

העותרת:

האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)
ע"י ב"כ עוה"ד רעות כהן ו/או גיל גן-מור ו/או דן יקיר
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או תמר
פלדמן ו/או נסרין עליאן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין
ו/או שרונה אליהו חי ו/או אן סוציו ו/או רגד ג'ראיסי
ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי ו/או שדא עאמר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417
טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165
דוא"ל: reut@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיבה:

חברת החשמל לישראל בע"מ
רחוב נתיב האור 1, ת.ד. 10,
חיפה, מיקוד 3100001

עתירה מנהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבה למסור לעותרת מידע, בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע"), כדלקמן:

- א. צריכת החשמל הממוצעת למשק בית פרטי בחודש או חודשיים (בהתאם לתקופת הקריאה שיש בידי חברת חשמל) בכל אחת משבע השנים האחרונות, בהתפלגות לפי מספר הנפשות במשק הבית ולפי מחוז / מקום מגורים;
- ב. מספר צרכנים פרטיים המוגדרים בחברת חשמל כזכאים לשלם תשלום מופחת בחשבון החשמל בהתאם לרשימות שמעבירים גופים שונים (הביטוח לאומי, הרשות לניצולי השואה וכד'), בפילוח לפי שם הגוף, לכל שנה החל משנת 2007;
- ג. מספר משקי בית ששילמו תשלום מופחת שלא על בסיס מידע המועבר לחברת החשמל מן הגופים השונים כאמור בסעיף ב, לכל שנה החל משנת 2007;
- ד. מספר משקי הבית הפרטיים ששילמו בפועל תשלום מופחת לכל שנה בין השנים 2007 – 2011;
- ה. סך התשלומים ששולמו על-ידי כלל הצרכנים בעבור חשמל בין השנים 2007 – 2011;
- ו. סך העלות השנתית הכוללת של התשלום המופחת (סך ההפחתה) בין השנים 2007 – 2011;
- ז. אופן התחשיב (הנוסחה) שמבצעת חברת החשמל לפי **סעיף 31א(ב)(2)** לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק משק החשמל") על-מנת לעמוד בתנאי הסעיף;
- ח. התחשיב שביצעה חברת חשמל לפי **סעיף 31א(ב)(2)** לחוק משק החשמל לכל שנה החל משנת 2007.

לבית משפט נכבד זה הסמכות העניינית לדון בעתירה זו, העוסקת בבקשה לפי חוק חופש המידע, וזאת לפי פרט 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, וסמכות מקומית לדון בה, משום שמקום מושבו של הממונה על חופש המידע אצל המשיבה, שנדרש לבקשת חופש המידע מושא העתירה, בעיר חיפה.

ואלה נימוקי העתירה:

מבוא

1. בשנת 2007 תוקן חוק משק החשמל ונוסף לו סעיף 31א שעניינו הנחות לזכאים, או בלשון החוק: "תשלומים מופחתים". סעיף 31א(א) לחוק משק החשמל קובע, כי התשלום המופחת (ההנחה) יהיה בשיעור של 50% בעד 400 הקוט"ש הראשונים שצרך הזכאי מדי חודש. סעיף 31א(ב)(2) לחוק משק החשמל קובע, כי הזכאות לתשלומים מופחתים תיקבע כך שסך ההפחתה (סך ההנחות) לא יעלה על סכום השווה ל- 1.5% מסך התשלומים שמשלמים כלל הצרכנים.
2. התיקון לחוק בוצע לאור מצוקתן של אוכלוסיות מוחלשות לעמוד בגובה תשלום החשמל, ומתוך הכרה כי חשמל הוא מצרך יסודי שלא ניתן לנהל אורח חיים סביר בלעדיו (ר' ד"כ כ"ג 83 (התשס"ז)). תחילה, החוק העניק זכאות לתשלום מופחת לגמלאים המקבלים הבטחת הכנסה ועם הזמן נוספו עוד זכאים, כגון ניצולי שואה, נכי צה"ל, הורים יחידנים עם שלושה ילדים ומעלה המקבלים קצבה מביטוח לאומי ועוד (ראו תקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים שונים), תשע"א-2011 ותקנות משק החשמל (תשלום מופחת לנכים המקבלים קצבת זקנה לנכה), התשע"א – 2011).
3. העותרת, האגודה לזכויות האזרח בישראל, עוסקת בקידום הזכות לחשמל כזכות יסוד ומסייעת לצרכנים שנותקו מחשמל עקב חוסר יכולת כלכלית לעמוד בגובה התשלום. לעותרת הגיעו פניות של צרכנים שנותקו מחשמל וההנחה הניתנת כיום לא מסייעת להם באופן מספק, או שהם מקרב אוכלוסיות מוחלשות בחברה שאינן זכאיות להנחה בחוק, או שהם מקרב אוכלוסיות הזכאיות להנחה, אך לא מקבלים הנחה מסיבות שונות הקשורות לבירוקרטיה וחוסר מיצוי זכויות.
4. לנוכח פניות אלה, פנתה העותרת למשיבה והגישה בקשה לפי חוק חופש המידע שמטרתה לקבל נתונים שיאפשרו לעותרת לבחון את יישומו של מנגנון ההנחות, הלימתו למטרות התיקון, ושיעור מיצוי ההנחות בקרב הצרכנים השונים. לפיכך, ביקשה העותרת מידע בדבר צריכה ממוצעת של משקי בית פרטיים (סעד א לעתירה זו), שיעור מיצוי ההנחות ביחס לשיעור הזכאים להנחות (סעדים ב'-ד' לעתירה), וגובה ההנחות ביחס לגובה ההכנסות בהתאם למנגנון שבסעיף 31א(ב)(2) לחוק מאז שנת 2007, עת נוסף סעיף 31א(ב)(2) (סעדים ה'-ח' לעתירה).
5. למן הרגע הראשון זלזלה המשיבה בפניית העותרת, והעותרת נאלצה לרדוף אחריה על-מנת שהמשיבה תשיב לה בהתאם למועדים הקבועים בחוק. שלושה חודשים, שש פניות בכתב ומספר שיחות טלפון גרמו לבסוף למשיבה להחליט בבקשת העותרת.

6. המשיבה העבירה לעותרת מידע בדבר מספר הזכאים שמקבלים הנחה בחלוקה לפי סיבת זכאות, שכום כולל של ההנחות בכל קבוצה לשנים 2012-2014 (אבל לא לגבי השנים 2007 – 2014, כפי שביקשה העותרת). ביחס לשאר המידע המבוקש, דחתה המשיבה את הבקשה לפי סעיף 8(3) לחוק חופש המידע (לא ניתן לאתר את המידע או שאינו מצוי ברשותה) וסעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע (סוד מסחרי).
7. החלטת המשיבה בבקשה היא לאקונית, גורפת, תוך שהמשיבה לא מציינת אילו מפרטי המידע אינם קיימים ברשותה ואילו מפרטי המידע המבוקשים מוגנים, לשיטתה, תחת סייג סוד מסחרי. למעשה, מלבד ציון סעיפי החוק, המשיבה לא פירטה דבר והפרה את חובת ההנמקה המוטלת עליה בחוק.
8. נדגיש, כי העותרת ביקשה מידע שנמצא בידי המשיבה. חברת החשמל לישראל בע"מ מקימה תשתיות, מייצרת, מוליכה ומספקת חשמל למרבית משקי הבית הפרטיים בישראל, בהתאם לרישיונות שהוענקו לה מתוקף חוק משק החשמל. חברת החשמל הינה גוף דו מהותי הכפוף לנורמות של רשות ציבורית (בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל, פ"ד מא(2) 449 (1987)).
9. ברור, שלמשיבה מידע על כמות הצריכה הביתית בישראל, על הכנסותיה מצריכה פרטית, על ההנחות שהיא מעניקה ועל הנוסחה שלפיה היא מעניקה הנחות אלה, כדי לעמוד בתנאי סעיף 31א(ב)(2) לחוק משק החשמל. המשיבה אף מפרסמת באתר האינטרנט שלה שהיא מקבלת רשימות זכאים פוטנציאליים להנחה מגופים כמו המוסד לביטוח לאומי, הרשות לזכויות ניצולי השואה, צה"ל וכו' ומצליבה עם הרשימות שקיימות אצלה. מכאן, שברור שהמידע אודות זכאים נמצא בידיה.
10. כמו כן, כשלושה חודשים לאחר שליחת בקשת העותרת לפי חוק חופש המידע, גילתה העותרת שמידע בדבר הכנסותיה ושיעור מיצוי ההנחות שביקשה העותרת והמשיבה החליטה לא למסור לה, נמסר על-ידי המשיבה לועדת הכלכלה של הכנסת ביחס לשנים 2012-2014.
11. זאת ועוד, כיוון שהמשיבה היא גוף ממשלתי, מונופוליסטי, שאחראי על משאב יסוד, על כל המידע המבוקש להיות שקוף ונגיש לציבור דרך קבע.
12. למרות כל אלה, המשיבה טענה כי אין בידה את הנתונים המבוקשים או כי הם מוגנים תחת סוד מסחרי.
13. אשר על כן, לעותרת לא נותרה ברירה אלא לעתור לבית המשפט הנכבד על-מנת לקבל את המידע המבוקש בפתח העתירה.

פניות העותרת למשיבה

14. ביום 9.11.15 פנתה העותרת אל המשיבה בבקשה לפי חוק חופש המידע (להלן: "הבקשה"). לאחר יומיים (ביום 11.11.15) אישרה המשיבה את קבלת הבקשה באמצעות הודעת דוא"ל של הממונה על יישום חוק חופש המידע במשיבה, עו"ד אהוד קרמר.

הנתק הבקשה מיום 9.11.15 מצורף ומסומן 1/ע
הנתק דוא"ל אישר הבקשה מיום 11.11.15 מצורף ומסומן 2/ע

1/ע
2/ע

15. ביום 21.12.2015, לאחר שעברו יותר מ- 30 יום ממועד אישור קבלת הבקשה והמשיבה לא טרחה להודיע על החלטתה כמצוות סעיף 7(ב) לחוק, פנתה אליה העותרת בשנית בניסיון לברר את מצב הטיפול בבקשה. חלף שבוע נוסף מבלי שהמשיבה טרחה להגיב, והעותרת פנתה אליה ביום 28.12.2015 בשלישית. רק אז, בתגובה לתזכורת שנשלחה בדוא"ל, קיבלה העותרת מסמך בודד, עלום כותרת ומושחר חלקית הכולל טבלה והמשיבה ציינה כי זהו המידע המבוקש. להלן הטבלה שנשלחה:

2012		2013		2014		שנה
זכאים	סכומים (מל"ג ש"ח)	זכאים	סכומים (מל"ג ש"ח)	זכאים	סכומים (מל"ג ש"ח)	קבוצה
142,194	124.0	144,200	128.5	148,760	125.8	1 הרכנסה
6,775	7.1	7,877	8.6	8,625	9.4	2 מצולי שנתה
22,027	24.9	28,900	32.7	35,448	39.7	3 זקנה/צנת
3,338	2.2	11,100	16.6	12,919	16.3	4 שמויות
2,148	1.5	9,770	15.4	11,107	15.0	5 יגנה
4,396	2.8	15,100	21.9	17,290	20.7	6 סיעוד
-	-	2,000	1.5	2,255	1.7	7 חיל בודד
199	0.1	4,560	6.5	4,978	5.6	8 חד-הורג ל
171	0.1	3,600	5.7	3,975	5.0	9 משפחה ל

הנתק דוא"ל העותרת מיום 21.12.2015 מצורף ומסומן 3/ע
הנתק דוא"ל המשיבה מיום 28.12.2015 מצורף ומסומן 4/ע
הנתק המסמך ששלחה המשיבה ביום 28.12.2015 מצורף ומסומן 5/ע

3/ע
4/ע
5/ע

16. הגם שהמסמך לא לוה בהסברים, העותרת מניחה, כי הוא מציג את סך ההנחות, שמקבלים זכאים בחלוקה לפי סיבת הזכאות, ואת מספר הזכאים בכל קבוצה בשנים 2012, 2013 ו-2014 (זאת אף שהעותרת ביקשה לקבל את המידע משנת 2007 ועד לשנת 2014, ולא רק לגבי שלוש השנים 2012-2014)

17. כיוון שהמידע שבמסמך לא תאם את כל מה שהתבקש, חזרה העותרת אל משיבה עוד באותו היום וביקשה ממנה להבהיר האם מדובר בתשובתה הסופית לבקשה. עוד ביקשה העותרת, כי ככל שפרט מידע מסוים אינו מצוי בידי המשיבה או במקרה שהיא מסרבת לתיתו תציין ותנמק זאת במפורש.

הנתק פניית העותרת מיום 28.12.2015 מצורף ומסומן 6/ע

6/ע

18. המשיבה לא ענתה, והמשיכה למלא פיה מים חרף תזכורות חמישית ושישית שנשלחו עליה (ביום 3.1.2016 וביום 12.1.2016).

הענתק פניית העותרת מיום 3.1.2016 מצורף ומסומן 7/ע
 הענתק פניית העותרת מיום 12.1.2016 מצורף ומסומן 8/ע

7/ע
 8/ע

19. חודש לאחר התזכורת השישית, ו-3 חודשים לאחר שפנתה לראשונה, התקשרה הח"מ אל עו"ד קרמר בניסיון אחרון להימנע מהליכים משפטיים. בתגובה הודיע לה הממונה, כי נערכה ישיבה בנושא בקשת העותרת, והוחלט שאין באפשרות המשיבה לתת את המידע המבוקש. מקץ זמן קצר עו"ד קרמר שלח הודעת דוא"ל בזו הלשון:

"... לצערי, אין בידינו להוסיף מידע מעבר למה שנמסר בתשובתנו אליכם מתאריך 28/12/2015, וזאת מהטעמים הבאים:

המידע אינו קיים בפילוח שהתבקש (בהתאם לסעיף 8(3) לחוק חופש המידע)

הדובר [כך במקור – ר.כ.]. בסודות עסקיים המוגנים לפי החוק (בהתאם לסעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע)...."

הענתק הודעת המשיבה מיום 11.2.2016 מצורף ומסומן 9/ע

9/ע

הטיעון המשפטי

20. המשיבה לא עמדה בחובה לנמק את סירובה באופן שיקשור בין כל אחד מפרטי המידע המבוקשים לבין החריגים הסטוטוריים, שאותם ציטטה מהחוק – וגם זאת כלאחר יד ורק לאחר שהעותרת הפצירה בה שוב ושוב שתתייחס לפניותיה. משכך, המשיבה גם לא הרימה את הנטל המוטל עליה כדי לבסס את סירובה לתת את המידע המבוקש. מעבר לזאת, סירוב המשיבה למסור את המידע אינו סביר, אינו מידתי ופוגע מעבר לנדרש בזכות הציבור לדעת ובזכות לחופש מידע – זכויות בעלות מעמד חוקתי. הסירוב נוגד את הוראות חוק חופש המידע, ומשקף איזון בלתי סביר בין הזכויות והאינטרסים העומדים על הפרק.

א. מושכלות יסוד: זכות הציבור לדעת והזכות לחופש מידע הן זכויות במעמד חוקתי

21. הבסיס הנורמטיבי עליו נסמכת העתירה הוא שהזכות לחופש המידע היא זכות חוקתית, הנגזרת מזכות הציבור לדעת והקשורה קשר הדוק לחופש הביטוי. "...היא משקפת את התפיסה המשפטית שלפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידה" (עע"מ 9738/04 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 233 (2006) (להלן, "עניין המועצה להשכלה גבוהה"). היא חיונית להגשמת התכליות העומדות ביסוד חופש הביטוי: לקיום שוק רעיונות יעיל, לגילוי האמת, להגשמה העצמית של האזרח, ולקיום המשטר הדמוקרטי (עע"מ 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, 75-76 (2006) 11 (להלן, "עניין משרד התחבורה").

22. פשיטא, שללא גישה זמינה וחופשית למידע השלטוני, אין האזרח יכול לממש את זכותו הדמוקרטית ליטול חלק פעיל בשיח הציבורי ולגבש עמדות מבוססות בנושאים, הנמצאים על סדר היום (בג"ץ 258/07 גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, פס' 1 לחוות דעתה של השופטת פורקציה) (פורסם בנבו, 6.2.2007).

23. כאשר רשות פועלת בחשאי, תחת מעטה של סודיות, גוברת הסכנה לקבלת החלטות שגויות ולהתנהלות לקויה, הפוגעת בזכויות אדם. "שלטון ראוי פועל לאור השמש, בגלוי, וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת וממילא אף לתיקון דרכי פעולה מעוותות" (רע"פ 1127/93 **מדינת ישראל נ' קליין**, פ"ד מח(3) 485, 516 (1994)). בהעדר מידע, לא ניתן להבטיח כי רשות תפעל בסבירות, במידתיות, ללא משוא פנים, בשוויון, וכי תפעיל את שיקול דעתה בדרך נאותה. "הצנעה וחיפוי של מידע כזה מטשטשים ומעמעמים את החריגות מהנורמה הציבורית, ומונעים את היכולת לחשפן ולהפיק לקחים מהטעון תיקון" (עניין **גלאון**, פס' 1 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה).

24. מכל הטעמים האמורים לעיל, ועל אף שאינה מוזכרת מפורשות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - הזכות לחופש מידע מוכרת כזכות בעלת מעמד חוקתי. (ראו: עע"מ 398/07 **התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים**, פס' 52 לפסק הדין (פורסם בנבו, 23.9.2008); עע"מ 10845/06 **שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו**, פס' 74 לפסק הדין (פורסם בנבו, 11.11.2008)).

ב. המשיבה הפרה את חובת ההנמקה ולא הרימה את הנטל להוכחת החריגים שבחוק

25. המשיבה מבססת את החלטתה על **סעיף 8(3) לחוק** (רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע באחד מאלה: [...] לאחר שנקטה אמצעים סבירים, התברר לה שלא ניתן לאתר את המידע או שאינו מצוי ברשותה) ועל **סעיף 9(ב)(6) לחוק** (רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה: [...] מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לענינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי [...]).

26. מלבד ציון לאקונוי של סעיפי החוק המשיבה לא נימקה את החלטתה, לא פירטה אלו מאמצים עשתה כדי לאתר את המידע ואף לא טרחה לציין אלו מפרטי המידע שהתבקשו היא **אינה יכולה** למסור מפני שהם נופלים לגדרי סעיף 8(3), ואילו מפרטי המידע המשיבה היא **אינה מוכנה** למסור מפני שהם נופלים לגדרי סעיף 9(ב)(6).

27. החובה לנמק היא תנאי לכל דיון והליך משפטי לפי חוק חופש המידע. מבלי שהמשיבה מילאה את חובתה האמורה, העותרת אינה יכולה לבחון אם ההחלטה חוקית וראויה, והיא נאלצת לעתור ולו רק בשל כך. ממילא גם בית המשפט הנכבד אינו יכול לבחון את החלטת המשיבה ולהעבירה תחת שבט הביקורת השיפוטית.

28. חובת ההנמקה המוטלת על המשיבה מעוגנת בסעיף 7(ו) לחוק:

"החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת המבקש, כולה או חלקה, תשלח למבקש הודעה בכתב שתפרט את נימוקי ההחלטה."

29. החריגים שבסעיפים 8-9 לחוק מותנים בכך, שהרשות תנמק כיצד איזנה בין שיקולי היעילות לבין האינטרס הציבורי שבגילוי המידע. נימוקים אלה של הרשות וסבירותם יעמדו לביקורת שיפוטית, בהתאם לכללי המשפט המנהלי. כפי שקבעה כב' השופטת חיות:

"כדי שהחלטה לסרב למסירת מידע מכוח סעיפים 8 ו-9 תעמוד במבחן הסבירות, על הרשות לאתר ולבחון את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ולאזן ביניהם, בין היתר בהסתייעות בכלי העזר שהועמדו לרשותה לצורך כך בסעיפים 10 ו-11 לחוק...

חובה נוספת המוטלת על הרשות מכוח הדין המינהלי בכל הנוגע לטיפול בבקשה למסירת מידע לפי חוק חופש המידע, היא החובה לנמק את הסירוב למסירת המידע שנתבקש, כולו או חלקו, ככל שכך החליטה. חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית... אכן, רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך, על מנת לאפשר למבקש המידע לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה לגביהם, בהעבירו את ההחלטה תחת שבט ביקורתו."

(עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הארץ, פסקאות 20, 21 ו-23 לפסק דינה של השופטת חיות (19.1.2006); ור' גם: עע"מ 10845/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פסקה 63 לפסק דינו של השופט דנציגר (11.11.2008)).

30. הנוהל שפרסמה בעניין זה היחידה הממשלתית לחופש המידע קובע גם הוא כי "בעת מתן מענה לבקשת חופש מידע הדוחה את הבקשה או מקבלת אותה באופן חלקי בלבד, על המענה להיות מנומק ולשקף את מכלול השיקולים בגינם החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת חופש המידע, כולה או חלקה." (נוהל מס' 3.1 "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע", משרד המשפטים, היחידה לחופש המידע, 23.6.2013).

31. בנוסף לחובת ההנמקה, על המשיבה מוטל להוכיח כי החריגים אכן מתקיימים. ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע:

"שאלת נטל ההוכחה אינה כלולה בהוראות החוק, אולם מאחר שהרשות הציבורית היא הטוענת לקיומם של טעמים המונעים את מסירת המידע, הרי שנטל ההוכחה בעניין זה מוטל עליה." (ה"ח 2630, תשנ"ז, עמ' 397, בעמ' 408).

32. בענייננו המשיבה לא עמדה בחובה הבסיסית לנמק את סירובה, וממילא אין בסירובה כדי להרים את נטל השכנוע כי אכן מתקיימות הנסיבות לתחולתו של החריג לכלל השקיפות. די בכך כדי לבסס את זכותה של העותרת לקבל את המידע.

ג. החלטת הרשות גורפת, אינה סבירה ואינה מידתית

33. אפילו נימקה המשיבה את החלטתה, חובתה של המשיבה היא לפרט באלו פילוחים קיים המידע, באופן שיהיה קרוב ביותר לפילוחים שאותם ביקשה העותרת. לכל הפחות, ככל שהמשיבה אינה עורכת פילוחים כפי שביקשה העותרת, היה עליה למסור לעותרת קובץ דיגיטלי של מאגר הנתונים שבידיה (כמובן, לאחר שתמחק שמות ופרטים מזהים) על מנת שהעותרת תוכל לערוך את הפילוח בעצמה.

34. סעיף 11 לחוק מחייב את הרשות לבחון אם בכל זאת ניתן למסור או לגלות את המידע "...ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו", ואם הדבר ניתן, מחייב אותה למסור את המידע "...בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי העניין".

35. הוראה זו קובעת שהחריגים בסעיפים 8 ו-9 הם לא מוחלטים ולא פוטרים את המשיבה מהחובה לשקול שיקולי מידתיות בטרם מחליטה לדחות בקשה לפי חריגים (עע"מ 3300/11 **מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע** (פורסם בנבו (5.9.2012)).

36. אם כן, גם אם לטענת המשיבה המידע המבוקש לא קיים בפילוח המבוקש או שגילוי דורש משאבים בלתי סבירים, על המשיבה היה לבחון את האפשרות לתת את המידע בשינויים או באופן חלקי. בהתאם, גם אם המידע מהווה לטענת המשיבה סוד מסחרי, על המשיבה לבחון את האפשרות לתת את המידע תוך השמטת פרטים ולעשות כן. בעניינו, המשיבה לא הראתה ששקלה שיקולים אלה לפני שדחתה את הבקשה.

ד. חריגי החוק ממילא אינם מתקיימים

37. אף על פי שהמשיבה לא עמדה בחובת ההנמקה, שכן נימוקיה ניתנו באופן גורף ועל דרך הסתם, ממילא החריגים בסעיפי החוק, שעליהם ביקשה להסתמך על מנת לדחות את הבקשה, אינם מתקיימים.

38. חברת החשמל מפרסמת מעת לעת את כמות הצריכה הביתית הממוצעת של כלל הצרכנים בחלוקה לפי שנה וחודש. ברי, אם כן, שיש בידי חברת החשמל המידע בדבר צריכה ממוצעת של משק בית (בודד) (כמבוקש בסעד א' לעתירה).

ר' למשל פרסומים כאלה בדין וחשבון סטטיסטי לשנת 2011, החל מעמוד 20:
www.iec.co.il/investors/Documents/Heb_2011_Stat.pdf

39. המשיבה מפרסמת באתר האינטרנט שלה עוד, כי המוסד לביטוח לאומי, הרשות לזכויות ניצולי השואה, צה"ל ומשרד הביטחון מעבירים לה מדי חודש קובץ ובו פרטי הזכאים (שם, מס' תעודת זהות, מועד תחילת הזכאות). כן מפרסמת המשיבה כי היא עושה הצלבות בין הרשימות שבידיה לבין הרשימות המועברות לה. לכן בידי העותרת מצוי מידע בדבר מספר משקי הבית שמשלמים תשלום בהשוואה לרשימות שמעבירים לה הגופים השונים (ומכאן שבידיה המידע המבוקש בסעדים ב' ו-ג' לעתירה)

הענתק עמודים רלוונטיים מאתר האינטרנט של המשיבה מצורף ומסומן ע/10

10/ע

40. את מספר משקי הבית המשלמים בפועל תשלום מופחת לגבי השנים 2012, 2013 ו-2014, המשיבה כבר נתנה לעותרת (ר' **נספח ע/5**), ולכן ברור שמידע זה מצוי בידיה גם לגבי השנים 2007-2011, דהיינו השנים הנוספות שהתבקשו בבקשה (בעניין זה עוסק סעד ד' לעתירה).

41. גם המידע לגבי סך התשלומים המשולמים על-ידי כלל הצרכנים מאז שנת 2007, סך העלות השנתית הכוללת של התשלום המופחת מאז שנת 2007 ותחשיב המשיבה לפי סעיף 31א(ב)(2) לחוק משק החשמל (כמבוקש בסעדים ה', ו', ז' וח' לעתירה) מצוי אף הוא בידי המשיבה והוא אינו סודי. זאת משום שהמידע המבוקש נמסר בחלקו, לגבי השנים 2012-2014, לוועדת הכלכלה של הכנסת עוד בחודש נובמבר 2015. נפרט להלן בעניין זה.

42. ביום 20.10.2015 קיימה ועדת הכלכלה של הכנסת דיון לציון יום העוני, שעסק בניתוקי חשמל לאנשים שאין להם די אמצעים כלכליים. בדיון נתבקשה המשיבה על ידי הוועדה למסור לה נתונים. בעקבות זאת נשלח ביום 5.11.2015 מכתב מאת גבי' ענת שמיר, מנהלת אגף השיווק אצל המשיבה, אל גבי' מרב יוסף, ראש אגף צרכנות ברשות לשירותים ציבוריים ברשות החשמל, הכולל נתונים שהוועדה ביקשה לקבל. המכתב הועבר לוועדה. בעמוד 3 למכתב מופיעה טבלה זהה לטבלה המושחרת בחלקה ששלחה המשיבה לעותרת ביום 28.12.2015 (נספח ע/5). אלא שהפעם הטבלה גלויה והשורות שהשחירה המשיבה בתשובת לעותרת הן "הכנסות" ו- "מיצוי". למיטב הבנת העותרת, המידע תחת שורות אלה הוא, ככל הנראה, סך התשלומים המשולמים על-ידי הצרכנים וסך העלות השנתית הכוללת של התשלום המופחת באחוזים מסך כלל התשלומים.

לנוחות, מצ"ב הטבלה הגלויה כפי שהיא מופיעה :

2012		2013		2014		שנה
26.2 מיליארד ש"ח		25.8 מיליארד ש"ח		23.9 מיליארד ש"ח		הכנסות
0.6%		0.9%		1.0%		%מיצוי
זכאים	סכומים (מיליוני ש"ח)	זכאים	סכומים (מיליוני ש"ח)	זכאים	סכומים (מיליוני ש"ח)	קבוצה
142,194	124.0	144,200	128.5	146,760	125.8	1. ההכנסה
6,775	7.1	7,677	8.5	8,625	9.4	2. ניצולי שואה
22,027	24.9	28,900	32.7	35,448	39.7	3. זיקנה/נכות
3,338	2.2	11,100	16.6	12,919	16.3	4. ש. מיוחדים
2,148	1.5	9,770	15.4	11,107	15.0	5. יגנה
4,396	2.8	15,100	21.9	17,290	20.7	6. סיעוד
-	-	2,000	1.5	2,255	1.7	7. חייל בודד
199	0.1	4,560	6.5	4,978	5.6	8. חד-הורג/יל
171	0.1	3,600	5.7	3,975	5.0	9. משפחה ליל
181,148	162.7	226,907	237.3	243,357	239.2	סה"כ

הנתק מכתבה של גבי' ענת שמיר, מנהלת אגף שיווק אצל המשיבה, מיום 5.11.2015 מצורף ומסומן 11/נ

11/נ

43. הנה כי כן, המידע המבוקש מצוי בידי המשיבה, ובחלקו אף פורסם על ידה או נמסר בגלוי לוועדת הכלכלה של הכנסת. משכך, יש להטיל עליה נטל כבד יותר בבואה להוכיח את התקיימותם של החריגים למסירת מידע שבחוק.

ה. עניינה של העותרת במידע והחשיבות הציבורית בחשיפתו

44. סעיף 10 לחוק קובע, כי בבואה של הרשות לשקול סירוב למסירת המידע לפי סעיפים 8 או 9, עליה לתת את הדעת למספר עניינים, בין היתר לעניין הציבורי. על אף שמבקש המידע לא חייב לציין את

הסיבות לבקשת המידע (כאמור בסעיף 7(א) לחוק), ולמעלה מן הצורך, תציין העותרת בקצרה, ולא באופן ממצה את עניינה בגילוי המידע והחשיבות שבו.

45. כאמור בדברי המבוא, העותרת היא ארגון זכויות האדם הוותיק והגדול ביותר בישראל. בין היתר, העותרת עוסקת בקידום הזכות לקיום בכבוד והגנה על הזכות לחשמל מתוך תפיסה שחשמל הוא משאב חיוני הנדרש לחיים בכבוד ועל כן הוא חייב להיות נגיש לכל. פעילותה של העותרת, בין היתר באמצעות בקשות לפי חוק חופש מידע שחשפו את מדיניות המשיבה בנושא ניתוקי חשמל, הובילו להעלאת נושא הזכות לחשמל על סדר היום הציבורי. כך למשל, פעילותה של העותרת הביאה את הרגולטור על המשיבה לבחון מחדש את מדיניות ניתוקי החשמל וגביית החובות של המשיבה, לקביעת דיונים בוועדות הכנסת בנושא ולסיקור הנושא בתקשורת.

46. המידע המבוקש על-ידי העותרת בבקשה מושא עתירה זו נועד לקידום מטרות זהות. בקשת העותרת כולה נסובה סביב התעריף המופחת שמעניקה המשיבה לצרכנים, הקבוע בסעיף 31א לחוק. מדובר בענין סוציאלי מובהק, וכדברי הצעת החוק:

“חשמל הוא מצרך יסודי ובלתי אפשרי לנהל אורח חיים סביר בלעדיו. עם זאת, האוכלוסייה הנמנית עם השכבות החברתיות המוחלשות, כגון מעוטי הכנסה שהם קשישים, חולים, עולים, מובטלים ומשפחות חד הוריות, מתקשה לעמוד בהוצאות הכרוכות בתשלום עבור שימוש בחשמל. מטרתה של הצעת החוק המתפרסמת בזה היא להבטיח שגם אוכלוסייה כאמור תהיה זכאית למכסת חשמל במחיר מופחת. לפיכך מוצע לקבוע כי שר התשתיות הלאומיות, בהתייעצות עם שר הרווחה, יקבע בתקנות כללים לעניין זכאות לתעריפים מופחתים עבור צריכת חשמל בכמות שקבע במכסות. מכסות אלה יחולו לגבי צרכני החשמל הביתיים, לפי הרכב משפחתם ומצבם הכלכלי והרפואי.”

הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 6) (תעריפים מופחתים), התשס"ח-2007 (הצע"ח הכנסת מיום 26.2.2007, ע' 86).

47. החוק נתקבל לפני 9 שנים ומאז מנגנון ההנחות שבסעיף 31א לא תוקן. כידוע לכל, החוק הוא ענין דינאמי ומשתנה בהתאם לשינויי הנסיבות, נתונים חדשים או ניסיון הנלמד מיישום החוק במשך מספר שנים.

48. מפניות שהגיעו לעותרת במסגרת הסיוע שהיא מעניקה לצרכנים שנותקו מחשמל בשל אי יכולתם לעמוד בגובה התשלום, מצאה העותרת כי יש מקום לבחון את יישום החוק והלימתו למטרת התיקון.

49. ראוי שמידע בדבר עלות התעריף המופחת, אחוז מיצוי התעריף המופחת, או שינויים בצריכה הממוצעת של הצרכנים יובא לידיעת הציבור על-מנת שיוכל לפקח ולהשפיע באופן מושכל על מיצוי זכותו לחשמל, ובכלל זאת על מדיניות התמחור של החשמל לצרכנים ביתיים בכלל ולאוכלוסיות מוחלשות בפרט.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבה למסור את המידע המבוקש.

רעות כהן, עו"ד
ב"כ העותרת

27 במרץ 2016