



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 1417/19

לפני : כבוד המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר  
כבוד השופט נ' הנדל  
כבוד השופט ג' קרא

המערערת : התנועה לחופש המידע

נ ג ד

המשיבים : 1. משרד ראש הממשלה  
2. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד  
ראש הממשלה  
3. חה"כ בנימין נתניהו  
4. היועץ המשפטי לממשלה

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים  
בירושלים (כב' סגן הנשיא י' נועם) מתאריך 10.01.2019 ב-  
עת"מ 62131-09-16 וב-עת"מ 1591-01-17

תאריך הישיבה : כ"ו בחשוון התש"ף (24.11.2019)

בשם המערערת : עו"ד אביתר קנולר ; עו"ד יערה וינקלר-שליט ;  
עו"ד אור סדן

בשם המשיבים 1, 2 ו-4 : עו"ד רועי שויקה

בשם המשיב 3 : עו"ד ד"ר יוסף כהן

### פסק-דין

המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר:

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים ב-עת"מ 62131-09-16 וב-עת"מ 1591-01-17 (כב' סגן הנשיא י' נועם). בגדרה של עת"מ 1591-01-17 נדחתה עתירת המערערת לקבלת פירוט של ההוצאות בפועל של מעונות ראש הממשלה לשנת 2015, בצירוף החשבונות עבור הוצאות אלו, ובמסגרת עת"מ 62131-09-16 התקבלה עתירתו של המשיב 3, ראש

הממשלה, כנגד החלטת המשיב 2 (להלן: הממונה על חופש המידע, או: הממונה) שלפיה חשבוניות הכביסה בניקוי יבש של מעון ראש הממשלה יימסרו למערערת.

להלן אביא את הנתונים הנדרשים להכרעה במכלול.

רקע והליכים קודמים

2. המערערת היא עמותה הפועלת, על-פי מטרותיה המוצהרות, לקידום שקיפות במוסדות ציבוריים, להגברת הפיקוח על פעילותן של רשויות ציבוריות ולעידוד הציבור לעשות שימוש בזכותו למידע.

3. בתאריך 12.05.2013 הגישה המערערת עתירה מינהלית בגדרה דרשה לקבל מידע על הוצאות מעון ראש הממשלה לשנת 2013. בתאריך 21.11.2013 העתירה נמחקה, בהסכמת הצדדים, לאחר שהוסכם כי הממונה ימסור למערערת מידע בדבר הוצאות מעונות ראש הממשלה, בחלוקה לקטגוריות מפורטות (ראו: עת"מ 23378-05-13, שנדונה בפני כב' השופט ד' חשין).

4. בתאריך 22.03.2015 המערערת הגישה בקשה לקבלת מידע על אודות הוצאות מעונות ראש הממשלה לשנת 2014, ובמסגרתה התבקש הממונה למסור למערערת פירוט של כלל הוצאות מעונות ראש הממשלה לשנת 2014, בצירוף החשבוניות הרלבנטיות להוצאות אלו. לאחר שבקשתה זו של המערערת לא נענתה, המערערת הגישה, בתאריך 09.07.2015, עתירה נוספת – לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (עת"מ 19410-07-15 שנדונה בפני כב' השופט י' מרזל; להלן גם: העתירה השנייה).

במהלך הדיון בעתירה זו, העביר הממונה לידי המערערת את פירוט ההוצאות של מעונות ראש הממשלה לשנת 2014, בדומה לפירוט שנמסר עבור שנת 2013. פירוט זה כלל את כלל הוצאות המעונות לשנת 2014 בחלוקה לפי סוג ההוצאה ואופיו של המעון (במסגרת זו פורט אילו מן ההוצאות הוצאו לטובת המעון הרשמי בירושלים, ואילו מהן עבור המעון הפרטי בקיסריה). לצד זאת, הממונה לא חשף בפני המערערת את שמות הספקים ונותני השירות למעונות ראש הממשלה, וזאת לנוכח התנגדותם של גורמי הביטחון לחשיפה הנ"ל בשל שיקולי ביטחון.

5. במסגרת דיון מוקדם שהתנהל בעתירה השנייה, ולאחר שהחששות והשיקולים שהדריכו את גורמי הביטחון בהתנגדותם למסירת המידע הוסברו לבית המשפט, צומצמה

התנגדותם של גורמי הביטחון כך שכללה התנגדות רק לחשיפת החשבוניות בגין: "הוצאות בתחום התשתיות, או הוצאות המאפשרות זיהוי של ספקים בלעדיים או מוצרים ספציפיים בלעדיים". בעקבות כך, הממונה הסכים למסור למערערת כ-1,300 חשבוניות, תוך השחרת שמותיהם של ספקים מסוימים ומילוי אחר הנחיות נוספות של גורמי הביטחון. לפיכך, ולאחר שהצדדים הסכימו כי משרד ראש הממשלה יעביר למערערת את פירוט יתר ההוצאות – ניתן בתאריך 27.01.2016 פסק דין, שקבע כי העתירה ב-עת"מ 19410-07-15 הנ"ל מיצתה את עצמה והיא נמחקה.

6. לאחר מתן פסק הדין הנ"ל, פנה ראש הממשלה לממונה וטען בפניו כי חשיפת 220 מתוך 1,300 החשבוניות שחשיפתן התבקשה פוגעת בפרטיותו. בעקבות כך, הוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד בתאריך 20.04.2016 בקשה למתן ארכה ליישום פסק הדין הנ"ל, וזאת עד לבירור הסוגיה האמורה בפני הממונה על חופש המידע.

7. בתאריך 27.06.2016 נתן הממונה על חופש המידע את החלטתו הסופית בעניין הפגיעה בפרטיות, לאחר שהתייעץ בנושא עם היועץ המשפטי לממשלה. בהחלטתו קבע הממונה כי אכן אין מקום לחשוף את מרבית החשבוניות שצוינו בבקשת ראש הממשלה, וזאת מחמת הפגיעה הקשה הצפויה עקב חשיפה זו בפרטיותם של ראש הממשלה ושל בני ביתו. לצד זאת נקבע כי יש מקום לחשוף את החשבוניות בגין הוצאות הכביסה בניקוי יבש, שכן בעניינן הפגיעה הצפויה בפרטיות – איננה משמעותית.

8. כנגד החלטתו הנ"ל של הממונה לחשוף את החשבוניות הניקוי היבש משנת 2014, הגיש ראש הממשלה את אחת מן העתירות, מושא ערעור זה – לבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד (עת"מ 62131-09-16 שנדונה בפני כב' סגן הנשיא, השופט י' נועם; להלן: עתירת ראש הממשלה).

9. בתאריך 17.07.2016 המערערת הגישה לממונה בקשה נוספת לקבלת מידע על אודות הוצאות מעונות ראש הממשלה לשנת 2015, אשר בגדרה התבקש פירוט של כלל הוצאות מעונות ראש הממשלה, בצירוף החשבוניות שהוצאו עבור כל רכישה. בתאריך 17.11.2016 הממונה נתן את החלטתו בבקשה הנ"ל. בהתאם להחלטת הממונה, נמסרה למערערת טבלה מסכמת של הוצאות מעונות ראש הממשלה לשנת 2015, בחלוקה לקטגוריות, בשילוב השוואה להוצאות דומות בשנים קודמות. לצד זאת, הממונה דחה את בקשת המערערת לחשוף את החשבוניות שהוצאו בגין הוצאות המעונות, וטען כי לנוכח ניסיון העבר, ליקוט החשבוניות בצירוף מגבלות הביטחון ושיקולי הגנת הפרטיות

הכרוכים במלאכה זו, מטילים הכבדה ממשית על עבודת הרשות ודורשים הקצאת משאבים בלתי סבירה.

10. כנגד החלטה זו של הממונה הגישה המערערת לבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד את העתירה השלישית, היא מושא ערעור זה (עת"מ 1591-01-17, שנדונה בפני כב' סגן הנשיא, י' נועם; להלן: עתירת העמותה).

11. במהלך הדיון שהתקיים בפני בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד בעתירות ראש הממשלה והעמותה הודיע בא-כוח המערערת כי הוא מסכים שלא יימסרו למערערת פרטים, אשר להערכת גורמי הביטחון יש במסירתם כדי לפגוע בביטחון המדינה, או בביטחוננו של ראש הממשלה וכי הוא מותיר את ההכרעה בשאלה אילו מחיקות לבצע בטבלאות, או בחשבונות מחמת שיקולים אלו – לשיקול-דעת הגורמים הרלבנטיים. לפיכך, המחלוקת שבין הצדדים צומצמה לשאלה האם משרד ראש הממשלה נדרש לחשוף את פירוט ההוצאות בצירוף החשבונות הרלבנטיות, או שמא שיקולי הגנת הפרטיות והקצאת המשאבים גוברים בנסיבות.

12. בתאריך 10.01.2019 ניתן פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד, וזה קיבל, כאמור, את עתירת ראש הממשלה ודחה את עתירת העמותה. בפסק דינו קבע בית המשפט הנכבד כי החלטת הממונה שלפיה מסירת המידע שהתבקש על-ידי המערערת תדרוש הקצאת משאבים בלתי סבירה – נומקה כראוי ונסמכה על נתונים עובדתיים מפורטים ומדויקים. בהקשר לכך בית המשפט ציין את הניסיון שנצבר אצל הממונה ביחס לאיסוף המידע הרלבנטי, מיוונו ועיבודו לקראת מסירתו, כפי שנעשה בעת שהעביר מידע דומה למערערת ביחס לשנת 2014. משאבים אלו נדרשו, כך נפסק, בין היתר לנוכח העובדה שהחשבונות המדוברות אינן סרוקות במערכת הממוחשבת באופן המאפשר חילוץ נתונים מהיר, ולפיכך איסוף המידע ועיבודו דורש כוח אדם וזמן רב, בפרט לנוכח העובדה שאת המידע שנאסף יש להתאים לדרישות הביטחון והפרטיות. מן הצד השני, נקבע כי המערערת לא הצליחה להצביע על אינטרס ציבורי ממשי בחשיפת החשבונות המבוקשות (בניגוד לחשיפת הוצאות המעונות במתווה שהוצע על-ידי הממונה) ואף לא הבהירה מה התועלת שתצמח מקבלת חשבונות "מושחרות". לפיכך, באיזון שבין האינטרס הציבורי בחשיפת המידע מחד גיסא, לבין ההכבדה הממשית על הרשות מאידך גיסא, נפסק כי אין הצדקה לחשיפת המידע המבוקש.

13. בהתייחסו לשיקולי הגנת הפרטיות – בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד קבע כי בעוד שהציבור זכאי לקבל מידע בעניין סכומי הוצאות מעונות ראש הממשלה, זכות דומה לא קמה ביחס לפירוט המלא של המוצרים שנרכשו באמצעות מימון זה. בית

המשפט קבע כי מעבר לחשיפת סכום ההוצאות בחלוקה לפי קטגוריות, אין הצדקה לחשיפת כל פריט ופריט שנרכש עבור ראש הממשלה ובני משפחתו. ההוצאות שעליהן מדובר הן הוצאות לשימוש אישי, ולפיכך בחשבוניות גלום מידע על אורחותיו, הרגליו וטעמיו האישיים של ראש הממשלה ושל בני משפחתו – מידע, אשר חוסה תחת הגנת הפרטיות שלהם. בית המשפט הדגיש בהקשר זה כי על-אף שראש הממשלה הוא דמות ציבורית, הנתון מעצם תפקידו לחשיפה מתמדת, ועל-אף שמימון מעונות ראש הממשלה נעשה מן הקופה הציבורית, בכל זאת יש לאפשר לראש הממשלה ולבני משפחתו מרחב פרטי מסוים, שאותו עיניו של הציבור אינן זכאיות לשזוף. בנוסף, בית המשפט קבע כי לציבור אין אינטרס בחשיפת מידע כגון: סוגי האוכל, ופירוט פרטי הלבוש שנשלחים לניקוי יבש, וממילא אין הצדקה לחשיפת מידע מסוג זה.

בהקשרים אלו בית המשפט הוסיף כי הפתרון של מסירת מידע חלקי, או "מושחר" – איננו יכול להוביל לקבלת העתירה, שכן התועלת שתצמח מחשיפתו של מידע שכזה היא פחותה, ואילו המשאבים שהרשות תצטרך להשקיע לצורך הפקת מידע זה – גדולים יותר. לפיכך האיזון במקרה זה נוטה יותר לטובת אי-חשיפת המידע המבוקש.

14. בדונו בעתירת ראש הממשלה קבע בית המשפט כי החלטת הממונה להבחין בין חשבוניות האוכל והמשקאות שנמסרו למערערת ביחס לשנת 2014, לבין חשבוניות הניקוי היבש שנמסרו לה ביחס לאותה שנה – איננה ברורה. לדידו של בית המשפט, אין טעם להבחין בין הפגיעה בפרטיות שנגרמת כתוצאה מחשיפת מוצרי המזון שנקנים עבור ראש הממשלה ובני משפחתו, לבין הפגיעה בפרטיות שנגרמת כתוצאה מחשיפת פרטי הלבוש שנשלחים בעבורם לניקוי יבש. גם ההבחנה בין פרטי לבוש עליונים ותחתונים בהקשר זה, לא התקבלה על-ידי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד. באותו האופן, בית המשפט פסק כי אף ההבחנה שנערכה בהחלטת הממונה בין חשבוניות הניקוי היבש של שנת 2014 (שאותן הוחלט, כאמור, להעביר לידי המערערת) לבין חשבוניות הניקוי היבש של שנת 2015 (שאותן הוחלט שלא להעביר) – היא בלתי סבירה. בית המשפט גרס בהקשר זה כי הטעמים, ובעיקרם הפגיעה בפרטיות, אשר הביאו לאי-פרסום החשבוניות ובפרט חשבוניות הניקוי היבש בשנת 2015, תקפים גם לגבי החשבוניות משנת 2014, אשר אכן לא היה מקום לפרסמן.

15. על יסוד כל הנימוקים הנ"ל – בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד קיבל את עתירת ראש הממשלה ודחה את עתירת העמותה.  
על כך הוגש הערעור שלפנינו על ידי העמותה.

16. המערערת טוענת כי בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד, נושא הערעור, נפלו טעויות: הן ביחס לאבחנה בדבר העניין הציבורי הגלום בחשיפת החשבונות עבור הוצאות מעונות ראש הממשלה, הן ביחס לאיזון שבין הזכות לפרטיות לבין זכות הציבור לקבלת מידע, והן ביחס לסייגי השמירה על הביטחון והקצאת המשאבים הבלתי סבירה. עתה אפרט.

17. ביחס לעניין הציבורי בחשיפת החשבונות, המערערת סבורה כי מבלי שייחשפו כלל החשבונות שהתקבלו בגין הוצאות מעונות ראש הממשלה – לא ניתן יהיה לבחון אם הוצאת הכספים נעשתה כדין ובהתאם לנוהל ההשתתפות בהוצאות ראש ממשלה מכהן של משרד ראש הממשלה (להלן: הנוהל). כך, לדוגמה, ללא פירוט החשבונות לא ניתן יהיה לבדוק אם הוצאו כספים לשם רכישת מוצרי טואלט לשימוש אישי (כגון: נייר טואלט, או סבון ידיים) בניגוד לסעיף 1(א)(3) לנוהל, או אם כובדה הוראת סעיף 2(ב)(4) לנוהל שלפיה אוצר המדינה ישתתף בהוצאות ביטוח מכשירי חשמל במעונו הפרטי של ראש הממשלה בשיעור שלא יעלה על 25% מעלות ביטוח תיקונים בלבד. לפיכך, חשיפת החשבונות היא אינטרס ציבורי מובהק, לשיטת המערערת, שכן היא הכרחית לצורך קיומה של ביקורת ציבורית על קיום הוראות הנוהל. בהקשר זה המערערת מוסיפה וטוענת כי פסיקתו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד התעלמה מהוראות הנוהל, אשר מבססות, לשיטתה, את עמדתה.

18. ביחס לזכות לפרטיות – המערערת גורסת כי יישומה של הזכות לפרטיות על עובדות ענייניו, כפי שנעשה על-ידי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד, לוקה בחסר, וזאת ממספר טעמים:

(א) טענתה העקרונית של המערערת בקשר לזכות לפרטיות היא שזכותו לפרטיות של נבחר ציבור איננה מתפרסת על השימוש בכספי ציבור. לפיכך, בשעה שנבחר הציבור עושה שימוש במימון ציבורי – אין הוא זכאי לפרטיות ביחס לשימוש זה. סייג ההגנה על הפרטיות הכלול בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע, או: החוק) חל, לשיטת המערערת, בעיקר על ענייניו של אדם פרטי, אך לא על שימושו של נבחר ציבור בכספי ציבור. לפיכך, לעמדת המערערת, שימוש בכספי ציבור מוחרג מעיקרו מהגנת הפרטיות וטענות נוגדות לא יכולות להתקבל.

(ב) לשיטת המערערת, בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד התעלם בהנמקתו מן הנוהל, אשר קובע, לטענתה, כי איש ציבור יוכל להוציא כספים רק לצורך מילוי תפקידו. לשיטת המערערת, מהוראות הנוהל עולה כי שימושים פרטיים אינם יכולים להיות ממומנים על חשבון הציבור, שכן שימושים מעין אלה אינם בגדר הוצאות הנדרשות לצורך מילוי תפקידו של ראש הממשלה. לפיכך, המערערת ממשיכה, ככל שראש הממשלה סבור שחלק מהוצאות מעונותיו חוסה תחת סייג הגנת הפרטיות, הרי שחל עליו איסור להוציא כספים אלה מקופת המדינה, שכן המשמעות של החלת סייג הגנת הפרטיות על ההוצאות משמיע, לשיטת המערערת, כי הוצאות אלו הן "פרטיות", שאינן נדרשות לשם מילוי תפקידו של ראש הממשלה. באופן דומה, המערערת מטעימה כי גם ביחס לזכות לפרטיות של בני משפחתו של ראש הממשלה – זו לא עומדת להם בעת שהם עושים שימוש בקופה הציבורית למימון הוצאותיהם.

(ג) המערערת מוסיפה וטוענת כי הטענות לפגיעה בפרטיות של ראש הממשלה ושל בני משפחתו התקבלו מבלי שבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד ביסס ונימק את הדבר על יסוד הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות), ומבלי שנערכה על-ידי בית המשפט בדיקה פרטנית מהם הרכיבים מתוך המידע המבוקש שיפגעו במי מבני משפחתו של ראש הממשלה. המערערת גורסת עוד כי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד לא איזן כראוי בין הזכות לפרטיות מחד גיסא לבין הזכות לחופש המידע מאידך גיסא. לשיטתה, נקודת האיזון שנקבעה בפסיקה ביחס לשתי הזכויות האמורות, מטה את הכף לטובתה של הזכות לחופש המידע ואופן איזון זה לא בא לידי ביטוי בפסק הדין, נושא הערעור.

(ד) המערערת מוסיפה כי קביעותיו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד שלפיהן אין לציבור עניין במידע המבוקש על ידה – אינן עולות בקנה אחד עם דו"ח מבקר המדינה שהוצא ביחס להוצאות מעונות ראש הממשלה. בנוסף, המערערת טוענת כי על בית המשפט היה להתייחס לכך שבקשתה לקבלת מידע על אודות הוצאות בית נשיא המדינה, זכתה להיענות מלאה. הדבר תומך, לשיטתה, בכך שבמסירת חשבונות בגין הוצאות מעונות של איש ציבור כדוגמת נשיא המדינה, או ראש הממשלה – אין פגיעה בפרטיות.

19. המערערת חולקת בנוסף על קביעות פסק הדין, נושא הערעור, גם ביחס לסוגיית הקצאת המשאבים. בהקשר זה, המערערת טוענת כי בית המשפט המחוזי הנכבד אימץ את עמדת המשיבים, על-אף שהנתונים שנמסרו ביחס לנושא האמור – אינם מתיישבים עם השכל הישר. המשיבים מסרו לבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד כי בעבר הושקעו

על-ידם כ-425 שעות לצורך מסירת הנתונים למערעת, וכי ביחס לנתונים המבוקשים עתה, יידרשו כ-560 שעות עבודה. המערעת תוהה על הצורך במספר כה רב של שעות עבודה לצורך איסוף ועיבוד החומר המבוקש. המערעת ציינה מספר דוגמאות, שמעלות, לשיטתה, כי מספר שעות העבודה הדרושות בפועל לעיבודו של החומר הינו נמוך משמעותית מסך השעות שנמסר על-ידי המשיבים. כך, לדוגמה, המערעת מציינת כי בשנת 2014 נמסרו לידיה 1,300 חשבוניות שבגינן המשיבים דיווחו שהושקעו סך של 325 שעות עבודה מצד חשבות משרד ראש הממשלה. נתונים אלה מעלים קצב עבודה של עיבוד 4 חשבוניות בלבד עבור שעת עבודה. דוגמה זו, לצד דוגמאות נוספות, מעלות לשיטת המערעת, את החשד כי למעשה, המשאבים, אשר המשיבים נדרשים להשקיע לצורך: איסוף, עיבוד ומסירת החשבוניות – אינם מכבידים באופן ממשי על הרשות, ומשכך סייג הקצאת המשאבים איננו אמור לחול כאן.

20. זאת ועוד, המערעת טוענת כי חוק חופש המידע קובע כי מבקש מידע איננו נדרש לנמק את בקשותיו למידע, ודי בכך שבקשותיו הן לחשיפת מידע ציבורי. לפיכך, קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים שלפיה המערעת לא הצביעה על אינטרס ציבורי משמעותי בחשיפת המידע – איננה מתיישבת, לשיטת המערעת, עם הוראות החוק. המערעת מציינת בהקשר זה כי בעוד שהחוק קובע שעל הרשות למסור את המידע המבוקש בתצורתו הגולמית – בפועל המשיבים הם שבחרו למסור לה מידע מעובד. בנוסף, המערעת גורסת כי אין לראות ב"השחרה" של מידע כפעולת המהווה "עיבוד" של מידע, שכן פרשנות שכזו תרוקן מתוכן את סעיף 11 לחוק, הקובע, לשיטתה, שהשחרת מידע היא משימה המוטלת על הרשות לשם הגשמת תכלית החוק. לבסוף, המערעת סבורה כי פסיקתו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד עומדת בסתירה לנוהל, המנחה את הרשות בנוגע ליישום חוק חופש המידע בהיבט הקצאת המשאבים.

21. ביחס לסייג הביטחון – המערעת גורסת כי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד הרחיב את יריעת המחלוקת בינה לבין המשיבים, מעבר למה שסוכם בהקשר זה. המערעת סבורה כי המחלוקת ביחס לסייג הביטחון צומצמה משמעותית על פי ההסכמה שהושגה, ולפיכך אין ממש, לעמדתה, בקביעה שלא ניתן למסור את המידע המבוקש על-ידה מטעמים ביטחוניים. כמו כן נטען כי בעוד שבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד קבע שהטעם הביטחוני הוא אחד מן הטעמים שבגינם נדרשת הקצאת משאבים בלתי סבירה – קביעה זו איננה עולה בקנה אחד, לגישתה, עם טיעוני המשיבים שהצהירו כי לגורמי הביטחון נדרשו 60 שעות בלבד לעיבוד המידע המבוקש.



22. זאת ועוד, המערערת טוענת כי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד שגה בעת שנמנע מלהורות למשיבים למסור לידיה מידע חלקי, אשר לשיטתה אין מחלוקת כי ניתן וראוי למוסרו. כדוגמה למידע חלקי, אשר לשיטת המערערת לא היתה מחלוקת, וממילא לא היתה מניעה, למוסרו – המערערת מציינת את פרטי המידע הבאים: נתוני המסגרת על אודות הוצאות מעונות ראש הממשלה בחלוקה לפי קטגוריות, מידע חלקי שאיננו נופל בגדרי הסייג הביטחוני, מידע חלקי שאיננו מחייב הקצאת משאבים ומידע חלקי שאיננו נופל בגדר סייג הגנת הפרטיות.

23. לבסוף, המערערת סבורה כי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד צריך היה לעשות שימוש בסמכותו מכוח סעיף 17(ד) לחוק ולהורות על מסירת מידע שהרשות סירבה למוסרו, בשל העובדה שהעניין הציבורי בגילוי המידע גובר על הטעם לדחיית הבקשה, וזאת כיוון שהשיקולים שהובילו את המשיבים כאן לסרב למסור את המידע, אינם סבירים ואינם מידתיים לשיטת המערערת.

24. המשיבים, מנגד, טוענים כולם כי אין להתערב בהכרעות שניתנו בגדרי פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד, נושא הערעור. המשיב 3 סומך את ידיו על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד על כל חלקיו, ואילו המשיבים 1 ו-2 סומכים את ידיהם על הכרעותיו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד ביחס לעתירת העמותה, ואילו ביחס לעתירת ראש הממשלה הם סבורים כי על-אף שעמדתם שם לא התקבלה – פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד איננו מצדיק את התערבותו של בית משפט זה כערכאת ערעור – בממצאים ובתוצאה.

25. לשיטת המשיבים 1 ו-2 – החלטת הממונה שלא להיענות לבקשת המערערת מן הטעם שהיענות שכזאת תגרור הקצאת משאבים בלתי סבירה, חולשת על כל סעיפי החלטת הממונה. לעמדתם, מאז העברת החשבונות עבור שנת 2014, לא השתנו הנחיות הגורמים הביטחוניים, או המבחנים ליישום החוק, ומשכך אופי הטיפול בחשבונות לשם העברתן למערערת – לא השתנתה. מלבד זאת, לשיטת המשיבים 1-2, היקף המידע הנדרש בבקשתה של המערערת הינו כה רחב, עד שהעובדה שנדרשת הקצאת משאבים בלתי סבירה לשם היענות לבקשה – היא ברורה מאליה. בנוסף, המשיבים 1-2 מציינים כי החשבונות האמורות אינן סרוקות במלואן במערכת הממוחשבת ומשכך קיים צורך לאתרן פיזית בארכיב המשיב 1. כמו כן, לטענתם לא ניתן לדעת בשלב זה אלו חשבונות סרוקות, ביחד עם המסמכים הנלווים אליהן, ורק בדיקה מדוקדקת תברר עניין זה. לפיכך, ונוכח העובדה שניסיון העבר מלמד, לטענתם, כי רק חלק קטן מן המסמכים הנלווים

סרוקים במאגרי המשיבים – המשיבים 1-2 גורסים כי המשאבים שיש להשקיע באיתורם, מיונם ועיבודם של החומרים הם מרובים ועשיה כזו היא בלתי סבירה בנסיבות.

26. ביחס לסייג הפגיעה בפרטיות, המשיבים גורסים כי החשבוניות שמסירתן התבקשה על-ידי המערערת כוללות מידע על אודות: אורחותיהם, הרגליהם וטעמיהם הפרטיים של ראש הממשלה ובני ביתו, וזהו מידע המצוי בליבת המונח: "ענייניו הפרטיים של אדם". לפיכך אין מקום ליתן להם פומבי גם במסגרת בקשה לפי חוק חופש המידע, והכל בהתאם לסעיף 9(א)(3) לחוק זה. לשיטת המשיבים, בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד איזן כראוי בין השיקולים הנוגדים בהקשר האמור, והמערערת לא הצביעה על כל טעם מבורר – לשנות מאיזון זה.

27. המשיבים מוסיפים כי המערערת לא הצליחה להצביע על אינטרס ציבורי קונקרטי במידע המבוקש על-ידה. לשיטתם, האינטרס שבפיקוח ציבורי על סכומי הוצאות מעונות ראש הממשלה ניתן למילוי באמצעות פרסום סכומי ההוצאות בחלוקה לקטגוריות, כפי שהוצע על-ידי המשיבים, וממילא אין הצדקה לפרסם את החשבוניות גופן לצורך זה. מטעם זה אין גם הצדקה, לשיטת המשיבים, לעשות כאן שימוש בהוראת סעיף 17(ד) לחוק ולהורות על מסירת מידע, על-אף הוראות סעיף 9 לחוק.

28. באשר לאפשרות למסור מידע חלקי – המשיבים גורסים כי דרישתה של המערערת בהקשר זה איננה ברורה. לשיטתם, המערערת לא הפנתה לשום קריטריון ענייני, אשר יאפשר מסירת מידע חלקי. ובהיעדר קריטריון ענייני כאמור, מסירה של כל קבוצת חשבוניות חלקית מתוך כלל החשבוניות שהתבקשו, תהיה שרירותית. מעבר לכך, המשיבים סבורים כי העברה של מספר חשבוניות רנדומלי, או פרטים ביחס לחשבוניות משבוע רנדומלי מתוך שנת 2015 – עלולים ליצור מצג מטעה ולתאר תמונה מעוותת ביחס להוצאות מעון ראש הממשלה בפועל, תמונה אשר לא תקדם את האינטרס הציבורי. ממילא, לשיטת המשיבים אין טעם לצוות על מסירת מידע חלקי.

דיון והכרעה

29. לאחר עיון בערעור ובנימוקיו, שמיעת נימוקי באי-כוח הצדדים בדיון שנערך בפנינו ובדיקת כל החומר הרב שבתיק – הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור ביחס לעתירת העמותה – להידחות, בכפוף לסייג שיובא להלן בפסקה 55, וכי דינו של הערעור ביחס לעתירת ראש הממשלה – להתקבל. הנימוקים שהביאו אותי למסקנותי האמורות יובאו מיד בסמוך.

30. חוק חופש המידע הכיר לראשונה בזכות עיון כללית במסמכים המוחזקים בידי הרשות כזכות המיועדת לשרת אינטרס ציבורי. ככזאת, הזכות לקבל מידע לפי החוק נתונה לכל אזרח, או תושב, והיא איננה מוגבלת למקרים שבהם יש למבקש המידע זיקה ישירה למידע המבוקש (ראו: עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 472, 465 (2003); עיינו גם: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 583 (2010) (להלן: ברק-ארז)). מטעם זה, זכותו של מבקש המידע לקבלת המידע איננה תלויה בדרך כלל במניעים שהובילו אותו לבקש את המידע, ולפיכך החוק קובע כי מבקש מידע איננו מחויב לציין את הטעם לבקשתו (עיינו: סעיף 7 לחוק); (עם זאת למבקש אסור להסתיר את זיקתו המיוחדת (ככל שיש לו כזאת) למידע המבוקש. עיינו: עע"מ 562/10 שפיגל נ' החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (02.04.2012) (להלן: עניין שפיגל).

31. אין חולק כי משרדי הממשלה הם "רשות ציבורית" בהקשר לחוק חופש המידע (עיינו: סעיף 1 לחוק), ולפיכך ברי שכל מידע המצוי במשרדי הממשלה (לרבות מידע: כתוב, מוקלט, מוסרט מצולם, או ממוחשב, כנזכר בסעיף הנ"ל) הוא בכלל המידע, אשר יש למערערת זכות עקרונית לבקשו ולקבלו. יחד עם זאת, לצד הזכות העקרונית הנ"ל – המחוקק קבע שורה של סייגים ומגבלות, הן לעניין גופים ציבוריים שביחס אליהם החוק לא חל מלכתחילה (עיינו: סעיף 14 לחוק) והן ביחס להיקף חובות גילוי המידע במקרים שבהם החוק חל (עיינו: סעיפים 8-11 לחוק). ביחס לסייגים מן הסוג השני, הבחין המחוקק בין מקרים שבהם שיקולי יעילות ואילוצים מעשיים שונים גורמים לכך שהרשות רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע (מקרים אלו מוסדרים בסעיף 8 לחוק), לבין מקרים שבהם יש לאזן את הזכות לקבלת מידע עם זכויות ואינטרסים אחרים (מקרים אלו מוסדרים בסעיף 9 לחוק). גם ביחס לאיזון שבין הזכות לחופש המידע לבין זכויות ואינטרסים נוגדים יש הבחנה בין מקרים שבהם לא חלה על הרשות חובה למסור את המידע (עיינו: סעיף 9(ב) לחוק), לבין מקרים שבהם חלה על הרשות חובה שלא למסור את המידע (עיינו: סעיף 9(א) לחוק).

32. לצד הסייגים השונים למסירת מידע – חוק חופש המידע מכיר בסמכותו של בית המשפט להורות על מסירת מידע מבוקש, גם אם מידע זה הוא מידע, אשר הרשות מנועה מלמוסרו, או שהיא רשאית שלא למוסרו, והכל אם לדעתו של בית המשפט:

"הענין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הטעם

לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין" (לשון סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע).

33. בענייננו, אין איפוא מחלוקת כי המשיב 1 הוא רשות ציבורית, כמשמעה בחוק, וכי חשבוניות ההוצאות של מעון ראש הממשלה הן "מידע", כמשמעותו בחוק. לפיכך, ברור כי למערערת יש זכות עקרונית – בכפוף לסייגים שיפורטו בהמשך – לקבל מהמשיב 1 את המידע המבוקש על-ידיה. המחלוקת שבין הצדדים נסובה על אודות הסייגים הבאים: סייג הפרטיות (סעיף 9(א)(3) לחוק); סייג הקצאת המשאבים (סעיף 8(1) לחוק) וסייג השמירה על הביטחון (סעיף 9(א)(1) לחוק), כמו גם על האפשרות של בית המשפט להורות על חשיפת מידע חלקי מכוח סעיף 11 לחוק.

אדון איפוא עתה בכל הסוגיות הנ"ל שבמחלוקת הדרושות ליבון.

סייג הפרטיות

34. הסייג שלו הקדישה המערערת את רוב טיעוניה הוא כאמור סייג הגנת הפרטיות. סעיף 9(א)(3), אשר קובע סייג זה, מורה כדלקמן:

"רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:

(1) ...

(2) ...

(3) מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין...".

לאמור, אם גילוי של המידע מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, הרי שלרשות אסור למוסרו למבקש.

35. טענתה המרכזית של המערערת בהקשר זה היא כי הזכות לפרטיות איננה חלה על נבחר ציבור, שעה שהוא עושה שימוש בכספי ציבור. לאמור, על-אף שהמערערת לא חולקת על כך שגם נבכרי ציבור זכאים לפרטיות, לשיטתה – פרטיות זו לא עומדת להם בעת שהם עושים שימוש בכספי ציבור. מעבר לכך, המערערת מציינת כי מהוראות הנוהל עולה שמימון הוצאות מעון ראש הממשלה לא יכול שיעשה לצורך שימושים פרטיים. ממילא כל הוצאה שראש הממשלה זכאי שתמומן על-ידי הקופה הציבורית בהתאם להוראות הנוהל – איננה הוצאה פרטית. אין בידי לקבל טיעון זה כפשוטו, ואבהיר את עמדתי מיד ובסמוך.

36. מבחינה מושגית-כללית אין סתירה בכך שכספי ציבור יינתנו לצורך מימון הוצאה שתיחשב "פרטית" במובנם של דיני הגנת הפרטיות. לשון אחר, הזכות לפרטיות איננה נעלמת באופן אוטומטי כל אימת שמושא הזכות ממומן על-ידי הציבור. אמת, ישנם מקרים שבהם הדין מאפשר להעניק מימון ציבורי רק לצורך מימון הוצאות שאינן פרטיות. במקרים אלו אכן הזכות לפרטיות לא משתרעת על ההוצאות הציבוריות, אך זאת לא מאחר שכל הוצאה ציבורית היא בהכרח הוצאה שאינה חוסה תחת דיני הגנת הפרטיות, אלא מאחר שבאותם המקרים, החיקוקים הרלבנטיים אוסרים על מימון של הוצאות פרטיות, וממילא ההוצאות שמותר לממן אותן הן ציבוריות באופיין. עם זאת, אינני רואה מניעה מושגית בכך שהדין יתיר לממן דהוא לקבל השתתפות ציבורית במימון הוצאותיו הפרטיות. כך למשל – הדין קובע כי בנסיבות מסוימות חשוד, נאשם, או נידון אחר בפלילים יהיה זכאי למימון הגנתו מהקופה הציבורית על דרך של ייצוג בידי הסנגוריה הציבורית (עיינו: סעיף 14(א) לחוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995). בהקשר האמור, ברור כי העובדה שהמימון במקרה זה הוא ציבורי, לא הופכת את השירות הניתן על-ידי סנגור ציבורי ללקוחו לשירות שאיננו פרטי, על כל מה שמשתמע מכך. דוגמה נוספת, אשר קרובה יותר במהותה לענייננו, היא זאת של הסדרי שכר מסוימים במגזר הציבורי, הקובעים מפעם לפעם כי לעובדי ציבור מסוימים יינתנו החזרי הוצאות בגין: ביגוד, או מזון. במקרה שבו, למשל, הסכם קיבוצי הקנה לעובד ציבור מימון ציבורי בגין ארוחות, או ביגוד – אין הדבר משמיע, מיניה וביה, כי אותו עובד הציבור לא יהיה זכאי לפרטיותו, ויהיה חייב לחשוף אילו פרטי מזון הוא צרך, או אילו פרטי לבוש הוא קנה. תוצאה זו איננה עומדת במבחן.

היוצא מדברינו הוא שיש להבחין בין שאלת המימון לבין שאלת אופיו המהותי של העניין, או השירות. השאלה אם עניין, או שירות מסוימים הם פרטיים במובנם של הזכות לפרטיות ושל חוק הגנת הפרטיות – איננה יכולה להילמד באופן טכני מזהות הגורם המממן אותו עניין, או שירות, או מזהות הנהנה. התשובה צריכה להינתן תוך בחינה מהותית של הנושא, או השירות הנידון ובהקשר זה יש לפנות להוראות חוק הגנת הפרטיות, ולהחילו בשים לב לנסיבות המקרה הקונקרטי. לפיכך ניתן באופן עקרוני לחשוב על מציאות שבה יינתן מימון ציבורי כדין לצורך הוצאות פרטיות.

37. המערעת אמנם לא טענה לפנינו שכל עניין הממומן על-ידי הציבור מוחרג אוטומטית מתחולת הזכות לפרטיות. טענתה של המערעת היתה מתונה יותר: לשיטתה, כל שימוש שנבחר ציבור עושה בכספי ציבור הוא שימוש, אשר מוחרג מעיקרו מתחולת הזכות לפרטיות. אכן, טענה זו היא צרה יותר, ואולם, בהינתן שכאמור, אין קשר הכרחי בין מקור המימון של עניין מסוים לבין שאלת סיווגו כפרטי או כציבורי – אינני סבור כי

קשר הכרחי שכזה יתקיים שעה שמדובר בנבחר ציבור דווקא. אכן, נבחרי הציבור כפופים לכל הוראות המשפט החוקתי והמינהלי, וכאשר הם עושים שימוש בכספי ציבור עליהם לפעול אך ורק במסגרת הוראות החוק ובהתאם להנחיותיו. מכאן עולה שנבחר ציבור הנהנה ממימון ציבורי לצורך כלשהו – לא יכול להשתמש בכספי הציבור באופן שרירותי ושלא למטרה, אשר לשמה ניתן המימון, ואולם מכך לא נובע שלא יתכן שיינתן לנבחר ציבור מימון ציבורי לצורך מימון הוצאותיו הפרטיות. גם במקרה זה, שאלת סיווגן של הוצאות כפרטיות, או ציבוריות ייעשה בהתאם למהות ההוצאה ולא בהכרח בהתאם לזהות הגורם המממן, או הגורם המקבל.

38. מלבד הטענה העקרונית שלעיל, המערערת גורסת כי גם אם באופן עקרוני תיתכן מציאות של מימון ציבורי להוצאות פרטיות – אין זה המקרה בענייננו, שכן הנוהל, אשר מסדיר את הוצאות מעונותיו של ראש הממשלה, קובע, לשיטתה, כי ראש הממשלה יכול להוציא כספים רק לצורך מילוי תפקידו כראש ממשלה. ממילא, ממשיכה המערערת, כספים, אשר נדרשים לשימושיו הפרטיים של ראש הממשלה, אינם יכולים להיות ממומנים על חשבון הציבור. גם טענה זו היא מרחיקת לכת מדי.

39. סעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה משנת 1968 (אשר בוטל בסעיף 61 לחוק-יסוד: הממשלה משנת 1992, ושבוטל אף הוא בסעיף 46 לחוק-יסוד: הממשלה בנוסחו הנוכחי) קבע כדלקמן:

“שרים וסגני שרים יקבלו שכר ותשלומים אחרים כפי שייקבעו על-ידי החלטת הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך את ועדת הכספים”. (ההדגשה שלי – ח”מ).

כאמור, במרוצת השנים שינתה הרשות המכוננת את חוק-יסוד: הממשלה האמור ובנוסחו כיום מורה חוק-היסוד, בסעיף 36 לו, כדלקמן:

“משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריה, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך”. (ההדגשה שלי – ח”מ).

40. מכוחה של ההוראה הנ”ל בחוק-יסוד: הממשלה, קבעה ועדת הכספים של הכנסת את החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ”ב-1982 (להלן: החלטת שכר שרים), אשר מורה, בין היתר, כך:

6"א) המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון בירושלים; מעונו של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל על חשבון אוצר המדינה.

...

א6.

ראש הממשלה זכאי להוצאות נוספות על חשבון אוצר המדינה בעבור כל אלה:

...

(2) א) הוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית, שלו ושל בת זוגו, כנגד חשבונות שיגיש, בסכום שלא יעלה על 45,000 שקלים חדשים לשנה; הסכום האמור יהיה צמוד למדד כהגדרתו בסעיף 5א) ויעודכן ב-16 בינואר בכל שנה... " (ההדגשות שלי – ח"מ).

41. בהתאם להוראות החלטת שכר שרים – הותקן הנוהל, שאליו הפנתה המערערת בטיעוניה, אשר מתווה, בין היתר, את אופן ההשתתפות במימון הוצאותיו של ראש הממשלה בעת כהונתו, בין במסגרת המעון הרשמי בירושלים, ובין במסגרת מעונו הפרטי (ראו סעיפים 1 ו-2 לנוהל). כן מסדיר הנוהל את ההשתתפות במימון הוצאות הביגוד של ראש הממשלה ושל רעייתו (סעיף 8 לנוהל).

בניגוד לנטען על-ידי המערערת – הנוהל לא קובע כי אוצר המדינה לא יממן את הוצאותיהם הפרטיות של ראש הממשלה ושל משפחתו. אדרבה, עיון בנוהל מעלה כי אוצר המדינה אמור לממן הוצאות רבות, אשר ניתן בהחלט לראות בהן כהוצאות "פרטיות": כך כל הוצאות ההחזקה של המעון הרשמי של ראש הממשלה ימומנו על-ידי אוצר המדינה (עיינו סעיף 1א(3) לנוהל). כמו כן, הוצאות כלכלתם של ראש הממשלה ומשפחתו, לרבות, בין היתר, רכישת מוצרים בחנויות לממכר מזון, ושירותי בישול והגשת מזון על-ידי עובדי המעון ימומנו גם הם על-ידי המדינה (עיינו: סעיפים 1א(4)(א) ו-1א(4)(א) לנוהל). הנוהל קובע עוד כי אוצר המדינה יישא בהוצאות כלכלת ביתו של ראש הממשלה אף במעונו הפרטי בשיעור של עד 1,925 ש"ח בחודש בחישוב רבעוני (עיינו סעיף 2(ב) לנוהל).

נראה איפוא כי הנוהל מכיר בבירור בכך שחלק מההוצאות שראש הממשלה זכאי להשתתפות ציבורית במימון – הן הוצאות פרטיות.

42. ודוק, במקרים שבהם המימון הציבורי יכול שיעשה רק לשם מילוי תפקידו של ראש הממשלה – הנוהל אומר זאת במפורש. כך לדוגמה סעיף 2(ב) לנוהל קובע כי: "אוצר המדינה לא ישתתף בהוצאות בשל החלפת או רכישת פריטי ריהוט, אלא אם מדובר בפריטים הנדרשים לצורך אירוח מבקרים המגיעים למעונו הפרטי של ראש הממשלה בתוקף תפקידו..."; סעיף 5 לנוהל קובע כי: "נסיעות ראש הממשלה לחו"ל בתפקיד ימומנו על-

ידי אוצר המדינה" (כל ההדגשות שלי – ח"מ). לאמור, ביחס לחלק מן ההוצאות, אשר מוסדרות על-ידי הנוהל – ההשתתפות במימון מותרת רק אם ההוצאה נעשית על-ידי ראש הממשלה לשם מילוי תפקיד ראש הממשלה. מנגד, ביחס לחלק אחר של ההוצאות – ההשתתפות במימון איננה תלויה בכך שההוצאה נעשית כחלק ממילוי תפקיד ראש הממשלה. ממילא, הוראות הנוהל אינן תומכות בעמדה, אותה הציגה המערערת, שלפיה סייג הגנת הפרטיות איננו חל על מוצרים ושירותים שנרכשים עבור מעונות ראש הממשלה במימון ציבורי.

43. טיעון נוסף של המערערת היה כי קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד שלפיה הממונה לא יצטרך למסור את חשבונות ההוצאות – לא נעשתה בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות. אין לקבל גם טענה זו, ועתה אפרט.

44. סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות קובע כדלקמן:

"פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה:

...

- (9) שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה;  
 (10) פרסומו או מסירתו של דבר שהושג בדרך פגיעה בפרטיות לפי פסקאות (1) עד (7) או (9);  
 (11) פרסומו של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, לרבות עברו המיני, או למצב בריאותו, או להתנהגותו ברשות היחיד".

סעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות מבהיר, בין היתר, את המונחים "פרסום" ו"שימוש"

כך:

"פרסום" – כמשמעותו בסעיף 2 לחוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965;  
 "שימוש" – לרבות גילוי, העברה ומסירה".

בהתאם, סעיף 2(א) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965 מורה כך:

"פרסום, לענין לשון הרע – בין בעל פה ובין בכתב או בדפוס, לרבות ציור, דמות, תנועה, צליל וכל אמצעי אחר".

45. מן המקובץ עולה כי גילוי, העברה או מסירה של ידיעה על עניניו הפרטיים של אדם, או מסירת ידיעה כזו לאחר, או פרסום של עניין הנוגע לצנעת חייו האישיים של



אדם, לרבות התנהגותו ברשות היחיד – הן התנהלויות, אשר עולות כדי פגיעה בפרטיות. האם בהעברת חשבוניות ההוצאות של מעונות ראש הממשלה יש משום פגיעה בפרטיות? סבורני כי התשובה לשאלה זו היא חיובית בעקרון, אף שיש להציב לה סייגים. אמנם, חוק הגנת הפרטיות איננו קובע הגדרה למונח "ענייניו הפרטיים של אדם". הפסיקה גילתה פנים לכאן ולכאן בשאלת פרשנותו של מושג זה. ב-ע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' ונטורה, פ"ד מח(3) 808 (1994) קבע השופט ג' בך כי המושג "ענייניו הפרטיים של אדם" צריך לשאת פרשנות מרחיבה, כך שיכלול:

"כל מידע הקשור לחייו הפרטיים של אותו אדם, לרבות: שמו, כתובתו, מספר הטלפון שלו, מקום עבודתו, זהות חבריו, יחסיו עם אשתו ויתר חברי משפחתו וכדומה" (שם, בעמ' 821).

מנגד, השופט ט' שטרסברג-כהן סברה באותה פרשה כי הפרשנות למושג הנ"ל צריכה להיות גמישה יותר, וממוקדת בנסיבות הפרטניות של כל מקרה, וכך קבעה:

"התשובה לשאלה מהו עניינו הפרטי של אדם, אינה חד-משמעית, וכמו ביטויים רבים בהם אנו נתקלים בספר החוקים ובחיי היום-יום, פרשנותם תלויה בהקשר ובמטרה שלשמה נדרשת פרשנות זו. אין חולק כי פרטיותו של אדם היא בעלת חשיבות עליונה ונכון לראותה כחלק מזכויות היסוד המגולמות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. עם זאת, בבואנו להגדיר "ענייניו הפרטיים של אדם" הגדרה שתהפוך כל הפוגע בהם למפר חוק, עלינו להיות זהירים ודווקניים" (שם, בעמ' 835).

בענייננו, הנני סבור כי המידע, נשוא ענייננו, הוא מידע הכלול בגדר "ענייניו הפרטיים של אדם" וזאת בין אם ננקוט בגישה מרחיבה ובין אם ננקוט בגישה מצמצמת יותר. כאמור, בהוצאות מעונות ראש הממשלה, לרבות הוצאות ההולמות את הוראות הנוהל – כלולות הוצאות אישיות של ראש הממשלה ובני משפחתו. בהקשר זה יש לכלול גם הוצאות עבור: מזון, משקאות, חומרי ניקיון, מוצרי טואלט ושליחת פרטי לבוש לניקוי יבש. המידע בדבר סוג האוכל שאדם פלוני אוכל, או טיב הבגדים שאותם הוא לובש, הוא מידע אישי, המצוי בספירה האישית והפרטית שכל אדם זכאי לה. לפיכך, מידע כזה לבטח נכלל בגדר "ענייניו הפרטיים של אדם", כמובנם בחוק הגנת הפרטיות ולפיכך הקביעה כי מסירתו של מידע כזו עולה כדי פגיעה בפרטיות מתבססת, להשקפתי, כראוי על הוראות חוק הגנת הפרטיות.

46. יחד עם זאת – ממילא אין בקביעה כי מדובר בפגיעה בפרטיות משום סוף פסוק, שכן על פי סעיף 17(ד) לחוק, בית המשפט רשאי לבחון האם קיים עניין ציבורי גובר, המצדיק חשיפה של המידע על אף הפגיעה הנ"ל (ראו למשל: ע"מ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד הממשלה, פסקה 20 לחוות דעתו של חברי, השופט מ' מזוז ופסקה 2 לחוות דעתו של חברי, השופט נ' הנדל (07.08.2017) (להלן: עניין דרוקר)). כאשר יש עניין ציבורי בחשיפתו של מידע מסוים מחד גיסא, ומידע זה מהווה חלק מענייניו הפרטיים של אדם מאידך גיסא - עומדים אנו בפני התנגשות בין ערכים, אשר יש לאזן ביניהם (שם), פסקה 23 לחוות דעתו של חברי, השופט מ' מזוז; זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 184-186 (2000); (להלן: סגל). הן הזכות לחופש המידע והן הזכות לפרטיות הן זכויות יחסיות, אשר תחולתן ומרחב השתרעותן תלויה במלאכת איזון, אשר צריכה לקחת בחשבון, בין היתר, את עוצמת האינטרסים המוגנים על-ידי כל זכות, את האינטרס הציבורי הגלום בשמירה עליהן ואת הנסיבות הקונקרטיים של המקרה.

47. בענייננו אין חולק (ואף בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד ציין זאת בפסקה 31 לפסק דינו) כי קיים עניין ציבורי בפרסום סכומי ההוצאות של מעונות ראש הממשלה, בחלוקה לפי הקטגוריות השונות, לרבות הוצאות אישיות. הטעם לדבר נעוץ בעובדה כי הציבור יכול להפיק תועלת ממידע זה, מה גם שהדבר עשוי לתרום לדיון הציבורי המתנהל על אודות ההשתתפות הציבורית בהוצאותיו של ראש הממשלה ולאפשרות להעביר ביקורת על פעולות גורמי השלטון ולפקח עליהם (עיינו: ע"מ 2398/08 משרד המשפטים נ' סגל, פ"ד (4) 666, 683 (2011); והמקורות המובאים שם; להלן: עניין סגל).

48. המערערת מבקשת מידת פירוט רבה יותר, על דרך של גילוי הפריטים עצמם, או השירותים, שנרכשו במסגרת הוצאות מעונות ראש הממשלה, ובכלל כך החשבונות, לרבות ביחס למוצרים לשימוש אישי. בשונה ממסקנתו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד, אני סבור כי פירוט מעין זה לא משרת "שיח רכילותי גרידא", אלא יש בו משום עניין ציבורי. עתה אסביר.

49. מעונו הרשמי של ראש הממשלה הוא סמל שלטון, שאופיו ציבורי במהותו. כפי שכבר נפסק בבית משפט זה (בהקשר שונה אמנם), ב-בג"ץ 6658/93 עם כלביא נ' מפקד משטרת ירושלים, פ"ד מח(4) 793 (1994):

"מעונו הרשמי של ראש הממשלה הוא בעל אופי מיוחד. יש בו מסמליות השלטון. הוא משמש סמל לכהונה. בו מבצע ראש הממשלה את פעילותו הציבורית והפרטית גם

יחד, ללא אפשרות של הפרדה. הוא שונה מדירות שרד או דירות מגורים אחרות... אכן, בית ראש הממשלה הוא במהותו מבנה ציבורי (כגון משרד ממשלתי) " (שם, בעמ' 796. וראו לאחרונה גם: עע"מ 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, בפסקה 43 לחוות דעתי, וההפניות המובאות שם).

הוצאות מעונו הרשמי של ראש הממשלה ממומנות מכספי משלם המסים, ועל כן יש אינטרס ציבורי בשקיפות המידע אודות הוצאות אלה, ובפיקוח על האופן שבו נעשה שימוש באותם כספי ציבור. זאת, במיוחד כשמדובר בראש הממשלה, שהוא הגורם השלטוני הבכיר ביותר ברשות המבצעת, ובמעונו הרשמי, שהוא כאמור, סמל שלטוני. שקיפות ביחס להוצאות אלה, עשויה להיות לה חשיבות לגבי אמון הציבור ברשויות השלטון ואף בהיבטים של טוהר המידות, והיא מתיישבת עם תכלית מרכזית של חוק חופש המידע, שהיא לאפשר בקרה על מעשי השלטון, בהסתמך על מידע והערכה מושכלת של פעולותיו (טגל, בעמ' 102. השוו גם: Corporate Officer of the House of Commons v. The Information Commissioner & Ors EWHC 1084 (Admin) (16 May 2008), שם חויבו חברי פרלמנט בריטיים, מכוח חוק חופש המידע, להעביר פירוט אודות ניצול התקציב שניתן להם להוצאות לינה מחוץ ללונדון, ובכלל כך גם חשבוניות).

50. מקובלת עליי איפוא טענת המערערת, לפיה פיקוח ציבורי אפקטיבי על עמידה בהוראות הנוהל, מצריך שקיפות ביחס להוצאות השונות, ואיננו יכול להתקיים במלואו בהינתן מסגרות תקציביות כלליות, בקטגוריות בלבד. כך, למשל, הנוהל קובע כי לא ימומנו מוצרי טואלטיקה לשימוש אישי (סעיף 1.א.3) במעון הרשמי, וכי אוצר המדינה לא ישתתף בהוצאות שיפוצים ותיקונים שאינם לשם שמירה על הקיים במעון הפרטי (סעיף 2.ב.5). פרסום המידע בפילוח כללי לקטגוריות כמו "הוצאות אחזקה", או "הוצאות ניקיון", איננו מאפשר לפיכך בדיקה שכזו ביחס לעמידה בהוראות הנוהל. בהקשר זה יוער כי אין מדובר בסכומים זניחים: כפי שנכתב בתשובת הממונה למערערת, בשנת 2015 עמדו הוצאות האחזקה, למשל, על 604 אלף שקלים, והוצאות מעונו הפרטי של ראש הממשלה עמדו על 298 אלף שקלים (ביחס למעון זה לא נעשה פילוח לקטגוריות בתשובת הממונה). בסך הכל, עמדו הוצאות מעונו ראש הממשלה בשנה זו על סכום של כ-1,844,000 שקלים, ובהקשר זה הכמות הופכת גם לאיכות (השוו: חוות דעתי ב-בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל (06.09.2017)).

לטעמי, פירוט אודות ניהול הוצאות בית ראש הממשלה איננו עניין רכילותי, שכן מדובר בתקציב של מוסד ממלכתי, הממומן מכספי ציבור. יתרה מכך, ההשתתפות הציבורית בהוצאות של מעונותיו של ראש הממשלה היא נושא המצוי על הסדר היום הציבורי, ואף נערך לגביה דו"ח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה, אשר פורסם בשנת 2015 והצביע על שורה של ליקויים. דו"ח המבקר היה מושא לשיח ציבורי ולסיקור תקשורתי בכלי תקשורת שונים, וגרר התפתחויות נוספות, שהן מעבר לתיק שבפנינו. הדבר מעיד אף הוא על היות הסוגיה על סדר היום הציבורי.

51. עוד יוער כי זכות העיון לפי חוק חופש המידע איננה מותנית כאמור לרוב בקיומו של אינטרס כלשהו של מבקש המידע, ומבקש מידע איננו מחויב כלל לציין את הטעם לבקשתו למידע (ראו: סעיף 7 לחוק). יחד עם זאת, במקרים של התנגשות אינטרסים, כאשר למול הזכות לחופש המידע, ניצבים אינטרס, או זכות אחרים, יש חשיבות לטעם שבשמו מוגשת בקשת חופש מידע (עיינו והשוו: עניין שפיגל). עיקרון זה מופיע בסעיף 10 לחוק המורה כדלקמן:

"בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לענינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לענין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה" (ההדגשות שלי – ח"מ).

דברים ברוח זו נקבעו על-ידי חברתי, השופטת (כתוארה אז) א' חיות באחת

הפרשות בציינה:

"אם הצביע מבקש המידע על עניינו הפרטי במידע המבוקש, יש בכך משום נימוק כבד-משקל המטה את כפות המאזניים אל עבר מסירת המידע, אף שהזכות לקבל מידע מכוח החוק אינה מותנית לכתחילה בהצגת טעמים לבקשה, והמבקש אינו חייב לציין את הטעם לבקשתו" (ראו: עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 245-246 (2006). עיינו גם: רע"א 2498/07 מקורות חברת מים בע"מ נ' בר (27.06.2007); ברק-ארז, בעמ' 590-591).

הנה כי כן, על אף שאין חובה ליתן טעם לבקשה, במקרים בהם ישנה פגיעה בפרטיות – ככל שהטעם העומד ביסוד בקשת חופש המידע מוצדק יותר, כך הסיכוי שבקשת חופש המידע תתקבל, גם כאשר מולה ניצבים זכויות, או אינטרסים נוגדים, רב יותר.

52. במתח המתעורר בין הזכות לחופש המידע לבין הגנת הפרטיות – הפסיקה נטתה בחלק מן המקרים לטובת הזכות לחופש המידע. כך, למשל, ב-ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פ"ד סג(1) 284 (2008) קבע בית משפט זה כי על הרשות למסור מידע על אודות זהותם של חייבים במס שנעשו עמם הסדרי כופר, על אף הפגיעה הנטענת בפרטיותם. באופן דומה, ב-ע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (19.05.2009) (להלן: עניין רשות החברות הממשלתיות) קיבל בית המשפט בקשה לחשוף את שמותיהם של מועמדים למשרת דירקטור בחברות ממשלתיות שנפסלו לכהונה במשרה זו על-ידי הוועדה לבדיקת מינויים, גם כאן, חרף הפגיעה האפשרית בפרטיותם של מועמדים אלו. עם זאת, להשקפתי אין ללמוד ממקרים אלה כי כל אימת שהזכות לחופש המידע עומדת במתח עם הזכות לפרטיות – ידה של הראשונה תהיה על העליונה. הטעמים שהובילו את בית המשפט להכריע לטובתה של הזכות לחופש המידע במקרים הנזכרים לעיל היו נטועים בנסיבותיהם הפרטניות של אותם מקרים. נסיבות אלו הובילו את בית המשפט להכריע כי הפגיעה בפרטיות שנגרמה באותם הקשרים היתה קלה יחסית, ואילו האינטרס לקבלת המידע היה כבד. כך למשל, בעניין רשות החברות הממשלתיות ציינה השופטת ע' ארבל כי:

"... עצם דבר פסילתו של אדם מכהונה למשרה ציבורית אינה מצויה במקום גבוה במדרג הפגיעות בפרטיות. בנוסף יש לזכור כי בהצגת מועמדות למשרה ציבורית מכניס עצמו המועמד לספירה הציבורית או המעין-ציבורית. לאחר שנפסלה מועמדותו שב הוא אמנם אל חיי הפרטיות, אך לא ככל שקשורים הדברים למועמדות שנטועה כולה במישור הציבורי".

עם זאת, נקבע לא פעם כי לעתים ידה של הפרטיות היא על העליונה. כך, למשל, כתב חברי, השופט נ' הנדל בעניין דרוקר:

"נזכור כי ברירת המחדל שמתווה חוק חופש המידע נוטה לטובת הזכות לפרטיות – שכן סעיף 9(א)(3) מונע לחלוטין חשיפתו של מידע פוגעני על ידי הרשות, בעוד סעיף 17(ד) מסתפק ביצירת חריג לכלל. לא בכדי, הסמכות לחשיפת החומר הוענקה לבית המשפט ולא לרשות. שנית, נוכח משקלה של הזכות לפרטיות על בית המשפט המבקש להפעיל את סמכותו לפי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע להעמיד את ערכו הציבורי של המידע הרלוונטי במבחן נורמטיבי, ולא להסתפק בממד התיאורי

ובעצם קיום שיח ציבורי בסוגיה." (שם, פסקה 4; ההדגשה שלי – ח"מ).

הנה-כי-כן, יתכנו מקרים שבהם הפגיעה בפרטיות לא תהיה חזקה דיה, כך שהאינטרס הציבורי בחשיפת מידע המצוי בידי רשות ציבורית יגבר, ויהיו גם מקרים הפוכים. בענייננו, לעמדת קיים אינטרס ציבורי בפרסום החשבונות, אשר עשוי, לפחות ביחס לחלק מן החשבונות, כמו ביחס לחשבונות של הניקוי היבש, לגבור על הפגיעה הנטענת בפרטיות.

מהאמור עד כה עולה כי מסירת חשבונות ההוצאות של מעונות ראש הממשלה לידי המערערת עלולה לעתים להגיע כדי פגיעה בפרטיותם של ראש הממשלה ושל משפחתו. עם זאת, ברי כי לא כל חשבונות הוצאות המעונות מכילות מידע אישי ופרטי, אשר העברתו לידי המערערת תגרור פגיעה בפרטיות. כמובהר לעיל, הוצאות מעונות ראש הממשלה הן מרובות ומגוונות. חלק מן ההוצאות נוגעות לשירותים אישיים, אשר חשיפת פרטיהם עלולה לפגוע לכאורה במידה רבה יותר בפרטיות (למשל: חשבונות עבור מוצרי מזון, או לצורך הכנות להופעה ייצוגית וכל הכרוך בכך) וחלקן נוגעות לשירותים, אשר גילויים עלול לפגוע בפרטיות במידה פחותה, אם בכלל (כגון: הוצאות החזקה, או חשבונות הניקוי היבש). מטעם זה, ביחס למסירת המידע למערערת בגין הוצאות המעונות לשנת 2014, ראש הממשלה עצמו טען כי רק מסירה של 220 מתוך 1,300 החשבונות עלולה לפגוע בפרטיותו. לאחר עיון בחומר ובטיעונים הגעתי למסקנה כי יש מקום לכאורה לחייב את המשיב 1 להעביר למערערת את החשבונות שהעברתן לא תגרום פגיעה בפרטיותם של ראש הממשלה ובני משפחתו במשמעות חוק חופש המידע, כמו חשבונות הניקוי היבש, אשר עמדת הממונה המקורית לגביהן היתה כי הן כוללות תיאור כללי וגנרי בלבד של פרטי הלבוש, וכי ככל שיש בהן משום פגיעה צפויה בפרטיות, היא איננה משמעותית.

סייג הקצאת המשאבים

53. בהקשר לאמור לעיל נטען על-ידי המשיבים, בין היתר, כי מלאכת ברירת החשבונות הפוגעות בפרטיות מכלל החשבונות (לצד איתור החשבונות, איסופן והתאמתן להעברה גם בהיבט הביטחוני) מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה מצד משרד ראש הממשלה. כזכור, בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד קיבל טענה זו וקבע כי היא נומקה כראוי ונסמכה על נתונים עובדתיים מפורטים. המערערת, מנגד, ניסתה לעורר ספקות בהערכת הזמנים ובהיקף העבודה הנרחבים, שנמסרו על-ידי הממונה ושאוּמְצו על-ידי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד.

54. על-אף שחלק מהטיעונים שהעלו באי-כוחה של המערערת בהקשר זה אכן מעלים תהיות מסוימות ביחס לשעות העבודה הנדרשות לשם איתורן של החשבונות המתאימות והתאמתן לצורך העברתן למערערת – בסופו של יום הגעתי למסקנה כי בסוגיה העובדתית, הדין עם המשיבים. מספר טעמים לדבר:

ראשית יש לזכור כי קביעותיו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד ביחס לשעות העבודה והיקף המשאבים שנדרשים לשם איסוף, עיבוד ומסירת החשבונות המבוקשות למערערת הינם בגדר ממצאי עובדה, אשר למעט מקרים חריגים – ערכאת ערעור תיטה שלא להתערב בהם (עיינו: עע"מ 6864/12 פלוני נ' מדינת ישראל (08.05.2013); עע"מ 8782/14 מנחם נ' משרד הבינוי והשיכון (12.06.2017)). מקרה זה איננו נופל, לעמדתי, לגדריהם של אותם מקרים חריגים המצדיקים חריגה מכלל זה.

שנית ולגופם של דברים, לצד ניסיונותיה של המערערת להטיל ספק בהערכת הזמנים שסופקה לבית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד על-ידי המשיבים 1 ו-2, אין לכחד כי בסופו של יום, הנתונים שדווחו על-ידי המשיבים 1 ו-2 נמסרו לאחר שהמשיב 1 רכש ניסיון באיתור ובעיבוד החשבונות שעה שעשה כן ביחס לחשבונות ההוצאות עבור שנת 2014. הגם שאפשר לתהות על יעילות העבודה, בהינתן שנתוני השעות שסופקו על-ידי המשיבים הם מדויקים – אין בפנינו כל אינדיקציה לכך שנתונים אלה אינם משקפים את המציאות לאשורה, והמערערת לא הצליחה לסתור את הנתונים שנקבעו על-ידי בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד באופן שיצדיק התערבות במסקנתו העובדתית.

שלישית, ככל שאין הצדקה להתערב בממצאיו העובדתיים של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד – אין לדעתי גם הצדקה להתערב במסקנתו המשפטית שלפיה הקצאת משאבים בסדר הגודל שתואר על-ידו בפסק הדין, נושא הערעור, היא בלתי סבירה בנסיבות. בהינתן שלצורך עיבודן של החשבונות לשנת 2014 נדרשו מעל 400 שעות עבודה של גורמים שונים במשרד ראש הממשלה, חלקם בדרגות בכירות, ולצורך עיבוד החשבונות לשנת 2015 יידרשו שעות עבודה רבות יותר (כשל העובדה כי מספר החשבונות לשנה זו גדול בכ-30%, מקובלת עליי קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד כי השקעה שכזאת לצורך מסירת כלל החשבונות למערערת (שהאינטרס הציבורי הגלום במסירתם הינו, כמוסבר לעיל, מוגבל יחסית) – איננה סבירה.

לפיכך, מסקנתו של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד שלפיה מלאכת האיסוף, המיון והעיבוד של כלל חשבוניות ההוצאות של מעונות ראש הממשלה לשנת 2015 דורשת הקצאת משאבים בלתי סבירה במובנו של סעיף 8(1) לחוק חופש המידע – מקובלת עליי.

55. יחד עם זאת – מסקנתי זו איננה סוף פסוק, שכן אינני סבור כי קיימת מניעה עקרונית לגילוי המידע שנתבקש על ידי המערערות, מלבד סייג הקצאת המשאבים הנ"ל. על כן, רואה אני לנכון להבהיר, כי ככל שתוגש בקשת חופש מידע בהיקף מצומצם יותר (התחומה, למשל (מבלי לקבוע מסמרות בדבר), אל קטגוריות מסוימות, או אל מעון מסוים), אשר תצריך הקצאת משאבים סבירה במובנו של סעיף 8(1) לחוק, נראה, בזהירות המתבקשת, כי ראוי יהיה להיענות לה. במקרה כזה שמורה למשיב 3 הזכות לפנות לממונה ולהתנגד להעברת חלק מן החשבוניות, ככל שהוא יהיה סבור שחשיפתן תוביל לפגיעה בפרטיותו, כפי שאכן עשה ביחס ל-220 חשבוניות משנת 2014, שהשגותיו ביחס להעברה של רובן התקבלו.

56. יצוין כי דחיית הבקשה לחופש מידע בנימוק של הקצאת משאבים בלתי סבירה עלולה גם ליצור מערך תמריצים שלילי ושגוי עבור רשויות המינהל. המשיבים בענייננו נסמכו, בין היתר, על טענה טכנית, לפיה רק חלק קטן מהחשבוניות סרוק באופן מלא ובסריקה מיטבית, וכי יש צורך לאתר אותן פיזית בארכיב. קבלה ללא סייג של טענות מסוג זה עלולה למעשה לתמרץ את הרשות שלא לייצל את אופן ניהול המידע שלה, את סריקתו, ואת אופן הטיפול בבקשות חופש מידע בכלל. כך, ככל שישמרו מסמכים רבים יותר שאינם סרוקים, או שאינם סרוקים באופן מיטבי, או ככל שמאמץ מציאתם בארכיב יארך זמן רב יותר, תיטה הרשות המינהלית לסרב לבקשות חופש מידע, בנימוק לפיו הקצאת המשאבים לצורך כך הינה בלתי סבירה. לכן, ראיתי לנכון להבהיר כי לא מדובר בהכרח במצב של "הכל או כלום", ובמקרים מסוימים שבהם מסירת כלל המידע דורשת הקצאת משאבים בלתי סבירה, ייתכן שראוי יהיה לאפשר למבקשים לתחום את גדרי הבקשה כך שלכל הפחות יתקבל מידע חלקי. יתרה מכך, מצופה מהרשות המינהלית כי על פני ציר הזמן היא תתייעל בארכוב המידע באופן ממוחשב באופן שיאפשר סריקה ואחזור וכן בטיפול בבקשות מעין אלה, כך שבשנים הבאות הדבר משך הטיפול בבקשות שכאלו אף יוכל להתקצר.

57. לנוכח כל האמור לעיל מסקנתי היא כי החלטת הממונה שלא להעביר למערערות את כלל החשבוניות והמסמכים הנלווים להן לגבי הוצאות מעונות ראש הממשלה לשנת 2015, בנוסף לפירוט ההוצאות באותה שנה – היתה סבירה בנסיבות, ואין הצדקה



להתערב בה. הטעם לכך נעוץ בעובדה שמלאכת המיון והברירה של החשבוניות, שמסירתן למערערת איננה צפויה לפגוע בפרטיות, מן החשבוניות שמסירתן למערערת עתידה לפגוע בפרטיות, מתוך כלל החשבוניות – היא מלאכה שאכן מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה במשמעות של סעיף 8(1) לחוק ולפיכך הממונה רשאי היה לדחותה. יחד עם זאת, ראיתי לנכון להבהיר כי ישנה חשיבות ציבורית לשקיפות ביחס לפירוט ההוצאות של מעונות ראש הממשלה, אשר ממומנות מכספי ציבור ומהוות מושא לדיון ולביקורת ציבורית, וכי רצוי לגלות מידע זה וכן החומר שעליו הוא נסמך במידת האפשר באופן חלקי, ככל שהקצאת המשאבים הדרושה לכך היא סבירה. בכפוף להערה זו, אם כן, דין הערעור בנוגע לעתירת העמותה – להידחות.

58. נוכח מסקנתי כי ישנו אינטרס ציבורי בפירוט ההוצאות של מעונות ראש הממשלה, אני סבור כי דינו של הערעור ביחס לעתירת ראש הממשלה – להתקבל. עמדת הממונה המקורית היתה כי יש להבחין בין חשבוניות הניקוי היבש לבין חשבוניות אחרות שיש בהן משום פגיעה בפרטיות, ולהורות על מסירתן של הראשונות, בנימוק שחשבוניות הניקוי היבש הן כלליות, ברמת פירוט נמוכה, וכוללות שמות גנריים בלבד של פרטי לבוש עליונים סטנדרטיים. הנה כי כן באיזון שבין האינטרס הציבורי שעמדתי עליו לעיל ביחס לשקיפות ההוצאות של מעונות ראש הממשלה, לבין הפגיעה הפוטנציאלית בפרטיות מהחשבוניות הספציפיות הנ"ל ביחס לניקוי היבש – דומני שהאינטרס הציבורי גובר, וכי יש לקבל את עמדת הממונה המקורית, ולהורות על העברה של חשבוניות אלה, תוך 90 ימים ממועד פסק דין זה.

סיכום

59. אם תישמע איפוא דעתי, אציע לחבריי כי נדחה את ערעור המערערת בהקשר לעתירת העמותה, ונקבל את הערעור על עתירת ראש הממשלה. לצד זאת, לנוכח האמור בפסקאות 55-58 שלעיל ובנוסף לאמור בפסקה 58 שלעיל, אציע גם כי נורה לממונה להעביר למערערת תוך 90 יום ממועד פסק הדין את המידע על אודות הוצאות מעונות ראש הממשלה לשנת 2015, בחלוקה לקטגוריות מפורטות, בדומה לטבלה שהועברה לה ביחס לשנת 2014 (לרבות: הוצאות החזקה, תפעול, מזון, שירותי בישול ואירוח, ניקיון ומשק בית, רכש, ריהוט וכלי בית וכן את הוצאות המעון הפרטי בקיסריה), וכל זאת בהשוואה לשנים קודמות. בנוסחה העניין, אציע עוד כי לא ייעשה כאן צו להוצאות.

## המשנה לנשיאה (בדימ')

### השופט נ' הנדל:

אני מסכים לפסק דינו של חברי, המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר ולנימוקיו, ולעיקרי התוצאה האופרטיבית אליה הגיע. לאמור, אין מקום להתערב בנסיבות העניין בהחלטה שלא לאפשר את העיון כפי שהתבקש נוכח היקף הקצאת המשאבים הנדרשת, וזאת אף בהנחה שהאינטרס הציבורי עשוי לתמוך בגילוי כמה מן החשבוניות שאינו כרוך בפגיעה רבה בפרטיות. בכפוף לכך, היה ותהיה פנייה נוספת בעניין בעתיד, שתהיה ממוקדת יותר ותדרוש הקצאה סבירה של משאבים (סעיף 8(1) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998) – יש לשקול את הפנייה בהתאם לאמור בפסק דין זה.

יחד עם זאת, לשיטתי אין מקום להורות באופן נקודתי על גילוי חשבוניות הניקוי היבש. עסקינן בחשבוניות השייכות, מבחינה קטגורית, לתחום שנופל תחת הגנת הפרטיות, גם אם רמת הפירוט בחשבוניות עצמן נמוכה. כשם שנתון זה מקהה את עוקץ הפגיעה בפרטיות, הוא גם מקהה את עוקץ האינטרס הציבורי לעיין בחשבוניות, להבדיל מפירוט הסכומים שהוצאו ללא עיון בחשבונית. בנסיבות אלה, ועל רקע רוחב המידע שהתבקש והתוצאה הכוללת, איני סבור כי יש מקום לגלות באופן ספציפי דווקא את חשבוניות הניקוי היבש, ולהבחין בינן ובין חשבוניות אחרות שהממונה סבר כי גילויין עלול לפגוע בפרטיות. אף כאן אין לשלול בקשה עתידית בנושא זה, שעונה על דרישות הדין.

שופט

השופט ג' קרא:

אני מצטרף לאמור בחוות דעתו של חברי, המשנה לנשיאה ח' מלצר, ואוסף מספר דברים.

1. הנמקתו העיקרית של בית משפט קמא באשר לאי-מסירתן של 220 החשבונות לשנת 2014 הנוגעות לשירותי כביסה / ניקוי יבש, נעוצה בהצגת עמדות סותרות על ידי הממונה באותו נושא, כך:

"נעשתה על-ידי הממונה הבחנה נוספת, בלתי מוסברת ובלתי סבירה, בהחלטות השונות שניתנו בשנים 2014 ו-2015, בעניין חשבונות הניקוי היבש; כאשר השנה הראשונה – הותר פרסומן, ולגבי השנה השנייה – נקבע כי חל לגביהן סייג הגנת הפרטיות. כאמור, בעניין החלטתה לחשוף את חשבונות הניקוי היבש לשנת 2014 ציינה המדינה, כי 'החשבונות הן כלליות ביותר, ערוכות ברמת פירוט נמוכה, וכוללות שמות גנריים בלבד של פרטי לבוש עליונים וסטנדרטיים'; כי הן לא מסגירות דבר לגבי פרטיות העותר ובני משפחתו; וכי לכל היותר, הפגיעה הצפויה בפרטיות, ככל שישנה, אינה משמעותית, ואינה גוברת על האינטרס הציבורי שבחשיפתן. אין לקבל טיעון זה, מה-גם שהוא עומד בסתירה לעמדת המדינה בעניין חשבונות הניקוי היבש לשנת 2015" (פסקה 34 לפסק הדין קמא; ההדגשות שלי – ג.ק.).

כפי שיפורט בהמשך, הנמקתו של בית משפט קמא אינה יכולה לעמוד.

2. מעיון בתשובת הממונה על חופש המידע מיום 7.6.2016, שנשלחה לעו"ד שימרון, ב"כ המשיב 3, עולה כי עמדתו של משיב 3 כי ישנה פגיעה בפרטיותו, התקבלה ביחס לחלק גדול מהחשבונות לשנת 2014, למעט החשבונות בגין שירותי הכביסה, שלגביהן: "הפגיעה הצפויה בפרטיות אינה משמעותית ואינה גוברת על האינטרס הציבורי שבחשיפתן".

3. מעמדתה של הממונה באשר למסירת הוצאות מעונות ראש הממשלה לשנת 2015, כמופיע במכתבה מיום 17.11.2016 לב"כ המערערת, עולה כי הנימוק העיקרי לדחיית הבקשה הוא הקצאת משאבים בלתי סבירה לפי סעיף 8(1) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק). כעולה מלשון תגובת הממונה שתובא בהמשך, ההתייחסות לעניין החשבונות הפוגעות בפרטיות המשיב 3, הינה התייחסות כללית, כשמרכז הכובד בתשובת הממונה מצוי בנימוק הקצאת משאבים בלתי סבירה:

"המידע המבוקש כולל גם חשבונות שחשיפתן תהווה פגיעה בפרטיות ראש הממשלה ובני ביתו, כאמור בסעיף 9(א)(3) לחוק, ופגיעה זו גוברת על האינטרס הציבורי שבחשיפתן. מסירת המידע בהשמטות ובשינויים הנוגעים לסעיף 9(א)(1) ו-9(א)(3) לחוק, מחייבת בדיקה דקדקנית של מאות החשבונות אחת אחת בהיבטי ביטחון ובהיבטי פרטיות. בדיקה זו אורכת זמן רב, וזאת בשל מגוון הנושאים העולים בחשבונות והצורך לחסות ולהשחיר חלקים רבים ובאופן מדויק מטעמי ביטחון ופרטיות, תוך בחינה של הגורמים הביטחוניים והמשפטיים בהתאמה. הבדיקה כאמור לרבות צילום החשבונות פעם נוספת, הייתה כרוכה בשנה הקודמת (2014, ג'ק') בהשקעה של למעלה מ-200 שעות נוספות של גורמים שונים במשרד ובהם גורמים בכירים מלשכת רה"מ, לשכת המנכ"ל, אגף הביטחון והלשכה המשפטית, וזאת מעבר לשעות שהשקיעה חשבות המשרד בריכוז וצילום החומר כמפורט לעיל. היקף השעות האמור, המתוסף לשעות שהושקעו בריכוז וצילום החשבונות לכתחילה, משמעו הקצאת משאבים בלתי סבירה והכבדה משמעותית של פעילות הרשות. לפיכך גם בהתאמה לסעיף 11 לחוק אין מקום למסירת החשבונות בכפוף לעריכת שינויים והשמטות. יודגש, כי שעות העבודה המפורטות לעיל, המסתכמות בלמעלה מ-400 שעות בסך הכל הושקעו בטיפול בבקשה עצמה. יצוין, כי מספר השעות הנקוב לעיל לא כולל את שעות העבודה של הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד וכן שעות העבודה שהושקעו בהיבטים שונים של ההליך המשפטי ושעות העבודה שהושקעו בהליך הפנייה לראש הממשלה ומשפחתו כצד ג' בהתאם לסעיף 13 לחוק, לאחר מתן פסק הדין. יובהר כי משמעות נתון זה היא, כי בטיפול בבקשה אשר אינה חלק מסדר יומם הרגיל של היחידות המפורטות לעיל הושקעו למעלה מ-45 ימי עבודה – ימי עבודה אשר נגרעו מהטיפול במשימות השוטפות שעליהן גורמים אלו אחראים במסגרת תפקידם.

[...]

...לאחר ששקלתי את הדברים ובאיוון בין האינטרס הציבורי שבגילוי המידע אל מול היעילות האדמיניסטרטיבית של המשרד בהתאם לנורמות שנקבעו בפסיקה, אני סבורה כי העברת הטבלה המסכמת אשר משקפת את ההוצאות בחלוקה עניינית נותנת מענה לאינטרס הציבורי באופן מספק ואין מקום להיענות לבקשה למסירת החשבונות שמשמעותה, כמפורט לעיל, היא הסטת משאבים משמעותית של גורמים שונים במשרד לרבות גורמים בכירים – הסטה אשר תגרום לשיבוש קשה בפעולת המשרד השוטפת הן בשלב המקדמי של איסוף החשבונות והן בבדיקתן ועריכת ההשמטות הנדרשות טרם מסירה".

מתוך עמדת הממונה שצוטטה לעיל, והמתייחסת למסירת חשבונות 2015, עולה כי אין כל התייחסות קונקרטית לעצם ההבחנה בין חשבונות כאלה ואחרות, וממילא אין

בעמדה שהוצגה משום נקיטת עמדה פוזיטיבית באשר לחשבונות הניקוי היבש. היוצא מכאן הוא, שאין שום עמדה סותרת, כלשונו של בית משפט קמא.

4. מאחר שלא נסתרה עמדת הממונה שגובתה על ידי עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי חשבונות הניקוי היבש כוללות תיאור כללי וגנרי בלבד של פריטי הלבוש, לא היה מקום לדחות את עמדתה המקורית של הממונה בהתייחס לחשבונות הניקוי היבש משנת 2014 (ראו פסקה 56 לחוות דעתו של המשנה לנשיאה).

5. בטרם חתימה, אבקש להצטרף להערותו של חברי, המשנה לנשיאה, בפסקה 54 לחוות דעתו באשר למערך התמריצים השלילי שעלול להיווצר בעקבות דחיית בקשות לחופש מידע בנימוק של הקצאת משאבים בלתי סבירה מצד רשויות המינהל. בית משפט זה כבר עמד על כך בעבר:

“על שיקול תמונת הקצאת המשאבים הנתונה להישקל מתוך תמונת מבט רחבה. כך למשל, היקף המשאבים הדרושים לצורך עיבוד המידע במקרה קונקרטי, כשעל פניו מדובר בהיקף בלתי סביר, עשוי לעמוד ברף הסבירות בהתחשב בשיקולים ארוכי טווח או בהתחשב בשיקולים קבוצתיים.

[...]

ועוד: הדעת נותנת כי מהפיכת המיחשוב תביא את הרשויות לאחסן מידע גם בצורה של יפיה ונגישה, באופן שיטתי, העשוי אף להקטין את הצורך בהקצאת משאבים בעתיד. אכן, ראוי כי הרשות המינהלית תעשה כן תוך שימוש בטכנולוגיות מיחשוב לאיחסון מידע כך שניתן יהיה לאתרו בקלות ולהעמידו לעיון הציבור (סגל, 167; השוו: ברק, 105). טכנולוגיה שכזו משרתת גם את הרשות עצמה לצרכיה, שכן היא משמרת “זיכרון מינהלי” שיש בו כדי לסייע בתהליך קבלת ההחלטות (ראו גם: דפנה ברק-ארז “המשפט המינהלי בעידן המדינה האלקטרונית” המשפט יב 121 (2008)). לכן, כאשר הטעם היחיד לאי-גילוי המידע נעוץ במגבלת הקצאת משאבים, על הרשות לשקול את הצורך בגילוי המידע בדרך החסכונית והאפקטיבית ביותר האפשרית במצב הנתון. זאת, מכוח עקרון המידתיות ובהתחשב ב”רוח המנשבת מן החוק” לפיה “יש לבחון בכובד-ראש בקשה לקבלת מידע מרשות ציבורית, ויש לעשות ככל הניתן על-מנת לאפשר את קבלת מירב המידע” (ענין חברת החדשות, 86ג) (עע”מ 2398/08 מדינת ישראל – משרד המשפטים נ’ אליצור סגל, פ”ד סד (3) 666, 697-698 (2011); ההדגשות שלי – ג.ק.).

הדעת אינה נוחה מכך שרשות מינהלית אינה פועלת באופן יעיל, כמו סריקה וקיטלוג ממוחשבים של חשבונות ההוצאות, שכן הדבר דרוש גם לצורך פיקוח עצמי של

עמידה בנהלים. כמו כן, עקרון המידתיות מחייב כאמור כי בעת התייחסותה של הרשות המינהלית להקצאת המשאבים הנדרשת לשם מסירת המידע, תשיב תשובה שהיא "על הספקטרום", ולא רק "הכל או כלום". לפיכך, אני מצטרף להערות חבריי, כי פתוחה בפני המערערת להגיש בקשה עתידית ומוטב כי בבקשתה תפרט המערערת את פריטי המידע בהם היא מעוניינת באופן מובחן ולפי סדר עדיפויות, כך שבמידת הצורך, ניתן יהיה לתת גם מענה חלקי.

ש ו פ ט

הוחלט פה אחד לדחות את הערעור ביחס ל-עת"מ 1591-01-17, כאמור בחוות דעתו של המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר, ובדעת רוב של המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר ושל השופט ג' קרא לקבל את הערעור ביחס ל-עת"מ 62131-09-16, כנגד דעתו החולקת של השופט נ' הנדל.

ניתן היום, ב' באב התשפ"א (11.07.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה (בדימ')