כי הממלא תפקיד שכזה אמור לדעת שפעולותיו חשופות לעין הציבורית. בפרט, למפקח עבודה ראשי תפקיד בכיר, רב השפעה וחשוב ביותר, כרגולטור הראשי לענין בטיחות ובריאות עובדים בישראל. להיותו אחראי לגיבוש החקיקה בתחומי אחריותו נודעת חשיבות מיוחדת בימים אלה, שבהם רפורמות חקיקתיות רבות וחשובות מצויות בהליכי גיבוש.

55.2. ביומן יש עניין ציבורי מטעמי שמירה על בריאות הציבור ובטיחותו – טעמים שסעיף 10 לחוק מעגן במפורש ובהדגשה יתרה את חובת הרשות לתת דעתה עליהם, בטרם תדחה בקשה למידע.

55.3. הטענה כאילו הכנת יומן למסירה כרוכה בהקצאת משאבים רבים, כבר נדחתה בפסיקה כעילה לסירוב לבקשה, תוך הצבעה על כך שהפתרון הוא ניהול היומן מלכתחילה בדרך שמביאה בחשבון הגנה על ערכים שמצדיקים החסייה של מידע ציבורי על יסוד הסייגים הקבועים בסעיף 9 לחוק.

56. בסיום מכתבן זה, העותרות הפנו לנוהל מס' 8 של היחידה הממשלתית לחופש המידע בכותרת "נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה" (2015), וביקשו כי תגובתן תישקל בשים לב להוראותיו, שבהן מוסדר הליך בחינתה של סוגיית סבירות המשאבים שעל הרשות להקצות לשם טיפול בבקשה למידע.

נוהל מס' 8 של היחידה הממשלתית לחופש המידע מצ"ב כנספח ע/9.

57. מכתבן של העותרות לא זכה לכל תגובה מצד המשיב, אף לא מקץ יותר מ-3 חודשים מאז ועד יום הגשת עתירה זו. זאת, על אף שהעותרות שבו ופנו למשיב בתזכורות ביום 1.6.2020, 22.6.2020 ו-1.7.2020, שבהן עמדו על קבלת החלטתו ולמצער, על קבלת התייחסותו לאמור במכתבן (ר' ע/6, בעמ' 52-54).

#### 5.ד. ההתראה לפני נקיטת הליכים משפטיים

58. ביום 7.7.2020 שלחו העותרות למשיב מכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים בנוגע לשלוש הבקשות מושא עתירה זו, כאחת.

ההתראה לפני נקיטת הליכים משפטיים והתכתובת בין העותרות למשיב לגביה מצ"ב כנספח ע/10.

59. במכתבן האמור פירטו העותרות את תמצית ההתנהלות בין הצדדים בנוגע לכל אחת מהבקשות, שלכולן לא נתן המשיב מענה לגופם של דברים, מלא או חלקי. בפרט, העותרות ציינו שנכון ליום כתיבת מכתבן, חלפו 120 ימים מיום הגשת הבקשה לקבלת יומנו של מפקח עבודה ראשי; כי ביום המחרת ימלאו 120 ימים מיום הגשת הבקשה לקבלת נתוני פיקוח, כוח אדם והרוגים בתאונות עבודה; וכי 92 ימים נקפו מיום הגשת הבקשה לקבלת נתוני כלל תאונות העבודה למן תחילת 2020. העותרות הבהירו שמכתבן זה נשלח בבחינת ניסיון אחרון להימנע מפנייה לערכאות שיפוטיות בנוגע לבקשותיהן אלה, וכי אם לא יימסר לידיהן מענה לכולן בתוך שבוע ימים, יעתרו לבית המשפט.

60. בחלוף שבוע ימים, ביום 14.7.2020, קיבלו העותרות הודעת דוא"ל מהממונה בזו הלשון:



"בנושא יומן פגישות של מפקח עבודה קיבלת מענה 4/2020 מצ"ב את המענה, בנושאים של נתוני פיקוח וכ"א ותאונות עבודה בתקופת משבר הקורונה, מטפלת בזה". (כך במקור – הח"מ) (ע/10, בעמ' 70).

61. כעבור יומיים, ביום 16.7.2020, השיבו העותרות להודעת הממונה הנ"ל, בציין כי ה"מענה" הלכאורי שצורף להודעתה בנוגע לבקשה לקבלת יומן מפקח עבודה ראשי, איננו אלא המכתב מיום 20.4.2020 – שבו הוצגה לעותרות בשנית הצעת המשיב כי העותרות יצמצמו את היקף המידע המבוקש ביומן, שאותה דחו העותרות בשנית במכתב שנשלח מטעמן. העותרות הדגישו כי בסופו של יום, לבקשה זו לא התקבל מענה במובן של מתן הודעה על החלטת המשיב אם בכוונתו למסור להן את היומן, אם לאו.
62. על רקע זה, הציעו העותרות למשיב לשקול מחדש את תשובתו למכתב ההתראה. בהתחשב בכך שהודעתן זו נשלחה בבוקר יום חמישי, הבהירו העותרות שאם לא יקבלו מענה לשלוש הבקשות **עד ליום שני העוקב, ה-20.7.2020**, יראו עצמן חופשיות לפנות לערכאות ללא התראה נוספת (ר' ע/10, בעמ' 71).
63. היות שעד למועד הנקוב ולמעלה מחודש נוסף לאחר מכן, לא התקבלה כל התייחסות נוספת מטעם המשיב, לא נותר לעותרות אלא להגיש עתירה זו.
64. להשלמת התמונה, יצוין שנכון למועד הגשת העתירה חלפו **למעלה מ-120 הימים** המקסימליים שקוצב החוק למתן מענה היכן שניתנו ארכות כדין (שכאמור, לא ניתנו בענייננו), וזאת גם לגבי הבקשה המאוחרת מבין השלוש, שבה התבקשו נתוני כלל תאונות העבודה למתן תחילת 2020; יתרה מזאת, מאז הגשתן של שתי הבקשות שקדמו לה חלפו **למעלה מ-5 חודשים**.

## ה. הטיעון המשפטי

### ה.1. חריגה מהזמנים שבחוק פוגעת בזכות למידע ובהגשמת תכליות החוק

65. במסגרת חוק חופש המידע קבע המחוקק בסעיף 7 לחוק מסגרת זמנים ברורה, ולפיה מענה לבקשת מידע יש ליתן ללא שיהוי ולא יאוחר מ-30 יום, מלבד בהתקיים נסיבות מיוחדות, שבקרותן יכולה הרשות להאריך פרק זמן זה, תוך ציון הטעמים לכך. בענייננו, פגע המשיב בזכות הציבור למידע בכך שבחר שלא להשיב לבקשות מושא העתירה, באופן מלא או חלקי, תוך התעלמות ממסגרת הזמנים הקבועה בחוק.
66. על חשיבות הזמנים מלמדת, בין היתר, העובדה שמתקין התקנות קבע שרשות שתחרוג מהזמנים שקובע החוק לא תוכל לגבות אגרות טיפול והפקה (ר' תקנה 6 לתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999).
67. גם בתי המשפט הבהירו לא אחת את חשיבותה של מסגרת הזמנים הקבועה בחוק. כפי שהודגש בעבר, "יש חשיבות כי הרשויות יקפידו על המועדים שבחוק חופש המידע ולא יתישו את המבקשים באמצעות 'סחבת' במתן תשובות" (עת"ם (מינהליים ת"א) 36541-12-12 **שטנגר נ' ועד מחוז תל-אביב והמרכז של לשכת עורכי הדין בישראל**, פס' 4 (פורסם בנבו, 25.2.2014)).
68. בפסיקה מנובמבר 2017 התייחס בית המשפט להתנהלות הרשויות שעה שבעצם אי-מתן המענה הן מאלצות מבקשי מידע לעתור לבית המשפט – ובכך מקשות מאד על מימושה של זכות הציבור למידע:

"המשיבים אינם חולקים על חובתם החוקית למסור את המידע ועל כך שרק בעקבות הגשת העתירה הואילו להעביר את החומרים, ואינם מספקים כל סיבה סבירה להתעלמותם מבקשות העותרת. טענתם שהעתירה נמחקה בשלבים מוקדמים אינה יכולה לסייע לפסיקת סכום נמוך במקרה דנן, שכן העתירה לא הייתה צריכה להיות מוגשת מלכתחילה, והוגשה אך ורק בשל התנהלות קלוקלת של המשיבים. מעבר למאמצים שנדרשו מהעותרת כדי לקבל את המגיע לה על פי החוק, הכביד הדבר על מערכת בתי המשפט, העמוסה ממילא. משכך, בעתיד יכול ויהיה מקום לשקול פסיקת הוצאות גם לטובת אוצר המדינה".

החלטה בעת"ם (מינהליים י-ם) 26933-02-17 **אדם טבע ודין נ' המשרד להגנת הסביבה**, פס' 8 (פורסם בנבו, 16.11.2017).

69. את הזמנים הקבועים בחוק אין לראות כעניין טכני, שכן אלה שלובים בזכותו של הציבור למידע, במובן שאי-עמידה בזמנים פוגעת בזכות זו פגיעה מהותית. על כך הרחיב ד"ר הלל סומר באומרו כלהלן:

*"בקשה לקבלת מידע צריכה להיענות במהירות, ביעילות, בזול וברוב מוחלט של המקרים (שאינם נכנסים לגדרם של הסייגים למסירת מידע על פי החוק), ללא כל עיכוב מיותר המחייב התנצחות עם הרשות ופנייה לערכאות. כל העֶרְמָה של קשיים על מימוש הזכות לקבלת מידע פוגעת במטרה הדמוקרטית של הזכות. עיכוב בקבלת המידע בזמן אמת מונע מהציבור לגבש את דעתו במועד לגבי סוגיות אקטואליות. כמו כן, לאור העלויות הגבוהות הכרוכות בפנייה לבית המשפט, סירוב הרשות למסור את המידע מרצונה כחוק, יביא בחלק ניכר מן המקרים לאי-מימושה של הזכות לקבלת המידע, גם אם על פי דין היה המבקש זכאי לקבלו... במקרים רבים, מסכימים נציגי הרשות למסור את המידע (אותו סירבו למסור קודם לכן) עם הגיעם לדיון בבתי המשפט בעתירה למסירת המידע [...]. גישה כזו מעידה כי לא היה מקום לאי-מסירתו של המידע מלכתחילה, וכי תקוותה של הרשות הייתה שהמבקש יתייבש מן הקשיים המוערמים עליו ולא ישקיע את משאבי הזמן והכסף הניכרים הכרוכים בפנייה לבית המשפט".*

הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח, 435, 438 ו-446-445 (תשס"ג).

70. חשוב לציין שהזכות למידע היא כלי למימוש זכויות אחרות וכן אינטרסים אישיים וציבוריים רבי חשיבות. בהתאם, פגיעה בזכות זו, הבאה לידי ביטוי גם בעיכוב במסירת המידע המבוקש, כרוכה מאליה גם בפגיעה בכל אותם זכויות ואינטרסים שמימושם תלוי בקבלת המידע.

71. בענייננו אנו, אי קבלת המידע המבוקש והפגיעה בזכות למידע שנלווית לה, כרוכה גם בפגיעה קשה באינטרס ציבורי מובהק בדבר בקרה ציבורית על מעשי השלטון, וכאן – בבקרה על פעילות מינהל הבטיחות האמון על הפיקוח והאכיפה בתחום הבטיחות בעבודה, היא מטרת בקשותיהן של העותרות.

72. למעשה, הפגיעה ביכולת העותרות – ובאמצעותן, הציבור – לעשות כן, מסכלת את הגשמת תכליתו העיקרית של חוק חופש המידע, שעניינה במתן כלים בידי הציבור לבקרה טובה יותר על מעשי השלטון, כפי שנקבע לא אחת בפסיקה (ר' למשל ע"מ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, פס"י 24 לפסק דינו של השופט מזוז (פורסם בנבו, 7.8.2017) והאסמכתאות שם).

73. בית המשפט עמד בהקשר דומה על חשיבות הזכות למידע לגבי יכולת הציבור לבקר את פעולות השלטון:

*"בהקשר זה לא ניתן שלא לציין גם את הקשר ההדוק שיש בין הזכות למידע למימושה של חירות הביטוי [...]. כטעם התומך במסירת המידע לידיה של המערערת. גופים דוגמת המערערת, כמו-גם עיתונאים וכלי התקשורת, הם ערוכה לקיומה של חברה מתוקנת. הם אמצעי חיוני להגשמת חופש הביטוי ולמימוש אפשרותו של הציבור למתוח ביקורת על פעולות השלטון ולתרום לכינונה של תרבות שלטונית נאותה. תרומתם של גופים וגורמים מעין אלה לעיצוב פניה של החברה מותנית במידה רבה ביכולתם לממש את הזכות למידע".*

ע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פס"י 36 (פורסם בנבו, 19.5.2009).

74. זאת ועוד, עצם השיהוי במסירת מידע למבקשיו לפי החוק, אף אם יימסר לבסוף, עלול לסכל את הגשמת תכליות החוק: הדבר עלול לייתר את חשיפת המידע ולמצער, לגרוע מאד מיכולתו להשפיע על הדיון הציבורי במועד רלוונטי ובכך לשמש לרשות כתמריץ לפעולה מינהלית נאותה. כך במיוחד בנושא הנדון.

75. לעניין זה יפים דברי בית המשפט המחוזי בתל אביב בעניין ע"מ (מינהליים ת"א) 27344-03-13 גלובס פבלישר עיתונות 1983 בע"מ נ' רשות המיסים, פס"י 10 (פורסם בנבו, 8.7.2013), ולפיהם:

*"יתכן כי גילוי המידע במועד מאוחר (...) יעורר דיון ציבורי מועט בלבד או שלא תהיה לו השפעה של ממש. יש חשיבות רבה לעיתוי הדיון (...). או כפי שאומרים במקומותינו: 'עיתוי הוא הכול'. על כן יש*

לדחות ניסיונות של הרשויות לעכב את מסירת המידע המבוקש על ידי דחיות לא מנומקות, בניסיון להתיש את מבקש המידע, או לגרור את מסירת המידע עד למועד בו הרלבנטיות שלו תהיה פחותה.”

## **ה.2. מחדלו של המשיב נטען יתר חומרה נוכח הדחיפות שבקבלת המידע המבוקש**

76. האמור לעיל נטען משנה תוקף במקרה דנן. שהרי, ענייננו במחדל נמשך מצד המשיב למסור מידע הנדרש בדחיפות לטובת פיקוח ציבורי על פעילות הרשות האחראית לאכיפת הדין בתחום ההגנה על בטיחות העובדים – שעה שתחום זה, כאמור, שרוי במשבר מתמשך וחמור.
77. יוער כי בדוח מבקר המדינה משנת 2016 נמתחה ביקורת נוקבת על פעילותו של המינהל בתחום הפיקוח והאכיפה. בדוח המבקר מ-2018 אף נמצא שהמינהל הפר את התחייבותו למסור למבקר דוחות מסודרים על תאונות העבודה בענפים השונים. (להרחבה ר' מבקר המדינה **דוח שנתי 66ג – לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014** (2016), בעמ' 1057-1011 <https://bit.ly/3lIDsIV>; מבקר המדינה **דוח שנתי 68ג – לשנת 2017 ולחשבונות שנת הכספים 2016** (2018), בעמ' 461-431 <https://bit.ly/3b39Vza>).
78. על רקע זה, ברי כי מדובר בנושא שפיקוח ציבורי **שוטף** על הנעשה בו, **בזמן אמת**, הוא עניין חיוני ונדרש.
79. התנהלותו התקינה של המינהל היא בבחינת דיני נפשות, פשוטו כמשמעו; על כן, הסרת התמריץ לשיפור **מידי** בהתנהלותו, בגין העיכוב במסירת המידע המבוקש, נושאת פוטנציאל מדאיג לפגיעה בזכויות העובדים בישראל לחיים, לבריאות ולשלמות הגוף, שמסירת המידע במועד מאוחר לא תוכל לתקן.
80. בהקשר זה יוטעם שישנה חשיבות מיוחדת לעיתוי קבלת המידע המבוקש בפלל הבקשות מושא עתירה זו, ובפרט לקבלת הנתונים הנוגעים לתאונות עבודה ולפעולות הפיקוח, **ובדחיפות**.
81. זאת, מכמה טעמים עיקריים: ראשית, פרסום מידע בדבר תאונות עבודה בסמוך ככל הניתן לאחר התרחשותן, חיוני כדי לאפשר את הפצתו האפקטיביות לציבור באמצעות כלי התקשורת, ובדרך זו לעורר מודעות לסכנות הנשקפות לעובדים, וליצור הרתעה כלפי גורמים שבאחריותם למנוע תאונות כאמור.
82. שנית, המידע המבוקש בבקשות חיוני על מנת לאפשר לציבור להשפיע על התנהלות הרשויות בנושא ועל גיבוש מדיניותן במהירות רבה ככל האפשר, לטובת הטבת מצב בטיחות העובדים במהירות המירבית.
83. שלישית, המידע המבוקש מתיישן במהירות, והופך לבלתי רלוונטי. שהרי, מה הטעם לעמוד על מחדלים בהתנהלות האכיפתית באיחור של חודשים רבים, כבמצב הדברים שכבר מתקיים במקרה הנוכחי?
84. למרבה הצער, ובזהירות המתבקשת מחזקת תקינות המינהל, יוער שנראה כי במידה רבה, זוהי תכלית התנהלות המשיב – למנוע את המידע מהעותרות בעת שהוא רלוונטי, ובד בבד להקשות ולהכביד עליהן עד שיוואשו ויחדלו ממאמציהן לקבלו.
85. מכל האמור לעיל עולה שיש להתייחס במלוא החומרה לעצם אי-מתן המענה לבקשות למידע על ידי הרשות, כפי שקרה אף בענייננו. התוצאה היא מצב שבו הזכות למידע נרמסת, בפועל, ומחייבת השקעה יתרה מצד אזרחים למימוש זכות בסיסית במדינה דמוקרטית, על כל המשתמע מכך.

## **ה.2. על האינטרס הציבורי שבגילוי המידע המבוקש**

86. כאמור לעיל, מטרת שלוש הבקשות מושא עתירה זו היא לאפשר לעותרות (המייצגות את אינטרס הציבור) לקבל מידע הנדרש לשם קידום בטיחות העובדים בישראל ובכלל זה קיום בקרה ציבורית שוטפת על פעילותו של מינהל הבטיחות. בהינתן תחומי אחריותו של המינהל, ברי שמדובר במידע שבגילוי יש עניין ציבורי רב "מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו" – היינו, ציבור העובדים בישראל – כאמור בסעיף 10, סיפה לחוק.

87. בקשות אלה עוסקות כולן במגוון נתונים הנוגעים לתאונות עבודה, לפעילות אכיפה ופיקוח שביצע המינהל בתחום הבטיחות בעבודה, ולדרך הקצאת המשאב המרכזי שנתון לו – המשאב האנושי – לטובת המשימות שעליהן הוא מופקד.
88. כל אלה הם בגדר מידע שבגילוי יש עניין ציבורי מובהק, הן נוכח האינטרס הציבורי הקריטי שמידע זה נדרש לשם קידומו – הגנה על חייהם ובריאותם של עובדים בעיצומו של משבר מתמשך וחמור בתחום זה, כאמור; והן מהטעם שהיעדר הנגישות לנתונים המבוקשים מורגש היטב "בשטח" ומקשה מאד על פעילותה של העותרת 2, המוקדשת למאבק בתאונות עבודה, ושהמעקב אחר הנעשה בתחום זה וקידום מדיניות בהתאם לו, הם בלב עיסוקה. ונפרט:
89. **באשר לבקשה לקבלת נתוני כלל תאונות העבודה למתן תחילת 2020**, בבקשה זו התבקש מידע קריטי בחשיבותו בנוגע לגורמים לתאונות עבודה, לגורמים האחראים להן, ועוד. מדובר במידע בעל רלוונטיות אדירה לגיבוש מדיניות ציבורית מושכלת למניעתן של תאונות עבודה, מזה, ולהפעלת לחץ ציבורי על גורמים הנושאים באחריות לתאונות עבודה, מזה.
90. והנה, על אף שהחשיבות הציבורית שגלומה בגילוי מלוא המידע המבוקש בבקשה זו ברורה מאלה, נמנע המשיב מלמסור בעניינה מענה מלא בתאונות שווא. יוער שהפניית העותרות לדוח שפרסם המינהל על פעילותו בינואר-אפריל 2020, כאילו ניתן לאתר בו את כלל המידע שהתבקש בבקשה, מעוררת חשש שמנהל הבטיחות מעדיף לכאורה להסתתר מאחורי נתונים חלקיים שבחר לנוחיותו ולפי לצרכיו, על פני העמדת פעילותו לביקורת הציבור, כמתחייב מהוראות החוק ומעקרון השקיפות המינהלית.
91. **באשר לבקשה לקבלת נתוני פיקוח, כוח אדם ושיעור ההרוגים בתאונות עבודה בענפי תעסוקה שונים**, זו עוסקת במגוון נתונים הנוגעים לפעילות אכיפה ופיקוח שביצע המינהל בתחום הבטיחות בעבודה, שהתבקשו כולם מחמת חיוניותם לצורכי מעקב אחר הנעשה בתחום זה, חרף אי-נגישותם לציבור.
92. כך, למשל, הנתונים המבוקשים בבקשה זו בדבר **שיעור ההרוגים בתאונות עבודה בשנים 2015-2019**, **בכל אחד מענפי התעסוקה**, נדרשים על מנת להעריך נכוחה את מצב בטיחות העובדים בענפי תעסוקה שונים, ואת המגמות במצב האמור – החמרה או שיפור.
93. יבואר ששיעור ההרוגים בתאונות העבודה הוא נתון המשקלל את מספר ההרוגים בתאונות עבודה בשנה נתונה, מול סך כל העובדים המועסק במשק בשנה זו לפי תחשיבי למ"ס – שלא תמיד מתפרסמים ברבים.
94. בשנים עברו פרסם המחשיב תחשיב זה ביחס ל-4 ענפי התעסוקה המרכזיים שרלוונטיים לתאונות עבודה (בנייה, תעשייה, שירותים ומסחר וחקלאות), אולם בדוח תאונות עבודה ואכיפה שפרסם המינהל לשנים 2017-2019, פורסם נתון זה אך ורק כנתון כללי וביחס לענף הבנייה, אך לא ביחס לשאר ענפי התעסוקה (להרחבה ר' מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית **דוח שנתי 2019** (9.1.2020) <https://bit.ly/3hMIqfP>).
- מכאן הצורך בבקשת העותרות בעניין זה.
95. את חשיבותם של נתונים אלה, כשל שאר הנתונים שהתבקשו בבקשה זו, יש להבין על רקע תהליכים שבעטיים חל גידול עצום בתאונות עבודה בענפי התעשייה, המסחר והשירותים. מכאן הצורך לעמוד לאשורם על טיבם המדויק של הנתונים והמגמות בהיבט זה **בכל אחד מענפי התעסוקה הרלוונטיים**, כמו גם על אופן הקצאת כוח האדם לטובת פעולות הפיקוח שביצע המינהל, בחלוקה לענפים אלה.
96. **באשר לנתוני כוח האדם** שהתבקשו בבקשה האמורה, אלה נועדו לעמוד על היקפה של מצבת העובדים במינהל שעוסקים בפעולות פיקוח בענפי תעסוקה שונים, על פעולות חקירה שנקטות בעניין עבירות בטיחות, ועל היבטים חשובים נוספים של פעילות האכיפה והפיקוח של עובדי המינהל. מדובר במידע קריטי לצורך עמידה על המשאבים שמקצה המינהל לשם הגנה על בטיחות העובדים בהיבטים השונים הנדרשים לשם כך, לרבות דרך החלוקה של משאבים אלה בין ענפי התעסוקה השונים.

97. בשינויים המחויבים, דברים אלה יפים אף באשר לחשיבות הנתונים שבדבר פעולות אכיפה שבוצעו בענפי תעסוקה שונים – ביקורי פיקוח והטלת צווי בטיחות. אלה התבקשו תוך הבהרת המבוקש כך שהמידע שיתקבל ישקף נאמנה את פעולות האכיפה במקומות העבודה לאשורן.

98. חשוב לא פחות, קבלתם של צווי הבטיחות שמטיל המינהל התבקשה בפורמט דיגיטלי "פתוח" הניתן לעיבוד ממוחשב, כאמור בפס' 42.2 לעיל. כאן יש להסביר כי צווי הבטיחות שמטיל המינהל מתפרסמים באתר האינטרנט שלו, אך זאת בפורמט דיגיטלי "חסום", שאינו מאפשר עיבוד וניתוח ממוחשב של הנתונים (למשל, אין אפשרות "לסכום" את כלל צווי הבטיחות שהוטלו בתחום תעסוקה מסוים, כלפי חברה מסוימת וכיו"ב). עיבודים אלה חיוניים לשם הערכת מגמות, לסיכום ה"רקורד" הבטיחותי של החברות, לבחינת התנהלותו של מינהל הבטיחות וקידום מדיניות רצויה בהתאם לכך, ועוד.

99. על חשיבותו של מידע זה ועל זכותו של הציבור לקבל אותו לידי, ניתן ללמוד מדבריו של בית המשפט בעקבות עתירה לבג"צ לפירסום פרטי ליקויים שבגינם הוטלו צווי בטיחות, אשר שנמחקה בהסכמה באפריל 2019, ושעם העותרות בה נמנתה גם מנהלת העותרת 2 דכאן, לפרסום פירוט ליקויים שבגינם ניתנו צווי בטיחות. בפסק הדין שניתן באותה עתירה לבג"ץ נאמרו הדברים הנכוחים הבאים:

*"חשוב להבהיר כי איננו שותפים לעמדתו של המשיב כי הפרסומים נעשים 'לפנים משורת הדין'. כאשר מדובר במידע שהוא כה חשוב לציבור ולהגנה עליו, דומה שהחובה לפרסום מתחייבת מהחובות הכלליות המוטלות על הרשות, ובכללן חובת ההגינות וחובת הסבירות. לא אחת פסק בית משפט זה בהקשרים שונים כי יש חובה להביא לידיעת הציבור מידע גם ללא חובת פרסום סטטוטורית. (...)*

*פרסום זה צריך להיות אפקטיבי ולכן עליו לכלול מידע בדבר הליקויים הרלוונטיים. (...)*

*אין צורך לומר, כי ציפייתנו הברורה מהמשיב היא כי ההבטחות שהובעו מטעמו לאורך הדרך, (...), אסור שישתכמו במילים בלבד. הנושא שהועלה בעתירה הוא נושא מובהק של זכויות אדם. הזכויות לחיים ולשלמות הגוף, העומדת ביסודה של העתירה, הן זכויות ראשונות במעלה (...). המדינה חייבת לעשות כל שביכולתה כדי להגן על חייהם של מי שבונים את החללים המקיפים את שגרת חיינו ומציבים קורת גג מעל ראשינו (...).*"

בג"ץ 5215/17 קו לעובד ואח' נ' משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, פס' 26-27 (פורסם בנבו, 7.4.2019) (ההדגשות הוספו).

100. לבסוף, באשר לבקשה לקבלת יומן הפגישות של מפקח עבודה ראשי, העומד בראש מינהל הבטיחות, עמדת העותרות היא שבהנגשת יומנו לציבור הרחב גלום ערך רב. שכן, הפיכת יומנו לשקוף ופומבי תאפשר לציבור ביקורת מעמיקה על עבודתו של פקיד ציבור בכיר זה, ופיקוח על הגורמים שמשפיעים על מי שבהתאם לתפקידו ולסמכויותיו על פי חוק, מחזיק בסמכות בלעדית לקבל החלטות בטווח רחב של סוגיות רגולטוריות רגישות, המשליכות על בטיחותם ובריאותם של עובדים, מזה, ועל אינטרסים וזכויות של מעסיקים ובעלי הון, מזה. בנוסף, בהנגשת היומן טמון פוטנציאל להביא לצמצום פגישות לא רצויות של בעליו עם בעלי עניין, ובסופו של יום גם להגביר את אמון הציבור ברשויות המינהל.


101. מכל מקום, דרישת העותרות לקבל מהמשיב את המידע המבוקש מעוגנת כיום לא רק בדין הכללי החל על הליכי חופש המידע לפי החוק והתקנות לפיו, אלא גם בהנחיות שניתנו על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, וקיבלו פרסום באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע. כך, עוד ב-2009 ניתנה הנחית מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בעניין "בקשות לפי חוק חופש המידע לקבלת לוחות זמנים של שרים" (ר' ע/7), שסעיף 2 לה קובע במפורש (ההדגשה הוספה):

*"... ככל שמדובר בבקשה ממוקדת, המתייחסת לפרק זמן מוגדר וסביר, או לנושא מוגדר וממוקד – הרי שככלל יש להיענות לבקשה ולמסור את המידע המבוקש. זאת, תוך בחינה פרטנית של תחולת הסייגים הרלבנטיים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק, כפי וככל שהם חלים במקרה הנדון".*

102. ב-2015 נתנה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הנחיה משלימה בעניין "בקשת חופש מידע לקבלת יומן של מנכ"ל משרד ממשלתי" (ר' ע/8). סעיף 3 להנחיה זו קובע כי "ההנחיה שניתנה לעניין יומנם של השרים, תקפה על דרך הכלל, אף לגבי הבקשה הנוכחית, בשינויים המחויבים".
103. מושכלות ראשוניים הם שהוראות הקבועות בהנחיות מינהליות שנתן היועץ המשפטי לממשלה, מחייבות את המשיב, כמשרד ממשלתי, בהיעדר טעם ענייני וראוי לסטייה (ר' דפנה ברק-ארז המשפט המינהלי כרך א' 227 (2010); עע"ם לוזון נ' משרד הפנים, פס' 39 לפסק דינו של השופט דנציגר (פורסם בנבו, 24.7.2008); עע"ם גרידינגר נ' ראפ, פס' 10 לפסק דינו של השופט אלון (פורסם בנבו, 10.6.2008).
104. על יסוד ההנחיות האמורות של היועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, ניתנו שורת פסקי דין שחייבו רשויות ציבוריות למסור לעותרים את תוכן יומן הפגישות שקיים ראש הרשות בתקופה המבוקשת, על אף סירובה, כדוגמת ראשי רשויות מקומיות (ר' למשל עת"ם (מינהליים חי') 11259-08-15 הצלחה נ' עיריית חיפה (פורסם בנבו, 10.11.2015); עת"ם (מינהליים ב"ש) 58317-07-15 הצלחה נ' עיריית קרית גת (פורסם בנבו, 24.2.2016)). בפסיקה מצויות גם דוגמאות להליכים שבמסגרתם נמסרו בהסכמה יומנים של פקידי ציבור בכירים, כגון ראש לשכת עורכי הדין, מהנדס העיר ומנהלי בתי חולים ציבוריים (ר' למשל עת"ם (מינהליים ת"א) 38892-10-17 זומר נ' לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 27.2.2018); עת"ם (מינהליים ת"א) 7401-09-15 הצלחה נ' המרכז הרפואי ע"ש שיבא ואח' (פורסם בנבו, 7.2.2016)).
105. כדי לסבר את האוזן, יוער שרשויות ציבוריות מסרו בעשור האחרון ללא קושי יומנים של טווח רחב של פקידי ציבור במענה לבקשות מידע, מבלי לאלץ את מבקשיהם לפי החוק לפנות לערכאות. כך היה, למשל, לגבי יומניהם של החשב הכללי, ראש אגף תקציבים, מנכ"ל מד"א, היועץ המשפטי למשרד רה"מ, לרשות שדות התעופה ולרשות לשיקום האסיר, ראש רשות החברות, מנהל רשות המסים ועוד. להמחשה ר' המידע המפורסם תחת התגית "יומן" באתר "מידע לעם" ([www.odata.org.il](http://www.odata.org.il)).

## 1. סוף דבר

106. בפני בית המשפט הנכבד הונחה לעיל עתירה הנוגעת לכך שרשות ציבורית לא עמדה בחובותיה לפי חוק חופש המידע, שעה שהעותרות ממתנות זה זמן רב למענה לשלוש בקשותיהן, אך לשווא. משלא נתקבל מענה מלא מאת המשיב גם בחלוף חודשים ארוכים, ובלא כל הודעה על מתן ארכה כדין, כאמור, לא היה מנוס מלהגיש עתירה זו, שנדמה כי אין פשוטה ממנה.
107. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב להשיב לשלוש בקשות המידע, ובתוך כך למסור לעותרות את מלוא המידע המבוקש, ולמצער, את חלקו, והכל בפורמט המבוקש למסירתו ובהתאם לדין.
108. העותרות מבקשות לשמור על זכותן להוסיף ולטעון לגופו של עניין בהתאם לאופן והיקף המענה שניתן המשיב לבקשות השונות, ביחס למבוקש בהן.
109. העותרות 1 ו-2 הן עמותות הפועלת ללא כוונות רווח, למען שקיפות באשר לנעשה ברשויות הציבוריות השונות, ולשיפור התנהלותן של הרשויות בתחום ההגנה על בטיחות עובדים. מפאת האמור, מתבקש בית המשפט לחייב את המשיב בהוצאות העותרות בעתירה זו, לרבות שכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ כדין. זאת, בשים לב להוצאותיהן בגין כתיבת העתירה והוצאות נלוות, ובהינתן שעצם העיכוב במסירת המידע פוגע, הלכה למעשה, בזכות הציבור לבקר את פעולות הרשויות ובמימוש האינטרס הציבורי בדבר בקרה ציבורית על מעשי השלטון בנושא הבטיחות בעבודה.
110. תצהירים לתמיכה בעתירה מטעם מנכ"לית העותרת 1 ומטעם מנהלת העותרת 2, מצ"ב כנספח ע/11.

  
 איה מרקביץ, עו"ד  
 ב"כ העותרות

30 באוגוסט 2020, ת"א