

בעניין:

ג'ק גרינברג, דרכון ארה"ב 505968796
על ידי משרד עוה"ד צל ארן ושות'
מרח' בן יהודה 34 ירושלים
טל': 02-633-6300, פקס': 02-672-1767

העותר:

-נגד-

המשיבה:

רשות המסים
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים
משרד המשפטים
ת.ד. 49333 ירושלים 91493
טל': 02-541-9555 ; פקס': 02-541-9581

עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע

תמצית

1. במסגרת עתירה זו, העותר מבקש מבית המשפט הנכבד להורות למשיבה לגלות מידע אודות ייבוא גופרית ממדינת קזחסטן. עמדת המשיבה הינה שגילוי מידע זה אסור על פי דין מכוח סעיף 2א231 לפקודת המכס. בנוסף, גורסת המשיבה כי אין לגלות את המידע משום הפגיעה בפרטיות.
2. יש לדחות טענות אלו. ראשית כל, המידע המבוקש אינו נכנס לגדרו של סעיף 2א231 מאחר ומדובר במידע "המיוצר" על ידי הרשות בעת ייבוא הגופרית בפועל בישראל. המידע לא נמסר למשיבה על ידי גומרים חוץ-ממשלתיים ולא "הגיע" אליה כלשון סעיף 2א231. למיטב ידיעת העותר, המשיבה, ככל רשות שלטונית תקינה, אוספת מידע באופן עצמאי אודות הייבוא בישראל ואינה סומכת את ידיה על מידע המגיע אליה מהיבואנים עצמם. מידע שנאסף על ידי הרשות – ללא קשר לדיווחים של יבואנים למיניהם – אינו מידע שלגביו חל סעיף 2א231.
3. לבסוף, טענת המשיבה לפיה גילוי המידע אסור משום פגיעה בפרטיות יש לדחות על הסף מאחר ומדובר בתאגידים. כידוע, לצורך חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 וחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, אין לתאגידים הזכות לפרטיות.

הצדדים

4. העותר הינו נשיא ואחד ממייסדי חברה בינלאומית המתמחה בחיפוש ואיתור גז טבעי ונפט ובקידוחי נפט שהתחילה את דרכה במדינת ויומינג, ארה"ב ונכון לעכשיו מקום מושבה הוא במדינת קולורדו, ארה"ב.
5. המשיבה הינה רשות המסים.

הבקשה בהתאם לחופש המידע

6. בתאריך ה-13.8.2018, הגיש העותר, באמצעות משרד צל ארן ושות', בקשה בהתאם לחופש המידע (להלן- "הבקשה המקורית"). הבקשה המקורית מצ"ב כנספת 1.
7. במסגרת הבקשה התבקשה מהמשיבה לגלות את הנתונים הבאים:
- (א) שמות החברות שייבאו גופרית ממדינת קזחסטאן משנת 2008-2017.
- (ב) אחוז הגופרית שייבאו החברות הנ"ל מסך הגופרית שהובאה מקזחסטאן באותה שנה.
- (ג) ככל שאפשר, את הזהות של הגורמים מקזחסטאן שמכרו את הגופרית למייבאים הנ"ל.
8. לאחר שחלפו מספר חודשים וטרם זכתה הבקשה המקורית למענה, בתאריך ה-3.10.2010 הגיש העותר תלונה לרשות המסים בעניין. אישור קבלת התלונה מצ"ב כנספת 2.
9. כמו כן, בתאריך ה-22.10.2018, הגיש העותר בקשה נוספת בהתאם לחופש המידע. הבקשה הנוספת הייתה זהה לבקשה המקורית וצוין בה כי זוהי הבקשה השנייה בעניין (להלן- "הבקשה השנייה"). הבקשה השנייה מצ"ב כנספת 3.
10. יומיים לאחר מכן, בתאריך ה-24.10.2018, קיבל העותר מענה לבקשתו. תשובת המשיבה מצ"ב

כנספת 4

עמדת המשיבה

11. המשיבה סירבה לגלות את המידע המבוקש בטענה שלפיה "לא ניתן למסור מידע על חברות או יבואנים, מטעמים של סודיות פיסקאלית, כאמור בסעיף 231א (במקור, נ.ש.1) לפקודת המכס."
12. על יסוד זה, דחתה המשיבה את הבקשה לפי סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע "וכן מטעמים של פגיעה בפרטיות לפי סעיף 9(א)(3) לחוק האמור."

¹ נפלה טעות סופר במכתב הדחייה. הסעיף שצוין במכתב עניינו "תחולת הוראות מחוק מע"מ". לעומת זאת, סעיף 231א עניינו "חובת סודיות".

המידע אותו מבקש העותר אינו פוגע בפרטיות מאחר וסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע אינו חל על

תאגידים

13. יש לדחות את עמדת המשיבה שלפיה אין למסור מידע משום פגיעה בפרטיות לפי סעיף 9(א)(3) לחוק. על פי הפסיקה אין לתאגיד הזכות לפרטיות לצורך סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע. עע"מ 138607 עיריית חדרה נ' שנום בע"מ (נבו 16.7.2012), סעיף 23 לפסק הדין (נקבע כי לא עומדת לתאגידים הזכות לפרטיות בהתאם לסעיפים 2 ו-3 לחוק הגנת הפרטיות, וממילא אין הם נהנים מההגנה של סעיף 9(א)(3) לחוק). ראו גם עת"מ (י-ם) 59643-11-15 בר-עידן ייצור ופיתוח בע"מ נ' מדינת ישראל-המשרד להגנת הסביבה (נבו 19.2.2016), סעיף 49 לפסק הדין.

14. הבקשה מושא עתירה זו מתייחסת לתאגידים בלבד, ולא לבני אדם. לפיכך, מאחר וסעיף 9(א)(3) אינו חל על תאגידים, יש לדחות את עמדת המשיבה בעניין זה.

הוראות סודיות- המסגרת המשפטית

15. על פי פסיקת בית המשפט העליון, ככל שמידע מסוים נופל לגדרו של הוראות "סודיות" האוסרות את גילוי המידע, כי אז חל על הרשות איסור לגלותו בהתאם לסעיף 9(א)(4) לחוק. כמו כן, בית המשפט מנוע מלהפעיל את סעיף 17(ד) לחוק כדי להתגבר על המכשול של סעיף 9(א)(4) לחוק. בעניין זה ראו: עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל-רשות המסים (נבו 23.9.2008), סעיף 31 לפסק הדין (להלן- "התנועה נ' רשות המסים"). ראו גם עע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל (נבו 30.5.2018), סעיף 12-14 לפסק דינו של כב' השופט עמית (להלן- "התנועה נ' בנק ישראל").

16. על פניו, הלכות אלו מעמידות מחסום בלתי עביר מפני העתירה הנוכחית הדורשת אף היא מידע שעל פניו גילוי אסור על פי דין מכוח סעיף 2א231 לפקודת המכס.

17. אולם, עיון מעמיק בפסיקה הנ"ל מעלה כי יש לבחון כל מקרה לגופו – כל הוראת סודיות לגופו – וכל בקשה לגופה. ניכר מהפסיקה הנ"ל כי סעיפי סודיות אינם סותמים את הגולל באופן אוטומטי על בקשות עבור מידע שעל פי טענת הרשות הינו מידע "סודי".

18. כך, בעניין התנועה נ' רשות המסים, התיר בית המשפט הנכבד את גילוי המידע מכוח סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע על אף הוראת הסודיות מושא אותה עתירה. בית המשפט העליון "עקף" את הוראת הסודיות באמצעות מלאכת פרשנות מרחיבה ומצא כי הוראות הסודיות באותה פרשה לא הטילו מניעה בגילוי המידע. כך, כל מה שנותר לבית המשפט העליון היה

לערוך איזון בין הזכות לפרטיות מכוח סעיף 9(א)(3) לחוק לבין האינטרסים הציבוריים. על פי **התנועה נ' רשות המסים**, דרך אחת להתגבר על הוראות סודיות היא לנקוט בפרשנות שמחריגה את המידע מתחולת ההוראה, כפי שנעשה שם. על ידי כך, בית המשפט אינו כבול ידיים ורשאי להתיר את גילוי המידע, או משום שאין עילה למניעת חשיפתו או מכוח סעיף 17(ד) לחוק (ככל שיש עילה למניעת חשיפתו כמו, למשל, פרטיות).

19. גם בעניין **התנועה נ' בנק ישראל**, השאיר בית המשפט פתח להתגבר על סעיפי סודיות הפוזורים בין חוקים שונים. אכן, נמנע בית המשפט העליון באופן מפורש מלקבוע באופן גורף כי "הוראות חוק חופש המידע נסוגות תמיד מפני הוראת סודיות, כך שלבית המשפט אין סמכות להורות על גילוי מידע [...]". (שם, סעיף 15). בית המשפט העליון בעניין **התנועה נ' בנק ישראל** המשיך וקבע כי הוראות הסודיות מושא הערעור שם חל על המידע המבוקש ודחה את עמדת המערער שלפיה "יש לאסור גילוי ידיעות או מסמכים שנמסרו או הוגשו לבנק ישראל [...] אך לא את דוחות הביקורת עצמם [...] בגדר תוצר של 'חומר גלם' [...]". (שם, סעיף 17). במילים אחרות, ניתן להסיק מעניין **התנועה נ' בנק ישראל** כי סעיף סודיות אינו בגדר "סוף פסוק" ועל בית המשפט להיות משוכנע כי המידע המבוקש אכן מהווה את הסוג של המידע שלגביו חל הסעיף.

סעיף 2א231 לפקודת המכס - המסגרת המשפטית

20. על פי סעיף 2א231 לפקודה, "לא יגלה אדם ידיעה שהגיעה אליו אגב ביצוע פקודה זו". כמו הסעיף הכמעט זהה בחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975², הסעיף אינו מגדיר לנו מה כולל המונח "ידיעה" ולא ברור כלל את היקף חובת הסודיות הגלום בסעיף זה. זאת בניגוד, למשל, לסעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה המטילה חובת סודיות בהתייחס להכנסותיהם של נישומים. בקשר לסעיף זה, למשל, נקבע כי לא ברור כלל עם הסעיף חל על "ידיעות" שלא דווקא קשורות להכנסותיהם של נישומים. ראו **התנועה נ' רשות המסים**, סעיף 34.

² ראו גם הצעת חוק הממשלה—1150, רשומות 19 ביולי 2017, עמ' 1258: "סעיף 231 לפקודה מחיל לעניין המכס את הוראת סעיף 142 לחוק מס ערך מוסף לעניין איסור גילוי מידע." לפי מיטב ידיעת הח"מ, אין פסיקה הנותנת פרשנות לסעיף 2א231 לפקודה. לפיכך, לצורך עתירה זו ניעזר בפסיקה העוסקת בפרשנות סעיפים דומים אחרים כמו סעיף 142 לחוק מס ערך מוסף. השוו בש"א (י-ם) 1632/06 **פרמה גורי בע"מ נ' מדינת ישראל רשות המיסים אגף המכס** (נבו 2.11.2006), סעיף 11 לפסק הדין (בית המשפט נעזר בפסיקה שנקבעה לגבי סעיף 142 לחוק מס ערך מוסף כדי לתת פרשנות לסעיף 19ב לחוק מס קנייה הכמעט זהה לסעיף 142).

21. כאן, לעומת זאת, אין כל אינדיקציה להיקף חובת הסודיות ועל פניו הסעיף חל על כל ידיעה. השוו לבש"א (י-ם) 1632/06 פרמה גורי בע"מ נ' מדינת ישראל רשות המסים אגף המכס (נבו 2.11.2006), סעיפים 12-13 (להלן- "גורי נ' מדינת ישראל"). השוו גם לבג"ץ 527/82 תמר שץ נ' שר האוצר (נבו 15.7.1984), סעיף 3 לפסק הדין (להלן- "שץ נ' שר האוצר").
22. פרשנות זו, אולם, לקויה ואינה מתיישבת עם היגיון בריא. זאת מאחר וברור כי ישנן "ידיעות" שלא נכנסות לגדרו של הסעיף. ראו, למשל, רע"א 291/99 ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערד מוסף (נבו 14.4.2004) (נקבע – בניגוד לעמדת הרשות – כי סעיף 142 לחוק מס ערד מוסף אינו חלק כלפי הנישום עצמו). ראו גם התנועה נ' רשות המסים, סעיף 34. במילים אחרות, ברור שישנן נסיבות שבהן מידע מסוים לא ייכנס לגדרו של סעיף 2א231, על אף האופי הגורף של סעיף זה.
23. בענייננו, יש שני טעמים – נימוקים פרשניים – המובילים למסקנה שלפיה המידע המבוקש בענייננו אינו נכנס לגדרו של סעיף 2א231 לפקודת המכס.

המידע המבוקש אינו מידע ש"הגיע" אל הרשות- המידע המבוקש הינו מידע המיוצר על ידי הרשות באופן עצמאי

24. תנאי סף לסיווג מידע כנופל לגדרו של סעיף 2א231 לפקודת המכס הוא שהמידע שהידיעה "הגיעה" אל הרשות. גורי נ' מדינת ישראל, סעיף 19 ("החיסיון מוטל רק על ידיעה שהגיעה אליו [...] במסגרת ביצוע החוק, ולא על ידיעה אחרת המצויה בידי רשויות המס, מבלי ש'הגיעה' אליה"). בית המשפט בעניין גורי נ' מדינת ישראל המשיך וקבע כי "נתונים כלליים או נהלים פנימיים" אינם מהווים מידע שסעיף סודיות חל עליהם וחייב את רשות המסים לגלות נתונים ומידע הנוגעים לאופן סיווגם של מוצרים שונים ולאופן שבו סווגו מוצרים ספציפיים של נישומים אחרים.³ מידע זה, כך נקבע, הינו מידע "המיוצר" על ידי הרשות וחייב בגילוי (שם, סעיף 19).
25. תמיכה נוספת לטענה זו ניתן לראות בעניין התנועה נ' בנק ישראל ששם דחה בית המשפט העליון את פרשנות החד-סטריית של הוראות הסודיות שלפיה רק מידע שהוגש לבנק ישראל חוסה תחת הסעיף, אך לא את "התוצר", קרי- המסמך/מידע שהופק על ידי הרשות. בית
-
- ³ ער המבקש לעובדה כי עניין גורי נ' מדינת ישראל עסק בהליכי גילוי מסמכים. אך, ההיגיון והניתוח העומד בבסיס קביעת בית המשפט שם רלבנטי גם לענייננו.

המשפט שם קבע כי הן הפרשנות המילולית של הסעיף והן התכלית של הסעיף מוביל למסקנה שאף "התוצר" חוסה תחת הסעיף (שם, סעיף 17). מתוך הניתוח הנ"ל, ניתן להסיק שכאשר המידע מיוצר כולו על ידי הרשות – ללא הגשות ו/או מסירת מידע על ידי גורם חוץ-ממשלתי – כי אז המידע אינו נכנס לגדרו של סעיף 2א231. כך גם בעניין גורי נ' מדינת ישראל.

26. כך גם בענייננו, ואף ביתר שאת. המידע המבוקש הינו מידע שעל פניו (ובלי טענה נוגדת) אוספת הרשות באופן עצמאי בעת שמיובא טובין בפועל בישראל על ידי יבואנים. העותר אינו מבקש מידע המדווח לרשות המסים על ידי יבואנים, אלא מידע שבידי הרשות לאחר שיבואנים מייבאים בפועל חומר גלם מסוג גופרית לישראל. בעתירה זו, מבקש העותר את גילוי המידע שנאגר על ידי רשות המסים במהלך העסקים הרגיל, קרי- רישום ותיעוד ייבוא לישראל בפועל. אין ספק – ועל בית המשפט לקובע עניין זה כידעיה שיפוטית – כי כל המידע המצוי בקשר לייבוא טובין לישראל אינו מבוסס אך ורק על נתונים ומידע שמגיע אליה מבחוץ.⁴ ברור הוא כי, כמו כל מדינה מתוקנת, מדינת ישראל, והמשיבה בכלל זה, אוספת מידע באופן עצמאי והמידע בלתי תלוי מהמידע המתקבל אצלה על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים.⁵

27. תימוכין לעובדה זו מצוי באתר רשות המסים ששם מצוי דוחות של "נתוני יבוא מוצרי צריכה והשקעה."⁶ בדוחות אלו ישנו מידע רב על ייבוא מוצרים לישראל כולל הכנסות וכמות. סביר להניח, כי מידע דומה אודות גופרית אף הוא קיים, יחד עם זהות היבואנים. מידע זה לא נאגר באמצעות דיווחי היבואנים, אלא על ידי רישומי המשיבה בעת ייבוא המוצרים בפועל. כך, לא ניתן להגדיר מידע זה כמידע "שהגיעה" אל הרשות לצורך סעיף 2א231.

28. לאור האמור, יש לקבוע כי המידע המבוקש הינו מידע ה"המיוצר" על ידי הרשות ואינו מידע שהגיע אליו מאת היבואנים ועל המשיבה לגלותו.

⁴ ייתכן כי ניתן לגלות מידע זה גם על ידי דיווחים שונים הנעשים על ידי רשות המסים, אך, אין בהכרח כי זוהי הדרך הבלעדית (או המדויקת) להשגת נתונים אלו.

⁵ עמדת העותר היא שהפרשנות המילולית של הסעיף מובילה לשתי מסקנות: (1) מידע המיוצר על ידי הרשות אינו מידע שלגביו חל סעיף 2א231 ו-(2) המידע המבוקש בעתירה זו היא מידע שמיוצר על ידי הרשות. העותר שומר לעצמו את הזכות להוסיף על טענות אלו במידת הצורך ככל שבית המשפט הנכבד ימצא כי לשון הסעיף אינו נוטה לכאן ולכאן. בעניין התנועה נ' רשות המסים, לאחר שבית המשפט העליון מצא כי לשון סעיף הסודיות שם אינו נותן מענה לשאלת היקף תחולתו – קרי, האם הוא חל על הסדרי כופר – בית המשפט בחן את השאלה על ידי עריכת איזונים. כאמור, העותר שומר לעצמו את הזכות לטעון גם בעניין זה ככל שבית המשפט הנכבד ימצא כי לשון הסעיף אינו תומך בעמדה כזו או אחרת.

⁶ <https://taxes.gov.il/About/PeriodicReports/Pages/TaxesAboutTkufatiYevuMutzarim.aspx>

חלק מהיבואנים ויתרו על הזכות לסודיות המידע המבוקש ולפיכך המידע אינו נכנס לגדרו של סעיף

2א231

29. ויתור על פרטיות ו/או סודיות מהווה נימוק המצדיק החרטה של מידע מתחולתו של סעיף 2א231 לפקודה. השוו ע"מ (י-ם) 765/03 ישראל פרי נ' משרד המשפטים (נבו 21.9.2003). שם נקבע כי העותר הסכים באופן מפורש לפרסום המידע ולכן לא עומד לו טענת הסודיות. כמו כן, נקבע כי הסכמה זו יכולה להיות מפורשת או מכללא (שם, סעיף 27, ראו גם סעיף 2 לחוק הפרטיות).

30. בענייננו, חברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן- "כיל") הינה אחת החברות היבואניות המרכזיות המייבאות גופרית לישראל. כמו כן, רוכשת חברת כיל את הגופרית, בין היתר, ממדינת קזחסטן. כל זאת ניתן ללמוד מדוחות התקופתיות של חברת כיל במשך השנים:

(א) סעיף 4.1.11, דו"ח תקופתי, 31.12.2013, כיל בע"מ: "כיל דשנים רוכשת גופרית הדרושה ליצור חומצה גופרתית מצדדים שלישיים. הגופרית רובה ככולה מיובאת ממקורות באירופה, רוסיה, קזחסטן וקנדה." הדו"ח מצוי באתר החברה והעמוד הרלבנטי מצ"ב

כנספח 5.

(ב) סעיף 4.1.10, דו"ח תקופתי, 2010, כימיקלים לישראל בע"מ. "כיל דשנים רכשה בשנת 2010 גופרית מוצקה בהיקף של כ- 630 אלף טון. הגופרית נרכש מכמה מקורות חיצוניים ובעיקר מרוסיה, קנדה, קזחסטן וגרמניה." הדוח מצוי באתר החברה והעמוד הרלבנטי

מצ"ב כנספח 6.

31. אמירות אלו של חברת כיל מהוות, לכל הפחות, ויתור מכללא על הסודיות הגלומה בסעיף

2א231 לפקודה ככל שזה נוגע למידע הקשור לייבוא גופרית ממדינת קזחסטן.

32. מאחר וחברת כיל ויתרה כל הסודיות בעניין זה, אין תחולה לסעיף 2א231 לפקודה ואין מניעה למסור את המידע לידי העותר, לפחות ככל שזה נוגד לחברת כיל.

סוף-סיכום

33. המשיבה סומכת את ידיה על סעיף 2א231 לפקודת המכס וסבורה כי לאור הפסיקה בענייני סעיפי סודיות, אין נסיבות בהן בית משפט יכול להתיר את גילוי המידע.

34. אך, דווקא בגלל האופי הכוללני של הסעיף, הגורף בתוכו כל כך הרבה סוגי מידע ונתונים, יש לפרש את הסעיף שהוא חל אך ורק על מידע שהגיע מבחוץ, ולא על מידע שנוצר (או שיכול להיות מיוצר) על ידי הרשות. האופי הדרקוני של הסעיף הוא זה שמאפשר – אפילו מחייב – פרשנות גמישה לגבי היקף תחולתו. הבחנה זו כבר התקבלה בבית משפט זה בפרשת גורי נ' מדינת ישראל ואף קיבלה תמיכה בעניין התנועה נ' בנק ישראל. כעת על בית המשפט להכריע האם המידע המבוקש הוא אכן מידע "המיוצר" על ידי המשיבה. כפי שהצגנו, סביר להניח כי מידע זה אכן מיוצר על ידי המשיבה במהלך עסקיה הרגילים ועליה לגלותה.

35. מאחר ועתירה זו עוסקת בטענות משפטניות בלבד והעובדות לגבי הבקשה בהתאם לחופש המידע אינה שנויה במחלוקת, לא הוגש תצהיר ביחד עם העתירה.

[חתימה אלקטרונית]

נעם שרייבר, עו"ד
ב"כ העותר

רשימת נספחים

הבקשה המקורית	נספח 1
קבלה של תלונה	נספח 2
הבקשה השנייה	נספח 3
מכתב הסירוב של המשיבה	נספח 4
דו"ח שנתי חברת "כיל"	נספח 5
דו"ח שנתי חברת "כיל"	נספח 6