

העותרים:
1. התנועה לחופש המידע (ע"ר), מס' 58-042570-0
2. שלמה טייטלבוים, ת.ז. 302771431
באמצעות ב"כ עוה"ד יערה וינקלר-שליט, מ.ר. 69711
ו/או עוה"ד רחלי אדרי, מ.ר. 64835
רח' סעדיה גאון 26, תל אביב
טל': 03-9560146 ו/או 052-8279-555; פקס: 03-9560359
כתובת דוא"ל: winkler.yaara@gmail.com

- נגד -

המשיב:
משרד האוצר
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי
רח' מח"ל 7, ירושלים 9149301, ת.ד. 49333
טל': 073-3920000; פקס: 02-6468053
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

אגרה:
עם הגשת העתירה דן שולמה למזכירות בית המשפט אגרה בסך 1,969 ש"ח, בהתאם לפרט 20 לתוספת לסעיף 2 לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

המצאה:
עם הגשת העתירה הומצא למשיב העתק ממנה, על כל נספחיה, באמצעות ב"כ- פרקליטות מחוז י"ם.

עתירה מנהלית

[לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998]

מוגשת בזאת עתירת חופש מידע שסופה כבר ידוע מראש משום שסירוב הרשות למסור את המידע המבוקש נטול יסוד בדין ואף עומד בסתירה להלכה פסוקה.
ניסיונות של העותרת 1 להיזבר עם המשיב ולשכנעו לחזור בו מסירובו השגוי העלו חרס ומשכך, בלית ברירה, אין מנוס מהתערבותו של בית המשפט הנכבד.
במסגרת עתירה זו יתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב למסור את המידע המבוקש, בהיותו מידע ציבורי מובהק שלא חל לגביו כל סייג בדין, וכן להורות למשיב לשלם את הוצאות העותרים בגין עתירה (מיותרת) זו, לרבות שכ"ט עו"ד, החזר אגרה, בצירוף מע"מ וריבית כדין.

א. הסמכות לדון בעתירה

1. בהתאם לסעיף 17 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 ("החוק"), סעיף 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים ותקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, לבית המשפט הנכבד נתונה הסמכות העניינית והמקומית לדון בעתירה זו.

ב. הצדדים לעתירה

2. **העותרת 1**, התנועה לחופש המידע (ע"ר), נוסדה בשנת 2004 ופועלת מאז, בדרכים שונות, להבטחת יישומו של חוק חופש המידע, לקידום מטרותיו, לעידוד שקיפות ברשויות, ולחיוק הדמוקרטיה בישראל ("העותרת" או "התנועה").
3. **העותר 2**, עיתונאי העובד בעיתון "כלכליסט" ופועל למען הנגשת מידע כלכלי לציבור ("העותר").
4. **המשיב**, משרד האוצר, הינו משרד ממשלתי המהווה רשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק ("המשיב").

ג. הרקע העובדתי הנדרש לעתירה

5. ביום 31.08.2021 הגישה העותרת למשיב בקשת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 ("החוק") בנוגע לסיכומים התקציביים של אגף התקציבים במשרד האוצר, לשנים 2021 - 2022 ("הבקשה"). בקשת המידע מיום 31.08.2021 מצ"ב **כנספח 1** לעתירה זו.
6. במסגרת הבקשה הובהר כי "מדובר בסיכומים התקציביים הנחתמים בין מנכ"ל משרד האוצר ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר כבר בליל אישור התקציב בממשלה" (ההדגשה אינה במקור, הח"מ).
7. המשיב התבקש למסור את הסיכומים התקציביים האמורים של כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך המתוקצבות מתקציב המדינה לשנים הנזכרות לעיל.
8. לצורך הנוחות והבהירות צירפה התנועה לבקשה גם דוגמה של סיכום תקציבי אחד שכבר פורסם, של משרד התחבורה, נכון לשנים הרלוונטיות לבקשה, דהיינו לשנים 2021 - 2022. הסיכום התקציבי שנמסר כדוגמה מצ"ב **כנספח 2** לעתירה זו.
9. בחלוף כחודשיים מעת הגשת הבקשה נמסרה תשובת המשיב לבקשה ולפיה לא ניתן להעביר את המידע המבוקש משום שהצעות חוק תקציב המדינה טרם אושרו באותה עת ("תשובת הממונה").

10. במסגרת תשובת הממונה, נדחתה הבקשה באופן גורף ונמסר לעותרת כך :

"בהתאם להוראות סעיף 9(ב) לחוק, רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע אשר גילוי עולל לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה; וכן מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב או מידע על אודות פרטי משא ומתן עם גוף או עם אדם שמחוץ לרשות".

תשובת הממונה מצ"ב **כנספח 3** לעתירה זו.

11. ביום 24.11.2021 שלחה ב"כ התנועה מכתב לממונה והתריעה כי התשובה לבקשה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק וכי יש בתשובה זו אף משום סתירה של הלכות פסוקות ("מכתב התנועה"). על הבעייתיות של תשובת הממונה יפורט בהרחבה בפרק ד' שעניינו התשתית המשפטית לעתירה.

מכתב התנועה מיום 24.11.2021 מצ"ב **כנספח 4** לעתירה זו.

12. יודגש כי ביום 04.11.2021, לאחר שנמסרה תשובה הממונה, אושרה בכנסת הצעת חוק התקציב לשנים 2021 ו-2022¹ ומאותו רגע התפוגג החשש שגילוי הסיכומים התקציביים יפגע בפעילות הרשות, ובוודאי שלא היה עוד חשש לפגיעה במדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב או במשא ומתן.

13. בנסיבות אלה, הוצע במסגרת מכתב התנועה שהמשיב יבחן מחדש את סירובו שכן הבסיס העובדתי לסירוב השתנה, שלא לומר אף התאיין.

14. העותרת הציעה להמתין כמה ימים על מנת שהממונה אצל המשיב תבחן את התשובה מחדש, אולם מכתב התנועה לא נענה במשך כחודש ימים.

15. ביום 21.12.2021 הודיעה מנכ"לית התנועה לממונה אצל המשיב, בשיחה טלפונית, כי בכוונת התנועה לעתור בגין הסירוב הגורף ובשל כך שהנסיבות שבבסיס הסירוב השתנו וכי ממילא אין לסירוב יסוד בדין. גם שיחה זו לא גרמה לרשות לשנות עמדתה או לשקול אותה מחדש ואף לא הובילה למענה למכתב התנועה.

16. אשר על כל אלה ובלית ברירה מוגשת בזאת העתירה דנן.

ד. התשתית המשפטית

17. כאמור לעיל, סירוב המשיב לבקשת המידע נשען על טענה עובדתית אחת שממנה נגזרו שתי טענות משפטיות. **הבסיס העובדתי** לסירוב הינו שהצעת חוק התקציב טרם אושרה בעת מתן המענה לבקשה **והטענות המשפטיות** שנבעו מכך, לשיטת הממונה אצל המשיב, הן: (1) שמסירת המידע ערב אישור חוק התקציב עלולה לגרום לשיבוש התפקוד התקין ברשות (כאמור בסעיף 9(ב)(1) לחוק) ו- (2) שמדובר במידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ואו משא ומתן (כאמור בסעיפים 9(ב)(2) או 9(ב)(3) לחוק).

¹ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=2161822>

18. העותרים יטענו כי בתשובת הממונה, כבר בעת שנמסרה, נפלו כמה פגמים :

18.1. ראשית, העדר בסיס עובדתי או משפטי לחשש המוצג בתשובת הממונה.

18.1.1. בסירוב הממונה למסור את המידע המבוקש הופנתה העותרת לסעיף 9(ב) לחוק (ללא

ציון תתי הסעיפים הרלוונטיים) וזאת גם מבלי שפורט הביסוס לקיומו של חשש ברמה של ודאות קרובה לפגיעה ממשית בתפקודה או ביכולתה לבצע את תפקידיה באופן תקין.

18.1.2. הלכה פסוקה היא שאין די בהצגת חששות בעלמא שאין יכולת לבססם ויש להניח

תשתית הולמת להיתכנות הפגיעה ולסבירות התרחשותה של פגיעה ממשית בהתנהלות

הרשות (ר' בעניין זה, למשל, את ע"מ 6013/04 **משרד התחבורה נגד חברת החדשות**

(02.01.2006); ע"מ 1245/12 **התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך** (23.08.2012);

ע"מ 3908/11 **הנהלת בתי המשפט נ' עיתון "דה מרקר"** (22.09.2014).

18.1.3. הממונה במשרד גם לא פירטה בתשובתה את הסיבות שעומדות בבסיס החשש שמא

גילוי המידע עלול לפגוע בעיצובה של מדיניות או במשא ומתן עם גוף או אדם שמחוץ

לרשות (לעניין זה ר' למשל את עת"מ 41158-04-15 **קאש אנד כארי שרותי מזון בע"מ נ'**

הממונה על חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל (03.07.2016).

18.2. שנית, תשובת הממונה גורפת, בלתי מידתית או סבירה ואינה כדן.

18.2.1. תשובת הממונה מהווה סירוב גורף למבוקש וכבר "נשפך הרבה דיו" על סירובים גורפים

שאינם מידתיים או סבירים, ושאינם לוקחים בחשבון את חובות הרשות לפעול כנדרש

בסעיפים 10 ו-11 לחוק. ר' בעניין זה, למשל, את ע"מ 3300/11 **משרד הביטחון נ' גישה**

(05.09.2012); ע"מ 9135/03 **מועצה להשכלה גבוהה נ' עיתון הארץ** (19.01.2006).

18.3. שלישית, בתשובת הממונה נפלה שגיאה משפטית באשר למועד פרסום מידע ציבורי.

18.3.1. הממונה הציגה בשולי תשובתה טענה שגויה לפיה הפגיעה הנטענת בתפקוד הרשות

ובמשא ומתן שהיא מקיימת תימשך כל זמן שהסיכומים התקציביים בתוקף, דהיינו עד

לסוף שנת 2022, כאשר המידע המבוקש כבר לא יהיה רלוונטי.

18.3.2. מדובר בטענה בעייתית אשר ככל הנראה נכתבה בשוגג (ואם לא אזי שיש ביסודה טעות

משפטית). מידע ציבורי אינו הופך לנחלת הציבור רק בתום התקופה אליה מתייחס

המידע, נהפוך הוא - יש אינטרס ציבורי מהותי לקבל את המידע בעודו רלוונטי.

18.3.3. ולא זו בלבד, אלא שהלכה פסוקה היא כי מעת שנשלמה מלאכת עיצוב המדיניות אין

הרשות יכולה לחסות עוד בצילו של סעיף 9(ב) או סעיף 9(ב) לחוק ויש לחשוף את

המידע הרלוונטי בפני הציבור.

18.3.4. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בעע"מ 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן (נבו 06.09.2006):

הסייג הראשון הקבוע בסעיף 9(ב) לחוק הינו סייג שמהותו זמנית היא – באפשרות הרשות לעצב לה מדיניות בתחום מתחומי פעילותה מבלי שתידרש לחשוף בפני הציבור את פרטי המדיניות המתגבשת כל עוד לא הושלמה המלאכה.. משנשלמה מלאכת עיצוב המדיניות, ברי כי אין סייג זה עומד עוד לרשות וקיים אינטרס ציבורי מובהק בגילוי מדיניות הרשות בפני הציבור (ההדגשות אינן במקור, הח"מ).

19. העותרים יוסיפו ויטענו, כי לא זו בלבד שתשובת הממונה הייתה שגויה כבר בעת שניתנה, אלא שמקל וחומר היא שגויה בדיעבד. ודוק.

19.1. התשתית העובדתית לסירוב הממונה היא שבעת מתן המענה לבקשה עוד לא אושר חוק התקציב ולפיכך פרסום המידע המבוקש יפגע בעבודת הרשות ובמשא ומתן שמנוהל על ידה.

19.2. העותרים חולקים על הטענה הזו וכמפורט לעיל ההלכה הפסוקה לצד העותרת שכן מעת שאושר חוק התקציב (ועמו קיבלו תוקף גם הסיכומים התקציביים) אין עוד יסוד עובדתי לדחיית הבקשה.

19.3. בהמשך למפורט בסעיף 18.3 יודגש כי לאחר אישור חוק התקציב נשמטה גם הקרקע תחת טענותיו המשפטיות של המשיב כאילו אפשר להסתיר את המידע המבוקש בהסתמך על סעיפי 9(ב) לחוק עד לתום שנת 2022, או בכלל.

20. כאן המקום להזכיר כי התנועה פנתה אל המשיב והציעה שתשובת הממונה תישקל מחדש לאור שינוי הנסיבות אולם מכתב התנועה נותר ללא מענה במשך כחודש ימים, חרף שיחה טלפונית לבירור העניין, ויש בהחלט להצר על כך.

ה. האינטרס הציבורי בגילוי המידע המבוקש

21. בפתחו של פרק זה יוזכר כי על פי חוק חופש המידע, מבקשי מידע אינם נדרשים לנמק או לפרט הטעמים לבקשתם (סעיף 7 לחוק). בהעדר חובה כאמור, על הרשות לבחון האם מדובר במידע ציבורי וככל שכן עליה לבחון האם מתקיימים אחד מהסייגים לכלל.

22. במקרה דנן, הצדדים מסכימים כי המידע המבוקש הוא מידע ציבורי אולם המחלוקת נטועה באשר לתחולת הסייגים; כפי שנומק לעיל בהרחבה דין טענות הרשות בעניין זה להידחות בהעדר בסיס חוקי לסמוך עליו.

23. והנה כי כן, ניתן היה לעצור כבר כאן משום שעסקינן במידע ציבורי שאין בחוק סייג למסירתו. אף על פי כן, העותרים מבקשים להוסיף, למעלה מן הצורך, מספר מילים על חשיבותו של המידע המבוקש והאינטרס הציבורי העצום שיש בגילוי.

24. חוק התקציב אשר מוגש לכנסת מורכב מרבבות מסמכים משפטיים וטכניים שעל פי רוב אינם מובנים לאדם מן היישוב. לעומתם, הסיכומים התקציביים המבוקשים במסגרת עתירה זו הם **המסמכים הבהירים ביותר לצורך הבנה פשוטה של תקציב המדינה**.
25. הסיכומים התקציביים מפרטים את ההסכמות בין משרדי הממשלה למשרד האוצר ביחס לסכומים שמועברים לכל משרד והשימוש שיעשה בתקציב לצורך עמידה ביעדים ומשימות שונות של אותו משרד.
26. לא זו בלבד שמדובר במסמכים שיכולים לסייע לציבור להבין את תקציב המדינה באופן נגיש ונהיר, אלא שבסיכומים אלה מצוי מידע **שאינו מופיע בתקציב המדינה**. ודוק המסמכים שמוצגים לכנסת ולציבור אינם כוללים את ההסכמות שעומדות ברקע חוק התקציב. במילים אחרות: אין שיקוף מלא של תקציב המדינה וההסכמות שביסודו.
27. כך למשל, הסיכומים התקציביים כוללים גם תוכניות עתידיות לביצוע משימות מסוימות במשרדי הממשלה השונים מבלי שמיועד למשימות אלה תקציב בשלב ההצבעה על חוק התקציב. באופן זה נציגים של משרדי הממשלה חותמים על הסיכומים התקציביים **בידיעה** שבחלוף תקופה מסוימת, לאחר העברת התקציב, הם יגישו בקשות לתקצוב נוסף - לכאורה בשל שינוי בצרכים או במצב הקיים, למרות שהצורך בכסף היה ידוע כבר בעת העברת התקציב ואף הוסכם מראש ובכתב בין אותו משרד לבין משרד האוצר.
28. כפועל יוצא מכך נובע גם אלמנט של **הטעיה ציבורית ופרלמנטרית** משום שכאשר חוק התקציב עולה להצבעה, אז הציבור מוטעה לחשוב שהחוק הוא התקציב הסופי והגמור והמוסכם שעה שמידע ציבורי מהותי מוסתר מהם באופן שפוגע בזכות הציבור לדעת.
29. הבעייתיות שבפרקטיקה הזו אינה רק בהסתרת המידע מהציבור אלא גם מבכירים במשרד האוצר שיצטרכו **לאחר העברת התקציב** להיערך מדי תקופה עם תקצוב מחדש של המשרדים השונים, בהתאם לסיכומים התקציביים שנחתמו **ערב העברת חוק התקציב**.
30. אלא שלא די בכך. הסתרת הסיכומים התקציביים לא נעשית רק מהציבור (אזרחים עיתונאים וארגוני חברה אזרחית) ומעובדי משרד האוצר - אלא גם מחברי הכנסת אשר נדרשים להצביע על חוק התקציב בידיעה שהוא אינו מכיל את כל המידע הדרוש.
31. ודוק. בחודש אוגוסט 2021, **בטרם** עבר חוק התקציב לשנים 2021 ו-2022, פנה חבר הכנסת משה ארבל למשרד האוצר בבקשה לקבל את הסיכומים התקציביים. בקשתו לא נענתה במשך כחודשיים ומשהתקרב מועד ההצבעה על חוק התקציב, פנה חבר הכנסת ארבל לבית המשפט המחוזי בירושלים בעתירה בגין אי מתן מענה (עת"מ 45646-10-21).
32. בסמוך **לאחר** פתיחת הליך זה קיבל חבר הכנסת ארבל מענה לבקשתו, בדמות סירוב גורף, כפי שקיבלו העותרות - ומשכך העתירה נמחקה (ונגד משרד האוצר נפסקו הוצאות).

33. מהמקובץ לעיל ניתן לקבוע שהעניין הציבורי במידע המבוקש מבוסס היטב, שכן הוא מוצג מנקודת מבטם של חברי הכנסת, עיתונאים וארגוני חברה אזרחית - כולם יחד משקפים קשת רחבה של מבקשי מידע שמעידה על חשיבות פרסום הסיכומים התקציביים.

34. הפרקטיקה של העברת תקציב "עם קריצה" נעשית מזה זמן במחשכים ודומה שבשלה העת להוציאה אל אור השמש.

ו. סוף דבר

35. סירובו העיקש של המשיב הוליד את ההכרח שבעתירה זו.


36. בנסיבות המתוארות לעיל, העובדתיות והמשפטיות, אין חולק כי יש לקבל עתירה זו במלואה ולהורות למשיב למסור לעותרים את הסיכומים התקציביים, ללא דיחוי.

37. עם קבלת העתירה, בהתאם לדין ולהלכה הפסוקה, יבקשו העותרים מבית המשפט הנכבד הזדמנות נאותה לטעון לפסיקת הוצאות.

38. כבר עתה יצוין כי העותרת 1 הינה עמותה רשומה ללא כוונת רווח אשר פועל במשאבים מוגבלים ומשכך ההוצאות שתפסקנה בתום ההליך צריכות לשקף את ההוצאות הריאליות, לרבות שכ"ט עו"ד, החזר אגרה ומע"מ כדין.

39. יהיה זה מן הדין ומן הצדק להיעתר למבוקש בעתירה זו.

40. תצהירה של עו"ד רחלי אדרי, מנכ"לית התנועה לחופש המידע, מצ"ב **כנסת 5** לעתירה זה.


יערה וינקלר-שליט, עו"ד
ב"כ העותרים