

בעניין:

עתירה עפ"י חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998

העותרים:

1. התנועה לחופש המידע (ע"ר) מס' 580425700
 2. בית העם _____
 3. המוקד לבטחון תזונתי ולמאבק ברעב (ע"ר) מס' 580497931
 4. ידיד – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר) מס' 580312171
 5. סינגור קהילתי (ע"ר) מס' 580220457
 6. מרכזי ישראלי לקידום צדק חברתי (ע"ר) מס' 580378214
 7. העמותה לצדק סביבתי (ע"ר) מס' 580513349
 8. מגמה ירוקה (ע"ר) מס' 580383909
 9. העמותה לקידום לימודי כלכלה וחברה (ע"ר) מס' 580431237
- כולם ע"י ב"כ עוה"ד אילן יונש,
יקיר, יונש ושות' – הארבעה 21 תל אביב 64739,
טל' 03-6966330 פקס 03-6966350
דוא"ל: i@y-j.co.il

- נ ג ד -

המשיב:

1. משרד האוצר – הממונה על יישום הוראות חופש המידע
ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי),
רח' מח"ל 7, ת"ד 49333, ירושלים מיקוד 91493
טל' 02-5419512 פקס 02-5419582

עתירה מנהלית

בית-המשפט הנכבד מתבקש בזאת להורות למשיב למסור לידי העותרים המידע שנתבקש אודות הצעת תקציב המדינה לשנת 2013, כפי שיפורט להלן. לחלופין, מתבקש בית-המשפט הנכבד להורות על מתן חלק מהמידע המבוקש ו/או להתנות מסירתו של המידע בתנאים שבית-המשפט ימצא לראויים בנסיבות העניין.

כמו כן, מתבקש בית-המשפט לחייב המשיבים בהוצאות העותרים בבקשה זו לרבות בשכ"ט עו"ד.

א. רקע כללי – אודות הליכי התקצוב במדינת ישראל

1. ספק אם ישנו מסמך בעל השפעה כה מכרעת, רחבה ומהותית על חיי היום-יום של כלל אזרחי ותושבי מדינת ישראל כתקציב המדינה על מסמכיו הנלווים.
2. כך נאמר לגבי תקציב המדינה באתר משרד האוצר:

"תקציב המדינה הוא המסמך המרכזי הקובע את ניהול ההוצאות וההכנסות של הממשלה, לצורך יישום סדר היום שהיא קובעת. האחריות על הצגת תקציב המדינה מוטלת על אגף התקציבים, על פי הדרישות שמציגים משרדי הממשלה השונים מצד אחד, בהתאם למדיניות הכלכלית של משרד האוצר ושל הממשלה מצד שני, ותוך התחשבות בהכנסות המדינה ובחוב הממשלתי."¹

3. דברים דומים נכתבו אודות תקציב המדינה במבוא לספרם של אבי בן בסט ומומי דהן "מאזן הכוחות בהליכי התקצוב" (המכון הישראלי לדמוקרטיה):

"תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי לביצוע מדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה וככזה הוא נהנה ממעמד מיוחד. חשיבותו בניהול ענייני המדינה היא כה מכרעת עד שמדינות רבות מתנות את המשך כהונתה של ממשלתן באישור פרלמנטרי של התקציב. עם זאת תהליך הורתו ולידתו זכה להתעניינות מועטה בהרבה, אף שהשפעת התהליך על המדיניות הנבחרת עצומה"

4. האופן בו יוכן ויאושר תקציב המדינה קבוע בסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה, הקובע כי התקציב יקבע בחוק, לאחר שהצעת התקציב תוצג בפני הכנסת על-ידי הממשלה.

5. תהליך הכנת התקציב ואישורו מתואר במאמרה של קרין תמר שפרמן "הכנסת, הממשלה ותהליך התקצוב בישראל" (פורסם בכתב העת "פרלמנט" גליון 56 מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה). כאמור במאמר זה, תהליך התקצוב מחולק לשלושה שלבים²:

א. עיצוב התקציב במשרד האוצר;

ב. דיון ואישור התקציב הממשלה;

ג. דיון ואישור התקציב בכנסת.

6. השלב הראשון מתואר במאמר זה בזו הלשון:

"הצעת חוק התקציב נבנית באגף התקציבים (אג"ת) של משרד האוצר. בערך במהלך חודש מאי ראש אגף התקציבים פונה אל משרדי הממשלה, מציג לפנייהם את לוח הזמנים של הכנת התקציב ומבקש מכל משרד לשלוח לאגף התקציבים רשימת

¹ http://www.mof.gov.il/Budget/Pages/Budget_page.aspx

² בספרם של בן בסט ודהן הנ"ל מצויינים אותם שלבים בתוספת שלב רביעי – ביצוע התקציב (עמ' 17).

שינויים ורפורמות מבניות... במהלך החודשים יוני-יולי נציגי אגף התקציבים מציגים למנהלי המשרדים את רעיונותיהם באופן כללי, בלא פירוט של ההפחתות המתוכננות בתקציב המשרד.

עם תום גיבוש הטייטה, היא מובאת לדיון אצל מנכ"ל משרד האוצר וראשי האגפים, והגרסה המתקנת מוגשת לשר האוצר. לאחר הדיונים במשרד האוצר נהוג להציג את ההצעה לראש הממשלה ולבקש את אישורו ותמיכתו."

7. הנה כי כן, השלב הראשון בהכנת התקציב מושלם לאחר עבודה מקיפה באגף התקציבים, אשר בסיומו מוגש התוצר המוגמר לאישור הממשלה.

ב. תקציב המדינה לשנת 2013

8. על-פי הפרסומים השונים בתקשורת ומפי גורמים שלטוניים, תקציב המדינה לשנת 2013 הוכן והוצג בפני ראש הממשלה בחודש יוני 2012 או בסמוך לכך, ככל שנה בה מוכן תקציב.

9. ראש הממשלה הציג את התקציב לשריו עד לחודש ספטמבר 2012, וניסה להשיג רוב שיתמוך בו בתוך ממשלתו על מנת שיוכל להציגו לאישור הכנסת.

10. ביום 9.10.12 הודיע ראש הממשלה במסיבת עיתונאים כי החליט להקדים את הבחירות נוכח העובדה כי לא הושג רוב לאישור התקציב. כך נאמר בין השאר במסיבת העיתונאים :

"...כל זה מחייב תקציב אחראי. הגעתי למסקנה שבעת הזאת לא ניתן להעביר תקציב אחראי. בשנת בחירות קשה למפלגות לשים את האינטרס הלאומי מעל למפלגתי. טובתה של מדינת ישראל מחייבת מערכת בחירות קצרה של שלושה חודשים ולא מערכת בחירות ארוכה של שנה"

11. בפתיחת מושב הכנסת, לקראת הדיון על פיזורה, אמר יו"ר הכנסת מר ראובן רבלין את הדברים החשובים הבאים (נאום פתיחת המושב החמישי של הכנסת ה-11):

"הבחירות לכנסת התשע עשרה בנגוד למערכות הקודמות, אינן בחירות שבהן הצבור הישראלי נופל קרבן לשקולים חיצוניים לזכות הדמוקרטי, אלא הן צומחות מלב ליבו של הוויכוח הזה. הבחירות האלה מתקיימות, בגלל כל הסיבות הנכונות. בליבה של מערכת הבחירות הקרובה שלושה מוקדים: סדר היום חברתי כלכלי; סדר היום הציבורי אזרחי; וסדר היום המדיני בטחוני. לבחור הישראלי, אם כן, יהיו את כל הסיבות הנכונות להתייצב בקלפי בעוד שלושה חדשים;

הוא יידרש להכריע על אופי תקציב המדינה לשנים הבאות... בשונה ממערכות הבחירות הקודמות, הבחירות הללו לא ינוהלו רק מנקודת מבט אחת, מדינית ביטחונית. בבחירות האלה, הבחור הישראלי יעמוד מול אלטרנטיבות כלכליות חברתיות ברורות, ולא מול ויכוחים קוסמטיים. הוא יזכה לעמוד מול בתי מדרש אידאולוגיים שונים, ומובחנים. לא "גם וגם", אלא, "או או". הבחור הישראלי

כבר לא יסתפק בסיסמאות. הוא לא יסתפק בבשורה עמומה המציגה חזון עמום עוד יותר. הוא ידרש תשובות.

אני מקווה שבמערכת הבחירות הקרובה, נזכה לראות דיון איכותי ונוקב, שיותר משהוא "מכובד" או "תרבותי"- **הוא מכבד את הבוחרים שלו, את האינטלגנציה שלהם, ואת כושר השיפוט שלהם.** (ההדגשות אינן במקור – א.י.)

12. על אף "הדלפות" כאלה ואחרות מתקציב 2013, אזי מסמך זה מעולם לא הוצג לציבור, ובכך עוסקת עתירה זו.

ג. הצדדים לעתירה

13. **העותרת 1**, התנועה לחופש המידע, היא עמותה רשומה הפועלת למען קידום ערכים של שקיפות ודמוקרטיה ואשר מטרתיה העיקריות הינן, בין השאר, הגשמת החזון והפוטנציאל הטמון בחוק חופש המידע וקבלת מידע מהרשויות בעניינים ציבוריים.

14. **העותרת 2**

15. **העותרת 3**

16. **העותרת 4**

17. **העותרת 5**

18. **העותרת 6**

19. **העותרת 7**

20. **העותרת 8**

21. **העותרת 9**

22. המשיב הינה הממונה על יישום הוראות חוק חופש המידע במשרד האוצר, שהינו המשרד הכלכלי המרכזי של הממשלה. משרד האוצר אחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל ועל ביצועה (כך לפי אתר האינטרנט של המשרד). אגף התקציבים במשרד האוצר הוא האגף שהכין את המידע נשוא עתירה זו.

ד. בקשת המידע

23. ביום 6.11.12 הגישו העותרים וארגונים נוספים בקשה לפי חוק חופש המידע לקבלת המידע כדלקמן:

א. תחזית האוצר בדבר הכנסות, הוצאות וגירעון בשנת התקציב הקרובה ;

ב. הצעות וחלופות שהציג משרד האוצר להתמודדות עם הגירעון הצפוי, לרבות הצעות לקיצוץ/עיכוב/ביטול/דחייה של תכניות קיימות וחדשות, וכן פירוט של תכניות תקציביות חדשות המתוכננות לצאת לדרך ;

ג. הצעות המחליטים המיועדות, היינו, כל ההצעות להחלטות ממשלה המובאות לדיון ואישור בממשלה ו/או בוועדת השרים הרלוונטית כחלק מהתהליך התקציבי ;

ד. חלוקת התקציב המיועדת לשנת 2013 בין אשכולות ובין משרדים ממשלתיים, לרבות סכומים מפורטים בדרגת הפירוט המקסימאלית האפשרית ;

ה. סיכומים והבנות שגובשו עם משרדי הממשלה השונים במסגרת הדיונים המקצועיים לרבות סיכומים והבנות בדבר תוספות וקיצוצים תקציביים ומרכיביהן השונים ;

ו. כל מסמך רלוונטי נוסף שגובש לגבי התקציב המיועד לשנת 2013.

"א" עותק בקשת המידע ואישור תשלום האגרה מצ"ב ומסומנים באות א'.

24. ביום 10.12.12 נשלחה תשובת המשיב הדוחה את בקשת המידע בטענה כי מדובר ב"מדיניות בשלבי עיצוב" כאמור בסעיף 9(ב)(2) לחוק חופש המידע, ולחילופין בהיותו של המידע בגדר "חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה שניתנו לצורך קבלת החלטה" בהתאם לסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע.

"ב" עותק התשובה מיום 10.12.12 מצ"ב ומסומן באות ב'

25. נוכח תשובה זו ולאור חשיבותו הציבורית של המידע המבוקש, פנו העותרים לבית המשפט הנכבד בעתירה זו.

ה. הטיעונים המשפטיים בעתירה

I. חוק חופש המידע ומהפכת השקיפות המיוחלת

26. החשיבות בחשיפת מידע לציבור ועיקרון הגילוי של המידע, המצוי אצל רשויות הציבור, תוארה בדבריו של השופט ברנדייס כדלקמן:
(L. Brandeis, **Other People's Money**, CH. 5 (1914)):

"Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the best policeman"

27. ואכן, בשנת 1998 נפל דבר במדינת ישראל – הזכות ההיסטורית לקבלת מידע מרשויות המדינה עוגנה בחוק והפכה לאחת מזכויות היסוד של הפרט בישראל – **"לכל אזרח ישראלי**

או תושב ישראל הזכות לקבל מידע, מרשויות ציבוריות, בהתאם להוראות חוק זה" (סעיף 1 לחוק חופש המידע).

28. כך נאמר בדברי ההסבר להצעת החוק (הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז – 1997, ה"ח 2630, עמ' 397):

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של האדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע בקידום של ערכים חברתיים אחרים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון...הסדרה חוקית של הזכות למידע על סייגיה וחריגיה תגבש באופן מרוכז וברור יותר את גבולותיה, תסייע לשינוי קווי החשיבה המקובלים בקרב הרשויות הלכה למעשה..."

29. על חשיבותו של החוק נכתב (ז. סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (הוצאה לאור של לשכת עורכי הדין – להלן – "סגל – הזכות לדעת"), בעמ' 14):

"החוק הוא חלק מהיצירה הדמוקרטית נוסח ישראל. בצד השתלבותו בסביבה דמוקרטית כותב החוק פרק חדש במשפטה הציבורי של מדינת ישראל. מה שהיה אינו אמור להיות. שקיפות חדשה תיווצר אם יופנם החוק על-ידי הציבור. אם יכירו הרשויות הציבוריות בכך שנפל דבר בשיטת המשפט והממשל, אם יתנו בתי-המשפט פרשנות ראויה לחופש המידע ולמשמעותו".

וכן -

"מהי איפוא, תכליתו של חוק חופש המידע? נראה לי, כי תכליתו הינה ליתן מידע לפרט על-מנת לקיים ולקדם את הדמוקרטיה ובגדריה מתן מידע לציבור שיאפשר בחירה מושכלת, אשר תקדם את האמת, תאפשר הגשמה עצמית של הפרט, ותביא לפיקוח ובקרה על הרשות הציבורית. תכלית החוק היא להגן על חופש הביטוי, מתוך הכרה, כי המידע שבידי הרשות הציבורית מוחזק על-ידיה כנאמן הציבור כולו".

(א' ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג' (תשס"ג)

(95

30. בחלוף השנים, בתי המשפט הרבו להכיר בחשיבותו של חוק חופש המידע על כלל ההיבטים והטעמים שבבסיסו. במיוחד ניתן למנות שלושה עקרונות שבסיס הזכות למידע, ואלו הם (בקליפת אגוז בלבד):

(א) **הטעם הקנייני** – הרשויות פועלות כנאמן של הציבור ועבורו, ומשכך, גם המידע המצוי בידיהן שייך לציבור והרשויות מחזיקות בו כנאמן בלבד. כך נפסק למשל ב-הפ (נצ) 110/00 זוהיר נ' המוסד לביטוח לאומי, מאגר נבו):

”משקל בלתי מבוטל בדרך למימוש הזכות לפי חוק חופש המידע יש לאופן שבו מפנימה הרשות הציבורית את עקרונות המשפט המנהלי בכלל ועקרונות חוק חופש המידע בפרט. אין חידוש באמירה כי המנהל הציבורי הוא שליחו ונאמנו של הציבור. האמצעים החומריים שתחת ידיו כמו גם הקניין הרוחני, לרבות המידע שנצבר בידי אינם מיועדים לשרת את השלטון אלא את האזרח. המידע אינו מיועד להיות מוסתר מהציבור אלא להימסר לו, שהרי שלו הוא ולתועלתו נוצר ונאסף. למקרא טענות ב”כ המשיב איני בטוח שהנהלתו ומי שמופקד אצלו על ביצוע חוק חופש המידע ערים למלוא התמורה שחלה עם חקיקת החוק בכל הנוגע לנגישות הציבור למידע.”

(ב) **הטעם הדמוקרטי** – כנגזרת של חופש הביטוי, משמעו של טעם זה הינו כי אדם זכאי לקבל את כל המידע הדרוש לו לשם גיבוש עמדתו ודעתו. מטבע הדברים עקרון זה הוכר עוד קודם לחקיקת חוק חופש המידע, וכך התייחס אליו כבי הנשיא בדימוס שמגר בבג”צ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פד לה (3) 365, 378)

”שיטת הממשל הדמוקרטית ניזונה מכך – ואף תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע... על כן יש הרואים בזרימה החופשית של המידע מפתח לפעולתה של המערכת הדמוקרטית כולה”

(ג) **פיקוח ובקרה** – לאזרח הזכות לבקר ולפקח על מעשי השלטון, וחוק חופש המידע הוא אחד הכלים החשובים להגשמת מטרה זו. כך בעעמ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (מאגר נבו ולהלן “עניין המועצה להשכלה גבוהה”) -

”בבג”ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ”ד מד (3) 353, 361, הדגיש בית משפט זה את חשיבותו של עקרון חופש המידע מהיבט נוסף והוא הפיקוח על תקינות פעולותיה של הרשות הציבורית, באומרו: “העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת, אלא גם בבואה

לזכות לפקח". אכן, שקיפות פעולותיהן של רשויות השלטון מאפשרת לאזרחים להתחקות אחר פעולות אלה ואחר השיקולים שעמדו בבסיסן ולבקרו, ככל שהדבר דרוש, והיא תורמת תרומה מכרעת ל"היגיינה הציבורית" ולשיפור איכותה של פעולת הרשות ביודעה כי פעולותיה ותהליך קבלת החלטותיה חשופים ושקופים לעין הציבור.

וכן בבג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו (מאגר נבו) -

"משידענו כי עובד הציבור עושה בנאמנות כשליח הציבור, חייב הוא ממילא בחובותיו של שליח ובהן החובה ליתן דין-וחשבון על מעשיו, קרא, לגלות לשולחיו – לכלל הציבור – מה עשה ומה לא עשה, מדוע עשה כך ולא אחרת, וכשלא עשה – מדוע לא עשה. חייב הוא לגלות כל מעשים ומחדלים ונימוקיהם בצידם. כך, רק כך, יוכל הציבור לדעת אם עשה עובד הציבור באמונה; כך, רק כך, יאמין הציבור במינהל ובעובדיו. המינהל חייב אפוא בשקיפות פעילותו והחלטותיו."

וב-ע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (מאגר נבו, פסקה 12) סוכם כי:

"זכותו של הציבור לחופש גישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור, באה לקדם את תרבות השלטון. "קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיוני הוא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון; וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידה ליתר סדר ומשטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי" (ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465). חופש המידע מבטיח את שקיפות פעולתו של השלטון ואת העמדתו "באור השמש". מכאן הגישה, כי חופש המידע הוא תנאי הכרחי לקיום ביקורת על השלטון, כמו-גם לאמון הציבור בשלטון...".

31. סעיף 9(ב)2 קובע כי "רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה: ... מידע על אודות מדיניות המצויה בשלבי עיצוב". בעניין פירוש הביטוי "אינה חייבת" נדון עוד להלן, אולם תחילה יטענו העותרים כי כלל אין מדובר ב"מדיניות בשלבי עיצוב".
32. במה דברים אמורים? פרופ' סגל כתב אודות סעיף זה את הדברים הבאים (סגל – הזכות לדעת, עמ' 200) –

"הוראה זו נועדה לאפשר לרשות ציבורית לעצב מדיניות ציבורית, בלי שתחויב לגלות 'חצי מלאכה'... כך ברור, שאין ההוראה באה להסמיך רשות שלא לגלות ברבים את מדיניותה, לאחר שנקבעה. ההוראה אינה צריכה להתפרש כמסמיכה רשות שלא לגלות מידע עובדתי, שנאסף על ידי רשות לצורך גיבוש מדיניותה. חשיפתו של מידע עובדתי, בטרם גיבוש מדיניות, תוכל להועיל, לעיתים, למניעת עיצוב מדיניות על סמך מידע עובדתי בלתי מדויק."

33. טענת העותרים לעניין זה כפולה: ראשית, רוב המידע המבוקש (פרט לסעיף ד' לבקשת המידע) הינו בגדר מידע עובדתי שנאסף לצורך גיבוש "המדיניות", ואין סיבה שלא למסרו (ור' לעניין זה פסקה 15 לפסק הדין ב- ע"מ 7025/03 גבע נגד גרמן, קיים במאגר נבו ולהלן – "פרשת גבע").

34. שנית, העותרים טוענים כי המדיניות כבר גובשה. עמדנו בפתח עתירה זו על השלבים בהכנת תקציב המדינה, וענייננו כעת בשלב הראשון מביניהם. בשלב זה מגבש משרד האוצר את התקציב ומסמכיו הנלווים, ועם סיום עבודתו הוא מעבירו לאישור הממשלה (ולאחר מכן – אישור הכנסת).

35. בקשת המידע הופנתה למשרד האוצר והיא ביקשה את מסמכי תקציב המדינה לשנת 2013 כפי שראה אותו משרד האוצר. יש לאבחן זאת מבקשה שיכולה הייתה לפנות לממשלה לצורך קבלת התקציב כפי שהייתה מחליטה להגישו לכנסת, או לכנסת לצורך קבלת התקציב כפי שאושר בבית המחוקקים.

36. יש לאבחן זאת גם מבקשה למשיב למסירת מסמכי התקציב טרם העברתו לראש הממשלה, שאז יתכן שהיה טעם לשקול את השימוש בסעיף 9(ב)2, אולם כאן עסקינן בסיום מלאכתו של האוצר בהכנת מסמכי התקציב לדיון בממשלה.

37. אמת שלא מדובר בתקציב המדינה המאושר כחוק בכנסת, ואמת שהאוצר אמור למלא תפקיד משמעותי גם בהמשך הדרך לאישור התקציב. ברם, הצעת תקציב המדינה לשנת 2013 הינה מעשה גמור.

38. ודוק: אילו ממשלת ישראל הייתה מאשרת את תכנית האוצר כפי שהיא, ולאחריה גם הכנסת – האם האוצר היה משנה משהו מהצעת התקציב? ברור שלא, שכן מבחינתו זוהי מלאכה גמורה.

39. אבחנה זו איננה טכנית בלבד, אלא מהותית: בקשת המידע מבקשת לבחון את שיקולי משרד האוצר ולא את שיקולי ממשלת ישראל בכללותה או שיקולי כנסת ישראל. משרד האוצר גיבש את עמדתו לגבי תקציב המדינה, וזו יכול שתקבל במלואה ויכול שלא – **כך או כך, הדיון בעניין זה חייב להיות פומבי.**

40. באנלוגיה קרובה מאד למציאות, ניתן להשוות את ענייננו כאן לכל הצעת חוק אחרת – שהרי התקציב הינו הצעת חוק למעשה, וידוע שהצעות חוק מפורסמות ברבים, גם בטרם יעברו הליכי עדכון על-ידי ועדות הכנסת, ועדות שרים לענייני חקיקה, משרד המשפטים וכו'. מדוע לא ניתן לפרסם את הצעת חוק התקציב כפי שמגישה האוצר?

41. בניגוד לאמור בתשובה לבקשת המידע (נספח ב' לעתירה זו), אין חשיבות לעובדה שהתקציב לא אושר בממשלה ו/או בכנסת. ענייננו כאן בבחינת שיקולי האוצר והנתונים העובדתיים עליהם הסתמך.

42. בעע"ם 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (מאגר נבו, פסקה 35) נדונה שאלת מסירת מידע בדבר מועמדים שהציעו שרים למשרות בחברות ממשלתיות ומועמדותם נפסלה בידי הוועדה האחראית על מינויים אלה. לכאורה, מדובר במועמדים שנפסלו (כשם שמדובר בתקציב שלא אושר), אך בדרך זו ניתן וצריך לבחון את שיקול דעתו של השר המציע. כך נאמר בפסק הדין:

"הפרטים אותם הורה בית המשפט המחוזי למשיבות למסור למערערת מאפשרים לה לקיים ביקורת על שיקול דעתו של השר הממנה. שהרי, אם ידוע לה מיהו השר אשר הציע את המועמד, מהי המשרה לגביה הוצגה המועמדות, ציון החברה הממשלתית בה מדובר, וכן נימוקי פסילתו של כל מועמד, בידה להסיק מסקנות שונות ביחס לאופן בו מפעיל השר המציע את הסמכות שניתנה לו... באופן זה באפשרותה להסיק מסקנות באשר לאופן בו מפעיל השר את סמכויותיו ואת שיקול דעתו. כך, אם יתחוור למשל כי מספר מסוים של מועמדים לכהונה בחברה ממשלתית מסוימת, או אף במספר חברות ממשלתיות שתחת אחריותו של אותו שר, נפסלו ברובם על רקע של היעדר כישורי הסף הנדרשים, יש בכך כדי ללמד על שיקול דעתו של השר ועל האופן בו ממלא הוא את חובתו לפעול לטובת האינטרס הציבורי."

43. כך, לציבור הזכות, אם לא החובה, לדעת ולבקר את שיקול דעת משרד האוצר בהגישו את תקציב המדינה לאישור הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

44. ככלל, העותרים סבורים כי ראוי לאבחן בין גיבוש מדיניות בידי רשות אחת, לבין מדיניות המגובשת כפרי שיתוף של כמה רשויות. סעיף 9(ב)2) יועד להגן על חופש פעולתה של רשות ציבורית אחת, ולא לאפשר לרשות פלונית להסתיר את שיקול דעתה תחת שמלתן של רשויות נוספות המעורבות בתהליך בכללותו.

45. לשון החוק אומנם נוקבת בלשון רבים ("בין עובדי רשויות ציבוריות"), אולם הכוונה בסעיף אינה לדיונים בין רשויות: ר' לשון היחיד שננקטת בציטוט שלהלן (סעיף 48) מפרשת

המועצה להשכלה גבוהה וכך גם דברי ההסבר לסעיף החוק (ה"ח תשנ"ז מס' 2630 עמ' 397):

"לשם ביצוע תפקידיה מקיימת רשות ציבורית דיונים פנימיים או תחקירים פנימיים ועובדיה מכינים חוות דעת שונות, החיוניות לשם גיבוש מדיניות וקבלת החלטות. חלק מחוות הדעת מבשילות לכדי מדיניות מחייבת וחלקן נגזרות. הערכה מקובלת היא, כי לא ניתן לקיים דיונים כנים במסגרת פעילותה של הרשות, אלא אם כן יובטח מעטה מסוים של חיסיון לתהליך גיבוש שיקול הדעת של הרשות ולתהליך הביקורת הפנימית של הרשות"

III. עילת הסירוב המשנית – סעיף 9(ב)(4)

46. לשון סעיף זה הינה -

"מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין;"

47. בית המשפט העליון ניתח את הסעיף ואת מטרתו בפרשת המועצה להשכלה גבוהה לאמור (עמ' 235 לפסק הדין):

"הטעם המרכזי להצדקת הסייג למסירת מידע מן הסוג הנזכר בסעיף 9(ב)(4) לחוק נעוץ בחשש מן 'האפקט המצנן' (Chilling effect) 'המתבטא ברתיעתם של חברי הרשות הציבורית ועובדיה לקיים דיונים כנים מקום שאין מובטח בו מעטה מסוים של חיסיון לדעות המוחלפות בתהליך קבלת ההחלטות. מתן אפשרות לעובדי הרשות לקיים ביניהם דיאלוג פתוח וגלוי, בלא חשש כי דברים שייאמרו על ידיהם בדיונים פנימיים או בחוות דעת פנימיות ייחשפו לעין כול, נועד אפוא להגן על איכות החלטותיהן של רשויות הציבור ועל האפקטיביות של תהליך קבלתן, וזוהי התכלית המרכזית שביסוד הסייג"

48. ראשית, בבואנו לבחון את הסעיף במקרה דנן, נבחן מי מבין הפרטים המצויינים בסעיף זה רלוונטיים לפרשה זו: אין מדובר בתרשומות של התייעצויות פנימיות, לא בתחקיר פנימי וכן לא בעצה או המלצה. נותרת בעינה השאלה אם מדובר בדיונים פנימיים, חוות דעת או טיוטות שניתנו לצורך קבלת החלטה.

49. דיונים פנימיים: העותרים יטענו כי המידע המבוקש איננו כולל דיונים פנימיים, כי אם את התוצרים שצמחו מאותם דיונים פנימיים. לא התבקשו פרוטוקולים של דיונים וכלל, המידע המבוקש כלל אינו בעל אופי אישי של פקיד ציבור זה או אחר.

50. טיוטה ו/או חוות דעת: המסמכים המבוקשים אינם בגדר טיוטה ראשונית לדידו של משרד האוצר, כי אם במסמך סופי (כפי שפורט לעיל). בכל מקרה, עיון ברציונל כפי שפורט בפרשת

המועצה להשכלה גבוהה מלמד כי אין מקום לחסיון המידע המבוקש במסגרת סעיף זה, שכן הדיאלוג (או רב-השיח) בין עובדי הרשות הסתיים, והפך לדיון חיזוני.

51. ככלל, לא ניתן להצדיק חיסוי מידע כ"מידע פנימי" שעה שאותו מידע סיים את גלגולו בתוך אותה רשות ויוצא למסע, גלוי באופיו, בקרב רשויות אחרות.

52. לסיכום עניין זה – העותרים טוענים כי המידע אינו יכול לחסות בצל סעיף 9(ב)(4), שכן אין מדובר במידע פנימי או במידע מתוך דיוני הרשות לצורך גיבוש הצעתה, כי אם בתוצרי אותם דיונים והמסמכים הסופיים לדידם של הרשות ועובדיה. כלשון בית המשפט העליון בפרשת **המועצה להשכלה גבוהה**, "האפקט המצנן" אינו קיים ואינו יכול להתקיים במקרה זה.

53. בהערת אגב לסיום פרק זה, יצוין כי מרבית המסמכים המבוקשים במסגרת עתירה זו הינם פרי "התייעצות הקבועה בדין", המוחרגת מגדרי סעיף 9(ב)(4) – חוק יסוד: משק המדינה קובע כי הצעת התקציב תהא מפורטת וכי תכלול את אומדן המקורות למימונו. מטבע הדברים, זו המסגרת שלשמה הוכנו מסמכי התקציב.

IV. מלאכת האיזון

54. ככל זכות, גם הזכות לקבלת מידע אינה אבסולוטית. חוק חופש המידע כולל מספר איזונים ובלמים שאת העיקריים שבהם ניתן לחלק ל-3 קבוצות: הפטורים הטכניים (סעיף 8), פטורי החובה (סעיף 9(א)) ופטורי הרשות (סעיף 9(ב)).

55. בעוד שבהתקיימו של תנאי הקבוע בסעיף 9(א) לחוק לעניינו של מידע מבוקש אזי נאסר על הרשות למסרו, הרי שבמקום בו מתקיים תנאי הקבוע בסעיף 9(ב) רשאית הרשות למסור את המידע והעניין נתון לשיקול דעתה.

56. לפיכך, במקרה דנן, מדובר במידע שאין כל איסור על מסירתו והסיבה היחידה להסתרתו מעין הציבור הינה חוסר רצונה של הרשות לנהוג בשקיפות.

57. בהתייחסו לפרשנות הראויה לסעיף 9(ב) לחוק בכללו, קבע פרופ' זאב סגל בספרו (סגל, הזכות לדעת, עמ' 199) כדלהלן:

"השיקול המרכזי האמור לעמוד בפני הרשות בהחלטתה הוא זה של העניין הציבורי שבגילוי המידע. פרשנות הרשות את סמכותה צריכה להיעשות לאור הכרת חופש המידע שבסעיף 1 - סעיף שהוא בבחינת "הוראת התשתית", שכל סעיפי החוק האחרים כפופים לה. רק פרשנות, שתיתן לחופש המידע היקף פריסה רחב, יהיה בה כדי להגשים את תכליתו העיקרית של החוק שהיא חשיפת פעולות הרשויות הציבוריות לעין הציבור. מתן פרשנות מילולית-סטטית להוראת סעיף 9(ב), שתבודד אותה מהפרשנות הדינמית, שלפיה יפורשו סעיפי חוק בזרימה נמשכת לסעיף 1, תשמיט את הבסיס מהזכות לדעת".

58. העותרים הבהירו כי דעתם הינה שמלכתחילה לא מתקיימות הנסיבות הדרושות לשימוש בפטורים הקבועים בס"ק 2 ו-4. אך גם אם נניח שהתנאים מתקיימים, אזי באיזון האינטרסים הנוגעים בדבר, חייבת זכות הציבור לדעת לצאת כשידה על העליונה.

59. נסקור בקליפת אגוז את הגורמים המשפיעים על מלאכת איזון האינטרסים:

א. אין חולק שמשדד האוצר סיים את הכנת התקציב מבחינתו. מכאן המסקנה כי מדובר במסמכים שאינם ראשוניים אלא מסמכים בשלב מתקדם (ולעמדת העותרים: מסמכים סופיים לדידו של האוצר).

ב. קיומם של דיוני התקציב ואף פרטים רבים האמורים להקבע בו פורסמו בתקשורת חדשות לבקרים. בנסיבות אלה מוסטת נקודת האיזון לטובת גילוי המידע. כך נאמר בפרשת גבע (פסקה 16):

"עוד אציין, כי ערה אני לדברים שנאמרו בעניין זה, ולפיהם מקום שהרשות עצמה מגלה ברבים את דבר קיומם של דיונים פנימיים או תכתובות פנימיות ותוכנם (או תמצית תוכנם), כי אז לא עומד עוד הטעם לסיג זכות העיון של הפרט. ואולם, לטעמי, על מנת להסיט את נקודת האיזון כאמור, לא די בכך שהרשות גילתה את דבר קיומם של הדיונים הפנימיים אלא נדרש כי היא נתנה פומבי לדברים מתוך דיונים פנימיים או מתוך התכתובות פנימיות, או שפורסמה תמצית של הדברים, שאז יכול ותוסט נקודת האיזון, מאחר ובמצב שכזה יקשה על הרשות לטעון כי קיים אינטרס ציבורי באי הפרסום, לאחר שהיא עצמה פרסמה הדברים."

ג. אין מדובר במדיניות המוכרעת בתוך רשות מנהלית. מדובר במדיניות (קרי: תקציב המדינה) המובאת לדיון ואישור הרשות המבצעת כולה, ולאחר מכן לאישור הרשות המחוקקת. כלומר, ההכרעה במדיניות איננה מנהלית-פנימית גרידא, אלא עממית – של האזרחים באמצעות נציגיהם הנבחרים בבית המחוקקים.

ד. המידע המבוקש מהווה למעשה את המסמך מספר אחד של מדינת ישראל – תקציב המדינה. כאמור בפתח העתירה, זהו מסמך בעל השלכה ישירה על חייו של כל אזרח ואזרח במדינת ישראל. כללי ה-OECD לעניין תקציבי מדינה קובעים אמות מידה גבוהות ביותר של שקיפות בכל הנוגע לתקציב ולמסמכיו הנלווים, מתוך ראייה של החשיבות הציבורית של מסמך זה, ובהקדמה למסמך נאמר כי –

"Transparency – openness about policy intentions, formulation and implementation – is a key element of good governance. The budget is the single most important policy document of governments, where policy objectives are reconciled and implemented in concrete terms. Budget transparency is defined

as the full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner."

"ג" עותק המסמך OECD Best Practices for Budget Transparency מצ"ב ומסומן

באות ג'.

ה. יש לתת משקל משמעותי לזכות הציבור להכיר ולבקר את אופן קבלת ההחלטות, ולא רק את ההחלטות עצמן. בפסק-הדין האמריקאי בפרשת **White v. Clinton** אמר **County Board of Commissioners, 667 N.E. 2d 1223, (Ohio 1996)**. השופט סטרטון (שם), בעמ' 1226, כמצוטט בבג"ץ 954/97 עו"ד ד"ר שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי-הדין):

"One of the strengths of American government is the right of the public to know and understand the actions of their elected representatives. This includes not merely the right to know a government body's final decision on a matter, but the ways and by which those decisions were reached. There is great historical significance to this basic foundation of popular government, and our founding fathers keenly understood this principle".

60. בנסיבות אלה סבורים העותרים כי החלטת הרשות שלא למסור את המידע איננה סבירה, וכי האיזון הראוי לא נערך כלל או שהיה שגוי מן היסוד.

V. ביקורת שיפוטית על החלטות הרשות לפי חוק חופש המידע

61. כידוע, הביקורת השיפוטית על החלטות הרשות לפי חוק חופש המידע מתבצעת בשני שלבים:

"...ראשית, בוחן בית המשפט האם החלטת הרשות לסרב למסור מידע מכוח סעיפים 8 או 9 לחוק, מקיימת את אמות המידה הנדרשות על פי המשפט המינהלי, דהיינו האם ההליך שבמסגרתו נתקבלה היה תקין והוגן והאם ההחלטה סבירה ומידתית בנסיבות העניין. אך גם אם צלחה החלטת הסירוב משוכה ראשונה זו, עדיין מסורה לבית המשפט על פי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע סמכות יוצאת דופן החורגת מגדר הביקורת השיפוטית המקובלת על מעשי הרשות"
(פרשת המועצה להשכלה גבוהה).

62. נזכיר, סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע קובע:

”על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין”.

63. במקרה דנן טענתנו כפולה:

ראשית, החלטתה של הרשות לא למסור את המידע המבוקש, איננה החלטה סבירה. זאת משום שלא ניתן משקל נאות לאינטרסים החשובים, העומדים מאחורי בקשת העותרים, ואשר פורטו בהרחבה לעיל. ולפיכך די בכך, בכדי שכב' בית המשפט יורה לרשות לחשוף את המידע המבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שייראו לו.

אולם, גם אם יסבור בית המשפט הנכבד כי החלטת הרשות עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט המנהלי, הרי שעדיין שמורה לו הזכות, לפי סעיף 17 לחוק, לקבוע כי העניין הציבורי בחשיפת המידע גובר על הטעם לדחיית הבקשה. כפי שהודגם בהרחבה זה מכבר, ישנו עניין ציבורי עצום בחשיפת המידע.

64. בנסיבות המקרה, גילוי המידע המבוקש אינו אסור על-פי דין. יתר על-כן, העניין הציבורי בגילוי המידע המבוקש עדיף וגובר על כל טעם לדחיית הבקשה, ככל שישנו כזה כעת. בית-המשפט הנכבד מוסמך להורות על מתן המידע המבוקש כולו או חלקו ו/או בתנאים שיקבעו, והכל בהתאם להוראת סעיף 17 לחוק.

65. לפני סיום יוזכרו כעת דבריו של יו"ר הכנסת שצוטטו לעיל, לפיהם יוכל הציבור לבחור בבחירות הקרובות יוכל הציבור לעמוד מול "אלטרנטיבות חברתיות ברורות" – אולם המידע המהותי לעניין זה מוסתר מהציבור בחירוף נפש. יש לשים סוף להתנהלות זו.

66. על יסוד כל אחד מהנימוקים דלעיל ועל יסוד משקלם המצטבר, מתבקש בית-המשפט הנכבד לחייב את המשיב למסור לידי העותרים את המידע המבוקש כמפורט בעתירה זו.

67. לחלופין, מתבקש בית-המשפט הנכבד להורות על מתן המידע המבוקש או חלק מהמידע המבוקש ו/או להתנות מסירתו של המידע בתנאים שבית-המשפט ימצא לראויים בנסיבות.

68. כב' בית-המשפט מתבקש לחייב המשיבים בהוצאות העותרים וכן בשכ"ט עו"ד.

תל אביב,

10 בינואר 2013

