

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או צרויה מידד-לוזון ו/או נילי אבן-חן ו/או דניאל דושניצקי ו/או תומר נאור ו/או יעל קריב-טייטלבוים ו/או טליה יהודה ו/או איתמר שחר

מרח' יפו 208 ירושלים

ת.ד. 4207 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. מדינת ישראל – משרד האוצר

2. הממונה על פניות הציבור וחוק חופש המידע במשרד האוצר

שניהם ע"י ב"כ עו"ד יעקב פונקלשטיין

מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

רח' מח"ל 7, ירושלים

טל': 02-5419555 ; פקס': 02-5419581

המשיבים

עיקרי טיעון מטעם העותרת

בהתאם לתקנה 14 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000, מתכבדת העותרת להביא את עיקרי טיעוניה בפני בית המשפט הנכבד כמפורט להלן. הדברים יובאו תוך הפנייה והסתמכות על כתב העתירה המתוקן שהוגש לבית המשפט הנכבד ביום 14.5.17 ("העתירה המתוקנת" ותוך התייחסות לתשובת המשיבים מיום 21.6.17 ("התשובה").

1. מבוא

1. מטרתה של העתירה שבכותרת לגלות בפני הציבור דוח בדיקה, אשר השלכותיו הכלכליות והציבוריות עשויות להיות מרחיקות לכת, ואשר ככל הנראה מעיד על מחדל מתמשך בפיקוח המדינה על האינטרסים החיוניים של הציבור בישראל במשאבי הטבע שלו.

2. אוצרות הטבע באזור ים המלח – משאב ציבורי יקר ערך ומתכלה – ניתנו בזיכיון לחברת חברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן: "כי"ל" או "החברה") באמצעות החברות הבנות שלה (ובראשן מפעלי ים המלח בע"מ),¹ אשר היו במשך שנים חברות ממשלתיות, לשם פיתוח המשאב וניצולו להפקת רווחים, תוך תשלום תמלוגים.

¹ חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מי"ה") היא מחברות הבת החשובות של כי"ל, והיא המחזיקה בזיכיון בשטחי ים המלח (להלן: "הזיכיון"), על פי חוק זכיון ים המלח, התשכ"א-1961 (להלן: "שטר הזיכיון").

3. בעת הפרטת החברות, בתחילת שנות התשעים, הקפידה המדינה להקצות לעצמה מניית מדינה מיוחדת (להלן: "מניית הזהב" או "המנייה") בחברת כ"ל, המקנה למדינה זכות וטו על מהלכים משמעותיים בחיי החברה וזכות עיון נרחבת במסמכיה. מטרת צעד זה הייתה להבטיח כי גם לאחר הפרטת החברה תהיה למדינה יכולת להגן על האינטרסים החיוניים של הציבור, ובפרט להבטיח כי מרכז הפעילות של החברה ומרכז הבעלות בה – יישארו בישראל.
4. דא עקא, בשנים האחרונות החברה מבצעת, באופן עקבי ומתמשך, פעולות אשר לכאורה מפרות את תנאי מניית הזהב ורומסות ברגל גסה את האינטרסים אותם נועדו תנאי המנייה להבטיח.
5. מתברר, כי בעוד שבמהלך שנות ה-90 הקפידה החברה לבקש את אישור המדינה לעסקאות המצריכות אישור לפי תנאי מניית הזהב ("בקשות אישור") – מאז שנת 2002 החברה לא הגישה אף לא בקשה אחת לאישור; ולצד זאת, החלה בתהליך גלובליזציה משמעותי, הכולל פיתוח עסקי נרחב מעבר לים והעברת ידע לחו"ל תוך צמצום פעילות ופיטורי עובדים בישראל, ואף ערכה שינוי מבני משמעותי בקונצרן.
6. התמונה שנחשפה לעותרת גילתה מצב מבהיל, בו במשך כחמש עשרה שנה, המדינה לכאורה מתרשלת בשמירה על האינטרסים החיוניים של הציבור, ומאפשרת לקונצרן ענק לעשות במשאבים הציבוריים היקרים שהופקדו בידיו כבתוך שלו. החברה, מצדה, נהנית מהמחדל הרגולטורי המתמשך, ומבצעת מהלכים משמעותיים, המסכנים לכאורה את האינטרסים החיוניים של הציבור, מבלי שתטרח לבקש את אישור המדינה כנדרש ממנה (וכפי שנהגה לעשות בעבר!); ואף פועלת במרץ להבטיח כי זיכיונה על נכסים אלה יוארך לשנים רבות.
7. רק בשנת 2015 התעשת המשיב והחל לערוך בדיקה מקיפה של החשדות להפרת תנאי מניית הזהב על ידי החברה. הדבר נגלה לעותרת על רקע פניותיה למשרד האוצר וליועץ המשפטי לממשלה, בהן קראה לערוך בדיקה מקיפה של ההפרות המתמשכות על ידי החברה.
8. דוח הבדיקה הוכן על ידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר, שהינו הגורם האתראי על נכסי המדינה. הדוח הונח על שולחנו של מנכ"ל משרד האוצר לפני פרק זמן של בין 12 ל-18 חודשים; ברם, עד למועד זה – לא נעשה דבר: המדינה לא הפעילה כל סנקציה כנגד החברה – החל מביטול הפעולות המפרות ועד לביטול הזיכיון הקיים, ולא טרחה לפרסם את תוצאות הבדיקה לציבור, אשר האינטרסים החיוניים שלו הופרו, לכאורה, באופן בוטה ומתמשך.
9. לציבור אינטרס ציבורי ממשי בנכס נשוא הזיכיון, שהינו משאב טבע המצוי בבעלות המדינה, ולפיכך, קניינו של הציבור. נכס יקר ערך זה הופקד בידיה של החברה, לשם הפקת רווחים, תוך שהוצבו לחברה תנאים מפורטים לגבי המותר והאסור בנכס זה. איש לא יחלוק על זכותו של בעל זירה לדעת אם האדם ששכר ממנו את הנכס מפר את חוזה השכירות, שובר קירות פנימיים ומוכר את המרצפות לכל המרבה במחיר. על אחת כמה וכמה, כי לא יכולה להיות מחלוקת על זכותו של הציבור לקבל לידיו את המידע הנוגע להפרתם של תנאים שהוצבו בפני חברה מסחרית, העושה שימוש במשאבי הטבע של הציבור.
10. המשיבים טוענים בתשובתם (סעי' 3) כי מדובר ב"חוות דעת פנימית, אחת, של החשבת הכללית (לשעבר), המונחת על שולחן מקבלי ההחלטות" – אך אין לטענה זו שחר.

11. המדובר בדוח המבטא את עמדתו המקצועית של אגף החשב הכללי בסוגיית מניית הזהב. אגף החשב הכללי הוא הגורם הממשלתי המופקד על נכסי המדינה (אשר משאבי הטבע אותם מנצלת כ"ל, וכן מניית הזהב של המדינה בכ"ל, הם חלק מהם).² האגף הוא הסמכות המקצועית הבכירה בעניין זה, ולא בכדי שר האוצר דאז הטיל על אגף זה לבצע את הבדיקה בנושא.

12. בניגוד לאופן בו מנסים המשיבים לצייר זאת, מנכ"ל המשיב 1 איננו הגורם המופקד על נכסי המדינה ובכללם מניות הזהב. המשיבים עצמם מציינים בתשובתם (סעי' 13) כי כיום מתבצעת בחינה "בנוגע לגורם הממשלתי המתאים לפקח על האינטרסים החיוניים של המדינה", ולצד זאת ידוע לעותרת כי מתנהלת כיום בחינה בנוגע לחלוקת הסמכויות במשרד האוצר³ – אך כל עוד לא הוחלט אחרת, אגף החשב הכללי הוא הגורם המופקד על הנושא, ועמדתו – כפי שהובעה בדוח – היא עמדתו המקצועית של הגורם הממשלתי הבכיר בסוגיה זו.

13. אין המדובר אפוא בחוות דעת "אחת" מתוך שורה של חוות דעת. הדוח לא הוכן כחלק מתהליך החלפת דעות או "סיעור מוחות" אלא מהווה דוח סופי, המבטא את "השורה התחתונה" ואת עמדתו המקצועית הרשמית של הגורם הרלוונטי הבכיר ברשות המבצעת – וככזה הוא עומד בפני עצמו, במנותק מן השאלה אלו החלטות יקבל הדרג הביצועי לאור הממצאים העולים מן הדוח.

14. העובדה כי הדוח הונח על שולחנו של מנכ"ל המשיב 1 וכי צפויות להתקבל על בסיסו החלטות ביצועיות – וייתכן כי הדבר נעשה בשל השלכות רוחב שונות שעולות מן הדוח על נושאים אחרים שהמשיב 1 עוסק בהם – אינה הופכת את הדוח ל"מדיניות בשלבי עיצוב", והיא אינה מעלה ואינה מורידה לעניין סופיותו של הדוח, אופיו הציבורי והחובה לפרסמו.

15. יצוין, כי על פניו אגף החשב הכללי היה והינו מוסמך לקבל החלטות אופרטיביות בעקבות הדוח ולפרסמו (בניגוד לאמור בסעיף 21 לתשובה), ויש לתמוה על כך שהדבר לא נעשה על ידו; מכל מקום, הדוח הונח על שולחנו של מנכ"ל המשיב 1, ומאז לא נעשה דבר. העובדה כי הדוח מוטל כאבן שאין לה הופכין מזה כשנה, אם לא שנה וחצי, מבלי שמתקבלת כל החלטה על בסיסו – ובלא שניתן כל הסבר לגרירת רגליים זו (גם לא כעת בתשובת המשיבים) – מעוררת חשש כבד כי המשיב 1 אינו מעוניין להחליט בנושא, וחושש מפרסום הדוח.

16. בהקשר זה יצוין כי במענה לפנייתה של העותרת התייחס המשנה ליועמ"ש (כלכלי-פיסקלי) לכשל הרגולטורי שהוצף על ידה באומרו באופן ברור: "אכן, הפיקוח על קיום התנאים במניות הזהב ובצווי האינטרסים החיוניים דורש שיפור רב". להבנת העותרת, דברים אלה עולים בקנה אחד עם חששה של העותרת כי ברקע להפרות הרבות לכאורה של תנאי המנייה עומד בין היתר פיקוח כושל ובלתי אפקטיבי של המשיב 1, אשר ייתכן שהסתרת הדוח נועדה לכסות עליו.

² בהתאם להגדרת "נכס" בחוק נכסי המדינה, תשי"א-1951: "כולל מקרקעים ומטלטלים, וכן זכויות וטובות הנאה מכל סוג שהוא".

³ ראו: הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר. אתר משרד האוצר – זמין בלינק: http://mof.gov.il/Releases/Pages/vaada_samhuyot_otsar.aspx

בהקשר זה יוער כי ייתכן שיוחלט כי מנכ"ל המשרד הנוכחי, מר שי באב"ד, יהא מנוע מלעסוק בעניינים הקשורים בחברת כ"ל, עקב כהונתו בעבר בתפקיד בכיר בחברת צים שבשליטת החברה לישראל ומשפחת עופר, השולטות בכ"ל.

17. יודגש, כי במסגרת הליכים משפטיים קודמים, אשר נגעו לפרסום מידע הקשור בזיכיון ים המלח,⁴ קבעו בתי המשפט, המחוזי והעליון, כי מדובר **במידע בעל זיקה ציבורית הדוקה, וזאת עקב העובדה שמשאבי הטבע אשר ניתנו לכי"ל מכוח הזיכיון – קניינו של הציבור הם**. עמדה זו הובעה בהליכים הנ"ל לא רק בפסקי הדין שניתנו בהם, **כי אם אף על ידי המשיב 1 עצמו**,⁵ אשר הסכים כי המידע בעניין הסדרת השימוש באוצרות הטבע הוא מידע ציבורי, הנוגע לכלל אזרחי המדינה, ולפיכך ראוי כי ייחשף. **לעומת זאת, במסגרת ההחלטה המנהלית – וכן בכתב התשובה מטעמו – לא מתייחס המשיב 1 לאינטרס הציבורי בגילוי המידע, ותחת זאת נתלה בשורה של נימוקים וסייגים מכוח החוק – אשר אין בהם ממש.**

18. על רקע עמדתו הנחרצת של המשיב בהליכים בעניין הבוררות, ועל רקע העיכוב הרב בקבלת החלטה על בסיס דוח הביקורת המונח על שולתנו של מנכ"ל המשיב 1, **עולה חשש כי סירובו של המשיב לגלות את המידע נשוא עתירה זו נעשה מטעמים בלתי ענייניים, דוגמת רצון לכסות על הכשל הרגולטורי העולה מן הדוח בנוגע להתנהלותו של המשיב.**

19. על כך יש להוסיף כי בתשובת המשיבים נאמר המשפט המדהים הבא (סעי' 19), לפיו מסירת הדוח **"עלולה לסכל את ההחלטה הסופית שתתקבל בסופו של יום"** – ניסוח ממנו עולה לכאורה כי קיים פער בין הממצאים וההמלצות המובאים בדוח לבין ההחלטה המתגבשת בעניין זה, והמשיב 1 חושש כי לו ייחשף הציבור לחומרת הדברים המובאים בדוח – יקשה הדבר על המשיב 1 להחליט החלטה המקלה עם כי"ל (!).

20. מציאות בה תנאי מניית הזהב מופרים ברגל גסה, כעולה לכאורה מהפרסומים שיובאו בהמשך – מחייבת עריכת בדק בית במשרד האוצר, אשר כשל לכאורה בביקוח על קיום תנאי המניה; מחייבת לתת להפרות אלו מקום משמעותי בהחלטה הקרבה על הארכת הזיכיון; ובעיקר – מחייבת את המדינה לנקוט צעדים מיידיים מול החברה כדי להגן על האינטרסים החיוניים של הציבור ובמידת הצורך אף ליטול מידיה את הזיכיון באופן מיידי. **כל עוד נמנע המשיב מלפרסם את הדוח ו/או לקבל החלטה על בסיסו, ומותיר את הציבור בערפל – ידיו של הציבור קשורות, והוא נטול כל יכולת מעשית להשפיע על סוגיות קריטיות אלו, בין היתר על ידי תקיפת סבירות שיקול דעתה של הרשות. חשיפת הדוח הינה שלב ראשון, והכרחי, לצורך עמידת הציבור על זכויותיו בקשר עם מניית הזהב והאופן בו נהגה בה החברה.**

21. העותרת ביקשה מן המשיב לקבל לידיה את דוח הבדיקה, אך במשך כחצי שנה לא זכתה למענה ענייני כלשהו – וזאת בניגוד לדין. **רק לאחר הגשת העתירה, ובעקבותיה, מצא המשיב לנכון להשיב, לראשונה, לבקשת המידע, בהחלטה מיום 16.3.17 (להלן: "ההחלטה המנהלית").** במסגרת ההחלטה המנהלית דחה המשיב את בקשת המידע באופן גורף, מנימוקים שונים – אשר, כפי שיפורט להלן, אין בהם כל ממש. המשיבים מסרבים אפילו למסור את הדוח כשהוא מושחר ו/או תמצית מן הדוח, בהתאם להוראות סעיף 11 לחוק.

⁴ עת"ם (י-ם) 37987-01-13 מפעלי ים המלח בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד האוצר, (פורסם בנבו, 15.7.2013), ולאחריו: עע"ם 6634/13 מפעלי ים המלח בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד האוצר (פורסם בנבו, 19.2.2014).
⁵ העתירה המנהלית הנ"ל עסקה בגילוי מסמכים הנוגעים בבוררות שהתנהלה בין המדינה לכי"ל בעניין הזיכיון, לידי העותרת ועמותת אדם טבע ודין ("עניין הבוררות"). העתירה הוגשה על ידי מי"ה, שביקשה לאסור על גילוי המידע, והמשיב שימש בהם כמשיב. פירוט בעניין זה יובא להלן.

2. תמצית הרקע העובדתי

2.1. מניית הזהב - רקע

22. כימיקלים לישראל בע"מ (כ"ל) היא תברה ציבורית העוסקת בייצור מוצרים מבוססי מינרלים, המאגדת תחתיה חברות בת נוספות העוסקות בתחום. ערב הנפקת מניותיה בשנת 1992, הונפקו למדינת ישראל מניות מדינה מיוחדות בכ"ל (וכן בחלק מחברות הבת שלה: מפעלי ים המלח בע"מ, חברת ברום ים המלח בע"מ, תרכובות ברום בע"מ, רותם אמפרט נגב בע"מ, תמי (אמי) מכון למחקר ופיתוח בע"מ ומגנזיום ים המלח בע"מ (להלן: "חברות הבת")).

23. המונח "מניות מדינה מיוחדות" מוגדר בסעיף 46ב(ב) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968:

"מניות מדינה מיוחדות" - מניות שהממשלה החליטה כי הן דרושות לה לצורך שמירה על ענין חיוני, והמקנות לה זכויות מיוחדות כפי שקבעה הממשלה בהחלטתה לפני הרישום למסחר.⁶

24. מניית הזהב בכ"ל נועדה אפוא להגן על האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל במשאבי הטבע שהתברה מנהלת ומפתחת. אינטרסים חיוניים אלו מפורטים בסעיף 8(ב)8 לתקנון חברת כ"ל (להלן: "התקנון"), כדלהלן (להלן: "האינטרסים החיוניים של המדינה"), וכוללים: שמירה על אופי החברה וחברות הבת כחברות ישראליות שמרכז עסקיהן בישראל; יישום מירבי בישראל של תוצאות ההשקעות, המחקר והפיתוח; ומניעת רכישה של עמדת השפעה בחברות על ידי גורמים עוינים או אינטרסנטיים.

25. לשם כך נקבעו בסעיף 8(ב) לתקנון הוראות שונות, (להלן: "תנאי מניית הזהב") שעניינן: (א) הגבלת הקניית זכויות בנכסים מהותיים של החברה (ובכלל זאת נכסים החיוביים לקיומה, לפיתוחה ולשמירת כושר הייצור של החברה), ללא הסכמת המדינה; (ב) הגבלת רכישה או אחזקה של מניות בחברה, מעבר לשיעורים מסוימים; (ג) הגבלת ביצוע שינויים מבניים וארגוניים בחברה ללא הסכמת המדינה; ו-ד) זכויות עיון נרחבות של המדינה במסמכי החברה.

- ליתר פירוט תפנה העותרת בעניין זה לסעיפים 21 עד 26 ולנספח מס' 1 לעתירה המתוקנת.

2.2. הפרות לכאורה של תנאי מניית הזהב

26. בעשור הראשון לאחר הפרטת החברה נהגו החברה וחברות הבת, כדבר שבשגרה, להגיש למדינה בקשות אישור למהלכים שונים. אך החל משנת 2002 לא הוגשה ולו בקשת אישור אחת, וזאת למרות שכ"ל וחברות הבת שלה המשיכו לבצע את אותן סוגי עסקאות ופעולות אשר בגינן התבקשו ואף ניתנו אישורים בשנים שקדמו, ואף החלו ביתר שאת במהלכים שמטרתן הגברת הפעילות בחו"ל.

⁶ כל ההזגשות בכתבי עיקרי טיעון זה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם נכתב אחרת.

27. קרי: אחת החברות הגדולות והפעילות בארץ חדלה, לפתע, מהגשת בקשות אישור לפי תנאי מניית הזהב, תוך "צפצוף" מתמשך על תנאי המנייה – ומשרד האוצר, האמור לפקח על פעילותה, איננו פועל להגנה על האינטרס הציבורי.

28. החברה חדלה מלדווח למדינה ולבקש את אישורה אפילו ביחס לעסקאות פומביות, אשר דווחו בדוחותיה. ואם בנוגע למהלכים פומביים (רביס!) לא טרחה החברה לעדכן את המדינה – ניתן רק לשער כמה מהלכים חשאיים, להעברת ידע וכיוצא בזה, ייתכן שנערכו "מתחת לרדאר", בלי שהדבר גולה למדינה.

- העותרת תפנה בעניין זה לאינדיקציות החמורות שנגלו לעיניה בהקשר זה, כמפורט בסעיפים 31 עד 36 וכן לנספחים מס' 2 עד 4 לעתירה המתוקנת.

29. החשש כי העסקאות והפעולות הנ"ל, כמו גם עסקאות נוספות, משקפים הפרות לכאורה של תנאי מניית הזהב – לא היה נחלתה של העותרת בלבד, אלא השתקפו גם בהצהרות של עובדי כ"ל, בטענות שהעלה ח"כ מיקי רוזנטל ובפרסומים שונים בעיתונות.

- העותרת תפנה בעניין זה לסעיפים 37 עד 39 ולנספחים 5 ו-6 לעתירה המתוקנת.

- כן תפנה העותרת, לעניין הרקע הרלוונטי להיערכות המדינה לסיום הזיכיון, לסעיפים 43 עד 46 ולנספחים 7 ו-8 לעתירה המתוקנת.

2.3 פניות העותרת ובקשת המידע

30. נוכח האינדיקציות הרבות שנאספו בידיה, שהעלו חשש ממשי להפרות רבות ומתמשכות של תנאי מניית הזהב על ידי החברה, החלה העותרת להציף את הנושא מול הרשויות הרלוונטיות.

31. במענה לפנייתה לרשות החברות הממשלתיות, ביחס לבקשות אישור שהגישו כ"ל וחברות הבת שלה, נמסר לעותרת כי בין השנים 2008 ל-2015 לא הוגשו לרשות החברות הממשלתיות בקשות אישור כלשהן מצד חברות שבהן יש למדינה מניית זהב; וכן נמסרו לידיה שורה של מסמכים רלוונטיים רבים (בקשות אישור ואישורים לבקשות), מהשנים 1993 עד 2002.

- לפירוט בעניין זה ראו נספחים 10, 11 ו-12 לעתירה המתוקנת.

32. נוכח האמור פנתה העותרת אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז, עו"ד אבי ליכט (להלן: "המשנה ליועמ"ש"), במכתב בו הביעה חשש מהפרות אפשריות של תנאי המנייה על ידי כ"ל, מנתה אינדיקציות רבות להפרות לכאורה, וקראה לעריכת בדיקה יסודית ודחופה של הפרות כ"ל בכלל החברות בהן קיימת מניית זהב.

33. המשנה ליועמ"ש השיב לעותרת במכתב מיום 7.1.16 בו הודה לה על פנייתה וציין כי בעקבות פנייתה התקיימה ישיבה בה נדונו הסוגיות המשפטיות שהועלו בפנייתה. כן צוין במכתבו כי נושא ההפרות שבוצעו לכאורה על ידי חברת כ"ל ציין המשנה ליועמ"ש כי "הנושא נמצא בבדיקה של אגף החשב הכללי במשרד האוצר", וכי הסוגיה תילקח בחשבון בעת ההחלטה על פתרון עתידי כולל לזיכיון ים המלח.

34. המשנה ליועמ"ש הוסיף והתייחס לכשל הרגולטורי שהוצף על ידי העותרת, באומרו:

"אכן, הפיקוח על קיום התנאים במניות הזהב ובצווי האינטרסים החיוניים דורש שיפור רב. הנושא אינו משפטי במהותו, ולכן בכוונתי לפנות למנכ"ל משרד האוצר בנושא זה".

35. להבנת העותרת, דברים אלה עולים בקנה אחד עם חששה של העותרת כי ברקע להפרות הרבות לכאורה של תנאי המנייה עומד בין היתר פיקוח כושל ובלתי אפקטיבי של משרד האוצר.

36. בעקבות תשובתו של המשנה ליועמ"ש, פנתה העותרת במכתב אל החשבת הכללית דאז בבקשה לקבל מידע בנוגע לשתי בדיקות שנערכו, להבנתה, על ידי אגף החשב הכללי בנוגע לכי"ל והארכת הזיכיון. במענה לפנייתה נמסר לעותרת במכתב מיום 28.8.16 כי **בעקבות בקשתו של שר האוצר, נושא ההפרות לכאורה "נבדק לעומקו" על ידי אגף החשב הכללי, וכי מסקנות הבדיקה הוצגו והועברו למנכ"ל המשיב.**

37. העותרת פנתה אפוא אל המשיבים בבקשה לפי חוק חופש המידע מיום 30.8.16, בה ביקשה לקבל לידיה את המידע המבוקש, אשר הוגדר כך:

"א. מסקנות הבדיקה של אגף החשב הכללי, בנוגע להפרות לכאורה של מניית הזהב על ידי חברת כי"ל, אשר נמסרו למנכ"ל משרד האוצר.

ב. כל מסמך נוסף שעניינו ההפרות לכאורה של הוראות מניית הזהב על ידי חברת כי"ל, ובכלל זאת מסמכים הכוללים את תיאור הפרה, המלצות ומסקנות וכן תיאור הצעדים שננקטו על ידי המדינה בעקבות הפרה.

ג. כל מסמך שעניינו ההפרות לכאורה של הוראות מניית הזהב על ידי כל חברה אחרת ובכלל זאת מסמכים הכוללים את תיאור הפרה, המלצות ומסקנות וכן תיאור הצעדים שננקטו על ידי המדינה בעקבות הפרה."

38. דא עקא – גם לאחר שנאלצה לשלוח שלוש תזכורות בנושא, וכחלוף למעלה מחמישה חודשים תמימים – המשיב התעלם כליל מבקשתה ולא טרח להשיב לה. ויצוין, כי מדובר בדפוס פעולה חוזר של המשיב, אשר נוהג להתעלם מבקשות מידע שאינן נוחות לו, ולמרבה הצער רק לאחר שמוגשת עתירה כנגדו מואיל להשיב (ומחויב בהוצאות, בהתאם).

• לפירוט בעניין דפוס התנהלותו של המשיב, תפנה העותרת לסעי' 65 לעתירה המתוקנת.

39. העותרת נאלצה אפוא לעתור כנגד המשיבים. רק לאחר הגשת העתירה, ובעקבותיה, מצא המשיב לנכון למסור לעותרת את החלטתו בבקשת המידע – תוך שהוא מקפיד לעשות זאת ביום האחרון שנקצב להגשת תגובתו המקדמית לעתירה.

40. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 27.3.17 הגישה אפוא העותרת את העתירה המתוקנת, אשר התייחסה לנימוקי הסירוב שפורטו בהחלטה המנהלית. בהתאם לאמור בהחלטה המנהלית, ממוקדת עתירה זו במידע המנוי בסעיפים 4'א ו-4'ב לבקשת המידע; ובהתאמה, להלן: **"דוח הבדיקה" ו-"המסמכים הנוספים".**

3. תמצית הטיעון המשפטי

3.1. המסגרת הנורמטיבית – חוק חופש המידע

41. בבואנו לדון בזכות העותרת לעיין במידע המצוי ברשותה של הרשות, נקודת המוצא אשר צריכה להדריכנו היא זו הרואה בציבור את מי שהמידע שייך לו ואשר רואה ברשות נאמן, שליח וזרוע ארוכה של הציבור. ומכאן, בתמצית: הכלל הוא – מסירת מידע, והסייגים לכך (המפורטים בחוק) – הם בגדר יוצאים מן הכלל, אשר על הרשות להרים את הנטל בעניינם.

- לפירוט בעניין זה תפנה העותרת לסעי' 71 עד 74 לעתירה המתוקנת.

3.2. עניינה של העותרת במידע המבוקש

42. בתמצית: האינטרס הציבורי בגילוי המידע נובע משלושה טעמים מרכזיים:

43. בראש ובראשונה, האינטרס הציבורי בגילוי הדוח נובע מן העובדה שמשאבי הציבור שהופקדו בידי החברה – הם קניינו של הציבור, ותנאי מניית הזהב נועדו להגן על האינטרסים באותם נכסים. המידע הקיים בעניין זה ברשותו של המשיב איננו שייך למשיב – כי אם לציבור, הזכאי לעיין בו. ויודגש בהקשר זה, כי תכלית מניית הזהב – ככלל, ובחברת כ"ל בפרט – אינה להתערב בכל החלטה המתקבלת בחברה במהלך העסקים הרגיל, אלא לעשות כן רק ב"צמתים מרכזיים בחייה של החברה", עת אינטרסים חיוניים ביותר של המדינה עומדים על הפרק.

44. שנית, האינטרס הציבורי בגילוי הדוח מתגבר ככל שהדוח אכן מעיד על הפרות מצד החברה – וזהו אכן המצב, ככל הנראה – זאת במטרה להבטיח כי יוטלו סנקציות הולמות על החברה בגין מעשיה: החל מביטולם למפרע של הפעולות והצעדים אשר הפרו את תנאי המנייה והעמידו בסיכון את האינטרסים החיוניים של הציבור; עבור בהחלטה כי החברה לא תוכל להמשיך ולהחזיק בזיכיון לאחר מועד פקיעתו; וכלה בביטולו לא לתור של הזיכיון עקב חומרת הפרות.

45. לבסוף, חשיפת הדוח חיונית לשם קיומה של ביקורת ציבורית על תפקוד המשיב בפיקוח על תחום מניות הזהב וצווי האינטרסים. ביקורת על פעולות הרשות הציבורית נדרשת בכל עת; ובענייננו – מקום קיים חשש כבד בדבר אפקטיביות הפיקוח על החברה; נוכח העובדות שצוינו לעיל בדבר התנהלות החברה מאז שנת 2002; ובפרט נוכח האמור בתשובת המשנה ליועמ"ש לפיה פיקוח המשיב בתחום זה "דורש שיפור רב" – על אחת כמה וכמה.

46. בעניין השיקול הנוגע להחלטה הצפויה על עתיד הזיכיון – ועל אף שהאינטרס הציבורי בגילוי הדוח עומד בפני עצמו מכוח השיקולים האחרים שצוינו – תציין העותרת כי משמעותה הכספית של החלטה זו מוערך במיליארדי שקלים; והדבר מחזק עוד יותר את הצורך להפעיל פיקוח ציבורי מקסימלי על שיקולי ההחלטה ועל דרך קבלתה.

47. כל עוד נמנע המשיב מלפרסם את הדוח ו/או לפעול בהתאם לעולה ממנו, ומותיר את הציבור באפלה בעניין עמדת אגף החשב הכללי בסוגיה ואפילו בעניין עצם השאלה האם התקיימו הפרות אם לאו – ידיו של הציבור קשורות, והוא נטול כל יכולת מעשית להשפיע על סוגיות קריטיות

אלו, בין היתר על ידי תקיפת סבירות שיקול דעתה של הרשות. חשיפת הדוח הינה שלב ראשון, והכרחי, לצורך עמידת הציבור על זכויותיו בקשר עם ההפרות האמורות ואופן הטיפול בהן.

48. השלכות משמעותיות אלו מחייבות את גילוי הדוח לציבור.

• לפירוט נוסף בעניין האינטרס הציבורי בגילוי המידע תפנה העותרת לסעיפים 75 עד 84 לעתירה המתוקנת.

49. העותרת תוסיף ותציין כי ניתן ללמוד על מידת השקיפות הציבורית הנדרשת בכל הקשור לניצול משאבי הטבע, ובעניין ניצול משאבי ים המלח בפרט, מתוך דברים שנקבעו – ואשר נאמרו בין היתר על ידי המשיב 1 עצמו – במסגרת ההליך שהתקיים בעת"ם (י-ס) 13-01-37987 מפעלי ים המלח בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד האוצר (פורסם בנבו, 15.7.2013) (להלן: "עניין הבוררות").

50. העותרת בעתירה הנ"ל הייתה מי"ה, והיא הוגשה בעקבות החלטת משרד האוצר להיענות לבקשת חופש מידע אשר הוגשה על ידי העותרת ועל ידי עמותת "אדם טבע ודין". המידע שהתבקש נגע להליך הבוררות שהתנהל בין מי"ה למדינת ישראל, שעניינו בתמלוגים שמשלמת מי"ה למדינה בגין ניצול משאבי הטבע בים המלח.

51. במסגרת ההליך, טען המשיב 1 – אשר היה המשיב בהליך שם – כי יש לגלות את המידע הנוגע לבוררות בין המדינה למי"ה בעניין תמלוגי ים המלח. יתר על כן, המשיב 1 עמד על כך שהמידע המבוקש – מידע ציבורי הוא, ולפיכך ראוי שיחשף. כאמור בפסקה 19 לפסק דינו של כב' השופט מרזל, בו הובאה עמדת המשיב:

"פרשנות חוק הזיכיון ושטר הזיכיון שצורף לו צריכים להיעשות על פי תכליתו – והיא הסדרת השימוש והתמלוגים באוצר טבע לטובת אוצר המדינה. העניין נוגע לכלל אזרחי המדינה. הוא לא יכול להתנהל בחשאיות ובהעדר שקיפות. הבוררות דגן היא בעלת חשיבות ציבורית רבה."

52. עתירת מי"ה אשר ביקשה למנוע את מסירת המידע – נדחתה ברובה, תוך שנקבע בפסק הדין כי המידע הנוגע לניצול משאבי הטבע הציבוריים, הוא מידע ציבורי:

"בין המדינה לבין מפעלי ים המלח יש מחלוקת של ממש המצויה בשלבים סופיים של הכרעה בבוררות. אלא שלא מדובר במחלוקת "פרטית". מדובר במחלוקת ובסכסוך בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים. בתביעה בהיקף כספי ניכר. בסוגיית היקף התמלוגים שהמדינה מקבלת – כנאמנת הציבור כולו – בגין הניצול של משאבי הטבע של הציבור כולו. החיסוי המלא של הליך זה כדי הליך "חשאי" – כפי טענת העותרת, וכדי אי החלה של חוק חופש המידע על הנדון – אינו מעוגן בדין החרות. ומעבר לכך, הוא מעורר קושי על רקע חובת שקיפות פעולת הרשות הציבורית והיותה נאמנת הציבור" (פס' 91 לפסק הדין)

53. זאת ועוד: על פסק הדין האמור הוגש ערעור לבית המשפט העליון, אשר דחה אותו פה אחד (עע"ם 6634/13 מפעלי ים המלח בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד האוצר (פורסם בנבו, 19.2.2014)), בקבעו (בפס' 1) באופן ברור:

"הבוררות נוגעת למשאב לאומי, שהינו אחד החשובים במדינה. כמו כן יש לזכור כי זכויותיה של המערערת נתונות לה, בין היתר מכוח זיכיון שניתן לה (חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961). כלומר, הנתונים הנזכרים ונתונים נוספים מצביעים על כך שמדובר בעניין בעל חשיבות ציבורית רבה. על רקע כל אלה לא נמצא לנו שיש בסיס למנוע חשיפה של המסמכים לגביהם התייחסה הבקשה לחשיפת המידע, הכל בהתאם לפסק-הדין."

54. העותרת תטען כי האינטרס הציבורי בבקשה נשוא עתירה זו הינו, לכל הפחות, בדרגתו של האינטרס הציבורי הנדון בעניין הבוררות. בשני המקרים מדובר במימוש התנאים וההגבלות שבמסגרתן – ורק במסגרתן – הורשתה החברה להפיק רווחים ממשאבי הציבור. בשני המקרים מדובר בתמורה המגיעה לציבור מכך שהפקיד את ניהול משאבי הטבע שלו בידי החברה (או חברות הבת שלה). לפיכך, כשם שנפסק בעניין הבוררות כי מדובר בעניין ציבורי הנוגע לכלל אזרחי המדינה, ומשכך יש לחשוף את המידע – אך ראוי הוא כי ייפסק כך בענייננו.

55. על רקע עמדתו הנחרצת של המשיב בהליכים בעניין הבוררות, אשר תמכה בגילוי המידע, עולה חשש כי סירובו של המשיב לגלות את המידע נשוא עתירה זו לא נעשה מטעמים ענייניים שבדין (כנטען בהחלטה), אלא מתוך ניסיון לכסות על כשל רגולטורי העולה מן הדוח בנוגע להתנהלותו של המשיב. ברי כי התנהלות זו – הראויה להרמת גבה – איננה מקנה למשיב "הגנה" מפני תחולת הוראות החוק, אלא להיפך.

56. סיכומו של דבר: מקום בו קיים חשש ממשי כי תנאי מניית הזהב הופרו, באופן שסיכן את האינטרסים החיוניים של הציבור – האינטרס הציבורי בגילוי המידע המבוקש אינו יכול להיות מוטל בספק.

3.3 דחיית טענת הסף שהעלה המשיב

57. תחת הכותרת "סילוק על הסף" טוענים המשיבים בכתב התשובה מטעמים (סעי' 9-6) כי "ברור כי מן הדין היה לצרף את כי"ל, או כל חברה אחרת שהתובעת מבקשת לקבל מידע לגביה – כמשיבות בעתירה", וזאת כביכול בהסתמך על הוראת סעיף 6 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 ("התקנות"). המשיבים רומזים (מבלי שהדבר נאמר במפורש, למעט בכותרת הנ"ל) כי משלא עשתה כן העותרת יש לסלק את העתירה על הסף, כביכול לפי הוראת סעיף 6(ב) לתקנות.

58. אלא שהמשיבים נתפסו בעניין זה לכלל טעות – שכן בעתירות לפי חוק חופש המידע חל הסדר אחר, ומתון יותר, מכוח סעיף 17(ג) לחוק, אשר רק קובע כי על בית המשפט ליתן לצד שלישי רלוונטי הזדמנות להשמיע טענותיו.

59. בעניין זה נקבעה זה מכבר הלכה (עע"מ 49/16 עמוס רגב נ' רביב דרוקר (פסק דין מיום 10.2.16; פורסם בנבו), פסקה 12 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור) לפיה ההסדר מכוח סעיף 17(ג) לחוק גובר על הוראת סעיף 6 לתקנות:

"ככלל, הדין הוא שעל העותר בעתירה מינהלית לצרף לעתירה כמשיב את כל מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה (תקנה 6(א) לתקנות). ואולם בסעיף 17(ג) לחוק חופש המידע נקבעה הוראה מתונה יותר שאינה מחייבת לצרף כמשיב כל צד שלישי שעלול להיפגע ממסירת המידע. ההוראה

המתונה שנקבעה בסעיף 17(ג) לחוק, אך מחייבת שתינתן לו הזדמנות להשמיע טענותיו. לעניין זה ברור שהוראת החוק (סעיף 17(ג) לחוק חופש המידע) גוברת על הוראת התקנה (תקנה 6(א) לתקנות)."

60. די באמור על מנת לדחות את טענת המשיבים בדבר קיומה של עילה לסילוק העתירה על הסף.

61. למעלה מן הצורך, תוסיף העותרת ותציין בעניין זה כי העתירה המקורית (מחודש פברואר 2017) הוגשה בטרם ניתן מענה כלשהו מטעם המשיבים, וממילא רק המשיבים נכללו בה כמשיבים. לאחר מכן, משנמסרה לעותרת ההחלטה המנהלית בה פורטו נימוקי הסירוב, הוגשה העתירה המתוקנת.

62. בין היתר התייחסה העתירה המתוקנת לטענות המשיב בעניין קיומם של סודות מסחריים של כ"ל במידע המצוי בידו. כמפורט בעתירה המתוקנת, טענות המשיב בעניין זה נטענו באופן גורף, כוללני ומעורפל. עוד צוין כי גם לגופו של עניין, לא יכול להיות ספק שהדוח מכיל בעיקר, אם לא רק, מידע פומבי – זאת בהינתן היות החברה חברה ציבורית ובהינתן אופי הצעדים שתנאי מניית הזהב נועדו להגן מפניהם. על כך יש להוסיף כי המידע הכלול בדוח נמסר לידי הרשות לשם מילוי תפקידיה הציבוריים והוא נוגע להפרה (לכאורית) של תנאים שנועדו להגן על אינטרס הציבור בנכסי הטבע שלו.

• להרחבה בעניין זה תפנה העותרת לסעיפים 143 עד 165 לעתירה המתוקנת, וכן לטיעון להלן ביחס לנימוקי הסירוב מכוח סעיף 9(ב)(6).

63. בהינתן כל האמור, באת הגשת העתירה המתוקנת כלל לא ברור היה לעותרת – ולמעשה קיים בלבה ספק רב עד לרגע זה – האם חלקו העובדתי של הדוח המבוקש מכיל מידע כלשהו שטרם פורסם בציבור (ויצוין כי העותרת עצמה התייחסה כבר לחלקו של מידע זה במסגרת מכתביה לרשויות, זמן רב טרם הגשת העתירה). ממילא, לא היה לעותרת כל יסוד להניח כי קבלת העתירה עלולה לפגוע בכ"ל.

64. יוזכר עוד, כי סעיף 11 לחוק מחייב רשות ציבורית לנסות ולהעביר כמה שיותר מן המידע המבוקש לידי המבקש. לשם כך, יכולה היא להתגבר על החשש מפני פגיעה בצדדים שלישיים על ידי השמטת פרטים או השחרתם. התנהלות על פי סעיף זה עשויה ליתב את החובה לצרף את הצד השלישי כמשיב ולא לצו לקחת חלק בהליך המשפטי. העותרת ציינה מפורשות כי לא תתנגד להשחרת מקטעים נחוצים בדוח ככל שיהיה בכך צורך (סעיף 96 לעתירה המתוקנת); וגם לאור האמור, במועד הגשת העתירה המתוקנת לא סברה העותרת כי יש טעם בהטרחת צד שלישי באופן של צירופו כמשיב בעתירה.

65. למותר לציין כי העותרת תכבד כל החלטה שיקבל בית המשפט הנכבד בעניין זה בהתאם לסמכותו מכוח סעיף 17(ג) לחוק, וזאת ככל שיסבור כי כ"ל (או כל חברה אחרת) היא צד רלוונטי לדיון בעתירה. יוער כי בהקשר זה בית המשפט הנכבד מוסמך ליתן לצד השלישי "הזדמנות להשמיע טענותיו, בדרך שיקבע", ואין כל הכרח כי הדבר יתבצע בדרך של צירופו כמשיב בעתירה.

3.4. התייחסות לנימוקי הסירוב שהעלה המשיב (בחלק זה: "הרשות")

3.4.1. כללי – החלת הסירוב באופן גורף

66. הגיונם של דברים מורה, כי חלק מדוח הבדיקה מוקדש לתיאור עובדתי של אירועים מחיי החברה אשר היוו לכאורה הפרה של תנאי מניית הזהב; חלק מן הדוח מוקדש לניתוח ופרשנות משפטיים בדבר היותם של אירועים אלו בגדר הפרה של תנאי מניית הזהב; וחלק נוסף, עשוי לכלול מסקנות והצעות אופרטיביות הנובעות מקיומן או אי-קיומן של הפרות כנ"ל, את עמדת אגף החשב הכללי בסוגיה וכן הלאה.

67. מידת הרגישות של כל אחד מחלקים מעין אלה – שונה בתכלית, ואין למשל כל טעם שלא למסור לידי העותרת לכל הפחות חלקים עובדתיים שכבר ראו פומבי, תוך ביצוע השחרות נדרשות, או למסור לידיה את תמצית עמדת החשבת הכללית בסוגיה.

68. חרף האמור, הרשות החילה את חריגי החוק על המידע המבוקש כולו באופן גורף – ואף מסרבת למסור אותו תוך ביצוע השחרות, כמצוות סעיף 11 לחוק. בתשובת הרשות נטען בעניין זה (סעיף 28) כי "לא ניתן" למסור את הדוח תוך ביצוע השחרות, אף אם לא היה כלול בו מידע מסחרי, וזאת משום ש –

"חוות הדעת כוללת, בערבוביה, נתונים עובדתיים וסובייקטיביים של החשבת הכללית, ולאור העובדה שמדובר כאמור במסמך פנימי של מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב, לא ניתן לגלות. יתרה מזאת, העברת מידע חלקי עלול להטעות את הקורא ולהביא למסקנות לא נכונות לגבי תוכנה של חוות הדעת, ואף בידי זאת יש חשש לפגיעה במידע בעל ערך כלכלי של המדינה ושל כ"ל".

69. העותרת טוען כי הרשות תפרה באופן גס מספר טעמים – בלתי קשורים – על מנת להצדיק את החלטתה שלא לגלות ולו משפט אחד מתוך הדוח:

א. לגבי טענת ה"ערבוביה" – הרשות מודה כי הדוח מכיל נתונים עובדתיים, ואם כן ניתן למסור חלק זה מן הדוח, בהינתן שחלקו חייב להיות בגדר נתונים פומביים שכבר פורסמו (שכן עסקינן בחברה ציבורית).

ב. הטענה הנוגעת ל"מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב" יכולה, לכל היותר, לחול על אותם חלקים "סובייקטיביים של החשבת הכללית", כפי שהם מכונים – אלא שגם חלקים אלה אין לראות כמדיניות בשלבי עיצוב: המדובר בחוות דעת מקצועית ומסקנות סופיות של הגוף המקצועי הבכיר הממונה על נכסי הציבור ועל מניות הזהב, ומידע זה שייך לציבור במנותק מן השאלה האם הוא צפוי לשמש גורם אחר בקבלת החלטה בנושא הארכת הזיכיון.

• בעניין זה תפנה העותרת לסעיפים 115 עד 124 לעתירה המתוקנת וכן לאמור במבוא לעיל ולטענות להלן בנושא הסייג מכוח סעיף 9(ב)(2) לחוק.

ג. לבסוף, בעניין החשש מפני פגיעה במידע בעל ערך כלכלי עקב "מסקנות לא נכונות לגבי תוכנה של חוות הדעת" – המדובר בלעג לרש: הרשות מסרבת למסור מידע אשר בשלב

זה כבר אין ספק כי מעיד על פגיעה בנכסי הציבור, ומסרבת למסור אפילו חלק ממנו, והכל בטענה כי הדבר "עלול להטעות את הקורא". בכל הכבוד, זו טענה שאין בה ממש.

3.4.2. התייחסות כללית לטענות כתב התשובה בעניין אופי המסמך ומעמדו של אגף החשב הכללי

70. במרכזו של הטיעון בכתב התשובה מטעמים (סעיפים 21-18) כורכים המשיבים יחדיו שלושה נימוקי סירוב שונים – הנימוק הנוגע לשיבוש תפקודה של הרשות (9(ב)(1)), הנימוק הנוגע למדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב (9(ב)(2)) והנימוק הנוגע לחוות דעת פנימיות (9(ב)(4)).

71. לשיטת המשיבים, הדוח הוכן לצורך קבלת החלטה בעניין הארכת הזיכיון – אשר עומדת לפתחו של מנכ"ל משרד האוצר – ומסירתה "עלולה לסכל את ההחלטה הסופית שתתקבל בסופו של יום", ואף עלולה לשבש את תהליך קבלת ההחלטה, להרתיע גורמים ברשות מניסוח המלצות כתובות.

72. לדברים אלו אין יסוד והם משקפים עמדה מוטעית הן באשר לסמכויות אגף החשב הכללי בסוגיית מניית הזהב והן, כתוצאה מכך, באשר למהותו של הדוח.

73. הדוח הוכן על ידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר, אשר מתוקף תפקידו אחראי על נכסי המדינה.⁷ נכסים אלה מוגדרים בחוק נכסי המדינה, תשי"א-1951: "כולל מקרקעים ומטלטלים, וכן זכויות וטובות הנאה מכל סוג שהוא", ונוכח הגדרה זו אין ספק כי משאבי הטבע אותם מנצלת כ"ל, וכן מניית הזהב של המדינה בכ"ל, הם נכסי מדינה. לא לחינם הטיל שר האוצר דאז את המשימה על אגף זה.

74. בניגוד לאופן בו מנסים המשיבים לצייר זאת בכתב התשובה, מנכ"ל המשיב 1 איננו הגורם המופקד על נכסי המדינה ובכללם מניות הזהב. המשיבים עצמם מציינים בתשובתם כי כיום מתבצעת בחינה "בנוגע לגורם הממשלתי המתאים לפקח על האינטרסים החיוניים של המדינה" (סעיף 13 לתשובה), ולצד זאת ידוע לעותרת כי מתנהלת כיום בחינה בנוגע לחלוקת הסמכויות במשרד האוצר – אך כל עוד לא הוחלט אחרת, אגף החשב הכללי הוא המופקד על נכסי המדינה, ועמדתו בסוגיה זו – כפי שהובעה בדוח – היא עמדתו הרשמית של הגורם המקצועי הבכיר ברשות המבצעת בסוגיית מניית הזהב.

75. ניסיונם של המשיבים לטעון כי עצם העובדה שצפויה להתקבל החלטה על בסיס הדוח הופכת את הדוח לחלק מ"מדיניות בשלבי עיצוב" או ל"מסמך פנימי", היא ניסיון סרק.

76. כל מסמך באשר הוא, עשוי להוות בשלב מסוים בסיס לקביעת מדיניות בנושא מסוים. המבחן להיותו של מסמך "מדיניות בשלבי עיצוב" או "מסמך פנימי" איננה השאלה האם מאן דהוא עתיד לעשות בו שימוש לקבלת החלטה – שכן אחרת אין לדבר סוף, וכל מסמך באשר הוא עשוי

⁷ מתוך עמוד החשב הכללי באתר משרד האוצר:

"אגף החשב הכללי במשרד האוצר הינו מנהל קופת הממשלה ואחראי על נכסי המדינה. האגף אחראי בין היתר על ביצוע תקציב המדינה, על ניהול וביצוע כלל הפעולות הכספיות של הממשלה, ניהול שוטף של נכסי המדינה, מימון הגירעון וניהול החוב הממשלתי. בנוסף, אחראי האגף על ניהול צי הרכב הממשלתי ועל הרכש הממשלתי המרכזי. החשב הכללי חותם על חוזים והתקשרויות בשם הממשלה וכל הוצאה כספית של משרד ממשלתי מחייבת את אישורו או מי מטעמו."

זמין בלינק: <http://mof.gov.il/AG/About/Pages/About.aspx>

להוות בסיס לקבלת החלטה כלשהי – אלא בחינת המסמך בהקשרו המקורי, תוך מתן משקל לזהותו של הגורם שהכין אותו ולסמכויותיו בסוגיה הנדונה. יש להבחין בין מסמך שנערך כחלק מ"סיעור מוחות" או כחלק מדיון פנימי, אשר מובעות במסגרתו עמדות שונות, לבין מסמך שמהווה את עמדתו המקצועית הסופית של הגורם המופקד על נושא מסוים.

77. בענייננו, אגף החשב הכללי הוא הגורם המופקד על נכסי המדינה; הוא הגורם עליו הוטל לבצע את הבדיקה, לבחון את ההפרות ולגבש את עמדתו המקצועית בנושא; ועל פניו, הוא גם היה והינו מוסמך לקבל החלטות אופרטיביות בהמשך למסקנות הדוח. משעה שגובש הדוח, הוא מהווה את עמדתו הסופית, הקובעת והמכרעת של הגורם המקצועי הבכיר המהווה את הסמכות המקצועית העליונה בהקשר זה.

78. יודגש, כי איש אינו טוען שקבלת ההחלטה בנושא איננה מתעכבת מן הטעם שקיים גורם נוסף, מקביל ברמתו ובסמכותו, אשר עשוי להפיק דוח נוסף, מקביל. זאת, משום שאין גורם נוסף "מקביל" כזה – אגף החשב הכללי מסר את עמדתו, והיא מהווה את השורה התחתונה בהיבט המקצועי בסוגיה זו. הדוח איננו, אפוא, חלק ממדיניות בשלבי עיצוב, ואף לא חוות דעת "פנימית".

79. חשיבותו של דוח הבדיקה נובעת בראש ובראשונה מזכותו של הציבור על משאבי הטבע שהופקדו בידי כ"ל בתנאי שתקיים את תנאי המנייה. לכך מצטרף גם הטעם הנוגע לפיקוח הציבורי הנדרש על התנהלות המשיב – נוכח החשש, המבוסס, כי הפיקוח על קיום תנאי המנייה היה רשלני. מאפיינים אלה של הדוח עומדים בפני עצמם, ומדגישים את ערכו כמסמך עצמאי ומוגמר, הראוי לעיון הציבור; וזאת במנותק מן השאלה האם בכונת הרשות לעשות בו שימוש לשם קבלת החלטה בנושא כלשהו.

80. יוער כי העובדה שהרשות מתייחסת לדוח כאל "מסמך פנימי" (לפי סעיף 9(ב)(4)) משמעותה, כי גם אם מסירת הדוח הייתה מתבקשת אחרי שהייתה ניתנת החלטה על בסיס הדוח – הרשות הייתה לכאורה זכאית לסרב לחשוף אותו. אין כל מקום לגישה זו, שמשמעותה ביטול מוחלט של זכות הציבור לדעת מה נעשה בנכסיו ושל זכות הציבור לפקח על שליחיו ברשות המבצעת.

81. יצוין, כי האופן בו בחרה הרשות לנסח את הטענה לפיה מסירת הדוח "עלולה לסכל את ההחלטה הסופית שתתקבל בסופו של יום" – הוא ניסוח תמוה, שלא לומר חשוד. לא ניתן להבין מן הדברים אלא שקיים פער בין ההמלצות המובאות בדוח לבין ההחלטה המתגבשת בעניין זה, והרשות חוששת כי לו ייחשף הציבור לחומרת הדברים המובאים בדוח – יקשה הדבר על הרשות להחליט החלטה המקלה עם כ"ל.

82. העותרת תוסיף ותציין, בכל הכבוד, כי יש טעם לפגם באופן שבו מתנסחים המשיבים בכתב התשובה ביחס לחשבת הכללית לשעבר:

"ברור כי הגורם המוסמך לייצג את עמדת משרד האוצר בעניין מניית הזהב של המדינה בכ"ל הוא מנכ"ל משרד האוצר ולא גורם אחר, ובוודאי לא החשבת הכללית אשר סיימה כהונתה זה מכבר"

83. מעבר לכך שהדברים מוטעים לגופם – שכן הסמכות בעניין נכסי המדינה נתונה לאגף החשב הכללי – מאופן ניסוח הדברים עולה ניחוח של התייחסות פרסונלית, שאינה במקומה, לחשבת

הכללית לשעבר. ודוק: הדוח אינו משקף את דעתה האישית של החשבת הכללית לשעבר – זהו דוח מקצועי המשקף את עמדתו המוסדית של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, שהוא האגף האמון על השימוש בנכסי המדינה. יודגש כי המשיבים עצמם אינם טוענים כי החשב הכללי הנוכחי (רוני חזקיה) הביע עמדה הנוגדת את האמור בדוח,⁸ וממילא עולה כי לא חל שינוי בעמדתו המקצועית של אגף החשב הכללי בהקשר זה.

84. המשיבים מוסיפים וטוענים (בסעיף 29 לתשובה) כי היעדר החלטה בנושא מצד מנכ"ל המשיב 1 "אינו רלוונטי לבקשה לפי חוק חופש המידע". אלא שיש לכך חשיבות אקוטית. עניינו הרואות, כי דוח שהוכן לבקשת שר האוצר והונח על שולחנו של מנכ"ל משרדו כבר לפני **פרק זמן ארוך עד מאוד, של בין 18 ל-12 חודשים**⁹ – עדיין יושב ו"רובץ" על שולחנו מבלי שנעשה דבר, וזאת בלא שניתן כל הסבר שהוא לגרירת רגליים זו.

85. העותרת תזכיר בהקשר זה: (א) כי יש להניח כי הדוח מוכיח שאכן התקיימו הפרות של תנאי מניית הזהב, זאת לאור שתיקתו של המשיב והעמימות בה הוא נוקט; (ב) כי מעמדת המשנה ליועמ"ש עולה כי פיקוח המשיב על מניות הזהב "דורש שיפור רב"; ו-(ג) כי עד היום לא ננקטה כל פעולה ולא דווח לציבור מה עולה מן הדוח. **קיבוץ עובדות אלה מעלה סימני שאלה כבדים בדבר התנהלות המשיב בסוגיה**.

86. **בלב העותרת עולה חשש כבד כי הרשות אינה מעוניינת "לבצע את תפקידה" (כלשון סעיף 9(ב)(1)) – בין היתר, כי הדבר יחשוף באיזו מידה הרשות כשלה בפיקוח על קיום תנאי מניית הזהב – והדבר אך מחזק את הצורך בחשיפת הדוח ובקיום ביקורת ציבורית על הליך קבלת ההחלטות בנושא**.

87. להלן נתייחס באופן תמציתי לנימוקי הסירוב שהועלו בתשובת המשיבים.

3.4.3. סעיף 9(ב)(1) לחוק – מידע שגילוייו עלול לשבש את תפקודה התקין של הרשות

88. העותרת תטען כי בנסיבות העניין אין כל תחולה לסעיף 9(ב)(1) לחוק, ממספר טעמים:

89. ראשית, הרשות לא הצביעה על "הסתברות קרובה לפגיעה ממשית" בתפקודה – כנדרש על ידי פסיקת בית המשפט העליון, אשר קבעה כי על מנת למנוע מסירת המידע מכוח סעיף 9(ב)(1) נדרשת הרשות להראות כי "גילוי המידע יביא בהסתברות גבוהה לפגיעה ממשית" באינטרס הציבורי שעליו מבקשת הרשות להגן.¹⁰

90. שנית, משום שאין כל חשש לפגיעה כלשהי בתפקודה של הרשות עקב מסירת המידע, בפרט לאור פרסומם של דוחות ביקורת רבים על ידי הרשויות. כל הדוחות הנ"ל כוללים פירוט של ליקויים והפרות שונים ומשונים אשר נעשו על ידי גופים מפוקחים ו/או כאלה שלמדינה יש אינטרס בהתנהלותם. כל הדוחות הנ"ל מתפרסמים לציבור על ידי הרשויות שערכו אותם –

⁸ הגם שלטענתם השתתף בישיבות בנושא (סעיף 14 לתשובה).

⁹ לעותרת נמסר כי הדוח המדובר מצוי בהכנה במכתב מיום 7.1.16, ונמסר לה שהדוח הוגש למנכ"ל המשיב במכתב מיום 28.8.16.

¹⁰ עע"מ 3908/11 מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקו עיתון הארץ בע"מ (פורסם בנבו); להלן: "עניין דה מרקו", פסקה 55 לפסק דינה של כבי השי ארבל.

ובכלל זאת משרד האוצר וכן אגף החשב הכללי. והכל: מבלי שאיש מעלה על דעתו כי עצם פרסומם עלול להקשות על הרשות הרלוונטית לנקוט בפעולה או סנקציה כלשהי עקב הליקויים המפורטים בהם.

91. אגף החשב הכללי עצמו מפרסם דוחות רבים בנושאים שתחת סמכותו. דוחות אלה משמשים אגפים אחרים במשרד האוצר וכן רשויות שונות כמצע לקבלת החלטות, אך אין בעובדה זו כשלעצמה כדי להוות טעם להחסיית אותם דוחות, ואכן הם מתפרסמים כסדרם ביוזמת האגף.

• לפירוט בעניין דוחות ביקורת רבים שפורסמו ביוזמת הרשויות, תפנה העותרת לסעיפים 104 עד 108 לעתירה המתוקנת.

92. כאמור לעיל, נסיבות העניין מעלות חשש שהרשות אינה מעוניינת לטפל בהפרות בהן עוסק לכאורה הדוח – שמא הדבר יטיל זרקור על מחדליה של הרשות בביקוח על ההפרות בזמן אמת. אלא שבענייננו פרסום הדוח דווקא צפוי להביא תועלת רבה לאינטרס הציבורי ולמנהל התקין, ולא לפגוע בו – המדובר במשאבי הטבע של הציבור והציבור זכאי לדעת מה נעשה בהם וכיצד פיקחה עליהם המדינה, בפרט ערב ההחלטה בדבר הארכת הזיכיון.

93. יפים לעניין זה דברים שנאמרו על ידי כב' השופטת בר-זיו בפסק דינה בעניין בש"א (חיפה) 12504/00 שאול כרמלי נ' רשות הנמלים והרכבות (5.2.2001) (להלן: "עניין כרמלי"), אשר עסק בהחלטה מנהלית אשר דחתה בקשת חופש מידע לעיין בדוח ביקורת בעניין סידורי העבודה בנמל, בין היתר על יסוד סעיף 9(ב)(1). פסק הדין דחה טענה זו, באומרו:

"ברור לחלוטין כי במידה והדו"ח חושף ליקויים ואי סדרים בפעולות ועד העובדים ובכל שיטת סידור העבודה – כנטען על ידי המבקש בתלונתו – עשוי גילוי "לעורר הדים" ולגרום לדרישה לסילוק הליקויים ושינוי השיטה ואולם במצב דברים זה חובה על הרשות להביא את הדו"ח לידיעת כל הנוגעים בדבר (חובה ולא עניין של שיקול דעת) – אחרת היא נותנת ידה להנצחת אי סדרים וליקויים ופוגעת בעצם אושיות המינהל והסדר הציבורי.

סעיף קטן (1) מתייחס ל"שיבוש של התפקוד התקין" ובמידה ועל פי הדו"ח תפקוד הרשות הצבורית ממילא אינו תקין – ברור כי אין לתת יד להמשך המצב הקיים וגילוי הדו"ח לא רק שלא ישבש ניהול תקין אלא עשוי להביא להתקיימותו."

94. והדברים קל וחומר לענייננו – מקום בו הדוח אינו עוסק בסידורי עבודה בנמל (במלוא הכבוד לחשיבותו של נושא זה), כי אם בחשש להפרות מתמשכות המסכנות את האינטרסים החיוניים של אזרחי המדינה במשאבי טבע ייחודיים ויקרי ערך, ובתפקודו הלקוי לכאורה של המשיב בסוגיה זו. ברי, כי חשש פן תיחשף התנהלות בעייתית של המשיב 1 – איננו אמור לתמוך בעמדה לפיה יש להסתיר את הדוח מעיני הציבור, כי אם להיפך.

• להרחבה בעניין סעיף 9(ב)(1) תפנה העותרת לסעיפים 99-114 לעתירה המתוקנת.

3.4.4. סעיף 9(ב)(2) לחוק – מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב

95. העותרת טוען כי בנסיבות העניין אין כל תחולה לסעיף 9(ב)(2) לחוק, ממספר טעמים.

96. ראשית, פסיקת בית המשפט העליון בעניין סעיף 9(ב)2 קבעה כי מדובר ב"סייג שמהותו זמנית", אשר נועד למנוע חשיפת פרטים שהינם בבחינת "חצי מלאכה" (עניין גרמן, פסקה 15). ברם, דוח הבדיקה שבנדון איננו מסמך "חצי אפוי"; מדובר במסמך העומד בפני עצמו והמהווה את עמדת הסמכות המקצועית המופקדת על הנושא ברשות המבצעת – והעותרת תפנה בעניין זה לאמור במבוא ובחלק 3.4.2 לעיל (וכן לסעיפים 118 עד 120 לעתירה המתוקנת).

97. לצד זאת, תטען העותרת כי דוח הבדיקה מכיל חלקים בעלי אופי שונה; החל מסקירות עובדתיות של נתונים, עבור בפרשנויות וניתוחים של אותן עובדות, וכלה בגיבוש מסקנות וחשיבה הלאה. מכל מקום – **ברי כי לא כל כולו של המידע שבידי הרשות מהותו "מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב", ובפרט לא החלק העובדתי בו.**

98. בעניין זה נאמר בעניין גרמן, פסקה 15 לפסק דינה של כב' הש' ארבל:

"[...] משנשלמה מלאכת עיצוב המדיניות, ברי כי אין סייג זה עומד עוד לרשות וקיים אינטרס ציבורי מובהק בגילוי מדיניות הרשות בפני הציבור. יחד עם זאת, ראוי לציין את עמדתו של פרופ' סגל הסבור כי גם בשלב של גיבוש מדיניות אין הסעיף צריך להתפרש כמסמך את הרשות שלא לגלות מידע עובדתי שנאסף בידה לצורך גיבוש המדיניות, היות שדווקא חשיפתו של מידע זה עשויה למנוע מצב בו המדיניות תעוצב על בסיס מידע עובדתי שאיננו מדויק (זאב סגל זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע (2000) 200. להלן: סגל). כשלעצמי, אני סבורה כי יש בעמדה זו טעם רב. עם זאת, ייתכן ויהיו מקרים בהם יקומו טעמים טובים שלא למסור מידע עובדתי שכזה בשלב גיבוש המדיניות וההכרעה בעניין זה צריך שתקבל בשים לב, בין היתר, למהות העניין, לאופיו של המידע העובדתי בו מדובר ולאפשרות פגיעתו בצדדים שלישיים."

99. בהתאם לסעיף 11 לחוק, היה אפוא על הרשות לבחון את חלקיו וסוגיו השונים של המידע שהתבקש, ולהתייחס לכל אחד מהם במובחן, תוך מסירת כלל המידע אשר ללא ספק איננו חוסה תחת הסייג המנוי בסעיף 9(ב)2 (כדוגמת מידע עובדתי). **הרשות לא עשתה כן.**

• להרחבה בעניין סעיף 9(ב)2 תפנה העותרת לסעיפים 115-124 לעתירה המתוקנת.

3.4.5. סעיף 9(ב)4 לחוק חופש המידע – מידע פנימי

100. העותרת תטען כי יש לדחות את נימוקי הרשות מכוח סעיף 9(ב)4, כדלקמן:

101. ראשית, המידע המבוקש איננו בגדר "דיון פנימי" הזכאי לחיסיון, ואינו צולח את המבחן הראשון בהליך הבחינה "הדו שלבי" אשר נקבע בעניין עע"מ 3300/11 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע (פורסם בנבו; 5.9.12).

102. האם דוח ביקורת, שמטרתו לחשוף ליקויים ופגמים בהתנהלותו של גוף אשר יש לציבור אינטרס בהתנהלותו, צולח את השלב הראשון במבחן הדו-שלבי? **התשובה לכך שלילית.** הדוח עומד בפני עצמו, ומכיל מידע רב חשיבות הנוגע לנכסי הציבור, הזכאי לקבלו.

103. בעניין זה נקבע בעע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, פס' 29-30 לפסק דינו של כב' השופט ריבלין:

"דוח הביקורת הפנימית הוא שונה. הביקורת באה לבחון אם הפעולות של הגוף הציבורי הן תקינות, חוקיות, יעילות ומועילות. היא באה לחשוף ליקויים ופגמים ולא אך להשיא עצה. לכך נפקות בהחלט סעיף 9(ב)(4) לחוק, שתכליתו העיקרית לאפשר מניעת גילוי של מידע מן הסוג הראשון, אך לאו דווקא של מידע מן הסוג השני. [...]"

104. נמצא, כי דוח ביקורת איננו מסמך שהסייג מכוח סעיף 9(ב)(4) נועד לחול עליו. ואכן, גם בעניין **כרמלי** (לעיל) דחה פסק הדין את טענת הרשות שם מכוח סעיף 9(ב)(4), באומרו:

"מעיון בדו"ח ניתן לקבוע בוודאות כי זה אינו נופל בגדר האמור בסעיף זה – הדו"ח מכיל ממצאי חקירה ברורים ומסקנות של חקירה שערכה הרשות ואינו כולל מידע על דיונים פנימיים, התייעצויות, חוות דעת או טיוטות."

105. זהו המצב, אל-נכון, בעניין הדוח המבוקש: זהו אינו "דיון פנימי"; זהו אינו "תרשומת התייעצות"; זהו אינו "תחקיר פנימי";¹¹ זהו אינו "פרוטוקול", סימפוזיון או סיעור מוחות; ואף לא "טיוטה". מדובר בדוח סופי, המכיל ממצאי חקירה ומסקנות ואת עמדתו המקצועית של הגורם הממשלתי הרלוונטי הבכיר בסוגיית הזיהו; וככזה – סעיף 9(ב)(4) אינו חל עליו, ויש לגלותו לציבור.

106. הרשות טוענת בכתב התשובה (סעיף 20) כי "ברור אפוא כי מדובר ב"חוות דעת [...] עצה או המלצה שניתנו לצורך קבלת החלטה". אך כאמור לעיל – העובדה כי דוח ביקורת מקצועי צפוי להוות בסיס להחלטה מנהלית אין בה כשלעצמה כדי לשנות את מהותו, מדוח ביקורת העומד בפני עצמו, לכדי "מצע להחלטה שטרם ניתנה".

107. לו נתקבל עמדת המשיבים כי המסמך נופל בגדר "מסמך פנימי" עולה מכך לכאורה כי גם לאחר שתינתן החלטה בעניין הדוח יישאר חסוי והציבור לא יידע לעולם מה היו ממצאי הבדיקה ועמדת הגורם המקצועי האמון על נכסי המדינה. עמדה זו אינה מתקבלת על הדעת, נוכח חשיבות הדוח, ורק מדגישה את האבסורד שבניסיון להחיל עליו סייג זה.

108. שנית, תכלית הסייג (חשש מפני "אפקט מצנן") – אינו מתקיים, וזאת אף אם נניח שהדוח צולח את השלב הראשון כדלעיל.

109. בע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217 (להלן: עניין "המועצה להשכלה גבוהה"), פסקה 12 לפסק דינה של כבי' השופטת חיות נאמר כי:

"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."

110. בענייננו, גילוי המסמך איננו כרוך ב"אפקט מצנן" כלשהו. כאמור לעיל (בעניין סעיף 9(ב)(2)), דוח הבדיקה הוא מסמך העומד בפני עצמו, אשר לא נערך כחלק מ"החלפת דעות בתהליך קבלת ההחלטות" אלא על מנת לשקף את עמדת הגורם המקצועי האחראי על הסוגיה.

¹¹ יודגש כי מושא הדוח איננו רשות ציבורית כי אם חברה מסחרית (העושה שימוש בנכסי ציבור) – ועל כן ברי כי זהו אינו "תחקיר פנימי" במובנו של הסעיף, העוסק בדיונים פנימיים ברשות.

111. בנוסף, חלק מן הדוח עוסק, על פניו, בממצאים עובדתיים לחלוטין, הנוגעים לתאגיד מדווח הנסחר בבורסה ואשר חלות עליו חובות גילוי ושקיפות. **אין כל רלוונטיות אפוא לטענה מסוג "אפקט מצנן"**.

112. ההתייחסות היחידה בכתב התשובה לטענה זו (בסעיף 19) מסתכמת במילים ספורות:

"[חשיפת חוות דעת פנימיות] עלולה גם להרתיע גורמים בכירים לנסח המלצות כתובות, טרם קבלת החלטת הדרג הביצועי".

113. **מהותו של חשש זה – לא הובהרה**. החשבת הכללית הכינה את הדוח לאחר שהתבקשה לעשות כן על ידי שר האוצר, וכחלק מסמכותה כאחראית על נכסי המדינה. וכי יעלה על הדעת כי פקיד בכיר האמון על נושא מסוים, יחשוש מלשקף את עמדתו המקצועית בתחומי סמכותו?! אין כל רלוונטיות בהקשר זה לעובדה שהדרג הביצועי צפוי לקבל החלטה על בסיס הדוח המקצועי – דוחות מקצועיים נכתבו וימשיכו להיכתב על מנת לבטא את עמדת הגורמים המקצועיים, ללא כל קשר לשאלה אם יאומצו גם על ידי הדרג הביצועי.

114. הרשות לא הוכיחה אפוא כי יש חשש כזה, ולפיכך לא הרימה את הנטל החל עליה להוכיח כי יש לחרוג מעקרון גילוי המידע.

115. גם אם הייתה הרשות מצביעה על חשש ממשי מסוג זה, ניתן היה בקלות לרכך את החשש האמור, בין אם על ידי השחרת שם הכותב (או שמות הכותבים), כמו גם באמצעות השחרת חלקים מסוימים מתוך הדוח; אך סירוב הרשות היה גורף.

116. **שלישית**, הרשות היא אשר חשפה את דבר קיומו של המידע. לעותרת – אשר ערכה מיוזמתה בדיקה ראשונית בעניין אינדיקציות שונות להפרות תנאי המנייה – נמסר לראשונה על העובדה שנושא הפרות מניות הזהב מצוי בבדיקת הרשויות במסגרת מכתבו של המשנה ליועמ"ש מיום 7.1.16 (ולראשונה נמסר לה על העובדה שהדוח כבר הוגש למנכ"ל המשיב, מתוך מכתבו של מר יובל רז מיום 28.8.16).

117. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט גולדברג בבג"ץ 2534/97 ח"כ יהב ואח' נ' פרקליטת המדינה ואח', פ"ד נא(3) 39 (פורסם בנבו; 15.6.97) (להלן: "עניין יהב")¹² – על פיו:

"אכן, אחד הסייגים לזכות העיון במסמכים המוחזקים בידי הרשויות הוא חיסוים של דיונים פנימיים או של תכתובות פנימיות בין אנשי הרשות, או בין רשויות השלטון. [...] **אולם נקודת הכובד באיזון שבין האינטרסים זה, שעה שהרשות עצמה מגלה ברבים את דבר קיומם של הדיונים הפנימיים או התכתובות הפנימיות ואת תוכנם (או תמצית תוכנם).** או אז, לא עומד עוד כל טעם לקיומו של הסייג האמור לזכות העיון, ונשמט הגיונו, שעליו עמדנו לעיל. פשיטא, כי אין הרשות יכולה להסתתר מאחורי תקנת הציבור, כשזו לא יוצאת נפגעת כלל. משלא קיים עוד הטעם שבשלו הוכר האינטרס הציבורי לאי-מתן פומבי לחוות-דעת פנימיות, חוזר הכלל הבסיסי על כנו, ולפיו מסמכי רשות הציבור פתוחים הם, כעיקרון, לפני מי שיש לו עניין לגיטימי בהם (ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ ואח' [2], בעמ' 794-796 והאסמכתאות שם).

¹² פסק הדין בעניין יהב ניתן לפני חקיקת חוק חופש המידע, אך דבריו אלה של השופט גולדברג צוטטו בהסכמה גם לאחר חקיקתו, בין היתר בעניין גרמן (סעיף 15).

118. בנסיבות בהן הרשות היא אשר חשפה את דבר קיומו של המידע הפנימי – נקודת האיזון שבין האינטרסים "זזה", והאינטרס התומך באי חשיפת מסמכים פנימיים נחלש מיניה וביה.

• להרחבה בעניין סעיף 9(ב)4 תפנה העותרת לסעיפים 125 עד 142 לעתירה המתוקנת.

3.4.6. סעיף 9(ב)6 לחוק – מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי

119. הרשות תולה יהבה בסעיף זה ומקדישה לו מלל רב, יחסית – הן בגדרי החלטה המנהלית והן במסגרת התשובה (סעי' 22-25), וזאת הן ביחס לפריט א' לבקשת המידע (דוח הבדיקה) והן ביחס לפריט ב' ("כל מסמך נוסף שעניינו ההפרות לכאורה של הוראות מניית הזהב על ידי חברת כ"ל").

120. קיימים מספר טעמים בגינם אין מקום לתחולת הסייג העוסק בסוד מסחרי:¹³

121. ראשית, אין ספק כי החלק העובדתי במידע המבוקש מכיל מידע פומבי רב. נציב זו לצד זו את שלוש העובדות הבאות – העובדה כי מדובר בחברה ציבורית, החייבת בדיווח על כל עניין מהותי;¹⁴ העובדה כי תנאי מניית הזהב מתייחסים מטיבם לחובת דיווח על אירועים מהותיים בחיי החברה; והעובדה כי מאז שנת 2002 לא הגישה החברה ולו בקשת אישור אחת – ונמצא כי דוח הבדיקה בעניין הפרות החברה חייב להכיל מידע פומבי רב – ואין תוחלת לניסיון להחסות את כולו בטענת "סוד מסחרי".

122. זאת באשר לחלק העובדתי – שכן ברי כי החלקים הנוספים בדוח אינם יכולים, מטיבם, להכיל סודות מסחריים כלשהם. למותר לציין כי ככל בית המשפט יורה, לאחר עיון בדוח, כי חלקים עובדתיים מסוימים בו אכן חוסים תחת הגנת 'סוד מסחרי', ויורה על השחרתם, תכבד זאת העותרת.

123. שנית, הטענה מכוח הסייג נטענה בעלמא, ובאופן כוללני: הכלל היסודי בעניין טענה לפגיעה כלכלית (טענות מסוג סוד מסחרי או פגיעה באינטרס כלכלי), קובע כי טענה מסוג זה איננה יכולה להיטען בעלמא, והטוען אותה נדרש לשכנע כי מדובר בסוד מסחרי ובדבר הפגיעה הצפויה בו.

124. כך, בפסק דין מן העת האחרונה (עת"מ (מינהליים י-ם) 59643-11-15 בר - עידן ייצור ופיתוח בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת הסביבה (פורסם בנבו, 19.09.2016)) צוין בעניין זה, בהתבסס על פסיקת בית המשפט העליון, כי:

¹³ למען נוחות הקריאה, נכנה להלן בחלק זה את סוגי המידע הנכללים ברישא של סעיף 9(ב)6 לחוק כ"סוד מסחרי", אולם כוונתנו תהא אף ל"סוד מקצועי" או ל"מידע בעל ערך כלכלי".

¹⁴ חברה ציבורית מחויבת לדווח באופן שוטף על מגוון רחב של פעולות והחלטות, מכוח חובות הגילוי החלות עליה, ובכלל זאת (סעיף 36א) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), תשי"ל-1970: "כל אירוע או ענין החורגים מעסקי התאגיד הרגילים בשל טיבם, היקפם או תוצאתם האפשרית, ואשר יש להם או עשויה להיות להם השפעה מהותית על התאגיד, וכן בדבר כל אירוע או ענין שיש בהם כדי להשפיע באופן משמעותי על מחיר ניירות הערך של התאגיד".

"[...] נקבע שבכדי להוכיח את קיומו של סוד מסחרי, לא די באמירה כללית בדבר הפגיעה המסחרית – כלכלית הצפויה לטוען לפגיעה מפרסום המסמכים (עת"מ (ת"א) 1637/03 מיכאל גולן נ' רשות שדות התעופה עמ' 955 (06.02.2005) [פורסם בנבו]), ויש להציג הסבר קונקרטי וראיות משכנעות מדוע מדובר בסוד מסחרי ומהי הפגיעה הצפויה (ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' אמיר לירן פסקה 7 (08.08.2002) [פורסם בנבו]).

125. על פי לשונו של הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(6), הרשות נדרשת להצביע על קיומו של פוטנציאל לפגיעה ממשית בסוד או אינטרס מסחרי מוגן. הדברים מקבלים משנה תוקף בזוכרנו כי החברה מפרסמת באופן שוטף מידע רב על אודות "התנהלותה הפיננסית והמסחרית" כמו גם על "עניינים מסחריים" הקשורים לעסקיה. הרשות לא הבהירה מה היחס מה היחס בין מידע רב זה, המפורסם על ידי החברה, לבין המידע שגילויו סורב ואשר תואר באופן הכוללני לעיל – והדבר מחליש את טענת הרשות ואת תחולת הסייג.

126. העותרת ציפתה אפוא למצוא הסבר ענייני בנושא בתשובת הרשות – אלא ששם ניתן בנושא זה הסבר תמוה ומקומם (סעיף 25):

"נדמה, כי בענייננו, אין מקום להידרש לדקויות אלה שכן, קיים חשש ברור, ברמת ודאות גבוהה, כי חשיפת הזוח עלולה להשפיע על המסחר במניות כי"ל בבורסה. חשש זה מגלם רמה גבוהה יותר משימוש לשם תחרות או מיתרון עסקי – שכן מדובר בחשש לפגיעה בערך המניה וממילא ברור יותר כי למידע האמור יש אופי של "מידע עסקי" הכרוך באופן בלתי ניתן להפרדה ב"כושר העסקי" של כי"ל".

127. נותר רק לשפשף את העניינים בתימהון: מדינת ישראל, אשר השכילה לשמור לעצמה מניית זהב בכי"ל במטרה להבטיח את האינטרסים החיוניים של אזרחיה ולוודא שמשאבי הטבע של הציבור אינם מנוצלים לרעה – מסרבת כיום לחשוף דוח העוסק בהפרות של תנאי אותה מניית זהב, ומתרצת זאת בכך שהדבר עלול לפגוע בערך המניה של אותה חברה מפרה-לכאורה! בכל הכבוד, הדבר משול למצב בו המדינה תימנע מהגשת כתב אישום כנגד מאן דהוא על מעילה, על מנת שלא לפגוע בשמו הטוב ובמוניטין העסקי שלו.

128. היעלה על הדעת כי הציבור לא יהיה זכאי לקבל דיווח מהרשות על שאלת עמידתה של כי"ל בהתחייבויותיה כלפי הציבור אשר נכסיו הופקדו בידיה (ואשר קיים חשש כבד כי היא ניצלה זאת לרעה), בנימוק כי הדבר עלול לפגוע בכיסים של בעלי המניות בכי"ל?!

129. יודגש, כי כי"ל מנצלת (בזיכיון) משאבי טבע ציבוריים: כל מי שרכש מניות בחברת כי"ל עשה זאת תוך ידיעה (קונסטרוקטיבית, למצער) בדבר קיומה של מניית הזהב ותנאיה, ומתוך ידיעה כי החברה מחויבת להקפיד ולשמור על קיום התנאים, שאם לא כן היא צפויה לסנקציות מצד המדינה. בנסיבות אלו אין כל מקום להסתתרות מאחורי הסייג שבסעיף 9(ב)(6) – ובוודאי שאין מקום לכך כאשר הרשות, ולא כי"ל עצמה, היא המעלה טענה זו על מנת לחמוק מחובת הגילוי.

130. יצוין, כי הרשות מציינת בתשובתה כי ניתנה על ידה התחייבות לסודיות בשל קיומם של סודות מסחריים במידע שנמסר לידה (סעיף 26) – קרי, אין המדובר רק בשאלת ערך המניה של כי"ל – אך לבד מהעובדה שהתחייבות זו לא צורפה, עדיין הרשות איננה טורחת להסביר או לפרט בנוגע למהותו של הסוד או האינטרס המסחרי, ואינה מספקת הסבר בדבר הפגיעה הנטענת הצפויה.

131. שלישית, בעניינו עסקינן במידע שהרשות זכאית לקבל מכוח דין, והדבר גורע מתחולת הסייג: בפסק דינו של כב' השופט דנציגר בעע"ם 10845/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (11.11.08; פורסם בנבו) (להלן: "עניין שידורי קשת"), פסקאות 71-69, מצוינות שתי תכליות אותן ניתן למנות כעומדות ביסוד סעיף 9(ב)(6): האחת, הפגיעה שעלולה להיגרם לבעל המידע עקב גילוי המידע; והשנייה, המבוססת על סעיף מקביל בחוק האמריקאי –

"החשש כי חשיפה של מידע סודי של גופים פרטיים עלולה לגרום להיעדר שיתוף פעולה עתידי של גופים פרטיים עם רשויות השלטון, באופן שיפגע בתפקודן של הרשויות הציבוריות".

132. בחינת שתי התכליות האמורות בענייננו, מעלה כי אין כל מקום להחיל את הסייג בנסיבות העניין: בעניין התכלית הראשונה, הנוגעת לפגיעה שעשויה להיגרם לבעל הסוד המסחרי – פירטנו לעיל מדוע הסייג אינו חל ולא הוכח כי יש לו מקום. התכלית השנייה, שעניינה הבטחת שיתוף פעולה עתידי של גופים פרטיים עם רשויות השלטון – איננה רלוונטית בנסיבות העניין, מקום בו אין מדובר במידע שהגיע לידי הרשות הודות לטוב ליבה של החברה המסחרית – כי אם מידע שהרשות זכאית לקבלו על פי דין, מכוח זכות העיון שמקנה לה מניית הזהב, השקולה לזכות העיון של דירקטור בחברה.

133. להלן בחלק הבא נתייחס לטענות הרשות בעניין זה (קרי לטענה כי "אין מדובר במידע שהגיע לידי המדינה מכוח הדין"); אך בקצרה, מקום בו אין חשש כי החברה תחדל מ"שיתוף פעולה עתידי" עם רשויות השלטון – תכלית הסייג איננה מתקיימת, ולפיכך לא הוכח כי יש לחרוג מהכלל העקרוני: גילוי המידע.

- להרחבה בעניין סעיף 9(ב)(6) תפנה העותרת לסעיפים 143 עד 165 לעתירה המתוקנת.

3.4.7. סעיף 9(ב)(7) לחוק – מידע שאי גילוי היה תנאי למסירתו

134. בכתב התשובה (סעיף 26) טוענת הרשות בעניין זה כדלקמן:

"חוות הדעת [...] כוללת בחובה מידע שלא היה ברשות משרד האוצר והגיע לידי המשרד בכפוף להתחייבות מפורשת בכתב של היועץ המשפטי של המשרד לפיה המידע שיועבר למשרד על ידי החברה יישמר בסודיות, וזאת בשים לב לסודות המסחריים הכלולים במידע שהועבר. אין מדובר במידע שהגיע לידי המדינה מכוח הדין, כטענת העותרת בסעיף 159 בכתב העתירה. המידע המדובר הגיע למחברת הדו"ח לנוכח שיתוף פעולה – אשר משרת את מטרות המדינה וההגנה על נכסי הציבור. מסירת המידע לעותרת עלול לחבל בשיתוף פעולה עתידי עם כ"ל, ועלול להוות ציון דרך ביחסי המשיבות עם חברות אחרות בעתיד".

135. ראשית יוער כי הרשות מערבת שתי טענות שונות: האחת, כי הרשות לא הייתה זכאית לקבל את המידע מכוח דין, והשנייה כי הרשות התחייבה לשמור את המידע בסודיות, בשים לב לסודות מסחריים הכלולים בו.

136. בעניין הטענה הראשונה, הנוגעת לזכאות הרשות לקבל את המידע, אין אלא להפנות שוב לתנאי במניית הזהב המקנה לרשות זכות עיון במסמכי החברה השקולה לזו של בעל מניות ודירקטור – קרי, זכות עיון נרחבת ביותר:

"מחזיק מניות המדינה המיוחדת יהיה זכאי לקבל לרשותו, על-פי דרישתו, מהחברה, כל מידע ומסמכים אשר בעל מניות רגילות בחברה זכאי לקבלם, ובנוסף לכך יהיה זכאי לקבל כל מידע ומסמכים, אשר דירקטור ו/או דירקטור חיצוני זכאי לקבלם."

137. לאור האמור יש יסוד רחב לפקפק בטענה כי הרשות לא הייתה זכאית לקבל את המידע. ייתכן כי בפועל, החברה הקשיתה את עמדותיה וסירבה בתחילה למסירת החומר, ולאור זאת הסכימה המדינה (חלף שימוש בערכאות משפטיות) לתנאים שונים שהציבה החברה; אך הדבר אינו משנה אין זכאותה היסודית של המדינה לקבלת המידע, מכות דין.

138. בהקשר זה יובהר כי סעיף 9(ב)(7) לא נועד להגן על מסירת מידע שהגיע לידי הרשות מכות זכותה או מכותה לפי דין, אלא רק על מסירת מידע שהגיע לידי הרשות מרצונו החופשי של המוסר.

139. הבנה זו עולה מעצם לשונו של הסעיף – אשר מורה כי מדובר על מוסר מידע אשר הייתה לו הפריבילגיה להתנות בתנאים את מסירת המידע לרשות, או שיש לו את הפריבילגיה להימנע בעתיד ממסירת מידע לרשות. הדבר אף עולה, ביתר שאת, מלשון דברי ההסבר לסעיף הרלוונטי בהצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997:

"מידע שהגיע לידי הרשות הציבורית מרצונו החופשי של המוסר, או שאי גילויו היה תנאי למסירתו או שגילויו עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע – רשאית הרשות שלא למסרו למבקש."

140. כאמור לעיל, זכותה של הרשות לעיין במסמכים של החברה מעוגנת בתנאי מניית הזהב, והיא זכות מתמשכת החלה בכל עת, וללא קשר לחיבור דוח כזה או אחר. קרי: החברה איננה "מתנדבת" למסור לרשות מידע, ולפיכך איננה יכולה להתנות תנאים ולהציב דרישות כתנאי למסירת המידע. ממילא, בטל גם החשש כי החברה תימנע מהמשך מסירת מידע לידי הרשות: כשם שהמידע שנמסר עד כה נמסר מכות דין, כך ימשיך המידע להימסר גם הלאה.

141. בעניין הטענה השנייה, לפיה הרשות התחייבה לשמור את המידע בסודיות בגין סודות מסחריים הכלולים בו – תציין העותרת כי התחייבות זו נגעה לחומרים שהתקבלו מן החברה, אך הדוח המבוקש כולל מידע נוסף וחלקים נוספים שאינם ציטוטים של המידע שמסרה החברה. מכאן, כי גם אם נכונה הטענה בדבר התחייבות לסודיות, רק חלק מן המידע חוסה תחת החריג של סעיף 9(ב)(7) לחוק.

142. יודגש, למען הזהירות, כי אף אם מכות זכות העיון שהוקנתה לרשות בתנאי המנייה יש לרשות זכות לקבל מסמכים שונים שנוגעים לליבת עיסוקיה ופיתוחיה של החברה (ובכלל זאת: מסמכים המכילים מידע פנימי וסודות מסחריים) – דוח הבדיקה אינו עשוי לכלול את כלל המידע שלרשות יש זכות לעיין בו; כי אם רק מידע שיש לו נגיעה לטענות בדבר הפרת תנאי מניית הזהב.

143. העותרת תוסיף כי הרשות לא טרחה להוכיח את טענתה בראיות (זאת ניתן היה לעשות למשל על ידי צירוף כתב ההתחייבות עליו חתם לפי הטענה היועץ המשפטי של הרשות), ולפיכך לא הרימה את הנטל להוכיח כי הסייג האמור מתקיים.

144. לא למותר לציין כי כאשר התבקש מידע בעניין הליכי הבוררות (כדלעיל), המשיב לא הסתתר מאחורי הסייג של סעיף 9(ב)(7) – על אף שלכאורה ניתן היה לטעון כי הליכי בורות כוללים התחייבות מכללא לסודיות – אלא תמך בעמדה כי מדובר במידע ציבורי ותמך במסירת המידע. אך משעה שהמידע המבוקש עלול ללמד על פגם בפיקוחו של המשיב על תנאי המניה – לפתע נשלפים תירוצים בזה אחר זה.

• להרחבה בעניין סעיף 9(ב)(7) תפנה העותרת לסעיפים 166 עד 176 לעתירה המתוקנת.

3.5. טענות משפטיות כלליות

4.4.1 האינטרס הציבורי בגילוי המידע גובר

145. כמפורט לעיל, דוח הבדיקה (והמסמכים הנלווים לו) בעניין הפרות לכאורה של תנאי מניית הזהב, עוסקים בנושאים בעל חשיבות ציבורית עליונה: האופן שבו מנוהלים משאבי הטבע של מדינת ישראל; שמירת האינטרסים החיוניים של הציבור; פיקוח המשיב על קיום תנאי מניית הזהב, בהתאם לסמכותו; והחלטה בדבר הותרת זיכיון ים המלח בידי החברה.

146. בכל מקרה ומקרה נדרשת הרשות לאון בין התכליות המצדדות באי גילוי המידע, ובין התכלית המרכזית של חוק חופש המידע – שקיפות וגילוי המידע כזכות אזרחית מרכזית. בעניין המועצה להשכלה גבוהה (פסקה 24) נקבע כי:

”על הרשות לשקול את חשיבותו הציבורית של הנושא הקונקרטי שעליו נסב הדיון הפנימי מושא בקשת המידע, וגם בהקשר זה מותר להניח כי קיים יחס ישר בין מידת החשיבות הציבורית של הנושא שעמד לדיון ובין עוצמתו של האינטרס הציבורי שבחשיפת המידע הנוגע אליו.”

147. העותרת טוען אפוא כי אף אם מי מנימוקי הסירוב שהציגה הרשות לא יידחה לאור טענות העותרת בחלק הקודם – הרי שלאור האינטרס הציבורי הגדול בגילוי המידע, יש לקבוע כי באיזון בין אינטרס זה לבין האינטרסים העומדים ביסוד נימוקי הסירוב שהציגה הרשות, ידו של האינטרס הציבורי בגילוי המידע תהא על העליונה.

4.4.2. טענת חוסר סבירות, וסמכות בית המשפט להיכנס בנעלי הרשות

148. בעניין המועצה להשכלה גבוהה (פסקה 22) צוין כי:

”רשות ציבורית המתבקשת למסור מידע באחד העניינים שבנוגע אליהם חל איזה מן הסייגים שבסעיפים 8 או 9 לחוק חופש המידע, צריכה לטפל בבקשה זו על פי כללי המשפט המינהלי שבהם היא מחויבת בכל פעולותיה. אחד הכללים החשובים בהקשר זה קובע כי על רשות ציבורית להפעיל את שיקול הדעת המסור לה בסבירות.”

149. העותרת תוסיף ותטען כי לאור האמור והמפורט לעיל, סירובה של הרשות למסור את המידע חורג ממבחני הסבירות החלים על כל פעולותיה של הרשות, והדבר מהווה טעם נוסף, ועצמאי, לביטול החלטתה שלא למסור את המידע.

150. העותרת תוסיף ותדגיש, כי סעיף 17 לחוק חופש המידע מעניק לבית המשפט סמכות שיקול דעת רחבה, החורגת מתחום שיקול דעתו הרגיל של בית המשפט בבואו לבחון החלטות מנהליות.

בעניין זה נקבע בספרו של המלומד סגל (זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2000)), בעמ' 251-252:

”סעיף 17(ד) קורא, כניסוחו, לבית המשפט להמיר את שיקול דעת הרשות הציבורית בשיקול דעתו שלו, ככל שייראה בעיניו. הביקורת השיפוטית כאן פותחת שער לדיון מחודש (de novo) בהחלטת הרשות הציבורית בעניין מידע. זאת, מבלי לייחס, אף בנקודת המוצא של הדיון, משקל מיוחד לעמדת הרשות הציבורית. חזקת החוקיות של פעולת הרשות הציבורית אינה קיימת כאן. לבית המשפט סמכות ביקורת שיפוטית, שהיא רחבה ביותר בהיקפה.”

151. דבריו של המלומד סגל זכו לחיזוק בין היתר בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין שידורי קשת, בפסקה 64 לפסק דינו של כב' השופט דנציגר, לפיה: ”למעשה, סעיף 17(ד) מאפשר לבית המשפט להחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו על אף הוראות סעיף 9”. וראו דברי כב' השופט (בדימוס) י. זמיר, במאמרו ”ביקורת בית המשפט על החלטות מינהליות בדרך של דיון מקורי”, משפט וצבא כא (ינואר 2015), בעמ' 12:

”יש לשים לב: מסעיף 17 לחוק משתמע באופן ברור כי בית המשפט רשאי להורות על מסירת המידע, בניגוד להחלטת הרשות, גם בהיעדר טענה שהחלטת הרשות נגועה בפגם משפטי. למשל, גם אם הרשות שקלה רק שיקולים ענייניים, והסירוב למסור מידע אינו חורג ממיתחם הסבירות, עדיין בית המשפט עשוי לומר כי לדעתו ראוי למסור את המידע בגלל העניין הציבורי.”

152. מן הדברים עולה תמונה ברורה: בבואו לדון בעתירה לפי חוק חופש המידע, נתן המחוקק ביד בית המשפט הדין בעתירה כלי רב עוצמה וסמכויות רחבות, באופן המאפשר לו להמיר את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו שלו, ולהורות על מסירת מידע במידה שהאינטרס הציבורי מצדיק זאת – והכל, גם אם סירוב הרשות למסור נסמך על מי מן הנימוקים המפורטים בחוק.

4. סיכום

153. ביסוד בקשת המידע עומד אינטרס ציבורי מן המדרגה הראשונה: חשיפת דו"ח שעניינו הפרות לכאורה של תנאי מניית הזהב על ידי חברת כ"ל, לאחר שהתברר כי מזה כחמש עשרה שנה נמנעת החברה מלדווח למדינה על החלטות, עסקאות וצעדים מהותיים, ואף החלה במהלך אסטרטגי להעברת מוקד פעילותה לחו"ל – והכל תוך שמשד האוצר, האמור לפקח על קיום תנאי המנייה, אינו מפקח באופן מיטבי על הנושא. חשיפת הדוח הינה שלב ראשון, והכרחי, לצורך עמידת הציבור על זכויותיו בקשר עם הפרות האמורות ואופן הטיפול בהן.

154. עוצמתו של האינטרס הציבורי מקבלת משנה תוקף בשים לב לעובדה שכייל עושה שימוש במשאב ציבורי להפקת רווחים, וקיבלה מן המדינה את הרשות לעשות כן רק תחת תנאי מניית הזהב – במטרה להבטיח את שמירת האינטרסים החיוניים של המדינה ולהותיר למדינה זכות וטו על מהלכים משמעותיים בחיי החברה.

155. כאמור וכמפורט לעיל, יש לדחות את נימוקי הסירוב שהעלו המשיבים במסגרת ההחלטה המנהלית והתשובה, ולהורות על מסירת המידע המבוקש לידי העותרת – הן לאחר שהופרכו על

ידי העותרת לגופם; והן על יסוד עקרון העל הקובע כי המידע שבידי הרשות – של הציבור הוא, ועל יסוד האינטרס הציבורי הגלום בגילוי המידע.

156. על יסוד האמור והמפורט לעיל, מתבקש בית-המשפט הנכבד לתת צו כמבוקש ברישא לעתירה המתוקנת, המחייב את המשיב למסור לעותרת את המידע המבוקש ללא דיחוי נוסף.

157. במסגרת זו יתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בין היתר גם בסמכותו לפי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, המאפשר להורות על מסירת המידע גם בהתקיים מי מהסייגים המנויים בסעיף 9 לחוק. לחלופין בלבד, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות לרשות למסור את המידע בהתאם להוראות סעיף 11 לחוק, קרי, ככל שהדבר רלוונטי, בהשמטות, בשינויים או בתנאים.

158. עוד תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאותיה, לרבות שכ"ט עו"ד כדין – וזאת בשים לב להתעלמותו המוחלטת של המשיב מבקשת המידע של העותרת, אשר לצערה של העותרת מהווה דפוס חוזר בהתנהלות המשיב, ואשר אילצה את העותרת להגיש את העתירה, ובשים לב לעובדה כי רק עקב הגשת העתירה, ואחריה, מצא המשיב לנכון להשיב לבקשת המידע (כפי שאף הודה מפורשות בסעיף 4 ל"הודעה מטעם המשיבות" מיום 19.3.17).

ירושלים, כ"ב תמוז תשע"ז (16.7.2017)


/ איתמר שחר, עו"ד


/ נילי אבן-חן, עו"ד

ב"כ העותרת