



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט דוד מינץ**

30 אפריל 2013

עת"מ 40325-01-13

**בעניין:**

1. התנועה לחופש המידע
  2. העמותה לצדק חברתי
  3. המוקד לביטחון תזונתי ולמאבק ברעב
  4. ידיד-מרכזי זכויות בקהילה
  5. סינגור קהילתי
  6. מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי
  7. העמותה לקידום לימודי כלכלה וחברה
  8. שומרי משפט רבנים לזכויות אדם
- ע"י ב"ב עו"ד אילן יונש

**העותרות**

נגד

משרד האוצר - הממונה על יישום הוראות  
חופש המידע  
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי),  
עו"ד מיכל גרינבאום

**המשיב**

**פסק דין**

עחירה להורות למשיב למסור לידי העותרים מידע שהתבקש על ידם אודות הצעת תקציב המדינה לשנת 2013 על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק").

**הרקע לעתירה**

1. פניית העותרים לקבלת המידע נשלחה למשיב ביום 6.11.12. במסגרת פנייה זו בקשו העותרים מהמשיב לקבל לידם את המידע הבא:

- 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 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;

1 מתוך 7



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט דוד מינץ**

30 אפריל 2013

עת"מ 13-40325-01

- 1 ד. חלוקת התקציב המיועדת לשנת 2013 בין אשכולות ובין משרדים ממשלתיים, לרבות  
2 סכומים מפורטים בדרגת הפירוט המקסימאלית האפשרית;
- 3 ה. סיכומים והבנות שגובשו עם משרדי הממשלה השונים במסגרת הדיונים המקצועיים  
4 לרבות סיכומים והבנות בדבר תוספות וקיצוצים תקציביים ומרכיביהן השונים;
- 5 ו. כל מסמך רלוונטי נוסף שגובש לגבי התקציב המיועד לשנת 2013.
- 6
- 7 2. תשובת המשיב ניתנה לעותרות ביום 10.12.12. נוכח כך שבאת-כוח המשיב תמכה את  
8 יתדותיה בתשובת המשיב כלשונה, נביא את נוסח התשובה במלואה:
- 9
- 10 1. ראשית, נרגיש כי בניגוד להנחה העומדת בבסיס הבקשה, והנסמכת בהובה על  
11 פרסומים באמצעי התקשורת השונים, הצעת התקציב טרם גובשה באופן סופי. תהליך  
12 בנייתו של התקציב מורכב משלבים רבים, שעיקרם ניתוח התמונה המקרו-כלכלית  
13 בישראל ובעולם, קביעת יעדים ארוכי טווח למדיניות הכלכלית, עבודת פנים-  
14 ממשלתית מול משרדי הממשלה לשם איתור כשלים כלכליים והצעת שינויים מבניים  
15 בהתאם ליעדים, תכנון רפורמות כלכליות במשק, הצגת מצרפי התקציב לממשלה  
16 (ההכנסות החזויות, ההוצאה המותרת והגרעון הצפוי כתוצאה מכך), הצגת השינויים  
17 בהוצאות משרדי הממשלה השונים (שינויים עקב חקיקה, פסיקה, החלטות ממשלה  
18 והסכמים המחייבים את המדינה), המלצה לממשלה על ביצוע שינויים בהוצאות  
19 משרדים כך שהגידול בהוצאה הממשלתית יתאם לחוק ולבסוף – אישור התקציב  
20 על ידי הממשלה והגשתו לאישור הכנסת.
- 21 2. כידוע, הצעת התקציב לשנת 2013 לא הבשילה לכדי הנחה על שולחן הכנסת ואף לא  
22 לכדי אישורה על ידי הממשלה, ועל כן לא ניתן לומר כי התהליך לגיבוש הצעת  
23 תקציב המדינה לשנת 2013 הסתיים. למעשה, התהליך הופסק עם החלטת הכנסת על  
24 פיזור ביום 16 באוקטובר 2012, והוא עתיד להימשך, ומבחינות מסוימות להתחיל  
25 מחדש, לאחר כינונה של ממשלה חדשה. מובן, כי ממשלה חדשה תוכל לקבוע יעדים  
26 שונים למדיניות הכלכלית וסדר עדיפויות שונה מאלה של הממשלה המכהנת, דבר  
27 הצפוי להשליך על מבנה הצעת התקציב כולה. נתון נוסף העלול להוביל לשינויים  
28 בהצעת התקציב לשנת 2013, הינו העובדה שהתקציב המוצע לא יהא לשנה מלאה,  
29 בשל הנסיבות שתוארו.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט דוד מינץ**

30 אפריל 2013

עת"מ 40325-01-13

1. אם כן, בבקשה נדרש משרד האוצר למסור מידע אשר חלקו כלל אינו קיים בשלב זה.
2. וחלקו בגדר טיוטה הנמצאת בשלבי הכנה. לפיכך, אנו נאלצים לדחות את בקשתכם לקבל את המסמכים הנוגעים לגיבוש הצעת תקציב המדינה לשנת 2013, בהתאם לסעיף 9(ב)(2) לחוק, הקובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב. לחילופין, הבקשה נדחית בהתאם לסעיף 9(ב)(4) לחוק, הקובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה. באפשרותכם לעתור כנגד דחיית הבקשה בתוך 45 ימים, וזאת לפי הוראות חוק כתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.
4. על אף חשיבותה הרבה של הזכות לחופש המידע, אנו סבורים כי במקרה הנדון, האינטרס הציבורי בהגנה על חופש הפעולה של משרד האוצר, ושל הממשלה העתידית, בגיבוש המדיניות התקציבית וקבלת החלטות הנוגעות למדיניות זו, גובר על זכות זו. בפרט, כאשר מדובר במידע מתוך תהליך שלא הושלם, שבחלקו אינו רלוונטי עוד, שאינו משקף בהכרח את העמדה שתגובש בסיום התהליך.
5. יתר על כן, לאחר גיבוש הצעת התקציב, משרד האוצר מפרסם מידע רב הקשור בתקציב באתר האינטרנט של המשרד, מתוך רצון לאפשר לאזרחי המדינה לקבל מידע נרחב באשר לשימוש שהממשלה עושה בתקבולי המסים, ולהרחיב בכך את הדיון הציבורי בנושא זה. כך, למשל, לאתר גיבוש הצעת התקציב 2011-2012, פורסמה ההצעה יחד עם מסמכים נוספים באתר משרד האוצר, וזאת על מנת להנגיש אותה לציבור ככל האפשר: ניתן למצוא באתר את עיקרי התקציב לשנת 2011-2012, את הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים, נספח לתקציב הסוקר את ההתפתחויות הכלכליות במשק, מערכת שאילתות המאפשרת שליפה מהירה של סעיפי התקציב וביצועם ועוד מידע רב בנושאים כאלה ובנושאים הקרובים להם.

נוכח דחיית הבקשה הוגשה העתירה שלפני.

**טענות הצדדים בעתירה**

3. בטיעוניהם הצביעו העותרים על החשיבות בחשיפת מידע לציבור ובעיקרון הגילוי של המידע המצוי אצל הרשויות. הם תקפו את עילות הסירוב של המשיב בטוענם כי אין תחולה במקרה זה לסעיף 9(ב)(2) לחוק הואיל והמדיניות של המשיב כבר גובשה ומדובר למעשה "במעשה גמור" כלשונם. כן טענו כי לא קיימת תחולה לסעיף 9(ב)(4) לחוק הואיל ואין המדובר



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט דוד מינץ**

30 אפריל 2013

עת"מ 40325-01-13

1 בתרשומות או בהתייעצויות פנימיות או בתחקיר פנימי או כעצה או בהמלצה. אין המדובר  
2 בדיונים פנימיים, כי אם בתוצרים שצמחו מאותם דיונים פנימיים. ואין המדובר בטיוטה או בחוות  
3 דעת כי אם במסמך סופי. בכל מקרה לא ניתן להצדיק חיסוי מידע כמידע פנימי שעה שאחתו מידע  
4 "סיים את גלגוליו בתוך אותה רשות ויוצא למסע, גלוי באופיו, בקרב רשויות אחרות" כדבריהם.  
5 העותרים הוסיפו כי בכל מקרה הוראות החוק שצוינו לעיל אינן נמנות על "פטורי החובה" שבחוק  
6 אלא ב"פטורי הרשות", היינו שהרשות רשאית למסור המידע והעניין נתון לשיקול דעתה. לפיכך,  
7 במקרה זה לטענת העותרים, המשיב לא נתן את המשקל הראוי לזכות הציבור ובכלל זה לזכות  
8 העותרים לדעת ולקבל לידם את המידע המבוקש.

9  
10 4. מנגד, כאמור, המשיב תמך את יתדותיו בתשובתו כמפורט לעיל והוסיף כי זכות לקבלת  
11 מידע אינה זכות אבסולוטית, אלא מאוזנת אל מול צרכיה הבסיסיים של הרשות או צרכי הפרט.  
12 הואיל ומדובר בהחלטה מנהלית של הרשות, על בית המשפט לבחון אם ההחלטה הינה סבירה  
13 בהתחשב במכלול הנסיבות, ואם היא נתקבלה לאחר שכלול הנתונים והשיקולים העומדים לפניה.  
14 במקרה זה, העותרים טועים הן במישור העובדתי והן במישור המשפטי. במישור העובדתי מפני  
15 שהעבודה לגיבוש הצעת התקציב לשנת 2013 לא עברה אפילו את המשוכה הראשונה של אישור  
16 נוסח ההצעה הסופית על ידי שר האוצר ולפיכך לא קיים מסמך סופי של משרד האוצר שהובא  
17 לממשלה. ובמישור המשפטי בכך שהאינטרס הציבורי בהגנה על חופש הפעולה של משרד האוצר  
18 ושל הממשלה בגיבוש המדיניות התקציבית לקבלת החלטות הנוגעות למדיניות זו, מהווה טעם  
19 המצדיק את ההימנעות ממסירת המידע. בפרט, כאשר מדובר במידע מתוך תהליך שלא הושלם  
20 שבחלקו אינו רלוונטי עוד, ואינו משקף בהכרח את העמדה שתגובש בסיום התהליך.

21  
22 5. בדיון שהתקיים בעל-פה חזרו הצדדים על טיעוניהם ובא-כוח העותרים עמד על עתירתו,  
23 חרף העובדה שמאז הגשת העתירה התקיימו בחירות כלליות בישראל, ומאז מכהנת ממשלה  
24 נבחרת חדשה ושר אוצר חדש. לטענת המשיב האמור מהווה סיבה נוספת לדחיית העתירה.  
25

**דיון והכרעה**

26  
27 6. בית המשפט הדגיש לא פעם את חשיבותו של עיקרון חופש המידע מכמה היבטים.  
28 מההיבט הקנייני, היינו שהמידע המצוי בידי הרשות שייך למעשה לציבור והרשויות מחזיקות בו  
29 כנאמן בלבד. מההיבט של חופש הביטוי, ומההיבט של פיקוח ובקרה על מעשה השלטון (ראו  
30 לדוגמא ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217).



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט דוד מינץ**

30 אפריל 2013

עת"מ 40325-01-13

- 1
- 2 7. החוק עיגן את זכות הציבור לקבלת מידע מרשויות המדינה וכפי שנאמר בו (בסעיף 1)
- 3 "לכל אזרח ישראלי או תושב ישראל הזכות לקבל מידע, מרשויות ציבוריות, בהתאם להוראות
- 4 חוק זה". עם זאת, הרשות איננה חייבת למסור כל מידע שכרושה. מספר הוראות חוק מסייגות
- 5 את חובתה למסור לציבור מידע. במקרה זה, כאמור, המחלוקת הנוטשה בין הצדדים הינה סביב
- 6 תחולתן של הוראות 9(ב)(2) ו-9(ב)(4), ודי נהיר שהמידע המבוקש על ידי העותרים נכנס לגדרן
- 7 של שתי ההוראות האמורות, וודאי במועד זה בו תקציב המדינה מצוי בעין הסערה הציבורית
- 8 וטרם גובש אצל המשיב לכלל המלצה או הצעה שתובא לראש הממשלה ולאישור הממשלה
- 9 כולה.
- 10
- 11 8. כאמור, סעיף 9(ב) קובע כי "רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:
- 12 (2) מידע על אודות מדיניות המצויה בשלבי עיצוב". ברם, לטענת העותרים המדיניות במקרה זה
- 13 כבר גובשה. עם זאת, בד בבד הם גודים בעתירתם כי מסמכי התקציב טרם העברתם לראש
- 14 הממשלה יכולים להוות מידע אודות מדיניות המצויה בשלבי עיצוב. כדי לדלג על משוכה זו
- 15 טענת העותרים הינה כי במקרה זה המשיב סיים זה מכבר את נלאכת הכנת מסמכי התקציב לדיון
- 16 בממשלה. ברם, טענה זו לא זכתה לתימוכין כלשהן והיא הוכחשה על ידי המשיב, הן בתשובתו
- 17 לפניית העותרים והן בתשובתו לפני בית המשפט.
- 18
- 19 9. הוא הדין לגבי סיווג כל מסמך בשלב הזה כמידע בדבר דיונים פנימיים, או כתרשומות או
- 20 כהתייעצויות פנימיות בין עובדי משרד האוצר, או כחוות דעת, כטיוטות, כעצות או כהמלצות
- 21 שניתנו לצורך לקבלת ההחלטה, וזאת כל אימת שלא נתגבשו לכלל המלצה או הצעה שיובאו
- 22 לדיון על ידי שר האוצר לפני ראש הממשלה. לפיכך, אותם מסמכים נכנסים אף לגדרה של הוראת
- 23 סעיף 9(ב)(4) לחוק.
- 24
- 25 10. נותר לדון אפוא, רק בשאלה האם קיימת הצדקה להתערב בהחלטת המשיב, חרף תחולתן
- 26 של הוראות סעיף 9(ב)(2) וסעיף 9(ב)(4) לחוק.
- 27
- 28 11. בעניין זה בית המשפט העליון אמר את דברו (עע"מ 9135/03 בעניין המועצה להשכלה
- 29 גבוהה, שם עמ' 238) כדלקמן:
- 30



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט דוד מינץ**

30 אפריל 2013

עת"מ 40325-01-13

- 1 "הטעם המרכזי להצדקת הסייג למסירת מידע מן הסוג הנזכר בסעיף 9(ב)(4)
- 2 לחוק נעוץ בחשש מן "האפקט המצנן" (Chilling effect), המתבטא ברתיעתם
- 3 של חברי הרשות הציבורית ועובדיה לקיים דיונים כנים מקום שאין מובטח בו
- 4 מעטה מסוים של חיסיון לדעות המוחלפות בתהליך קבלת ההחלטות. מתן
- 5 אפשרות לעובדי הרשות לקיים ביניהם דיאלוג פתוח וגלוי, בלא חשש כי דברים
- 6 שייאמרו על ידיהם בדיונים פנימיים או בחוות דעת פנימיות ייחשפו לעין כל,
- 7 נועד אפוא להגן על איכות החלטותיהן של רשויות הציבור ועל האפקטיביות של
- 8 תהליך קבלתן, וזוהי התכלית המרכזית שביסוד הסייג".
- 9
- 10 12. הואיל ובמקרה זה אין מקום לאמץ את טענת העותרים שהמשיב סיים את הכנת התקציב
- 11 מבחינתו, אלא כי הדברים נמצאים עדיין בשלב מקדמי של הדיונים ובוודאי לא הגיעו לכלל הצעה
- 12 או המלצה סופית אשר תובא לדיון בין שר האוצר ובין ראש הממשלה, הרי שהדברים האמורים
- 13 מקבלים משנה תוקף. לטענת בא-כוח המשיב בשלב הזה מדובר בהצעות המובאות לפני שר
- 14 האוצר הזוכות להתייחסותו והן מתקנות לפי הנחיות הניתנות על ידו וחוזר חלילה. יש ממש
- 15 אפוא, בטענה שברצון העותרים להיות מחוברים "און-ליין" לפקידות המקצועית של משרד
- 16 האוצר ודבר כזה בלתי מתקבל על הדעת. גם עיון במידע הפרטני המבוקש מגלה על פניו כי
- 17 המידע המבוקש אינו יכול להינתן לעותרים, וודאי לא בשלב הזה, שכן מדובר כפי שכתוב בבקשה
- 18 או בהצעות או במידע העוסק בנתונים אשר לפי הצהרת בא-כוח המשיב טרם קיים ו/או טרם
- 19 גובש.
- 20
- 21 13. בשולי הדברים ייאמר כי גם טענת העותרים לפיה אי חשיפת המידע מונעת מהציבור
- 22 לבקר את התקציב המתגבש ולהביע את דעתו עליו בהיות הציבור כביכול מגשש באפילה, אין בה
- 23 ממש. הינה כי כן, בית המשפט העליון נדרש לסוגיה זו אך לאחרונה (בג"ץ 8846/12 התנועה
- 24 למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, 17.1.13) וכך אמר:
- 25
- 26 "בניגוד לנטען על-ידי העותרות – וכפי שהבהירו המשיבים, לבקשתנו – תכנית
- 27 התקציב לשנת 2013 הונחה, זה מכבר, על שולחן הכנסת, במסגרת הצעת תקציב
- 28 המדינה לשנות הכספים: 2011-2012, וזאת בהתאם להוראת סעיף 1(א)(4) לחוק
- 29 יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה),
- 30 תשס"ט – 2009... הוראה זו קובעת, בין היתר, כדלקמן: "תכנית התקציב הרב-
- 31 שנתית שתגיח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2011 ו-2012 תכלול את
- 32 הצעת חוק התקציב הדר-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2013... הצעות חוקי
- 33 התקציב לשנים 2013 ו-2014 שתגיח הממשלה לכנסת יתבססו על תכניות
- 34 התקציב האמורות". במצב דברים זה אין בסיס לטענת העותרות לפיה: "לציבור
- 35 אין כל מושג מה היא מסגרת התקציב", מה-גם שהסוגיות החברתיות-כלכליות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט דוד מינץ

30 אפריל 2013

עת"מ 40325-01-13

1 ואופיו של תקציב המדינה לשנים הבאות מתלבנים – במסגרת מערכת הבהירות  
2 הנוכחית.”  
3

4 לכן, לא ניתן להיעתר לעתירה, וודאי לא בשלב זה, ואני מורה על דחייתה.  
5

6 העותרים ישאו ביחד ולחוד בהוצאות המשיב בסך 20,000 ₪.  
7

8 ניתן היום, כ' אייר תשע"ג, 30 אפריל 2013, בהעדר הצדדים.  
9

10 דוד מינץ, שופט  
11  
12