



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

לפני כב' השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן

<u>העותרים</u>	1. גלובס פבלישר עיתונות 1983 בע"מ 2. אלי ציפורי ע"י ב"כ עוה"ד יורם מושקט ואוריין אשכולי	<u>בעניין:</u>
----------------	---	----------------

נגד

<u>המשיבים</u>	1. רשות המיסים 2. משרד האוצר ע"י ב"כ עוה"ד תמר עיני ורדון, שירה קידרון גוטליב, ושמרית סמדג'יה מפמת"א
----------------	---

פסק דין

1
2 **"Knowledge itself is power"**

3 *Sir Francis Bacon, Religious Meditations, Of heresies (1597)*

4
5 העותרים, עיתון גלובס ואחד מעורכיו, מבקשים לקבל מידע בדבר הטבות המס הניתנות מכוח החוק
6 לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959, בכדי לתת את המידע והכוח, בלשונו של בייקון, לציבור, לערוך
7 דיון בשאלה זו לאור הדיונים בגירעון ובתקציב המדינה.

8
9 **"המשטר הדמוקרטי חפץ בקיומו של שיח ציבורי, בהחלפת דעות, בכך שהפרט יגבש**
10 **לו תפישת עולם בסוגיות שונות, יפעל למימושן באמצעים המקובלים ויגלה מעורבות**
11 **ציבורית. כל אלה לא ייתכנו מבלי שתתאפשר לציבור גישה למידע"** (כב' השופטת ע'
12 ארבל בעע"מ 7024/03 עו"ד גבע נ' ר' עיריית הרצליה (2006).

13
14 בימים אלו מתנהלים דיונים על תקציב המדינה. הדיון נערך גם בתקשורת ובציבור. למדינה גרעון
15 ניכר שיש לצמצם המצריך קיצוצים משמעותיים או העלאת מיסים במסגרת תקציב המדינה
16 המתגבש. עיתון גלובס ביקש, מכוח הוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח – 1998, לצורך הדיון
17 הציבורי האמור, לקבל מידע אודות החברות שקיבלו הטבות מס בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון
18 במהלך השנים 2006-2012. כן ביקש לגבי עשר החברות שקיבלו את הטבות המס הגדולות ביותר בכל
19 שנה גם את גובה הסכומים שניתנו כהטבות מס מכוח החוק. הבקשה מתייחסת, בין היתר, לחברות
20 כ"ל, טבע, צ'ק פוינט, ישקר ואינטל, שלגביהן כבר פורסם בציבור, שקיבלו הטבות מס על פי החוק
21 לעידוד השקעות הון (על רקע הביקורת הציבורית על הטבות המס שאותן העניקה מדינת ישראל
22 למספר חברות בינלאומיות מובילות).

23
24 רשות המיסים ומשרד האוצר דחו את הבקשה. עם זאת, הגישו דו"ח ממנו עולה שההטבות הכוללות
25 שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון עמדו על 5.6 מיליארד שקלים בשנת 2010. מכאן העתירה
26 שלפניי שעוסקת בזכות לקבל את המידע המבוקש.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 סוגיה דומה שעניינה זכות הציבור לדעת בנוגע למידע שנמצא בידי רשות המיסים התעוררה באשר
2 להסדרי כופר בין המדינה לנישומים, חלף הגשת הליך פלילי (עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע
3 נ' רשות המיסים (2008, להלן: עניין רשות המיסים). קודם שאפתח את הדיון בעתירה זו, אביא
4 מדברי בית המשפט העליון בעניין רשות המיסים, כשהורה לחשוף את שמותיהם של מי שנערכו
5 עמם הסדרי כופר בקבעו: "במסגרת המידע המפורסם על ידי רשות המיסים בהתייחס להחלטות
6 המתקבלות על-ידיה בנושא הסדרי הכופר, יהיה עליה לכלול גם את שמותיהם של הנישומים
7 שעמם נערכו הסדרים אלו". בית המשפט העליון הדגיש, כי על אף שמדובר במידע בעל "חזות
8 פרטית":

9 "מדובר במידע ציבורי, שהוא מעניינו של הציבור, ואשר מסירתו עשויה להצמיח
10 תועלת ציבורית ממשית. היא תשרת הן את התכלית העיקרית העומדת ביסוד חוק
11 חופש המידע – יצירת נגישות ציבורית רחבה למידע המצוי בידי הרשות במטרה
12 לאפשר בקרה והערכה מושכלת של דרכי פעולתה, ובד בבד תסייע להבטיח כי
13 נשמרות אמות-המידה שבהן הרשות מחויבת, ותתרום לחיזוק אמון הציבור בה."
14

15 לאור דברים אלו, אעבור לדון בעתירה שלפניי.

1. רקע הדברים

16 העותרת 1, גלובס פבלישר עיתונות 1983 בע"מ, הינה המוציאה לאור של העיתון "גלובס". העותר 2,
17 אלי ציפורי, הוא סגן העורך הראשי של העיתון.

18 ביום 17.1.13 פנו העותרים למשיבים בבקשה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח – 1998 (להלן: חוק
19 חופש המידע). הבקשה מוענה למר אילן צור, הממונה על חוק חופש המידע ברשות המיסים.
20 במסגרת הבקשה, התבקשו המשיבים להמציא לעותרים את רשימת החברות אשר קיבלו הטבות
21 מס, בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט- 1959 (להלן: החוק לעידוד השקעות הון), בין
22 השנים 2006-2012. עוד התבקש, לגבי עשר החברות שקיבלו את הטבות המס הגדולות ביותר
23 ברשימה המבוקשת, כי יפורט הסך המצטבר של הסכומים אשר קוזזו או אשר ניתן לגביהם פטור
24 מתשלום מס. בבקשה צוין, כי הבקשה מתייחסת, בין היתר, לחברות כ"ל, טבע, ציק פוינט, ישקר
25 ואינטל, שלגביהן כבר פורסם בציבור, כי הן קיבלו הטבות מס על פי החוק לעידוד השקעות הון.

26 ביום 20.2.13 התקבלה תשובת הממונים על חוק חופש המידע במשרד האוצר וברשות המיסים,
27 במסגרתה סורבה בקשת העותרים לקבלת מידע בטענה, כי העברת המידע אסורה על פי הדין, "הן
28 לפי סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע.. והן עפ"י סעיפים 235-231 לפקודת מס הכנסה".

29 ביום 21.3.13 הגישו העותרים את העתירה שלפניי, במסגרתה מתבקש גילוי המידע נשוא הבקשה
30 בטענה, כי גילוי המידע אינו אסור על פי דין וכי מכל מקום, העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר
31 על הטעם לדחיית הבקשה. העתירה נקבעה לפניי וביום 28.3.13 הורתני כי המשיבים יגישו תגובה
32 לעתירה גופה עד 11 יום ממועד הדיון המוקדם בעתירה, שאותו קבעתי ליום 28.4.13. בדיון העלו



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 המשיבים טענה של חוסר סמכות מקומית. בהחלטתי מיום 19.6.13 דחיתי את הטענה בעיקר לאור
2 העובדה שיש חשיבות בבירור העתירה לגופה בהקדם, לאור הרצון לקבל את המידע כאשר נערכים
3 הדיונים על תקציב המדינה, וכי העיכוב שחל בדיון בעתירה בשל העלאת הטענה של חוסר סמכות
4 מקומית עלול לפגוע במטרה חשובה זו. לאור זאת התקיים דיון בעתירה לגופה ביום 1.7.13.

2. טענות הצדדים

7 **העותרים** טוענים, כי לציבור זכות לקבלת מידע בדבר הטבות המס מרחיקות הלכת שהעניקה מדינת
8 ישראל למספר חברות בינלאומיות מובילות וכי פרסום המידע האמור חיוני לצורך הפעלת ביקורת
9 ציבורית על פעולת הרשות, וודאי במועד זה בו תקציב המדינה מצוי בעין הסערה הציבורית.

11 **העותרים** טוענים עוד, כי אין בהכרח קשר בין גובה הטבות המס שקיבלה חברה כלשהי לבין גובה
12 הכנסותיה ועל כן אין בגילוי מידע המבוקש כדי לגלות פרטים אודות הכנסותיהן של אותן חברות,
13 שהוא המידע שגילוי אסור מכוח הוראות החיסיון שבפקודת מס הכנסה. העותרים הפנו, לעניין
14 **רשות המיסים**, שם נפסק, כי סעיפי החיסיון שבפקודת מס הכנסה עניינם במידע הנמסר במסגרת
15 מהלך העניינים הרגיל והשוטף של הדיווח לרשויות. לטענת העותרים, פרשנות הוראות החיסיון
16 שבפקודת מס הכנסה באופן שהן כוללות גם את המידע נשוא העתירה, שאין בו כדי לגלות פרטים
17 אודות הכנסותיהן של אותן חברות, לא רק שאינה מתפרשת מלשון החוק, אלא שהיא גם אינה
18 מוצדקת לאור התכליות של חוק חופש המידע ולאור עקרונות היסוד המקובלים בשיטתנו
19 המשפטית.

21 **המשיבים** טוענים, כי המידע המבוקש בעתירה נופל בגדר החריג הקבוע בסעיף 9(א)(4) לחוק חופש
22 המידע הקובע כי לא יימסר מידע אשר גילוי אסור על פי דין. על פי הטענה, הוראות החוק האוסרות
23 על גילוי המידע המבוקש הינם סעיפים 231-235 לפקודת מס הכנסה, אשר אוסרים על גילוי מידע
24 בדבר "**הכנסתו של אדם או פרט בהכנסתו**". על פי הטענה, מסירת מידע על ההטבות שקיבלה חברה
25 לפי החוק לעידוד השקעות דומה למסירת מידע על פטורים או הקלות על פי פקודת מס הכנסה
26 וקיימים מצבים שבהם ניתן יהיה לחשב את ההכנסה שהייתה לחברה כלשהי על בסיס סכום
27 ההטבות שקיבלה. נטען גם, כיעצם הידיעה שחברה קיבלה הטבת מס לפי החוק לעידוד השקעות הון
28 עלולה להסגיר מידע שיש לו ערך כלכלי, כגון העובדה שיש לה מפעל שעיקר פעילותו הוא תעשייתי
29 או מידע ביחס להיקף ההשקעות שהשקיעה במפעל, היקף הייצוא של הייצור שלה וכן העובדה
30 שבוצעה הרחבה במפעל ותרומתה של ההרחבה למחזור החברה. לאור זאת טוענים המשיבים, כי
31 המידע המבוקש הינו בבחינת מידע הנוגע להכנסתו של פרט ולכל הפחות יכול להוות אינדיקציה
32 לגבי גובה ההכנסה של נישומים ולפיכך אסור למסרו.

34 **המשיבים** טוענים עוד, כי קיים בענייננו מידע גלוי העונה על האינטרס הציבורי הכללי העומד
35 בבסיס חוק חופש המידע. על פי הטענה, לאחרונה פורסמו לציבור הרחב ממצאים ונתונים, שאותם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 ניתן לפרסם על פי דין, ביחס להטבות מס שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון, באופן המאפשר
2 דיון ציבורי ראוי ומעמיק ביחס להטבות המס, והכל מבלי לפגוע בהוראות החיסיון שבפקודת מס
3 הכנסה.

4
5 **המשיבים** מוסיפים וטוענים, כי השיקולים שהנחו את בית המשפט העליון לגלות את המידע נשוא
6 עניין **רשות המיסים** אינם תקפים ביחס לבקשת המידע נשוא עניינו. על פי הטענה, בעניין **רשות**
7 **המיסים** נדרש מידע הנוגע לזהותם של חייבי מס שנערך עמם הסדר כופר כחלופה להעמדה לדין
8 פלילי. לטענתם, הנימוקים של בית המשפט שהביאו אותו לקבוע כי יש לגלות את המידע שהתבקש
9 באותו עניין, נעוצים באופיו הייחודי של הסדר הכופר, שאינם תקפים בעניינו, ובהם היותו הליך
10 בעל סממנים עונשים, הכפוף לעקרון הפומביות וכן בעובדה שמדובר בסמכות חריגה ומיוחדת
11 שהוקנתה לרשות המינהלית, אשר אינה חשופה באופן שוטף לביקורת שיפוטית. לטענת המשיבים,
12 בעניינו, לעומת זאת, החוק לעידוד השקעות הון עוסק במתן הטבות פסיקאליות, המותנות
13 בקריטריונים ברורים ושקופים, אשר אינם מותירים מרחב גדול לשיקול דעת והסמכות למתן
14 הטבות אינה סמכות חריגה והיא אף עומדת לביקורת שיפוטית.

15
16 עוד טוענים **המשיבים**, לחילופין, כי בית המשפט מנוע מלהורות על מסירת המידע המבוקש בעתירה
17 מבלי שניתנה תחילה הזדמנות לכל החברות שעלולות להיפגע מקבלת העתירה להשמיע את עמדתן
18 ולתת להן את יומן בפני בית המשפט, וזאת בהתאם להוראות סעיפים 13 ו-17 לחוק חופש המידע.

3. זכות הציבור לדעת או אינטרס הציבור בקבלת מידע

21 הזכות לדעת או לקבל מידע, עוגנה בפסיקה קודם לחקיקת חוק חופש המידע והתבססה על שני
22 אדנים מרכזיים. הראשון, הזכות למידע כחלק מחופש הביטוי וכבסיס למשטר דמוקרטי, והשני,
23 ראיית המדינה במשטר דמוקרטי כנאמן הציבור על המידע שברשותה.

24
25 בתחילה הגנו בתי המשפט על זכות הציבור לדעת בעיקר בכדי להגן על חופש הביטוי וחופש
26 העיתונות. כך, למשל, בבג"ץ 2472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 43 (1994), קבעה כב'
27 השופטת ש' נתניהו:

28 "על החובה לא רק לשדר, אלא גם לאפשר קליטה סבירה, ניתן ללמוד ממקור אחר
29 של המשפט הציבורי, מעקרון היסוד של חופש הביטוי, שהפן האחר שלו הוא זכות
30 הציבור לדעת..."
31 (הדגשה שלי – מ' א' ג')

32
33 עוד ראו: בג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661 (1993).

34
35 בהמשך, החל המונח להופיע כשיקול התומך במסירת וגילוי מידע לפרט על ידי הרשויות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

מאיר שמגר במאמר שכתב בכותרת "ידע הוא כוח", **ספר שמגר – כתבים**, 315 (א' ברק עורך, תשס"ג-2002), ראה בכך חלק הכרחי לצורך שיתוף האזרחים במדינה דמוקרטית. לעניין המידע ציין:

"ידיעת הנעשה או המתוכנן אינה דרושה רק לקראת המועד בו נבחרים הנציגים, אלא באופן שוטף ורצוף, כי דמוקרטיה אמיתית אינה מתבטאת רק בבחירת נציגים אחת לתקופה קצובה, אלא גם בהענקתה לאזרח של ההזדמנות והאפשרות לעקוב באופן מתמיד אחר מהלכי השלטון ולהגיב עליהם".

והוסיף (בעמ' 316):

"הידיעה לאשורו על הנעשה מאפשרת נקיטת עמדה והבעת דעה ופתיחת פתח לפיקוח אפקטיבי ומתמשך על אורחות השלטון, על מהותן, סבירותן וחוקיותן. מכאן חשיבותה של יצירת השקיפות של מעשי השלטון המאפשרת בקרה של הנעשה, הבנת הנעשה ומתן הזדמנות להבעת דעה. הפתיחות והשקיפות השלטוניות שביטויין, בין היתר, בחובת הגילוי של מידע על פעולות השלטון ועל הנתונים המקובצים בידיהן, הן מסימני ההיכר הבולטים של המשטר הדמוקרטי, עליהם נשען הפיקוח האזרחי ואשר באמצעותם מתאפשרות הבקרה והביקורת, ההופכות את האזרח, כאמור, לשותף אמיתי בהליכי הדמוקרטיה הפעילה".

כך קודם לחוק חופש המידע, וכך עם חקיקת החוק, כשבכך נהפכה הזכות למידע מ"זכות הילכתית למידע לזכות סטטוטורית כללית וכוללת" (דברי כב' השופט מ' חשין בעמ"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 472 (2003), להלן: עניין הוצאת עיתון "הארץ"; עוד ראו: עניין רשות המיסים, פסקה 25 לפסק דינה של כב' השופטת ע' ארבל).

חידושו של החוק הוא בהכרה בזכות גם לעניין מידע בעל אופי ציבורי או מידע אחר שאינו קשור ישירות למבקש המידע (ראו זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, 11 (2000) (להלן: "סגל, הזכות לדעת"); עניין רשות המיסים, פסקה 25; עניין הוצאת עיתון "הארץ", 472; עמ"מ 7024/03 עו"ד גבע נ' ר' עיריית הרצליה, פסקה 11 לפסק דינה של כב' השופטת ע' ארבל(2006) (להלן: עניין גבע); עמ"מ 9341/05 התנועה לחופש מידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פסקה 15 (2009) (להלן: עניין רשות החברות הממשלתיות)).

בכך ביקש חוק חופש המידע להנהיג בישראל את "מהפכת השקיפות" (סגל, הזכות לדעת, 5). התפיסה הרחבה, בעיקר לאחר חקיקת החוק, של זכותו של כל פרט לבקש מידע ציבורי, הביאה את בית המשפט לעשות שימוש במונח "זכות הציבור לדעת", לצד "זכות הפרט לקבל מידע" ו"הזכות לחופש המידע". היינו, לצד זכות הפרט לקבל מידע, נראה כי קיימת מגמה להכיר בזכותו של הציבור לדעת, זכותו של הציבור ככלל למידע, המטיל על הרשויות חובות גילוי כלליות.

כך למשל, בעניין רשות המיסים, מציינת כב' השופטת ע' ארבל:

"זכותם של המערערים – ולמעשה של הציבור כולו – לחופש מידע ציבורי, מתמודדת אפוא בענייננו בעיקר כנגד זכותם של הנישומים לפרטיות וכנגד האינטרס הציבורי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

בתפקודו התקין והיעיל של השירות הציבורי. כידוע, במקרה של התנגשות בין זכויות
אדם שונות.. האיזון הנדרש הוא איזון "פנימי" או אופקי"
(הדגשה שלי – מ' א' ג')

היינו, לציבור ככזה יש זכות לדעת. יש להדגיש עניין זה במקרה שלפניי, בו טוענים עיתון גלובס
ועורך המשנה שלו, כי המידע נדרש לציבור כדי לקיים דיון ציבורי.

דוגמא נוספת, בעתירה שלא על פי חוק חופש המידע, ניתן למצוא בבג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות
השלטון נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר (2009). באותו עניין פרסם הממונה
על השכר במשרד האוצר דו"ח שנתי שעניינו חריגות לכאורה בשכר המשולם לעובדים בגופים
ציבוריים, אך ללא שמותייחס. העתירה להורות על חשיפת השמות התבססה על זכותו של הציבור
לדעת, ולא על חוק חופש המידע. בית המשפט ערך איזון בין זכות הציבור לדעת לזכות לפרטיות
במסגרת הדיון בשאלה אם החלטת הממונה נמצאת במתחם הסבירות. נקבע, כי אכן מדובר
בהחלטה סבירה, בהתבסס על תכלית החקיקה באותו עניין (פיקוח על השכר) והעובדה שמדובר
בחריגות לכאורה בלבד. אולם, חשיבות פסק הדין בכך שהניח כי קיימת זכות לציבור לקבל מידע,
להבדיל מזכות פרט למידע.

בהערת פסיקה בעניין רשות המיסים המחברים זמיר בן-בשט, ארז נחום ואמיר קולטון, "זכות
הציבור לדעת: הרהורים בעקבות עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים" הארת דין
ה(2) 106 (תשס"ט), בחנו את השאלה האם זכות הציבור לדעת כשמה כן היא, אחת מזכויות הפרט,
או שמא אינטרס של הציבור. הם סבורים כי יש להכיר באינטרס של הציבור לקבל מידע, ולא להכיר
בכך כזכות, ומביאים הצדקות פילוסופיות לעניין. אורן גול-אייל ואמנון רייכמן, "אינטרסים
ציבוריים כזכויות חוקתיות" משפטים מא' 97 (2011), עומדים על החשיבות בשרטוט קו הגבול בין
פגיעה בזכות יסוד, המוגנת בחוקי היסוד, לבין פגיעה באינטרס ציבורי מוגן. לטענתם: "החובה
החוקתית של המדינה, הקבועה בחוק-היסוד, קמה רק כאשר למולה עומדים נשאי זכות מסוימים
ומוגדרים, בעלי שם וזהות מובחנים, אשר הפעולה ששוקלת המדינה צפויה לפגוע בהם אישית,
ישירות וברמת ודאות גבוהה." היינו, הטענה היא כי אין להכיר בזכות הציבור לדעת כזכות, אלא
כאינטרס ציבורי.

הלל סומר, דן אדר, עמית אלימן, "הזכות החוקתית לחופש המידע", מסמך רקע שהוגש לוועדת
חוקה חוק ומשפט (23.6.05), מופיע בדו"ח ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בעניין הצעות
לחוקת מדינת ישראל, דן בשאלה האם ראוי לעגן את הזכות למידע כזכות חוקתית, להבדיל
מהכללתה בחוק חופש המידע. אולם, מדובר בזכות הפרט לקבל מידע. הטעם הוא הטעם
הדמוקרטי, הזכות למידע מאפשרת את חופש הביטוי. השופט א' ברק עמד על כך בבג"ץ 1601/90
שליט נ' פרס, פ"ד מד (3) 353, 364 (1990):

"חובת הגילוי, הנגזרת מחופש הביטוי אינה קשורה רק למהותו של המשטר
הדמוקרטי, אלא גם – כמו עצם חופש הביטוי עצמו – לזכותו של היחיד בחברה כי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 האמת תיחשף וכי תנתן לו האפשרות להגשמה עצמית הזכות לדעת היא לא רק זכותו
2 של הציבור. היא גם זכותו של היחיד."
3

4 שאלות אלו, האם מדובר בזכות הציבור או אינטרס הציבור, כמו גם ההכרה החוקתית בזכות היחיד
5 או הציבור למידע, הן שאלות נכבדות המעוררות סוגיות עקרוניות החורגות מעבר לעניינה של עתירה
6 זו. עם זאת אציין, כי גם אם רואים בצורך שהרשויות יעבירו מידע לציבור כאינטרס ציבורי, להבדיל
7 מזכות הפרט, או זכות חוקתית לציבור, הרי שבמקרה שלפניי גילוי המידע מתחייב גם אם מדובר
8 "רק" באינטרס ציבורי כאמור.
9

10 4. חוק חופש המידע – המסגרת הנורמטיבית לדיון והשאלה הטעונה הכרעה

11 א. הבסיס הרעיוני לחוק חופש המידע

12 הבסיס הרעיוני לחוק חופש המידע עומד על שלושה אדנים (ראו עניין הוצאת עיתון "הארץ", 270-
13 272; עניין גבע, פסקה 12; עע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות
14 הישראלית בע"מ פסקאות 11-13 (2006) (להלן: עניין משרד התחבורה); עניין רשות החברות
15 הממשלתיות, פסקה 15; עע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות
16 ההגבלים העסקיים, פסקה 7 (2010) (להלן: עניין רשות ההגבלים העסקיים); בג"ץ 3989/11 תנועת
17 נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה, פסקה 7 (2012) (להלן: עניין
18 נאמני הר הבית)).
19

20 ראשית, זכותו של הפרט למידע מהווה תנאי מקדים להגשמתה של הזכות החוקתית לחופש ביטוי.
21 זרימת מידע מהרשויות לפרט נחוצה על מנת ליצור שוק דעות ורעיונות חופשי, שהרי בלא מידע אין
22 דעה, ובלא דעה אין ביטוי (ראו עניין גבע, פסק דינה של כב' השופטת א' פרוקציה; עע"מ 7744/10
23 המוסד לביטוח לאומי נ' עו"ד יפית מנגל, פסקה 5 (2012) (להלן: עניין המוסד לביטוח לאומי); עניין
24 נאמני הר הבית, פסקה 7). אכן, "החופש לדבר, אם אין יודעים על מה לדבר, עשוי להתגלות כחופש
25 עקר" (אהרן ברק "חופש המידע ובית-המשפט" קרית המשפט ג 95, 97-98 (2003) (להלן: א' ברק,
26 חופש המידע ובית המשפט). המשטר הדמוקרטי חפץ בקיומו של שיח ציבורי, בהחלפת דעות, בכך
27 שהפרט יגבש לו תפישת עולם בסוגיות שונות, יפעל למימושן באמצעים המקובלים ויגלה מעורבות
28 ציבורית. כל אלה לא ייתכנו מבלי שתהא לפרט גישה למידע (עניין גבע, בפסקה 12; עניין רשות
29 ההגבלים העסקיים, בפסקה 7; יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבלת מידע" ספר דליה
30 דורנר, 463, 466-468 (תשס"ט-2009, להלן: רבין ופלד, הזכות החוקתית לקבל מידע)).
31

32 שנית, זכותו של הפרט או האינטרס הציבורי בקבלת מידע המוחזק על ידי הרשות מושתתת על
33 תפיסה הרואה בשלטון נאמן הציבור ובמידע המוחזק על ידו כקניינו של הציבור וכדברי כב' השופט
34 מ' חשין בעניין הוצאת עיתון "הארץ", 270: "מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של
35 הרשות. קניינו של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור - עבור הציבור ולמען
36 הציבור - וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים משל ירשה אותו מאבותיה" (ראו גם עניין גבע,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 בפסקה 12; עניין **משרד התחבורה**, בפסקה 13; עניין **רשות ההגבלים העסקיים**, בפסקה 7; עניין
2 **המוסד לביטוח לאומי**, בפסקה 5; עניין **נאמני הר הבית**, בפסקה 7; **א' ברק**, **חופש המידע ובית**
3 **המשפט**, 98-99; הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" **המשפט** ח 435, 437-438
4 (תשס"ג); **רבין ופלד**, **הזכות החוקתית לקבל מידע**, (469-470).
5

6 **שלישית**, וחשוב ביותר לענייננו, חופש המידע חיוני על מנת לקיים ביקורת ציבורית אפקטיבית על
7 רשויות השלטון. הזרמת מידע מהרשות הציבורית אודות אורחותיו של השלטון נדרשת על מנת
8 שיוכל הציבור לגבש דעה מושכלת – ובעקבותיה לערוך בחירה דמוקרטית מושכלת – בנושאים
9 המצויים על סדר היום הציבורי. ניתן להניח גם, כי עצם ידיעתן של רשויות השלטון כי הן חשופות
10 לביקורת תשמש כגורם מרסן בפעילותן. באופן זה, חופש המידע תורם אף להגברת אמון הציבור
11 בשלטון, הוא מאפשר לציבור מעורבות בעשייה השלטונית ומקדם תרבות שלטונית ראויה (ראו
12 עע"מ 9738/04 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד ס(4) 217, 232-234 (2006)
13 (להלן: **עניין המועצה להשכלה גבוהה**); עניין **הוצאת עיתון "הארץ"**, בפסקה 7; עניין **משרד**
14 **התחבורה**, בפסקה 12; עניין **גבע**, בפסקה 12; עניין **רשות ההגבלים העסקיים**, בפסקה 7; עניין
15 **רשות החברות הממשלתיות**, בפסקה 15; עניין **נאמני הר הבית**, בפסקה 7; עניין **המוסד לביטוח**
16 **לאומי**, בפסקה 5; **סגל**, **הזכות לדעת**, 101-102, 106; **רבין ופלד**, **הזכות החוקתית לקבל מידע**, 472-
17 (474).
18

19 ב. הזכות למידע והחריגים לה לאור חוק חופש המידע

20 חוק חופש קובע את העיקרון הכללי, לפיו: **"לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות**
21 **ציבורית בהתאם להוראות חוק זה"**. סעיף זה מבטא את הכללשלאורו יש לקרוא את החוק כולו
22 (עניין **גבע**, בפסקה 14). בקשה למידע על פי החוק תבחן לאור שלושה מרכיביו:

23 **"חוק חופש המידע שלושה רכיבים עיקריים בו – שלושה רכיבים המהווים שלוש**
24 **מסננות, והשאלה אם במערכת עובדות נתונה זכאי הוא היחיד – או אין הוא זכאי –**
25 **לקבל מידע מרשות ציבורית, תיבחן דרכן של שלוש מסננות אלו"** (דברי כבי המשנה
26 לנשיא, מ' חשין בעניין **הוצאת עיתון "הארץ"**, (472).
27

28 סעיף 1 הקובע את העיקרון הכללי, מהווה את "המסננת הראשונה" מבין שלוש המסננות שמהן
29 מורכב החוק: **"המסננת הראשונה מציבה את גבוליה של הזכות העקרונית לחופש המידע,**
30 **כהכרזתה החגיגית של הוראת סעיף 1 לחוק"** (כבי המשנה לנשיא, השופט מ' חשין, עניין **הוצאת**
31 **עיתון "הארץ"**, בעמ' 473).
32

33 סעיפים 8 ו-9 לחוק מהווים את "המסננת השנייה": **"מסננת הסייגים לחובה הראשונית" (הוצאת**
34 **עיתון "הארץ"** בעמ' 473), והם מונים שורה של סייגים המצרים את גבולותיה של הזכות לחופש
35 המידע (ראו עע"מ 3300/11 **מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות**
36 **לנוע**, פסקה 8 לפסק דינו של כבי השופט י' עמית (2012)(להלן: **עניין גישה**); עע"מ 1245/12 **התנועה**
37 **לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך** (2012); עניין **המוסד לביטוח לאומי**, פסקה 5). סעיף 9 לחוק



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 מונה סוגי מידע שגילויים אסור (ס"ק (א)) וסוגי מידע נוספים שאין הרשות חייבת במסירתם (ס"ק
2 (ב)). לענייננו רלוונטי סוג המידע המנוי בס"ק (א)(4), הוא "מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין".

3
4 הסייגים המעוגנים בסעיפים 8 ו-9 לחוק אינם "סוף פסוק". סעיף 10 לחוק חופש המידע, המתווה
5 ומכוון את הרשות בהפעלת שיקול דעתה בהחלת החריגים לזכות למידע, קובע כך:

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

10
11 יודגש, כי השיקולים המנויים בסעיף 10 אינם שיקולים אשר בלעדיהם אין, כפי שעולה מלשון החוק
12 המפורשת הנוקטת במילים "בין היתר", ובטרם תסרב רשות למסור מידע על בסיס אחד הסייגים
13 המנויים בחוק עליה להביא בחשבון שיקולים נוספים (ראו עניין גבעבפסקה 18; ע"מ 10845/06
14 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, פסקה 67 (2008) (להלן: עניין שידורי קשת);
15 עניין גישה, בפסקה 10).

16
17 בנוסף, קובע סעיף 11 לחוק את החובה למסור מידע חלקי ככל שהדבר אפשרי:

18 "היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא
19 למסור כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע, ללא הקצאת משאבים בלתי
20 סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת
21 שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו, תמסור
22 הרשות את המידע בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי הענין; נעשו
23 השמטות או שינויים כאמור, תציין זאת הרשות, אלא אם כן אין לגלות עובדה זו,
24 מהטעמים המפורטים בסעיף 9(א)(1)".

25
26 על סעיפים 10 ו-11 לחוק נאמר בעניין גישה (בפסקה 10 לפסק דינו של כב' השופט י' עמית), כך:

27 "ניתן לומר כי סעיף 10 עניינו בסבירות וסעיף 11 עניינו במידתיות. סעיפים אלה
28 באים לומר לנו כי לא די בכך שהמידע המבוקש נכנס בגדר אחד הסייגים על מנת
29 לפטור את הרשות מגילוי המידע. תחולתם של הסייגים בסעיפים 8-9 אינה
30 מוחלטת, והמלאכה לעולם תהא מלאכת שקילה ואיזונים. מכאן, כי למרות הלשון
31 הקטגורית בה נוקט המחוקק בסעיף 9(א) לחוק, ממנו עולה כי הרשות מנועה
32 מלמסור מידע ("לא תמסור מידע"), עולה מסעיפים 10 ו-11 לחוק – וכפי שנראה
33 להלן גם מסעיף 17(ד) לחוק – ניתן למסור גם מידע הנופל לגדרו של סעיף זה. ניתן
34 לראות את הוראות סעיף 9 לחוק כקובעות חסיון יחסי-סטטוטורי שבית המשפט
35 רשאי להסירו לאחר שבחן אותו באספקלריה של סעיפים 10-11 לחוק(יצחק עמית
36 "קבילות, סודיות, חסיון ואינטרסים מוגנים בהליכי גילוי במשפט האזרחי –
37 נסיון להשלטת סדר" ספר אורי קיטאי 247, 264 (בועז סנג'רו עורך, 2007). עם
38 זאת, נוכח הלשון המתונה בה נוקט המחוקק בסעיף 9(ב) לחוק ("אינה חייבת
39 למסור"), נראה כי מרחב שיקול הדעת לגבי מידע הנופל באחד הסייגים של ס"ק
40 (ב) הוא רחב יותר (עניין המועצה להשכלה גבוהה, עמ' 235). (ההדגשה שלי- מ' א'
41 ג'").



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 שיקול נוסף שעל הרשות לשקול מצוי בסעיף 13 לחוק: "הגנה על צד שלישי". הדין מורה לרשות
2 ליידע צד שלישי שעשוי להיפגע עקב מסירת מידע הכולל פרטים על אודותיו, ולקחת את עמדתו
3 בחשבון.

4
5 "המסנתת השלישית" היא סמכות בית המשפט להורות על מסירת המידע המבוקש, למרות שעל פי
6 החוק מדובר במידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו מכוח הסייגים השונים למסירת מידע
7 הקבועים בסעיף 9 לחוק. סעיף 17(ד) לחוק קובע:

8 "על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או
9 חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו הענין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על
10 הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין. "
11

12 הוראת הסעיף מאפשרת לבית המשפט להחליף את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו, אך הכל
13 במסגרת דל"ת אמותיו של חוק חופש המידע על כלליו וסייגיו, תוך מתן משקל יתר ל"עניין
14 הציבורי" הטמון בגילוי המידע (ראו והשוו: עניין המועצה להשכלה גבוהה, 250; עניין רשות
15 החברות הממשלתיות, בפסקה 29; עניין שידורי קשת, בפסקה 64; עניין רשות ההגבלים
16 העיסקיים, בפסקה 18; עניין גישה, בפסקה 12; סגל, הזכות לדעת, עמ' 251-252; א' ברק, חופש
17 המידע ובית המשפט, 103-104).

18
19 הביקורת השיפוטית על החלטת רשות ציבורית לסרב למסור מידע לפי חוק חופש המידע, הינה, אם
20 כן, דו שלבית. בשלב הראשון, בוחן בית המשפט האם סירובה של הרשות לבקשה לגילוי המידע נכנס
21 בגדר אחד הסייגים בסעיפים 8 ו-9 ואם הוא עולה בקנה אחד עם כללי המשפט המינהלי; בשלב
22 השני, אף אם החלטת הרשות עומדת במבחני הסבירות, מסורה לבית המשפט הסמכות מכוח סעיף
23 17(ד) להכריע בעצמו בין הזכויות והאינטרסים המתנגשים עם הזכות לחופש מידע ולהחליף את
24 שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו (ראו עניין שידורי קשת, בפסקה 64; עניין המועצה להשכלה
25 גבוהה, 250; עניין גישה, בפסקה 13; עניין המוסד לביטוח לאומי, בפסקה 5).

26
27 כאמור לעיל, השלב הראשון, בחינת סבירות החלטת הרשות, נדרש גם כאשר החלטת הרשות
28 מבוססת על סייג המנוי בסעיף 9(א) לחוק כבענייננו, ולכן, לכאורה, אינו בשיקול דעת הרשות. שיקול
29 הדעת הנתון לביקורת בית המשפט, במקרה זה, הינו שיקול הדעת שהפעילה הרשות בהחלטתה על
30 תחולת הסייג, כאשר תחילה יש להכריע האם אמנם מדובר במידע שגילוי אסור על פי הדין,
31 ובענייננו – על פי פקודת מס הכנסה. ככל שהתשובה על כך היא שלילית, אזי דין הבקשה לגילוי
32 המידע להתקבל. ככל שהתשובה על כך היא בחיוב, אזי יש לבחון האם חרף העובדה שהמידע
33 המבוקש חוסה תחת הוראת החיסיון שבפקודת מס הכנסה, אי גילוי עולה בקנה אחד עם תכליתה
34 של הוראת החיסיון, תוך שאנו מביאים בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים, לרבות השיקולים
35 המפורטים בסעיף 10 וכן את האפשרות לתת מידע חלקי, כאמור בסעיף 11 לחוק (ראו והשוו לעניין



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 גישה, פסקאות 14-15. כן ראו פסק דיני בעת"מ (ת"א) 2032/08 התנועה לחופש המידע נ' שירותי
2 **בריאות כללית** (ניתן ביום 21.2.11).

ג. המידע המתבקש בעתירה זו

5 המידע המבוקש מתחלק לשניים. ראשית, התבקש מידע אודות החברות שקיבלו הטבות מס בהתאם
6 לחוק לעידוד השקעות הון במהלך השנים 2006-2012. היינו, רשימת השמות של החברות שקיבלו
7 הטבות מכוח החוק בשנים המתבקשות. שנית, לגבי עשר החברות שקיבלו את הטבות המס הגדולות
8 ביותר בכל שנה, התבקשה הרשות למסור גם את גובה הסכומים שניתנו כהטבות מס מכוח החוק.

10 השאלה בה אדון תהיה לגבי שני פרטי המידע המתבקשים – הראשון, עצם העובדה כי חברה קיבלה
11 הטבה מכוח הוראות חוק עידוד השקעות הון, והשני – שיעור ההטבה לגבי עשר החברות שקיבלו
12 הטבה בסכומים הגבוהים ביותר.

14 העותרים ציינו, כי הבקשה מתייחסת, בין היתר, לחברות כ"ל, טבע, צ'ק פוינט, ישקר ואינטל,
15 שלגביהן כבר פורסם בציבור, שקיבלו הטבות מס על פי החוק לעידוד השקעות הון. כלומר לפחות
16 חלק מהחברות שפורסם כי קיבלו הטבות מכוח החוק הן חברות ציבוריות.

5. עניין רשות המיסים (פרסום שמות האנשים שנערכו עמם הסדרי כופר)

19 בטרם אדרש לשלבי הבחינה ביחס לסייג נשוא ענייננו, המנוי בסעיף 9(א)4 לחוק חופש המידע,
20 אעמוד, תחילה, על קביעות בית המשפט העליון בעניין **רשות המיסים** (פסק הדין ניתן מפי כב'
21 השופטת ע' ארבל ובהסכמת כב' המשנה לנשיא, השופטת מ' נאור וכב' השופט א' רובינשטיין). גם
22 באותו עניין, כאמור, נדרש בית המשפט העליון לשאלת תחולתו של החיסיון שבפקודת מס הכנסה
23 מקום בו נתבקשה הרשות לגלות מידע מכוח חוק חופש המידע ובאותו עניין – הסדרי הכופר.

25 ניתוח פסק הדין בעניין **רשות המיסים**, שניתן בבית המשפט העליון בסוגיה קרובה יאפשר לעמוד על
26 המשקל שנתן בית המשפט העליון לאינטרסים והזכויות המתנגשים, כמו גם לעמוד על מתווה ואופן
27 ניתוח החוק והסייגים לו.

29 בעניין **רשות המיסים** ביקשו התנועה לחופש המידע והעיתונאי רביב דרוקר העומד בראשה, לקבל
30 מידע הנוגע לזהותם של חייבי מס שנערך עימם הסדר כופר כחלופה להעמדה לדין פלילי. הרשות
31 סירבה, בטענה כי גילוי המידע המבוקש אסור מכוח הוראות החיסיון שבפקודת מס הכנסה,
32 האוסרות על מסירת מידע הנוגע **'להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו'**. באותו עניין בית
33 המשפט העליון עמד על כך שלשון החוק אינה מספקת מענה מפורש לשאלה האם הוראות החיסיון
34 שבפקודה חלות על המידע שגילויו התבקש, שכן סעיף החיסיון בפקודת מס הכנסה אינו מתייחס
35 באופן ספציפי לנושא הכופר והוא מעגן באופן כללי את ההגנה על המידע שנמסר לרשויות המס. בית



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 המשפט ציין לעניין זה כי: **"מידע בדבר סכום הכנסה שהועלמה אינו מצביע אמנם באופן מפורש או**
2 **מדויק על הכנסותיו של נישום, אך הוא עשוי להוות אינדיקציה מסוימת לגבי גובה הכנסתו"**
3 (פיסקה 34 לפסק דינה של כב' השופטת ע' ארבל). עם זאת, הוסיפה כב' השופטת ע' ארבל כי אין
4 בלשון החוק שלילה מפורשת של האפשרות שמידע בנוגע להסדרי כופר אינו נכלל בגדריהם של
5 החסיונות האמורים (שם, בפסקה 34). לפיכך, נדרש בית המשפט להליך פרשני, שבגדרו התעוררה
6 השאלה האם תכליות הוראות החיסיון מצדיקות ומחייבות את החלתן גם על המידע המבוקש. בית
7 המשפט בחן את התכליות הכלליות של דיני המס, לצד התכליות בבסיס החיסיון בדיני המס וקבע כי
8 החיסיון משרת הן את הנישום, הן את המדינה (פיסקה 35 לפסק הדין):

9 **"החסיון שנקבע בפקודת מס הכנסה נקבע לטובת הנישום והמדינה כאחד. הוא**
10 **נקבע לטובת הנישום, כדי להניע את זה למלא את חובתו, ולגלות את הכנסתו**
11 **לפקיד השומה ללא חשש שהידיעה תגיע לכל מקום אחר; לטובת המדינה, בכך**
12 **שזהו אחד האמצעים להגיע לגביית מס אמת".." החסיונות בדיני המס הינם אפוא**
13 **בעלי חשיבות אישית ומערכתית כאחת: אישית, על שום שהם מונעים שימוש**
14 **לרעה במידע המצוי בידי רשויות המסים בהתייחס להכנסותיהם של הנישומים**
15 **ובכך מגנים על פרטיותם של אזרחי המדינה... ומערכתית, על שום שבזכות**
16 **ההגנה המסופקת באמצעותם לפרטיותם של נישומים, מתומרצים אלו לדווח**
17 **דיווח אמיתי ומלא לרשויות המס, כאשר בד בבד, מספקים החסיונות הגנה**
18 **למקורות המידע של הרשויות. שני אלו יחד תורמים להגשמת המטרה הכללית**
19 **של גביית מס-אמת מן הציבור ומשכך מקדמים את פעולתה התקינה של מערכת**
20 **גביית המסים במדינה.**
21

22 בית המשפט העליון עמד על כך שלמרות החשיבות הגלומה בתכליות אלה לפרט ולציבור כאחד, הן
23 אינן מחייבות בהכרח פרשנות מרחיבה של הוראות החיסיון (פיסקה 36 לפסק הדין). לאור זאת, קבע
24 בית המשפט, כי החסיונות הקבועים בדיני המס אינם משנים את הנחת המוצא לפיה על מידע
25 המצוי בידי רשויות המס, בהיותן רשויות מינהליות, חל כלל הגילוי.

26
27 בית המשפט ציין, כי השאלה הצריכה הכרעה הינה, אפוא, האם תכליות הוראות החיסיון כפי
28 שתוארו מצדיקות את החלתן גם על המידע שהתבקש באותו עניין. עוד הוסיף כי הכרעה בשאלה זו
29 מצריכה עריכת איזון בין התכליות העומדות בבסיס החיסיון לתכליות אחרות המצדדות בגילוי
30 המידע. בית המשפט עמד על כך שאיזון דומה לזה, גם אם לא זהה באופן מוחלט, נדרש בהתאם
31 להוראת סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע (בפסקה 38 לפסק-הדין).

32
33 בבואו לערוך את האיזון האמור עמד בית המשפט העליון, תחילה, על הטעמים התומכים באי-גילוי
34 של המידע המבוקש ובראשם הזכות לפרטיות (פסקה 39 לפסק-הדין). בית המשפט עמד על כך
35 שהזכות לפרטיות מעוגנת הן כזכות חוקית במסגרת חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: **חוק**
36 **הגנת הפרטיות**) והן כזכות חוקתית-על-חוקית במסגרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וכי
37 חשיבותה של הזכות לפרטיות אינה שנויה במחלוקת. בית המשפט ציין, כי הגנת פרטיותם של
38 הנישומים הינה אחת מהתכליות העיקריות העומדות ביסוד הוראות החיסיון בדיני המס וכי
39 להוראות אלו מצטרפות הוראות נוספות בחוק חופש המידע ובחוק הגנת הפרטיות, הפורשות גם הן



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 הגנה רחבה על הזכות לפרטיות, מקום בו קיימת התנגשות בינה לבין הזכות למידע (פסקה 40). בית
2 המשפט קבע כי פרסום זהותם של נישומים שעיימם ערכה רשות המיסים הסדרי כופרעלול להוביל
3 לפגיעה בפרטיותם של הנישומים וכי השאלה האם יש להתיר את הפגיעה האמורה תיגזר מן האיזון
4 הכולל בינה לבין הזכויות והאינטרסים המתחרים (פסקאות 41-42 לפסק-הדין).

5
6 מכאן, פנה בית המשפט לדון בטעמים התומכים בגילוי המידע המבוקש ובראשם זכות הציבור לדעת
7 (כלשונו של בית המשפט). בית המשפט עמד על כך שאף שמדובר במידע שעניינו פרטיהם האישיים
8 של נישומים ולכאורה ניתן לסבור לפיכך כי אין מדובר במידע "ציבורי" במובנו המובהק של ביטוי
9 זה, הרי ש"אין לשכוח כי פרטים אלו מהווים חלק מהחלטות המתקבלות על-יד רשות המסים
10 כרשות מנהלית-שלטונית, במסגרת הליך בעל סממנים עונשיים מובהקים ואשר בו מופעלת על-
11 ידי הרשות סמכות מעין-שיפוטית. כידוע, על החלטות המתקבלות במסגרת הכרעה שיפוטית
12 בהליך פלילי רגיל חל כלל רחב של פומביות, כאשר עיקרון זה של פומביות חל כעיקרון-יסוד של
13 השיטה גם על גופים מעין-שיפוטיים." (בפסקה 48).

14
15 בית המשפט ציין, כי חשיבותה של שקיפות מלאה של ההחלטות המתקבלות במסגרת הסדרי הכופר
16 נובעת אף משיקולים הנוגעים לעקרונות המטרייה הספציפית שהליך זה מהווה חלק ממנה, קרי-
17 לעקרונות ולתפיסות שביסוד דיני המס ולאנטרס הציבורי בגביית מס אמת (פסקאות 49-50).

18
19 לאחר שבית המשפט העליון עמד על הזכויות והאינטרסים השונים הנדרשים לעניין, הוא פנה
20 למלאכת האיזון בצינו, כך (בפסקה 51):

21 "ההכרעה בתיק זה אינה פשוטה, הן נוכח מגוון הזכויות, השיקולים,
22 והאינטרסים המתחרים ביניהם על הבכורה, והן נוכח מורכבות האיזון שנדרשים
23 אנו לערוך ביניהם. במוקד הערכים המתמודדים ניצבות הזכות לפרטיות וזכות
24 הציבור לדעת, כאשר לצד כל אחת מהן אינטרסים ציבוריים נוספים, אשר כאמור,
25 בחלקם תומכים במסירת המידע המבוקש ובחלקם תומכים באי-מסירתו... מבחן
26 האיזון שיופעל בכל מקרה צריך שיהא תואם את מהותם וחשיבותם של העקרונות
27 המתמודדים, ואת מידת ההגנה שנבקש להעניק לכל עיקרון."
28

29 בית המשפט ציין, כי זכות המערערים – ולמעשה של הציבור כולו – לחופש מידע ציבורי, מתמודדת
30 במקרה הנדון הן כנגד זכותם של הנישומים לפרטיות והן כנגד האינטרס הציבורי בתפקודו התקין
31 והיעיל של השירות הציבורי. בית המשפט קבע, כי "הן בהתנגשות "הפנימית" של הזכות לחופש
32 מידע עם הזכות לפרטיות והן בהתנגשות "החיצונית" של הזכות לחופש מידע עם האינטרס
33 שעניינו תפקודה התקין של הרשות, יד זכותו של הציבור לקבלת מידע ציבורי צריכה להיות הפעם
34 הזו על העליונה." (בפסקה 53). בית המשפט ציין, כי טעמיו לכך יסודם בשני גורמים השלובים זה
35 בזה: הצורך המתעורר בעניין הנדון במתן הגנה "חזקה" לזכות לחופש מידע, מחד גיסא, והיות
36 זכותם של הנישומים לפרטיות בעמדה "חלשה", מאידך גיסא.

37



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 בעניין **רשות המיסים** נקבע, כי רק במידה ומסירת המידע המבוקש אינה אסורה על פי דין, ניתן
2 יהיה לערוך את האיזון המתבקש בין השיקולים השונים מכוח הסמכות שבסעיף 17 לחוק. לאור
3 קביעה זו, טוענים **המשיבים**, כי אין בענייננו תחולה להוראות סעיף 17, שכן הסעיף מסייג עצמו
4 למקרים בהם גילוי המידע אינו אסור על פי דין ואילו בענייננו גילוי המידע אסור מכוח הוראות
5 החיסיון שבפקודת מס הכנסה.

6
7 כפי שהצגתי לעיל, בית המשפט שקל את השיקולים לעניין הפרטיות, ולעניין התנהלות הרשות אל
8 מול החשיבות בגילוי המידע, כבר כשערך את הדיון בשאלה האם הוראות החיסיון חלות במקרים
9 של הסדרי כופר, וקבע כי לאור חשיבות פרסום המידע יש לפרשן בצמצום וכי הן אינן חלות במקרה
10 זה. מכאן, שלפי מתווה הדיון בעניין **רשות המיסים**, יש לערוך איזון בין הזכות לפרטיות של
11 החברות אשר קיבלו הטבות מס בהתאם לחוק עידוד השקעות הון (ככל שזו קיימת), לבין העניין
12 הציבורי בגילוי המידע המבוקש, בין השאר כדי לקבוע האם החיסיון חל במקרה שלפניי.

13
14 כפי שיובהר להלן, לטעמי גילוי המידע בענייננו מתבקש לנוכח התוצאה שאליה הגיע בית המשפט
15 העליון בעניין **רשות המיסים**, כשהדברים הם בגדר מקל וחומר.

6. הוראת החיסיון בפקודת מס הכנסה בראי החוק לעידוד השקעות הון

16
17 טענתם המרכזית של המשיבים, שהייתה גם הנימוק לדחיית בקשת העותרים שהופנתה אליהם,
18 הייתה כי חובת הסודיות שבפקודת מס הכנסה אוסרת על מסירת המידע המבוקש. להלן אנתח את
19 הסעיף לאור הבסיס הרעיוני לסעיף זה ולחוק לעידוד השקעות הון, ואבחן, בפתח הדברים, האם
20 המידע המתבקש נכנס תחת גדר החיסיון.

21
22
23 סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה שכותרתו "חובת סודיות", קובע כדלקמן:

24 "הממלא תפקיד רשמי בביצוע הפקודה, או המועסק בביצועה, חייב לראות כל
25 תעודה, ידיעה, דו"ח, רשימת שומה או העתק מהם, והם מתייחסים להכנסתו של
26 אדם או לפרט שבהכנסתו, כדבר שבסוד ושבמהימנות אישית ולנהוג בהם בדרך
27 זו".

28
29 סעיף 232 לפקודה מוסיף על האמור בסעיף 231 וקובע, כי אין למסור מידע מן הסוג המתואר גם
30 לבית המשפט, וזאת "אלא במידה שדרוש לעשות כן להפעלת הוראות הפקודה או מתוך כוונה
31 לתבוע לדין על עבירה שנעברה במס הכנסה, או תוך כדי בירור תביעה כאמור". סעיף 234 לפקודה
32 קובע עבירה שבצידה עונש מאסר, ביחס למי שמסר מידע הנוגע להכנסתו של אדם למי שלא הורשה
33 לכך.

34
35 **המשיבים** טוענים, כיבמסירת מידע על ההטבות שקיבלה חברה לפי החוק לעידוד השקעות דומה
36 למסירת מידע על פטורים או הקלות על פי פקודת מס הכנסה וכי קיימים מצבים שבהם ניתן יהיה
37 לחשב את ההכנסה שהייתה לחברה כלשהי על בסיס סכום ההטבות שקיבלה. נטען גם, כי עצם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 הידיעה כי חברה קיבלה הטבת מס לפי החוק לעידוד השקעות הון עלולה להסגיר מידע שיש לו ערך
2 כלכלי, כגון העובדה שיש לה מפעל שעיקר פעילותו הוא תעשייתי או מידע ביחס להיקף ההשקעות
3 שהשקיעה במפעל, היקף הייצוא של הייצור שלה וכן העובדה שבוצעה הרחבה במפעל ותרומתה של
4 ההרחבה למחזור החברה. מכאן, שהמידע המבוקש הינו בבחינת מידע הנוגע להכנסתו של פרט ולכל
5 הפחות יכול להוות אינדיקציה לגבי גובה ההכנסה. **העותרים**, מצדם, טוענים, כי אין בהכרח קשר
6 בין גובה הטבות המס שקיבלה חברה מסוימת לבין גובה הכנסותיה. על פי הטענה, לא ניתן להסיק
7 מתוך סכומי ההטבות את גובה ההכנסות של אותן חברות, אלא לכל היותר ניתן לקבל אינדיקציה
8 כללית בלבד.

9
10 החוק לעידוד השקעות הון התקבל בכנסת בשנת 1959 ותוקן מעת לעת, כאשר התיקון האחרון הינו
11 משנת 2011 (תיקון מס' 68). חוק זה מעניק הטבות בחישוב ההכנסה ובשיעורי המס לחברות
12 העומדות בתנאים מסוימים. הטבות המס הניתנות בגדר חוק זה נועדו להגשים את מטרת החוק
13 המנויה בסעיף 1 לחוק. בהתאם לתיקון האחרון משנת 2011 קובע הסעיף, כך:

14 **"מטרת חוק זה היא עידוד השקעות הון ויוזמה כלכלית, באופן שבו תינתן עדיפות**
15 **לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח, לשם –**
16 **(1) פיתוח כושר הייצור של משק המדינה;**
17 **(2) שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-**
18 **לאומיים;**
19 **(3) יצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני-קיימא.**
20

21 (על מטרות החוק לעידוד השקעות הון בעבר ראו ע"א 745/80 סברינה, מפעלי טקסטיל בע"מ נ'
22 פקיד השומה למפעלים גדולים, פ"ד לו' (4) 430 (1983); בג"ץ 287/91 קרגל בע"מ נ' מינהלת מרכז
23 ההשקעות, פ"ד מו' (2) 852 (1992); בג"ץ 7365/95 האחים בולוס - חברה לייצור שיש וגרניט בע"מ נ'
24 מרכז ההשקעות, פ"ד נ' (2) 89 (1996)).

25
26 סעיף 2 לחוק לעידוד השקעות הון קובע, כי לשם הגשמת מטרת החוק יוענקו מענקים, פטורים,
27 הנחות, הקלות והיתרים **"שינתנו אם דרך כלל ואם על יסוד תוכנית"** וסעיף 3 לחוק מגדיר "תוכנית"
28 מהי. מנגנון הביצוע של החוק הינו "מרכז ההשקעות" שתפקידו לפעול להגשמת מטרותיו של החוק.
29 סעיף 6 מגדיר את רשויות מרכז ההשקעות שהן: מנהל מרכז ההשקעות ומנהלת מרכז ההשקעות.
30 חברי מנהלת המרכז פורטו בסעיף 9 לחוק ותפקידיה הוגדרו בסעיף 10 לחוק. בין יתר התפקידים
31 הוסמכה המנהלה **"ליתן אישור לתוכניות"**, וכן **"לקיים את הקשר בין המשקיעים ובין משרדי**
32 **הממשלה ורשויות אחרות הנוגעות בדבר, לתת ידיעות בענייני השקעות הון לישראל ולהפיצם,**
33 **ולסייע למשקיעים בהגשמת תוכנותיהם"**. בסעיף 18 לחוק נקבע כי המנהלה רשאית, לפי שיקול
34 דעתה, ובהתאם לסכומים שהוקצבו למטרה זו בתקציב המדינה: **"לאשר את התוכנית שאושרה לה**
35 **או חלק ממנה אם ראתה שביצועה עשוי לסייע להגשמתה של מטרת חוק זה, ושראוי לעודד**
36 **הגשמתה על-ידי מתן אישור"**.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 יוער, כי במהלך הדיון לגוף העתירה הבהיר מר יוסי ירון, מנהל תחום במחלקת עידוד השקעות הון
2 ברשות המיסים, כי ניתן לקבל את ההטבות מכוח החוק לעידוד השקעות הון הן מראש, באמצעות
3 בקשה המוגשת לאישור זכאות למרכז ההשקעות, כאמור לעיל, הן בדיעבד, וזאת במסגרת "מסלול
4 ירוק", שבו הדרישה להטבות היא בדו"ח השומה (ראו פרוטוקול מיום 1.7.13 בעמ' 7 ש' 25 עד עמ' 8
5 ש' 3).

6
7 החוק לעידוד השקעות הון מפרט את ההטבות הניתנות למפעל המאושר בהתאם לכתב האישור,
8 כאשר הפרק השישי דן במענק השקעה והפרק השביעי עוסק בהטבות במס הכנסה למפעל מאושר.
9 ההטבות כוללות שיעורי מס חברות מופחתים או פטור (מותנה) ממס חברות, פחת מואץ ושיעור מס
10 מופחת על דיבידנדים המחולקים לבעלי המניות והכל ביחס לשיעורים "הרגילים" הקבועים בפקודת
11 מס הכנסה.

12
13 **ביחס לעצם העובדה שחברה כלשהי קיבלה הטבה מכוח החוק לעידוד השקעות הון לא שוכנעתי**
14 **כי מידע כאמור נכלל בגדר מידע "המתייחס להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו", כלשון סעיף**
15 **231(א) לפקודת מס הכנסה. טענת המשיבים לפיה מידע כאמור חוסה תחת הוראות החיסיון הינה**
16 **דחוקה ביותר והיא חוטאת, לטעמי, הן ללשון החוק, הן לתכליתו ועל כן היה על המשיבים לגלות**
17 **מידע זה ללא כל סייג.**

18
19 אשר למידע בדבר סכום ההטבה שניתנה מכוח החוק לעידוד השקעות הון, הוא אינו מצביע באופן
20 מפורש או מדויק על הכנסותיה של חברה כלשהי, אך עשוי להוות אינדיקציה מסוימת לגבי גובה
21 הכנסתה. על כן, יש להמשיך ולברר, ביחס למידע זה, האם תכליות הוראות החיסיון שבפקודת מס
22 הכנסה מצדיקות ומחייבות את החלתן גם על המידע המבוקש, כפי שנקבע בעניין **רשות המיסים**
23 **(פיסקה 38 לפסק הדין):**

24 **"השאלה הצריכה הכרעה הינה אפוא האם תכליות הוראות החיסיון כפי שתוארו**
25 **מצדיקות ומחייבות את החלתן גם על המידע המבוקש...הכרעה בשאלה זו מצריכה**
26 **גם איזון בין התכליות העומדות בבסיסו של החיסיון לבין תכליות אחרות המצדדות**
27 **בגילוי המידע."**

28
29 כאמור לעיל, הכרעה בשאלה זו מצריכה עריכת איזון בין התכליות העומדות בבסיסו של החיסיון
30 לבין תכליות אחרות המצדדות בגילוי המידע. אדון בהקשר זה במעמדן של חברות ציבוריות, זכות
31 התאגיד לפרטיות אל מול העקרונות בבסיס חוק חופש המידע והזכות למידע.

32
33 **7. מעמדן של חברות ציבוריות**

34 כפי שצינתי, הבקשה מתייחסת, בין היתר, לחברות כ"ל, טבע, ציק פוינט, ישקר ואינטל, שלגביהן
35 כבר פורסם בציבור, שקיבלו הטבות מס על פי החוק לעידוד השקעות הון. היינו, לפחות חלק
36 מהחברות שקיבלו הטבות מכוח החוק הינן חברות ציבוריות גדולות. נראה כי מעמדן של חברות אלו
37 שונה מעיקרו שכן בשל העובדה שגייסו הון מהציבור המחזיק במניותיהם, הן חייבות ממילא בגילוי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

- 1 מקיף, לרבות של מצבן הכלכלי. תאגיד מדווח (חברה ציבורית שניירות הערך שלה מצויים בידי
2 הציבור) חייבת בראש ובראשונה בפרסום דו"חות כספיים שנתיים.
3
4 אמנם, פקודת מס הכנסה אינה מבחינה בין חברות ציבוריות לשאינן כאלה, ולכאורה כל המידע
5 שנמסר לרשויות המס על ידי חברות ציבוריות נמצא גם הוא תחת החיסיון. אולם, כפי שקבע בית
6 המשפט העליון בעניין **רשות המיסים**, כאשר בודקים את תחולת החיסיון, יש לבדוק את הבסיס
7 הרעיוני לחיסיון כמו גם לבקשה להחריג ממנו עניין מסויים.
8
9 כאשר מדובר בחברה ציבורית החייבת בגילוי רחב היקף, הכולל דיווחים מקיפים של מצבה הכלכלי
10 לרבות דו"חות כספיים רבעוניים ושנתיים, הרי שאין כל הגיון להטיל חיסיון על אותם נתונים עצמם
11 כשהם נמסרים לרשויות המס. אין הכוונה בדברים אלו לומר שהחיסיון לא יחול כלל, שכן ישנם
12 עניינים הנוגעים למשל לסודות מסחר או סודות עסקיים לגביהם פטורות חברות ציבוריות מחובת
13 הגילוי, ועל פרטים אלו מובן שיחול החיסיון. אך טענת המשיבים לפיה מדובר בהכנסת החברות ולכן
14 עליה להשאר חסויה הינה תמוהה לאור חובות הגילוי המקיפים המוטלים על חברות ציבוריות.
15
16 ברע"פ 11476/04 **מדינת ישראל נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ** (2010), להלן: **עניין חברת**
17 **השקעות דיסקונט**), עמד בית המשפט העליון בהרחבה על הבסיס הרעיוני לחובות גילוי בחברות
18 ציבוריות. באותו עניין התעוררה השאלה האם היה על חברת השקעות דיסקונט בע"מ לצרף
19 לדוחותיה הכספיים דיווחים על חברות קשורות.
20
21 חובות הגילוי נובעים מהצורך בשוק הון אמין. **בעניין חברת השקעות דיסקונט** נאמר לעניין זה
22 (פסקאות 117-119 לפסק דינה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה):
23 **"במדינה המבוססת על כלכלה חופשית נודעת חשיבות רבה לפיתוח שוק ניירות ערך.**
24 **לשוק ההון שתי תכליות עיקריות: האחת, להוות מכשיר לגיוס הון מידי ציבור**
25 **משקיעים רחב, כדי שימש מנוף לפעילות כלכלית, עסקית ויצרנית. השנייה, להקנות**
26 **לציבור אפיק השקעה וחסכון, העשוי להצמיח פירות.. תהא חשיבותה של תכלית**
27 **גיוס ההון לצורך קידום יוזמות כלכליות במשק רבה ככל שתהא, קידומה לא יצלח**
28 **ללא ציפייתו של המשקיע להפיק תועלת עצמית מהשקעתו בשוק ההון. ציפיה זו**
29 **מתנית בקיומו של אמון המשקיע במנגנוני השוק ובפיקוח עליהם."**
30
31 בית המשפט ממשיך ומתאר את עקרון הגילוי הנאות, עליו מתבסס אמון הציבור בשוק ההון (פיסקה
32 119 לפסק הדין):
33 **"עקרון הגילוי הנאות בשוק ההון הוא אבן פינה במכלול הכללים המעצבים את דרכי**
34 **הפעילות בשוק זה. בלעדיו לא תתכן מערכת אמון בין המשקיע לבין מנגנון השוק,**
35 **וללא אמון זה מתערערים יסודותיו של שוק זה."**
36
37 אכן, **"תפיסת היסוד של דיני ניירות ערך היא גילוי, ושוב גילוי ועוד גילוי"** (ראו דברי כב' הנשיא א'
38 ברק בע"א 218/96 **ישקר בע"מ נ' חב' השקעות דיסקונט**, בפסקה 20 (1997) (להלן: **עניין ישקר**);



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 L. Loss & J. Seligman, **Securities Regulation** (3rd. ed. 1989, vol. 1, נאמרו ע"י
2 "*Then, too there is the recurrent theme throughout these statutes of disclosure,*
3 *again disclosure and still more disclosure*"

4
5 עקרון הגילוי הנאות משמעו מסירת פרטי מידע מלאים ומדויקים על מצבו העסקי ועל פעולותיו של
6 התאגיד החייב בדיווח, ככל שאלה נדרשים לצורך קבלת החלטות בידי המשקיע הסביר. עקרון
7 הגילוי הנאות מהווה כלל יסוד, בריח תיכון שעליו נשענים יסודותיו של שוק ההון (ראו ע"א 5320/90
8 א.צ. ברנוביץ נ' רשות ניירות ערך, פ"ד מו(2) 818, 830 (1992) (להלן: **עניין ברנוביץ**)). מקובל לייחס
9 לעקרון הגילוי הנאות בדיני ניירות הערך ארבע מטרות עיקריות (עניין **חברת השקעות דיסקונט**).
10 **המטרה האחת**, מסירת מידע לציבור המשקיעים, באופן שיאפשר להם לקבל החלטות רציונאליות
11 בנוגע להשקעותיהם. **המטרה השנייה**, נובעת מן התפיסה שבאה לידי ביטוי באמרתו של השופט
12 ברנדייס, כי **"אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר ואור המנורה השוטר הטוב מכולם"**. עניינו של
13 היבט זה של הגילוי ביצירת הרתעה בקרב החברה ומנהליה מהתנהגות בלתי ראויה בענייני החברה,
14 הנמנעת במידה רבה עקב חובת הגילוי, והמסייעת לעיצוב נורמות התנהגות ראויות (ראו גם עניין
15 **ישקר**, בפסקאות 21-23). **המטרה השלישית**, היא חיזוק אמון הציבור בארץ ובחוץ לארץ בשוק
16 ניירות הערך הישראלי. אמון זה הוא אבן המסד עליה נשען שוק ההון, ובלעדיו הוא אינו יכול
17 לפעול. אמון זה מושתת על מסירת מידע מלא על החברות שמניותיהן נסחרות בבורסה (ראו גם
18 עניין **ישקר**, בפסקאות 21-23). לבסוף, **המטרה הרביעית** העומדת ביסוד עקרון הגילוי נוגעת להגברת
19 יעילותו של שוק ניירות הערך. חשיפת מידע רלבנטי על חברה שמניותיה נסחרות בבורסה, מאפשרת
20 לשוק להגיב בזריזות לשינויים הנוגעים לחברה (עניין **ישקר**, בפסקאות 21-23; ענין **ברנוביץ**, בעמ'
21 830-831). ממכלול הטעמים האמורים הטיל חוק ניירות ערך חובת גילוי ענפה על התאגידים
22 והעומדים בראשם. מסגרת החובה הוסדרה בחוק, ואילו פרטי הביצוע נקבעו בחקיקת המישנה
23 (עניין **ישקר**, בפסקה 24).

24
25 מכוח חוק ניירות ערך הותקנו תקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), תש"ע-2010. התקנות
26 מפרטות את כל סוגי המידע הכספי שיש לכלול בדו"ח הכספי השנתי. בנוסף, יש לדווח מכוח תקנות
27 ניירות ערך (דו"חות תקופתיים ומידיים), תש"ל-1970. מכוח תקנות אלו חובה על חברה ציבורית
28 להגיש דוחות כספיים רבעוניים (פרק ד' לתקנות), שמטרתם לספק למשקיעים מידע עדכני, מידי רבע
29 שנה, על מצב עסקי התאגיד.

30
31 מטבע הדברים, דו"חות של תאגיד הם האמצעי העיקרי שבאמצעותו ניתן לעמוד על מצבו העסקי של
32 התאגיד. מדובר בנתונים מהותיים אובייקטיביים שמניתוחם ניתן לגזור מסקנות לגבי המצב העסקי
33 של התאגיד נכון למועד הגשת הדו"ח, ולגבי פוטנציאל ההתפתחות של התאגיד לעתיד. על חשיבותם
34 של הדו"חות הכספיים לבירור מצבה העסקי של החברה המדווחת ועל הצורך בדיווח ביחס



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 לתאגידים קשורים לצורך מתן תמונת נתונים מהותיים מלאים ביחס לתאגיד עמד כב' הנשיא א'
2 ברק בעניין ישקר (שם, בפסקה 25):

3 "הדו"חות הכספיים הם מקור חיוני למידע על מצבה של החברה.. במסגרת חובת
4 הגילוי של דו"חות כספיים של חברה בורסאית, נדרשת החברה לחשוף את רווחיה
5 (או הפסדיה) של כל חברת בת או חברה קשורה לה.. עליה לצרף דו"חות כספיים
6 של חברה כלולה.. ביסוד חובות גילוי אלה עומד הצורך ליתן תמונה מלאה על מצב
7 עסקי החברה לציבור המשקיעים. בכך, ביקש מחוקק המשנה לוודא כי בהירות
8 התמונה לגבי החברה הציבורית לא תתערפל מקום בו זו פועלת באמצעות חברות
9 מוחזקות.. רק בדרך של גילוי נתונים כספיים על החברה הקשורה או הכלולה או
10 המסונפת, ניתן לתת לציבור המשקיעים תמונה אמينة ומלאה על מצבה
11 ותוצאותיה של החברה המחזיקה.."

12
13 והוסיפה כב' השופטת א' פרוקציה בחברת השקעות דיסקונט:

14
15 "חובת הגילוי הנאות נועדה לתת תמונה מלאה ועדכנית על מצבו של התאגיד, החייב
16 בדיווח לטוב או לרע, על-פי העניין."

17
18 עוד ראו לעניין זה: יורם דנציגר, הזכות למידע אודות החברה, 285 ואילך (2000); לאה פסרמן
19 יוזפוב, "השימוש בגילוי של חברות נסחרות כאמצעי ליצירת נורמות חברתיות", קריית המשפט ג'
20 496, 489 (2003); וכן לאה פסרמן יוזפוב, "חובת הגילוי של חברות נסחרות בעידן אוטוסטרדת
21 המידע", משפט ועסקים ה' 411 (2006), בו עומדת המחברת על כך שיש חשיבות לחובות הגילוי גם
22 בעידן המידע.

23
24 במרכז חובת הגילוי השוטף עומדים הדו"חות הכספיים. בעניין חברת השקעות דיסקונט נאמר
25 לעניין זה (פיסקה 127 לפסק הדין):

26 "יש להעמיד לרשות המשקיעים מידע חיוני בנוגע לשווי הכלכלי של ניירות הערך
27 הנסחרים בשוק. הדבר מתאפשר באמצעות הטלת חובות גילוי שוטף על התאגידים
28 שניירות הערך שלהם נמכרו לציבור בנוגע למצבם הכספי..."

29
30 וכן (פיסקה 128 לפסק הדין):

31 "דו"חות של התאגיד הם האמצעי העיקרי שבאמצעותו ניתן לעמוד על מצבו העסקי
32 של התאגיד. מדובר בנתונים מהותיים אובייקטיביים שמניתוחם ניתן לגזור מסקנות
33 לגבי המצב העסקי של התאגיד נכון למועד הגשת הדו"ח..."

34
35 היינו, שוק הון יעיל ואמין העומד בבסיס כלכלה חופשית, מחייב גילוי מפורט שבלבו עומד גילוי
36 מפורט ביותר על מצבה של החברה הנסחרת.

37
38 אף מבלי להכנס לניתוח החוק לעידוד השקעות הון והוראות החיסיון בחוקי המס, ניתן לומר כבר
39 בשלב זה כיקבלת הטבות משמעותיות מכוח החוק לעידוד השקעות הון בהחלט עשויה לעלות כדי
40 פרט החשוב למשקיע סביר שככזה גילוי נדרש. אולם, מכל מקום, ומאחר שחברות ציבוריות
41 מחויבות, ממילא, בחשיפת דוחותיהן הכספיים, סכום ההטבה אותן קיבלו חברות אלה מכוח



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 החוק לעידוד השקעות הון אינה חוסה תחת החיסיון, שכן אין טעם לכסות מידע הפתוח לעיון
2 הציבור. לגבי חברות ציבוריות והנתונים על הכנסותיהן, כלל לא מתקיים הטעם העומד ביסוד
3 הוראות החיסיון בדיני המס.

4
5 במהלך הדיון לגוף העתירה, אישרה ב"כ המשיבים כי מצבן של חברות ציבוריות אכן שונה ממצבן
6 של חברות פרטיות בכל הנוגע לגילוי המידע המבוקש. אולם, שיקול זה כלל לא עמד לנגד עיני
7 המשיבים בעת שנבחנה בקשת העותרים לגילוי מידע. לפיכך, המשיבים כלל לא שקלו את האפשרות
8 למתן מידע חלקי, בדמות זהות החברות שקיבלו הטבות מכוח החוק וכן את גובה סכום ההטבות,
9 מקום בו מדובר בחברות ציבוריות. כפי שיובהר להלן, לא רק שיקול זה לא עמד לנגד עיני המשיבים.
10 גם העניין הציבורי במידע כלל לא נשקל.

11
12 מכאן, שבאשר לחברות ציבוריות, מעמדן המחייב גילוי מלא, מרוקן מתוכן את החיסיון בהקשר זה
13 לגביהן, ומאפשר מסירת המידע המתבקש לגביהן.

8. הזכות לפרטיות של תאגידים

א. האם לתאגיד זכות לפרטיות

14
15
16
17 כפי שהובהר בעניין רשות המיסים, הגנת פרטיותם של הנישומים הינה אחת מהתכליות העיקריות,
18 אם לא העיקרית שבהן, העומדות ביסוד הוראות החיסיון בדיני המס. ואכן, טעם נוסף התומך באי
19 גילוי של המידע המבוקש בענייננו נעוץ בזכותן של החברות, שקיבלו הטבות מכוח החוק לעידוד
20 השקעות הון, לפרטיות מכוח הוראות החיסיון בדיני המס.

21
22 על מעמדה של הזכות לפרטיות, למותר הוא להרחיב את הדיבור. כפי שנפסק, "הזכות לפרטיות היא
23 מהחשובות שבזכויות האדם בישראל.. 'היא אחת החירויות המעצבות את אופיו של המשטר
24 בישראל כמשטר דמוקרטי'" (בג"צ 6650/04 פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה, בפסקה 8
25 (2006)). ההצדקות להכרה בזכות חוקתית לפרטיות, בדומה להצדקות להכרה בזכות לחופש מידע,
26 נגזרות, מחד גיסא, ובעיקר, מכבוד האדם (ע"א 8483/02 אלוניאל בע"מ נ' מקדונלד פ"ד נח(4) 314
27 (2004), פסקה 33 לפסק דינו של כב' השופט ריבלין), ומאידך גיסא – מהחשש מפני כוחו של השלטון
28 לעשות שימוש לרעה במידע הרב המצוי ברשותו בענייניהם של אזרחים ותושבים (בג"ץ 8070/98
29 האגודה לזכויות האזרח נ' שר הפנים פ"ד נח(4) 842 (2004), פסקה 2 לפסק דינו של כב' השופט
30 גרוניס). "במוקדה של הזכות לפרטיות ניצבות האוטונומיה של הפרט וההכרה באינדיבידואל. זכותו
31 של אדם לפרטיות מאפשרת לו לקבוע את קווי דמותו ולעצב את יחסיו עם סביבתו, כמו-גם את
32 הגדרתו העצמית. הזכות לפרטיות מצויה בליבתו של מושג החירות, ניתן אף לומר כי היא תמציתו.
33 היא ציר מרכזי המגדיר את יחסי הפרט אל מול החברה במשטר הדמוקרטי. אין כל תימה על כן כי
34 הזכות לפרטיות זכתה למעמד חוקתי ועוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (עניין רשות החברות
35 הממשלתיות, פסקה 19 לפסק דינה של כב' השופטת ע' ארבל).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 בענייננו, המדובר בנישומים שהם תאגידיים ועולה השאלה האם גם תאגידיים רשאים ליהנות
2 מהזכות החוקתית או החוקית (התת-חוקתית) לפרטיות הינה שאלה מורכבת, אשר זכתה לתשובות
3 שונות ברובד החוקתי (לדעה השוללת את הזכות החוקתית לפרטיות על תאגידיים, ראומיכאל
4 בירנהק, **מרחב פרטי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה** (תשע"א) עמ' 126-132; ראו גם את
5 הערת כב' השופט מלצר בעע"מ 1386/07 **עיריית חדרה נ' שנינוס בע"מ**, פסקה 23 (2012) (להלן:
6 **ענייני עיריית חדרה**). כן ראו התוצאה אליה הגיע בית המשפט המחוזי בעת"מ (נצ) 62/10 **ד"ר הנריק
7 רוסטוביץ ושות חברת עורכי דין נ' יצחק שריקי הממונה על חוק חופש המידע** (ניתן ביום
8 17.10.10), שם דחה בית המשפט את בקשת העותר לקבל מידע על נישומים המחזיקים בנכסים
9 ששטחם עולה על 300 מ"ר, למעט אם אלה מוחזקים על ידי תאגידיים. לדעה אחרת ראו אהרן ברק
10 "התאגיד וחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" **מאזני משפט ח' 9, 12** (תשע"ג) בו סוקר פרופ' ברק
11 עמדות שונות בנושא תחולת חוקי היסוד בכלל וזכות הפרטיות בפרט, על תאגידיים). כן ראו את
12 הערת כב' השופט י' עמית בעניין **המוסד לביטוח לאומי**, פסקה 16.
13

14 בענייננו אנו, אין אמנם צורך להכריע באופן עקרוני בשאלה הנ"ל, שכן בפקודת מס הכנסה הוגדר
15 "אדם" באופן הכולל גם חברה. זאת, בניגוד לחוק הגנת הפרטיות, שבו נקבע מפורשות ביחס
16 להוראות מסוימות בחוק, כי "אדם" איננו כולל "תאגיד". אשר על כן, גם אם ביחס לשאלה
17 החוקתית הנ"ל הדעות עדיין חלוקות, נראה כי בהקשר שלנו אין מניעה לקבוע כי פרטיות התאגיד
18 הינו ערך מוגן לצורך פקודת מס הכנסה והדברים ברורים, שכוחשיפת נתונים אודות הכנסותיו
19 עלולה להזיק לו ביחסיו עם קשת רחבה של גורמים כמתחרים, ספקים, לקוחות ועובדים. אע"פ, כי
20 גם בחוקים נוספים הוכרה זכותו של התאגיד לפרטיות, כך למשל בחוק עולות מסחריות, התשנ"ט-
21 1999, לעניין סודות מסחריים של תאגיד. לעניין זה זכות זו כשלעצמה, חלה גם על חברות ציבוריות.
22

23 עם זאת, ואף שענייננו איננו מחייב הכרעה בשאלה האם גם תאגידיים רשאים ליהנות מהזכות
24 החוקתית לפרטיות, אני סבורה כי העובדה שמדובר בפרטיותם של תאגידיים צריכה לבוא לידי ביטוי
25 בעת עריכת האיזון בין האינטרסים המתנגשים כשדנים בשאלה האם יש להחיל את החיסיון בדיני
26 המס על שיעור ההטבה שקיבלו חברות פרטיות מכוח החוק לעידוד השקעות הון.
27

28 בפסיקה נקבע, כי האיזון הנדרש בין הזכות לחופש מידע לבין הזכות לפרטיות הינו איזון אופקי בין
29 שתי זכויות שוות מעמד (עניין **משרד התחבורה**, בפסקאות 11-12; עניין **רשות המיסים**, פסקה 53;
30 עניין **שידורי קשת**, בפסקה 74; עניין **רשות החברות הממשלתיות**, בפסקה 31; **א' ברק, חופש
31 המידע ובית-המשפט**, 99-100). מטרתו של האיזון האופקי לקיים ככל הניתן את שתי הזכויות
32 בצוותא, והוא צריך להתבטא ב"מתן **מרחב מחיה של זכות אחת לרעותה**" (זאב סגל, **הזכות לדעת**,
33 184). במסגרת איזון אופקי בין שתי זכויות אדם מתנגשות, יש חשיבות רבה לאבחנה בין סוגי
34 הפגיעות בזכות: "לא כל הפגיעות בפרטיות שוות הן. כל פגיעה בפרטיות נושאת עמה היקף אחר
35 של הפקעת ענייננו של הפרט מידיו. לכל פגיעה בפרטיות טיב ועומק אחרים. מידת ההגנה על



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 הפרטיות - דהיינו, המשקל שיש ליתן לזכות לפרטיות - נגזרת לא רק מעצם מעמדה החוקתי של
2 הזכות אלא גם מעומק הפגיעה בה ומטיבה (עניין הרשות לחברות ממשלתיות, פסקה 41 לפסק דינה
3 של כב' השופטת ע' ארבל. ראו גם א' ברק, חופש המידע ובית המשפט, 101). כך ככלל, וכך בפרט
4 במקרה שלפנינו, עתהמדובר בפרטיותם של תאגידיים, שאז הפגיעה בפרטיות הינה פחותה.
5

6 ב. האיזון: זכות הפרטיות של חברה פרטית למול העניין הציבורי בגילוי המידע

7 האיזון בין הזכויות השונות נדרש רק מקום שבו מתבקשת חשיפת סכום ההטבה שאותה קיבלה
8 חברה פרטית (שכן, כאמור, הסעיף אינו חל כאשר מדובר בגילוי עצם מתן ההטבה, וכן ככל שמדובר
9 בחברות ציבוריות). יש להדגיש, כי כלל לא ברור האם בעשר החברות שקיבלו את מירב ההטבות
10 מצויות בכלל חברות פרטיות. אם מצויות בקטגוריה זו רק חברות ציבוריות, נראה שאין כל מניעה
11 לפרסם את הנתונים לאתרו, גם מבלי לערוך את האיזונים האמורים.
12

13 במוקד הטעם התומך במסירת המידע המבוקש עומד אינטרס הציבור לדעת והרציונליים שביסודו,
14 עליהם עמדת לעיל. המידע שגילוי מתבקש הינו מידע ציבורי במובנו המובהק ביותר, שכן הטבות
15 המס הניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון מקורן בכספי ציבור המוענקים על פי החלטות
16 מינהליות מדי שנה בשנה ובחלוקתם פועלת הרשות כשלוחתו של הציבור. במובן זה, המידע
17 שגילוי מתבקש הינו בבחינת קניינו של הציבור במלוא מובן המילה, שהרי לכל אחת ואחד מאזרחי
18 המדינה הזכות לדעת מהן גובה הטבות המס הניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון לחברות
19 מהמובילות במשק, שעה שהטבות אלה, שכאמור, הגיעו לסך של למעלה מחמישה מיליארד
20 שקלים בשנת 2010, משפיעות על תקציב המדינה ובאות על חשבון העוגה הציבורית. ניתן גם
21 לומר, כי במובן זה, בכך שחברה מבקשת לקבל הטבות מכוח החוק לעידוד השקעות הון על חשבון
22 תקציב המדינה מכניסה היא עצמה לספירה הציבורית או המעין ציבורית. ראוי ונכון הוא כי לא
23 במחשכים יחולקו כספי הציבור מכוח החוק לעידוד השקעות הון ולא יכול להיות ספק, כי קיים
24 עניין ציבורי רב באפשרות הציבור לבחון ולבקר את הליך מתן ההטבות, וודאי במועד זה בו תקציב
25 המדינה מצוי בעין הסערה הציבורית.
26

27 בהקשר זה, יש לחזור ולהדגיש גם את הקשר ההדוק שיש בין הזכות למידע למימושה של חירות
28 הביטוי כטעם התומך במסירת המידע לידי העותרים. גופים דוגמת העותרים, עיתונאים וכלי
29 התקשורת, הם אמצעי חיוני להגשמת חופש הביטוי ולמימוש אפשרותו של הציבור למתוח ביקורת
30 על פעולות השלטון ולתרום לכינונה של תרבות שלטונית נאותה. תרומתם של גופים וגורמים מעין
31 אלה לעיצוב פניה של החברה מותנית במידה רבה ביכולתם לממש את הזכות למידע (ראו עניין
32 הוצאת עיתון "הארץ", 479; עניין רשות החברות הממשלתיות, בפסקה 36).
33

34 לחשיפת המידע המבוקש יש גם אפקט מונע, שכן סביר להניח, כי פרסום המידע האמור יתרום
35 לשיפור פעולת הרשות, הן לאור הביקורת הציבורית הרחבה יותר שהדבר יאפשר, והן לאור התמריץ



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 שיהיה בכך עבור הרשות לנקוט בביקורת עצמית ולשפר את תפקודה. פרסום המידע האמור גם
2 יחזק את אמינותה של הרשות בעיני הציבור ואת אמונו בפעולתה, בבחינת אסמכתא לכך שבעת
3 שהרשות מגבשת את תקציב המדינה ואת האופן שבו תחולק העוגה הציבורית, הליך שבו מעורבים
4 שיקולים פוליטיים, כלכליים, ומדיניים, שוקלת היא את כל הזכויות והאינטרסים הנוגעים לעניין.
5
6 מכתב הסירוב של המשיבים אינו מנומק כלל וגם מהנימוקים שהועלו בהליך לפני עולה כי המשיבים
7 נתנו משקל רק לזכות הפרטיות של החברות, וכלל לא שקלו את העניין הציבורי שבמידע. ממילא,
8 לא נערך כל איזון בין האינטרס שבחיסוי המידע ובין האינטרס הציבורי בחשיפתו של המידע.
9 כאמור, הרשות אינה יכולה לסרב למסירת המידע שנתבקש תוך הישענות בלעדית על הוראות
10 החיסיון שבפקודת המיסים. סירוב כזה הופך את הסייג שבסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע לסייג
11 מוחלט, שאינו מאפשר הפעלת שיקול דעת בכל מקרה נתון והדבר אינו מתיישב עם לשון החוק ועם
12 התכלית הכללית שביסוד החוק, החותרת להגשים את עקרון חופש המידע בכל הנוגע לפעילותן של
13 רשויות ציבוריות. הרשות רשאית לשלול את גילוי של מידע כזה, רק לאחר עריכת האיזון הנדרש
14 בנסיבות העניין ומתן משקל ראוי לשיקולים הצריכים לכך המפורטים בין היתר בסעיף 10 לחוק
15 חופש המידע, לרבות האפשרות של גילוי חלקי תוך השמטת פרטים או עריכת שינויים כאמור בסעיף
16 11 לחוק.

17
18 ג. האם המידע הגלוי עונה על הזכות למידע
19 **המשיבים טוענים**, כי האינטרס העומד בבסיסה של בקשת המידע בענייננו, הוא העלאתה של סוגיית
20 מתן הטבות מס מכוח החוק לעידוד השקעות הון לסדר היום הציבורי, מתממש באמצעות המידע
21 שפורסם לאחרונה על ידי משרד האוצר, הכולל ממצאים ונתונים ביחס להטבות מס שניתנו מכוח
22 החוק לעידוד השקעות הון. המדובר במספר פרקים מתוך דו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2011-
23 2012 וביניהם פרק ט', הכולל נתונים, תרשימים וניתוחים לגבי הטבות המס שקיבלו החברות מכוח
24 החוק לעידוד השקעות הון. אולם, באותו פרק לא נחשפים פרטי החברות ופרטי הכנסות של חברה
25 כזו או אחרת.

26
27 אני סבורה כי דווקא המידע שפורסם מחדד ומדגיש את הטעמים הנוצצים בגילוי המידע המבוקש,
28 ובפרט חשיפתן של החברות שקיבלו את הטבות המס הגדולות ביותר, שכן מהמידע שפורסם עולה,
29 כי חל גידול חד בהטבות המס בעשור האחרון, מכ-2.3 מיליארד ₪ בשנת 2003 ל-5.6 מיליארד ₪
30 בשנת 2010; כי החלק הארי של הגידול בהטבות המס התרכז ב"מאיון העליון", הכולל את ארבע
31 החברות הגדולות ביותר במונחים של הטבות מס; וכי הגידול החד בהטבות המס שלחברות אלה
32 נובע, בין היתר, גם מירידה חדה בשיעור המס האפקטיבי שלהן, מ-16% בשנת 2003 ל-3.3%
33 בשנת 2010. במילים אחרות, הצורך בשקיפות בכל הנוגע לאופן מתן ההטבות לפי החוק לעידוד
34 השקעות נותר בעינו גם לאחר פרסום המידע האמור ואף התחדד ביתר שאת. לעניין זה אני מקבלת
35 את עמדת העותרים, לפיה המידע שפורסם איננו מאפשר למצות את הביקורת הציבורית הנדרשת על



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 פעולת הרשות, כאשר לצורך הפעלת ביקורת ציבורית אמיתית באשר לאופן הפעלתה של סמכות
2 הרשות בנושא, נדרש כי במסגרת המידע שמפורסם כיום יפורסמו גם שמוותיהן של החברות שקיבלו
3 את הטבות המס הגדולות ביותר ושיעור ההטבות שקיבלו.
4
5 **המשיבים** טוענים עוד, כי החוק לעידוד השקעות הון עוסק במתן הטבות פסיקאליות, המותנות
6 בקריטריונים ברורים ושקופים שאינם מותירים מרחב גדול לשיקול דעת וכי על החלטת פקיד
7 השומה לגבי אי עמידה בתנאים לזכאות להטבות מס ניתן לערער לפני בית המשפט המחוזי ומכאן
8 **ש"אין אפשרות כי תתקבל החלטה שרירותית על ידי הרשות, אשר אינה עומדת לביקורת**
9 **שיפוטית**". אולם, העובדה שקיים מנגנון של ביקורת פנימית על החלטות המתקבלות מכוח החוק
10 לעידוד השקעות הון ואף ביקורת שיפוטית קונקרטית במקרה של ערעור, אין משמעה כי התייתר
11 הצורך בביקורת ציבורית על עצם מתן הטבות לחברות מסוימות ועל גובה ההטבות הניתנות. סביר
12 להניח, כי ההטבות ניתנו כדין, אך יתכן כי יתעורר דיון בשאלה האם לא ראוי לשנות את החוק (ראו
13 למשל מאמר מרכזי ב"דה מרקר" בעיתון "הארץ", מיום 7.7.13, העוסק בצורך בשינוי החוק לעידוד
14 השקעות הון, תוך ביטול ההטבות לחברות הפועלות במרכז הארץ ושינוי שיעורי ההטבות בין חברות
15 קטנות לגדולות).
16
17 ביקורת ציבורית זו אינה אפשרית ללא פרסום המידע המבוקש וממילא נמנעת מהציבור האפשרות
18 להבעת עמדה בנושא זה. הגישה למידע, ורק היא, תאפשר לציבור להפריך או לאשש, תחושות או
19 חששות בקשר להתנהלות הרשות וכן לדון בסוגיה העקרונית של אופן חלוקת הטבות מס בין
20 החברות במשק.
21
22 אני סבורה, כי לאור היתרונות הגלומים בגילוי המידע בענייננו, כאמור לעיל, על זכות הפרטיות של
23 החברות הפרטיות לסגת מפני זכות הציבור לדעת. כאמור, עניינו במידע שלא ניתן להסיק ממנו
24 באופן מדויק על הכנסתו של הנישום, אלא רק לקבל אינדיקציה כללית ועקיפה לגביו. גם אין
25 המדובר בעניינו במידע הנמסר במסגרת מהלך העניינים הרגיל והשוטף של הדיווח לרשויות. עוד
26 יש להביא בחשבון, כי המדובר בזכות הפרטיות של חברות ולא בזכות הפרטיות של נישום בשר
27 ודם. מכאן שמדובר בענייננו בפגיעה קלה יחסית בזכות הפרטיות, אשר אינה חושפת פרטים שהם
28 בליבו של מושג הפרטיות. לכך יש להוסיף, כי ההטבות הניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון
29 הן וולונטריות והן כרוכות בפעילות יזומה מצדה של החברה מבקשת ההטבה. ניתן לומר, כי בכך
30 שחברה מבקשת לקבל הטבות מכוח החוק על חשבון תקציב המדינה מכניסה היא עצמה לספירה
31 הציבורית או המעין-ציבורית.
32
33 אוסיף, כי גילוי המידע בענייננו אף מתבקש ומתחייב לנוכח התוצאה שאליה הגיע בית המשפט
34 העליון בעניין **רשות המיסים**, כשהדברים הם בגדר קל וחומר; בעניין **רשות המיסים** דובר בפגיעה
35 בפרטיותם של אנשים פרטיים, כאשר המידע שגילוי התבקש לא היה מידע "ציבורי" במובנו



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 המובהק של ביטוי זה ושיקולים מערכתיים תמכו באי גילוי המידע המבוקש. לא זאת אף זאת, דובר
2 במידע שיש בו משום "אות קלון" ביחס לנישום. למרות זאת, הורה בית המשפט על גילוי המידע
3 המבוקש. בענייננו, וכפי שכבר ציינתי, המדובר בפגיעה בפרטיותם של תאגידיים והמידע שגילוי
4 מתבקש הינו מידע ציבורי במובנו המובהק, כאשר תכלית גילוי היא שקיפות לשם הפעלת ביקורת
5 ובקרה ציבורית על פעילות הרשות. זאת ועוד. לא מתקיימים בענייננו שיקולים מערכתיים התומכים
6 באי גילוי המידע המבוקש. בהקשר זה, אשוב ואדגיש, כי ההטבות הניתנות מכוח החוק לעידוד
7 השקעות הון הן וולונטריות וככל ששחברה כלשהי תסבור, כי חשיפתסכום ההטבות שהיא מקבלת
8 מכוח החוק לעידוד השקעות הון גורמת לה נזק תדמייתי העולה על היתרונות הגלומים בקבלת
9 ההטבה, פתוחה בפניה הדרך שלא לבקש הטבות כאמור.

10
11 לסיכום, אביא מדבריה של כב' השופטת ע' ארבל בעניין **רשות המיסים**, בהם אסיים גם אני פרק זה
12 של פסק הדין (פיסקה 60 לפסק הדין):

13 "פרשנות הוראות החיסיון באופן שהן תכלולנה גם את המידע המבוקש בענייננו, לא
14 רק שאינה מתחייבת אפוא מלשון החוק, אלא שהיא גם אינה מוצדקת לאור תכליותיו
15 של החוק ולאור עקרונות יסוד המקובלים בשיטתנו. בד בבד, יהיה בה כאמור כדי
16 להעניק לזכותם של הנישומים לפרטיות משקל יתר, אשר אינו מוצדק ביחס לפגיעה
17 הכרוכה בזכות הציבור לדעת."
18

9. נקיטת הפרוצדורות שבסעיפים 13 ו-17 לחוק חופש המידע

19 **המשיבים** טוענים, כי גם אם יש מקום לערוך איזון בין הזכות לפרטיות לבין העניין הציבורי בגילוי
20 המידע בנסיבות העניין, הרי שבמסגרת עריכת איזון כאמור בית המשפט מנוע מלהורות על מסירת
21 המידע המבוקש מבלי שניתנה, תחילה, הזדמנות לכל אותן חברות שעלולות להיפגע מקבלת העתירה
22 להשמיע עמדתן ולתת להן את יומן בפני בית המשפט, וזאת בהתאם להוראות סעיפים 13 ו-17(ג)
23 לחוק חופש המידע.
24

25
26 סעיף 13 מורה לרשות ליידע צד שלישי שעשוי להיפגע עקב מסירת מידע הכולל פרטים על אודותיו,
27 ולקחת את עמדתו בחשבון:

28 "13. הגנה על צד שלישי

29 (א) נתבקש מידע הכולל פרטים על אודות צד שלישי, אשר מסירתם עלולה לפגוע
30 בצד השלישי, והרשות שוקלת לאפשר למבקש המידע לקבל את המידע,
31 תודיע הרשות לצד השלישי... קיבל אדם הודעה כאמור, רשאי הוא להודיע
32 לרשות.. כי הוא מתנגד לבקשה, בנימוק שאין למסור את המידע, כולו או
33 מקצתו, מכוח הוראות סעיף 9 או הוראות כל דין.."
34

35 סעיף 17(ג) מוסיף וקובע, כי: "לא יורה בית המשפט על מסירת מידע העלול לפגוע בזכויות צד
36 שלישי, אלא לאחר שנתן לצד השלישי הזדמנות להשמיע טענותיו, בדרך שיקבע."
37

38 מדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, תשנ"ז-1997 (ה"ח 397) עולה, כי בנסיבות בהן גילוי
39 המידע המבוקש עלול לפגוע בצד שלישי, בין אם המדובר באדם פרטי, בתאגיד או ברשות, מן הראוי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 לאפשר לו להגן על זכויותיו ולטעון כי יש לאסור על גילוי המידע המבוקש, כולו או חלקו, מאחד
2 הטעמים המנויים בחוק, כגון הגנת הפרטיות או הגנה על עניין כלכלי.
3
4 בענייננו, כאמור, לא ננקטה הפרוצדורה לפי סעיף 13 לחוק חופש המידע, שכן המשיבים כלל לא
5 שקלו לאפשר לעותרים לקבל את המידע שנתבקש ועל כן לא נשמעה עמדתן של החברות שעלולות
6 להיפגע מקבלת העתירה. חרף האמור, לא מצאתי כי יש לפנות ולקבל עמדת החברות בטרם חשיפת
7 המידע נשוא הבקשה. כאמור, הטעם התומך באי גילוי של המידע המבוקש בענייננו נעוץ בזכותן של
8 החברות שקיבלו הטבות מכוח החוק לעידוד השקעות הון לפרטיות, שהוא הטעם שיכולות היו
9 החברות להעלות במסגרת התנגדותן לגילוי המידע. ממילא, טעם זה אינו יכול להישמע מקום בו
10 המדובר בחברות ציבוריות, המחויבות, ממילא, בגילוי דוחותיהן הכספיים ובאשר לחברות פרטיות
11 בנוגע לגילוי עצם העובדה שהן זוכות להטבה. אשר לגילוי סכום ההטבה באשר לחברות פרטיות
12 (ככל שמצב זה מתקיים) הרי שטעם זה נלקח בחשבון במסגרת האיזון שערכתי לעיל. אוסיף, כפי
13 שכבר ציינתי, כי בכך שחברה מבקשת לקבל הטבות מכוח החוק על חשבון תקציב המדינה מכניסה
14 היא עצמה לספירה הציבורית או המעין-ציבורית וגם שיקול זה רלבנטי לעניין הפעלת הפרוצדורות
15 שבסעיפים 13 ו-17(ג) לחוק.
16
17 מכל מקום, לעובדה שמדובר בענייננו בחברות ולא באדם פרטי חשיבות גם לעניין הפעלת
18 הפרוצדורות שבסעיפים 13 ו-17(ג) לחוק, כפי שעולה מפורשות מעניין עיריית חדרה. באותו עניין
19 ביקשה המשיבה, העוסקת במתן שירותים של ייעוץ בנושאי ארנונה, לקבל מעיריית חדרה טבלה של
20 הנכסים שבתחומה, אשר תכלול בין היתר גם את פרטי המחזיקים (שם וכתובת). המערערת
21 התנגדה, והמשיבה הגישה עתירה בגדרה ביקשה את גילוי המידע האמור. בית המשפט לעניינים
22 מנהליים בחיפה קבע, כי יש להיעתר לבקשת המשיבה למידע. יחד עם זאת נקבע, כי על המערערת
23 לנקוט בהליכים על פי סעיף 13(א) לחוק חופש המידע, ולהכריע בהמשך בהשגות של המחזיקים
24 המתנגדים, על פי סעיף 13(ב), כאשר בסופו של ההליך כאמור יימסר למשיבה המידע, אשר למסירתו
25 לא התנגדו צדדים שלישיים או שהתנגדותם נדחתה. בית המשפט העליון מצא, כי אכן יש אינטרס
26 ציבורי בחשיפת המידע, ואולם הוא קבע מנגנון מעט שונה ליידוע המחזיקים מזה שנקבע בבית
27 המשפט קמא. עם זאת, נמנע בית המשפט העליון מהפעלת הפרוצדורה האמורה בכל הנוגע לחברות
28 (ראו, בהקשר זה, גם את הערת כב' המשנה לנשיא, מ' נאור בעניין המוסד לביטוח לאומי, פסקה 3).
29
30 אוסיף, כי לבית משפט זה מסורה, ממילא, הסמכות להחליף את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתו
31 ולהורות על גילוי המידע המבוקש, למרות שהחוק קובע בפירוש שהמידע המבוקש הוא מידע שאין
32 למסרו או שאין חובה למסרו, מקום בו העניין הציבורי בגילוי המידע עדיף וגובר על הפגיעה
33 בפרטיות, מכוח סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע. סעיף זה מבטא את הכרת המחוקק בכך שיהיו
34 מקרים בהם העניין הציבורי בגילוי המידע יהא כה משמעותי עד כי הוא יגבר על זכויות ואינטרסים
35 ראשונים במעלה, המנויים בסעיף 9 לחוק זה. כזה הוא, לטעמי, המקרה שלפני.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36

10. לפני סיום – לחשיבות העיתוי בגילוי המידע

העותרים עמדו על רצונם להעלות את עניין ההטבות המתקבלות מכוח החוק לעידוד השקעות הון לדיון ציבורי במקביל לדיונים על תקציב המדינה. אני סבורה כי במקרה זה יש חשיבות רבה לגילוי המידע המבוקש דווקא בעיתוי זה, בכדי לאפשר דיון ציבורי במועד רלבנטי. אמצעי התקשורת הם אלו המעלים נושאים לדיון, ויש לאפשר להם לעשות כן במועד הרלבנטי.

לעניין זה, ולפני סיום, אביא מדבריו של כב' המשנה לנשיא מ' חשין בעניין הוצאת עיתון "הארץ", דברים שהביא הוא, עצמו, ב"הערה בשולי סיכום" (בעמ' 478):

"עיתונים ועיתונאים חיוניים הם לקיומה של חברה מתוקנת ונקייה ולמימושה של הזכות למידע. הם משושי של היחיד והכלל, הם הצועדים לפני המחנה. בכוחם להעלות על סדר היום הציבורי נושאים האוצלים על חייהם של היחיד והכלל, ואל-לנו להיות לשטן על דרכם."

יתכן, כי גילוי המידע במועד מאוחר לדיוני התקציב יעורר דיון ציבורי מועט בלבד או שלא תהיה לו השפעה של ממש. יש חשיבות רבה לעיתוי הדיון. כפי שאמר המשורר היווני הסידוס שחי במאה השמינית לפנה"ס (בפואמה "עבודות וימים", שורה 694 מתוך: Martin Litchfield West, Hesiod, Works and days, Tranlated from greek, (1978) (קיים גם תרגום לעברית הנקרא "מעשים וימים" של אהרון שבתאי (2004):

"Observe due measure, for right timing in all things the most important factor"

או כפי שאומרים במקומותינו: "עיתוי הוא הכל". על כן יש לדחות ניסיונות של הרשויות לעכב את מסירת המידע המבוקש על ידי דחיות לא מנומקות, בניסיון להתיש את מבקש המידע, או לגרור את מסירת המידע עד למועד בו הרלבנטיות שלו תהיה פחותה. לאור זאת, ניתן פסק הדין שבוע לאחר סיכומי הצדדים.

11. סוף דבר

הן פרשנות תכליתית של הוראות החיסיון בדיני המס, הן שקילת מכלול השיקולים הנדרשים לעניין, מובילים, כולם, למסקנה כי יש להיעתר לבקשת המידע ולהורות על גילוי המידע המבוקש.

העתירה מתקבלת.

המשיבים יעבירו לעותרים מידע אודות החברות שקיבלו הטבות מס בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון במהלך השנים 2006-2012 וכן את זהות עשר החברות שקיבלו את הטבות המס הגבוהות ביותר בכל שנה, לרבות גובה ההטבות שניתנו להן, בתוך 7 ימים מהיום. אמנם זהו מועד קצר יחסית, אולם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-03-27344 גלובס נ' רשות המיסים

1 המשיבים היו ערים לדרישה מזה זמן רב, ועיתוי מסירת המידע חשוב, כפי שהבהרתי לעיל. גם פסק
2 הדין ניתן בתוך שבוע ימים.

3

4 המשיבים ישלמו לעותרים הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד בסך 40,000 ₪. סכום זה יישא הפרשי
5 הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד התשלום המלא בפועל.

6

7 ניתן והודע לצדדים היום, 8 ליולי 2013, א' Av תשע"ג.

8

9

ד"ר מיכל אגמון-גונן שופטת

ד"ר מיכל אגמון-גונן, שופטת

10

11

12

13

14

15

16