

**בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים לעניינים מנהליים**

**העותרת:**

לובי 99 (חל"צ), ח.פ. 515294171

ע"י ב"כ עוה"ד לינור דויטש ו/או נועה זלצמן

ו/או ימית ינאי-מלול ו/או זהר אלטמן-רפאל

כתובת מנחם בגין 65 תל אביב-יפו,

טל': 073-3745399 פקס: 077-3183460

- נ ג ד -

**המשיבים:**

1. משרד האוצר – מדינת ישראל

2. הממונה על חופש המידע במשרד האוצר

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

מח"ל 7 (קומה 1), מעלות דפנה, ירושלים

**עתירה מינהלית**

(לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998)

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים להעביר לעותרת את מלוא המידע שהתבקש על-ידה בבקשה על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 מיום 17.2.2020, וכן לחייב את המשיבים בהוצאות הגשת העתירה ושכ"ט עו"ד.

**מבוא**

1. לפני כשישה חודשים, ביום 17.02.2020 הגישה העותרת למשיבים בקשת מידע, בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן גם: **החוק**). עניינה של הבקשה במידע לגבי תהליכי קבלת החלטות הנוגעות לזיכיון להפעלת מפעלי ים המלח.
2. ואולם, חרף חלוף המועדים הקבועים בחוק, ולמרות מספר רב של תזכורות ששלחה העותרת, אשר האחרונה שבהן אף מתריעה על כוונתה של העותרת לפנות לערכאות במידה שלא תקבל מענה, המשיבים נמנעו מלהעביר לעותרת את המידע שהתבקש על-ידה ואף לא הגישו תשובה מנומקת לבקשה, כנדרש בחוק.
3. לא זו בלבד שמדובר בהפרה של ההוראות הדיוניות והמהותיות בחוק חופש המידע, במקרה הנדון אף מדובר במידע שיש לו חשיבות ציבורית מיוחדת, ממספר טעמים אשר יפורטו להלן. **ראשית**, המשאב שלגביו התבקש המידע – ים המלח – הוא משאב ציבורי חיוני וייחודי, שהמחוקק ובית המשפט העליון כבר הכירו בחשיבות המיוחדת של התנהלות

הרשויות בשקיפות לגביו. **שנית**, עסקינן בתחום רגיש, בו ישנה חשיבות מוגברת לחשיפת המידע, נוכח אי-סדרים ומחלוקות ביחס לתנאי הזיכיון ובשים לב לקשיי אכיפה. **שלישית**, בקשת המידע לא נועדה לפקח ולבקר את פעולות הרשויות בדיעבד, אלא לטייב את פעילות הרשות לטובת הציבור ולוודא פעילות הרשויות בצורה מיטבית לטובת האינטרס הציבורי, בשלב בו מתקבלות על ידי הרשויות החלטות דרמטיות, שעשויה להיות להן משמעות בלתי הפיכה עבור אזרחי מדינת ישראל.

4. בעניין זה, נבהיר, כי על פי החוק המעגן את זיכיון ים המלח, החל מחודש מרץ 2020 על הממשלה לאשר השקעות שבעל הזיכיון הנוכחי, חברת כימיקלים לישראל (ICL) (להלן: **"כי"ל"**), מעוניינת לבצע. זאת, כיוון שהחווה ההיסטורי של מתן הזיכיון לחברת כי"ל, שנחתם בשנות החמישים, נכנס לעשור האחרון לקיומו.

5. כך, בין היתר, צריך היה להיות מוקם מנגנון לאישור ההשקעות על ידי הממשלה, לרבות קביעת קריטריונים ונהלים לעניין. ואולם, עד היום לא פורסם כל מידע אודות המנגנון שהוקם או הקריטריונים לאישור ההשקעות האמורות.

6. כמו כן, בינואר 2019 פורסם דו"ח של צוות מיוחד שהוקם לבחינת פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח. דו"ח זה כלל המלצות על ביצוע פעולות שחלקן מיידיות על מנת להיערך כראות לתום תקופת הזיכיון של בעל הזיכיון הנוכחי וציאה למכרז למתן רישיון הפעלה עתידי לכריית המשאבים מים המלח. מאז פרסום הדו"ח, לא פורסם כל מידע בנוגע להתקדמות היערכות הרשויות לעניין, לעמידת הרשויות בהמלצות ולפעילות נוספת הנוגעת לעניין זה.

7. משכך, המידע המבוקש נוגע לפעולות השלטוניות בנושא המצוי על סדר היום הציבורי **כבר בתקופה הנוכחית**, ולו משמעות רבה לפיקוח על עבודת הרשויות, כמו גם ליצירת שיח ציבורי ער בנושא הזיכיון על המשאב הציבורי, ים המלח.

## הצדדים

8. העותרת, לובי 99, הינה חברה לתועלת הציבור (חל"צ). חל"צ לובי 99 מהווה ארגון הלובי הציבורי הראשון בישראל, ארגון ללא מטרות רווח אשר שם לו למטרה לייצג את הציבור הרחב בהליכי חקיקה בנושאים חברתיים וכלכליים. כמיזם מימון ההמונים הגדול בישראל. בהתאם להחלטת חברי הלובי, הארגון עוסק, בין היתר, בהגדלת חלקו של הציבור במשאבי הטבע, ביחסי הון-שלטון, ובהגברת השקיפות.

9. המשיב 1, משרד האוצר, ממונה על ביצוע זיכיון ים המלח לפי חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961 (להלן: **"חוק הזיכיון"**).

10. המשיבה 2 (להלן גם: **"הממונה"**) ממונה על יישום הוראות חוק חופש המידע במשרד האוצר, לפי סעיף 3 לחוק.

## רקע עובדתי

### הצוות לבחינת זיכיון ים המלח

11. מפעלי ים המלח פועלים מתוקף חוק הזיכיון. הזיכיון מוחזק כיום בידי חברת כ"ל, ובהתאם לסעיף 4 לחוק הזיכיון, תקופת הזיכיון מסתיימת ביום 31.3.2030. בתקופה הקרובה צפויה להתקבל החלטה על אופי הזיכיון לאחר שנה זו.
12. לחוק זיכיון ים המלח משמעות ציבורית דרמטית. מפעלי ים המלח, הפועלים מתוקף הזיכיון, מייצרים הכנסות של מיליארדי שקלים בשנה - על בסיס אוצר טבע בבעלות המדינה. למפעלי ים המלח תפקיד מרכזי בכלכלת הנגב וכמקור תעסוקה. מעבר לכך, למפעלי ים המלח השפעה סביבתית על ים המלח כנכס טבע ציבורי, השפעה אשר גם היא זוכה לאסדרה דרך חוק הזיכיון.
13. לקראת הכניסה לישראל האחרונה של תקופת הזיכיון, כלומר, העשור האחרון של תקופת הזיכיון, הוקם "הצוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח". הצוות סיים את עבודתו בחודש ינואר 2019. הדו"ח הסופי של הצוות פירט את הפעולות וההכרעות הנדרשות כדי להשלים את עבודת הממשלה לקראת פרסום מכרז חדש בתום תקופת הזיכיון.

### **העתק הדו"ח הסופי של "צוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח" מצורף ומסומן כנספח 1/ע**

14. בין היתר, בדו"ח ניתנו המלצות אופרטיביות בכל הנוגע להקמת צוותי משנה לדיון וקבלת החלטות בנוגע לסוגיות שונות הנוגעות למודל ההפעלה הנכון והתנאים למתן לרישיון עתידי לכריית משאבים מים המלח, וכן בנוגע לקביעת מחיר מינימום לרישיון ההפקה, היערכות להעברת פעילות הפקת המשאבים לידי המדינה, פיקוח על פעילות בעל הזיכיון בשקידה ראויה כנדרש בשטר הזיכיון, היערכות ליישום מכרז להקצאת רישיון ההפקה, ועוד.
15. בנוסף, מתוקף סעיף 24(ב) לחוק הזיכיון, החל מחודש מרץ 2020 (עשר שנים לפני תום תקופת הזיכיון) מחויבת כ"ל בקבלת אישור הממשלה, טרם ביצוע השקעות הון חדשות במפעל. מנגנון פיקוח זה נקבע בחוק הזיכיון על מנת למנוע ניצול לרעה של בעל הזיכיון את שליטתו בנכסים ואילו הדו"ח מתייחס גם לצעדים הנדרשים להיות מבוצעים על ידי המדינה, על מנת להיערך להקמת המנגנון.
16. בין ההמלצות בדו"ח, גם התייחסות לצורך בהקמת המנגנון לאישור ההשקעות לרבות גיבוש נהלים וקריטריונים ברורים לאישור ההשקעות, ולרבות התייחסות לנושא התחזוקה (ראו סעיף 24 לדו"ח). מאחר ועל פי החוק, על הממשלה היה להתחיל לאשר השקעות החל מחודש מרץ 2020, המנגנון כבר אמור לפעול, והממשלה אמורה לאשר את ההשקעות על פי, וזאת אף על פי שהקריטריונים והנהלים לא פורסמו לציבור!
17. לצערה של העותרת, חרף החשיבות הציבורית הנובעת לפעילות עבודת הממשלה בנושא רגיש זה, בדגש על הפעולות הנדרשות לקראת תום תקופת הזיכיון על ים המלח, הפעילות

השלטונית בכל הנוגע להיערכות הרשויות לעריכת מכרז באשר לזיכיון, איננה שקופה, ופרט לדו"ח האמור, לא פורסם עוד מידע הנוגע לעניין, ככל שעלה בידה של העותרת לברר.

### **בקשת חופש המידע ומיצוי ההליכים**

18. ביום 17.02.2020 הגישה העותרת למשיבים בקשת מידע, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. במסגרת הבקשה התבקש המידע המפורט להלן:

א. רשימת מועדים החל מינואר 2019 בהם התקיימו במשרד האוצר דיונים בנושא זיכיון ים המלח, פירוט שמות המשתתפים בדיונים, פירוט הנושאים שנדונו בכל דיון, העתקי ההחלטות שנתקבלו בדיונים אלו והעתקי הפרוטוקולים של הדיונים.

ב. מסמך הכולל את הערכת החשב הכללי לגבי השווי של הנכסים המוחשיים הקבועים הקיימים במפעלי ים המלח. לחילופין, בהיעדרה של הערכה כזו, מסמך הקובע את המנגנון או התהליך בו תגובש ההערכה, לרבות את הגורמים האחראיים לגיבוש ההערכה.

ג. פירוט אודות מנגנון אישור בקשות ההשקעה בנכסים המוחשיים במפעלי ים המלח, בהתאם לסעיף 24 לדו"ח:

1. מסמך המפרט את מבנה מנגנון אישור ההשקעות, לרבות זהות ושמות בעלי התפקידים השותפים בו.

2. מסמך המפרט את אסטרטגיית או דרך ההפעלה של המנגנון.

3. העתקי נהלים וקריטריונים ברורים לאישור ההשקעות.

4. מסמך המפרט את הבקשות שהוגשו עד כה לאישור, את סטטוס הבקשות ואת אופן הטיפול בהן.

5. העתקי ההחלטות שנתקבלו בעניין בקשות ההשקעה.

6. מועדי דיונים שהתקיימו בבקשות ההשקעה אשר הוגשו על ידי כ"ל, לרבות שמות המשתתפים בדיונים, פירוט נושאי הדיון והעתקי הפרוטוקולים.

ד. רשימה של תאריכי הדיונים שהתקיימו במשרד האוצר בנושא היערכות לאפשרות של העברת פעילות הפקת המשאבים לידי המדינה, על ידי ישות משפטית שתוקם לשם כך, כפי שנקבע בעמ' 5, סעיף 9 לדו"ח ובעמ' 6, סעיף 13 לדו"ח, לרבות זהות המשתתפים בדיונים והעתקי הפרוטוקולים.

ה. רשימה של חברי צוות המשנה האמון על גיבוש תנאים חדשים להפעלת פעילות ההפקה העתידית, בהתאם לסעיף 10 לדו"ח, לרבות פירוט שמות החברים בצוות, מועד ההקמה של הצוות, מועדי ההתכנסויות של הצוות, העתקי פרוטוקולים של דיוני הצוות, העתקי כל מסמך שהצוות הוציא, לרבות מסמך עקרונות לשיתוף הציבור בדיונים.

ו. מועדי פגישות של גורמי החשב הכללי באוצר עם נציגי כ"ל או ים המלח מאז ינואר 2019, רשימת משתתפים ונושאי הפגישות.

ז. מסמך בו מצוין מחיר המינימום לרישיון ההפקה שנקבע בהתאם לסעיף 12 לדו"ח, ומסמך המתאר כיצד נקבע מחיר המינימום.

ח. רשימת מועדי הדיונים שהתקיימו בנושא מחיר המינימום לרישיון ההפקה, לרבות שמות המשתתפים בדיונים והעתקי הפרוטוקולים. פירוט אודות צוות המשנה שהוקם על פי סעיף 15 לדו"ח במטרה לפקח כי בעל הזיכיון פועל לטובת הזיכיון, לרבות מועד הקמת הצוות, פירוט שמות חברי הצוות, מועדי הדיונים של הצוות, העתקי פרוטוקולים של דיוני הצוות, העתקי ממצאים ודו"חות שהפיק הצוות, ומסמכים הנוגעים למסקנות הצוות בנוגע ל"מניית הזהב" וזכות המדינה למידע מתוקף "מניית הזהב".

ט. מסמך המתאר את פעילות צוות המשנה שמטרתו לקבוע את אורך תקופת הזיכיון, בהתאם להמלצה הקבועה בעמ' 12, בסעיף י"ב לדו"ח, לרבות פירוט שמות חברי צוות המשנה, מועדי התכנסויות הצוות בשנה האחרונה, העתקי פרוטוקולים והחלטות של צוות המשנה.

י. העתק של כל חוות דעת משפטית הנוגעת למעמדה של זכות הסירוב הראשונה כפי שהיא מפורטת בסעיף 25 במסגרת התוספת לחוק זיכיון ים המלח..

יא. העתק של כל חוות דעת שנכתבה בנוגע לתמיכה בהליך המכרזי של הזיכיון, בהתאם לסעיף 20 לדו"ח.

#### **העתק בקשת חופש המידע מיום 17.02.2020 מצורפת ומסומנת כנספח ע/2**

19. ביום 19.02.2020 הודיע הממונה לעותרת כי בשל תקופת המבחנים, אשר משפיעה על זמינות הסטודנטית המטפלת בבקשות, הטיפול בבקשה צפוי להתעכב.

#### **העתק תשובת המשיבה 2 מיום 19.02.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/3**

20. ביום 1.03.2020 התקבלה תשובתה של הממונה, בתוכה מסמך המתוארך ל-23.02.2020, ובו כתוב כי "הנושא הרלוונטי שהעלית נמצא בברור הגורמים באוצר. תוצאות בדיקת בקשתך יועברו אליך ככל שהדבר ניתן ואפשרי במסגרת חוק חופש המידע. תודה על התאזרות בסבלנות עד תום הברור".

#### **העתק תשובת המשיבה 2 מיום 1.03.2020, עם מכתב המתוארך ל-23.02.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/4**

21. ביום 23.03.2020 התקבלה הודעתה של ממונה על פניות הציבור וחוק חופש המידע במשרד האוצר, ולפיה: "בשל מורכבותו של המידע המבוקש על ידך הנני מאריכה ב-30 ימים נוספים את המועד להודעה של החלטתי בבקשתך בהתאם להוראות סעיף 7 (ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998".

#### **העתק תשובתה של המשיבה 2 מיום 23.03.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/5**

22. ביום 23.4.2020, לכל המאוחר, חלף המועד למסירת המידע שהתבקש, לאחר הארכה.
23. ביום 28.4.2020, ביום 17.6.2020 וביום 21.6.2020 פנתה העותרת לממונה בתזכורות ובקשת עדכון לגבי הטיפול בבקשה. במהלך חודש מאי פנתה העותרת לממונה גם באמצעות הטלפון, ללא מענה.

#### העתק מכתבי התזכורת מצורף ומסומן כנספח 6/ע

24. ביום 21.06.2020 התקבלה תשובתה של הממונה, לפיה הבקשה עודנה "בטיפול", אך משבר הקורונה השפיע על משך הטיפול בבקשה.

#### העתק תשובת המשיבה 2 מיום 21.06.2020 מצורף ומסומן כנספח 7/ע

25. ביום 22.7.2020 חזרה העותרת ופנתה לממונה בבקשה לקבל את המידע. העותרת הבהירה כי המועדים הקבועים בחוק חלפו זה מכבר, וכי במידה שהבקשה לא תיענה, תשקול העותרת הגשת עתירה מינהלית מכוח חוק חופש המידע. פניה זו לא זכתה למענה כלשהו.

#### העתק פנייתה של העותרת אל המשיבה 2 עם העתק אל יועמ"ש המשיב 1 מיום 22.07.2020 מצורף ומסומן כנספח 8/ע

26. לאחר שהמשיבים נמנעו מלמסור את המידע ולפעול בהתאם להוראות החוק והדין במשך תקופה ממושכת של כשישה חודשים, וכן לאור חשיבות המידע המבוקש, על מנת שיתאפשר לבחון את עבודת הרשויות ולעורר שיח ציבורי משמעותי בנושא זיכיון ים המלח בטרם קבלת ההחלטות בנושא, לא נותרה לעותרת כל ברירה זולת פנייה לבית המשפט הנכבד בבקשת סעד, מכוח סעיף 17 לחוק חופש המידע.

### נימוקי העתירה

#### חוק חופש המידע מעגן את הזכות לקבלת מידע ציבורי

27. אין מקום ואין צורך להכביר מילים על אודות חוק חופש המידע, ועל חשיבותה של השקיפות הציבורית כתנאי הכרחי לניקיון כפיים וליעילות הפעילות השלטונית.

28. עוד בטרם נחקק חוק חופש המידע, נקבע בפסיקה כך:

*"שיטת הממשל הדמוקרטית ניזונה מכך – ואף תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט" (דברי השופט (כתוארו אז) שמגר בבג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה (3) 365 (1982)).*

29. חוק חופש המידע, שנחקק בשנת 1998, חיזק את ההכרה בחשיבותה של שקיפות לגבי מידע המצוי בידי רשות שלטונית, הרחיב את היקף הזכות לקבלת מידע, והעצים את כוחה הנורמטיבי. (ראו, בין רבים אחרים: ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817 (2002); עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465 (2003); עעמ 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן (2006); עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217

(2006) (להלן: "עניין המועצה להשכלה גבוהה"); עע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות ההגבלים העיסקיים (2010) (להלן: "עניין התנועה לחופש המידע"); עע"מ 7678/16 רביב דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה (2017) (להלן: "עניין דרוקר").

30. סעיף 1 לחוק, מעגן את זכותם של אזרחי המדינה לקבלת מידע מרשויות ציבוריות: "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה." על פי סעיף זה, נקודת המוצא הינה כי בכפוף לסייגים המצוינים בחוק, זכאי האזרח לקבל מידע המצוי בידי הרשות.

31. בין הרציונאלים העומדים בבסיס החוק, גם שקיפות הפעילות השלטונית על מנת לאפשר לציבור לפקח על תקינותה. בית המשפט העליון עמד לא פעם על חשיבות חשיפת המידע לציבור, על מנת לאפשר פיקוח ציבורי ובקרה על התנהלות הרשויות, והגברת אמון הציבור ברשויות המנהל: "העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת, אלא גם בבואה לזכות לפקח" (בג"ץ 1601/90 משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס ואח', פ"ד מד(3) 353). ראו גם דבריו של כב' השופט ריבלין בעע"מ 6013/04 מדינת ישראל-משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, בפס' 12: "חופש המידע מבטיח את שקיפות פעולתו של השלטון ואת העמדתו "באור השמש". מכאן הגישה, כי חופש המידע הוא תנאי הכרחי לקיום ביקורת על השלטון, כמו-גם לאמון הציבור בשלטון".

32. בחוק אף מעוגנת התפיסה לפיה הרשות הציבורית, פועלת היא בשליחות הציבור, וכי המידע המצוי בידה, מידע ציבורי הוא. כך נאמר על ידי כב' השופט חיים כהן בבג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים פ"ד כה, 325, בעמ' 331:

"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות".

33. אם כן, חוק חופש המידע קובע את זכות האזרחים לקבלת מידע מן הרשויות, בהתאם להוראות החוק. בענייננו, כפי שיצוין מייד, לא עמדו המשיבים בהוראות חוק חופש המידע, באופן המונע מהעותרת לקבל את המידע הציבורי המצוי בידיהם.

#### חריגת המשיבים מהמועדים הקבועים בחוק חופש המידע

34. נוהל בקשות חופש מידע והטיפול בהן נקבע במפורש בחקיקה ראשית בסעיף 7 לחוק. הסעיף מורה לרשות להודיע "למבקש המידע ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו".

35. במקרה דנא, עשתה המשיבה 2 שימוש בסמכותה להאריך את המועד בשלושים ימים נוספים, על פי סעיף 7(ב) לחוק. ואולם, גם מועד זה חלף, לכל המאוחר, ביום 23.4.2020.

36. ממועד זה ועד היום, לא ניתנה כל החלטה מנומקת בבקשה, וגם פניות ותזכורות חוזרות לא הועילו, למעט מכתבה של המשיבה 2 לפיו הבקשה עודנה "בטיפולי" ומתעכבת בשל משבר הקורונה. כלומר, כחצי שנה חלפה מאז הגשת הבקשה, ותשובה אין.
37. יתר על כן, בסעיף 7 לבקשה המקורית נכתב: "נבקשכם להעביר אלינו את המידע המבוקש בהקדם האפשרי, אף אם מדובר במידע חלקי ונדרש זמן נוסף לאיסוף שאר המידע המבוקש". העותרת אף חזרה על בקשה זו בפנייתה מיום 22.7.2020 (ראו סעיף 8 לנספח ע/8). אף על פי כן, עד מועד הגשת העתירה, המשיבים לא העבירו לעותרת מידע כלשהו.
38. העותרת סבורה כי בנסיבות אלה, גם המגבלות הנובעות מהתפרצות נגיף הקורונה אינן יכולות לשמש הסבר או הצדקה לשיהוי בהעברת המידע ולאי מתן מענה, תוך התעלמות מהוראות החוק.
39. כאן המקום לציין כי מדובר במידע זמין ופשוט להשגה שצריך להיות מצוי בידי הרשות, וכי אין צורך להפיק אותו או לעבד אותו במיוחד, אלא רק לחשוף אותו לעיני הציבור.
40. סעיף 7(ו) לחוק קובע כי במקרה של דחיית בקשת חופש מידע, על הרשות לתת מענה מנומק למבקשים, בתוך מסגרת הזמנים המוגדרת בסעיף 7. בענייננו, לא נתקבלה כל החלטה דחייה, בוודאי שלא מנומקת, בניגוד להוראות החוק.
41. כידוע, העקרון בדבר חובת הרשות למתן מענה מנומק הינו מבוסס היטב בהלכה הפסוקה, ובין היתר מוצא ביטוי גם בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958 (להלן: "חוק ההנמקות"). כך נאמר על ידי כב' השופטת דפנה ברק-ארז בספרה משפט מנהלי, עמ' 423-424:
- "ראשית, החובה לנמק מסייעת לקבלת החלטה רציונלית ולא שרירותית, משום שהיא מחייבת את הרשות לבסס את ההחלטה על תהליך מסודר בו נשקלים טעמיה. שנית, החלטה מנומקת מסייעת להסתמכות נכונה עליה, משום שהיא מאפשרת להבין טוב יותר את משמעותה של ההחלטה ואת השלכותיה התקדימיות לגבי מקרים אחרים. שלישית, ההנמקה מספקת תשתית עובדתית לביקורת על פעולתה של הרשות- הן ביקורת מנהלית (של גורמי ביקורת מנהליים), הן ביקורת שיפוטית והן ביקורת ציבורית. רביעית, ההנמקה מבטאת יחס אנושי ומכבד לפרט שהחלטה המינהלית עוסקת בו. חמישית, ההחלטה חשובה לביסוס אמון הציבור בשלטון, משום שיש בה כדי להסיר, ולו באופן חלקי, חשדות לשיקולים לא עניינים או לשרירות...כמובן, על מנת שההנמקה תוכל לשרת יעדים אלה, היא חייבת להיות מפורטת, ובכל אופן- להימנע מניסוחים כלליים וסתמיים". (ראו דפנה ברק ארז - משפט מנהלי, עמ' 423-424).
42. אף בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1004 מצוין כי חובת הרשות ליתן מענה על פי חוק חופש המידע, איננה מייטרת את חובתה לנמק החלטתה כמעוגן בחוק ההנמקות:
- "יצוין, כי אין בחוק ההנמקות לגרוע מהוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998. על-פי הוראות חוק חופש המידע חייבת הרשות להעביר מידע המצוי בידה לכל אזרח או תושב הפונה אליה, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.1000 "חוק חופש המידע"). חובה זו, שלפי חוק חופש המידע, אינה מייטרת את חובתה של



**הרשות לנמק את החלטתה כאמור בהוראות חוק ההנמקות, וזאת כמובן בנוסף לסדרי מינהל תקין ולהגינות הראויה כלפי הפונה.**

43. אם כן, בנסיבות העניין, וכפי שגם יפורט להלן, חוסר המענה מצד המשיבים, סותר את הוראות חוק חופש המידע, אינו יכול לעמוד ואינו צולח את מבחן הביקורת השיפוטית, ולו במובן המצומצם ביותר.
44. לפיכך מתבקש בית המשפט להורות למשיבים להעביר לעותרת את מלוא המידע שהתבקש, לאלתר.
45. די באמור כדי לבסס את הסעד המבוקש בעתירה. למעלה מן הצורך, נתייחס לחשיבותו של המידע המבוקש גם לגופו של עניין. בהקשר זה ראוי להדגיש מספר מאפיינים שמייחדים את הבקשה הנוכחית וממחישים את חשיבותה מעבר לבקשות חופש מידע סטנדרטיות.

**חשיבות מיוחדת לשקיפות ההתנהלות השלטונית בנושא ים המלח**

46. כידוע, "המידע של הרשות הציבורית אינו נחלתה הפרטית, כי אם היא פועלת כנאמנה של הציבור ומחזיקה את המידע עבור הציבור. משהמידע שייך לציבור, המידע צריך להיות חשוף לציבור" (עניין המל"ל, בפסקה 5). בענייננו, לא זו בלבד שהמידע המבוקש שייך לציבור, גם מושא המידע, ים המלח, הוא משאב ציבורי חשוב במיוחד.
47. חוק הזיכיון מהווה למעשה פרסום פומבי של תנאי הזיכיון, וסעיף 2 לחוק הזיכיון מחייב פרסום ברשומות של זכיונות משנה. מכאן שהמחוקק עצמו הכיר בחשיבותה של השקיפות בכל הנוגע לזיכיון במשאב הציבורי הייחודי של אזור ים המלח.
48. הדברים אף זכו לניסוח והבהרה בפסיקת בית המשפט העליון, כדברי הנשיא גרוניס בעע"מ 6634/13 מפעלי ים המלח בע"מ נ' מדינת ישראל משרד האוצר (9.2.2014):

"העתירה תקפה החלטה של משרד האוצר לחשוף מסמכים מסוימים שהוגשו או נערכו במסגרת הליכי בוררות המתנהלים בין המערערת למדינה [...] הבוררות נועת למשאב לאומי, שהינו אחד החשובים במדינה. כמו כן יש לזכור כי זכויותיה של המערערת נתונות לה, בין היתר מכוח זיכיון שניתן לה (חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961). כלומר, הנתונים הנזכרים ונתונים נוספים מצביעים על כך שמדובר בעניין בעל חשיבות ציבורית רבה. על רקע כל אלה לא נמצא לנו שיש בסיס למנוע חשיפה של המסמכים לגביהם התייחסה הבקשה לחשיפת המידע, הכל בהתאם לפסק-הדין".

(בהקשרים דומים ראו והשוו: עת"מ (י-ם) 16864-03-14 הנתיב המהיר בע"מ נ' כביש חוצה ישראל בע"מ (בפסקה 14), שם נאמר כי "המדובר בנתונים שהם מענייניו של הציבור, גם אלמלא חוק חופש המידע"; הערעור נמחק (עע"מ 3920/14)). וכן עת"מ (י-ם) 54978-01-11 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' מדינת ישראל (פסקה 12), שם נקבע כי "המדובר במידע המתייחס למשאבים ציבוריים, היינו עתודות החומר לכרייה שבמקרקעי המדינה, ובכלל זאת גם המידע המתייחס להיתר שניתן לעותרות לעשות שימוש בקרקע שבידי משיב 1, והגובלת במחצבות, או לתנאים אחרים שנכללו בהסדר. אין המדובר, אפוא, בסוד מסחרי המצויי בבעלות העותרות. ההיפך הוא הנכון. המדובר במידע בעל אופי ציבורי

**מובהק, היינו בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי פרטי**; הערעור נמחק (עע"מ 4658/11).

49. על אחת כמה וכמה יפים הדברים לענייננו, באשר הבקשה דנן אינה נסובה על מידע שיש לו מאפיינים של סוד מסחרי או על פעילות במישור העסקי, אלא על **התנהלותה של הרשות השלטונית האמונה על האינטרס הציבורי**, בכל הנוגע להיערכות לתום הזיכיון ולפרסום מכרז חדש לרישיון ההפעלה העתידי ולפעילות ההפקה מן המשאב הטבעי הציבורי.

#### **התנהלות בעייתית בעבר מחזקת את הצורך בשקיפות**

50. לחשיפת המידע המבוקש יש חשיבות מיוחדת, נוכח בעיות שהתעוררו בעבר סביב יחסי המדינה-כי"ל בנושא תנאי הזיכיון. בהינתן שההתנהלות סביב הזיכיון אינה זורמת על מי מנוחות, ראוי באופן מיוחד לחשוף לעיני הציבור את המידע המבוקש, אשר יאיר את התנהלותה והיערכותה של הרשות לקראת תום תקופת הזיכיון, על רקע מערכת יחסים זו, ויתרום לאמון הציבור בסוגיה רגישה זו.

51. מבלי שנדרש לתאר את מלוא המורכבויות והפגמים ההיסטוריים בסוגיית ים המלח, נסתפק בשלוש דוגמאות להמחשת הטענה: **ראשית**, בהתאם לתנאי הזיכיון משנת 1961, מפעלי ים המלח, חברת בת של כי"ל, מחויבת בתשלום תמלוגים בסך כ-5% מהמכירות. בפועל, המדינה נאלצה לנהל הליכים משפטיים ממושכים בנושא, ובין היתר, נשמעה הטענה כי כי"ל פועלת בניגוד לתכלית הזיכיון: ניצול יעיל של משאבי הטבע. בסופו של דבר הסתיימו הליכים אלו בקביעה כי פער בתשלום התמלוגים הגיע לכדי למעלה ממיליארד שקלים.<sup>1</sup>

**תצלום מסך מאתר משרד האוצר המתייחס לבוררות מול מפעלי ים המלח, מצורף ומסומן כנספח ע/9.**

52. **שנית**, גם לאחר תיקון מס' 2 לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"ו-2015, שבגדרו נקבע היטל רווחי יתר, ("מס ששינסקי"), כי"ל הציגה פרשנות חשבונאית שמשמעותה פטור מתשלום ההיטל, והיא איננה מקובלת על רשות המסים.<sup>2</sup> כלומר, כעת צפוי, למיטב הבנתה של העותרת, מאבק משפטי נוסף בנושא המיסוי של חברת כי"ל, זמן קצר לאחר שתם הדיון המשפטי הקודם הנוגע לתשלום התמלוגים.

#### **העתק עם הדגשות מתוך פרוטוקול ועדת הכלכלה מצורף ומסומן כנספח ע/10**

53. **בנוסף**, דו"ח מבקר המדינה משנת 2015<sup>3</sup> מצביע על כך שחברת כי"ל דחתה את יישום חלקה בפרויקט "קציר המלח", ללא יידוע משרדי הממשלה. בדו"ח של הצוות לבחינת זיכיון ים המלח, מצוין שהיישום של החלק הארי של פרויקט קציר המלח יתקיים רק לאחר 2025 – למעלה מעשור ממועד קבלת ההחלטה בממשלה, ושנים ספורות לפני סוף הזיכיון.

<sup>1</sup> ראו כתב הגנה של מפעלי ים המלח (מי"ח) מיום 31 ביולי 2011 בהליך הבוררות מדינת ישראל – ממשלת ישראל נגד מי"ח.

<sup>2</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 34 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-23, עמ' 26-27, 27.07.2020.

<sup>3</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 66 התשע"ו (2016), "משרד האוצר – אגף החשב הכללי - יישום החלטת הממשלה בנושא קציר המלח", עמ' 314-307.

ואכן, נוכח לקחי העבר, דו"ח "הצוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח", כולל המלצה "להפחתת יכולתו של בעל הזיכיון לפעול שלא לטובת הזיכיון". קשה לחלוק על כך ששקיפות וביקורת ציבורית יסייעו גם הן למטרה זו.

#### הפוטנציאל הגלום בחשיפת המידע לטיוב החלטות עתידיות

54. אנו נמצאים כיום בנקודת זמן קריטית לעתידו של ים המלח. בכל הנוגע לרישיון ההפעלה העתידי ומתן זיכיון לכריית משאביו, אנו מצויים בצומת שבין האינטרס הציבורי לבין אינטרסים פרטיים של בעלי הון. עשר השנים האחרונות של תקופת הזיכיון הוכרו גם על-ידי המחוקק כתקופה שבה המבט צופה פני עתיד. כיוון שכך, חשוב לחשוף את המידע המבוקש בעת הזו, על מנת לתרום לאינטרס הציבורי בשלב הדיון בהחלטות הרות גורל, ולא רק לאחר שההחלטות כבר התקבלו ואין מהן חזרה.

כך נאמר בעע"מ 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד ס(4) 217, 231 (2006):

*"...שקיפות פעולותיהן של רשויות השלטון מאפשרת לאזרחים להתחקות על פעולות אלה ועל השיקולים שעמדו בבסיסן ולבקרו, ככל שהדבר דרוש, והיא תורמת תרומה מכרעת ל'היגיינה הציבורית' ולשיפור איכותה של פעולת הרשות בודעה כי פעולותיה ותהליך קבלת החלטותיה חשופים ושקופים לעין הציבור."*

(בהקשר זה ראו גם עע"מ 7744/10 **המוסד לביטוח לאומי נ' עו"ד יפית מנגל**, פ"ד סו(1) 116 (להלן: **עניין המל"ל**), בפסקה 7 לפסק-דינו של השופט הנדל, שם הוצגה הפסיקה האמריקאית המדגישה את השאלה "עד כמה גילוי המידע יתרום משמעותית להבנה של הציבור של פעולות ופעילות הרשות").

ובפסק הדין בעניין התנועה לחופש המידע, הדגיש בית המשפט העליון:

*"לערך השקיפות של פעולות הרשות השלטונית נודעה חשיבות בפני עצמו, אך מעבר לחשיבותו זו הוא הכרחי על מנת לאפשר ביקורת אפקטיבית על פעולות הרשות ולהביא לשיפור פעולתה וקידום השלטון הדמוקרטי [...]. נוסף על כך, ידיעת הציבור כי פעולת הרשויות נתונה לביקורתו, היא שמבטיחה את אמונו בהן. שימורו של אמון זה, הינו ערך חשוב בפני עצמו."*

55. הדברים יפים מקל וחומר לענייננו, בו מדובר על תרומה לאמון הציבור ו"שיפור איכותה של פעילות הרשות" בזמן אמת, ולא כביקורת ציבורית בדיעבד או כתמריץ למקרים עתידיים. למען הסר ספק, העותרת כמובן נותנת אמון מלא במשיבים, אך אין בכך כדי לגרוע מן החשיבות של חשיפת המידע המבוקש (השוו לעע"מ 2398/08 **מדינת ישראל נ' אליצור סגל**, סד(3) 666 (2011), שם נאמר כי "אין בחזקת החוקיות החלה בהליך הפלילי כדי לגרוע מן החשיבות שבפיקוח על ההחלטות על פי הרציונל הניצב בבסיס זכות העיון הציבורית במסלול חוק חופש המידע. השימוש בטרמינולוגיה של נטלים אין לו מקום בהקשר זה" (פסקה 32)).

56. מכל האמור מתבהרת גם החשיבות של קבלת המידע לאלתר, בשעה שהמידע עשוי לסייע לקיומו של דיון ציבורי בנושא. רק לאחרונה ניתן פסק דין בעת"מ (ת"א) 1709-09-19 לביא זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות (ע"ר) נ' משרד הביטחון (05.02.2020), פורסם בנבו), בו נקבע על ידי בית המשפט כי עיכוב במסירת המידע, שפגע ביכולתה של העותרת לפעול ליצירת דיון ציבורי בנוגע להתקשרות משרד הביטחון עם מכון מסוים למנהיגות חינוכית, מצביע על מגמתיות בעיכוב המידע:

"בהינתן האמור, ומשהתייטר הדיון, עתרה העותרת למחיקת העתירה אך עמדה על הוצאות כאשר לטענתה המשיב התנהל בצורה בלתי הוגנת כלפיה מקום שנמצא כי תקופת הפטור ממכרז, במסגרתה פעל מכון מנדל, הסתיימה בחודש אוקטובר 2019, ולטענתה, לו היה מתקבל המידע המבוקש לידיה בזמן אמת היתה יכולה היא לעורר דיון ציבורי בשאלת חידוש ההתקשרות של המשיב עם מכון מנדל.

לטענתה, אין להכשיר התנהלות בלתי הוגנת של הרשות המעכבת תחת ידיה מידע, תוך ניצול הזמן לטובתה...

לא מצאתי כל סיבה עניינית מדוע עיכב המשיב מענה לעותרת בזמן אמת ותחת מסירת המידע בתוך זמן הקבוע בחוק או זמן סביר לאחר מכן, המתין תקופה ממושכת עד לאחר תום תקופת ההתקשרות עם מכון מנדל, באופן המלמד לכאורה על מגמתיות בעיכוב המידע".

57. העותרת איננה רומזת כי בענייננו ישנה כוונת מכוון לעכב את מסירת המידע, ואולם סבורה היא כי שומה על המשיבים לקיים בדיוקנות את הוראות חוק חופש המידע, ולהעביר לידי העותרת את המידע המבוקש לאלתר, בייחוד שעה שישנה חשיבות עליונה לקיום דיון ציבורי ער סביב סוגיית הזיכיון העתידי בים המלח כבר בתקופה הנוכחית.

58. בענייננו, המשיבים טענו כי העיכוב נובע בשל השפעות התפרצות נגיף הקורונה על המשיבים. מבלי להקל ראש בהשפעות הנגיף על הרשויות, לא ניתן להיתלות בכך כדי להפר במשך תקופה כה ארוכה את הוראות החוק.

59. נחזור ונדגיש כי המשיבים לא העבירו לעותרת מידע כלשהו מתוך המידע שהתבקש, על אף שמדובר במידע זמין שאין צורך לעבד אותו (לכל הפחות ביחס לרוב פרטי המידע שהתבקשו).

60. כאמור, אנו מצויים כיום בישורת האחרונה של תקופת הזיכיון, והחל מחודש מרץ 2020, בעל הזיכיון נדרש לקבל את הסכמת הממשלה להשקעות במפעל (ס' 24(ב) לחוק הזיכיון). חזקה על המשיב שנערך מראש לקראת מועד זה, ולכן פרטי המידע הנוגעים לכך (סעיף ג') לבקשת חופש המידע) אינם צריכים להיות מושפעים מנגיף הקורונה. ככל שהמשיב הקים מנגנון לאישור השקעות או קיים על כך דיונים, אין מורכבות כלשהי בחשיפת המידע שהתבקש; ואם, חלילה, המשיב לא פעל בנושא כנדרש- התשובה אמורה להיות פשוטה ומהירה אף יותר.

61. כמו כן, הדו"ח הסופי של הצוות לבחינת זיכיון ים המלח הוגש כבר בחודש ינואר 2019, דהיינו יותר משנה לפני שהקורונה נתנה את אותותיה. לפי הדו"ח, שלל סוגיות קריטיות יעברו לטיפול צוותי המשך (ללא פירוט לגבי חברי הצוות, אופן שיתוף הציבור בתהליך, מידת שקיפות העבודה). מאז ועד היום, למעלה משנה וחצי אחרי פרסום הדו"ח, ירד מעין "מסך" המסתיר מעין הציבור את הנעשה בנושא היערכות המדינה לתום תקופת הזיכיון הנוכחי על ים המלח ויציאה למכרז על רישיון ההפעלה העתידי, חרף החשיבות הציבורית הרבה של הסוגייה.
62. ככל שחולף הזמן, הולך ומתקרב מועד קבלת ההחלטה על המשך הזיכיון, ואין להלום כי תקופה כה קריטית וממושכת תעבור ללא עדכון או התייחסות.
63. עוד יוער, כי בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת מיום 27.7.2020 המליצה הוועדה "כי תנאי סף להגשת מועמדות במכרז לזיכיון החדש במקום זה המסתיים ב-2030 יהיה כי המועמד יסדיר טרם המכרז את כל חובותיו והשגותיו מול המדינה" (ראו הסיפא לנספח ע/10). המלצה זו, לא נתקבלה ב"חלל ריק" אלא לאור מורכבות ההתקשרות שבין המדינה לבין חברת כ"ל בנוגע לזיכיון הנוכחי. משכך, יש לחשוף את פעולות הרשויות שמטרתן למנוע הישנות הקשיים בהיקשרות עם בעל הזיכיון לעתיד לבוא, ואת הפעולות שמטרתן להכין את הקרקע לקיום המכרז החדש ולהבטיח שמירה על האינטרס הציבורי בכל הנוגע לרישיון ההפעלה העתידי.

## סוף דבר

64. ענייננו בבקשת חופש מידע שהוגשה למשיבים ואולם לא זכתה למענה, בניגוד להוראות חוק חופש המידע.
65. הבקשה נוגעת להתנהלות הרשויות ביחס לנושא שיש לו חשיבות ציבורית עליונה, והעדר שקיפות בנוגע לפעולות השלטוניות מהווה פגיעה באינטרס הציבורי, הן כשלעצמו והן בשל השלכותיו האפשריות.
66. העותרת המתינה למתן המענה פרק זמן נוסף, מעבר לקבוע בהוראות החוק, וזאת לאור השפעת נגיף הקורונה על הרשויות השונות, ואולם סבורה היא כי אין בהשפעה זו בכדי להצדיק התעלמות המשיבים מהוראות החוק לתקופה כה ממושכת.
67. הדבר נכון על אחת כמה וכמה, שעה שבתקופה הקרובה צפויות להתקבל החלטות בעלות השפעה מרחיקת לכת על משאב ציבורי יקר ביותר, ים המלח, ולעת הזו נראה כי פעילות הרשויות הנוגעת לכך, נעשית במחשכים.
68. אכן, "התכלית המרכזית של החוק היא מתן כלים לאזרח לקיים בקרה על רשויות השלטון ועל מעשיהן ומחדליהן, כדי ולהבטיח כיבודם על ערכים דמוקרטיים וחברתיים" (דברי השופט מזוז בעניין דרוקר, בפסקה 24). על מנת שלא לרוקן מתוכן את הוראות חוק חופש המידע ולא לשים לאל את תכליותיו החשובות, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה.

69. מן הטעמים המפורטים לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים להעביר לעותרת את מלוא המידע המבוקש, לאלתר, וכן לחייב את המשיבים בהוצאות הגשת העתירה ושכ"ט עו"ד.

---

עו"ד זהר אלטמן-רפאל

ב"כ העותרת

10.08.2020, כ' אב תש"ף, ירושלים

## תצהיר

אני הח"מ, אריאל פז סוויצקי, נושא ת.ז. 301588869, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת, וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק באם לא אעשה כן, מצהיר בזאת בכתב, כדלקמן:

1. אני מנהל המחקר אצל העותרת, ותצהירי זה ניתן בתמיכה לעתירה המצ"ב ולאימות העובדות הכלולות בה.
  2. האמור בסעיפים 18-26 לעתירה, הוא בידיעתי האישית.
  3. האמור בסעיפים 1-17 לעתירה, נכון למיטב ידיעתי ואמונותי, מתוך עיסוקי המעמיק בנושא זיכיון ים המלח מתוקף תפקידי.
  4. האמור בסעיפים 50-63 לעתירה, נכון למיטב ידיעתי ואמונותי מתוך עיסוקי המעמיק בנושא זיכיון ים המלח מתוקף תפקידי, ולפי יעוץ משפטי שקיבלתי.
4. זהו שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

---

חתימת המצהיר

## אישור

אני הח"מ \_\_\_\_\_, עו"ד, מאשר בזה כי ביום \_\_\_\_\_ הופיע בפני ב \_\_\_\_\_, מר \_\_\_\_\_ הנושא ת.ז. \_\_\_\_\_, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אם לא יעשה כן, אישר את נכונות תצהירו וחתם עליו בפני.

---

עורך-דין

---

תאריך