

ערעור עתירה מינהלית 398/07

- א 1. התנועה לחופש המידע
2. רביב דרוקר
נגד
מדינת ישראל – רשות המסים

ב בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

[23.9.2008, 3.12.2007]

לפני השופטים מ' נאור, ע' ארבל, א' רובינשטיין

ג המשיבה, באמצעות ועדות כופר הפועלות בה, עורכת, במקרים מסוימים, הסדרי כופר עם נישומים: הם משלמים כופר כסף בתמורה לכך שלא יינקטו נגדם הליכים פליליים בגין עבירות מס שביצעו או שנחשדו בביצוען. המשיבה החלה לפרסם פרטים שונים של התיקים שבהם נערכו הסדרי כופר. בפרסום לא נכללו שמות הנישומים ופרטים מזהים על אודותם. העותרים ביקשו לחייב את המשיבה לפרסם גם נתון זה מכוח הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע או החוק), כדי לאפשר ביקורת ציבורית על פעולותיהן של רשויות המס. בית המשפט קמא דחה את עתירתם וקבע כי גילוי שמותיהם של הפונים אל רשויות המס בבקשה לתשלום כופר הוא פגיעה בפרטיותם של הפונים. עוד נפסק כי גם אם ניתן לטעון כי חוק הגנת הפרטיות אינו בא לסייע למי שאפשר שעבר עבירות מס, הרי שלא ניתן להיעתר למבוקש בעתירה לאור הוראות החיסיון שבפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. מכאן הערעור.

ה בית המשפט העליון (מפי השופטת ע' ארבל) פסק:

- א. (1) דברי חקיקה שונים מקנים לרשות המינהלית סמכות שבשיקול דעת להימנע מלנקוט הליך פלילי נגד אדם שעבר עבירות פליליות מסוימות או שנחשד בביצוען, בתמורה לקבלתו מידי של אותו אדם כופר כסף. מדובר בהליך שהוא חריג לדרך הרגילה שבה מטופלות עבירות פליליות (304-ג-ד).
- (2) למרות אופיו העונשי של הליך הכופר, תשלום הכופר אינו מהווה הרשעה פלילית, ומשכך, בהתאם להוראות חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק המרשם הפלילי), הוא גם אינו נרשם במרשם הפלילי (1305-ז).

ז

- א
- (3) עם זאת, למרות ששמו של ההליך מדגיש את היבטי הכפרה והמחילה הגלומים בו, ואף שאופיו ההסכמי עשוי לטעת את הרושם כי עניינו במעין "הסכם חוזי" בין הרשות המינהלית לבין מבצע העבירה, סמכותה של הרשות המינהלית לשקול הטלת כופר על עבריינים היא למעשה סמכות להטלת סנקציה עונשית, אשר בהפעלתה ממלאת הרשות פונקציה מעין שיפוטית (2305 – א306).
- ב
- (4) בתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – חיקוקי מסים), התשמ"ז-1987, קבע שר האוצר כי חלק גדול מעבירות המס יהפוך לעבירות מינהליות, ומכאן כי כיום ניתן להטיל בגינן קנס מינהלי בלבד ולא ניתן לערוך לגביהן הסדר כופר. בפועל, הביא הדבר לכך שבגדר הסדרי הכופר נותרו עבירות המס החמורות וה"מהותיות" יותר (א308-ב).
- ב.
- (1) זכותו של האזרח לקבל מידע מרשויות הציבור הוכרה עוד בטרם עוגנה הזכות באופן מפורש בחוק חופש המידע, ובכך נהפכה היא מזכות הלכתית למידע לזכות סטטוטורית כללית וכוללת (1313-ז).
- ג
- (2) חוק חופש המידע לא יצר יש מאין אלא אך הוסיף נדבך נוסף על הקיים, תוך שעיקר חידושו בהכרה הגלומה בו בזכותו של הפרט לקבל מהרשות הציבורית מידע בעל אופי ציבורי, להבדיל ממידע בעל אופי אישי. מטרתו של החוק הייתה להגדיר את מערך האיוונים הראוי בין האינטרסים השונים הכרוכים בגילוי של מידע המצוי בידיהן של רשויות ציבוריות, ובכך להוביל את מהפכת השקיפות (1313 – א314 ב).
- ד
- (3) חקיקתו של חוק חופש המידע יש בה כדי להשפיע על פרשנותם של חוקים שקדמו לו ועל האופן שבו מבינים את תכליתם. ידוע הוא כי תכליתו של חוק אינה "קפואה בזמן", היא אינה מושג סטטי אלא מושג גמיש ודינמי, וכפי שההבנה את לשון החוק ואת ההיסטוריה החקיקתית שלו משתנה בחלוף הזמן, כך משתנות גם התפישות באשר לתכליותיו (א315-ב).
- ה
- ג.
- (1) סעיף 1 לחוק חופש המידע מציב את גבולותיה העקרוניים של הזכות העקרונית לחופש מידע. סעיף 9 לחוק מסייג את הזכות האמורה, במנותו סוגי מידע שונים שגילויים אסור וסוגי מידע נוספים שאין הרשות חייבת במסירתם (א316-ב).
- ו
- (2) על אף הסייגים השונים למסירת מידע, הקבועים בסעיף 9 לחוק, מכיר חוק חופש המידע בסמכותו של בית המשפט להורות על מסירת מידע מבוקש, למרות שמדובר במידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו (1316-ה1).
- ז
- (3) באשר למידע שקיים איסור בדין לגלותו, אף לבית המשפט, כחלק מסמכותו לפי סעיף 17, אין סמכות להורות על גילוי. לעומת זאת, ככל שמסירת המידע אינה אסורה על פי דין, הרי שגם אם מתקיים אחד מן הסייגים הקבועים בסעיף 9, דוגמת זה שעניינו פגיעה בפרטיות או זה שעניינו
- ח

- בשיבוש תפקודה של הרשות, מוקנה לבית המשפט שיקול דעת להורות על מסירת המידע, מקום שבו איזון בין השיקולים השונים הצריכים לעניין מוביל לדעתו למסקנה כי הטעמים לגילוי המידע גוברים על הטעמים לאי מסירתו, קרי: כי ידו של חופש המידע צריך שתהא בנסיבות העניין על העליונה (ג317-ד).
- ד. (1) חוקי המס השונים מטילים על בעלי תפקידים רשמיים הפועלים מכוחם חובת סודיות בהתייחס למידע המגיע לידיהם מתוקף תפקידם, בהיתן כי במהלך תפקידם נחשפים אלה למידע רב המצוי בידי רשויות המס על אודות אזרחי המדינה – מידע אשר יש צורך במניעת מסירתו לגורמים חיצוניים ובמניעת שימוש בו שלא לצורך שלשמו נמסר (ג318-ה).
- (2) מידע בדבר זהותם של נישומים שעומם ערכה הרשות הסדרי כופר, כשלעצמו, אינו בגדר מידע ה"מתייחס להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו", כלשון סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה. כך הוא אף באשר למידע מפורש לגבי הכנסותיהם של אותם נישומים, ככל שאין בו כדי להצביע במישרין על זהותם (ג319-ה).
- (3) מידע בדבר סכום הכנסה שהועלמה, גם אם לא ניתן לראות בו מידע המתייחס באופן ישיר "להכנסתו של אדם", הרי שפרשנות שלפיה הוא מתייחס "לפרט שבהכנסתו", ומשכך חוסה תחת חיסיון, היא פרשנות מילולית אפשרית (ז1319-ז).
- ט (4) אין בלשון החוק שלילה מפורשת של האפשרות שמידע בנוגע להסדרי כופר אינו נכלל בגדריהם של החסיונות האמורים (ג320).
- (5) בחוק מס, כמו בכל חוק אחר, אין להסתפק בלשון בלבד. יש לפרש את החוק לפי התכלית החקיקתית, ואותה יש להסיק בדרכים המקובלות והידועות. בפרט, הדברים אמורים כאשר אין בלשון תשובה מפורשת וחד משמעית לשאלה הפרשנית המתעוררת (ז1320).
- ח (6) בנסיבות דנן, הוראות החיסיון הן חלק מהמערך של חקיקת המס בישראל, ומשכך יש לפרשן על יסוד התכליות הכלליות של דיני המס והתכליות הספציפיות שעומדות ביסודן כחלק מדיני המס (א321).
- ה. (1) החסיונות בדיני המס הם בעלי חשיבות אישית ומערכתית כאחת: אישית, על שום שהם מונעים שימוש לרעה במידע המצוי בידי רשויות המסים על אודות הכנסותיהם של הנישומים ובכך מגינים על פרטיותם של אזרחי המדינה. ומערכתית, על שום שבזכות ההגנה המסופקת באמצעותם לפרטיותם של נישומים, מתומרצים אלה לדווח דיווח אמיתי ומלא לרשויות המס, ובד בבד, מספקים החסיונות הגנה למקורות המידע של הרשויות (א322-ב).
- ט (2) תכליות אלה, עם כל החשיבות הגלומה בהן לפרט ולציבור כאחד, אינן מחייבות בהכרח פרשנות מרחיבה של הוראות החיסיון. יש לשאוף להגנה

ראויה על האינטרסים האמורים בהן. בידוע הוא כי הגנה ראויה עלולת להיות מסוכלת לא רק בדרך של פרשנות מצמצמת מדי, אלא אף באמצעות פרשנות מרחיבה מדי (ג322-ד).

(3) נקודת המוצא הכללית והעקרונית היא שחסינות, בכל תחום שהוא, אינם הכלל אלא החריג לכלל. אין להתיר חיסיון מעבר לנדרש ולמתחייב מן התכליות העומדות ביסודו (ה322-1).

(4) החסינות הקבועים בדיני מס אינם משנים את העובדה כי הנחת המוצא היא כי על מידע המצוי בידי רשויות המס, בהיותן רשויות מינהליות, חל כלל הגילוי (ב323).

1. (1) הזכות לפרטיות מעוגנת הן כזכות חוקית בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, הן כזכות חוקתית-על-חוקית בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. מדובר באחת מהחשובות שבזכויות האדם (ג324-ד).

(2) שמירת פרטיותו של הנישום, ובכלל זאת מניעת החשש שמא פרטים הנמסרים על ידיו לרשויות המס יגיעו לגורם אחר או שיעשה בהם שימוש למטרות זרות מאלה שלשמן נמסר, הוכרה בחוקי המס השונים כאינטרס הראוי להגנה רחבה (ג325-ד).

(3) להוראות אלה מצטרפות הוראות נוספות בחוק חופש המידע ובחוק הגנת הפרטיות, הפורשות גם הן הגנה רחבה על הזכות לפרטיות, מקום שבו קיימת התנגשות בינה לבין הזכות למידע (ד325-ה).

(4) חוק הגנת הפרטיות אינו קובע הגדרה למונח "עניניו הפרטיים של אדם". בנסיבות דנן, פרסום זהותם של הנישומים שעימם נערכו הסדרי כופר לצד מידע המתייחס להכנסותיהם, יהיה מסירה של מידע המתייחס למצבו הכלכלי של אדם ולעניניו הפרטיים. פרטים החושפים מידע אודות הכנסותיו של אדם ומצבו הכלכלי פורשו לא פעם כנמנים עם "עניניו הפרטיים" של אדם. שילוב פרטי המידע המבוקש בנסיבות דנן עולה בגדר מידע החוסה תחת הגנת הפרטיות (ב326, ד326 – א327, ג327-ד).

(5) ההגנה על השם הטוב אינה נמנית עם תכליותיו של חוק הגנת הפרטיות, וודאי שאין היא מתכליותו העיקריות. לפיכך, לא כל פגיעה בזכות לשם טוב מביאה בהכרח גם לפגיעה בזכות לפרטיות החוסה תחת ההגנות הקבועות בחוק הגנת הפרטיות (ה327-1).

(6) פרסום זהותם של נישומים שעימם ערכה רשות המסים הסדרי כופר, לצד פרטי העבירות שיוחסו להם – ובפרט היקף ההכנסות שהועלמו על ידיהם – עלול להוביל לפגיעה בפרטיותם של הנישומים. התשובה לשאלה, אם יש להתיר את הפגיעה האמורה, תיגזר מן האיזון הכולל בינה לבין הזכויות והאינטרסים המתחרים (ג328-ב).

- ז. (1) לפחות בעבור חלק מן הנישומים, האנונימיות המתאפשרת באמצעות הסדרי הכופר היא שיקול של ממש בהחלטה לפנות אל רשות המסים בבקשה להמרת ההליך הפלילי בהליך זה. פגיעה באנונימיות זו – כפי שיתחייב כתוצאה ממסירת המידע המבוקש – עלולה לטמון בחובה פגיעה בתמריץ של הציבור לעשות שימוש במנגנון זה, ומשכך – גם פגיעה באינטרס הציבורי המבקש לעודד את קיומו (1328-ז, 330-א-ב).
- ב. (2) ניתן לסווג שיקול זה כשיקול הנכנס בגדריו של הסייג למסירת מידע המופיע בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע – אם יפורש באופן רחב – אשר לפיו רשאית רשות ציבורית שלא למסור מידע אשר גילוי עולול לשבש את תפקודה התקין או את יכולתה לבצע את תפקידיה. הפגיעה הפוטנציאלית באינטרסים הציבוריים והמוסדיים עשויה להיות טעם שבגיננו ראוי יהיה שלא להורות על מסירת המידע המבוקש (330-ב-ג).
- ג. (3) בנסיבות דנן, אין לקבל את טענת המשיבה כי במסירת המידע, ולנוכח המגבלות הקבועות בחוק חופש המידע בהתייחס למידע המבוקש הנוגע לצדדים שלישיים, יהיה עליה לפנות לכל אחד מן הנפגעים הפוטנציאליים מן הפרסום לצורך קבלת הסכמתם לחשיפת המידע. ככל שייקבע כי יש להורות על מסירת המידע המבוקש, הרי שלא רק שקביעה זו תחול מעתה ואילך, על מנת שלא לפגוע בהסתמכותם של נישומים שכבר הגישו בקשות לתשלום כופר, אלא גם שנישומים שיהיו מעוניינים בתשלום כופר יידעו מראש כי בהסדר כאמור, צפוי שמם, יחד עם יתר פרטי העבירה שיוחסה להם, להתפרסם ברבים (330-ד-ה, ו-ז).
- ח. (1) פועל יוצא מטיב הסמכות המופעלת בגדר הסדר הכופר, מחריגותו של הגורם המחזיק בסמכות זו, מאופי ההחלטות המתקבלות בהליך – וכן מהעובדה שמדובר בהליך שאינו חשוף באופן שוטף לביקורת שיפוטית – הוא החשיבות היתרה בהיותו של הליך זה שקוף באופן מירבי לעיני הציבור. פרסום שמות הנישומים שעימם נערכים הסדרי הכופר ייצור רמה גבוהה יותר של שקיפות (333-ה, ז).
- ט. (2) שקיפות מוגברת של פעולת הרשות יהיה בה גם כדי לחזק את אמינותה בעיני הציבור ואת אמונו בפעולתה, בבחינת אסמכתה לכך שהרשות פועלת בהתאם לאמות המידה שפורסמו על ידיה לציבור, תוך כדי שקילת השיקולים הרלוונטיים בלבד, בלי לנקוט איפה ואיפה, ותוך כדי הקפדה על עקרון השוויון. אינטרסים אלה הם אינטרסים של הציבור ושל הרשות כאחד (334-א-ב).
- י. (3) חשיבותה של שקיפות מלאה של ההחלטות המתקבלות בהסדרי הכופר נובעת אף משיקולים הנוגעים לעקרונות ולתפישות שביסוד דיני המס ולאינטרס הציבורי בגביית מס אמת (1334).

- (4) אף בהנחה הבסיסית שלפיה הליך המיסוי מיוסד על שיתוף פעולה בין הפרט לרשות, הסמכויות מרחיקות הלכת של הרשות בהליך המיסוי – בפרט לנוכח פערי הכוחות המוכנים הקיימים בינה לבין האזרחים – מחייבות אותה בחובת אמון מוגברת כלפי אלה האחרונים. בין היתר, מתבטאת היא בכפיפותה המוגברת של רשות המסים לעקרונות חופש המידע. מבחינה מעשית, מתחייב מכך כי על פעולות הרשות להתנהל בשקיפות רחבה ומוגברת (335-בג).
- ט. (1) בנסיבות דנן, במוקד הערכים המתמודדים ניצבות הזכות לפרטיות וזכות הציבור לדעת, ולצד כל אחת מהן אינטרסים ציבוריים נוספים, אשר בחלקם תומכים במסירת המידע המבוקש ובחלקם תומכים באי מסירתו. ככל הזכויות והאינטרסים, אף אלה אינם מוחלטים כי אם יחסיים, ובנסיבות שונות נדרשים הם לסגת מפני זכויות ואינטרסים מתחרים (336-ה-1).
- ג (2) במקרה של התנגשות בין זכויות אדם שונות – התנגשות שאותה מקובל לכנות התנגשות "פנימית" – האיזון הנדרש הוא איזון "פנימי" או "אופקי". באיזון זה יש לקבוע מהי מידת הוויתור ההדדי הנדרשת מכל אחת מן הזכויות על מנת לאפשר את קיומן המשותף (338-א).
- ד (3) כאשר ההתנגשות היא בין זכות אדם לאינטרסים ציבוריים אחרים, היינו: התנגשות "חיצונית", האיזון הנדרש הוא איזון "חיצוני" או "אנכי". נקודת המוצא היא כי הזכות לקבלת מידע תיסוג מפני האינטרס הציבורי רק כאשר קיימת ודאות קרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי, או, למצער, כאשר קיימת הסתברות גבוהה לכך (338-ג-ד).
- ה (4) יישום נוסחאות האיזון האמורות מוביל למסקנה כי הן בהתנגשות "הפנימית" של הזכות לחופש מידע עם הזכות לפרטיות הן בהתנגשות "החיצונית" של הזכות לחופש מידע עם האינטרס שעניינו תפקודה התקין של הרשות, יד זכותו של הציבור לקבלת מידע ציבורי צריך שתהא הפעם הזו על העליונה. הטעמים לכך יסודם בשני גורמים השלובים זה בזה: הצורך המתעורר ליתן הגנה "חזקה" לזכות לחופש מידע, מחד גיסא, והיות זכותם של הנישומים לפרטיות בעמדה "חלשה", מאידך גיסא (338-ה-1).
- ו. (1) ככל רשות מינהלית, נהנית גם רשות המסים מחזקת תקינות של פעולותיה, ובפרט הדברים אמורים בהתחשב בהלכה שלפיה בחוקים פסקליים בדרך כלל מגמת המחוקק היא לתת לרשות המבצעת סמכויות רחבות בענייני המתקת עונשים וויתור על הליכים (340-ג-ד).
- ז (2) עם זאת, מאפיינים חריגים אלה של ההליך מקימים חשש מוגבר שמא הכוח הניכר והחריג שהופקד בידי הרשות בנושא זה לא יופעל כנדרש וכמתחייב, ושלא בהפעלת הסמכות לא תישמרנה באופן קפדני ודווקני אמות המידה

הידועות המחייבות מינהל תקין, ובכללן עקרונות של הוגנות ושוויון (340-ד-ה).

- יא. (1) בעבירות על דיני המס גלומה חומרה יתרה. עבירות אלה מחייבות ענישה וקלון הולמים אשר יהיה בהם כדי להרתיע את הציבור מפני ביצוען. מדובר בעבירות המשקפות דופי מוסרי, בעבירות הטומנות בחובן פגיעה קשה בקופה הציבורית ולפיכך – בכלכלה הישראלית ובצרכיה של החברה כולה. אלה עבירות העומדות בסתירה לעקרונות יסוד חברתיים של שוויון ונשיאה משותפת בנטל (341-ב, 341-ד – 342-ב).
- יב. (2) על רקע החומרה הגלומה בעבירות אלה למרות תדמיתן הנורמטיבית, מחד גיסא, ועל רקע מאפייניו החריגים של הליך הכופר והחששות הנגזרים מהם מפני הפעלה בלתי הולמת של הסמכות שהוקנתה לגביהם לרשות, מאידך גיסא, קם ועולה הצורך בבקרה ציבורית רחבה ומקיפה על פעולת הרשות בנושא זה. תנאי לבקרה זו הוא שקיפות מירבית של פעולותיה (342-ה-ו).
- יג. (1) בנסיבות דנן, אין לומר כי מדובר במידע בעל אופי פרטי או במידע שניתן לטעון כי הוא מבוקש מטעמים אישיים או מטעמי סקרנות גרידא. מדובר במידע ציבורי, שהוא מעניינו של הציבור ואשר מסירתו עשויה להצמיח תועלת ציבורית ממשית. היא תשרת את התכלית העיקרית העומדת ביסוד חוק חופש המידע, ובד בבד תסייע להבטיח כי נשמרות אמות המידה שבהן הרשות מחויבת, ותתרום לחיזוק אמונו של הציבור בה (342-א – 343-א).
- (2) בנסיבות דנן, מסירת המידע המבוקש אכן טומנת בחובה פגיעה מסוימת בזכותם לפרטיות של הנישומים שנהנו מהסדרי כופר ומעוררת חשש לשיבוש תפקודה התקין של הרשות כתוצאה ממסירת המידע. עם זאת, על שני אלה לסגת מפני זכותו של הציבור למידע (343-א – 344-א).
- (3) בנסיבות דנן, אשר לזכות הנישומים לפרטיות: נקודת המוצא העומדת ביסוד הסדרי הכופר היא כי מדובר באלה שיש יסוד להניח כי עברו עבירות על חוקי המס. ספק אם נישומים אלה זכאים ליהנות מאותה הגנה רחבה של פרטיות שממנה נהנים יתר אזרחי המדינה הפועלים על פי חוק (344-ב, ד).
- (4) האפשרות להמיר הליך פלילי בכופר אינה בגדר זכות העומדת למי שעבר עבירות מס. זוהי פריווילגיה, זוהי הטבה, אשר הרשות – מטעמיה שלה ובשל התועלות שהדבר עשוי להצמיח לאינטרס הציבורי – רשאית להעניק לו. אם תבחר היא שלא לעשות כן, יהיה על אותו נישום לעמוד להליך פלילי רגיל המחויב בעיקרון של פומביות הדיון. בנסיבות אלה, אין הצדקה להעניק לנישום את ההטבה הנוספת הכרוכה באי חשיפת שמו ברבים (345-א-ב).
- (5) באשר למי שיש יסוד סביר להניח כי עבר עבירת מס, אין מתקיימת גם התכלית האחרות העומדות ביסוד הוראות החיסיון בדיני המס, קרי:

האינטרסים שעניינם עידודם של אזרחי המדינה לדיווחו של מס אמת והגנתם של מקורות המידע של הרשות. דווקא פרסום שמותיהם של הנהנים מהסדרי כופר עשוי להיות תמריץ לדיווח מס אמת (345ה, 1).

(6) בנסיבות דנן, אף בחשש מפני פגיעה בתפקודה התקיין של פעולת הרשות אין כדי להצדיק את אי מסירתו של המידע המבוקש. שמירה על אנונימיות היא אחד היתרונות הטמונים בהסדרי כופר מצידם של נישומים, וקרוב לוודאי שאף אחד מן החשובים ביניהם. עם זאת, זהו אינו היתרון היחיד. הסדרי הכופר טומנים בחובם יתרונות שונים ומגוונים לנישום. ספק אם תוצאת פרסומו של המידע המבוקש אמנם צפויה להיות בצמצום כה דרסטי במספר הסדרי הכופר, וכפועל יוצא מכך – בפגיעה כה מכרעת ביתר האינטרסים הציבוריים הנוגעים לעניין (346ב-ד).

יג. (1) אין להסיק מהוראות סעיפים 228 א ו-231(ב) לפקודת מס הכנסה על דבר קיומו של הסדר שלילי בכל הנוגע לפרסום המידע המבוקש. כל שניתן ללמוד מהוראות אלה הוא כי בעניינים ספציפיים אלה צפה המחוקק צרכים ספציפיים וביקש להסדירם, ואין ללמוד מכך בהכרח על עמדתו כלפי בעיות אחרות שאין החוק נותן להן היום מענה מפורש (348א-ב).

(2) בנסיבות דנן, פרשנות תכליתית של הוראות החוק האמורות מובילה למסקנה כי אין הצדקה להכליל בגדרו של החיסיון את המידע המבוקש (348ה).

(3) בעובדה כי בסמכות המנהל לפרסם מיוזמתו את המידע שאליה מתייחס סעיף 228 לפקודה ובעובדה כי החיסיון הקבוע בסעיף 231(א) לפקודה אינו חל על המידע שנדון בסעיף 231(ב), אין אפוא כדי לגרוע מזכותם של המערערים, וכאמור – של הציבור כולו, לקבל את המידע המבוקש על ידיהם, מקום שבו איזון בין זכותם זו לזכויות ולאנטרסים אחרים המתמודדים מולה, מביא למסקנה כי זו הראשונה צריך שתגבר (348ה-1).

יד. (1) המרשם הפלילי ובו שמותיהם של אלה שהורשעו בעבירות פליליות הוא, ככלל, חסוי ואין לגלותו, למעט לגופים המנויים בחוק ובהתאם לחריגים שמוזכרים בו. אולם, אין לשכוח כי עוד בטרם הורשעו אותם נידונים, ככלל, התנהלו ההליכים הפליליים נגדם באופן פומבי ואף ההחלטות השיפוטיות שנתקבלו בעניינם ניתנו באופן פומבי ופורסמו בציבור. מכאן כי פרסום שמות הנישומים שעמם נערכו הסדרי כופר לא יביא להחמרה בדינם של אלה בהשוואה לדינם של המורשעים (349א-ב).

(2) גם בהיתן פרסום זה, דינם של אותם נישומים עדיין יהיה "קל יותר" מדינם של המורשעים. זאת, שכן בשונה מן המורשעים, בעניינם של אלה שערכו הסדר כופר עם הרשות תפורסם רק ההחלטה הסופית שנתקבלה בעניינם, להבדיל מעצם ניהול ההליך נגדם עובר למתן ההחלטה (349ב-ג).

טו. (אליבא דשופט א' רובינשטיין):

- (1) מדובר באלה שעברו עבירות, ועל פי רוב עבירות בזויות, כמותן כגניבה מכיס הציבור, פשוטה כמשמעה. על כן אין סיבה שלא יהיה שמם נחלת הרבים המעוניינים לידע זאת (ג350).
- א (2) משקיפות מסגרתית ופונקציונלית עוברים ל"בשר החי", לפרסום שמו של עובר העבירה. הקו המפריד בין המקרים הללו לבין אותם המקרים שבהם נהנה אדם מהגנות כאלה ואחרות שבדין באשר לפרסום, הוא קו העבריינות (ג350).
- ב (3) אין – ככלל – מקום לחיסיון לעבריינין, וכזה במהות הוא משלם הכופר גם אם לא הודה בהליך פלילי אלא בהליך מינהלי, כשם שהליכים שיפוטיים נעשים באופן פתוח (ז-ג350).
- (4) ההגנות מחייבת כי בעת ההגעה להסדר הכופר יהא עבריינין המס מודע מראש לכך ששמו יתפרסם. על כן, תוקף ההכרעה ראוי שיהא מכאן ואילך (ד-ג351).

ג

חוקי יסוד שאוזכרו:

– חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיף 7(א).

ד

חקיקה ראשית שאוזכרה:

- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, סעיפים 1, 9, 9(א), 9(א)(3), 9(א)(4), 9(ב), 9(ב)(1), 13, 17, 17(ג), 17(ד), 20.
- פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], סעיפים 220, 221, 228, 228א, 231, 231(א), 231(ב), 232, 233, 234, 235, 235–231.
- א חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, סעיפים 2(9), 7, 23(א).
- חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981.
- חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, סעיפים 101, 105(א).
- ב חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, סעיפים 121, 121(א), 142, 142(א).
- חוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952, סעיף 25.
- פקודת המכס [נוסח חדש], סעיף 231.
- חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, סעיף 60.

ז

- חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, סעיפים 231, 231(ב)(2)(ד).
- חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, סעיף 25.
- פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979.
- א
- חקיקת משנה שאוזכרה:
- תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – חיקוקי מסים), התשמ"ז-1987.
- ב
- הצעות חוק שאוזכרו:
- הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (ביטול כופר), התשס"ז-2007.
- הצעת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ה-1985.
- הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 38), התש"ם-1980.
- הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996.
- הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997.
- ג
- פסקי דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:
- א
- [1] בג"ץ 4001/99 טהלר נ' נציב מס הכנסה (לא פורסם, ניתן ביום 7.7.1999).
- [2] ר"ע 277/82 נירוסטה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לז (1) 826 (1983).
- [3] רע"א 7867/06 פקיד שומה חיפה נ' לוסקי (לא פורסם, ניתן ביום 6.1.2008).
- ה
- [4] בג"ץ 361/76 "המגדר-ברזלית" חוטי ברזל ורשתות בע"מ נ' רכז בקורת וחשבונות של אגף גובה המכס והבלו, פ"ד לא (3) 281 (1977).
- [5] בג"ץ 720/80 חנום נ' מנהל המכס והבלו, פ"ד לו (1) 589 (1982).
- [6] ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח (1) 465 (2003).
- ו
- [7] ע"מ 7024/03 גבע נ' ראש העירייה הרצליה (לא פורסם, ניתן ביום 6.9.2006).
- [8] ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן, פ"ד נו (5) 817 (2002).
- ז

- [9] ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217 (2006).
- א [10] ע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60 (2006).
- [11] בג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(2) 625 (2001).
- [12] ע"א 2000/97 לינדורן נ' קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, פ"ד נה(1) 12 (1999).
- ב [13] ע"מ 6843/01 בן דוד נ' נציב שירות המדינה, פ"ד נו(2) 918 (2002).
- [14] בר"ע 101/71 חברה לבנין ולעבודות ציבוריות מיסודו של סולל בונה בע"מ נ' ביטון, פ"ד כה(1) 815 (1971).
- ג [15] בג"ץ 447/72 ישמחוביץ נ' פקיד שומה לחקירות, תל-אביב והמרכז, פ"ד כז(2) 253 (1973).
- [16] רע"א 68/88 זילברמן נ' בנק אמריקאי ישראלי, פ"ד מב(2) 383 (1988).
- [17] בג"ץ 207/70 יהלומי נ' שר האוצר, פ"ד כה(1) 126 (1971).
- ד [18] בג"ץ 527/82 שץ נ' שר האוצר, פ"ד לח(3) 76 (1984).
- [19] בג"ץ 174/83 שכנר נ' שר האוצר, פ"ד לז(3) 225 (1983).
- [20] ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70 (1985).
- ה [21] ע"א 4825/97 גהל נ' פקיד השומה למפעלים גדולים, פ"ד נה(2) 433 (2000).
- [22] ע"פ 186/60 היועץ המשפטי נ' מוגילניצקי, פ"ד טו 132 (1961).
- [23] ע"א 18849/01 פקיד שומה למפעלים גדולים נ' פזיגו חברה לשיווק בע"מ, פ"ד נט(5) 385 (2005).
- ו [24] כ"ש"פ 2481/96 רבינק נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 498 (1996).
- [25] רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה עין-כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2) 516 (1995).
- [26] בג"ץ 844/06 אוניברסיטת חיפה נ' עוז, פ"ד סב(4) 167 (2008).
- ז [27] רע"א 291/99 ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד נח(4) 221 (2004).

- [28] ע"פ 5026/97 גלעם נ' מדינת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 13.6.1999).
- [29] א בג"ץ 6650/04 פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה, פ"ד סא(1) 581 (2006).
- [30] בג"ץ 1435/03 פלונית נ' בית-הדין למשמעת של עובדי המדינה בחיפה, פ"ד נח(1) 529 (2003).
- [31] ב ד"נ 9/83 בית הדין הצבאי לערעורים נ' ועקנין, פ"ד מב(3) 837 (1988).
- [32] ע"א 4963/07 ידיעות אחרונות בע"מ נ' פלוני (לא פורסם, ניתן ביום 27.2.2008).
- [33] ע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' ונטורה, פ"ד מח(3) 808 (1994).
- [34] ג רע"א 6902/06 צדיק נ' הוצאת עיתון הארץ בע"מ, פ"ד סג(1) 52 (2008).
- [35] בע"מ 3542/04 פלוני נ' פלונית (לא פורסם, ניתן ביום 20.6.2005).
- [36] ע"א 86/89 מדינת ישראל נ' בנק הפועלים בע"מ, פ"ד מד(2) 726 (1990).
- [37] ד בג"ץ 6126/94 סנש נ' רשות השידור, פ"ד נג(3) 817 (1999).
- [38] רע"פ 9818/01 ביטון נ' סולטן, פ"ד נט(6) 554 (2005).
- [39] ע"פ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(1) 577 (2002).
- [40] ע"פ 532/71 בחמוצקי נ' מדינת ישראל, פ"ד כו(1) 543 (1972).
- [41] רע"א 2235/04 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' שירי, פ"ד סא(2) 634 (2006).
- [42] ה בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661 (1993).
- [43] בג"ץ 258/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פ"ד סב(1) 648 (2007).
- [44] ו בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל – מחוז ירושלים, פ"ד סב(1) 106 (2006).
- [45] בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1 (1997).
- [46] בג"ץ 291/81 חברת האני מיסטר די בע"מ נ' מנהל המכס והבלו, פ"ד לו(4) 53 (1982).
- [47] ז עש"מ 6/77 מזרחי נ' מדינת ישראל, פ"ד לא(3) 265 (1977).

- [48] בג"ץ 194/93 שגב נ' שר החוק, פ"ד מט(5) 57 (1995).
- [49] ע"פ 522/82 עאזם נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(4) 411 (1982).
- א [50] על"ע 3467/00 הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין בתל-אביב-יפו נ' צלטנר, פ"ד נו(2) 895 (2002).
- [51] בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 (1990).
- [52] ע"א 6416/01 בנבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נז(4) 197 (2003).
- ב [53] ע"א 3015/06 מדינת ישראל נ' פינקלשטיין (לא פורסם, ניתן ביום 9.12.2008).
- [54] רע"פ 1514/08 שנהב נ' מדינת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 21.7.2008).
- ג
- פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים שאוזכרו:
- [55] עמ"ה (מחוזי חי') 28/95 מטאנס נ' פקיד שומה עכו-נהריה (לא פורסם, ניתן ביום 19.1.1998).
- ד [56] עמ"ה (מחוזי ב"ש) 505/99 קורדובה נ' פקיד שומה אשקלון (לא פורסם, ניתן ביום 16.8.2001).
- ספרים ישראלים שאוזכרו:
- [57] גיורא עמיר עבירות מס (מהדורה רביעית, 2000).
- ה [58] זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (2000).
- [59] אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה (1993).
- מאמרים ישראלים שאוזכרו:
- [60] חיים גבאי "כופר כסף – המצוי אל מול הרצוי" מיסים טז/5 א-93 (2002).
- [61] נלי מונין 'ה'כופר' בחוקי המסים – המצב הקיים והצעות לתיקונו" הרבעון הישראלי למסים כ 18 (1991).
- [62] שמעון שיטרית "כופר הכסף – ענישה פלילית בידי המינהל" משפטים ב 577 (1970).
- ז

- [63] גדליהו וינוגרד (שריג) "כופר כסף" הרבעון הישראלי למסים י 50 (1977).
- [64] אברהם וינרוט, בועז אדלשטיין "תשלום כופר כסף כשיקול לכהונת דירקטור בתאגיד בנקאי" רבעון לבנקאות לד(134) 46 (1996).
- [65] איתן מגן "והוא רחום יכפר עוון" הרבעון הישראלי למסים כד(96) 62 (1997).
- [66] חיים גבאי "הכופר ותרומתו למערך הענישה הפיסקלי בישראל" מיסים כ2/א-39 (2006).
- [67] הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח 435 (2003).
- [68] אהרן ברק "חופש המידע ובית-המשפט" קרית המשפט ג 95 (2003).
- [69] אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425 (1997).
- [70] זבולון הנדלר, ספי הנדלר "הסדרי כופר וחוק חופש המידע – עידן חדש?" מיסים יג/א-85 (1999).

שונות:

- [71] "עיצוב הליכים בעבירות פיסקליות וכלכליות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.3031 (90.011) (התשס"ג).
- [72] אורן גזל ענישה בהסכמה – חלופות להליכי משפט בפלילים (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה – הרשות ללימודים מתקדמים, 2002).
- [73] "דוח ביקורת על הטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה" (מבקר המדינה, פברואר 2006).

מקורות המשפט העברי שאוזכרו:

[א] תלמוד בבלי, יומא פו, ע"ב.

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (סגנית הנשיא ד' פלפל) מיום 5.12.2006 בעת"מ 1419/05. הערעור התקבל.

אילן יונש – בשם המערערים;

מיכל צוק – בשם המשיבה.

פסק דין

א

השופטת ע' ארבל:

ב

רשות המסים עורכת עם חייבים במס הסדרי כופר, שעל פיהם משלמים האחרונים לרשות כופר כסף בתמורה לכך שלא יינקטו נגדם הליכים פליליים בגין עבירות מס שבוצעו על ידיהם. האם זכאי הציבור, מכוח הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע או החוק), לקבל מידע על זהותם של אותם חייבים במס? זו השאלה העומדת להכרעתנו בערעור הנוכחי.

ג

הרקע וההליכים הקודמים

ד

1. המערערים הם התנועה לחופש המידע ומר רביב דרוקר, איש תקשורת וחבר הוועד המנהל של התנועה. המשיבה היא מי שהייתה בשעתו נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ומכונה היום רשות המסים, כמי שאמונה על כל תחום גביית המסים בישראל (להלן: הרשות או המשיבה).

ה

בחדש מאי 2004 פנו המערערים אל המשיבה בבקשה כי זו תמסור להם, מכוח חוק חופש המידע, את זהות האנשים שהגיעו להסדר כופר עם הרשות במהלך שלוש השנים האחרונות, וכן את העבירות שאותן ביצעו, את הסיבות שבגינן נערכו עם אותם אנשים הסדרי כופר במקום העמדה לדין פלילי ואת הסכומים ששילמו ככופר על פי ההסדר.

ו

2. לאחר שחלפו כמה חודשים בלי שפנייתם זכתה למענה, פנו המערערים אל המשיבה בחדש ספטמבר 2004 בתזכורת בעניין. זמן קצר לאחר מכן, השיב נציג מטעם המשיבה למערערים כי מכתב התזכורת התקבל וכי העניין יועבר לטיפול הגורם הרלוונטי. חרף זאת, פניית המערערים לא נענתה על ידי המשיבה לגופה אף לאחר שחלפו כמה חודשים נוספים. משכך, הגישו המערערים בחדש מארס 2005 עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, ובה עתרו להורות למשיבה למסור להם את המידע שהתבקש.

ז

בחדש דצמבר 2006 דחה בית המשפט המחוזי את העתירה, ומכאן הערעור שלפנינו.

א פסק דינו של בית המשפט המחוזי

ב 3. בית המשפט המחוזי (סגנית הנשיא השופטת ד' פלפל) תיאר בפסק דינו את הליך הכופר ועמד בקצרה על השיקולים העומדים ביסודו, הן מצידה של הרשות הן מצידם של הנישומים. כן סקר בית המשפט את הוראות החוק החולשות על הסוגיה, בהדגישו שלושה סעיפי חוק עיקריים: הוראת סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: פקודת מס הכנסה או הפקודה), המטילה חובת סודיות בהתייחס להכנסותיהם של נישומים; הוראת סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, האוסרת על מסירת מידע שגילוי הוא פגיעה בפרטיות, אלא כאשר הגילוי מותר על פי דין; והוראת סעיף 23(א) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות), האוסרת על גוף ציבורי למסור מידע שגילוי הוא פגיעה בפרטיות, אלא אם כן זה פורסם לרבים על פי סמכות בדין או אם ניתנה לכך הסכמת האדם שהמידע מתייחס אליו.

ד 4. על יסוד ניתוח הוראות חוק אלה, הגיע בית המשפט למסקנה כי המצב החוקי כיום יוצר "חסימה כפולה" של האפשרות למסור למערערים את המידע המבוקש על ידיהם. ראשית, מצא בית המשפט כי גילוי שמותיהם של הפונים אל רשויות המס בבקשה לתשלום כופר הוא פגיעה בפרטיותם של הפונים. לדבריו, נישומים הפונים לרשויות המס בבקשה לתשלום כופר מסתמכים על המצב הקיים מימים ימימה שלפיו רשויות המס אינן מגלות את דבר הפנייה אליהן ואת יתר הפרטים הנוגעים לדבר, ומכאן כי פרסום המידע יפגע בצפייה לגיטימית זו לחיסיון. חיסיון על פניית הנישומים לרשויות קיים, לדברי בית המשפט, גם בהתחשב בכך שלא ניתן על ידיהם לרשות כל היתר להפיץ את המידע שמסרו, ובהינתן האיסור הקבוע בחוק הגנת הפרטיות על מסירת מידע הנוגע לענייניו הכלכליים של אדם. בנסיבות אלה, ציין בית המשפט כי, לכאורה, על מנת שניתן יהיה לפרסם את המידע על הרשות לפנות לנישום שעלול להיפגע מהפרסום ולבקש את הסכמתו לכך, ואולם, לדבריו, ברי כי הבוחר לפנות למס הכנסה בבקשה לתשלום כופר אינו מעוניין ששמו או פרטים מזהים עליו ועל עיסוקו

והכנסתו ייחשפו לציבור הרחב, והוא אף זכאי לכך, כאמור, בהתאם להוראותיו של חוק הגנת הפרטיות.

- א שנית, ציין בית המשפט כי גם אם ניתן לטעון כי חוק הגנת הפרטיות אינו בא לסייע למי שאפשר שעבר עבירות מס, הרי שלא ניתן להיעתר למבוקש בעתירה לאור הוראות החיסיון שבפקודת מס הכנסה. בהקשר זה, קבע בית המשפט כי החיסיון על מידע הנוגע להכנסתו של אדם ולפרט שבהכנסתו, חל גם על מידע בנוגע להעלמת הכנסות. לנוכח האמור, מצא בית המשפט כי כל עוד הוראות החוק האמורות ייוותרו בעינן, לא ניתן למסור את המידע המבוקש לציבור, ומכאן כי אין להיעתר לעתירה.

5. לצד זאת, הוסיף והתייחס בית המשפט לשאלה אם יהיה מקום להתיר בעתיד פרסום של שמות הפונים בבקשה לכופר ושל גובה הכופר שנדרש מהם. בהקשר זה הביע בית המשפט את הדעה כי איזון נכון בין השיקולים בעד ונגד פרסום המידע עשוי להיות בהסתפקות בפרסום תיאור תפקידם של הנישומים, סכום המס שלא שילמו וסכום הכופר שהוטל, ללא שמותיהם. מכל מקום, הדגיש בית המשפט כי בסיטואציה החוקית כיום לא ניתן למסור את המידע וכי עניין זה צריך שיוכרע על ידי המחוקק.

טענות המערערים

6. לטענת המערערים, שגה בית המשפט במסקנתו כי ידיו כבולות מלהתיר את מסירתו של המידע המבוקש. ראשית, טוענים הם בעניין זה כי לא היה מקום להחיל את חוק הגנת הפרטיות על המידע המבוקש; כי מידע זה אינו בגדר מידע פרטי מוגן כמשמעו בחוק; וכי, מכל מקום, על האינטרס הציבורי הקיים בגילוי של המידע לגבור על האינטרס הצר של הנישום עצמו בשמירת המידע חסוי. כן שגה, לדבריהם, בית המשפט בהתייחסו לציפיית הנישום כי עניינו יישמר בסודיות כשיקול לאי מסירת המידע. זאת, הן מאחר שלא הונחה תשתית ראייתית ממשית בכל הנוגע לציפייה זו, הן מאחר שגם אם ציפייה זו אמנם קיימת – הרי שהיא נעדרת כל עיגון חוקי. לטענתם, משהמחוקק לא גילה דעתו באופן מפורש כי על פרטי הסדר הכופר להישמר בסודיות, ברירת המחדל היא שיש לגלותם, והעובדה שעד כה הדברים התנהלו באופן בלתי ראוי ונעדר

שקיפות אין בה כדי לבסס ציפייה או הצדקה להמשך התנהלות כזו בעתיד. בפרט אמורים, לטענתם, הדברים ממועד כניסתו לתוקף של חוק חופש המידע, שממנו ואילך יכולים האזרחים לצפות – ועליהם לצפות – כי מידע הנמצא בידי הרשויות עשוי להימסר לציבור אם תוגש בקשה לקבלו. עוד מציינים המערערים כי משחוק הגנת הפרטיות אינו חל על תאגידים, ממילא אין מניעה מלמסור את המידע המבוקש בכל הנוגע לגופים אלה.

א

שנית, טוענים המערערים כי שגה בית המשפט המחוזי בהחילו את הוראת הסודיות שבפקודת מס הכנסה על המידע המבוקש ובקביעתו כי העלמת הכנסה היא בגדר "פרט שבהכנסתו" של אדם ועל כן נכללת בחיסיון האמור. לדבריהם, לא ניתן להסיק מן המידע המבוקש מהי הכנסתו של הנישום, ואילו סכום המס שהועלם וסכום הכופר המשולם אינם בגדר "הכנסתו של אדם", ולפיכך מידע לגביהם אינו כפוף לחובת הסודיות. לטענת המערערים, יש לפרש את הוראות החיסיון באופן שיגשים את מטרותיו של חוק חופש המידע, קרי: באופן מצמצם וכך שהן תחולנה על פרטי הכנסתו של נישום שדיווח למשיבה דיווח אמת בלבד. פרשנות מרחיבה של המונח האמור אינה מתיישבת, לטענתם, עם מטרותיה של הוראת הסודיות בפקודה, מאחר שגילוי של המידע לא יפגע בגביית מס אמת או במקורות המידע של הרשות, ואילו מצד הנישום, ספק אם זה זכאי לסודיות בדבר פרטי הכנסות שהעלים. לשיטתם, דווקא פרסום המידע המבוקש יסייע למימוש מטרתה של הוראת הסודיות, באמצעות הגברת ההרתעה מפני ביצוע עבירות מס.

ב

ג

ד

ה

7. אשר לחשש שהובע על ידי המשיבה, כי פרסום שמות נישומים שזכו להסדר כופר ירתיע אחרים מבחירה במסלול זה, טוענים המערערים כי על אף חשיבותם של הסדרי כופר, אין קיומם מהווה אינטרס לאומי, בשונה מהאינטרס הציבורי הקיים בגביית מס אמת מנישומים. ממילא, החשש שנישום יוותר על הסדר כופר רק בשל איבוד האפשרות לשמור על אנונימיות הוא מופרך בעיניהם, במיוחד לנוכח העובדה שהליך פלילי שיתנהל נגדו לא יהיה אנונימי. ככלל, אין, לטענתם, כל יסוד להטבה הנוספת הגלומה בהסתרת שמם של נישומים שהעלימו מס.

ו

ז

לבסוף, טוענים המערערים כי משהנמקת פסק הדין אינה מבססת כאמור כל מניעה מלמסור מסירה חלקית של המידע, היינו: בלא שמות הנהנים מהסדרי הכופר, ומשהמשיבה אף נתנה הסכמתה למסירה חלקית זו של המידע, שגה בית המשפט המחוזי בדחיית העתירה במלואה, בלי שחייב את המשיבה למסור את המידע שאינו שנוי במחלוקת.

עמדת המשיבה

8. המשיבה סומכת ידיה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי וטוענת כי המערערים לא הצביעו על כל עילה להתערב בו, ולפיכך דין ערעורם להידחות. בפתח דבריה, מציינת המשיבה כי בשונה מעמדתה של רשות המסים בנושא בעבר, עמדתה העדכנית – כפי שהוצגה בבית המשפט קמא וכפי שהיא מיושמת בפועל – היא כי ניתן לחשוף את הפרטים הנוגעים להליך הכופר עצמו: פירוט התיקים שבהם התקבלה החלטה, מקצועו של החשוד, סעיף העבירה שבה נחשד, היקפה הכלכלי של העבירה, שנות המס הרלוונטיות, החלטתה של ועדת הכופר בעניינו ונימוקיה וכן הערות נוספות לפי העניין, למעט שם ופרטים מזהים נוספים של הנישום.

לטענתה, זהות הנישומים שעומים נערכו הסדרי כופר היא בגדר מידע שאין למסור, לאור הוראות סעיפים 9(א)(3) ו-4 לחוק חופש המידע, המורים כי אין למסור מידע שגילוייו הוא פגיעה בפרטיות, כמשמעה של זו בחוק הגנת הפרטיות, וכן מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין, ובענייננו – על פי סעיף החיסיון הקבוע בפקודת מס הכנסה. אשר לפגיעה בפרטיות, טוענת המשיבה כי אין חולק על כך שהמונח "ענייניו הפרטיים של אדם" כולל גם מידע על מצבו הכלכלי, ומציינת כי פרסום שמות נישומים שנערכו עימם הסדרי כופר עלול להטיל אות קלון עליהם ועל משפחתם ולפגוע בזכותו של אדם לשמו הטוב. לפיכך, אין, לשיטתה, בסיס לטענת המערערים כי אין מדובר בפגיעה בפרטיות. אשר לחיסיון מכוח פקודת מס הכנסה, סבורה המשיבה כי אין בסיס לטענת המערערים כי זהותם של נישומים שהגיעו להסדר כופר עם הרשות אינה חוסה בצילו של חיסיון זה. לדבריה, מדובר בחיסיון גורף אשר ניתן להסירו רק בהתקיים התנאים המנויים בו, ובפרט הדברים אמורים לאור הפרשנות המרחיבה שנקטה בפסיקה בנושא, אשר החילה את החיסיון על כל מידע שהגיע לרשות

בעת מילוי תפקידה. עוד מפנה המשיבה בהקשר זה להוראת סעיף 228א לפקודת מס הכנסה, המקנה למנהל שמונה על ידי שר האוצר סמכות לפרסם רשימה של נישומים שהורשעו בעבירה לפי סעיף 220 לפקודה. לטענתה, מהוראה זו ניתן ללמוד כי לא היה בכוונת המחוקק ליצור הסדר דומה לגבי סעיפי עונשין אחרים בדיני המס, ובפרט מאחר שבענייננו מדובר במי שכלל לא הורשע בהליך פלילי. לדבריה, בשל קיומו של דין ספציפי האוסר על חשיפת המידע ובהיעדר הוראה מפורשת של שר האוצר המסירה את החיסיון, לא ניתן להתיר את מסירתו. בהתחשב בהוראת החיסיון בפקודת מס הכנסה, אין, לשיטת המשיבה, גם נפקות לטענת המערערים בעניין אי תחולתו של חוק הגנת הפרטיות על תאגידים.

א

ב

9. עוד טוענת המשיבה כי אף אם ייקבע כי חוק הגנת הפרטיות אינו חל על העניין, הרי שאין היא חייבת למסור את המידע מאחר שמדובר במידע שגילוי עולול לשבש את תפקודה התקין, כאמור בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע. לדבריה, בהתאם להוראות סעיפים 13 ו-17(ג) לחוק חופש המידע, מאחר שהמידע המבוקש נוגע לצדדים שלישיים, נדרש כי טרם מסירתו, תתקבל עמדת הנישומים בעניין. מכאן, כי יהיה על הרשות לפנות לכל אחד מהנפגעים הפוטנציאליים מחשיפת המידע לצורך קבלת הסכמתו לכך, דבר אשר יוביל להטלת נטל בלתי סביר עליה.

ג

ד

10. לבסוף, טוענת המשיבה כי עמדתה, כפי שפורטה לעיל, משקפת איזון ראוי בין כלל הזכויות והאינטרסים העומדים על הפרק, ובכללם זכותם לפרטיות של הנישומים והאינטרסים הציבוריים המובהקים העומדים בבסיס הוראות החיסיון בדיני המס. לדבריה, ההחלטות בעניין הסדרי הכופר מתקבלות בהליך מסודר, תוך הפעלת שיקול דעת בהתאם לקריטריונים שפורסמו לציבור, ותוך הגשמת האינטרס הציבורי בצמצום מספר ההליכים הפליליים המועמדים על מערכות החקירה, התביעה ובתי המשפט. היעדרות לבקשת המערערים צפויה, לעומת זאת, להוביל להכבדה בלתי סבירה עליה, לצמצום ממשי בהסדרי הכופר, ליצירת עומס נוסף על הרשויות הרלוונטיות, ומשכך – גם לפגיעה באכיפתם של דיני המס ובהרתעה מפני הפרתם. לטענת המשיבה, יחטא הפרסום גם לעמדת המחוקק ולמטרתו של הליך הכופר, מאחר שהוא ייצור החמרה עם משלמי הכופר העולה על זו הנהוגה כלפי עבריינים מורשעים, אשר על פי הוראות חוק

ה

ו

ז

המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק המרשם הפלילי), פרטיהם, כפי שהם מופיעים במרשם הפלילי, חסויים ואין לגלותם.

א לאור כל האמור, סבורה המשיבה כי דין הערעור להידחות. לדבריה, ככל שהמערערים מבקשים לפעול לשינוי הדין הקיים, באופן שבו ניתן יהיה למסור לציבור את המידע המבוקש, עליהם לפנות בעניין לרשות המחוקקת ולא לבית המשפט.

ב דיון והכרעה

הליך הכופר – רקע כללי

11. בעוד שככלל, אדם שעבר עבירה פלילית מועמד לדין, מתנהל נגדו הליך פלילי שבו נבחנת אחריותו לעבירות שיוחסו לו והוא מזוכה או מורשע על ידי בית המשפט ונושא בעונש בהתאם לכך – דברי חקיקה שונים מקנים לרשות המינהלית סמכות שבשיקול דעת להימנע מלנקוט הליך פלילי נגד אדם שעבר עבירות פליליות מסוימות או שנחשד בביצוען, בתמורה לקבלתו מידי של אותו אדם כופר כסף. מדובר בהליך שהוא חריג לדרך הרגילה שבה מטופלות עבירות פליליות, וכפי שנאמר: "אין לאדם זכות קנויה לשלם כופר בגין עבירות שביצע ולהשתחרר מעולו של משפט פלילי. [...] נטילת הכופר תחת ההליך הפלילי, ה[י]א חריג, שכן, על אדם שיש מקום להניח כי עבר עבירה, לתת עליה את הדין במשפט" (בג"ץ 4001/99 טהלר נ' נציב מט הכנסה [1], בפסקה 4).

ה הסמכות להמיר הליך פלילי בתשלום כופר מעוגנת בחקיקה הישראלית כבר מימים ימימה והיא שזורה בהוראות חוק במגוון רחב של תחומים, בעיקר בתחום הפיסקלי, ובהתייחס לעבירות מס בפרט. יצוין כבר עתה כי עניינו של הערעור דנן אך בהסדרי הכופר הנערכים עם רשות המסים, קרי: בהסדרים הנערכים בהתייחס לעבירות מס בלבד, ודיוננו יצומצם אפוא למסגרת זו.

12. הסמכות להטיל כופר בגין עבירות מס קבועה בחוקים שונים: בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (סעיף 101) (להלן: חוק מיסוי מקרקעין); בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן: חוק מס ערך מוסף) (סעיף 121); בחוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952 (סעיף 25); בפקודת

המכס [נוסח חדש] (סעיף 231); בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (סעיף 60); ובפקודת מס הכנסה (סעיף 221) – אשר בהתייחס להסדרי הכופר הנערכים מכוחה מיקדו הצדדים את טיעוניהם (לסקירת הוראות הכופר בחוקי המס השונים ראו חיים גבאי "כופר כסף – המצוי אל מול הרצוי" [60], להלן: גבאי; נלי מונין "ה'כופר' בחוקי המסים – המצב הקיים והצעות לתיקונו" [61]).

ההסדרים הקבועים בחוקים אלה אינם אחידים והם נבדלים זה מזה בהיבטים שונים. בין היתר, נבדלים הם בשאלה אם ההסדר חל באשר לכלל העבירות הפליליות המעוגנות באותו החוק או שהוא מוגבל לעבירות מסוימות מכוחו; בשאלת קיומה של דרישה מפורשת בחוק להסכמת העבריין לתשלום הכופר; בשאלה אם לשם הפעלת הסמכות די בחשד לביצועה של עבירה או שנדרש כי ידובר במי ש"עבר עבירה"; בשאלת קיומה של סמכות להתנות את הכופר במתן התחייבות להימנע מעבירה; בגובה המירבי של הכופר שהרשות רשאית לגבות מן הפרט, ועוד. עם זאת, דומה כי הדמיון בין ההסדרים רב על השונה: עיקרם של ההסדרים כולם הוא בסמכותה של הרשות לקבל מאדם שעבר עבירה סכום כסף מסוים הנקבע על ידיה, ותוצאת הדבר אחת היא: תשלום הכופר משחרר את החייב מאחריות פלילית למעשה העבירה ואין להמשיך בכל הליך נגדו בגינה (ראו שמעון שיטרית "כופר הכסף – ענישה פלילית בידי המינהל" [62], בעמ' 582–583, להלן: שיטרית; גיורא עמיר עבירות מס [57], בעמ' 181, להלן: עמיר).

כך, למשל, קובע סעיף 221 לפקודת מס הכנסה כי אדם ששילם כופר כאמור "יפסק כל הליך נגדו על אותה עבירה, ואם היה עצור עליה – ישוחרר", ובדומה נקבע בסעיף 121(א) לחוק מס ערך מוסף כי "[...] משעשה כן יופסק כל הליך משפטי לענין העבירה".

א

ב

ג

ד

ה

13. הדעות באשר לטיב הסמכות המופעלת על ידי הרשות המינהלית באמצעות הסדר הכופר – אם עונשית היא אם מינהלית – כמו באשר לתוצאה המשפטית הנובעת מתשלום הכופר ובאשר לשאלה אם ניתן להסיק ממנו על דבר הודאת המשלם בביצוע העבירה, אינן אחידות. אין מחלוקת כי, למרות אופיו העונשי של הליך הכופר, תשלום הכופר אינו מהווה הרשעה פלילית, ומשכך – בהתאם להוראות חוק המרשם הפלילי – הוא גם אינו נרשם במרשם הפלילי. עם זאת, למרות ששמו של ההליך מדגיש את היבטי הכפרה והמחילה הגלומים בו, ואף שאופיו ההסכמי עשוי לטעת את הרושם כי עניינו במעין "הסכם חוזי" בין הרשות המינהלית לבין מבצע העבירה, סמכותה של הרשות

ו

ז

המינהלית לשקול הטלת כופר על עבריינים היא למעשה סמכות להטלת סנקציה עונשית, אשר בהפעלתה ממלאת הרשות פונקציה מעין שיפוטית. עניין זה הודגש היטב על ידי פרופ' שיטרית במאמרו האמור [62], אשר נכתב כבר בראשית שנות ה-70, ובו ציין המחבר בהקשר זה כדלקמן:

א "המרת עבירה בכופר כסף אינה מחילה, ואינה הסכם חוזי, אלא ענישה פלילית בידי המינהל. [...] מתן הסמכות להמיר עבירה בכופר כסף לרשות מינהלית דינה כדין הסמכת הרשות המינהלית להטיל עונש כספי בגין עבירה פלילית. במתן סמכות זו העביר המחוקק לידי המינהל סמכות עונשית שמקומה בידי הרשות השופטת בלבד, שכן מן הדין הוא, שסמכות עונשית תופעל בידי רשות שיפוטית הממלאת אחרי דרישות אי התלות מבחינה אישית ומבחינה ענינית, שהיא בלבד משמשת ערובה למשפט צדק" (שם [62], בעמ' 585, 606).

ב לדעות אחרות ראו: גדליהו וינוגרד (שריג) "כופר כסף" [63], בעמ' 54-50, להלן: וינוגרד; אברהם וינרוט, בועז אדלשטיין "תשלום כופר כסף כשיקול לכהונת דירקטור בתאגיד בנקאי" [64], בעמ' 57-62; והשוו גם: איתן מגן "והוא רחום יכפר עוון" [65], בעמ' 80, להלן: מגן; ר"ע 277/82 נירוטטה בע"מ נ' מדינת ישראל [2], בעמ' 829-931, להלן: עניין נירוטטה.

ג 14. יצוין כי, בד בבד עם המישור העונשי, הסדר הכופר עשוי לשאת משמעויות שונות גם במישור האזרחי. בהקשר זה צוין, בין היתר, כי בנסיבות מסוימות אפשר שתשלום הכופר ייחשב משום הודאה בביצוע עבירה וכן כי הוא עשוי להיות ראייה מינהלית לצורך קביעת שומה על ידי פקיד השומה (ראו, לדוגמה: עמ"ה (מחוזי חי') 28/95 מטאנס נ' פקיד שומה עכר-נהריה [55], בפסקה ג'(2)ג; עמ"ה (מחוזי ב"ש) 505/99 קורדובה נ' פקיד שומה אשקלון [56], בפסקאות 33-36; השוו גם רע"א 7867/06 פקיד שומה חיפה נ' לוטקי [3], בפסקה ד'). תשלום הכופר עשוי גם להיות ראייה לצורך שיקוליו של פקיד השומה או של מנהל מס ערך מוסף לראות את דו"חותיו של משלם המס כבלתי שלמים בשל החשד או העבירה שבגינם שולם הכופר. נוסף לכך, אם משלם הכופר ייחשד בביצוע עבירת מס נוספת, עלול תשלום הכופר לעמוד לו לרועץ עת תשקול

התביעה אם להגיש נגדו כתב אישום או להטיל עליו קנס מינהלי, ואם הוא יורשע בעבירת מס נוספת, עלול תשלום הכופר להיות שיקול בטיעוני התביעה להחמרה בעונש (עמ"ד [57], בעמ' 182; וראו גם מגן [65], בעמ' 79).

א

15. לרוב נפתח הליך כופר ביוזמתו של הפרט, אשר מגיש לרשות הרלוונטית בקשה להמיר את הליכי החקירה או בירור האשמה נגדו בתשלום כופר. ניתן להגיש בקשה לתשלום כופר בשלבים שונים של בירור האחריות הפלילית: במהלך חקירת העבירה, לפני הגשת כתב אישום ואף לאחר שמוגש כתב אישום. ככל שמדובר בבקשות המוגשות לאחר שכבר הוגש נגד הנישום כתב אישום, הרי שבמרבית הוראות החוק המעגנות את הליך הכופר נקבע כי במצב זה טעונה נטילת הכופר את הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה. אולם, גם בהיעדר הוראה מפורשת כאמור – כפי שקיים למשל בהתייחס להסדרי הכופר הנערכים מכוח פקודת מס הכנסה – מאחר שבסיטואציה כזו יש צורך בהפסקת ההליכים שנפתחו ומאחר שעל פי סעיף 231 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, הסמכות לעיכוב הליכים פליליים נתונה בידי היועץ המשפטי לממשלה – יוצא כי הסמכות להחליט בבקשות לכופר, לאחר שהוגש כתב אישום, נתונה בפועל בידי היועץ המשפטי לממשלה (ראו "עיכוב הליכים בעבירות פיסקליות וכלכליות" [71]). יצוין כי בהתאם לסעיף 231(ב)(2)(ד) לחוק זה, בהתייחס לעבירות מס, הואצלה סמכות זו למנהל המחלקה הפיסקלית בפרקליטות המדינה, ומעמדת המשיבה עולה כי כך אכן נעשה בפועל.

ב

ג

ד

16. עוד יצוין כי, הגם שהסמכות לקבל כופר נתונה בידי הגורם הספציפי שהוסמך לכך בחוק, בפועל נדונות הבקשות על ידי ועדות כופר הפועלות ברשות המסים ואשר פעולתן אינה מעוגנת בחוק באופן מפורש. כך, פועלות ברשות ועדות כופר בנושאי מס הכנסה ומיסוי מקרקעין וועדות בנושאי מס ערך מוסף, מכס ומס קנייה, והן אשר דנות בבקשות המוגשות לרשות ומכריעות בהן. בוועדות אלה חברים בעלי תפקידים שונים מקרב הרשות ונוסף לכך חבר בהן גם נציג מהמחלקה הפיסקלית בפרקליטות המדינה (ראו החלטות ועדות הכופר, רשות המסים בישראל, <http://www.mof.gov.il/taxes>, עודכן בתאריך: 9.4.2008, בפרק ההקדמה).

ה

ו

ז

17. ראוי לציין כי חקיקת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, הביאה עימה צמצום מסוים במידת השימוש במוסד הכופר, לאור הוראת סעיף 25 לחוק הקובעת כי "עבירה שנקבעה כעבירה מינהלית, לא תחולנה לגביה הוראות כל חיקוק בדבר כופר כסף". בתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – חיקוקי מסים), התשמ"ז-1987, קבע שר האוצר כי חלק גדול מעבירות המס יהפוך לעבירות מינהליות, ומכאן כי כיום ניתן להטיל בגינן קנס מינהלי בלבד ולא ניתן לערוך לגביהן הסדר כופר. בפועל, הביא הדבר לכך שבגדר הסדרי הכופר נותרו עבירות המס החמורות וה"מהותיות" יותר (עמיר [57], בעמ' 181; אורן גזל ענישה בהסכמה – חלופות להליכי משפט בפלילים [72], בעמ' 276, להלן: גזל).

על תכליותיו של מוסד הכופר

18. כאמור, הכופר נועד לשמש כתחליף להליך הפלילי בנסיבות שבהן הן הנישום הן הרשות המינהלית – כל אחד מטעמיו שלו – הם בעלי אינטרס בהמרת ההליך הפלילי הרגיל בתשלום כופר: "ניתן לכפר על עבירה בתשלום כופר, כאשר הרשות המינהלית מוכנה להסתפק בתחליף זה והאדם שעבר את העבירה מוכן לשלם את הכופר" (בג"ץ 361/76 "המגדר-ברזלית" חוטי ברזל ורשתות בע"מ נ' רכז בקורת וחשבונות של אגף גובה המכס והבלו [4], בעמ' 287, ההדגשות שלי – ע' א', להלן: עניין המגדר). הסדרי הכופר משרתים אפוא תכליות ציבוריות ופרטניות כאחד.

19. בהיבט הציבורי, יתרום הבולט של הסדרי הכופר נעוץ בעובדה כי מדובר בהליכים קצרים ויעילים בהשוואה להליכים הפליליים הרגילים, המאפשרים תגובה ענישתית מהירה ואפקטיבית ובחיסכון ניכר במשאבים ציבוריים שונים – הן מצד רשויות החקירה והתביעה והן מצידה של הרשות השופטת. הסדרי הכופר מאפשרים ענישה של מספר גדול של עבריינים – כפי הנראה, גדול מזה שהיה מתאפשר בהיעדר אפשרות להמיר העמדה לדין בתשלום כופר. בכלל זאת, מאפשרים הם להעניש עבריינים אשר בשל קשיים ראייתיים שונים אפשר שהיו יוצאים זכאים בהליך פלילי רגיל וכן עבריינים שיתכן שלא היו מורשעים מאחר שלא היה די עניין לציבור בניהולת הליך נגדם הגם שעברו עבירה. במקביל לכך, מביאים הסדרי הכופר לצמצום מספר ההליכים הפליליים המועמסים על מערכות החקירה והתביעה ועל מערכת בתי

המשפט. מנגד, מאפשרים הם לרשויות אלה לרכז את מירב המאמצים והמשאבים בתיקים שלגביהם אמנם קיים אינטרס ציבורי של ממש כי יתקיים הליך פלילי כסדרו. לבסוף, הסדרי הכופר מאפשרים גבייה מהירה ויעילה של המסים שלא שולמו בתוספת הכופר שנקבע, ובכך תורמים להעשרתה של הקופה הציבורית ללא צורך בהפעלתן של דרכי הגבייה והאכיפה האחרות.

א

20. בעבור הנישום, תשלום הכופר חוסך את הצורך בניהול הליך פלילי, על מגוון המשמעויות הכרוכות בכך: ראשית, הסדר הכופר אינו כרוך כאמור בהרשעה וברישום פלילי, וכך מאפשר הוא לנישום להימנע מן הסטיגמה ומן הקלון הציבורי המתלווים לעצם ההרשעה בפלילים. שנית, תשלום הכופר מאפשר לנישום "קניית ודאות": הנישום משלם סכום כסף ידוע מראש ואינו חושף את עצמו לסיכונים הכרוכים בניהול הליך פלילי שתוצאתו אינה ידועה מראש ואשר בסופו עלול להיגזר עליו עונש חמור יותר, אשר בעבירות מסוימות עלול לכלול גם רכיב של מאסר. שלישית, תשלום הכופר מונע מהנישום אף את עינוי הדין שעלול להיגרם לו כתוצאה מניהול הליך פלילי ממושך, ואת העלויות הכספיות הכרוכות בכך. לא בכדי נאמר בהתייחס להסדר הכופר הקיים, למשל, מכוח פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979, כי:

ב

ג

ד

"כופר הכסף [...] בא כתחליף לעונש, שניתן להטיל על-פי סעיף 7 לפקודה, ונועד למתן את התוצאה הדרקונית, שהיא נחלת מי שהופעל לגביו סעיף עונשין זה. יבואן, שאיתרע מזלו להיקלע למצב, שבו הוא צפוי לעונש לפי סעיף 7 לפקודה, יעשה, מטבע הדברים, כל מאמץ להמיר את הפעלת סעיף 7 על-ידי תשלום כופר כסף בגין ההפרות שהפר את הוראות הפקודה. אם המשיב נעתר לבקשה כזו, נמנעות מהיבואן התוצאות החמורות של עמידה במשפט פלילי וכן חילוט הסחורה, אשר בקשר אליה נעברה העבירה" (בג"ץ 720/80 חנוס נ' מנהל המכס והבלו [5], בעמ' 597-598).

ה

ו

על רקע ההשפעות הכרוכות בעצם ניהולו של הליך פלילי, אף הובעה הדעה כי גם אדם הבטוח כי הוא חף מפשע וכי משפט פלילי נגדו יסתיים בזיכורו, עשוי, בנסיבות מסוימות, להעדיף המרת האישום בכופר על מנת להימנע מן

ז

הצורך לנהל מאבק ממושך בבית המשפט על חפותו (עמ"ד [57], בעמ' 181). כן נטען כי נישומים רבים מסכימים לא אחת לשלם כופר ולהימנע מהליך פלילי גם כאשר סכום הכופר גבוה מהקנס הצפוי להם אם יורשעו בהליך פלילי (גזל [72], בעמ' 275). לבסוף, בשונה מהליך פלילי רגיל, המתנהל באופן פומבי, תשלום הכופר אינו מתפרסם בציבור, דבר המאפשר לנישום להימנע מחוסר הנעימות ומן הנזק האישי והכלכלי שעלולים להיות כרוכים בפרסום. כאמור, על עניין אחרון זה נסוב הערעור הנוכחי (לדיון בשיקולים השונים, הן מצד הרשות הן מצד הנישום, ראו חיים גבאי "הכופר ותרומתו למערך הענישה הפיסקלי בישראל" [66], בעמ' א-48-51).

21. לצד כל האמור באשר ליתרונותיו של מוסד הכופר ולתכליות הציבוריות והפרטניות שהוא משרת, דומה כי לא יכול שתהא מחלוקת על כי מוסד זה טומן בחובו גם קשיים מקשיים שונים (ראו: עמ"ד [57], בעמ' 182; שיטתית [62], בעמ' 604-607). זהו נושא מורכב ורב היבטים, והדעות באשר להצדקתו ולנחיצותו של מוסד הכופר, במתכונתו הקיימת ובכלל, אינן אחידות (ראו, לדוגמה: הצעת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (ביטול כופר), התשס"ז-2007, מיום 22.1.2007; וינוגרד [63], בעמ' 55; מגן [65], בעמ' 85-86). נושא זה כשלעצמו אינו עומד בלב הערעור הנוכחי והצדדים אף לא טענו לגביו לפנינו, ועל כן לא ראיתי להידרש אליו גם אני. על רקע עיגונו הרחב של הליך הכופר בחקיקה הישראלית ובמציאות חיינו, נקודת המוצא בענייננו היא כי, גם בהתחשב בחסרונותיו ובקשיים הגלומים בו, מדובר במוסד המשרת תכליות ציבוריות חשובות. ענייננו שלנו אינו אפוא בשאלת הצדקתו של מוסד זה, כי אם בדרך יישומו בלבד, ובאופן ספציפי יותר – בשאלה בדבר מידת הפומביות שבה על הליך זה להתנהל.

פומביותו של הליך הכופר

22. במשך שנים נערכו הסדרי הכופר עם שלטונות המס בהתאם למדיניות פנימית שנהגה ברשויות המיסוי השונות וכלי שאמות המידה שעמדו ביסוד ההחלטות, כמו גם ההחלטות עצמן, פורסמו לציבור. בשנת 2004, בעקבות פעולתה של ועדה משותפת לאגפי המסים ולפרקליטות המדינה שהוקמה לשם קביעתם של השיקולים המנחים בהטלת כופר בעבירות מס, פורסמה לציבור

לראשונה רשימת השיקולים המנחים את רשויות המס בהפעלת הסמכות להטלת כופר, לאחר שהמלצות הוועדה אושרו על ידי מנהל רשות המסים. רשימה זו מתפרסמת כיום באתר האינטרנט של רשות המסים ונוסחה כדלקמן:

א

2. שיקולים בעד הטלת כופר כסף

2.1 קולת העבירה – ההיקף הכספי של העבירה קטן יחסית, מידת האשם של העבריין, פסיקת בית המשפט במקרים דומים.

ב

2.2 מידת מעורבותו ויוזמתו של העבריין בביצוע העבירה (עבריין עיקרי מול עבריין נגרר).

2.3 מצב אישי של העבריין – גיל מבוגר, מחלה קשה או נכות, אסון אישי וכיוצא באלה.

ג

2.4 מצבם של בני משפחה התלויים בעבריין.

2.5 העניין הציבורי בהבאת העבריין לדין – הנזק מניהול המשפט יעלה על התועלות שבו, העומס על מערכת המשפט ומשקל ההרתעה.

ד

2.6 הסרת המעשה ו/או המחדל העבריין בדרך של תשלום המס, תיקוני דוחות וכדומה.

ה

2.7 במקרים חריגים יילקחו בחשבון גם שיקולים אלו:

א. היותו של העבריין נכה צה"ל ורקע בטחוני אחר, תרומתו לציבור.

ו

ב. מידת שיתוף הפעולה של העבריין במהלך החקירה.

ג. חלוף זמן קיצוני – אם העיכובים לא נגרמו על ידי העבריין.

ז

3. שיקולים נגד הטלת כופר כסף

- א 3.1 עברייני מועד – הרשעות קודמות, עבירה חוזרת, הוטל כופר בעבר.
- 3.2 חומרת העבירה – ההיקף הכספי של העבירה גדול יחסית, משך ביצועה, אי הסרת המחל.ל.
- ב 3.3 עבירה של מייצג במסגרת תפקידו כמייצג.
- 3.4 גורם ההרתעה בענפים מסויימים (ענפים שהעבירות בהם הפכו ל'מכת מדינה').
- ג 3.5 עבירה בתחום שיש בו חובת אמון או נאמנות.
- 3.6 מקום בו נוסף לעבירה בתחום המס, נעברו עבירות לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 או לפי כל דין אחר.
- ד 3.7 הוצע לעברייני לשלם כופר כסף בעבר והוא סירב לשלמו" (ראו שיקולי הטלת כופר בעבירות מס, רשות המסים בישראל, <http://www.mof.gov.il/taxes>, עודכן בתאריך 24.10.2004).
- ה יוער כי, לצד פרסום רשימת השיקולים, מודגש בפרסום גם כי הרשימה האמורה היא רשימה "מסייעת בגיבוש שיקול הדעת המנהלי"; כי היא אינה "רשימה סגורה"; כי היא אינה כוללת את כל השיקולים האפשריים; וכי אין בה כדי ללמד על משקלו של קריטריון מסוים, כמו גם על הכרחיותו או על עדיפותו של שיקול אחד על פני משנהו.
- ו 23. בהמשך לפרסום הקריטריונים האמורים, וייתכן שגם בהשפעת דו"ח מבקר המדינה בנושא [73], אשר פורסם בחודש פברואר 2006 ומתח ביקורת, בין היתר, באשר לעובדה כי ההחלטות בעניין הטלת כופר אינן מתפרסמות ברבים, החליטה הנהלת רשות המסים כי פעמיים בשנה תפרסם הרשות את החלטותיהן של ועדות הכופר, הן במס הכנסה הן במס ערך מוסף. ואכן,

בחו"ש אפריל 2007, פרסמה הרשות לראשונה פירוט של התיקים שבהם התקבלה החלטה בדבר הטלת כופר או אי הטלת כופר בשנת 2006, ופירוט דומה פורסם בהמשך גם בהתייחס להחלטות שהתקבלו בשנת 2007. פרסום זה נעשה גם הוא באתר האינטרנט של הרשות, והוא כלל תיאור כללי של פרטי העבירה, סעיף העבירה, סכום העבירה, תיאור עיסוקן של הנישום (לרבות המיקום הגיאוגרפי שלו), מועד ביצוען של עבירות המס ונימוקי החלטתה של ועדת הכופר בעניינו. בפרסום לא נכללו שמותיהם של הנישומים, היות שלדעת הרשות, לאור הוראות חוק הגנת הפרטיות וחובת הסודיות הקיימת בדיני המס, לא ניתן לפרסם מידע זה (ראו החלטותיהן של ועדות הכופר, רשות המסים בישראל, <http://www.mof.gov.il/taxes>, עודכן בתאריך 9.4.2008).

כאמור, עניינו של הערעור הנוכחי הוא בעניין אחרון זה. המערערים מברכים אמנם על ההתפתחויות שחלו בגישתה של רשות המסים בנושא בשנים האחרונות, אך טוענים כי אלה אינן מספיקות. לשיטתם, מידת הפומביות הנוהגת כיום עדיין אינה מאפשרת למצות את הביקורת הציבורית הנדרשת על פעולת הרשות, מאחר שלצורך הפעלת ביקורת ציבורית אמיתית באשר לאופן הפעלתה של סמכות הרשות בנושא, נדרש לדבריהם כי בתוך המידע שמפורסם כיום (כאמור, באתר האינטרנט של הרשות) יפורסמו גם שמותיהם של הנישומים שעניינם נדון על ידי ועדות הכופר.

חוק חופש המידע – המסגרת הנורמטיבית לדיון והשאלות שצריך להכריע

24. כזכור, פניית המערערים אל המשיבה לקבלת מידע, כמו גם עתירתם נגדה לבית המשפט המחוזי לאחר שפנייתם זו לא זכתה למענה, הוגשה מכוח הוראות חוק חופש המידע. חוק זה הוא המתווה את המסגרת הנורמטיבית הראשית אף לדיון בערעור שלפנינו.

25. זכותו של האזרח לקבל מידע מרשויות הציבור הוכרה בשיטתנו שנים רבות עוד בטרם עוגנה הזכות באופן מפורש בחוק חופש המידע, ובכך נהפכה היא מ"זכות הילכתית למידע לזכות סטטוטורית כללית וכוללת" (ענ"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה [6], בעמ' 472, להלן: עניין הוצאת עיתון "הארץ"). על רקע זאת, מקובל לומר כי חוק חופש

המידע עצמו לא יצר יש מאין, אלא אך הוסיף נדבך נוסף על הקיים תוך שעיקר חידושו בהכרה הגלומה בו בזכותו של הפרט לקבל מהרשות הציבורית מידע בעל אופי ציבורי, להבדיל ממידע בעל אופי אישי (ענ"מ 7024/03 גבע נ' ראש העירייה הרצליה [7]), בפסקה 11, להלן: עניין גבע; זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע [58], בעמ' 11-14, להלן: סגל; הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" [67], בעמ' 437, להלן: סומר). מטרתו של החוק הייתה אפוא להגדיר את מערך האיזונים הראוי בין האינטרסים השונים הכרוכים בגילוי של מידע המצוי בידהן של רשויות ציבוריות, ובכך להוביל את מה שכונה מאז לא פעם – "מהפכת השקיפות" באשר לפעולת הרשויות הציבוריות" (ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן [8], בעמ' 821-822).

26. חשיבותו של החוק והתכליות העומדות בבסיסו תוארו בהרחבה בפסיקת בית משפט זה לא פעם, ועוד אדרש לדברים בהרחבה בהמשך. לעת עתה אסתפק בהזכרתם של יעדי החוק כפי שתוארו בדברי ההסבר להצעת החוק שעל בסיסו נחקק:

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של האדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון" (דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, בעמ' 608; דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, בעמ' 397).

כך ראו: ענ"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ [9], בעמ' 230-232, להלן: עניין המועצה להשכלה גבוהה; ענ"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ [10], בעמ' 71-75, להלן: עניין משרד התחבורה; אהרן ברק "חופש המידע ובית-המשפט" [68], להלן: ברק, "חופש המידע".

27. חקיקת חוק חופש המידע בשנת 1998 לא באה אמנם לפגוע בתוקפם של חוקים שהיו קיימים ערב תחילתו של החוק ואשר הסדירו היבטים שונים של

מסירת מידע מאת רשויות ציבוריות (וראו הוראה בדבר שמירת הדינים הקבועה בסעיף 20 לחוק). אולם, חקיקתו של חוק זה יש בה בהחלט כדי להשפיע על פרשנותם של חוקים שקדמו לו ועל האופן שבו אנו מבינים את תכליתם. ידוע הוא כי תכליתו של חוק אינה "קפואה בזמן", היא אינה מושג סטטי אלא מושג גמיש ודינמי, וכפי שהבנתנו את לשון החוק ואת ההיסטוריה החקיקתית שלו משתנה בחלוף הזמן, כך משתנות גם תפישותינו באשר לתכליותיו (בג"ץ 2390/96 קרטיק נ' מדינת ישראל, מיוהל מקרקעי ישראל [11], בעמ' 710–711; אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה [59], בעמ' 264–267, 603–604). מכאן כי –

א

ב

ג

ד

ה

המובן שיש ליתן לדיבור שבחוק [...] אינו קבוע ועומד לעולמים. החוק הוא חלק מהחיים, והחיים משתנים. עם השינוי במציאות משתנה גם הבנת החוק. לשון החוק עומדת על מכונה, אך משמעותה משתנה עם 'תנאי החיים המשתנים' [...] החוק משתלב במציאות החדשה. כך מדבר חוק ישן אל האדם המודרני. מכאן הגישה הפרשנית כי 'החוק מדבר תמיד' [...] הפרשנות היא תהליך מתחדש. יש לתת תוכן מודרני ללשון הישנה, בכך יקטן הפער בין החוק לבין החיים. על רקע זה נכון לומר, כפי שאמר רדברוך, כי הפרשן עשוי להבין את החוק טוב יותר מיוצר החוק, וכי החוק הוא לעולם חכם מיוצרו [...] אכן, החוק הוא יצור חי, פרשנותו צריכה להיות דינמית. יש להבינו באופן שישתלב במציאות המודרנית ויקדם אותה" (ע"א 2000/97 לינדורן נ' קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים [12], בעמ' 32–33).

ו

ז

הערכים והשיקולים העומדים ביסודו של חוק חופש המידע ו"מהפכת השקיפות" שביקש הוא להנהיג במשפט הציבורי בישראל, הם אפוא בעלי השפעה רחבה וכוללת, אשר אינה מצטמצמת להוראות החוק ולהסדרים שנקבעו לאחר חקיקתו בלבד. כפי שנאמר: "החוק בא להשיב על שאלות ההווה ולתת פתרון לבעיות ההווה" (אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" [69], בעמ' 433, להלן: ברק, "פרשנות").

ח

28. סעיף 1 לחוק חופש המידע קובע את העיקרון הכללי שלפיו "לכל אזרח

ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה, וכדברי השופט (בדימ') מ' חשין בעניין הוצאת עיתון "הארץ" [6], בעמ' 472-473, בכך משמש הוא כ"מסננת" הראשונה מבין שלוש "מסננות" שמהן מורכב החוק, תוך שהוא מציב את גבולותיה העקרוניים של הזכות העקרונית לחופש מידע. סעיף 9 לחוק, המשמש כ"המסננת" השנייה, מסייג את הזכות האמורה, במנתו סוגי מידע שונים שגילויים אסור (ס"ק (א) לחוק) וסוגי מידע נוספים שאין הרשות חייבת במסירתם (ס"ק (ב) לחוק). לענייננו רלוונטיים בעיקר שני סוגי מידע אשר לגביהם נקבע כי אין למסורם:

א" (א) רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:

(1) [...]

ג

(2) [...]

(3) מידע שגילוייו מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין;

ד

(4) מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין".

סייג נוסף, הרלוונטי לענייננו ושל התקיימותו טוענת המשיבה, קבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק. בהתאם לסעיף זה, אין הרשות הציבורית חייבת במסירת מידע אשר גילוייו עלול לשבש את תפקודה התקין או את יכולתה לבצע את תפקידיה.

ה

29. על אף הסייגים השונים למסירת מידע, הקבועים בסעיף 9 לחוק, מכיר חוק חופש המידע – באמצעות "המסננת" השלישית שבו – בסמכותו של בית המשפט להורות על מסירת מידע מבוקש, למרות שמדובר על פי החוק במידע שאין למסורו או שאין חובה למסורו. כך, קובע סעיף 17(ד) לחוק כדלקמן:

ו

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

ז

על סעיף זה נאמר כי, הלכה למעשה, מהווה הוא את "לבו של החוק", בהפקידו בידי בית המשפט "מונה עוצמה" להכרעה בין הזכות לקבל מידע ציבורי לבין זכויות אחרות נוגדות-מידע" (סגל [58], בעמ' 251). לא בכדי כונה תפקיד זה על ידי הנשיא (בדימ') א' ברק במאמרו הנ"ל [68] בעניין חופש המידע, "תפקיד חריג ויוצא דופן" – תפקיד המאפשר לשופט להורות על גילוי מידע שגילוי אינו מתחייב ברמה העקרונית, ומעניק לו מעין היתר לשנות מהאיזונים של החוק אם העניין הציבורי בגילוי המידע עולה לדעתו על הטעם שבמניעת הגילוי (ברק, "חופש המידע" [68], בעמ' 96, 103–104).

30. משילוב סעיפים 1, 9 ו-17(ד) לחוק חופש המידע עולה אפוא כי תנאי ראשון למסירתו של מידע המבוקש מרשות ציבורית הוא כי אין מדובר במידע שקיים איסור בדין לגלותו. באשר למידע שקיים איסור בדין לגלותו, אף לבית המשפט, כחלק מסמכותו לפי סעיף 17, אין סמכות להורות על גילוי. לעומת זאת, ככל שמסירת המידע אינה אסורה על פי דין, הרי שגם אם מתקיים אחד מן הסייגים הקבועים בסעיף 9, דוגמת זה שעניינו פגיעה בפרטיות או זה שעניינו בשיבוש תפקודה של הרשות, מוקנה לבית המשפט שיקול דעת להורות על מסירת המידע, מקום שבו איזון בין השיקולים השונים הצריכים לעניין מוביל לדעתו למסקנה כי הטעמים לגילוי המידע גוברים על הטעמים לאי מסירתו, קרי: כי ידו של חופש המידע צריך שתהא בנסיבות העניין על העליונה.

31. על רקע הוראות אלה, השאלות שבהן עלינו להכריע הן אם כן אלה: ראשית, האם מסירת המידע המבוקש על ידי המערערים – זהות הנישומים שעימם ערכה המשיבה הסדרי כופר – אסורה על פי דין? ככל שהתשובה על שאלה זו תהיה בחיוב, יהיה עלינו לדחות את הערעור הנוכחי. אם, לעומת זאת, נשיב על שאלה זו בשלילה, יהיה עלינו להכריע בשאלה נוספת, היא השאלה אם מתקיימת בענייננו מניעה אחרת למסירת המידע, ובפרט – אם גילוי של המידע המבוקש הוא פגיעה פרטיות, כאמור בסעיף 9(א)(3) לחוק, או עלול לפגוע בתפקודה התקין של הרשות, כאמור בסעיף 9(ב)(1) לחוק. אולם, גם אם נענה על שאלה זו בחיוב, עדיין לא יהיה בכך בהכרח כדי לסתום את הגולל על הערעור הנוכחי, שהרי, כאמור, בהתאם להוראת סעיף 17(ד) לחוק, ככל שאין איסור בדין על מסירת מידע, ניתן להורות על מסירתו גם בהתקיים הסייגים הקבועים בסעיף 9, מקום שבו הטעמים התומכים במסירת המידע גוברים על

א אלה המצדדים באי מסירתו. לפיכך, בשלב זה יהיה עלינו להכריע בשאלת האיזון הראוי בין מכלול השיקולים הרלוונטיים. אומר כבר עתה כי, כפי שסתבר בהמשכם של הדברים, שאלת האיזון הראוי בין השיקולים השונים מתעוררת למעשה בשלב מוקדם יותר של הניתוח מזה שעולה מסדר הדברים כפי שתיארתי לעיל. אולם, על מנת שלא להקדים את המאוחר, אתחיל בבחינת השאלות האמורות כסדרן: ראשון – ראשון, ואחרון – אחרון.

ב האם קיים איסור בדין על מסירת המידע המבוקש?

ג 32. כאמור, השאלה הראשונה שבה עלינו להכריע היא אם קיים איסור בדין על פרסום שמותיהם של הנישומים שעזימה נערכים הסדרי כופר. לטענת המשיבה – וכפי שקבע בית המשפט המחוזי – התשובה על שאלה זו היא חיובית, לאור הוראות החיסיון הקבועות בסעיפים 231–235 לפקודת מס הכנסה, אשר מקימות, לשיטתה, איסור בדין על מסירת המידע המבוקש. המערערים, לעומת זאת, סבורים כי אין בהוראות האמורות כדי ליצור מניעה למסירת המידע.

ד 33. חוקי המס השונים מטילים על בעלי תפקידים רשמיים הפועלים מכוחם חובת סודיות בהתייחס למידע המגיע לידיהם מתוקף תפקידם, בהינתן כי במהלך תפקידם נחשפים אלה למידע רב המצוי בידי רשויות המס על אודות אזרחי המדינה – מידע אשר יש צורך במניעת מסירתו לגורמים חיצוניים ובמניעת שימוש בו שלא לצורך שלשמו נמסר (ענ"מ 6843/01 בן דוד נ' נציב שירות המדינה [13], בעמ' 923–924, להלן: עניין בן דוד). כך, קובע סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה כי:

ל"הממלא תפקיד רשמי בביצוע הפקודה, או המועסק בביצועה, חייב לראות כל תעודה, ידיעה, דו"ח, רשימת שומה או העתק מהם, והם מתייחסים להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו כדבר שבסוד ושבהימנות אישית ולנהוג בהם על דרך זו".

ה עיף 232 לפקודה מוסיף על האמור בסעיף 231 בקבעו כי אין למסור מידע מן הסוג המתואר אף לבית המשפט, וזאת "אלא במידה שדרוש לעשות כן להפעלת הוראות הפקודה או מתוך כוונה לתבוע לדין על עבירה שנעברה במס

הכנסה, או תוך כדי בירור תביעה כאמור". נוסף לכך, סעיף 234 לפקודה אף קובע עבירה שבצידה עונש מאסר, בהתייחס למי שמוסר מידע הנוגע להכנסתו של אדם למי שלא הורשה לכך. על סעיפים אלה יחד נאמר כי: "סעיפים אלה הם מקשה אחת. [...] חובת הסודיות מוגדרת בסעיפים 231, 232 ו-235, ואילו סעיף 234 אינו אלא מטיל את הסנקציה הפלילית על מי שמפר חובות אלה" (בר"ע 101/71 חברה לבנין ולעבודות ציבוריות מיטודו של סולל בונה בע"מ נ' ביטון [14], בעמ' 818). כאמור, הוראות חיסיון דומות קיימות גם בחוקי מס אחרים. כך, לדוגמה, קובע סעיף 105(א) לחוק מיסוי מקרקעין כי "לא יגלה אדם כל ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו לפי חוק זה אלא אם נדרש לגלותה על ידי בית המשפט, לצורך ביצוע חוק זה או לצורך ביצועו של חוק מס אחר המשתלם לאוצר המדינה או בקשר עם תביעה פלילית על עבירה על חוק זה, או על ידי מי ששר האוצר התיר לגלותה לו". הוראה דומה קיימת גם בסעיף 142 לחוק מס ערך מוסף.

34. האם המידע המבוקש בענייננו חוסה תחת חסיונות אלה? ראשית, יש להדגיש כי לשון החוק אינה מספקת מענה מפורש לשאלה זו. דומה שאין חולק כי מידע בדבר זהותם של נישומים שעומים ערכה הרשות הסדרי כופר, כשלעצמו, אינו בגדר מידע ה"מתייחס להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו", כלשון סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה, שעליו נסמכת המשיבה בטיעוניה. כך הוא אף באשר למידע מפורש לגבי הכנסותיהם של אותם נישומים, ככל שאין בו כדי להצביע במישרין על זהותם. הטענה היא כי צירוף שמותיהם של אותם נישומים למידע המתפרסם כיום בדבר העבירות שביצעו ובדבר סכומן, ובפרט בדבר סכומי ההכנסה שהעלימו, הוא המידע הנכלל בחיסיון הקבוע בהוראה זו (וכפי הנראה, גם בהוראות המקבילות לה בחוקי המס האחרים). אכן, על פניו, ניתן למצוא ממש בטענה זו. מידע בדבר סכום הכנסה שהועלמה אינו מצביע אמנם באופן מפורש או מדויק על הכנסותיו של נישום, אך הוא עשוי להיות אינדיקציה מסוימת לגבי גובה הכנסתו. מכאן, כי גם אם לא ניתן לראות בו מידע המתייחס באופן ישיר "להכנסתו של אדם", הרי שפרשנות שלפיה הוא מתייחס "לפרט שבהכנסתו", ומשכך חוסה תחת חיסיון, היא פרשנות מילולית אפשרית. תימוכין לעמדה זו ניתן גם למצוא באופן הרחב שבו פורשו הוראות החיסיון האמורות בפסיקתנו ובהתייחסות אליהן כאל הוראות שקובעות חסיונות

מוחלטים וגורפים, הכפופים אך לסייגים הקבועים בהם במפורש ולסמכותו של שר האוצר להסירם. כך, לדוגמה, צוין בהקשר זה כי "חובת הסודיות המוטלת על פקיד השומה ועושי דברו בכגון דא היא מוחלטת" (בג"ץ 447/72 ישמחוביץ נ' פקיד שומה לחקירות, תל-אביב והמרכז [15], בעמ' 268), ובהתייחס לסעיף החיסיון בחוק מס ערך מוסף צוין בדומה כי בסעיף זה גילה המחוקק רצונו כי "על-ידיעות שהגיעו לאדם אגב ביצוע חוק מס ערך מוסף יחול מסך סודיות מוחלט, אותו ניתן להסיר – לצרכים חד-פעמיים ומוגדרים – רק אם נתקיימו אותם חריגים מיוחדים הקבועים בסעיף-קטן (א) של סעיף 142. הם – ואין בלתם" (רע"א 68/88 זילברמן נ' בנק אמריקאי ישראלי [16], בעמ' 389, להלן: עניין זילברמן. כן ראו: בג"ץ 207/70 יהלומי נ' שר האוצר [17], בעמ' 127–128, להלן: עניין יהלומי; בג"ץ 527/82 שץ נ' שר האוצר [18], בעמ' 78–80; בג"ץ 174/83 שכנר נ' שר האוצר [19], בעמ' 228, להלן: עניין שכנר). ואולם, לצד כל זאת, לא ניתן גם להתעלם מכך שאין בלשון החוק שלילה מפורשת של האפשרות שמידע בנוגע להסדרי כופר אינו נכלל בגדריהם של החסיונות האמורים: כאמור, הסעיף אינו מתייחס באופן ספציפי לנושא הכופר, והוא מעגן באופן כללי את ההגנה על מידע שנמסר לרשויות המס. סביר לומר לפיכך כי עניינו במידע הנמסר במהלך העניינים הרגיל והשוטף של הדיווח לרשויות, ולא דווקא במקרה החריג של דיווח שאינו דיווח אמת או בטיפול הרשויות בעבירות הנובעות מכך. נוסף לכך, המידע המבוקש בענייננו אינו בהכרח מידע הנמסר לרשויות אלא מידע המוסק על ידיהן כתוצאה מן הדיווח, ונוסף לכך, כאמור, לא ניתן גם להסיק ממנו באופן מדויק לגבי הכנסתו של הנישום, אלא רק לקבל אינדיקציה כללית ועקיפה לגביה (השווה מגן [65], בעמ' 66–67).

במצב זה, כבכל תהליך פרשני, גם מסענו שלנו אינו יכול שיסתיים בבחינת לשונו של החוק. כל פרשנות מוגבלת על ידי הלשון, אך הלשון אינה "תחנתה הסופית": "בחוק מס, כמו בכל חוק אחר, אין להסתפק בלשון בלבד. יש לפרש את החוק לפי התכלית החקיקתית, ואותה יש להסיק בדרכים המקובלות והידועות" (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות [20], בעמ' 76). כאמור, בפרט, הדברים אמורים כאשר אין בלשון תשובה מפורשת וחד משמעית לשאלה הפרשנית המתעוררת, כפי שבענייננו.

35. הוראות החיסיון שתוארו הן חלק מהמערך של חקיקת המס בישראל, ומשכך עלינו לפרשן על יסוד התכליות הכלליות של דיני המס והתכליות הספציפיות שעומדות ביסודן כחלק מדיני המס. באשר לתכליתם של דיני המסים צוין:

א

"התכלית המונחת ביסוד חקיקת מס היא המטרות, הערכים והאינטרסים שחוק מס נועד להגשים. במעגל קרוב המטרה היא הבטחת הכנסה לאוצר הרשות הציבורית. זו לרוב המטרה המיידית, אך אין היא המטרה היחידה. מאחורי המטרה המיידית עשויות לעמוד מטרות נוספות בעלות אופי חברתי. מס הוא מכשיר חברתי. באמצעותו נלחמת החברה בתופעות הנתפשות כשליליות. הוא מעודד פעולות שרוצים לעודדן ומרתיע מפני פעולות שרוצים למונען. הוא מפתח מקורות טבעיים ואנושיים. הוא מעודד תעשייה, מדע ומחקר. הוא מביא לחלוקה-מחדש של אמצעי-הייצור. כל אלה, ורבים אחרים, הם יעדים של דיני המסים" (ברק, "פרשנות" [69], בעמ' 434).

ב

ג

ד אשר לתכליתם הספציפית של החסיונות בדיני המס, זו נדונה בפסיקת בית משפט זה לא פעם, ונקבע כי, למעשה, באים סעיפים אלה לשרת תכלית כפולה: "החסיון שנקבע בפקודת מס הכנסה נקבע לטובת הנישום והמדינה כאחד. הוא נקבע לטובת הנישום, כדי להניע את זה למלא את חובתו, ולגלות את הכנסתו לפקיד השומה ללא חשש שהידיעה תגיע לכל מקום אחר; לטובת המדינה, בכך שזהו אחד האמצעים להגיע לגביית מס אמת" (עניין יהלומי [17], בעמ' 128). בפרשה אחרת צוין בדומה כי "סעיפים אלה מקנים חיסיון למסמך או לידיעה שהגיעו אל ממלא תפקיד רשמי לפי הפקודה. תכליתו של חיסיון זה [...] היא לאפשר לנישומים לפרוס בפני רשויות המס מידע הנוגע לעסקיהם ולהכנסותיהם בלי לחשוש כי מידע זה יחשוף לעין כול את סודותיהם המסחריים. [...] במונח זה פועל החיסיון אף לטובת המדינה, המבקשת לגבות מס אמת מן הנישומים, ולשם כך נזקקת למידע שהם מספקים" (ע"א 4825/97 גהל נ' פקיד השומה למפעלים גדולים [21], בעמ' 439; ראו גם: ע"פ 186/60 היועץ המשפטי נ' מוגילניצקי [22], בעמ' 135; עניין בן דוד [13], ולעניין חוק מס ערך מוסף ראו: עניין שכנר [19], בעמ' 229; עניין זילברמן [16], בעמ' 390).

ד

ה

ו

ז

36. החסיונות בדיני המס הם אפוא בעלי חשיבות אישית ומערכתית כאחת: אישית, על שום שהם מונעים שימוש לרעה במידע המצוי בידי רשויות המסים על אודות הכנסותיהם של הנישומים ובכך מגינים על פרטיותם של אזרחי המדינה: "מידע על אודות הכנסותיו של נישום פוגע בפרטיותו ובסודותיו המסחריים, שהגנה עליהם היא בבסיס תכליתה של חובת הסודיות" (ע"א 18849/01 פקיד שומה למפעלים גדולים נ' פזגזו חברה לשיווק בע"מ [23], בעמ' 395). מערכתית, על שום שבזכות ההגנה המסופקת באמצעותם לפרטיותם של נישומים, מתמרצים אלה לדווח דיווח אמיתי ומלא לרשויות המס, וברב, מספקים החסיונות הגנה למקורות המידע של הרשויות. שני אלה יחד תורמים להגשמת המטרה הכללית של גביית מס אמת מן הציבור, ומשכך – מקדמים את פעולתה התקינה של המערכת לגביית המסים במדינה.
- אולם, תכליות אלה, עם כל החשיבות הגלומה בהן לפרט ולציבור כאחד, אינן מחייבות בהכרח פרשנות מרחיבה של הוראות החיסיון. עלינו לשאוף להגנה ראויה על האינטרסים האמורים בהן. בידוע הוא כי הגנה ראויה עלולת להיות מסוכלת לא רק בדרך של פרשנות מצמצמת מדי, אלא אף באמצעות פרשנות מרחיבה מדי: "התכלית של פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], בהוראה על סודיות החומר, היא להגן על האינטרס של הנישום ועל האינטרס של הציבור. הוראה זאת צריכה להתפרש באופן שיגן כראוי על אינטרסים אלה, ולא באופן רחב שעלול לסכל את ההגנה הראויה" (בש"פ 2481/96 רבינק נ' מדינת ישראל [24], בעמ' 502, ההדגשה שלי – ע' א').
37. זאת ועוד, חשיבותן של התכליות האמורות אסור שתשכיח מאיתנו כי נקודת המוצא הכללית והעקרונית היא שחסיונות, בכל תחום שהוא, אינם הכלל אלא החריג לכלל. אכן, הדין מכיר במצבים של חיסיון, אולם מנגד הודגש לא פעם גם כי אין להתיר חיסיון מעבר לנדרש ולמתחייב מן התכליות העומדות ביסודו. כך, לדוגמה, צוין בהתייחס לטענת חיסיון שהועלתה כלפי דו"ח בדיקה פנימי שהוכן על ידי בית חולים בעקבות מקרה מוות שאירע בו, כי "ביסוד החיסיון עומדת ההכרה כי קיימים אינטרסים ושיקולים – מלבד האינטרס המרכזי של גילוי האמת – אשר מן הראוי להגן גם עליהם. [...] אכן, לעתים נדרש איזון בין הצורך לגלות את האמת לבין הגשמת אינטרסים של הפרט והציבור, המצדיקים הענקת חיסיון. [...] עם זאת, הגישה כלפי החיסיון הינה

חשדנית. רק במקרים מיוחדים וחריגים יוכר החיסיון. 'מזן המפורסמות הוא שהיום מצמצמים את מקרי החיסוי עד כמה שאפשר...' (השופט ויתקון בבג"צ 337/66 עזבון המנוח פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון ואח', בעמ' 71) " (רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה עין-כרם נ' גלעד [25], בעמ' 522, ההדגשות שלי – ע' א'. ראו לדוגמה גם בג"ץ 844/06 אוניברסיטת חיפה נ' עוז [26], בעמ' 199–200, להלן: עניין אוניברסיטת חיפה).

דברים אלה יפים, לטעמי, גם בענייננו. החסיונות הקבועים בדיני המס אינם משנים את העובדה כי הנחת המוצא היא כי על מידע המצוי בידי רשויות המס, בהיותן רשויות מינהליות, חל כלל הגילוי. רעיון זה תואר בבהירות על ידי הנשיא (בדימ') א' ברק בפרשה אחרת, ואין לי אלא להביא את דבריו מאירי העיניים בשם אומרים:

"תכליתו העיקרית של החיסיון בדיני המס היא הגנה על הנישום ועל זכותו לפרטיות. זכותו של הנישום לדעת שהמידע הרב שנאצר על אודותיו אצל רשויות המס ישמש לצרכי השומה בלבד. [...] לחובת הסודיות תכליות נוספות – 'פנים-מסיות' – שנועדו לשפר את הליכי השומה והגבייה ולייעלם. כך מונח שהבטחת הסודיות תקדם שיתוף פעולה כן ומלא של הנישום עם רשויות המס; בהיעדר הסודיות הוא עלול להירתע ממסירת נתונים שחשיפתם עלולה לפגוע בו. בנוסף, יש בסודיות כדי לקדם שומת אמת בדרך של הבטחת חשאיותם של מקורות המידע ואמצעי החקירה של רשויות המס. [...] אך אין הצדקה לנטיית רשויות המס – ובענייננו מנהל מס ערך מוסף – לעשות שימוש מרחיב ומוגזם בחובת הסודיות מקום שתכליתיה אינן מחייבות זאת. [...] נמצא כי הוראות הסודיות אינן משנות את הכלל בדבר גילוי. הן אך מצדיקות סודיות אם מתקיימת תכלית הוראת הסודיות, ותכלית זו גוברת על תכליות אחרות. הכלל הוא אפוא כלל הגילוי גם בדיני המס" (רע"א 291/99 ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף [27], בעמ' 234, להלן: עניין ד.נ.ד.).

38. השאלה שיש להכריע בה היא אפוא אם תכליות הוראות החיסיון כפי שתוארו מצדיקות ו"מחייבות" – כלשונו של הנשיא א' ברק – את החלתו גם על

המידע המבוקש. כפי שעולה מהדברים שצוטטו למעלה, הכרעה בשאלה זו מצריכה עריכת איזון בין התכליות העומדות בבסיסו של החיסיון לבין תכליות אחרות המצדדות בגילוי המידע. ודוקו: כפי שציינתי בראשית דבריי, איזון דומה לזה, גם אם לא זהה באופן מוחלט, נדרש בהתאם להוראת סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע. כזכור, בהתאם להוראה זו, בהיעדר איסור בדין למסירת מידע, רשאי בית המשפט להורות על מסירת מידע אשר מתקיים לגביו אחד מהסייגים הקבועים בסעיף 9 לחוק, אם מצא הוא כי העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף על הטעמים שלא לגלותו וגובר עליהם. לפיכך, שומה עלינו לפרוש כבר עתה את השיקולים כולם ולבחון מהו האיזון הראוי ביניהם.

הטעמים התומכים באי גילוי של המידע המבוקש

א. הזכות לפרטיות

ג

39. הזכות לפרטיות מעוגנת הן כזכות חוקית בחוק הגנת הפרטיות הן כזכות חוקתית-על-חוקית בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר קובע בסעיף 7(א) כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו". חשיבותה של הזכות לפרטיות אינה שנויה במחלוקת. בית משפט זה שב ותיאר את מרכזיותה של הזכות לפרטיות במערך זכויות האדם והאזרח בישראל ועמד על כך שמדובר באחת מהחשובות שבזכויות האדם:

ד

"פרטיותו של אדם היא כבודו וגם קניינו. זוהי המסגרת באמצעותה הוא עשוי, אם הוא בוחר בכך, לפתח את עצמיותו ולקבוע את מידת המעורבות של החברה בהתנהגותו ובמעשיו הפרטיים. זהו 'מבצרו' הקנייני, האישי והנפשי.

ה

זכות זו מהווה את אחת מזכויות היסוד של האדם בישראל. היא אחת החירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי והיא אחת מזכויות העל המבססות את הכבוד והחירות להן זכאי אדם כאדם, כערך בפני עצמו [...] הזכות לפרטיות מהווה אחת מהחשובות שבזכויות האדם" (ע"פ 5026/97 גלעם נ' מדינת ישראל [28], בפסקה 9 לפסק דינו של השופט ח' אריאל. כן ראו, לדוגמה, בג"ץ 6650/04 פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה [29])

ז

וההפניות הרבות המובאות שם; עניין אוניברסיטת חיפה [26],
בפסקה 9, וההפניות שם).

א לצד ההכרה הרחבה בחשיבותה של הזכות לפרטיות ובמרכזיותה, עמד בית משפט זה לא פעם על הקושי שבהגדרת היקף התפרשותה של זכות זו. בין היתר, צוין בהקשר זה כי "הזכות לפרטיות היא זכות מורכבת, שאת גבולותיה לא קל לקבוע" (בג"ץ 1435/03 פלונית נ' בית-הדין למשמעת של עובדי המדינה בחיפה [30], בעמ' 539), ובהתייחס להגדרת המונח "פרטיות" נאמר כי "הגדרה זו הינה קשה ביותר, ואולי אף בלתי אפשרית" (ד"נ 9/83 בית הדין הצבאי לערעורים נ' ועקנין [31], בעמ' 856; ע"א 4963/07 ידיעות אחרונות בע"מ נ' פלוני [32], בפסקה 9, וההפניות שם, להלן: עניין ידיעות אחרונות).

ג 40. כאמור, שמירת פרטיותו של הנישום, ובכלל זאת מניעת החשש שמא פרטים הנמסרים על ידיו לרשויות המס יגיעו לגורם אחר או שיעשה בהם שימוש למטרות זרות מאלה שלשמן נמסר, הוכרה בחוקי המס השונים כאינטרס הראוי להגנה רחבה. כפי שראינו, הגנת פרטיותם של הנישומים היא אחת מהתכליות העיקריות, אם לא העיקרית שבהן, העומדות ביסודן של הוראות החיסיון בדיני המס. אולם, עיגונה של הזכות לפרטיות בהקשרנו שלנו אינו מסתכם בהוראות החיסיון האמורות. להוראות אלה מצטרפות הוראות נוספות בחוק חופש המידע ובחוק הגנת הפרטיות, הפורשות גם הן הגנה רחבה על הזכות לפרטיות, מקום שבו קיימת התנגשות בינה לבין הזכות למידע. ראשית, סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע קובע את הכלל שלפיו אין למסור מידע שגילויו מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעה של זו בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין. חוק הגנת הפרטיות עצמו אינו מספק הגדרה ממצה למונח "פרטיות", אלא מתאר מקרים שונים שהם פגיעה בפרטיות, ובין היתר קובע כי פגיעה בפרטיות היא "שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה" (סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות). נוסף לכך, סעיף 23ב(א) לחוק הגנת הפרטיות מסדיר באופן ספציפי את הסוגיה של מסירת מידע מאת גוף ציבורי, בקובעו את הכלל שלפיו "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה". הביטוי "מידע" מוגדר בסעיף 7 לחוק הגנת

הפרטיות כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצבו בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".

א האם המידע המבוקש בענייננו הוא בגדר מידע על "ענייני הפרטיים של אדם" או על "מצבו הכלכלי"? סבורני כי יש להשיב על שאלה זו בחיוב.

41. חוק הגנת הפרטיות אינו קובע הגדרה למונח "ענייני הפרטיים של אדם".

ב סוגיה זו נדונה בפסק הדין בע"א 439/88 רשם מאגרי מידע נ' ונטורה [33] (להלן: עניין רשם מאגרי מידע), שבו נדונה השאלה אם יצירת מאגר מידע של אנשים ושל תאגידיים שמסרו המחאות ללא כיסוי מהווה פגיעה בפרטיות, מאחר שמדובר בשימוש במידע על "ענייני הפרטיים של אדם" שלא למטרה שלשמה נמסר. הגם שכל שופטי המותב השיבו על שאלה זו בחיוב, נחלקו בפסק הדין הדעות באשר לאופן שבו ראוי לפרש את המונח האמור. כך, בעוד שהשופט ג' בך סבר כי יש לפרש את המונח באופן רחב, בהתאם למוכנן הטבעי והרגיל של המילים ובאופן 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 [33], בעמ' 821), השופטת ט' שטרסברג-כהן הביעה עמדה מצמצמת יותר. לדבריה –

ה"התשובה לשאלה מהו עניינו הפרטי של אדם, אינה חד-משמעית, וכמו ביטויים רבים שאנו נתקלים בהם 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 'ענייני הפרטיים של אדם' הגדרה שתהפוך כל הפוגע בהם למפר חוק, עלינו להיות זהירים ודוקיניים" (שם [33], בעמ' 835; ומהעת האחרונה ראו גם רע"א 6902/06 צדיק נ' הוצאת עיתון הארץ בע"מ [34], בפסקאות 7–9).

סבורני כי אין צורך בענייננו להכריע בין הגישות האמורות, שכן בין כך ובין כך יש לקבוע כי פרסום זהותם של הנישומים שעמם נערכו הסדרי כופר לצד מידע המתייחס להכנסותיהם, יהיה מסירה של מידע המתייחס למצבו הכלכלי של אדם ולענייניו הפרטיים. פרטים החושפים מידע אודות הכנסותיו של אדם

א ומצבו הכלכלי פורשו לא פעם כנמנים עם "עניניו הפרטיים" של אדם. כך נקבע בעניין רשם מאגרי מידע, שם [33], בעמ' 823, וכך למשל צוין לאחרונה בעניין אוניברסיטת חיפה [26]: "ברמה הבסיסית, ניתן לומר כי הזכות לפרטיות יכול שתתייחס למידע או לנתונים הנוגעים באופן מובהק לפרט ולו בלבד (עם מידע או נתונים כאלה נמנים למשל מצבו הרפואי, רמת הכנסותיו, גילו, משקלו, העדפותיו המיניות, וכדומה)" (שם [26], בעמ' 208, ההדגשה שלי – ע' א'). בדומה, נמצא בפרשה אחרת כי הצגת תלושי משכורת ומידע בנקאי לגבי הכנסותיו של אדם ולגבי רכושו חוסים תחת הגנת הפרטיות, ונקבע כי "מידע הנוגע להכנסתו ולמצבו הכלכלי של אדם חוסה תחת הגנת הפרטיות, ושימוש בו בלא הסכמתו פוגע בפרטיותו" (בע"מ 3542/04 פלוני נ' פלונית [35], בפסקה 11. השוו גם ע"א 86/89 מדינת ישראל נ' בנק הפועלים בע"מ [36], בעמ' 731). עמדה זו מקובלת גם עליי ודומני כי גם לשיטתה של השופטת ט' שטרסברג-כהן, אשר ציינה כי "יש שכל פרט ופרט בפני עצמו לא יהווה 'ענינו הפרטי' של אדם, ואילו צירוף של מספר פרטים עם האינפורמציה המתקבלת מהם יהווה עניין כזה" (עניין רשם מאגרי מידע [33], בעמ' 835) – שילוב פרטי המידע המבוקש בענייננו עולה בגדר מידע החוסה תחת הגנת הפרטיות.

ד 42. טענה נוספת שנשמעה מפי המשיבה היא הטענה כי פרסום הרשימה של שמות הנישומים שעיימם נערכו הסדרי כופר "יכול שתטיל אות קלון על פלוני ועל בני משפחתו ותפגע בזכותו של אדם לשמו הטוב". טענה זו נטענה בלשון רפה, כחלק מטיעונה של המשיבה לפגיעה בזכות לפרטיות ובלי שהמשיבה פרשה לפנינו כל תשתית נורמטיבית לעניין הפגיעה בזכות לשם טוב. אזכיר כי אף ש"הזכות לשם טוב של האדם היא ערך יסוד בכל משטר דמוקרטי" (בג"ץ 6126/94 טנש נ' רשות השידור [37], בעמ' 832), הלכה היא כי ההגנה על השם הטוב אינה נמנית עם תכליותיו של חוק הגנת הפרטיות, וודאי שאין היא מתכליותיו העיקריות (רע"פ 9818/01 ביטון נ' סולטן [38], בעמ' 584). לפיכך, לא כל פגיעה בזכות לשם טוב מביאה בהכרח גם לפגיעה בזכות לפרטיות החוסה תחת ההגנות הקבועות בחוק הגנת הפרטיות (השוו עניין ידיעות אחרונות [32], בפסקה 12). השאלה, אם מסירת המידע המבוקש בענייננו עלולה להביא לפגיעה בשמם הטוב של הנישומים, והשאלה אם זכאים נישומים אלה להגנה על זכותם זו, ומכוח מה, הן שאלות מורכבות. לאור עמדתי כי קיימת בענייננו פגיעה

זכותם של אותם נישומים לפרטיות, ובהתחשב בכך שטענת המשיבה בנוגע לזכות לשם טוב הוגבלה להגנה הקיימת מכוח חוק הגנת הפרטיות, לא מצאתי להידרש לשאלות האמורות לגופן וסבורני כי ראוי להותיר את ההכרעה בהן לעת מצוא.

מסקנתי היא אפוא כי פרסום זהותם של נישומים שע"מם ערכה רשות המסים הסדרי כופר, לצד פרטי העבירות שיוחסו להם – ובפרט היקף ההכנסות שהועלמו על ידיהם – עלול להוביל לפגיעה בפרטיותם של הנישומים. מסקנה זו מתבקשת, לטעמי, הן לנוכח הוראות החיסיון בדיני המס הן בשל הוראותיו של חוק הגנת הפרטיות. התשובה לשאלה, אם יש להתיר את הפגיעה האמורה, תיגזר כאמור מן האיזון הכולל בינה לבין הזכויות והאינטרסים המתחרים.

ב. החשש מפגיעה במוסד הסדרי הכופר ובאינטרסים ציבוריים-מערכתיים נוספים

43. שיקול נוסף שהעלתה המשיבה נגד מסירת המידע המבוקש נוגע כזכור לחשש כי פרסום שמות הנהנים מהסדרי כופר יביא לצמצום מספר הנישומים אשר יבחרו באפיק זה, דבר אשר, מחד גיסא, יביא לפגיעה בהליך הכופר כמוסד המשרת את האינטרס הציבורי, ומאידך גיסא, יביא להגדלת מספר ההליכים הפליליים המתנהלים בגין עבירות מס, וכתוצאה מכך – להגדלת העומס על מערכות החקירה, התביעה ובתי המשפט.

שיקול זה הוא מסוג השיקולים שיש קושי לכמת באופן מדויק את משמעויותיהם, ובאופן שבו הוא נטען לפנינו על ידי המשיבה קשה גם לומר כי הונחה לו תשתית ראייתית ממשית (השוו לאמור במאמרו של סומר [67], בעמ' 450-452, בהתייחס לאי מסירת מידע שגילוי מוציק "הקצאת משאבים בלתי סבירה"). אולם, דומני כי אף על פי כן לא ניתן להתייחס לדברים בביטול או כלאחר יד. נראה כי גם המערערים לא יחלקו על כי – לפחות בעבור חלק מן הנישומים – האנונימיות המתאפשרת באמצעות הסדרי הכופר היא שיקול של ממש בהחלטה לפנות אל רשות המסים בבקשה להמרת ההליך הפלילי בהליך זה. מכאן, כי האפשרות שמא מסירת המידע המבוקש תביא עימה לצמצום מספר הנישומים שיהיו מעוניינים בתשלום כופר, וכך לצמצום מספר ההליכים

הפליליים המומרים בהליך זה, היא אכן אפשרות שעלינו להביא בחשבון בעת בחינתן של ההשפעות שעשויות להיות למסירת המידע.

א 44. כפי שכבר צוין, לצד טובות ההנאה הצומחות מתשלום הכופר לנישומים עצמם, משרת המוסד של הסדרי הכופר גם תכליות ציבוריות שונות. בין היתר, תורמים הסדרי הכופר ליעולו של משך הטיפול בעבירות מס ולקיצורו, לאחוזי ענישה גבוהים, לאכיפה יעילה ומהירה של דיני המסים, לצמצום מספרם של ההליכים הפליליים המתנהלים בבתי המשפט ולחיסכון במשאבים ציבוריים שונים. למעשה, בהיבטים אלה ואחרים, קיים דמיון לא מבוטל בין מוסד הסדרי הכופר למוסד הסדרי הטיעון הקיים בשיטתנו. שניהם מחליפים את ההליך הדינוני המסורתי, הם מסלול חלופי שנועד גם הוא להגשמת תכליותיו של המשפט הפלילי, וטומנים בחובם – לצד קשיים שונים – גם תועלות שונות, הן לפרט הנאשם הן לאינטרס הציבורי (ראו: ע"מ 9/98 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל [39], בעמ' 589, 593, 607; ע"מ 9/71 532/71 בחמוצקי נ' מדינת ישראל [40], בעמ' 559). על התכליות האמורות ניתן ללמוד גם מהנאמר בהתייחס להליכים חלופיים ליישוב סכסוכים במשפט האזרחי, ובהקשר זה יפים – בשינויים המחויבים – דברי השופטת א' פרוקצ'יה בפרשה אחרת:

ט "ערוצים חלופיים ליישוב סכסוכים מקדמים את תחושת עשיית הצדק אצל בעלי הדין, המגיעים לפתרון המחלוקת בדרך מוסכמת, גם אם תוך כדי ויתורים הדדיים מסוימים. פעמים רבות הליכים חלופיים להליך שיפוטי הינם יעילים יותר ועלותם נמוכה יותר; הם משחררים את בתי המשפט הכורעים תחת עומס ההליכים מדיונים ארוכים ומורכבים שעלותם כבדה בזמן ובממון [...] בראייה כוללת, למעבר מהתדיינות שיפוטית לערוצים חלופיים ליישוב מחלוקות נודעת חשיבות מרובה, והמשפט בעידן המודרני מעודד מעבר זה כאמצעי לקדם אינטרסים חשובים של החברה ושל הפרט" (רע"א 2235/04 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' שירי [41], בעמ' 649–650; לדיון רחב בחלופות השונות להליכי המשפט בפלילים – על היתרונות והחסרונות הגלומים בהן, ראו גזל [72], בעמ' 134–205).

45. בהיותו של מוסד הכופר משום מנגנון חלופי להליך הפלילי הסטנדרטי, ובהיות האנונימיות הגלומה בו אחד מן התמריצים המנחים נישומים להעדיפו על פני ההליך הפלילי המקובל, נראה אם כן כי פגיעה באנונימיות זו – כפי שיתחייב כתוצאה ממסירת המידע המבוקש – עלולה לטמון בחובה פגיעה בתמריץ של הציבור לעשות שימוש במנגנון זה, ומשכך – גם פגיעה באינטרס הציבורי המבקש לעודד את קיומו.

למעשה, והגם שהדברים לא הוצגו כך מפי הרשות, נראה כי ניתן לסווג שיקול זה כשיקול הנכנס בגדריו של הסייג למסירת מידע המופיע בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע – אם נפרשו באופן רחב – אשר לפיו רשאית רשות ציבורית שלא למסור מידע אשר גילויו עלול לשבש את תפקודה התקין או את יכולתה לבצע את תפקידיה. הפגיעה הפוטנציאלית באינטרסים הציבוריים והמוסדיים שתוארו, עשויה אפוא להיות טעם שבגיננו ראוי יהיה שלא להורות על מסירת המידע המבוקש על ידי המערערים.

46. לעומת זאת, טענה שלא ניתן לקבל, לדעתי, היא הטענה שכן נטענה על ידי המשיבה בהתייחס לסעיף 9(ב)(1) לחוק. כזכור, לטענת הרשות, שיקול נוסף שבגיננו אין היא חייבת במסירת המידע עניינו בכך שכתוצאה מן הפרסום, ולנוכח המגבלות הקבועות בחוק חופש המידע בהתייחס למידע המבוקש הנוגע לצדדים שלישיים, יהיה עליה לפנות לכל אחד מן הנפגעים הפוטנציאליים מן הפרסום לצורך קבלת הסכמתם לחשיפת המידע. דבר זה יטיל, לטענתה, נטל בלתי סביר על הרשות העולה כדי שיבוש תפקודה התקין, ועל כן אין לחייבה בכך.

עוד בטרם נדרשים אנו לאיזון בין שיקול לכאורי זה ליתר השיקולים שעל הפרק, סבורני כי דין טענה זו להידחות. ככל שייקבע כי באיזון בין מכלול השיקולים הצריכים לעניין צריכה ידו של חופש המידע להיות על העליונה, קרי: יש להורות על מסירת המידע המבוקש, הרי שלא רק שקביעה זו תחול מעתה ואילך, על מנת שלא לפגוע בהסתמכותם של נישומים שכבר הגישו בקשות לתשלום כופר, אלא גם שנישומים שיהיו מעוניינים בתשלום כופר יידעו מראש כי בהסדר כאמור, צפוי שמשם, יחד עם יתר פרטי העבירה שיוחסה להם, להתפרסם ברבים. משכך, לא יהיה כל צורך בפנייה פרטנית של רשות המסים

ל"נפגעים הפוטנציאליים" מפרסום המידע ולא יהיה צורך בקבלת הסכמתם לחשיפת המידע. כל שיידרש מהרשות הוא לוודא כי הנישום אכן מודע לתוצאה זו של ההליך. בכך אין לומר, לטעמי, כי יוטל נטל בלתי סביר על הרשות או כי ישובש תפקודה התקין (השוו עניין המועצה להשכלה גבוהה [9], בעמ' 250). זאת ועוד. למעשה, בכך יבוא על פתרונו גם החשש מפני פגיעה בציפיותם הלגיטימיות של נישומים כי המידע שמסרו לרשויות המס לא יפורסם – חשש אשר בית המשפט המחוזי ייחס לו בהחלטתו – כי אין להתיר את מסירת המידע המבוקש – משקל ניכר.

א

ב

הטעמים התומכים בגילוי המידע המבוקש

47. במוקד הטעמים התומכים במסירת המידע המבוקש עומדים זכות הציבור לדעת והרציונלים שביסודה. כפי שתואר בפסיקה לא פעם, בבסיס הזכות לחופש מידע כמה רציונלים עיקריים: ראשית, הזכות לחופש מידע נתפשת כחיונית לצורך הגשמת זכות היסוד החוקתית של הפרט לחופש ביטוי: "זכות הציבור לדעת הינה אחד מגנזירי המרכזיים והחשובים של חופש הביטוי, שכמאמרו של השופט אגרונט [...] מהווה 'זכות עילאית' בשיטתנו. אכן, בלא היכולת להחליף דעות, להפיץ ידיעות ולקבלן, אין חופש הביטוי יכול להתממש [...] וכשם שהשמירה על חופש הביטוי מהווה ערובה ראשונה במעלה לקיומו של התהליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות יסוד אחרות [...] כך אף כיבוד של זכות הציבור לדעת מהווה תנאי להגשמתו של חופש הביטוי" (בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים [42], בעמ' 673, להלן: עניין ציטרין). עוד הודגשה חיוניותה של הזכות האמורה לגיבוש דעת הקהל הציבורית: "מימושה של זכות הציבור לדעת, על ידי פרסום אופן פעולתה של הרשות הציבורית ברבים, תורמת לגיבוש סדר היום הציבורי ומסייעת לפרטים בחברה לגבש את עמדותיהם על ידי ליבון גלוי של הבעיות והחלפת דעות באופן חופשי על בסיס המידע שמתפרסם" (בג"ץ 258/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 [43], בפסקה 6 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש, להלן: עניין גלאון; ראו גם עניין גבע [7], בפסקה 12).

ג

ד

ה

ו

רציונל שני שעליו מתבססת הזכות למידע עניינו בכך שהרשות הציבורית נתפשת כנאמן הציבור, ולפיכך כמי שמחזיקה במידע המצוי ברשותה בנאמנות

ז

א בעבור הציבור: "מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור – עבור הציבור ולמען הציבור – וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים מְּשָׁל ירשה אותו מאבותיה" (עניין הוצאת עיתון "הארץ" [6], בעמ' 471).

ב זאת ועוד. הזכות למידע היא כלי עיקרי לפיקוח על תקינות פעולותיה של הרשות הציבורית ולהבטחת הגשמתם של עקרונות המשטר הדמוקרטי. בהיבט זה, חופש מידע הוא תנאי חשוב ומהותי ליכולתו של הציבור לבקר את הרשויות הציבוריות. הוא יוצר שקיפות באשר למדיניותה של הרשות ובאשר להחלטותיה ולדרכי פעולתה, וזו, מחד גיסא, מאפשרת לציבור להתחקות אחר אופן פעולת הרשות ולבקר, ומאידך גיסא, יש בה כדי לגרום אף לרשות עצמה לשפר את פעולתה בידועה כי היא חשופה באופן תמידי לעינו הביקורתית של הציבור. אכן, במובן זה, הזכות לחופש מידע היא בעלת תרומה מכרעת "לההיגינה הציבורית" ולשיפור איכותה של פעולת הרשות, כדברי השופטת א' חיות בעניין המועצה להשכלה גבוהה [9], בעמ' 231 (וכן עניין הוצאת עיתון "הארץ" [6], בעמ' 471). לבסוף, שקיפות זו פועלת גם ליצירת קרבה בין הפרט לרשות ובתוך כך לחיזוק אמון הציבור בה, וכפי שנאמר: "ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות ראשונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על פעולת הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אמון הציבור ברשויות עצמן" (עניין ציטרין [42], בעמ' 673).

ה רציונלים אלה כולם תומצתו בבהירות רבה על ידי השופטת א' פרוקצ'יה בעניין גבע [7], וניתן לסכם אפוא את הדברים כפי שנאמרו מפיה:

י "על חשיבותה של זכות האזרח לקבל מידע מרשות ציבורית איש לא יחלוק. חופש המידע הוא ממאפייניה של התרבות הדמוקרטית; הוא יסוד חיוני במימושו של חופש הביטוי וחופש השמעת הדעה, שבלעדיהם משטר דמוקרטי לא יכון. [...] חופש המידע מבטיח ביקורת ראויה על הרשות הציבורית; קיומה של ביקורת כאמור מחזק את אמון הציבור ברשויות; שקיפותן של פעולות השלטון היא תנאי חשוב לתיפקודה התקין של המערכת הציבורית, והיא ערך מרכזי בקיום מנגנוני בקרה יעילים על פעולות השלטון. כענף

המשתרג מחופש הביטוי, בבחינת זכות-על מבין זכויות האדם, ניצבת זכותו של האזרח למידע מהרשות הציבורית במדרגה גבוהה מבין זכויות האזרח" (שם [7]; ראו גם ברק, "חופש המידע" [68], בעמ' 96–99).

א

הנה כי כן, זכות הציבור לדעת עומדת בזכות עצמה כזכות בעלת חשיבות עלאית. ולא רק זאת, אלא שהיא גם אמצעי להגשמתן של זכויות אחרות ואינטרסים ציבוריים נוספים, בבחינת "בסיס עליו ניתן לבנות, במשטר דמוקרטי, תרבות של זכויות" (ברק, "חופש המידע" [68], בעמ' 97).

ב

48. מגוון הרציונלים שתוארו בא לידי ביטוי מובהק בענייננו ויחד תומכים הם בצורך בפרסום המידע המבוקש. ראשית, הגם שמדובר במידע שעניינו פרטיהם האישיים של נישומים, ולכאורה ניתן לסבור לפיכך כי אין מדובר במידע "ציבורי" במובנו המובהק של ביטוי זה, אין לשכוח כי פרטים אלה הם חלק מהחלטות המתקבלות על ידי רשות המסים כרשות מינהלית-שלטונית, בהליך בעל סממנים עונשיים מובהקים ואשר בו מופעלת על ידי הרשות סמכות מעין שיפוטית. כידוע, על החלטות המתקבלות בהכרעה שיפוטית בהליך פלילי רגיל חל כלל רחב של פומביות, ועיקרון זה של פומביות חל, כעקרון יסוד של השיטה, גם על גופים מעין שיפוטיים (ראו עניין גלאון [43], בפסקה 1 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה, בעמ' 675–676).

ג

ד

יתר על כן, פועל יוצא מטיב הסמכות המופעלת בגדר הסדר הכופר, מחריגותו של הגורם המחזיק בסמכות זו, מאופי החלטות המתקבלות בהליך – וכן מהעובדה שמדובר בהליך שאינו חשוף באופן שוטף לביקורת שיפוטית – הוא החשיבות היתרה בהיותו של הליך זה שקוף באופן מירבי לעיני הציבור. אמת, מידה בלתי מבוטלת של שקיפות מתקיימת כבר מעצם העובדה כי השיקולים העומדים ביסודן של החלטות הכופר הם ידועים וכן מעצם העובדה כי החלטות עצמן מתפרסמות גם הן, אף שבלא שמות הנישומים. מידע זה אכן מאפשר לציבור המעוניין בכך להפעיל רמה מסוימת של בקרה על פעולת הרשות – הן על שיקוליה ומדיניותה הן על האופן שבו היא נוקטת את הסמכות שהוקנתה לה. ברם, סבורני כי יש ממש בטענת המערערים כי פרסום שמות הנישומים שעמם נערכים הסדרי הכופר ייצור רמה גבוהה יותר של שקיפות, וכי

ה

ו

ז

בכך יהיה כדי לתרום לשיפור פעולת הרשות הן בשל הביקורת הציבורית הרחבה יותר שהדבר יאפשר הן בשל התמריץ שיהיה בכך לרשות לנקוט ביקורת עצמית ולשפר את תפקודה. נוסף לכך, שקיפות מוגברת של פעולת הרשות יהיה בה גם כדי לחזק את אמינותה בעיני הציבור ואת אמונו בפעולתה, בבחינת אסמכתה לכך שהרשות פועלת בהתאם לאמות המידה שפורסמו על ידיה לציבור, תוך כדי שקילת השיקולים הרלוונטיים בלבד, בלי לנקוט איפה ואיפה, ותוך כדי הקפדה על עקרון השוויון. ויודגש, הצורך בהגשמתו של עקרון השוויון מתייחס הן לשוויון בין הנישומים השונים שעימם נערכו הסדרי כופר, הן לשוויון בינם לבין כאלה שהוחלט שלא להגיע עימם להסדר, והן לשוויון בינם לבין מי שהתנהל נגדו הליך פלילי רגיל והיה כפוף אפוא לעקרון היסוד בדבר פומביות הדיון. אינטרסים אלה הם אינטרסים של הציבור ושל הרשות כאחד. יפים לעניין זה דברי מבקר המדינה בדוח הביקורת שפרסם בנושא זה בשנת 2006:

א
ב
ג
ד
ה

"דווקא משום קיומה של הקלה זו בחוק [קרי: ההקלה הגלומה בהליך הכופר בהשוואה להליך פלילי רגיל – ע' א'], חובה על הרשויות המוסמכות להקפיד הקפדה יתירה, על עקרונות של שוויוניות ושקיפות המבטיחים את טוהר ההליך ואת אמון הציבור ברשויות. [...] השקיפות והשוויון מחייבים את פרסום השמות. הציבור זכאי לדעת מי שילם כופר וכמה, והמוסדות צריכים להיות מעוניינים בפתחות ובשקיפות גם מתוך מגמה להצביע בפני אזרחי המדינה, כי הם פועלים ללא משוא פנים ומתוך עקרונות של שוויון מוחלט בין נישום לנישום" ("דוח ביקורת על הטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה" [73], להלן: ד"ח מבקר המדינה).

49. חשיבותה של שקיפות מלאה של ההחלטות המתקבלות בהסדרי הכופר נובעת אף משיקולים הנוגעים לעקרונות המאטריה הספציפית שהליך זה הוא חלק ממנה, קרי: לעקרונות ולתפישות שביסוד דיני המס ולאינטרס הציבורי בגביית מס אמת. כידוע, הליך המיסוי מקנה בידי המינהל סמכויות ייחודיות:

א
ב
ג
ד
ה

"המיסוי הינו סמכות ייחודית הנתונה בידי המינהל הציבורי. ייחודה של הסמכות נובע מהעובדה שהיא מתירה לשלטון לפגוע בקניינו של הפרט, ואף מקנה לו סמכויות מרחיקות לכת של חקירה ואכיפה

[...] יותר מכך, הדין מחייב את האזרחים לפעול בעצמם ולספק לשלטון מידע מלא על היקף הכנסותיהם ופעילויותיהם העסקיות לשם הבטחת שומת אמת. בכך פוגע הליך המס, הגם שבאופן לגיטימי, אף בחירותו של האזרח, ובייחוד בזכותו לפרטיות" (עניין .T.J.T. [27], בעמ' 231).

א

אף בהנחה הבסיסית שלפיה הליך המיסוי מיוסד על שיתוף פעולה בין הפרט לרשות, סמכויות מרחיקות לכת אלה של הרשות – בפרט לנוכח פערי הכוחות המובנים הקיימים בינה לבין האזרחים – מחייבות אותה בחובת אמון מוגברת כלפי אלה האחרונים. לחובת אמון מוגברת זו נגזרות שונות, ובין היתר מתבטאת היא בכפיפותה המוגברת של רשות המסים לעקרונות חופש המידע. מבחינה מעשית, מתחייב מכך כי על פעולות הרשות להתנהל בשקיפות רחבה ומוגברת. שקיפות זו חשובה כאמור לשם קיום בקרה על פעולות הרשות ולשם פיקוח כי אין היא פועלת בסתירה לסדרי מינהל תקין – בדומה לצורך הקיים בהתייחס לכל רשות מינהלית אחרת – והוא נחוץ ביתר שאת לנוכח הכוח הרב שהוקנה לרשויות המס באופן ספציפי לפגיעה בזכויות יסוד של הפרט.

ב

ג

50. זאת ועוד. כאמור, השקיפות האמורה היא גם אחד מן הכלים להגשמת האינטרס הציבורי בגביית מס אמת, בשני מובנים עיקריים: ראשית, יש בה כאמור כדי לאפשר יתר פיקוח על האופן שבו מפעילה הרשות את סמכותה, ובכלל זאת על כך שגביית המסים נעשית באופן הגון, יעיל ושוויוני. שנית, עשויה היא לתרום לעיקרון בדבר עריכתה של שומת אמת ולאינטרס במניעת התחמקות ממס, אף באמצעות הגברת ההרתעה מפני ביצוען של עבירות מס. אין חולק כי אחד היתרונות הגלומים בעבור נישומים במוסד הכופר, כפי שהוא מתנהל כיום, נעוץ בעובדה שהוא מאפשר למי שעבר עבירת מס לצאת ידי חובתו בתשלום קנס בלבד ובלי שדבר ביצוע העבירה ייוודע ברבים. כאמור, תשלום הכופר מאפשר לנישום להישאר תחת מעטה מוחלט של אנונימיות ולא להיחשף להשלכות האישיות, המקצועיות והכלכליות שעשויות לנבוע מן הפרסום בציבור של דבר ביצועה של העבירה – פרסום אשר מתחייב כזכור מניהול הליך פלילי רגיל. אולם, מה שנתפש כיתרון לנישומים, עלול במידה רבה להיות בעוכריו של האינטרס הציבורי בשל הפגיעה האפשרית בהרתעה מפני הפרת דיני המס ולפיכך גם באוצר המדינה (השוו' מגן [65], בעמ' 79, 83). בהיבט

ד

ה

ו

ז

א זה, פרסום שמות הנישומים שנהנו מהסדר כופר יעביר לציבור הרחב מסר מחמיר ומרתיע יותר מאשר זה המועבר כיום, מסר שלפיו "מחיר" ביצוען של עבירות מס לא יוכל להסתכם בתשלום קנס בלבד, ולפיו, בין בהסדר כופר בין בהליך הפלילי המקובל, תוצאה מתחייבת של הפרת דיני המס תהיה חשיפת הפרשה ברבים, על ההשלכות הנובעות מכך. לסיכום יפים בהקשר זה דברי מבקר המדינה בדו"ח שפרסם בנושא, אשר ראה גם הוא ערך מרתיע של ממש בפרסום האמור:

ב "ערך מרתיע מן המעלה הראשונה כלפי עבריינים בכוח, העושקים את קופת המדינה בדרכי מרמה או בדרכים פסולות אחרות ובכלל זה, בהעלמות מס, צריך להיות פרסום שמם של משלמי הכופר [...].

ג המאבק נגד מעלימי המס הפוגעים באופן רציני וממושך באוצר המדינה ובאזרחיה מחייב נקיטה ביד קשה, בגישה שתעדיף את עקרונות ההרתעה הן בתהליך השפיטה הרגיל והן בפריבילגיות הניתנות למשלמי הכופר" (דו"ח מבקר המדינה [73]. לעניין החשיבות הגלומה בפרסום בהיבט ההרתעתי ראו גם שיטרת [62], בעמ' 605).

ד האיזון הראוי בין מכלול הזכויות והאינטרסים

ה 51. ההכרעה בתיק זה אינה פשוטה, הן בשל מגוון הזכויות, השיקולים, והאינטרסים המתחרים ביניהם על הבכורה, הן בשל מורכבות האיזון שנדרשים אנו לערוך ביניהם. במוקד הערכים המתמודדים ניצבות הזכות לפרטיות וזכות הציבור לדעת, ולצד כל אחת מהן אינטרסים ציבוריים נוספים, אשר, כאמור, בחלקם תומכים במסירת המידע המבוקש ובחלקם תומכים באי מסירתו. ככל הזכויות והאינטרסים, אף אלה שבענייננו אינם מוחלטים כי אם יחסיים, ובנסיבות שונות נדרשים הם לסגת מפני זכויות ואינטרסים מתחרים. לצורך הכרעה בין הזכויות והאינטרסים המתמודדים, עלינו לעמוד תחילה על מעמדם הנורמטיבי. זאת, שכן "האיזון המתבקש בין זכויות אדם ובין אינטרסים ציבוריים, ובינם לבין עצמם, אינו קבוע ואחיד [...] מבחן האיזון שיופעל בכל מקרה צריך שיהא תואם את מהותם ואת חשיבותם של העקרונות המתמודדים, ואת מידת ההגנה שנבקש להעניק לכל עיקרון" (בג"פ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל – מחוז ירושלים [44], בעמ' 148, וההפניות שם, להלן: עניין פריד).

52. כפי שצוין, הזכות לפרטיות מעוגנת בשיטתנו הן כזכות חוקית מכוח חוק הגנת הפרטיות הן כזכות יסוד חוקתית מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. פן נוסף של זכות זו בענייננו נובע מהיותה של הזכות אחת מהתכליות העיקריות העומדות בבסיסן של הוראות החיסיון בדיני המס. אשר לזכות הציבור לקבל מידע מהרשות הציבורית, הגם שזו אינה מוזכרת במפורש בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, נהנית גם היא ממעמד מיוחד בשיטתנו. היא נתפשת כאחת מאבני היסוד של חברה חופשית וכתנאי הכרחי לקיומו של משטר דמוקרטי, ומקובל לראות בה אחד מן ההיבטים של חופש הביטוי – ובלשונה של השופטת א' פרוקצ'יה בעניין גבע [7], כמעין "ענף המשתרג" מהזכות החוקתית לחופש ביטוי. יוצא כי אף שאין הזכות למידע אחת מן הזכויות המעוגנות במפורש כזכות יסוד עלי ספר, אין חולק על מעמדה הגבוה במדרג זכויות האדם המוכרות בשיטתנו. כך, תוארה הזכות למידע כזכות בעלת "אופי חוקתי" (סגל [58], בעמ' 116); "כזכות-על מבין זכויות האדם" (השופטת א' פרוקצ'יה בעניין גבע [7]); וכן כזכות הראויה ל"דירוג גבוה" במדרג זכויות האדם (ברק, "חופש המידע" [68], בעמ' 100). כאמור, הרציונלים השונים העומדים ביסוד זכות זו באים בענייננו לידי ביטוי מובהק, ואף מקבלים משנה תוקף, בהתחשב במאטריה הספציפית של דיני המס שבה אנו עוסקים.

לצד הפגיעה בזכותם של הנישומים לפרטיות, הועלה לפנינו אף החשש שמא פרסום שמות הנהנים מהסדרי כופר יביא לצמצום השימוש בהליך זה ולפיקח לפגיעה הן במוסד הכופר עצמו הן באינטרסים ציבוריים ומערכתיים נוספים השלובים בו. עם אינטרסים אלה נמנים, בין היתר, האינטרס בטיפול יעיל ומהיר בעבירות מס, האינטרס בענישה מהירה ובגבייה אפקטיבית של מסים (ובתוך כך בהגדלת הקופה הציבורית), האינטרס בצמצום העומס על מערכות החקירה, התביעה ובתי המשפט וכן החיסכון במשאבים ציבוריים שונים הנובע מכך. אלה כולם הם אינטרסים מוסדיים חשובים, אשר בהכללה ניתן לסווגם כנוגעים לתפקודה התקין של הרשות הציבורית – במובנם הרחב של מונחים אלה. כפי שתואר, שיקול זה כשלעצמו הוכר כאינטרס ציבורי הראוי להגנה בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע.

53. זכותם של המערערים – ולמעשה, של הציבור כולו – לחופש מידע ציבורי, מתמודדת אפוא בענייננו בעיקר עם זכותם של הנישומים לפרטיות ועם

האינטרס הציבורי בתפקודו התקין והיעיל של השירות הציבורי. כידוע, במקרה של התנגשות בין זכויות אדם שונות – התנגשות שאותה מקובל לכנות התנגשות "פנימית" – האיזון הנדרש הוא איזון "פנימי" או "אופקי". באיזון זה עלינו לקבוע מהי מידת הוויתור ההדדי הנדרשת מכל אחת מן הזכויות על מנת לאפשר את קיומן המשותף (עניין פריד [44], בעמ' 152, וההפניות שם). כך, בעניין האיזון הספציפי בין הזכות לפרטיות לזכות לחופש מידע, מציין פרופ' סגל בספרו כי "ניתן לראות בחופש המידע, מזה, ובזכות לפרטיות, מזה, שתי זכויות שוות-מעמד", ו"האיזון ביניהן צריך להתבטא במתן מרחב מחיה של זכות אחת לרעותה" (סגל [58], בעמ' 184).

לעומת זאת, כאשר ההתנגשות היא בין זכות אדם לאינטרסים ציבוריים אחרים, היינו: התנגשות "חיצונית", הגישה המקובלת היא כי האיזון הנדרש הוא איזון "חיצוני" או "אנכי". נקודת המוצא שנקבעה בפסיקתנו בעניין זה היא כי הזכות לקבלת מידע תיסוג מפני האינטרס הציבורי רק כאשר קיימת ודאות קרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי (כשיטתם של השופט י' עדיאל בעניין פריד [44], בעמ' 153–154, והשופט (כתוארו אז) א' ריבלין בעניין משרד התחבורה [10], בעמ' 84–85), או, למצער, כאשר קיימת הסתברות גבוהה לכך (כפי שציין הנשיא א' ברק בעניין פריד [44], בעמ' 157; ראו גם ברק "חופש המידע" [68], בעמ' 100–101; בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה [45], בעמ' 36–41).

המקרה דנן מערב אפוא התנגשות "חיצונית" והתנגשות "פנימית", ועלינו לאתר את האופן שבו התנגשויות אלה בין זכויות ואינטרסים תבאנה על פתרון באופן ההולם והמידתי ביותר. אומר כבר עתה כי, לטעמי, יישום נוסחאות האיזון האמורות מוביל למסקנה כי הן בהתנגשות "הפנימית" של הזכות לחופש מידע עם הזכות לפרטיות הן בהתנגשות "החיצונית" של הזכות לחופש מידע עם האינטרס שעניינו תפקודה התקין של הרשות, יד זכותו של הציבור לקבלת מידע ציבורי צריך שתהא הפעם הזו על העליונה. כפי שאסביר בהרחבה מיד, טעמי לכך יסודם בשני גורמים השלובים זה בזה: הצורך המתעורר בענייננו ליתן הגנה "חזקה" לזכות לחופש מידע, מחד גיסא, והיות זכותם של הנישומים לפרטיות בעמדה "חלשה", מאידך גיסא.

54. כזכור, הליך הכופר הוא הליך חריג, אשר בו ניתנה לרשות המינהלית סמכות להטיל, בהליך מעין שיפוטי, סנקציה עונשית – סמכות השמורה במקרה הרגיל לבתי המשפט בלבד. כפי שציינתי בראשית הדברים, הנחת המוצא בדיון הנוכחי היא כי מוסד הכופר משרת את האינטרס הציבורי הרחב ולא רק את האינטרסים הפרטיים של הנישומים. לפיכך, ובהינתן כי המחלוקת בענייננו נסובה אך על שאלת מידת השקיפות והפומביות שבה יש לקיימו, לא נדרשתי עד כה כלל ועיקר לדיון בקשיים אשר אפשר שגלומים בו. עם זאת, דומני כי בשקלנו מהי אותה מידה ראויה של שקיפות שבה על הליך זה להתנהל, לא ניתן שלא ליתן את הדעת למעט ממאפייניו הייחודיים והחריגים של ההליך, וכפועל יוצא מכך – לקשיים שעלולים להתעורר בגינם, ככל שיש בהם כדי להשפיע על רמת השקיפות והפומביות המתחייבת. אזכיר אפוא בתמצית כמה היבטים הראויים לטעמי לשקילה: כאמור, על אף שהחלטות הכופר הן החלטות מעין שיפוטיות ועל אף שהסנקציה המוטלת בהן היא בעיקרה סנקציה עונשית, הסמכות בנושא נתונה בידיה של הרשות המינהלית, ולא בידי של גוף שיפוטי, אשר רק לגביו ניתן לומר שמתקיימות דרישות "אי התלות מבחינה אישית ומבחינה עניינית, שהיא בלבד משמשת ערובה למשפט צדק" (שיטורית [62], בעמ' 606).

לא זו אף זו, אלא שמדובר בסמכות שבצידה שיקול דעת רחב ביותר: הרשות המינהלית נדרשת להכריע אם אכן בוצעה עבירה (או קיים חשד בביצועה, כפי שנדרש בחלק מהוראות הכופר); אם יש מקום להיענות לבקשת הנישום לתשלום כופר; וגם – בהנחה שאכן הוחלט להיענות לבקשה – מה סכום הכופר שעל הנישום לשלם. אמנם, בהפעלת הסמכות פועלת הרשות בהתאם לקריטריונים מוגדרים שנקבעו על ידיה ואשר כיום הם אף גלויים לציבור. אולם, קריטריונים אלה אינם בעלי מעמד מחייב, הם מותרים גמישות רבה בידי מקבל ההחלטה – גמישות שהיא חיונית כמובן ככל שנעשה בה שימוש הולם – והם נוגעים אך לשאלה אם, בנסיבות העניין, יש מקום להטיל כופר. הם אינם כוללים התייחסות ליתר רכיביה של ההחלטה שעל הרשות לקבל, קרי: לשאלה אם אמנם בוצעה עבירה על ידי הנישום ולשאלה מה גובה הכופר שראוי להטיל עליו בגינה. השיקולים המנחים את הרשות בשני נושאים אלה, כפי הנראה אינם גלויים אפוא לציבור.

זאת ועוד, על אף שההחלטות המתקבלות בהסדרי הכופר הן כאמור החלטות מעין שיפוטיות, לא נקבע לגביהן הליך של ביקורת שיפוטית ואין לנישומים זכות לערור או לערער עליהן. נוסף לכך, בשונה מהסדרי טיעון, שלגביהם קיימת בידי התביעה הכללית סמכות להחליט אם לערוך עם נאשם הסדר טיעון אם לאו – אך בית המשפט הוא בעל הסמכות הבלעדית לאשר את ההסדר – בענייננו לא זו בלבד שאין פיקוח של בית המשפט על ההליך, אלא שאף הסמכות הראשית אינה נתונה בידי התביעה הכללית כמי שאמונה על האינטרס הציבורי במובנו הרחב ביותר, אלא בידי רשות מינהלית המופקדת על האינטרסים הציבוריים הנוגעים לה בלבד, היינו: על טווח אינטרסים מצומצם יותר (והיזומה היא, כפי שצוין, של הנישום עצמו).

55. אמת, בעריכת הסדרי כופר פועלת הרשות מכוח החוק ועל פי החוק, וכפי שנאמר: "הגם שמדובר בעבירה פלילית, הסמכות בידי המדינה, באמצעות בעל הסמכות, לכפר על העבירה בתשלום כופר" (בג"ץ 291/81 חברת האני מיסטר די בע"מ נ' מנהל המכס והבלו [46], בעמ' 54). נוסף לכך, ככל רשות מינהלית, נהנית גם רשות המסים מחזקת תקינות של פעולותיה. במיוחד אמורים הדברים בהתחשב בהלכה שלפיה בחוקים פיסקליים, כפי שבענייננו, "בדרך-כלל מגמת המחוקק היא לתת לרשות המבצעת סמכויות רחבות בעניני המתקת עונשים ויתור על הליכים" (עניין המגדר [4], בעמ' 289). עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שמאפיינים חריגים אלה של ההליך מקימים חשש מוגבר שמא הכוח הנכר והחריג שהופקד בידי הרשות בנושא זה לא יופעל כנדרש וכמתחייב, ושלא בהפעלת הסמכות לא תישמרנה באופן קפדני ודווקני אמות המידה הידועות המחייבות מינהל תקין, ובכללן עקרונות של הוגנות ושוויון (השוו: שיטרת [62], בעמ' 606–608; מגן [65], בעמ' 82–83).

56. ניתן אמנם לטעון כי לנוכח העובדה שהעבירות שלגביהן ניתן לערוך הסדרי כופר ושלגביהן אכן נערכים הסדרים כאלה בפועל, הן עבירות קלות יחסית, אין לייחס משקל רב לחששות אלה (השוו לאמור בהתייחס לחומרה המינורית יחסית הגלומה בעבירות מינהליות, שבשלה נטען כי אין הצדקה לנקוט בגינן את ההליך הפלילי המקובל: דברי ההסבר להצעת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ה-1985, ה"ח 1708, בעמ' 60). אולם, טיעון זה אין בידי לקבל. אכן, בפסיקתנו הובעה הדעה כי "עבירה שדינה כופר כסף על-פי שיקול-

דעת רשות מינהלית, עבירה היא שמטבע ברייתה אין עמה קלון, בין אם הומרה בכופר כסף ובין אם לאו" (עש"ס 6/77 מזרחי נ' מדינת ישראל [47], בעמ' 269). כן צוין כי "רק כאשר העבירה אינה חמורה באופייה ובנסיבותיה יש מקום להטלת כופר" (בג"ץ 194/93 שגב נ' שר החוץ [48], בעמ' 62). אולם, מנגד, יש לציין כי, ראשית, בגדר עבירות המס שניתן להטיל בגינן כופר נותרו כיום עבירות המס החמורות ביותר, לאחר שעבירות המס הקלות יותר נקבעו כעבירות מינהליות ובכך הוצאו מתחום הכופר. שנית, ומעבר לכך, איני מוצאת הצדקה להתייחסות מקילה מעין זו לעבירות מס. בית משפט זה שב ועמד על החומרה היתרה הגלומה בעבירות על דיני המס ועל כך שעבירות אלה מחייבות ענישה וקלון הולמים אשר יהיה בהם כדי להרתיע את הציבור מפני ביצוען:

א

ב

"השתרשה בתודעתם של אזרחים, הגונים ושומרי חוק בדרך כלל, כי לא הרי הדין הפיסקאלי כדין הנורמטיבי הרגיל: לפגוע ברכושו של הזולת, לגזול את כספי הפרט – מעשים נפשעים הם, ויש ליתן את הדין עליהם תוך מיצויו ובחומרה הראויה, אולם פגיעה בכספי המדינה תוך השמטת הכנסות ואפילו בסכומים ניכרים, הגם שיש בכך למעשה גזילת כספי הציבור, בעניינים אלו – שאני.

ג

ד

כנגד גישה נפסדת זו יצא דברו של בית-משפט זה לא אחת. כבר נאמר פעמים רבות, כי אין בין גזול כספי הפרט לבין גזול כספי הציבור ולא כלום. אלה גם אלה חטאם רב הוא, ואלה גם אלה ראויים, בנסיבות המתאימות, למיצוי הדין הן בעונשי מאסר ממשיים והן בקנסות כספיים מכבידים. יתרה מזו. הודגש, כי עברייני מס ראוי שיוקיעו אותם אל עמוד הקלון לא פחות מאותם עבריינים, החוטאים לחברה בפגיעה ברכוש הזולת ובגזילתו, שאותן הכול מגנים. כיוון שהמניע למעשים אלה הוא הרצון להפיק רווחים קלים על חשבון קופת המדינה, ובצע הכסף הוא ברקע המעשה, ראוי הוא, כי מי שהורשע בעבירות אלו לא יצא נשכר מפרי מעלליו" (ע"מ 522/82 9"ע) 414).

ה

ו

כן הודגש בפסיקתנו כי – למרות החזות הנורמטיבית שמקובל לקשור לעבירות אלה – מדובר בעבירות המשקפות דופי מוסרי, בעבירות הטומנות

ז

בחוֹבֵן פְּגִיעָה קִשָּׁה בְּקוּפָה הַצִּיבּוּרִית וּלְפִיכֶךְ – בְּכִלְכֵּלָה הַיִּשְׂרָאֵלִית וּבְצִרְכֵּיהָ שֶׁל
הַחֲבֵרָה כּוֹלָה. אֵלֶּה עֲבִירוֹת הָעוֹמְדוֹת בְּסִתְרָה לְעַקְרוֹנוֹת יְסוּד חֲבֵרָתִיִּים שֶׁל
שׁוּוֹיֹן וּנְשִׂיָאָה מְשׁוֹתֶפֶת בְּנִטְל. כָּל אֵלֶּה אֵינן לְהַקֵּל, לְטַעֲמִי, רָאשׁ, וִיפִים בְּהַקְשָׁר
זֶה אִף דְּבָרֵי הַשּׁוֹפֵטֶת א' פְּרוֹקֶצְיָה בְּפִרְשָׁה אַחֲרָת:

א

"עֲבֵרִינּוֹת מִסַּ גּוֹבֵלֶת בְּפִגְעָה עֲמוֹקָה בְּעַקְרוֹן הַשׁוּוֹיֹן, שֶׁהוּא עֵיִקְרוֹן
חֲבֵרָתִי רָאשׁוֹנִי בַעַל מִמְד חוֹקֵתִי, הַמּוֹרָה, בְּצַד הַדָּאָגָה לְשׁוּוֹיֹן זְכוּיוֹת
בֵּין כָּל הָאָדָם, גַּם עַל חוֹבַת נְשִׂיָאָה מְשׁוֹתֶפֶת וּשׁוּוֹיֹנִית בְּנִטְל הַחוֹבוֹת
לְסַפֵּק אֶת צוּרְכֵי הַחֲבֵרָה כּוֹלָה. שׁוּוֹיֹן בְּזְכוּיוֹת אֵינּוּ כִּרְ-מִימוֹשׁ בְּאֹפֶן
מִלָּא בְּלֹא קִיּוֹם שׁוֹתֶפֶת שׁוּוֹיֹנִית וְהוֹגַגַת בְּנִטְל הָעֵמִידָה בְּחוֹבוֹת
כִּלְפֵי הַחֲבֵרָה, וּבְכָלֵל זֶה חוֹבוֹת בְּתַחֲסוֹם הַבִּיטְחוֹן וְהַשִּׁירוֹת הַלְּאוּמִי,
הַכִּלְכֵּלָה וְתַחֲמוּמֵי חַיִּים אַחֲרִים. בְּתוֹךְ כָּל אֵלֶּה מְשִׁתְּלַבֵּת גַּם הַחוֹבָה
הַמְשׁוֹתֶפֶת לְשִׂאת בְּנִטְל תְּשִׁלוּמֵי הַמִּסִּים הַנִּדְרָשִׁים לְגִיבּוֹשׁ יִכְוֹלָתָהּ
הַכִּלְכֵּלִית שֶׁל הַחֲבֵרָה וּלְסִיפּוֹק צוּרְכֵי הַכִּלְל וְהַפְּרִט. הָעֵמֶסֶת נִטְל הַמִּסַּ
עַל כְּתַפְיוֹ שֶׁל חֶלֶק מֵהַצִּיבּוּר תוֹךְ הַתִּיַּחְסוֹת מַקְלֶת רָאשׁ לְהַתְחַמְקוֹתוֹ
שֶׁל חֶלֶק אַחֵר מִנְשִׂיָאָה בַעַל זֶה, כְּמוֹהַ כִּהְפָּרָה מְמַשִּׁית שֶׁל עַקְרוֹן
הַשׁוּוֹיֹן וּפְגִיעָה בְּצוֹ מוֹסְרֵי-חֲבֵרָתִי מִן הַמַּעֲלָה הָרָאשׁוֹנָה" (על"ע
3467/00 הוֹוֶנְד הַמְּחֻזֵּי שֶׁל לְשִׁכַת עוֹרְכֵי-הַדִּין בְּתֵל-אָבִיבִיבִי-19 נ' צִלְטֶנֶר
[50], בְּעַמ' 902–903).

ב

ג

ד

עַל רְקַע הַחוֹמְרָה הַגְּלוּמָה בְּעִבְרוֹת אֵלֶּה לְמִרוֹת תְּדִמִיתֵן הַנּוֹרְמָטִיבִית, מַחֲד
גִּיסָא, וְעַל רְקַע מֵאִפֵּינֵי הַחֲרִיגִים שֶׁל הַלֵּיךְ הַכּוֹפֵר וְהַחֲשָׁשׁוֹת הַנִּגְזֹרִים מֵהֶם מִפְּנֵי
הַפְּעָלָה בְּלֵתִי הוֹלְמַת שֶׁל הַסְּמִכוֹת שֶׁהוֹקֵנְתָה לְגִבְיָהֶם לְרִשׁוֹת, מֵאִדֵּךְ גִּיסָא, קֶם
וְעוֹלָה הַצּוּרֵךְ בְּבִקְרָה צִיבּוּרִית רַחְבָּה וּמְקִיפָה עַל פְּעוֹלַת הַרְשׁוֹת בְּנוֹשָׂא זֶה. תְּנֵאֵי
לְבִקְרָה זֶה הוּא כְּאִמּוֹר שְׁקִיפּוֹת מִירְבִּית שֶׁל פְּעוֹלוֹתֶיהָ. שְׁקִיפּוֹת מִירְבִּית זֶה
נְדָרֶשֶׁת, לְטַעֲמִי, בֵּין הֵיתֵר בְּהַתִּיַּחַס לְמִידַע הַמְּבוֹקֵשׁ בְּעִנְיָנֵנוּ. כְּאִמּוֹר, עַל אִף
"חֲזוֹתוֹ הַפְּרִטִית" שֶׁל הַמִּידַע הַמְּבוֹקֵשׁ, אֵינן לּוֹמֵר לְדַעֲתִי כִּי מְדוּבָר בְּמִידַע בַּעַל
אוּפִי פְּרִטִי אוּ בְּמִידַע שְׁנִיתֵן לְטַעוֹן כִּי הוּא מְבוֹקֵשׁ מְטַעֲמִים אִישִׁיִּים אוּ מְטַעֲמִי
סְקִרְנוֹת גִּרִידָא. מְדוּבָר בְּמִידַע צִיבּוּרִי, שֶׁהוּא מְעִנְיָנוּ שֶׁל הַצִּיבּוּר וְאִשֵּׁר מְסִירוֹתוֹ
עֲשׂוּיָה לְהַצְמִיחַ תּוֹעֵלַת צִיבּוּרִית מְמַשִּׁית. הִיא תִּשְׁרַת אֶת הַתְּכֵלֵית הָעֵיִקְרִית
הָעוֹמְדַת בְּיְסוּד חוֹק חוֹפֵשׁ הַמִּידַע – יְצִירַת נְגִישׁוֹת צִיבּוּרִית רַחְבָּה לְמִידַע הַמְּצוּי
בִּידֵי הַרְשׁוֹת בְּמִטְרָה לְאִפְשָׁר בְּקִרָה וְהָעִרְכָּה מוֹשְׁכֵלֶת שֶׁל דְּרָכֵי פְּעוֹלָתָהּ – וְבָד

ט

בבד תסייע להבטיח כי נשמרות אמות המידה שבהן הרשות מחויבת, ותתרום לחיזוק אמונו של הציבור בה.

א 57. אכן, לאור השינויים שננקטו על ידי רשות המסים בשנים האחרונות בנושא מידת פומביותו של הליך הכופר לא ניתן עוד לומר כי מדובר בהליך המתנהל "במחשכים" או כי הציבור נעדר כל יכולת לפקח עליו ולבקרו. עם זאת, ההתפתחויות שתוארו, שהיו ללא ספק חשובות והכרחיות, עדיין אינן מאיינות, לטעמי, במידה מספקת את החששות בנושא. הן מאפשרות לרשות להמשיך ולפעול תחת מעטה מסוים, גם אם מעטה דק, של עמימות, ובפרט, אין בהן כדי להבטיח באופן מספק כי החלטות הרשות בנושא מתקבלות בסבירות, באופן שוויוני, בהיעדר שרירות או הפליה, ואך ורק בהתאם לאמות המידה שנקבעו לעניין. מצב זה עלול לטמון בחובו תוצאות קשות – הן למוסד הכופר עצמו והן לאינטרס הציבורי הרחב יותר, ובכלל זאת לאמון הציבור ברשות ובתקינות פעילותה. וכפי שנאמר, הגם שבהקשר שונה משלנו:

ד "נזק לאינטרס הציבורי אין ביטויו דווקא בכך שעברייני פלוני, שלא יעמוד לדין, יעבור עבירה נוספת. פירושו גם פגיעה באימונו של הציבור כי אכן נעשה צדק, וכי השלטונות אינם נוקטים אמת-מידה של איפה ואיפה. [הכלל לפיו צדק צריך לא רק להיעשות אלא גם להיראות כי נעשה, הוא מורה דרך שמקומו לא רק בעגה המקצועית של המשפטנים, אלא הוא גם קנה מידה מעשי וחיוני לשליחי ציבור העוסקים בהשלטת משפט].

ה השלטת משפט נעשית לא רק למען הענשת עבריינים אלא גם לשם מניעת עבירות נוספות, ואין מניעת עבירות, כאשר מאבד הציבור אימונו בדרכי פעולתן של הרשויות המשליטות את המשפט" (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 50.050 (1.1.1972), כפי שהובאה על ידי השופט (כתוארו אז) א' ברק בפסק דינו בבג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה [51], בעמ' 512–513).

ז 58. מעברו השני של המתרס עומדת לבחינתנו הפגיעה בזכותם של הנישומים לפרטיות והחשש מפני שיבוש תפקודה התקין של הרשות כתוצאה ממסירת המידע. כפי שעולה מהניתוח שלעיל, מסירת המידע המבוקש על ידי

א המערערים אכן טומנת בחובה פגיעה מסוימת בזכותם לפרטיות של הנישומים שנהנו מהסדרי כופר ואכן מעוררת חשש לפגיעה באינטרס האמור. עם זאת, בנסיבות העניין, סבורני כאמור כי על שני אלה לסגת מפני זכותו של הציבור למידע.

ב 59. אשר לזכות הנישומים לפרטיות: הגם שחלק מהוראות החוק בנושא הסדרי הכופר עניינן במי ש"עבר עבירה" וחלקן מסתפק במי ש"נחשד בביצוע עבירה", והגם שהמחוקק עצמו לא הביע דעתו במפורש באשר לתוצאה המשפטית הנובעת מתשלום הכופר, אף בלי להכריע בשאלות העיוניות הכרוכות בכך, ברי כי נקודת המוצא העומדת ביסוד הסדרי הכופר היא כי עסקינן באלה שיש יסוד להניח כי עברו עבירות על חוקי המס. אמת, שיקולים שונים ומגוונים עשויים להביא אדם לפנות לרשויות המס בבקשה לתשלום כופר. איש איש וסיבותיו שלו. עם זאת, ניתן לומר, גם אם בהכללה גסה משהו, כי אין מדובר באלה שבאים אל רשויות המס כשידיהם צחות כשלג. אין מדובר בנישומים שניתן להניח לטובתם כי דיווחו דיווח אמיתי ומלא על הכנסותיהם, אלא בנישומים אשר, לכל הפחות, קיים חשד שהפרו את חוקי המס ואשר מטעמיהם שלהם העדיפו שלא לפעול להפרכת חשדות אלה בדרך המקובלת לכך, קרי: על ידי הוכחת חפותם בהליך פלילי. מסופקני אם נישומים אלה זכאים ליהנות מאותה הגנה רחבה של פרטיות שממנה נהנים יתר אזרחי המדינה הפועלים על פי חוק.

ג ידוע הוא כי פרשנות חוק אינה נעשית במנותק מהוראות חוק אחרות, כמו גם מעקרונות היסוד של השיטה. כלל זה נכון באשר לכל חוק, והוא נכון אף באשר לפרשנות דיני המסים והוראות החיסיון הקבועות בהם: "חוק מס אינו עומד בדידותו. הוא משתלב עם חוקים אחרים המטילים מס דומה ועם כלל חקיקת המס בישראל. יש לפרשו מתוך מגמה ליצור הרמוניה פנימית בתוך חקיקת המס. הרמוניה זו אינה מוגבלת אך להרמוניה 'פנים-מסית'. על הפרשן לשאוף להרמוניה נורמטיבית כוללת. על-כן חזקה היא, כי דיני המס משתלבים בדין הכללי" (ברק, "פרשנות" [69], בעמ' 435–436). הן הוראות החיסיון בדיני המס הן ההוראות הרלוונטיות בחוק הגנת הפרטיות ובחוק חופש המידע, יש לפרש אפוא על רקע עקרונותיה הכלליים של השיטה. בין עקרונות אלה נמנים העקרונות בדבר שלטון החוק ותקנת הציבור, ובין היתר נגזר מהם – כאחד

הביטויים של הכלל שלפיו "אין החוטא יוצא נשכר" – גם הכלל שלפיו "באופן עקרוני אין זה ראוי כי מפר החוק ייהנה מפירות הפרת החוק על דרך של הנאה מזכויות שמוענקות לו על-ידי החוק" (ע"א 6416/01 בבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי [52], בעמ' 206). האפשרות להמיר הליך פלילי בכופר אינה בגדר זכות העומדת למי שעבר עבירות מס. זוהי פריווילגיה, זוהי הטבה, אשר הרשות – מטעמיה שלה ובשל התועלות שהדבר עשוי להצמיח לאינטרס הציבורי – רשאית להעניק לו. אם תבחר היא שלא לעשות כן, לעומת זאת, יהיה על אותו נישום לעמוד להליך פלילי רגיל המחויב כידוע בעיקרון של פומביות הדיון. בנסיבות אלה, איני סבורה כי ישנה הצדקה להעניק לנישום את ההטבה הנוספת הכרוכה באי חשיפת שמו ברבים: "אין זה תפקידן של רשויות המס להגן על עבריינים שמלכתחילה נהנים מפריבילגיה יוצאת דופן" (זבולון הנדלר, ספי הנדלר "הסדרי כופר וחוק חופש המידע – עידן חדש?" [70], בעמ' א-89, להלן: הנדלר והנדלר), וברוח דבריו המצוטטים לעיל של הנשיא א' ברק, נראה לי כי יהיה בכך כדי להעניק למי שהנחת היסוד לגביו היא כי הפר את החוק, ליהנות מפירות הפרת החוק בדרך של הנאה מזכויות אחרות המוענקות על פי חוק (השוו לעניין תחולתו של חיסיון מקום שבו קיים חשד כי הנהנה ממנו עבר עבירה פלילית: עניין ישמחוביץ [15], בעמ' 266; כן השוו לדברים שאמרתי בהקשר דומה אך לאחרונה: ע"א 3015/06 מדינת ישראל נ' פינקלשטיין [53], בפסקה 14).

60. אוסיף כי באשר למי שיש יסוד סביר להניח כי עבר עבירת מס, אין מתקיימות, לטעמי, גם התכליות האחרות העומדות ביסוד הוראות החיסיון בדיני המס, קרי: האינטרסים שעניינם עידודם של אזרחי המדינה לדיווחו של מס אמת והגנתם של מקורות המידע של הרשות. החלת חיסיון על נישום מעין זה כמו עושה היא יד אחת עם מי שבחר לפגוע בגביית המסים, ומשכך עלולה לטמון בחובה פגיעה נוספת בהרתעה הקיימת מפני ביצוען של עבירות מס, ולפיכך – גם באינטרס הציבורי בגבייתו של מס אמת מהציבור. יתר על כן, נראה כי דווקא פרסום שמותיהם של הנהנים מהסדרי כופר עשוי להיות תמריץ לדיווח מס אמת, מאחר שכל אזרח יידע מעתה כי גם אם יזכה ליהנות מהאפשרות שלא לעמוד לדין פלילי בגין עבירות מס שביצע, "מחיר" העובדה שהפר את דיני המס ולא דיווח דיווח אמת לרשויות, לא יוכל להסתכם בעלות כספית בלבד, ויהיה כרוך מטבעו גם בפרסום העניין בציבור.

פרשנותן של הוראות החיסיון באופן שתכלולנה גם את המידע המבוקש בענייננו, לא זו בלבד שאינה מתחייבת אפוא מלשון החוק, אלא שהיא גם אינה מוצדקת לאור תכליותיו של החוק ולאור עקרונות יסוד המקובלים בשיטתנו. בד א
כבד, יהיה בה כאמור כדי להעניק לזכותם של הנישומים לפרטיות משקל יתר, אשר אינו מוצדק ביחס לפגיעה הכרוכה בדבר בזכות הציבור לדעת.

61. לבסוף, אף בחשש מפני פגיעה בתפקודה התקין של פעולת הרשות אין, לטעמי, כדי להצדיק את אי מסירתו של המידע המבוקש. אין ספק כי שמירה על אנונימיות היא אחד היתרונות הטמונים בהסדרי כופר מצידם של נישומים, וקרוב לוודאי שאף אחד מן החשובים ביניהם. עם זאת, זהו אינו היתרון היחיד. כפי שתואר, הסדרי הכופר טומנים בחובם יתרונות שונים ומגוונים לנישום. בין היתר, נחסך מהנישום הסיכון בהרשעה פלילית, ה"עונש" המוטל עליו ידוע מראש ומסתכם בקנס כספי בלבד בלי שהוא נחשף לסיכון שיטל עליו מאסר, וכן נחסכות ממנו עלויות גבוהות נוספות הכרוכות בניהול הליך פלילי כסדרו. על רקע כל אלה, מסופקני אם תוצאת פרסומו של המידע המבוקש אמנם צפויה להיות בצמצום כה דרסטי במספר הסדרי הכופר, וכפועל יוצא מכך – בפגיעה כה מכרעת ביתר האינטרסים הציבוריים הנוגעים לעניין. למעשה, נראה לי כי גם תחת חובת פרסומם של שמות הנהנים מהסדרי כופר עדיין יהיו רבים שהיתרונות הגלומים בעבורם במוסד זה יובילו אותם להעדיפו על פני ניהול הליך פלילי, אשר, כידוע, בו ממילא יאבדו הם את אלמוניותם (לעמדות דומות ראו: הנדלר והנדלר [70], בעמ' א-93; גבאי [60], בעמ' א-140). מהנתונים שהונחו לפנינו עולה גם כי מספר הסדרי הכופר שנערכים מדי שנה אינו עולה על מאות בודדות, ולכן גם אם חלק מהליכים אלה אמנם יומרו בהליכים פליליים רגילים, אין לקבל את הטענה כי יהיה בכך כדי להביא להשפעה כה קריטית וקשה על יתר ההליכים המתנהלים לפני הערכאות. בסיכומי של דבר, לא שוכנעתי אפוא כי מדובר בהשפעה העלולה לעלות לכדי "שיבוש קשה, רציני וחמור" בתפקודה של הרשות, כפי שנדרש על מנת שיוצדק למנוע את מסירת המידע המבוקש לציבור (ברק, "חופש המידע" [68], בעמ' 103; ראו גם סגל [58], בעמ' 199). ממילא, השיקולים התומכים בפרסום המידע המבוקש, ובפרט הצורך בקיום שקיפות מלאה של הליך הכופר למען בקרה טובה יותר של הציבור על דרכי פעולתה של הרשות, מצדיקים לטעמי את ההשלכות העלולות להיות כרוכות בכך. למעשה, ת

עמדה דומה הובעה גם על ידי מבקר המדינה בדו"ח הביקורת שפרסם בנושא, שבו ציין:

א "גם אם ייתכן גידול במספר העבריינים בעבירות מס שיעדיפו הליכים פליליים רגילים על פני תשלום כופר ושמיעת התיקים תהיה ארוכה יותר, הרי שעקרונות השקיפות, השוויוניות ואפשרות הבקרה גוברים במקרה זה על שיקולי חוסר בכוח אדם בפרקליטות או בתי המשפט. חוסר זה ניתן לפתרון תקציבי.

ב אל נשכח כי מספר משלמי הכופר הוא גם נמוך ביותר על פי הסטטיסטיקה של שלטונות המס. זכות הציבור לדעת עדיפה במקרה זה" (דו"ח מבקר המדינה [73], שם).

ג 62. אשר על כן, מטעמים אלה כולם, סבורני כי זכותם של הנישומים לפרטיות צריך שתיסוג לטובת זכות הציבור למידע, מאחר שהפגיעה בה אינה שקולה כנגד היתרונות שעשויים לצמוח מגילוי של המידע, וכי גם הפגיעה האפשרית בתפקודה של הרשות אינה כזו המצדיקה את מניעת המידע המבוקש מן הציבור. במצב זה, הן פרשנות תכליתית של הוראות החיסיון בדיני המס, הן האיזון המתחייב מהוראת סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, מובילים לדעתתי למסקנה כי יש להיעתר לערעור ולחייב את הרשות במסירת המידע שנתבקש.

שתי הערות משלימות

ה 63. בטרם סיום, אבקש להתייחס לשתי טענות נוספות שהשמיעה לפנינו הרשות, שתיהן שובות לב במחשבה ראשונה אך במחשבה נוספת לא מצאתי כי יש בהן כדי להטות את הכף לטובת עמדתה.

ו טענתה האחת של הרשות היא כי יש ללמוד מהוראת סעיף 228א לפקודת מס הכנסה, שעניינה בסמכות לפרסם רשימה של נישומים שהורשעו בעבירה לפי סעיף 220, כי לא היה בכוננת המחוקק ליצור הסדר דומה לגבי סעיפי עונשין אחרים בדיני המס. למעשה, טענה דומה ניתן היה לטעון גם באשר לסעיף 231(ב) לפקודה, הקובע חריג ספציפי להוראת החיסיון הקבועה בסעיף 231(א) ואשר לפיו זכאים איש ואישה לגילוי כל פרט בדו"ח שהגיש בן זוגם לרשויות

המס ולגילוי סכום ההכנסה שנקבעה בהתייחס לתקופה שבה היו נשואים וחד יחד (ראו דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 38), התש"ם-1980, ה"ח 1441, בעמ' 153). אולם, איני סבורה כי יש להסיק מהוראות אלה על דבר קיומו של הסדר שלילי בכל הנוגע לפרסום המידע המבוקש בענייננו. כל שניתן ללמוד מהוראות אלה הוא כי בעניינים ספציפיים אלה צפה המחוקק צרכים ספציפיים וביקש להסדירם, ואין ללמוד מכך בהכרח על עמדתו כלפי בעיות אחרות שאין החוק נותן להן היום מענה מפורש. יפים בהקשר זה דברי השופט (כתוארו אז) א' ברק בפרשה אחרת, אשר נדמה כאילו נכתבו לענייננו שלנו:

"כל הקרוב לחקיקתה של הכנסת בכלל ולחקיקתה בענייני מסים בפרט, מודע לכך כי לא פעם מכילה החקיקה הוראות, הבאות לשם הזהירות בלבד, ולא פעם נעשה תיקון בסוגיה אחת, מבלי שנעשים תיקונים גם בסוגיות דומות. כשלעצמי, אין אני מוכן כלל להעמיד את המחוקק כמי שעושה 'מלאכת מחשבת'. הנסח, כמו השופט, עושה מלאכה אנושית, על חולשותיה ופגמיה. את פרשנותו של החוק יש לבסס על לשונו ועל הגיונו ועל מטרתו ועל תכליתו. [...] הפרשן אינו בלשן או לוגיקאי, ודבר חקיקה אינו חידה בלשנית או לוגית. חוק הוא יצירה תכליתית, ויש לתת לו פירוש, שיגשים את תכליתו" (עניין נירוטטה [2], בעמ' 831-832).

כפי שראינו, פרשנות תכליתית של הוראות החוק האמורות מובילה למסקנה כי אין הצדקה להכליל בגדרו של החיסיון אף את המידע המבוקש בענייננו. בעובדה כי בסמכות המנהל לפרסם מיוזמתו את המידע שאליו מתייחס סעיף 228 לפקודה ובעובדה כי החיסיון הקבוע בסעיף 231(א) לפקודה אינו חל על המידע שנדון בסעיף 231(ב), אין אפוא כדי לגרוע מזכותם של המערערים, וכאמור – של הציבור כולו, לקבל את המידע המבוקש על ידיהם, מקום שבו איזון בין זכותם זו לזכויות ולאינטרסים אחרים המתמודדים מולה, מביא למסקנה כי זו הראשונה צריך שתגבר. כאמור, עמדתי היא כי זהו אכן המצב בענייננו.

64. טענתה הנוספת של הרשות היא כי פרסום שמותיהם של הנישומים שעזימם נערכו הסדרי כופר פירושו החמרת דינם של אלה בהשוואה לדינם של

המורשעים בעבירות פליליות, אשר, לפי חוק המרשם הפלילי, דבר הרשעתם נותר חסוי. כאמור, גם טענה זו אין בידי לקבל. אכן, המרשם הפלילי ובו שמותיהם של אלה שהורשעו בעבירות פליליות הוא, ככלל, חסוי ואין לגלותו, למעט לגופים המנויים בחוק ובהתאם לחריגים שמוזכרים בו. אולם, אין לשכוח כי עוד בטרם הורשעו אותם נידונים, ככלל, התנהלו ההליכים הפליליים נגדם באופן פומבי ואף ההחלטות השיפוטיות שנתקבלו בעניינם ניתנו באופן פומבי ופורסמו בציבור. מכאן כי פרסום שמות הנישומים שעמם נערכו הסדרי כופר לא רק שלא יביא להחמרה בדינם של אלה בהשוואה לדינם של המורשעים, אלא שגם בהינתן פרסום זה, כאמור – כחלק מעיקרי ההחלטות המתקבלות בעניינם אשר מתפרסמות כיום באתר האינטרנט של הרשות – דינם של אותם נישומים עדיין יהיה "קל יותר" מדינם של המורשעים. זאת, שכן בשונה מן המורשעים, בעניינם של אלה שערכו הסדר כופר עם הרשות תפורסם רק ההחלטה הסופית שנתקבלה בעניינם, להבדיל מעצם ניהול ההליך נגדם עובר למתן ההחלטה.

סוף דבר

65. פתחתי בבחינתן של הוראות החיסיון בדיני המס והמשכתי בניתוח הוראות חוק חופש המידע והוראות חוק הגנת הפרטיות המשיקות להן. מסלולים אלה שניהם הצריכו אותנו לשקול זכויות ואינטרסים שונים זה מול זה ולאחר את האיוון הראוי בין הטעמים התומכים במסירת המידע המבוקש לאלה התומכים באי מסירתו. בסופו של יום, ממכלול השיקולים שפורטו, מצאתי כי באיוון בין זכות הציבור לדעת לבין זכותם של הנישומים לפרטיות והפגיעה האפשרית באינטרס הציבורי בתפקודו התקין של השירות הציבורי, ראוי להעניק את מעמד הבכורה לזכות הציבור לדעת.

אשר על כן, אציע לחברי כי ניעתר לערעור דנן במלואו ונורה כי מעתה ואילך, במידע שמפרסמת רשות המסים בדבר החלטות המתקבלות על ידיה בנושא הסדרי הכופר, יהיה עליה לכלול גם את שמותיהם של הנישומים שעמם נערכו הסדרים אלה. יש להבהיר כי הוראה זו תחול על בקשות לתשלום כופר שיוגשו מעתה ואילך.

כן אציע כי הרשות תישא בשכר טרחת עורכי דינם של המערערים בסך 15,000 ש"ח ובהוצאותיהם בהליך זה.

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

א

השופט א' רובינשטיין:

ב

ג

א. מסכים אני לתוצאה שאליה הגיעה חברתי השופטת ע' ארבל, קרי: חשיפת זהותם של החייבים במס העורכים עם רשות המסים הסדרי כופר, ולהנמקתה המקיפה. אודה כי, מבחינתי, לא הייתה בתיק זה התלבטות רבה, לא רק כיוון שאנו מצויים בעידן השקיפות והחשיפה הבא לביטוי בהקשרים שונים של השירות הציבורי (ראו בג"ץ 844/06 אוניברסיטת חיפה נ' עוז [26]; ע"א 6576/01 החברה לייזום מיטודה של טי.פי.אם. בע"מ נ' לירן [8]), אלא כיוון שמדובר באלה שעברו עבירות, ועל פי רוב עבירות בזויות, כמותן כגניבה מכיס הציבור, פשוטה כמשמעה, ועל כן אין סיבה שלא יהיה שמם נחלת הרבים המעוניינים לידע זאת.

ד

ב. אכן, רשות המסים, כך מניסיוני בגלגולים שונים, עיקר עניינה – וככלל אין לבוא עימה חשבון, החשבון הוא תחומה שלה – לגבות מסים להרבות את הקופה הציבורית. דומני כי אין היא מעמידה את ההיבט הפלילי בראש סולם עדיפויותיה. אולם, אינטרסים ציבוריים רחבים נוספים צריך שישקלו על ידינו, ובהם סוג של חשיפה ציבורית של העוברים עבירות מס, למען יראו וייראו. באשר לענישה מחמירה בעבירות מס ראו רע"פ 1514/08 שנהב נ' מדינת ישראל [54].

ה

ו

ז

ג. עסקינן בצעד נוסף, אולי משמעותי יותר מקודמיו, בדרך לשקיפות, לאחר שכפי שתיארה חברתי, כבר נעברה בעניין זה כבר דרך של ממש. המשמעות המיוחדת היא כמובן שמשקיפות מסגרתית ופונקציונלית עוברים אנו ל"בשר החי", לפרסום שמו של עובר העבירה. הקו המפריד בין המקרים הללו לבין אותם המקרים שבהם נהנה אדם מהגנות כאלה ואחרות שבדין באשר לפרסום, הוא קו העבריינות. אין – ככלל – מקום לחיסיון לעברייין, וכזה במהות הוא משלם הכופר גם אם לא הודה בהליך פלילי אלא בהליך מינהלי, כשם שהליכים שיפוטיים נעשים באופן פתוח. אכן, כבר בעבר היו הסדרי כופר שעשה אדם בסיס, בגדר ראייה מינהלית, לאי מינוי לתפקיד ממשלתי בכיר, והיו דברים מעולם. מכל מקום, באה עת ליתן לכגון דא גם מעמד ממוסד יותר של שקיפות.

ד. סבורני כי מכול וכול יש לדחות את טענת המדינה, כאילו חשיפת השמות תהא קריטית לעצם השגתם של הסדרי כופר. לדעתי, אין כל יסוד של ממש לטענה זו, ואם בכלל, ישפיע הדבר בשוליים. סבורני כי עדיין, גם עם פרסום השם, יעדיף מי שברי לו כי עבר עבירת מס חמורה (ובאלה בלבד עסקינן כיום, כמתואר על ידי חברתי) שלא לעמוד למשפט, שאז ממילא יתפרסם שמו – אך גם יימשכו הליכים, ויהיו הוצאות משפטיות, ואם הערכתו בדבר סיכויי נמוכה, פשיטא אפוא כי יבחר בכופר. כך ייעץ השכל הישר. אותם מקרים מעטים – ומאמין אני כי הם מעטים – שיבחרו להיאבק משפטית, פשיטא כי יממשו את זכותם להתגונן, ואין לבוא עימם בטרוניה. אמרתי כי מאמין אני שהללו יהיו מעטים, שכן הגעה להסדר כופר על פי רוב באה מאינטרס מובהק שלא לעמוד למשפט, והנכנס להסדר יודע "ביושר" מדוע הוא עושה כן. אין הוא עושה כל חסד עם הרשות.

ה. אכן, ההגינות מחייבת כי בעת ההגעה להסדר הכופר יהא עבריין המס מודע מראש לכך ששמו יתפרסם. על כן, מסכים אני כי תוקף הכרעתנו ראוי שיהא מכאן ואילך. ואשוב ואומר, הסיכוי לצמצום ניכר, אם בכלל, ב"הכנסות הכופר" אינו נראה לי ריאלי, ותסיר רשות המס דאגה מליבה.

ו. גם חכמינו חכמי המשפט העברי סברו כי יש לפרסם עוברי עבירה. בתלמוד הבבלי (יומא פו, ע"ב [א]) נאמר כי "מפרסמין את החנפין מפני חילול השם"; חנפים הם – כלשון רש"י שם – "רשעים ומראין עצמן כצדיקים, אם יש מכיר במעשיו מצוה לפרסמו מפני חילול השם. שבני אדם למידין ממעשיו שסבורין עליו שהוא צדיק [...]". ואכן בנידון דידן המדובר לעיתים קרובות באנשים המקובלים כנורמטיביים, והרי לאמיתו של דבר אינם כאלה – משחטאו באשר חטאו.

סוף דבר, הכרעתה של חברתי, שאליה אני מצטרף, חשובה בראש ובראשונה במימד הערכי.

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

ניתן היום, כ"ג באלול התשס"ח (23.9.2008).