

בעניין: **המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע"ר**

ע"י ב"כ עוה"ד נועה דיאמונד (מ"ר 54665) ו/או בנימין  
אחסתרובה (מ"ר 58088) ו/או עידו בלום (מ"ר 44538) ו/או נמרוד  
אביגאל (מ"ר 51583) ו/או סיגי בן-ארי (מ"ר 37566) ו/או דניאל  
שנהר (מ"ר 41065) ו/או חוה מטרס-עירון (מ"ר 35174) ו/או  
בילאל סביחאת (מ"ר 49838)

מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר  
רח' אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200  
טל: 02-6283555; פקס: 02-6276317

**המערערת**

- נ ג ד -

1. **משרד הפנים – רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול**
2. **הממונה על יישום חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין**

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים  
רח' מח"ל 7, ירושלים  
טל: 02-5419555; פקס: 02-5419581

**המשיבים**

**ערעור על החלטת הממונה על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998**

המערערת מתכבדת בזאת להגיש ערעור על החלטת המשיבה 2 מיום 9.7.2012 לפיה חויבה המערערת באגרת טיפול בסך 3,250 ₪ לשם טיפול בבקשה שהגישה לפי חוק חופש המידע. ערעור זה מוגש על פי סעיף 8 לתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999 (להלן: **תקנות האגרות**).

**פתח דבר**

1. ערעור זה עוסק בהשלכה קשה של הפרטה, ובפגיעתה בזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. כפי שיפורט בעמודים הבאים, הפרטת סמכות של הרשות – במקרה זה, ניהול מאגרי המידע של רשות האוכלוסין – גוררת אחריה הפרטה של חוק חופש המידע. זאת, בדמות דרישה לאגרת טיפול מופרזת, המבוססת על מחיר שקובעת חברה פרטית, תחת גביית אגרה אשר קבועה במפורש בתקנות האגרות.

**הצדדים**

2. **המערערת** (להלן גם: **המוקד להגנת הפרט** או **המוקד**) היא עמותה ללא מטרת רווח הפועלת לקידום זכויות האדם של תושבי השטחים וירושלים המזרחית. המוקד להגנת הפרט הוקם בשנת 1988, על רקע אירועי האינתיפאדה הראשונה ומאז ועד היום טיפל בעשרות אלפי פניות, באמצעות פניות לרשויות המדינה ובאמצעות פעילות משפטית, הן בייצוג אחרים והן כעותר ציבורי. כמו כן עוסק המוקד בהוצאת דוחות תקופתיים ודוחות נושא כחלק ממטרותיו הציבוריות, ורצונו לממש את העיקרון הדמוקרטי של זכות הציבור לדעת.

3. בין היתר, מסייע המוקד לתושבי ירושלים המזרחית להיאבק במגוון של הפרות זכויות אדם הנוגעות למעמדם האזרחי ולזכותם לחיי משפחה. המוקד מטפל, בהקשר זה, בתושבי ירושלים המזרחית שמעמדם נשלל; בבקשות לאיחוד משפחות, שמגישים תושבי ירושלים המזרחית עבור בני זוגם; בבקשות לרישום ילדיהם של אותם תושבים; ובעניינם של חסרי מעמד המתגוררים בעיר. ברבים מהמקרים, שלובים בעתירות הפרטניות של אותם תושבים גם עניינים בעלי מימד עקרוני, שיש בהם כדי להשפיע בצורה רחבה על סוגיית מעמדם של תושבי ירושלים המזרחית.

4. המוקד מגיש גם עתירות שעניינן קבלת מידע מהרשויות. כך למשל, הגיש המוקד עתירה שעניינה קבלת נהלי המשיבים באשר למניעת יציאתם של תושבי ירושלים המזרחית לחו"ל דרך גשר אלנבי (עת"ם (י-ם) 750/05 **המוקד להגנת הפרט נ' שר הפנים**). בעקבות הגשת העתירה, העבירו המשיבים עותק מהנהלים למוקד. כך היה גם לאחרונה, כאשר המוקד עתר, עם ארגוני זכויות אדם נוספים, לקבלת הקובץ השלם של נהלי מינהל האוכלוסין, לאפשר לעותרים לעיין בו, ולפרסם את כל נהליו של מינהל האוכלוסין באתר האינטרנט של משרד הפנים. בעתירה זו ניתן פסק דין, אשר קיבל את העתירה במלואה (עת"ם (י-ם) 530/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים**, תק-מח 2007(4), 10803).

5. כאמור, המוקד להגנת הפרט מפרסם גם דוחות בנושאים שונים. באשר למעמדם האזרחי של תושבים בירושלים המזרחית פרסם המוקד בין השנים 1997-2004 שלושה דוחות: **הטרנספר השקט – שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים**; **הטרנספר השקט נמשך – שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים**; **משפחות אסורות – איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים**.

בימים אלו שוקד המוקד על הכנת דוח נוסף, העוסק בהשפעות של **חוק האזרחות והכניסה לישראל** (הוראת שעה), התשס"ג-2003 על משפחות בירושלים המזרחית.

את דוחות המוקד ניתן למצוא באתר המוקד להגנת הפרט: <http://www.hamoked.org.il>.

6. **המשיבים** הם האחראים על פי סעיף 3 **לחוק חופש המידע**, התשנ"ח-1998 (להלן: **חוק חופש המידע** או **החוק**) למתן מענה לפנייות שהופנו על פי החוק למשרד הפנים. על המשיב 1 חלות הוראות החוק המחייבות אותו למסור לידי כל אזרח או תושב ישראל כל מידע המבוקש על-ידו, ובלבד שהמידע אינו נופל במסגרת אחד הסייגים המופיעים בחוק. המשיבה 2 אחראית, במסגרת תפקידה, על קבלת בקשות לפי חוק חופש המידע, ומתן מענה למגישי הבקשות.

### העובדות הצריכות לעניין

7. ביום 13.3.2012 הגישה המערערת בקשה על פי חוק חופש המידע למשיבה 2 (להלן: **הבקשה**). בבקשה נתבקשו נתונים באשר להליכי איחוד משפחות (להלן גם: **אחמ"ש**) שמגישים תושבי ירושלים המזרחית. המערערת ביקשה לקבל מידע באשר למספר הבקשות שהוגשו בלשכת ירושלים המזרחית משנת 2003; מספר הבקשות שאושרו; מספר הבקשות שסורבו. כמו כן ביקשה המערערת לקבל נתונים באשר לשהייה בישראל באמצעות היתרים ואשרות. עבור הבקשה שולמה אגרה כדין ע"ס 98 ₪.

העתק הבקשה מיום 13.3.2012 מצ"ב ומסומן **מע/1**.

8. ביום 19.4.2012, כאשר לא נתקבלה התייחסות של המשיבים לבקשה, נשלח מכתב תזכורת. העתק מכתב התזכורת מיום 19.4.2012 מצ"ב ומסומן **מע/2**.
9. ביום 29.4.2012 התקבל אצל המערערת מכתבה של המשיבה 2 מיום 24.4.2012, לפיו "עלות שליפת הנתונים הינה 2046 ₪ כולל מע"ם, וזאת עבור 11 שעות עבודה". העתק מכתב המשיבה 2 מיום 24.4.2012 מצ"ב ומסומן **מע/3**.
10. ביום 1.5.2012 נשלחה התייחסות מטעם המערערת באשר לדרישת התשלום. במכתב נשאל, האם יש מידע שנתבקש בפנייה מיום 13.3.2012 אשר לא מצריך שליפת נתונים הכרוכה בתשלום, וכן נתבקשה דרישת תשלום מפורטת, קרי, הסבר מדוע המידע דורש עבודה מיוחדת הדורשת משאבים מיוחדים וכן כמה שעות עבודה נדרשות למתן מענה לכל שאלה. העתק מכתב המערערת מיום 1.5.2012 מצ"ב ומסומן **מע/4**.
11. ביום 28.5.2012, בהיעדר התייחסות של המשיבה 2 למכתב מיום 1.5.2012, יצרה הח"מ קשר טלפוני עם המשיבה 2. המשיבה 2 העבירה את השיחה לגבי ליאורה בנימין ממשרד המשיב 1, אשר לדברי המשיבה 2, אחראית במשרד על שליפת נתונים. בשיחה מסרה גבי בנימין, כי כל המידע דורש עבודה לשם שליפתו. הח"מ ביקשה לוודא האם טענה זו אכן נכונה, שכן ידוע לה שיש מידע אשר כן נמצא ברשות המשיבים, באופן חלקי לפחות, ונמסר בדיונים בבית המשפט ובוועדות הכנסת (למשל, לגבי מספרן של בקשות אחמ"ש בלשכת ירושלים המזרחית). גבי בנימין חזרה וטענה שכל המידע דורש שליפה. כאשר הח"מ ביקשה לקבל פירוט של החישוב, מסרה גבי בנימין שהיא לא יכולה לומר איך הגיעו למסקנה, שיש צורך ב-11 שעות עבודה לצורך שליפת הנתונים. לדבריה, מדובר ב"הערכה". הח"מ מחתה וטענה שהאמירה שמדובר ב"הערכה", בלי פירוט לגבי האופן בו נערך החישוב, נגועה בשרירותיות. עוד הזכירה הח"מ כי פירוט באשר לחישוב שעות העבודה הנדרשות כבר נשלח למוקד בעבר, למשל בתיקי חופש מידע בנושא שלילת תושבות. הגבי בנימין אמרה שתפנה את השאלה לחברת HP ש"עובדת עם" המשיבים, והיא תעביר תשובה לח"מ באמצעות המשיבה 2.
12. ביום 12.6.2012, כאשר לא נתקבל שום עדכון מהמשיבים, פנתה המערערת למשיבה 2. במכתב נטען, כי עמדת המשיבים לפיה אין דרך לפרט את חישוב שעות העבודה הינה טענה תמוהה בלשון המעטה, אשר עולה ממנה רושם של שרירותיות. כמו כן נטען, כי ההתנהלות האמורה מנוגדת לחובת ההנמקה המוטלת על רשות מינהלית. העתק מכתב המערערת מיום 12.6.2012 מצ"ב ומסומן **מע/5**.
13. ביום 13.6.2012 התקשרה המשיבה 2 אל הח"מ, וניהלה שיחת ועידה עמה ועם גבי בנימין. בשיחה נמסר, כי על פי חברת HP מדובר ב"יצירת דוחות ממוחשבים, הבנת הבקשה, עריכת קובץ אקסל". כעת נמסר כי מדובר במשימה המצריכה 15 שעות עבודה (ולא 11 כפי שנמסר בעבר). בסוף השיחה ביקשה הח"מ לקבל בכתב את דרישת התשלום והנמקת היקף שעות העבודה הנדרשות.
14. כאשר לא נתקבלה התייחסות בכתב בהמשך לשיחה מיום 13.6.2012, נשלחה תזכורת בדוא"ל למשיבה 2 ביום 8.7.2012.

העתק הודעת הדוא"ל מיום 8.7.2012 מצ"ב ומסומן מע/6.

15. ביום 9.7.2012 נתקבלה תשובת המשיבה 2, בזו הלשון: "הערכה שלי להכנת סט דוחות כפי שנדרשת לבצע היא כ-15 שעות. הערכה זו כוללת גם את הזמן של הבנת הדרישות ומציאת הדרך כיצד להעביר את הנתונים. כמו כן, העלאת הדוח ע"ג אקסל דורשת זמן לא מבוטל ומיותר לומר שצריך גם לבדוק את תוצאות הדוח. לפיכך מתוך הנחה שהדוחות הללו לא הופקו בעבר נתתי כ-3 שעות בממוצע לכל דוח. סה"כ 3250 ש".

העתק תשובה המשיבה 2 מיום 9.7.2012 מצ"ב ומסומן מע/7.

16. ביום 10.7.2012 השיבה הח"מ להודעת הדוא"ל של המשיבה 2 מיום 9.7.2012. בהודעה נתבקש הסבר באשר לפער בחישוב השעות הנדרשות, אשר עמד תחילה על 11 שעות עבודה ולאחר מכן עלה ל-15. כמו כן ביקשה הח"מ לקבל הסבר לעובדה כי מהחישוב שנשלח, יוצא שעלות שעת עבודה הינה 216 ש, בעוד תקנות האגרות קובעות כי התשלום עבור שעת עבודה יעמוד על 53 ש.

העתק הודעת הדוא"ל מהמערערת למשיבה 2 מיום 10.7.2012 מצ"ב ומסומן מע/8.

17. ביום 12.7.2012 השיבה המשיבה 2, כי "ביצוע העבודה מועבר לחברה חיצונית (שלה הסכם לניהול נתוני מרשם האוכלוסין עם המדינה). עלות שעת עבודה לפי מחירון מאושר הוא 186 ש + מע"ס. המחירון מפורסם גם באתר האינטרנט של הרשות" (ההדגשה הוספה, נ.ד.).

העתק הודעת הדוא"ל מהמשיבה 2 למערערת מיום 12.7.2012 מצ"ב ומסומן מע/9.

18. ואכן, מבדיקה באתר האינטרנט של המשיב 1, בעמוד העוסק בחוק חופש המידע, התברר כי ישנה "אגרת טיפול" לצורך "איתור המידע, מיון והטיפול בו", אשר עומדת על 53 ש לכל שעת עבודה החל מהשעה השלישית, וכמו כן קיימת אגרת "הפקת מידע מיוחד", אשר הוגדר כ"מידע המנוהל ע"י חברה שזכתה במכרז – המחיר ייקבע ע"י החברה" (ההדגשה הוספה, נ.ד.).

תדפיס העמוד הרלוונטי מאתר האינטרנט של המשיב 1 מצ"ב ומסומן מע/10.

19. ביום 16.7.2012 פנתה המערערת למשיבה 2, וטענה כי אין בנמצא מקור סמכות אשר מאפשר למשיב 1 לגבות אגרה עבור הפקת המידע המבוקש, מעבר לנקוב בתקנות האגרות. המערערת טענה כי גביית סכום כה גבוה כמו זה המבוקש מסכלת את התכליות שביסוד חוק חופש המידע, שכן היא יוצרת מחסום משמעותי מפני נגישות וזמינות של מידע. כמו כן נטען, כי העברת עבודה של המשיב 1 לחברה חיצונית (קרי, הפרטה) לא יכולה להוות אמתלה לחריגה מסמכויות גבייה המוקנות בחוק.

העתק מכתב המערערת מיום 16.7.2012 מצ"ב ומסומן מע/11.

20. ביום 30.7.2012, בהיעדר התייחסות מצד המשיבה 2, פנתה המערערת במכתב תזכורת למשיבה 2. במכתב, הביעה המערערת תקווה ליישוב העניין בלא צורך לפנות לבית משפט.

העתק מכתב המערערת מיום 30.7.2012 מצ"ב ומסומן מע/12.

21. יצוין, כי העתקים של עיקר ההתכתבויות הנ"ל הועברו ע"י המערערת גם ליחידה לחופש מידע שבמשרד המשפטים (להלן גם: **היחידה**), יחד עם בקשה להתערבות וטיפול היחידה בדרישת האגרה החריגה.

העתק הפנייה ליחידה לחופש המידע מיום 30.7.2012 מצ"ב ומסומן מע/13.

22. עוד ביום 30.7.2012 נתקבל מענה מהיחידה לחופש מידע, לפיו לשם בירור התלונה, ובטרם תובע עמדת היחידה בעניין, מועברת התלונה להתייחסות המשיבים.

23. מאז ועד כתיבת שורות אלו, טרם נתקבלה התייחסות כלשהי מצד המשיבים או היחידה לחופש מידע. על כן, לא נותרה בידי המערערת ברירה אלא לפנות לבית משפט זה, בערעור על גובה ה"אגרה" המופרז והבלתי חוקי אשר דרשו המשיבים עבור העברת המידע המבוקש.

### נימוקי הערעור

24. נאמר את הדברים בבירור: **המשיבים מפריטים, הלכה למעשה, את חופש המידע.** הם מתירים לחברה פרטית, אליה העבירו סמכויות שלטוניות, לקבוע מחיר לזכות יסוד של האזרח. המחיר נקבע על ידי כוחות השוק, מבלי להידרש לשיקולים נוספים – כגון אלו שביסוד חוק חופש המידע – ובהתעלם מקביעתו הברורה של המחוקק באשר למחיר אשר יוצמד לטיפול של הרשות בבקשות חופש מידע. בכך, מפירים המשיבים את ה"אמנה החברתית", אשר נכרתה בינם לבין כלל הציבור:

היחסים בין הרשות לבין האזרח הם, הלכה למעשה, יחסים דו-סטריים. לכן, לדעתי, כנגד חובת ההגינות של הרשות, נדרשת חובת הגינות של האזרח. לדרישה זאת יש שורשים עמוקים: היא צומחת מן האמנה החברתית שביסוד המדינה. לפי אמנה זאת, כמשמעותה במדינה דמוקרטית, הרשות והאזרח אינם עומדים זה מול זה, משני הצדדים של מתרס, אלא הם, זה לצד זה, שותפים במדינה. בדמוקרטיה, אמר השופט זילברג, '...השלטון גופו-עצמו ובשרו של האזרח הוא'... השלטון (לטעמי ראוי לומר: המינהל הציבורי) מחויב לשרת את הציבור - להבטיח שלום וסדר; לספק שירותים חיוניים; להגן על הכבוד והחירות של כל אזרח; לעשות צדק חברתי. אך המינהל הציבורי, שאין לו משל עצמו ולא כלום, אינו יכול לתת דבר לציבור אלא אם הוא מקבל מן הציבור. היחסים הראויים שבין המינהל לבין הציבור, ובעצם היחסים ההכרחיים, הם יחסים הדדיים של תן וקח.

בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"ס, פ"ד נב(1) 289, 320 (1998).

25. המערערת תטען כי החלטת המשיבים לחייב את המערערת באגרת טיפול גבוהה לאין שיעור מהמותר בחוק, אשר נקבעה על ידי חברה פרטית, וללא הנמקה אמיתית באשר לשעות העבודה הנדרשות הינה בלתי סבירה, נוגדת את הדין ואינה יכולה לעמוד.

### המסגרת הנורמטיבית: חוק חופש המידע

26. חופש המידע הוא עקרון מרכזי במדינה דמוקרטית, המהווה מקור ראשון במעלה לפיקוח על רשויות השלטון והגנה על זכויות האדם.

תכליתו של חוק חופש המידע לאפשר שקיפות על פעולותיה של הרשות הציבורית ולאפשר יכולת בקרה מושכלת של תפקודה. "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". (הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996).

(עת"ם (י-ם) 717/02 הרב עו"ד אורי רגב נ' יד ושם, תק-מח 2002(3), 6893, עמ' 6896).

27. בעע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, תק-על 2006(1), 697, עמ' 704, נאמר כי:

נאמן לתכליות אותן מיועד חוק חופש המידע להגשים, פותח החוק בסעיף 1 בהצהרה כללית ורחבה על דבר קיומה של הזכות לקבלת מידע מרשויות הציבור בקובעו: לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה. בספרו "הזכות לדעת באור חוק חופש המידע" מציין פרופ' סגל כי סעיף זה הוא "סעיף המפתח, שעליו נשען החוק כולו. הוא מהווה את 'אבן השתייה' שעליה נשענת הזכות החוקית לקבל מידע מרשות ציבורית" (ראו סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, 97).

28. זאת ועוד. המידע שבידי רשויות ציבוריות שייך למעשה לציבור, והרשויות המחזיקות בו הן נאמן של הציבור, ואף מכאן נובעת חובתן לגלות את המידע שברשותן (ראו מאמרו של הלל סומר, "חוק חופש המידע: הדין והמציאות", המשפט ח' (תשס"ג) 435, 437). גילוי מידע המצוי בידי רשות ציבורית, שיש בו כדי להביא לשקיפות פעולתה, מגלם את מטרתו העיקרית של החוק (ר' עת"ם (י-ם) 454/02 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' משרד התחבורה, תק-מח 2004(2), 3587, 3596). כפי שנאמר בדברי ההסבר להצעת החוק:

נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים אחרים ובהם: שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון... הסדרה חוקית של הזכות למידע על סייגיה וחריגיה תגבש באופן מרוכז וברור יותר את גבולותיה, תסייע לשינוי קווי החשיבה המקובלים בקרב הרשויות הלכה למעשה... (ה"ח 2630, התשנ"ז, עמ' 397).

29. סעיף 18 לחוק חופש המידע דן באגרות, וקובע:

(א) שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, יתקין תקנות הקובעות אגרות בעד בקשה לקבלת מידע ובעד הפעולות הכרוכות באיתור המידע המבוקש ומסירתו לפי חוק זה; קביעת האגרות תיעשה תוך התחשבות בסוגים השונים של המידע ושל הפונים לקבלתו.

30. הטעם לקביעת אגרות לקבלת מידע על פי החוק היה "הרצון לאזן בין צרכי הרשות הציבורית – לרבות הצורך למנוע הגשת בקשות סרק – לבין החובה לשמור על כך שלא ייווצר מחסום בלתי

**מוצדק מפני מימוש החוק על ידי ציבור רחב.** (זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (2000), עמ' 260; ההדגשה הוספה, נ.ד.).

ר' גם הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח התשנ"ז, עמ' 397.

31. ואכן, בתקנות האגרות נקבע בסעיף 2, כי "אגרה בעד איתור המידע המבוקש, מיונו והטיפול בו (להלן – אגרת טיפול), תהיה בסכום של 53.00 שקלים חדשים לכל שעת עבודה באיתור המידע, במיונו או בטיפול אחר בבקשה, החל בשעה השלישית".

32. זוהי האגרה המותרת לגבייה על פי דין. ואילו המשיבים גובים אגרה גבוהה בהרבה מהנקוב בחוק – פי ארבעה, אם כוללים את המע"ם אשר גובה החברה הפרטית HP עבור שירותיה. עמדת המערערת הינה כי כל סכום אותו דורשים המשיבים מעבר לנקוב בתקנות האגרות – אינו חוקי. לכך נפנה עתה.

#### הסמכות החוקית לגביית אגרה

33. **חוק יסוד: משק המדינה קובע כי :**

1. (א) מסים, מילווות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות.  
(ההדגשה הוספה, נ.ד.).

34. כאמור, בתקנות חופש המידע (אגרות) נקבע באופן מפורש גובה האגרה אשר באפשרותה של רשות לגבות עבור הפקת המידע המבוקש בבקשת חופש מידע. אין לגבות אגרה מעבר לכך, ללא הסמכה חוקית. יפים לעניין זה דברי בית המשפט :

העיקרון שאין לגבות תשלומי חובה אלא על פי הסמכה חוקית נגזר מעיקרון חוקיות המינהל שהוא נגזר מעיקרון שלטון החוק (בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש העיר חולון, פ"ד מט(5) 582, 587 (1996) (להלן: עניין אילנות הקריה); אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי – עקרונות יסוד 283-284 (2009)). לעיקרון זה יש גם חשיבות חוקתית. "ההכרעות הבסיסיות לגבי הנשיאה בנטלים החברתיים – מבחינת עצם הטלתם ומבחינת אופן חלוקתם – חייבות להתקבל על ידי בית המחוקקים הדמוקרטי" (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 110-111 (2010) (להלן: ברק-ארז)). העובדה שהרשות זקוקה לכספים למימון פעילות כלשהי אינה מצדיקה גביית כספים מהציבור ללא הסמכה חוקית (עניין אילנות הקריה, בעמ' 589; בג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט (לא פורסם, 18.7.05)).  
(ע"ם 980/08 מנירב נ' מדינת ישראל – משרד האוצר, פורסם בנבו; ההדגשות הוספו, נ.ד.).

35. ודוק – אין משמעות לעובדה כי משרד הפנים בחר להפריט חלק משירותיו לחברה חיצונית (מה גם שהפרטה זו, ועלויותיה, זכו לביקורת חריפה בדו"ח של מבקר המדינה).<sup>1</sup> כמאמר בית המשפט אך לאחרונה, הפרטה אינה "מילת קסם" והיא אינה יכולה להצדיק התפרקות של המדינה מחובותיה (בג"ץ 1083/07 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' משרד הבריאות**, פסק דין מיום 24.5.2012, פורסם בנבו). במקרה דנן, עצם העובדה כי המשיב 1 בחר להעביר את האחריות לניהול מאגרי המידע של מרשם האוכלוסין לידי חברה פרטית, לא יכולה להצדיק התפרקות של המדינה מחובותיה לפי חוק חופש המידע, וכן לא יכולה ליצור יש מאין סמכות חוקית לגביית אגרה גבוהה מהנקוב בתקנות.

36. יוער, כי המקרה המתואר בערעור זה אינו הראשון בו דרשו המשיבים אגרה "מופרטת", ללא סמכות בחוק. כך, למשל, באשר לבקשה על פי חוק חופש המידע אשר הוגשה על ידי עמותת "רופאים לזכויות אדם" למשיבים בשנת 2007, נתקבלה דרישת תשלום מחברת HP ע"ס לא פחות מ-35,082 ₪ (!). המדובר היה בסכום אשר עמותה, המתקיימת מכספי תורמים, לא יכלה לעמוד בתשלומה.

העתק פניית עמותת "רופאים לזכויות אדם" מנובמבר 2007 מצ"ב ומסומן **מע/14**.

העתק דרישת התשלום של חברת HP שהועבר לעמותת "רופאים לזכויות אדם" מצ"ב ומסומן **מע/15**.

37. הנה כי כן, דרישת המשיבים לאגרה "מופרטת" אשר נקבעת על ידי חברה פרטית (ולא על ידי המחוקק) מסכלת בבירור את מטרות היסוד של חוק חופש המידע: שקיפות, נגישות למידע, קידום ההגנה על זכויות האדם.

#### הפרת חובת הנמקה

38. החלטת המשיבים אינה חוטאת רק בדרישת אגרה ללא ביסוס חוקי; היא חוטאת גם בהיעדר הנמקה באשר לקביעה, כי נדרשות 15 שעות עבודה לשם הטיפול בבקשה.

39. כמתואר לעיל, המשיבים לא התייחסו לשאלות המערערת, אשר ביקשה לדעת האם יש מידע נגיש, אשר אין צורך בתשלום אגרת טיפול עבור העברתו; כמו כן ביקשה המערערת לדעת מדוע עלו שעות העבודה הדרושות לשם הטיפול בבקשה, לטענת המשיבים, מ-11 ל-15 וכן ביקשה היא לקבל פירוט אודות חישוב שעות העבודה הנדרשות.

40. שתי השאלות הראשונות הנ"ל נותרו ללא מענה, ואילו השאלה השלישית זכתה לתשובה כללית ועמומה בלבד, בדבר "זמן העברת דרישות ודרך להעביר את הנתונים".

41. התנהלות המשיבים מפירה בבירור את חובת הנמקה, המוטלת על כל רשות מינהלית.

42. ההנמקה היא מעיקריה של ההחלטה המינהלית ומיסודותיה. בהחלטה המנומקת שוטחת הרשות בפני האזרח, בעל דברה, את שיקוליה ואת טעמיה. בדרך זו, מסיר הנגלה את החשש

<sup>1</sup> דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין, מבקר המדינה, פברואר 2006. זמין באתר: <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=450&id=186&contentid=8300&parentcid=8299&bctype=1&sw=1440&hw=830>



מפני הנסתר ומפני שיקולים בלתי ענייניים, ומתקיימות השקיפות וההגינות המתחייבות מפעולת הרשות ומהחלטותיה. למעלה מזאת, בהיעדר הנמקה, נמצאת ההחלטה עירומה וחסרה גם בפני הביקורת השיפוטית על ההחלטה ועל כשרותה (ע"ע 1460/01 **אבו עואד נ' עמאשה**, תק-אר 2002(2) 588, 589).

43. ההנמקה צריכה לתת בידי מי שנפגע מהחלטת הרשות כלים באמצעותם יוכל להעמיד את ההחלטה למבחן ערכאות הערעור והביקורת, ולאפשר לערכאות אלו לבצע את תפקידן כראוי. ההנמקה גם צריכה לשקף את הפרמטרים המרכזיים של הליך קבלת ההחלטה של הרשות, ולא להסתפק בכותרות הסיבות שעמדו בבסיס ההחלטה.

44. לצד טעמי ההחלטה, הנמקה ראויה צריכה לכלול לפחות את עיקרי הממצאים העובדתיים שההחלטה מבוססת עליהם. אין די בכך שהרשות תנמק את החלטתה באופן כללי וסתמי, תוך ציון "הכותרת" של טעמיה וללא התייחסות עניינית וספציפית לנסיבות המקרה הנדון (י' דותן, **חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים**, מחקרי משפט יט, 5, בעמוד 37).

45. ואילו במקרה דנן, מסרה הרשות החלטה כללית, נעדרת הנמקה, ללא הסבר מפורט באשר לחישוב השעות הנדרשות, וללא תמיכת ההחלטה בתצהיר (באשר לחשיבות של פירוט טענה אודות משאבים נדרשים, וכן לצורך בגביית הטענה בתצהיר ר' עת"ס 1416/06 **קורנוויץ נ' עיריית פתח תקווה**, פורסם בנבו). זאת, בניגוד לחובתה של הרשות, להקפיד ולדייק לגבי חישוב אגרה אותה היא גובה מהציבור:

על הרשות הציבורית להקפיד בחישוב אגרת הטיפול המוטלת על הציבור, ושהינה תנאי למימוש זכות זו (הכוונה לזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, נ.ד.). חיוני כי הרשות הציבורית תתעד את שעות העבודה, מועדי השקעתן וטיב העבודה שבוצעה במהלכן, בראיה בכתב, וזאת לשתי מטרות: האחת, על מנת לוודא כי המבקש יחויב באגרה מדויקת ולמנוע טעויות חישוב. השנייה, לאפשר לערכאות הערעור, היא בית המשפט, לבקר את החלטת הרשות לענין חישוב האגרה...

(בש"א 3216/07 **אליאטר נ' החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ**, ניתן ביום 5.12.07, פורסם בנבו).

46. בהיעדר הנמקה ופירוט ההחלטה, אין למערערת דרך להתייחס להיקף השעות הנדרשות לו טוענים המשיבים. יתכן שבנוסף לתשלום השעתי המופרז אותו דורשים המשיבים, גם **חישוב השעות** עצמו הוא מופרז – אולם למערערת אין דרך לדעת זאת. זאת ועוד, כאשר המשיבים מתעלמים מהשאלה, האם קיים מידע שנתבקש בבקשה, שכבר מצוי בידם (כלומר, אין צורך בטיפול מיוחד לשם הפקתו), מקשים הם אף יותר על העותרת להעריך את סבירות היקף השעות הנדרש לדעת המשיבים. שהרי, באם קיים מידע אשר המערערת ביקשה, שכבר הופק בעבר (למשל, עבור דיונים בבית משפט או בוועדות כנסת), הרי שאין סיבה לדרוש עבור "הפקתו" שעות עבודה נוספות.

**סיכום**

הכנסתם של שיקולים כלכליים אל הזירה כשיקולים עצמאיים ואף ראשוניים במעלה, מבלי שמסגרת השיקולים מחייבת את יישובם של שיקולי הרווח עם השיקולים העומדים ביסוד הענישה ואופן הפעלתה, מכפיפה את השיקולים שברגיל עומדים בראש התורן לשיקולים עסקיים, ומאפשרת את הגשמתם המלאה רק ככל שהם מתיישבים עם התכלית הכלכלית, שמהווה נקודת מוצא.

(בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר**, פסקה 5 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל).

47. במקרה המתואר לעיל, מכפיפה הרשות המינהלית את השיקולים אשר אמורים להנחותה – שיקולים של שקיפות ונגישות למידע – לשיקולים כלכליים גרידא. היא מאפשרת לחברה פרטית, לה הואצלו מסמכויות הרשות, לקבוע "מחיר שוק" לחופש מידע. זאת, חרף העובדה כי המחוקק קבע במפורש, כי הטיפול בבקשות חופש מידע לא יתומחר על פי שיקולים עסקיים, אלא מחירו ייקבע בתקנות, בפיקוח, כך שיוגשם האיזון בין זכות הציבור לדעת לצרכי הרשות הציבורית. בכך, מתפרקת הרשות מסמכותה, ומאפשרת הפרטה דה-פקטו של הזכות לחופש מידע.
48. בנוסף לכך, קובעים המשיבים קביעות כלליות באשר לשעות העבודה הנדרשות עבור הטיפול בבקשת המערערת. זאת, ללא הנמקה של ממש ומפורטת. גם בכך מסכלים המשיבים את הנגישות למידע.
49. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבל ערעור זה, כך שיחויבו המשיבים לנמק החלטתם באשר להיקף השעות הנדרש להפקת המידע, וכך שאגרת הטיפול שתגבה מן המערערת תעמוד, **לכל היותר**, על הנקוב בתקנות האגרות (וגם זאת, החל משעת העבודה השלישית בלבד). כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בתשלום הוצאות ושכ"ט עורך דין.

ירושלים, 2 ספטמבר, 2012.

---

נועה דיאמונד, עו"ד  
ב"כ המערערת

(ת.ש. 72031)