

בבית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק**בג"ץ 9957/17****לפני :**

כבוד השופט י' עמית
 כבוד השופט נ' סולברג
 כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרים :

1. ח"כ סתיו שפיר
 2. רו"ח ירון זליכה
 3. ח"כ ולדימיר בליאק

נ ג ד**המשיבים :**

1. שר האוצר
 2. החשב הכללי
 3. הממונה על התקציבים
 4. הכנסת

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

ה' בשבט התשפ"ד (15.1.2024)

בשם העותרים :

עו"ד חגי קלעי

בשם המשיבים 3-1 :

עו"ד רן רוזנברג

בשם המשיבה 4 :

עו"ד יצחק ברט

כתבי עת:

יורם רבין; רועי פלד, "הזכות החוקתית לקבל מידע", ספר דליה דורנר, (תשס"ט) 463
 שרון בר-זיו, "גישה הוליסטית לחדשנות מבוססת-נתונים ממשלתיים", מחקרי משפט, לד (צפוי להתפרסם
 1 (2023)
 יורם רבין; יובל חיו; ענבל עפרון-וינשטיין, "ביקורת מדינה בזמן אמת", היבטים בביקורת רשויות המדינה -
 כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג, (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק, ענת
 הורוויץ עורכים, 202) 119
 דפנה ברק ארז, "משפט השוואתי כפרקטיקה - היבטים מוסדיים, תרבותיים ויישומיים", דין ודברים, ד
 (תשס"ח) 81

ספרות:יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי****יצחק זמיר הסמכות המינהלית**יוסף אדרעי **חוק-יסוד: משק המדינה** (פירוש לחוקי היסוד, תשס"ד)**יצחק עמית חסינות ואינטרסים מוגנים - הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי**

אמנון רובינשטיין, ברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל

דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי

שמעון שטרית הממשלה: הרשות המבצעת - פירוש לחוק יסוד: הממשלה (פירוש לחוקי היסוד,)

תהילה שוורץ אלטשולר מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי (מחקרי מדיניות, 91, 2012)

חקיקה שאוזכרה:

חוק-יסוד: הממשלה: סע' 3, 42, 42(א), 42.ג., 42.ד, 42(ו)

חוק-יסוד: הכנסת: סע' 21, 21(ב), 36א

תקנון הכנסת: סע' מפרק 7, 46, 47(ג), 50, 123, 123(ג), 124, 127

חוק הפרשנות, תשמ"א-1981: סע' 17, 17(א), 17(ב)

חוק הכנסת, תשנ"ד-1994: סע' 64, 64(א), 64(ב), 64(ג)

חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985: סע' 2(ג), 11, 49, 50(א), 50(ג)

חוק התקציב לשנת הכספים 2023, תשפ"ג-2023

חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981: סע' בפרק ב'

חוק יסוד: משק המדינה: סע' 3(א), 3(א), 3(ב), 3(ב), 3(ב), 3(ב), 3(ה), 3ב

חוק הממשלה, תשס"א-2001: סע' 42

חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951: סע' 9(א)

חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב]: סע' 1.9, 2.9, 3.9, 4.9, 5.9, 6.9

מיני-רציו:

* נדחתה ברוב דעות עתירה המבקשת ליתן לחברי הכנסת הרשאות לצפייה בנתונים הנוגעים לניהול השוטף של תקציב המדינה במערכת המרכזי; בדעת הרוב נקבע, כי חרף חשיבותו של עיקרון השקיפות התקציבית, אין בדין המצוי מקור למתן הסעד המבוקש, וזאת במיוחד על רקע גיבוש נוהל חדש המאפשר העברת נתונים גולמיים של ביצוע התקציב, ברמת התקנות, מאגף החשב הכללי מעביר למרכז המחקר של הכנסת.

* משפט חוקתי – חוקי יסוד – חוק יסוד: הכנסת

* משפט חוקתי – תקציב – חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985

* משפט חוקתי – תקציב – תקנות

* משפט חוקתי – הפרדת רשויות – משמעותה

* משפט חוקתי – כנסת – תקנון הכנסת

* משפט חוקתי – כנסת – ועדות הכנסת

* משפט חוקתי – שלטון החוק – ביקורת שיפוטית

* משפט מינהלי – סמכויות עזר – היקפן

* פרשנות – דין – כללי פרשנות

עתירה בה מבוקש להורות למשיבי המדינה ליתן לחברי הכנסת הרשאות לצפייה ישירה בנתונים הנוגעים לניהול השוטף של תקציב המדינה במערכת המרכב"ה הממשלתית (תוכנת מחשב שבה מנהלים משרדי הממשלה את המשימות השוטפות שלהם, ובין היתר את נושא התקציב). לטענת העותרים, חברי הכנסת אינם מקבלים את מלוא המידע הנדרש להם על מנת לבצע את עבודת הפיקוח על התקציב במסגרת ועדות הכנסת: בין היתר, הם נחשפים לפירוט של התקציב רק עד רמת התכנית (להבדיל מ"תקנה"); לאורך שנת התקציב לא משוקף כמה כסף הוציאה המדינה בפועל, והדבר מתפרסם רק לאחר סיום שנת התקציב; הנתונים שעוברים הינם מעובדים ולא גולמיים, מבלי שלחברי הכנסת עומדת דרך לבחון את אמיתותם. לעומת העותרים, על בית המשפט להכיר בקיומה של "זכות עיון פרלמנטרית" בעלת מעמד חוקתי ולקבוע, כי אי מתן גישה לנתוני המרכב"ה פוגע בזכות זו. מנגד, נטען על-ידי הממשלה, כי מנגנון העברת המידע בין הממשלה לכנסת מגדיר סמכות של הכנסת לדרוש מידע אד-הוק, ולא הסמכה להתחבר באופן ישיר למערכות הממשלה. במסגרת שיח בין הממשלה לכנסת לאחר הגשת העתירה, גובש נוהל חדש המאפשר העברת נתונים גולמיים של ביצוע התקציב, ברמת התקנות, מאגף החשב הכללי מעביר למרכז המחקר של הכנסת; במצב זה סברו הממשלה והכנסת כי העתירה התייתרה.

בית המשפט העליון, ברוב דעות (השופט י' עמית, בהסכמת השופט נ' סולברג, ונגד דעתו החולקת של השופט ע' גרוסקופף), דחה את העתירה ופסק כדלקמן:

השופט י' עמית סבר, כי דין העתירה להידחות; אף שיש בעתירה טעם והיגיון, אין היא נשענת על אדנים מבוססים בחוק. אין חולק כי חשיבות הפיקוח של חברי הכנסת אחר ביצוע התקציב היא רבה. על מנת שתוכל לפקח נאמנה על אופן מימוש תקציב המדינה, על הממשלה לנהוג כלפי הכנסת, וכלפי ועדת הכספים בפרט, בשקיפות גם במהלך שנת התקציב. בהקשר זה ניתן למנות מספר הצדקות לזכות הציבור למידע: ההצדקה הדמוקרטית; ההצדקה הקניינית (הציבור הוא בעליו של המידע); וההצדקה המכשירית (הזכות למידע ציבורי היא מכשיר שמקדם זכויות אחרות). ודוק: נראה כי נתח משמעותי מהמידע התקציבי נגיש כבר היום לציבור, לפחות בכל הנוגע לתמיכות והתקשרויות. יחד עם זאת, דומה כי הדבר תלוי במידה רבה ברצונם הטוב של משרדי הממשלה, וכי יש משרדי ממשלה שאינם משקפים את המידע התקציבי באופן שוטף, ולעיתים אינם משקפים אותו כלל. כמו כן, נראה כי המידע מועבר על בסיס רבעוני לכל היותר. לכך יש להוסיף כי מי שמבקש לצרוך מידע תקציבי נדרש לפנות לאתרי אינטרנט שונים, שבכל אחד מהם המידע מונגש באופן שונה ובלתי אחיד, והדבר מקשה על האפשרות לערוך ביקורת. לבסוף, המידע המשוקף בעניין התמיכות וההתקשרויות אינו משויך לתקנות, תכניות, תחומי פעולה וסעיפים שבמסגרתם בוצעה הפעולה הכספית, וגם בכך יש כדי להקשות על הליך הביקורת, ובחלק מהמקרים אף לסכלו כליל. טוב עשו המשיבים שגיבשו את הנוהל להעברת המידע. אולם, הנוהל אינו כולל מידע לגבי ההוצאות הקונקרטיות שהוצאו (שכן הוא יורד רק עד לרזולוציה של רמת התקנות), והוא אינו קובע מסגרות זמנים קצרות להעברת המידע.

באשר לדין המצוי: מערכת המרכב"ה מרכזת את ליבת העשייה של הרשות המבצעת (ושל רשויות נוספות), ואליה מבקשים העותרים לקנות גישה ישירה ורציפה. מדובר בסוגיה הנוגעת למרקם היחסים בין הכנסת לממשלה, שבה בית המשפט ממצט להתערב. סעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה הוא סעיף כללי, ולכל היותר ניתן לגזור ממנו כי מוטלת על הממשלה חובה כללית לספק לכנסת מידע תקציבי, אך לא חובה "כירורגית" כי המידע יסופק דווקא באמצעות גישה ישירה למערכת המרכב"ה, בבחינת "פלישה לחדר הבקרה" הממשלתי. גם בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת ובסעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה אין כדי

לסייע לעותרים. בכל הנוגע לסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, הרי שסעיף קטן (א) קובע כי "תפקידי הועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון", ואילו סעיף קטן (ב) קובע כי "בתקנון ניתן לקבוע הוראות בדבר סמכותן של הועדות". כלומר, המכונן מפנה לתקנון הכנסת כדי לעמוד על סמכויותיהן של הועדות. ואולם, כפי שעולה מסעיף 123 לתקנון הכנסת, אין הוא מספק בסיס לבקשת העותרים כי תינתן להם גישה ישירה למערכת המרכב"ה. גם לא ניתן לאתר את הבסיס הנורמטיבי לסעד המבוקש על ידם במסגרת הדוקטרינה המינהלית של "סמכויות עזר", המעוגנת בהוראת סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981. מתן גישה ישירה לחברי הכנסת למערכת שבה מתבצעת ליבת העשייה של הרשות המבצעת היא מרחיקת לכת, וחורגת מגדרי הכלים שהדוקטרינה האמורה ביקשה להקנות. אכן, סעיף 17(ב) מורה כי סמכות עזר תינתן כאשר היא דרושה "במידה המתקבלת על הדעת", ודרישת העותרים חורגת מכך.

דין רצוי לחוד ודין מצוי לחוד. פעמים השניים מתמזגים זה בזה, פעמים קיימת ביניהם חפיפה חלקית, ופעמים שהם מוציאים זה את זה. והרי נתונה לכנסת האפשרות לפעול לתיקון החוק והתקנון, כך שזה יורה במפורש על מתן הגישה המבוקשת לנתונים.

השופט נ' סולברג הצטרף למסקנת השופט י' עמית. לפי גישת השופט סולברג, אין חולק, כי נגישות נאותה למידע הנוגע לפעילות הגורם המפוקח, הריה תנאי בלעדיו אין לקיומו של פיקוח אפקטיבי. העתירה דנן אינה נוגעת לעקרונות יסוד אלו, אלא מתמקדת אך בשאלת המתכונת שבה יועבר המידע הנוגע לרובד התקנות שבתקציב: אופן העברתו ומינוו.

סקירת המקורות הנורמטיביים השונים, המסדירים את העברת המידע הנוגע לתקציב מהממשלה לכנסת, מלמדת כי מדובר במנגנונים מסוג "מידע על-פי דרישה". ודוק: דרישה – וקבלה (בסייגים), ולא משיכה עצמאית על-ידי הגורם המפקח. במקרה דנן, הנוהל המוסכם על הממשלה והכנסת ועמדתה של הכנסת עצמה חוברים למסקנה הפרשנית, לפיה לבקשת העותרים אין עוגן בדין. לכך יש להוסיף טעמים מהותיים לאי-מתן גישה ישירה לנתוני מערכת מרכב"ה, הן מבחינת מקבל המידע (שהוא מטבעו חלקי, ארצי ונטול הקשר), והן מבחינת מוסרו. למעשה, גישה ישירה למערכת מרכב"ה, כמבוקש בעתירה, משולה במידת מה ל"פתיחת חלון" לחלל העבודה השוטף של משרדי הממשלה; ולא ניתן להכחיש כי לשקיפות מלאה – ישירה ובלתי-מתווכת – עשויות להיות גם תוצאות לוואי בלתי-רצויות. ככל שטיבו של המידע המוזן למערכת מרכב"ה בנוגע לתקנות, הוא אכן לא-מבוקר ולא-סופי, מחמת שגורמי הממשלה רואים בו כלי עבודה תפעולי, ניתן להבין את הסתייגות משיבי הממשלה מהדרישה לפרוץ צוהר ישיר למידע זה, ולהזרים אותו בזמן אמת.

השופטת ע' גרוסקופף, בדעת מיעוט, סבר כי לצורך ביקורת תקציבית אפקטיבית על-ידי חברי הכנסת, אין די בקבלת מידע מעובד בדיעבד, אלא נדרש להעניק להם גישה גם למידע גולמי בזמן אמת; והרי חברי הכנסת עשויים לא רק לבקר את התקציב ב"ביקורת שלילית", אל גם לתרום לניהולו האחראי והנכון, תוך גילוי מידע שאולי נעלם מנציגי הממשלה. לגישתו של השופט גרוסקופף, קיים "עוגן נורמטיבי" לדרישת העותרים שתינתן זכות גישה עקיפה ופאסיבית במרכב"ה באמצעות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, וזאת מכוח סעיף 64 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994. לשונו הרחבה של סעיף זה מאפשרת, ותכליתו החשובה מחייבת, לכלול דרישת חיבור למאגר מידע דיגיטלי המנוהל על ידי הממשלה בגדר דרישת מידע. בנוסף, יש מקום להכיר בזכות גישה ישירה, וזאת כסמכות עזר המוקנית לחברי הכנסת מכוח סעיף 17 לחוק הפרשנות; אין לומר כי סמכות העזר הנידונה רחבה באופן ניכר מסמכויות העזר שהוכרו בפסיקות עבר.

לאור האמור לעיל, העתירה נדחתה ברוב דעות. עוד נקבע, כי לנוכח חשיבות הסוגיה שהעלו העותרים, ובהתחשב בכך שהעתירה הובילה לגיבושו של נוהל אשר משפר באופן משמעותי את טיב המידע המועבר לחברי הכנסת על ביצוע התקציב לאורך השנה – יש לחייב את המשיבים 1-3 בהוצאות.

פסק-דין

השופט י' עמית:

זהו פסק דין שלישי בטרילוגיית פסקי הדין בעתירות שהוגשו על ידי חברת הכנסת (לשעבר) סתיו שפיר, ושעניינם בתקציב המדינה (ראו: [בג"ץ 8749/13](#) שפיר נ' שר האוצר [נבו] (13.8.2017) (להלן: עניין שפיר הראשון); [בג"ץ 5969/20](#) שפיר נ' הכנסת [נבו] (23.5.2021) (להלן: עניין שפיר השני)).

העותרים מבקשים להורות למשיבי המדינה ליתן לחברי הכנסת הרשאות לצפייה ישירה בנתונים הנוגעים לניהול השוטף של תקציב המדינה במערכת המרכב"ה הממשלתית.

רקע מקדים – על תקציב המדינה ומערכת המרכב"ה

1. תקציב המדינה שאותו מאשרת הכנסת בחוק התקציב השנתי מחולק למספר רמות פירוט: סעיפי תקציב, תחומי פעולה ותוכניות (סעיף 2(ג) [לחוק יסודות התקציב](#), התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב)). הרעיון המסדר הוא שלכל תחום ממשל מוקצה סעיף תקציבי. כך, לדוגמה, סעיף תקציבי יכול להתייחס למשרד ממשלה מסוים, לכנסת, למשרד ראש הממשלה או למוסד הנשיאות (למען הנוחות, נייחד להלן את הדיבור למשרדי הממשלה). כל סעיף תקציבי מתחלק למספר תחומי פעולה שבהם עוסק המשרד הרלוונטי, ואלה יכולים לכלול, למשל, תחומי עשייה מרכזיים של המשרד או גופים רגולטוריים הכפופים לו. תחת כל תחום פעולה מפורטות תכניות שבהן צפויות הוצאות המשרד (לקריאה נוספת ראו אליעזר שוורץ מונחון לביאור מושגי התקציב 8-9 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023) (להלן: שוורץ, ביאור מושגי התקציב)). פירוט זה, מרמת הסעיפים עד לרמת התוכניות, נועד לאפשר יתר שקיפות לגבי ייעודו הספציפי של התקציב (עניין שפיר הראשון, בפסקה 3 לפסק דינה של הנשיאה נאור; יוסף אדרעי [חוק-יסוד: משק המדינה](#) 394 (פירוש לחוקי-היסוד בעריכת יצחק זמיר, 2004) (להלן: אדרעי)).

מבחינה טכנית, כל פריט תקציבי מסומן בספרות. הרמה הראשונה, היא רמת הסעיף התקציבי, מסומנת בשתי ספרות, והיא הרמה הכללית ביותר, המייצגת תקציב של משרד ממשלתי. לדוגמה, סעיף התקציב של המשרד לביטחון פנים קיבל את הספרות 07 ומשרד המשפטים קיבל את הספרות 08. הרמה הבאה היא תחום פעולה אשר מסומנת בארבע ספרות. לדוגמה, התקציב המיועד לפעילות המינהלית של המשרד עצמו. הרמה שלאחר מכן היא רמת תוכנית ראשית, המסומנת בשש ספרות. כך, בתוך תקציב משרד המשפטים לשנת 2023 ניתן למצוא את תחום הפעולה "משרד ראשי" שסימונו 0851, ותחתיו את התכנית "רשות התאגידים" שמספרה 085114 (מתוך חוק [התקציב לשנת הכספים 2023](#), התשפ"ג-2023) (להלן: חוק התקציב 2023).

2. רמת הפירוט הבאה, המסומנת בשמונה ספרות, מכונה "תקנות" (להלן: התקנות או תקנות התקציב; אין לבלבל שימוש זה במונח עם המובן הרגיל שלו, המתייחס לחקיקה של מחוקק המשנה). לכל תוכנית ראשית עשויות להיות תקנות רבות, ובפועל, יש אלפי תקנות, ונוסיף כי מתחת לתקנות יש חלוקה פנימית נוספת ברמת המשרדים לצורך השימוש בתקציב בפועל (שוורץ, ביאור מושגי התקציב, בעמ' 9). התקנות אינן מצריכות אישור של הכנסת במסגרת ההצבעה על חוק התקציב השנתי, ולפיכך הן אף אינן מפורסמות ברשומות. הסמכות לקבוע אותן ולשנותן במהלך השנה נתונה לשר האוצר ([סעיף 50\(א\)\(2\) לחוק יסודות התקציב](#); הסמכות לפרוט את תקציב הכנסת לתקנות נתונה ליושב ראש הכנסת, ולא לשר האוצר, וראו [סעיף 50\(ג\) לחוק יסודות התקציב](#)). עוד נציין כי בתקציב המדינה נכללות תקנות רזרבה, שהתקציב בגינן מועבר לביצוע בתקנות אחרות על סמך החלטת הממשלה ומשרד האוצר. יובהר, כי אין זהות בין "תקנה" לבין היעד הסופי של כל הוצאה שמתעתד להוציא הגוף הממשלתי, וגם התקנה נפרטת בהמשך להוצאות קונקרטיות. בכל אופן, מדובר ברמת פירוט גבוהה מזו שעליה מצביעה הכנסת במסגרת חוק התקציב השנתי.

3. כפי שהוסבר על ידי העותרים בעתירתם, הכנסת מאשרת את התקציב ברמת התוכנית ("הספר הכחול"), והתקנות מתפרסמות לציבור רק לאחר שעובר חוק התקציב השנתי, ואינן חשופות קודם לכן לחברי הכנסת או לציבור (סעיף 38 לעתירה). נציין כי עד שגובש נוהל ההעברות התקציביות שעליו יפורט בהמשך, נתוני הביצוע של התקציב ברמת התקנות, וכן שינויים תקציביים ברמת התקנות, היו מתפרסמים חודשים רבים לאחר ששנת התקציב הרלוונטית הסתיימה.

[במאמר מוסגר: במסגרת [בג"ץ 120/24](#) קרן ברל כצנלסון נ' הממשלה [נבו] התלוי ועומד בבית משפט זה, נטען על ידי העותרים כי נהוג שבטרם ההצבעה על הצעת חוק התקציב השנתי, משרד האוצר מעביר לחברי הכנסת פירוט עד לרמת התקנות ב"ספר הירוק", על מנת לאפשר לחברי הכנסת לדעת מהם השימושים המתוכננים בתוכניות התקציביות השונות. בתגובת הממשלה שהוגשה באותה עתירה נטען כי לא מוכר מסמך המכונה "ספר ירוק" וכי במהלך השנים לא הוגש לכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב מסמך המפרט את תקנות התקציב (פסקה 15 לתגובה)].

אין לכחד כי בחלקים ניכרים של התקציב, הקורא מתקשה לראות הבדל של ממש בין רמת תחום הפעולה לרמת התוכנית, ולעיתים אף בין רמת הסעיף לרמות שתחתיה. מכל מקום, קשה ללמוד ברמת התוכנית לאלו גורמים ועבור מה בדיוק ניתן התקציב. נציג מספר דוגמאות מתוך חוק התקציב 2023, הכולל את שלוש הרמות שאושרו על ידי הכנסת, וכן את רמת התקנות אשר פורסמה לאחר אישור החוק:

סעיף תקציבי	תחום פעולה	תוכנית ראשית	תקנה
המשרד לביטחון הפנים	המשרד לביטחון הפנים	קניות	משרד לקידום וחיזוק קהילתי
המשרד לביטחון הפנים	המשרד לביטחון הפנים	קניות	תקצוב רשויות מקומיות - הרשות למאבק בסמים, באלים ובאלכוהול
המשרד לביטחון הפנים	המשרד לביטחון הפנים	קניות	שיטור עירוני - תקצוב רשויות מקומיות
המשרד לביטחון הפנים	המשרד לביטחון הפנים	קניות	הקמת אזורי חייץ
משרד התקשורת	משרד התקשורת	פעילות התקשורת	פרסום והסברה
משרד התקשורת	משרד התקשורת	פעילות התקשורת	נסיעות לחו"ל
משרד התקשורת	משרד התקשורת	פעילות התקשורת	הוצאות גבייה וביקורת
משרד התקשורת	משרד התקשורת	פעילות התקשורת	הקמת אתרי סלולר דור 5

משרד התקשורת	משרד התקשורת	פעילות התקשורת	משרד תכניות להעשרת צעירים בתחום התקשורת
משרד ראש הממשלה	המשרד לפיתוח הנגב	פיתוח הנגב והגליל	עלה נגב
משרד ראש הממשלה	המשרד לפיתוח הנגב	פיתוח הנגב והגליל	פיתוח תעשייתי בפריפריה
משרד ראש הממשלה	המשרד לפיתוח הנגב	פיתוח הנגב והגליל	תמיכה בהתנדבות בחקלאות
משרד ראש הממשלה	המשרד לשוויון חברתי	המשרד לשוויון חברתי	פרוייקטים לאזרחים וותיקים
משרד ראש הממשלה	המשרד לשוויון חברתי	המשרד לשוויון חברתי	השתתפות במנהל הדיור הממשלתי
משרד ראש הממשלה	משרדי ממשלה ולשכות שרים	משרד התפוצות	התחדשות יהודית בישראל
משרד ראש הממשלה	משרדי ממשלה ולשכות שרים	משרד התפוצות	קורונה - סיוע ליהדות התפוצות
משרד הבריאות	שירותי בריאות הציבור	רפואה מונעת	שחפת ואידס
משרד הבריאות	שירותי בריאות הציבור	רפואה מונעת	טיפות חלב

דוגמאות אלה ממחישות כי קשה ללמוד ברמת התוכנית לאלו גורמים ועבור מה בדיוק ניתן התקציב, מה עוד שברמת התוכנית אנו מוצאים סכומים גבוהים מאוד. פתרון חלקי לכך הוא הפרק המילולי, מסמך המוכר בתור "הספר הכחול" הכולל דברי הסבר לתוכנית ברמת המשרד, אשר נותן בסיס מינימלי בלבד להבין מה השימוש הצפוי בכספים במסגרת התוכנית. כאמור, התקנות מתפרסמות רק בדיעבד לאחר אישור חוק התקציב.

4. העתירה שלפנינו נוגעת לתוכנית המחשב שבה מנהלים משרדי הממשלה את המשימות השוטפות שלהם, ובין היתר את נושא התקציב – מערכת מרכב"ה (מרכב"ה – מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה). פרט לתקציב, המערכת מאפשרת ניהול של תחומים נוספים: לוגיסטיקה, ענייני כספים של המשרד, החוב הלאומי, קשרי לקוחות, משאבי אנוש, נדל"ן, רכב ועוד. כלומר, עסקינן במערכת המאגדת מידע רב ומשמעותי לצורך התנהלותם השוטפת של משרדי הממשלה. בכל הנוגע לתקציב, מערכת המרכב"ה כוללת נתונים מפורטים, מרמת הסעיף התקציבי ועד לרמת ההוצאה

הקונקרטי (כלומר, אף מעבר לרמת התקנות), וכן שאר נתונים תקציביים. המערכת נמצאת תחת אחריותו של המשיב 2, החשב הכללי במשרד האוצר (להלן: החשב הכללי).

5. במטרה לשפר את יכולת חברי הכנסת לפקח על הממשלה, פנו העותרים לממשלה בניסיון ליצור גישה ישירה לחברי הכנסת לחלק מהנתונים במערכת המרכב"ה. כך, העותרת, אשר שימשה כיושבת ראש הוועדה המיוחדת להנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור (הוועדה אינה פועלת מאז שנת 2018), פנתה מספר פעמים למשיבים 1-3 (להלן: הממשלה). כך עשו גם העותר 2 והתנועה לאיכות השלטון, שאינה צד להליך זה. במסגרת תשובה מיום 4.12.2016 לפניית התנועה לאיכות השלטון, שנכתבה על ידי ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, מר אמיר לוי, נמסר: "[...] כחלק מהליך הנגשת התקציב לציבור התחלנו לאחרונה בהליך עבודה אשר מטרתו לאפשר פרסום שוטף של נתונים לגבי ביצוע תקציב המדינה מתוך מערכת מרכב"ה באתר האינטרנט של משרד האוצר [...]" (נספח 12 לעתירה). במכתב של סגן שר האוצר, מר יצחק כהן, מיום 16.7.2017, נמסר לעותרת כי "משרד האוצר קידם בשנה האחרונה תכנית עבודה אשר מטרתה לאפשר פרסום שוטף של נתוני ביצוע תקציב המדינה מתוך מערכת מרכב"ה וכל זאת כחלק מהליך הנגשת תקציב המדינה לציבור" (נספח 14 לעתירה). לא הוברר במסגרת ההליך הנוכחי מה מצבו של הפרויקט המדובר, אולם לא נראה כי הוא יצא אל הפועל.

6. העותרים טוענים כי על מנת שחברי הכנסת, ובפרט חברי הכנסת החברים בוועדת הכספים של הכנסת (להלן: ועדת הכספים), יוכלו לבצע כהלכה את מלאכת הפיקוח המוטלת עליהם ביחס לתקציב המדינה, עליהם לקבל מידע על ביצוע התקציב באופן מלא, מדויק, שוטף ובלתי מתווך. הסעד שאותו מבקשים העותרים הוא כי נורה לממשלה ליצור לחברי הכנסת גישה ישירה למערכת המרכב"ה, שבה קיים המידע. המידע שאותו מבקשים העותרים לקבל הוא, בין היתר, בתחומים הבאים: "הביצוע התקציבי של משרדי הממשלה באופן שוטף לאורך שנת התקציב; תמיכות הממשלה בעמותות וחל"צ; התקשרויות הממשלה עם ספקים חיצוניים; דוחות תקציביים של הרשויות המקומיות; ניהול מכרזים ועוד" (סעיף 32 לעתירה).

יובהר, כי בקשת העותרים היא לקבל הרשאה פאסיבית בלבד, קרי ללא יכולת עריכה של הנתונים. כמו כן, בקשתם מוגבלת למידע הנוגע לעניינים תקציביים,

להבדיל מגישה רחבה לכלל המידע, שחלקו רגיש, המצוי במערכת. לטענת העותרים, הגדרות המערכת מאפשרות בהיבט הטכני לקבוע הרשאות מוגבלות באופן האמור.

טיעוני העותרים

7. העותרים מציירים תמונה לפיה חברי הכנסת אינם מקבלים את מלוא המידע הנדרש להם על מנת לבצע את עבודת הפיקוח במסגרת ועדות הכנסת. כך בכלל וכך בפרט בנוגע לנתוני התקציב. העותרים מפרטים את הפערים הקיימים לשיטתם במנגנוני העברת המידע לחברי הכנסת בעניין זה, כדלקמן: התקנות התקציביות אינן מועברות לעיון חברי הכנסת עובר לאישור חוק התקציב השנתי, אלא רק לחברי הממשלה, וכך יוצא שעל אף שפירוט התקנות קיים, חברי הכנסת נחשפים לפירוט של התקציב רק עד רמת התכנית; לאורך שנת התקציב לא משוקף לחברי הכנסת כמה כסף הוציאה המדינה בפועל, והדבר מתפרסם רק חצי שנה לאחר סיום שנת התקציב; אין לכנסת יכולת לבחון באופן שוטף מהם השימושים שנעשים בתקציב במסגרת התקנות השונות; רבים ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך אינם מפרסמים אחת לרבעון את ההתקשרויות שלהם עם ספקים חיצוניים, וזאת בניגוד להוראות נוהל "פרסום התקשרויות הממשלה" שפרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים (15.12.2015); לא מועבר לחברי הכנסת מידע על ניצול התקציב ברשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, רשויות סטטוטוריות וגופים שהוצאה אליהם סמכות שלטונית, וזאת על אף שגופים אלה נתמכים במסגרת תקציב המדינה; בכל הנוגע לדיונים בוועדת הכספים על העברות תקציביות, חברי הוועדה אינם מקבלים את החומר הרלוונטי טרם הדיונים, על אף שהמידע מצוי ונגיש במערכת המרכזי; אף בקשות ספציפיות של חברי הכנסת למידע נענות באופן שאינו מלא, ובדרך כלל תשובות ניתנות בעל פה מבלי להעביר את הנתונים הרלוונטיים לחברי הכנסת לבחינתם באופן עצמאי; על דרך הכלל, הפקיד הממשלתי שמתייצב לדיוני ועדת הכספים אינו הגורם שעוסק באופן יום-יומי בנושא שנמצא על שולחנה של הוועדה, אינו מסוגל להשיב לשאלות חבריה, והוא אף אינו הגורם המוסמך לקבל החלטות; כל זאת, גם כאשר הוועדה דורשת, בהתאם לסמכותה ומראש, את התייצבות הגורם הרלוונטי; גם כאשר מועבר מידע, הדבר נעשה באיחור של חודשים (בניגוד להוראות [תקנון הכנסת](#)), ולעיתים קרובות לאחר שההחלטה כבר התקבלה ואין עוד תועלת ממשית במידע; כמו כן, הנתונים שעוברים הם נתונים מעובדים ולא גולמיים, מבלי שלחברי הכנסת עומדת דרך לבחון את אמיתות הנתונים שהועברו או להצליב אותם עם נתונים אחרים; נתונים אלה אף יכולים להיות ממוסגרים בצורה ש"נוחה" לרשות המבצעת – כך לדוגמה, חלק מההוצאות בתקציב המדינה

מקוטלגות תחת מסגרת "שונות", באופן שאינו מאפשר לפקח על השימוש שנעשה בהן בפועל; דוגמה אחרת היא האופן שבו מועברים עודפי התקציב בין שנה אחת לאחרת, מבלי שלחברי הכנסת יש אפשרות מעשית לבחון את הסיבה לאי ניצול העודפים ואת אופיים של הכספים. העותרים תמכו את טענותיהם במסמכים שונים ובדוגמאות מעבודת חברי הכנסת.

8. לעמדת העותרים, על בית המשפט להכיר בקיומה של "זכות עיון פרלמנטרית", שהיא בעלת מעמד חוקתי, ולקבוע כי אי מתן גישה לנתוני המרכב"ה פוגע בזכות זו. לטענתם, זכות העיון של חברי הכנסת נגזרת מהחובה של הכנסת, ומסמכותה, לערוך פיקוח פרלמנטרי, ונובע ממנה כי לחברי הכנסת הזכות לקבל גישה לכל מסמך או פרט מידע הדרוש להם לשם ביצוע תפקידם. זאת, למעט אם קיים על כך איסור מפורש בדין. את עיגונה הסטטוטורי של הזכות מוצאים העותרים בכמה מקורות נורמטיביים: ראשית, העותרים טוענים כי לחברי הכנסת הסמכות לדרוש גישה למידע הדרוש להם לשם ביצוע תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי, מכוח סמכות העזר הקבועה [בסעיף 17\(ב\) לחוק הפרשנות](#), התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות). שנית, [סעיף 123 לתקנון הכנסת](#) קובע את סמכותן של ועדות הכנסת להורות לעובד ציבור להתייצב לפניהן או למסור לעיון מידע ומסמכים הדרושים להן. הוראות אלה נקבעו מכוח [סעיף 21\(ב\) לחוק יסוד: הכנסת](#), שעניינו בסמכות ועדות הכנסת להורות על התייצבות ומסירת מידע כאמור, ומכוח [סעיף 42\(א\) לחוק יסוד: הממשלה](#), הנוגע לחובת הממשלה למסור לכנסת ולוועדותיה מידע על פי דרישתן ולסייע להן במילוי תפקידן. שלישית, פרשנות רחבה לחובת האמון של הממשלה לכנסת, הקבועה [בסעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה](#), מצדיקה הכרה בזכות הכנסת לעיין במידע שבידי הממשלה. הדבר נלמד לעמדתם גם [מסעיף 64 לחוק הכנסת](#), התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת), הקובע כי למרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: מרכז המחקר של הכנסת) סמכות לדרוש מגופים המבוקרים על ידי מבקר המדינה מידע המצוי בסמכות אותם גופים ואשר דרוש לכנסת.

9. העותרים ממשיכים וטוענים כי זכות העיון הפרלמנטרית החוקתית של חברי הכנסת נפגעת מסירוב המשיבים ליתן להם גישה ישירה למערכת המרכב"ה. פגיעה זו, לטענתם, אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. העותרים טוענים כי אופן הפעלת מערכת המרכב"ה, כמו גם מערכות מחשב אחרות המשמשות את הממשלה, אינו מוסדר בחוק. ממילא, הסמכות להורות על חסימת גישתם של חברי הכנסת לתוכן המערכות הממשלתיות אינה מעוגנת בחוק. עוד הם טוענים כי הפגיעה פוגעת ביכולתה של

הכנסת לפקח על פעילות הממשלה, ולפיכך הפגיעה אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. העותרים ממשיכים וטוענים כי אם תכלית חסימת הגישה של חברי הכנסת למרכב"ה נובעת מרצון להגן על מידע סודי, חסוי או פרטי המצוי במערכת, הרי שמדובר אמנם בתכלית ראויה, אך האמצעי שנבחר – חסימה מוחלטת של חברי הכנסת – הוא בלתי מידתי. זאת, משום שניתן היה לבחור אמצעי שפגיעתו פחותה בצורת מתן הרשאות חלקיות שלא חושפות מידע רגיש, או הצבת עמדה ייעודית בחדרי הוועדות. הפגיעה אף אינה עומדת לגישתם במבחן המידתיות השלישי.

10. בנוסף, נטען כי החלטת הממשלה שלא ליתן לחברי הכנסת גישה למערכת המרכב"ה היא בלתי סבירה. בהיבט הדיוני נטען כי סירוב משיבי הממשלה ניתן ללא הנמקה, וכי ההחלטה התקבלה ללא שנערכה פנייה מקדימה לכנסת לשמיעת עמדתה בנושא. בהיבט המהותי נטען כי נוכח חשיבות העניין לפעילות הפיקוח של חברי הכנסת על הממשלה, יש לקבוע כי הסירוב ליתן גישה ישירה למערכת הוא בלתי סביר באופן קיצוני.

תגובות הממשלה והכנסת

11. תגובתה המקדמית של הממשלה הוגשה ביום 27.12.2018. הגם שלעמדת הממשלה אין מחלוקת על ההכרח שבהעברת מידע מהממשלה לכנסת על מנת שזו האחרונה תוכל לבצע את מלאכת הפיקוח, הרי שלגישתה, לא ניתן למצוא עיגון בדין לזכות מוקנית של ועדות הכנסת לקבל גישה ישירה למערכת המרכב"ה. לטענת הממשלה, הדיון בענייננו כלל אינו עוסק בזכות הכנסת למידע, כנטען על ידי העותרים, אלא בשאלת היקף סמכותה של הכנסת לדרוש גישה לנתונים המצויים בידי הממשלה. לפיכך, לא ניתן לדון בפגיעה בזכות חוקתית כלשהי. כמו כן, נטען, אף אם היינו מניחים קיומה של זכות, כלל לא הוכחה הפגיעה בה. בנוסף, הממשלה טוענת כי העותרים מניחים קיומה של פסקת הגבלה שיפוטית בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסוד: הממשלה, אולם הם לא הניחו תשתית משפטית להוכחת קיומה של פסקת הגבלה שכזו.

12. עוד טוענת הממשלה כי מנגנון העברת המידע בין הממשלה לכנסת, הקבוע בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסוד: הממשלה, מגדיר סמכות של הכנסת לדרוש מידע אד-הוק, ולא הסמכה להתחבר באופן ישיר למערכות הממשלה, או חיוב של הממשלה בדיווח שוטף לכנסת. לגישתה, הדבר מלמד על תפיסה מאוזנת וזהירה ביחס לאופן הדיווח של הממשלה לכנסת, המתחשבת בשיקולים של יעילות עבודת הממשלה

והפרדת רשויות. עסקינן, לטענת הממשלה, בהסדר שלם וקוהרנטי, שלא ניתן לקרוא לתוכו זכאות לסעדים המבוקשים בעתירה. עמדה זו מקבלת חיזוק [מפרק 7 לתקנון הכנסת](#), העוסק במסירת מידע על ידי הממשלה לכנסת, שכן עולה מהוראותיו כי הכנסת עצמה, בפרשנותה את [חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: הממשלה](#), לא סברה שיש מקום להעניק גישה ישירה לנתונים גולמיים המופיעים במערכות המחשוב של הממשלה. אלא, המנגנון שראתה הכנסת לנגד עיניה הוא של בקשות פרטניות מצדן של הוועדות. בעניין זה מדגישה הממשלה כי [תקנון הכנסת](#) החדש אושר בשנת 2012, זמן רב לאחר שהממשלה החלה לנהל את ענייניה באמצעות מערכות ממוחשבות, לרבות המרכב"ה. המנגנון שנקבע ב[תקנון הכנסת](#) קובע כי בקשות למידע מטעם הכנסת יועברו דרך השר הרלוונטי, ומכאן שהחוק כיוון להעניק גישה למידע בלתי-רציף, לא מידי ומתווך – בניגוד גמור למידע שאותו מבקשים העותרים לקבל.

13. הממשלה ממשיכה וטוענת כי לא ניתן לעשות שימוש בדוקטרינה של סמכות עזר על מנת ליתן לחברי הכנסת את מה שלא הותר במפורש או במשתמע בחוקי היסוד. מסקנה זו מתחזקת נוכח החשש לחשיפת חברי הכנסת לנתונים רגישים המצויים במרכב"ה, באופן שיפגע, בין היתר, בזכות לפרטיות של רבים. בהקשר זה, הממשלה מסבירה כי מאגרי הנתונים שמולם פועלת המערכת מהווים "מאגרי מידע" כאמור ב[פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות](#), התשמ"א-1981, והם רשומים אצל רשם מאגרי המידע. עוד נטען כי אף לא ניתן לעגן את זכות העיון לה טוענים העותרים בגדרי חובת האמון הכללית של הממשלה כלפי הכנסת. זאת, משום שהוראות [סעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת](#) ו[סעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה](#) קובעות הסדר ספציפי בכל הנוגע להעברת מידע על ידי הממשלה לחברי הכנסת. הממשלה מעירה בנוסף כי הסעד המבוקש על ידי העותרים הוא בעל השלכות מרחיקות לכת, שמשמען בפועל התרת גישה ישירה, פסיבית אמנם, לכל מערכת מחשוב המשמשת את הממשלה. לעמדת הממשלה, אין פגיעה חוקתית בזכויות העותרים, והחלטת הממשלה לסרב לבקשתם למתן גישה למערכת המרכב"ה היא סבירה.

14. בתגובתה לעתירה מיום 17.1.2019, טוענת הכנסת כי נתונים רבים המצויים במערכת המרכב"ה יכולים לסייע לעבודת הפיקוח על הממשלה. הכנסת מסבירה כי אמנם בשנים האחרונות התרחב המידע הנוגע לתקציב המשוקף לחברי הכנסת, אך יחד עם זאת מידע רלוונטי רב, אשר יכול לסייע הן לתכנון התקציב והן לפיקוח על ביצועו, עדיין אינו נגיש להם. זאת, לא באופן שוטף ואף לא בסיום שנת התקציב. הכנסת

מדגישה את הקושי הקיים ביחס למידע ברמת התקנות. כך, משרד האוצר מפרסם נתונים הנוגעים לתקנות בשני מועדים בשנה: לאחר אישור התקציב מתפרסמות התקנות שאושרו על ידי שר האוצר לשנה החדשה, ולאחר סיום שנת התקציב מתפרסמות התקנות כפי שהתעדכנו לאורך השנה. הכנסת מבהירה כי משרד האוצר אינו מפרסם נתונים שוטפים בעניין זה ואף לא נתונים בדבר ההוצאות שהוצאו בפועל במסגרת כל תקנה. לכך נוספת העובדה כי גם נתונים ברמת התכנית אינם מפורסמים באופן שוטף. לעמדת הכנסת, כל אלה מקשים על יכולת חברי הכנסת לקבל תמונה מלאה על ביצוע התקציב לאורך השנה.

בכל הנוגע לסעד המבוקש בעתירה, הכנסת מעלה כי קיים צורך בשיפור משמעותי של ממשקי העבודה של הכנסת והממשלה, וכן הפנמה בקרב גורמי הממשלה של חשיבות תפקיד הכנסת כמפקחת. אולם, אף הכנסת סבורה כי אין על הממשלה חובה לחבר את חברי הכנסת ישירות למערכות המשמשות לעבודתה הפנימית. לטענתה, פיקוח פרלמנטרי "קלאסי" לובש צורה של "משיכת" מידע מצד הפרלמנט בעת הצורך, ולא חיבור ישיר ובלתי מתווך לנתונים שבידי הממשלה. בסוף תגובתה מציינת הכנסת כי נציגי מרכז המחקר של הכנסת קיימו ישיבה בנושא עם נציגי החשב הכללי, וכי ההידברות בין הצדדים טרם מוצתה.

התפתחויות נוספות

15. דיון ראשון בעתירה התקיים ביום 23.1.2019, ולאחריו ניתנה החלטתנו לפיה "מתבקשים הצדדים והמשיבים בינם לבין עצמם, לקיים הידברות ביניהם על מנת לבחון האפשרות להגיע להסכמות/נוהל/מזכר הבנות, לצורך שיפור הפיקוח הפרלמנטרי. זאת, על מנת להגביר את שקיפות נתוני התקציב הן ברמת התכנון והן ברמת הביצוע בפני ועדת הכספים או ועדה אחרת של הכנסת" (השופטים וילנר, גרוסקופף ואנוכי). עוד הורינו לצדדים להגיש השלמת טיעון בשאלת קיומה של סמכות לקבל נתונים כמו אלה המבוקשים בעתירה בפרלמנטים אחרים בעולם.

16. ביום 6.9.2020 הודיעה הממשלה כי ניסיונות הידברות עם העותרים, במטרה להגיע להסכמות ולייתר את העתירה, לא צלחו. לפיכך, התבקשה ארכה להגשת השלמת טיעון מצד כל הצדדים. לאחר ארכות שונות, ביום 7.1.2021 הגישה הממשלה הודעת עדכון ובה מסרה כי מבדיקה שנערכה על ידי גורמי מקצוע באגף התקציבים במשרד האוצר בקרב מדינות ה-OECD, עולה כי באף אחת מהן לא מועבר לפרלמנט מידע

ברמת פירוט כמו זה המבוקש בעתירה. עוד מסרה הממשלה כי לעמדתה אין צורך לערוך בחינה משווה בענייננו, שכן הפיקוח הפרלמנטרי בישראל הוסדר במפורש ב**חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: הממשלה**, ולפיכך לא קיים בסיס משפטי לקבלת הסעד המבוקש. הממשלה שבה וחזרה על הטעמים התומכים לעמדתה בדחיית העתירה כפי שהובאו בתגובתה המקדמית, והוסיפה כי יש לדחות את העתירה מן הטעם שהעותרת אינה משמשת עוד כחברת כנסת. הממשלה עדכנה כי אמנם הצדדים לעתירה לא הגיעו להסכמות ביניהם, אך היא מקיימת הידברות עם מרכז המחקר של הכנסת שבמסגרתה נבחנת האפשרות להעביר לזה האחרון עדכון תקציבי תקופתי ברמת התקנה הבודדת.

17. הכנסת הגישה תגובה ביום 9.3.2021 ובה הצטרפה לעדכון הנוגע לשיח המתקיים בין נציגי מרכז המחקר של הכנסת לנציגי האוצר. בהקשר זה צוין כי לעמדת מרכז המחקר של הכנסת, ההצעה של משרד האוצר כפי שתוארה לעיל אינה נותנת מענה מספק לצרכי הכנסת. לעמדת מרכז המחקר של הכנסת, נדרשת העברה, בין היתר, של נתונים הנוגעים לשינוי התקציב ברמת התקנות במהלך השנה, וכן נתונים על הביצוע השוטף של התקציב ברמת התקנות. הכנסת צירפה לתגובתה סקירה השוואתית של המידע המועבר לחברי פרלמנט במספר מדינות שונות, עדכנית ליום 28.7.2019, ושעל עיקריה נעמוד בהמשך.

18. בהמשך לכך, ביום 14.3.2021 הגישו העותרים הודעה ובה הטעו כי מטענותיה של הממשלה עולה כי לעמדתה קיימת לשרים הזכות לתווך לחברי הכנסת את הנתונים הגולמיים הנוגעים לתקציב. בדומה, לטענתם, מתגובתיה של הכנסת עולה כי מרכז המחקר של הכנסת סבור כי יש להעביר את הנתונים לידי וכי הוא זה שיתווך את המידע לחברי הכנסת. אולם, לעמדת העותרים, טענות הממשלה והכנסת אינן נותנות טעם של ממש מדוע אין זה ראוי שיועבר המידע הרלוונטי ממערכת המרכב"ה ישירות לחברי הכנסת. העותרים המשיכו וטענו כי הקשיים שהובילו להגשת העתירה מלכתחילה מתעצמים כאשר תקציב המדינה אינו מתקבל באמצעות חוק תקציב שנתי, אלא מהווה תקציב המשכי מכוח **סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה**. העותרים התייחסו בהודעתם גם למידת שיתוף הנתונים התקציביים במדינות אחרות, ונביא את טענותיהם הרלוונטיות בהמשך הדברים.

19. הממשלה והכנסת המשיכו לקיים שיח בחודשים הבאים באשר לנתונים הנחוצים לכנסת לעמדתה, ואפשרות משרד האוצר להעבירם. מהודעת עדכון שהגישה

הכנסת ביום 3.11.2021 עולה כי השיח התנהל בשני צירים: האחד מול החשב הכללי, וזאת בכל הנוגע לנתוני ביצוע התקציב, והאחר מול אגף התקציבים במשרד האוצר, בעניין השינויים הנערכים בתקציב. במסגרת הודעה זו הבהירה הכנסת כי לעמדתה אמנם אין הכרח בחיבור ישיר למערכת המרכב"ה, אך קיים צורך כי יועברו נתונים גולמיים, ובאופן שוטף, על בסיס חודשי או פרק זמן דומה.

20. ביום 8.11.2021 התקיים דיון שני בעתירה, ובסופו נקבע כי הכנסת והממשלה יעדכנו אם הגיעו להסכמות. ביום 9.8.2022 הודיעו המשיבים כי הוסכם על עריכת פיילוט, שבמסגרתו יועברו נתונים תקציביים עד לרמת התקנות בשני מועדים בשנה, שייקבעו על ידי מרכז המחקר של הכנסת, וזאת בנוסף לפרסומם בתחילת השנה ובסופה. עוד הוסכם כי הנתונים שיועברו יכללו פירוט של נתוני ההוצאה, נתוני ההוצאה המותנית בהכנסה, הרשאה להתחייב, שיא כוח אדם ומשרות עובדי ציבור [במאמר מוסגר: תקנות ההוצאה הן פירוט של תקציב ההוצאה המופיע בתוכנית, ותקנות ההכנסה הן התקנות המשקפות את ההכנסות המשמשות בין היתר בסיס להוצאה מותנית בהכנסה (שוורץ, ביאור מושגי התקציב, בעמ' 9 ה"ש 13)]. המשיבים הציעו כי הפיילוט יתקיים עד לסוף שנת 2023. העותרים הודיעו מצדם כי אינם מתנגדים לעריכת הפיילוט, בכפוף למספר הערות. בהחלטתי מיום 13.9.2022 הוריתי למשיבים לעדכן בדבר יישום הפיילוט עד לחודש יולי 2023.

21. ביום 15.8.2023, לאחר מספר ארכות, הודיעו המשיבים כי בהמשך להודעת העדכון הקודמת שהגישו, החל משנת 2022 אגף החשב הכללי מעביר למרכז המחקר של הכנסת נתונים גולמיים של ביצוע התקציב, ברמת התקנות. בעקבות שיח נוסף בין מרכז המחקר של הכנסת לאגף התקציבים במשרד האוצר, הגיעו הצדדים להסכמות הבאות (להלן: הנוהל):

- א. אגף התקציבים יעביר לממ"מ [מרכז המחקר של הכנסת – י"ע] את הנתונים הרוחביים ברמת תקנות בסוף כל רבעון בפורמט דומה לזה שמתפרסם בסוף השנה, למעט הרבעון האחרון בו מתפרסמים הנתונים השנתיים.
- ב. הנתונים מועברים לידי הממ"מ בלבד. ככל שייכתבו מסמכים על בסיס ניתוח נתונים אלה, הממ"מ יפנה בקשר לכך לאגף התקציבים.
- ג. לגבי בקשות פרטניות שוטפות ימשיך לחול הליך העברת המידע במתכונת זהה לזו שנהגה עד היום, ובמסגרתו אגף התקציבים יעביר, לבקשת הממ"מ,

נתונים תקציביים פרטניים, לרבות ברמת התקנות,
באופן שוטף במהלך השנה. בקשות אלו יעשו
באמצעות פניה ישירה לגורם המקצועי הרלוונטי
באגף, והמענה להן יינתן בתוך פרק זמן סביר
ובהתאם לצרכי הבקשה".

משיבי הממשלה והכנסת הוסיפו כי נוכח הנוהל שהוסכם ביניהם, העתירה
מיצתה את עצמה.

22. ביום 1.11.2023 הגישו העותרים את עמדתם ביחס לנוהל, וכן בקשה לצרף את
העותר 3, חבר הכנסת ולדימיר בליאק, כעותר נוסף, וזאת נוכח העובדה שהעותרת
חדלה מלכהן כחברת כנסת מספר שנים קודם לכן (בקשה זו התקבלה בהחלטתי מיום
7.11.2023). בנוסף, העותרים התנגדו לטענת המשיבים כי העתירה מיצתה עצמה,
וטענו שדווקא נוכח אירועי ה-7.10 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, קיים צורך מוגבר
בפיקוח על הפעולות התקציביות של הממשלה. זאת ועוד, לטענתם, הנוהל אינו נותן
מענה לצורך של חברי הכנסת לעמוד באופן שוטף ומיידי על ביצוע התקציב, ובמקום
מציע להם לקבל תמונה רק בדיעבד על האופן שבו מומש התקציב. טענותיהם של
העותרים התמקדו בסוגיית ההעברות התקציביות, ולפיהן הנוהל אינו נותן מענה לצורך
של חברי ועדת הכספים לקבל מידע בזמן אמת קודם להצבעה על בקשה להעברה
תקציבית. ביקורתם של העותרים הופנתה גם לכך שהנוהל קובע כי המידע יועבר
למרכז המחקר של הכנסת ולא לחברי הכנסת עצמם; ולכך שבמידע שיועבר במסגרתו
אין כדי ללמד אלו גופים קיבלו בסופו של יום את הכספים.

23. ביום 15.1.2024 התקיים דיון שלישי בעתירה. גם במסגרת הדיון, העותרים
מיקדו טענותיהם בצורך בחיבור ישיר למערכת המרכב"ה לטובת קבלת תשתית מידע
מספקת קודם לדיונים בוועדת הכספים בבקשות להעברות תקציביות. בא כוח הממשלה
הסביר במסגרת הדיון כי פיקוח מטבעו מתבצע בדיעבד, וכי הנוהל, אשר כאמור קובע
כי כל רבעון יועברו הנתונים על פרק הזמן שחלף למרכז המחקר של הכנסת, מספק את
המידע הדרוש לחברי הכנסת. לעומת זאת, מתן גישה ישירה למערכת תחשוף בפני
חברי הכנסת מידע רב גוני "שעוד לא מספר את הסיפור כולו", ושיש בו לפיכך תועלת
פחותה לפעולות פיקוח. לעניין ההעברות התקציביות, נטען כי לחברי הכנסת עומדים
כלים פרלמנטריים אחרים על מנת לקבל את המידע הדרוש להם, וכי יש בהם מענה
למצבים שבהם הם סבורים שלא נפרשה בפניהם תשתית מספקת. בא כוח הכנסת
הצטרף לעמדת הממשלה בעניין.

עד כאן הרקע וטענות הצדדים.

דיון והכרעה

24. לצורך הדיון, אצא מנקודת הנחה כי הסעד המבוקש על ידי העותרים אינו מעלה חשש לחשיפת מידע פרטי או רגיש; וכי לחשב הכללי יש דרך טכנית להגביל את הרשאות הצפייה בנתונים, כך שגם אם תינתן לחברי הכנסת גישה למרכב"ה, לא יעמדו לנגד עיניהם נתונים מוגנים ותהליכים שטרם הבשילו (כמו טיוטות או דיונים פנימיים). הנחה זו סבירה מבחינה טכנולוגית, והיא מאפשרת לזקק את השאלות המשפטיות כבדות המשקל שהובאו לפנינו, בדבר המידע התקציבי שראוי כי יועבר לעיון חברי הכנסת, וקיומם של עוגנים נורמטיביים לכך.

הפיקוח התקציבי של הכנסת על הממשלה

25. על שלושה דברים התקציב עומד – בבסיס הפירמידה ניצב חוק יסוד: משק המדינה, לאחריו [חוק יסודות התקציב](#) שהוא מעין "חוק מסגרת" ולאחריו חוקי התקציב השנתיים (אדרעי, בעמ' 351). [סעיף 3\(ה\)](#) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי "שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה; פרטים ייקבעו בחוק". [סעיף 49 לחוק יסודות התקציב](#) קובע את הפרטים:

- (א) תוך ששה חדשים לאחר תום שנת כספים פלונית יגיש שר האוצר לכנסת דו"חות –
- (1) על התקבולים שנתקבלו;
 - (2) על ההוצאות שהוצאו, לרבות הוצאה מותנית בהכנסה;
 - (3) על מספר המשרות שמולאו;
 - (4) על התחייבויות שניתנו לפי סעיף 17;
 - (5) על העברות שנעשו לפי סעיף 11(א)(6) ו-1(ג)(3).
- (ב) הדו"חות ייערכו בצורה שתאפשר השוואת סכומי ההוצאה שהוצאו ומספרי המשרות שמולאו לעומת הסכומים ומספרי המשרות שבסעיפי התקציב, תחומי הפעולה והתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנת כספים.

26. יחד עם היותה הגוף המופקד על החקיקה בישראל, הכנסת היא גם המפקחת על פעילות הרשות המבצעת ([בג"ץ 73/85](#) סיעת "כך" נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט(3))

141, 158, 164 (1985); [בג"ץ 971/99](#); התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, 142 (2002) (להלן: עניין דמי הגמלאות); [בג"ץ 8260/16](#) המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל, פסקה י"ג לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין [נבו] (6.9.2017) (להלן: עניין המרכז האקדמי)). בטיעוניה הדגישה הממשלה את עקרון הפרדת הרשויות, אך דווקא עקרון זה מצדיק ומחייב את הצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה.

במרכזה של פעילות הפיקוח על הממשלה עומדות ועדות הכנסת, שעל חשיבותן עמד בית משפט זה בעבר, כאשר פסק כי "ועדות הכנסת השונות שהקמתן ופעילותן [מעוגנות – י"ע] [בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת](#), ממלאות תפקיד מרכזי וחשוב בהליך החקיקה ומהוות כלי פיקוח מרכזי של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת [...]". [בג"ץ 8612/15](#) התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 13 [נבו] (17.8.2016); ראו גם [בג"ץ 10042/16](#) קוונטינסקי נ' כנסת ישראל, פסקה 39 לפסק דינו של חברי השופט סולברג [נבו] (6.8.2017) (להלן: עניין קוונטינסקי). נוכח הרוב שקיים לממשלה בקרב חברי הכנסת, הבטחת יכולתן של ועדות הכנסת לקיים פיקוח אפקטיבי על הממשלה היא בעלת חשיבות יתרה (והשוו לעניין קוונטינסקי, שם).

27. עניינו מתמקד ביכולתה האפקטיבית של הכנסת לפקח על השימוש שעושה הממשלה בכספי הציבור. כאשר הממשלה נוטלת התחייבות כספית או מחליטה על הוצאה מסוימת, היא עושה זאת בתפקידה כנאמן על כספי הציבור, ובמטרה לשרת את הציבור (עניין שפיר הראשון, בפסקה 22; אדרעי, בעמ' 351). הכנסת כמפקחת נדרשת להבטיח כי הממשלה ממלאת כיאות את תפקידה זה, ובתוך כך עליה לוודא כי הממשלה נוהגת באחריות פיסקלית וכי התקציב אכן מגשים את טובת הציבור (עניין המרכז האקדמי, בפסקה ט"ז לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין; עניין שפיר השני, בפסקה 20 לפסק דינה של הנשיאה חיות). לפיכך נכתב כי "התקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה [...]". [בג"ץ 4908/10](#) בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275, 312, 316 (2011). היטיב לתאר זאת המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין:

"המסגרת התקציבית והפיקוח התקציבי הם כעמוד ענן ועמוד אש לפני ניהול המדינה ומשקה, ומכאן הצורך בשמירה מוקפדת עליהם" (בפסקה ג לפסק דינו בעניין שפיר הראשון).

לכנסת תפקיד פעיל במספר נקודות (משמעותיות) לאורך חייו של התקציב. כך, הממשלה נדרשת לקבל את אישור חברי הכנסת, נבחריו של הציבור, להוציא את הכספים בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע על ידה, וזאת במסגרת חוק התקציב השנתי ([סעיף 3\(א\)\(1\)](#)) לחוק יסוד: משק המדינה; וראו דיון בפסקה 36 להלן). על יחסי הכוחות בין הממשלה לכנסת בכל הנוגע לאישור חוק התקציב השנתי נכתב כך:

”תקציב המדינה הוא המנוע בקרבי הממשלה, והכלי המרכזי למימוש מדיניותה ויעדיה. ברם, דווקא בשל חשיבותו זו – ובשל מעמד הממשלה כנאמן ציבור שאין לה דבר משלה – התקציב כפוף לאישור הכנסת, במתכונת של חוק תקציב שנתי” (עניין שפיר השני, בפסקה 5 לפסק דינו של השופט הנדל).

אם הממשלה אינה מצליחה לקבל את אישורם של חברי הכנסת לחוק התקציב השנתי, היא אינה יכולה להמשיך לפעול והכנסת כולה מתפזרת ([סעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת](#)). בכל הנוגע לפעילות התקציבית השוטפת, הרי שאם הממשלה מבקשת לערוך שינויים ברמת התוכנית ומעלה בתקציב שכבר אושר, היא נזקקת לאישור ועדת הכספים של הכנסת (החל מסכום מסוים, וראו דיון בפסקה 36 להלן). בנוסף לתפקידים המוגדרים של הכנסת ביחס לתקציב, יש לה אחריות כללית לפקח על פעולותיה התקציביות של הממשלה.

28. חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי על התקציב אף עמדה בבסיס תיקון 2 לחוק יסוד: משק המדינה בשנת 1983, שבמסגרתו נוסף לחוק היסוד [סעיף 3\(ב\)\(2\)](#) הקובע כי “הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת”. בדברי ההסבר להצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 2), ה"ח התשמ"ג 102, נכתב כי “מגמת התיקון הנוסף המוצע היא הרחבה והעמקה של [...] פיקוח פרלמנטרי יעיל על תכניות העבודה המפורטות של הממשלה”. כלומר, התיקון ביקש לוודא כי כוונותיה של הממשלה ביחס לאופן הוצאת כספי הציבור ואופן נטילת ההתחייבויות בשם הציבור יהיו שקופים לנבחריו הציבור בכנסת ולציבור בכלל. שקיפות זו באה לידי ביטוי בפריטת תקציב המדינה המתוכנן ל”סעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות” ([סעיף 2\(ג\) לחוק יסודות התקציב](#); כן ראו עניין שפיר הראשון, בפסקה 23). וכך הסבירה יושבת ראש הוועדה, חברת הכנסת שולמית אלוני, בדיונים על תיקון מספר 2 לחוק יסוד: משק המדינה:

”כוונת הוועדה ברורה: לעגן בחוק את הנוהג והנהל שהיה קיים. אנחנו לא רוצים בחוק לשנות ולשבש נוהל שהיה קיים, כי את חוק התקציב מדעת מחוקקים בכל

שנה, והוא כלי בקורת. בהיסטוריה חוק תקציב קדם אפילו למגנה-כרטה, כי האבירים באו למלך ואמרו: אם אין פירוט – אין כסף. חוק התקציב מאפשר את הבקורת על הממשלה. הממשלות כולן קיבלו עקרון זה, ואותו אנחנו רוצים לעגן בחוק" (פרוטוקול ישיבה 19 של ועדת משנה לחוקי יסוד של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-10, 8 (28.12.1982)).

29. בישראל קיימת חשיבות יתרה לפיקוח הפרלמנטרי על תקציב המדינה, וזאת בשל היותם של הליך אישור התקציב וניהול התקציב בפועל ריכוזיים בטבעם (אליעזר שוורץ חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי על אישור וביצוע תקציב המדינה והנתונים הנדרשים לכך 2 והאסמכתאות שם (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021) (להלן: שוורץ, הפיקוח הפרלמנטרי)). זו למשל הייתה המסקנה של מחקר שהשווה את מידת הריכוזיות בין 24 מדינות החברות ב-OECD, ומצא כי ישראל ממוקמת במקום ה-23 (אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בהליך התקצוב 30 (2006) (להלן: מאזן הכוחות)). מסקנה אחרונה זו התבססה על התובנות הבאות (אשר מבוססות בתורן על השוואה של פרמטרים קונקרטיים בין שיטות המשפט שנבדקו): למשרד האוצר השפעה רבה על גיבוש התקציב ביחס למשרדי הממשלה האחרים; למשרד האוצר השפעה שוטפת משמעותית על אופן ביצוע התקציב ביחס למשרדי הממשלה; כוחה של הכנסת בעיצוב התקציב, ביחס לזה של הממשלה, הוא קטן (כך, ועדת הכספים נדרשת לאשר חוקים כלכליים רבים באופן שמצמצם את הזמן המוקצה לדיונים בתקציב, והסיוע המקצועי שמקבלים חברי הכנסת בסוגיות תקציביות מועט) (מאזן הכוחות, בעמ' 29-68). למאפיינים ריכוזיים אלה נוסף המנגנון המוכר כ"חוק ההסדרים", שהבעייתיות הכרוכה בו נדונה לעומקה על ידי בית משפט זה, ושלא נעמוד עליו במסגרת זו (עניין קוונטינסקי, בפסקאות 82-85 לפסק דינו של השופט סולברג; עניין המרכז האקדמי, בפסקה ט"ו לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין והאסמכתאות שם; מאזן הכוחות, בעמ' 71-86).

30. אין חולק כי על מנת שתוכל לפקח נאמנה על אופן מימוש תקציב המדינה, על הממשלה לנהוג כלפי הכנסת, וכלפי ועדת הכספים בפרט, בשקיפות גם במהלך שנת התקציב: "מעל לכל, הדיון בוועדת הכספים צריך להיות אפקטיבי, ולשם כך על הוועדה לקבל את מלוא המידע הדרוש מבעוד מועד ולגבש כלים מתאימים שיסייעו בידה בנושא" (עניין שפיר הראשון, בפסקה 29 לפסק דינה של הנשיאה נאור (הדברים נאמרו ביחס למידע המובא בפני ועדת הכספים טרם הצבעה על בקשה להעברות תקציביות); עניין שפיר השני, בפסקה 54 לפסק דינה של הנשיאה חיות (בכל הנוגע

לשקיפות הקצאתם של כספים קואליציוניים)). ללא העברת מידע מגופי השלטון לא ניתן לקיים ביקורת אפקטיבית:

"ממשלות אוספות ואף מייצרות כמות גדולה של מידע.
כדי לקיים פיקוח וביקורת ראויים לשמם דרושה לאלו
המקיימים את הפיקוח והביקורת נגישות למידע כאמור"
(מאיר שמגר "ידע הוא כוח – Knowledge itself is
Power, פרנסיס בייקון" 1997 שמגר: כתבים 315, 316
(2002) (להלן: שמגר כתבים)).

המחלוקת בין הצדדים נוגעת למעשה לשאלת המידה והדרך שבהן ראוי כי המידע הרלוונטי יועבר לחברי הכנסת. העותרים מבקשים מידע מלא, מיידי וגולמי, שיתקבל על דרך של מתן גישה ישירה בזמן אמת למערכת המרכז"ה. המשיבים טוענים כי אין לעותרים זכות לכך או סמכות לדרוש זאת, וכי די בנוהל שגובש כדי לספק את צרכיהם.

31. בהקשר זה, ברצוני להסיר מהדרך טענה שעלתה במהלך הדיון. הממשלה הביעה עמדתה כי פיקוח מטבעו נערך בדיעבד ולא באופן שוטף, וכי הנוהל שגובש, לפיו המידע הרלוונטי יועבר אחת לרבעון, תואם זאת. על כך יש לומר כי פיקוח יכול להיערך במספר מועדים: הוא יכול להיערך מראש, באמצעות הדרישה לקבל את אישור הרשות קודם לעריכת פעולה מסוימת, הוא יכול להתרחש בעת קרות האירועים (ראו, לדוגמה, מאמרם של [יורם רבין, יובל חיו וענבל עפרון-וינשטיין "ביקורת מדינה בזמן אמת"](#) היבטים בביקורת רשויות המדינה 119 (חני אופק-גנדלר, אהרן ברק וענת הורוויץ עורכים 2023)), והוא יכול להתבצע בדיעבד, לאחר שהפעולה כבר קרתה. עוד אעיר כי אף אם הייתי מסכים עם עמדת הממשלה כי נכון שהפיקוח על התקציב ייערך בדיעבד בלבד, ביחס לפעולות שהסתיימו, אין די בכך כדי לגזור את פרק הזמן שראוי שיחלוף עד להעברת המידע.

32. בטרם נסיים חלק זה, אבקש לעמוד על סוגיה בעלת קשר הדוק לסוגיות הנדונות בעתירה שלפנינו, והיא שאלת זכותו של הציבור לעיין בנתוני התקציב. הצדדים אמנם לא התייחסו לעניין זה אלא באופן פריפריאלי, ואף פסק דיננו אינו מתמקד בו, אך פטור בלא כלום אי אפשר.

הרחבנו על הצורך בפיקוח על פעילות הרשות המבצעת. כידוע, גורם משמעותי במלאכת הפיקוח הוא הציבור, ולא רק על דרך מינוי נציגים לכנסת. הנשיא שמגר הביע

דעתו כי ראוי להעביר לעיון הציבור מידע המצוי בידי השלטון, וזאת כל עוד לא מתקיימים אינטרסים ציבוריים גוברים:

"[...] אין אפשרות לקיים את אמון הציבור על יסוד הנסתר ממנו, והוא, כאמור, אם אינן מתקיימות הנסיבות יוצאות הדופן, שאף הן אינן אלא תולדה של אינטרס ציבורי מובהק מסוג אחר [...]. אולם, הרגיל והמקובל הוא, כי השמירה על המסגרת הנורמטיבית מובטחת, בראש ובראשונה, על-ידי פירסומו וגילוי, לעיני ציבור הבוחרים בכלל וחברי הכנסת בפרט, של המידע על מערכות השלטון, מעשיהם של מרכיביו ופועלם של הנבחרים, כדי שהציבור יוכל לראות, לדעת ולשפוט" ([בג"ץ 1601/90](#) שליט נ' ח"כ פרס, פ"ד מד(3) 361, 353 (1990) (להלן: עניין שליט)).

וכך הוא הוסיף במקום אחר:

"הידיעה לאשורו על הנעשה מאפשרת נקיטת עמדה והבעת דעה ופותרת 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 בידי, הן מסימני ההיכר הבולטים של המשטר הדמוקרטי, עליהם נשען הפיקוח האזרחי ואשר באמצעותם מתאפשרת הבקרה והביקורת [...]. כך נמנעים גם מהלכים סודיים ונסתרים של השלטון, אשר אותם הוא מבקש להעלים מידיעתו של האזרח מטעמים שאין להם בסיס בדין" (שמגר כתבים, בעמ' 316).

33. נהוג למנות מספר הצדקות לזכות הציבור למידע. עניינה של ההצדקה הדמוקרטית היא ביכולת הפרט להשתתף השתתפות פעילה בחיים הדמוקרטיים: יכולת לגבש דעה, לבטא דעה זאת ולנקוט פעולות לקידומה ([ע"מ 452/21](#) התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה, פסקה 43 לפסק דיני [נבו] (7.9.2022)). במסגרת זו גם נכללים יכולת הציבור לפקח על השלטון, וכן השיקול של "היגיינה ציבורית" והגברת אמון הציבור בשלטון ([ע"מ 9135/03](#) המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת חיות [נבו] (19.1.2006); יצחק [עמית חסיונות ואינטרסים מוגנים](#) – הליכי גילוי ועיון במשפט האזרחי והפלילי 163 והאסמכתאות שם

(2021)). כך הסביר השופט ברק במסגרת דיון בחובת הקואליציה לפרסם לציבור את ההסכמים הקואליציוניים (בטרם חובה זו עוגנה [בחוק הממשלה](#), התשס"א-2001):

"לחובת הגילוי היבט נוסף. הידיעה של הצדדים להסכם, כי ההסכם ייחשף ברבים ויהא נתון לביקורת הכלל, משפיעה על עצם תוכנו של ההסכם. בצדק צוין, כי אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר" (מתוך פסק דינו של השופט ברק בעניין שליט, בעמ' 364).

הצדקה נוספת לזכות הציבור לדעת היא זו הקניינית, ולפיה זכותו של הציבור נובעת מהיותו בעליו של המידע, והרשות משמשת לו נאמן. לכך ניתן להוסיף את ההצדקה המכשירית, לפיה זכויותיו של האזרח עשויות להיות תלויות בקבלת מידע מהשלטון. כלומר, הזכות למידע ציבורי היא מכשיר שמקדם זכויות אחרות (יורם [רביץ ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע"](#) 99 דליה דורנר 463 (דורית ביניש, שולמית אלמוג ויעד רותם עורכות, 2009), שם המחברים מציעים לעגן בחוק יסוד את עקרון שקיפות המינהל והזכות לחופש מידע; עוד על מודלים של שקיפות והגברת אחריותיות, ראו Stephen Kosack and Archon Fung, *Does Transparency Improve Governance?*, 17 ANN. REV. OF POL. SCI., 65 (2014)).

34. לדיון זה ניתן להוסיף גם פן מעשי. בעידן הטכנולוגי שבו אנחנו נמצאים קיימת לרשויות השלטון האפשרות, שלא הייתה בעבר, להנגיש לציבור הרחב מידע ציבורי שנאגר על ידן (שרון בר-זיו ["גישת הוליסטית לחדשנות מבוססת-נתונים ממשלתיים"](#) מחקרי משפט לד (2023); תהילה שוורץ [אלטשולר מדיניות ממשל פתוח בישראל](#) בעידן הדיגיטלי (2012) (להלן: שוורץ אלטשולר)).

35. קשה לחלוק על זכותו של הציבור לעיין במידע התקציבי. אם מידע ציבורי הוא קניינו של הציבור, הרי שבמקרה זה מדובר במידע ציבורי אשר מלמד כיצד פועלת הרשות ביחס לתקציב המדינה, שהוא הקניין הציבורי ב-ה' הידיעה. בכל הנוגע להצדקה הדמוקרטית, עמדנו על כך שהתקציב הוא האמצעי העיקרי שבו הרשות המבצעת מממשת את המדיניות שלה, ומכאן שעסקינן במידע שנוגע לליבת העשייה הדמוקרטית. לכך נוסף הצורך להבטיח כי הכספים הציבוריים יופנו למטרות המקדמות את טובת הציבור, ולא את טובתם של מי שמחזיקים בכסף עבור הציבור. אם כן, מבחינה עיונית, העברת המידע התקציבי לפיקוחה של עין הציבור משרתת הגנה על אינטרסים ציבוריים מן המעלה הראשונה. נזכיר בהקשר זה את מכתבו של סגן שר

האוצר שבו נמסר כי "משרד האוצר קידם בשנה האחרונה תכנית עבודה אשר מטרתה לאפשר פרסום שוטף של נתוני ביצוע תקציב המדינה מתוך מערכת מרכז"ה וכל זאת כחלק מהליך הנגשת תקציב המדינה לציבור", וכן את מכתבו של סגן שר האוצר שבו נמסרו דברים דומים (ראו פסקה 5 לעיל). נראה אם כן כי אף בתוך משרד האוצר, היו מי שסברו כי מן הראוי שנתוני ביצוע התקציב יועברו באופן שוטף לציבור, ואין לנו אלא להצטער שהדברים לא קרמו עור וגידים.

נסתפק בהערות אלו, ונחזור להתמקד בפיקוח התקציבי של הכנסת.

הכלים העומדים כיום לרשות חברי הכנסת לצורך פיקוח על התקציב

36. בקשת העותרים היא כי נורה למשיבים לפתוח את נתוני התקציב במערכת המרכז"ה לעיון ישיר ורציף של חברי הכנסת, על מנת להבטיח פיקוח פרלמנטרי נאות על אופן ביצוע התקציב לאורך שנת הכספים. טרם דיון בסעד המבוקש, נסקור את המנגנונים העומדים כיום לרשות חברי הכנסת לטובת ביצוע תפקידם זה, ואשר לעמדת העותרים אין די בהם. יובהר כי איני מתיימר לכלול את כל הכלים הקיימים בארגון הכלים של חבר הכנסת או של ועדת הכספים בעניין התקציב, ואתמקד בעיקריים שבהם. אף ביחס לכלים שיפורטו אין בכוונתי, במסגרת הדיון הנוכחי, לעמוד בהרחבה על תרומתם כמו גם על חסרונותיהם (על חלק מכלי פיקוח המוקנים לכנסת שלא בהקשר תקציב המדינה דווקא, ראו אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב: רשויות השלטון ואזרחות 745-750 (מהדורה שישית, 2005) (להלן: רובינשטיין ומדינה); שמעון [שטרית הממשלה: הרשות המבצעת](#) – פירוש לחוק [יסוד: הממשלה](#) כרך א 229-241 (פירוש לחוק-היסוד בעריכת יצחק זמיר, 2018) (להלן: שטרית)). נתחיל עם כלים המצויים בסמכות חברי הכנסת וועדת הכספים:

(-) אישור התקציב השנתי – הפסיקה עסקה בהיבטים שונים הנוגעים לאישור התקציב השנתי, ונסתפק בתיאור התמציתי הבא של ההליך: תקציב המדינה נקבע בחוק ועליו לכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות ([סעיפים 3\(א\)\(1\)](#), [3\(א\)\(2\)](#)) ו- [3\(ב\)\(2\)](#) לחוק יסוד: משק המדינה, בהתאמה). כאמור בפתח הדברים, עליו להיות מפורט ברמה של סעיפים, תחומי פעולה ותכניות, כאשר הרמה הבאה, היא רמת התקנות, נקבעת על ידי שר האוצר, ולטענת הצדדים לעתירה שלפנינו היא אינה שקופה לחברי הכנסת במועד ההצבעה על התקציב (ראו פסקאות 1-2 לעיל; העותרים [בבג"ץ 120/24](#) [נבו] התלוי ועומד בבית משפט זה, טוענים כי הממשלה מחויבת להעביר גם

את רמת התקנות לעיון חברי הכנסת טרם אישור חוק התקציב השנתי, ואילו המשיבים לאותה עתירה טוענים כי לא קיימת חובה כאמור; עוד נדרשת הממשלה לצרף לתקציב המוצע את "אומדן המקורות למימונו" ([סעיף 3\(ב\)\(4\)](#) לחוק יסוד: משק המדינה). [חוק יסודות התקציב](#) ממשיך ומתווה את מסגרת הפעולה ביחס לגיבושם של חוקי התקציב השנתיים וכן את ההתנהלות השוטפת ביחס לתקציב שאושר ([בג"ץ 4124/00](#) יקותיאל נ' השר לענייני דתות, בפסקאות 18-23 לפסק דינה של הנשיאה ביניש [נבו] (14.6.2010)). הממשלה נדרשת להניח את הצעת חוק התקציב השנתי "לא יאוחר מששים ימים לפני תחילת שנת הכספים" או תוך 45 ימים מ"היום הקובע" ([סעיף 3\(ב\)\(1\)](#) לחוק יסוד: משק המדינה). [סעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת](#) מורה כי בהיעדר אישור של חוק התקציב השנתי על ידי הכנסת בתוך התקופה הקובעת, יראו את הכנסת כאילו התפזרה. השופט הנדל הורנו על ייחודיותה של הוראה זו, ועל שניתן ללמוד ממנה על מקומו של אישור התקציב השנתי במשטרנו:

"זוהי הוראה מפתיעה. לא מדובר בכנסת שהתפזרה מכוח הצבעה, שהינה תולדה של החלטה ישירה להתפזר. אלא יש לראות אותה ככזו מחמת העדר תקציב. צא ולמד על מרכזיותה של העברת התקציב בפעולות הריבוניות. פעולה זו זוכה למעמד מיוחד. מחדל זה מחייב התפזרות הכנסת, ללא קשר לרצון הממשלה או הכנסת. עניין זה מדגים את כובד החובה להעביר תקציב שנתי, וההשלכות של אי העברתו" (עניין שפיר השני, בפסקה 2 לפסק דינו).

במסגרת אישור התקציב השנתי יכולים חברי הכנסת להשמיע דעתם על התקציב, הן במסגרת ועדת הכספים והן במליאה, ונתונים מראים כי הדבר אף מביא לשינוי מסוים בחוק שמתקבל בסופו של דבר (מאזן הכוחות, בעמ' 44). ואולם, כפי שתואר בפסקה 29 לעיל, עולות ביקורות שונות על הריכוזיות הרבה שמאפיינת את הליך אישור חוק התקציב השנתי בישראל.

(-) אישור העברות תקציביות – [סעיף 11 לחוק יסודות התקציב](#) מסמיך את שר האוצר לערוך שינויים פנימיים בתקציב באמצעות העברות תקציביות במהלך השנה, כאשר העברות בין סעיפים תקציביים או בין תחומי פעולה שונים מצריכות אישור של ועדת הכספים. כך הדבר גם ביחס להעברות בין תכניות שסכומן גבוה מ-1,940,000 ש"ח ומהווה יותר מ-15% מהתכנית המקורית, כאשר עד לאותו סכום הוועדה רק מיועדת על דבר השינוי (ראו [סעיף 11 לחוק יסודות התקציב](#); אשר עוסק, בין היתר, גם

בהעברות של הוצאות מותנות הכנסה ורזרבות והגדלות של סכומים אלה; ראו אדרעי, בעמ' 396).

בנושא זה התמקד עניין שפיר הראשון. פסק הדין עסק בהיקף סמכותה של ועדת הכספים לאשר העברות תקציביות, ובשאלה אם ומתי העברות תקציביות מצריכות עיגון בחקיקה ראשית. הכנסת הצביעה על כך שכבר בסמוך לאחר אישור תקציב המדינה ובמהלך שנת התקציב, משרד האוצר מגיש לוועדת הכספים מאות בקשות להעברות תקציביות ואלה מביאות לשינויים בהיקף של מיליארדי שקלים באופן חלוקת התקציב, וזאת בהשוואה לחלוקה הפנימית עד לרמת התוכנית כפי שנקבעה בחוק התקציב המקורי שאושר בכנסת. הפועל היוצא של שינויים אלה עשוי ליצור פער של עשרות אחוזים בין התקציב המקורי לבין התקציב על שינויו (שוורץ, ביאור מושגי התקציב, בעמ' 23). מטבע הדברים בתקציב דו-שנתי, חוסר הוודאות באשר למשתנים כלכליים במשק הוא גדול ולכן גם היקף השינויים בתקציב דו-שנתי הוא גדול יותר (אציין כי בעניין המרכז האקדמי הוציא בית משפט זה התראת בטלות מפני המשך חקיקת חוק תקציב דו-שנתי). פסק הדין בעניין שפיר הראשון עסק הלכה למעשה באיזון שבין עיקרון הפיקוח הפרלמנטרי לבין הצורך בגמישות תקציבית מבלי שהכלי של ההעברות התקציביות ינוצל לרעה לשם פתיחת "מסלול עוקף" לחוק התקציב. המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין הסביר בחוות דעתו כי יש לדון בשאלה "כיצד ישמש כלי זה [של העברות תקציביות – י"ע] למטרה המוגבלת יחסית שאליה כוון, וכיצד יהיו חברי ועדת הכספים העוסקים בו חשופים לכל המידע הרלבנטי" (בפסקה ב' לפסק דינו).

בעקבות הגשת העתירה, גובש נוהל בשיתופם של ועדת הכספים ומשרד האוצר, אשר מסדיר אלו נתונים יועברו לחברי הוועדה קודם להתכנסותם לדון בבקשות להעברות תקציביות. בנוהל נקבע כי משרד האוצר יספק פירוט, בין היתר, בנושאים הבאים: הצורך שהתעורר בביצוע השינוי; רקע על התוכניות שלגביהן מתבקש השינוי; התקנות התקציביות המעורבות בשינוי ככל שהדבר נחוץ; מדוע השינוי לא נכלל מלכתחילה בחוק התקציב. כמו כן, נקבע בנוהל כי לדיון שיתקיים בוועדת הכספים יתייצבו נציגים ממשרד האוצר וממשרדי הממשלה הרלוונטיים, על מנת לענות על שאלות חברי הוועדה (להלן: נוהל העברות תקציביות). בעקבות הנוהל ובשל הישיבות הרבות שמתקיימות לשם אישור השינויים בתקציב במהלך השנה "מתאפשר לרוב לרדת לפרטים של השינוי המבוקש, כך שלמעשה חלק משמעותי בפיקוח התקציבי של הכנסת

נעשה במסגרת דיונים אלו" (שוורץ, הפיקוח הפרלמנטרי, בעמ' 4). עם זאת, יש לזכור כי הנתונים על השינויים הם ברמת התוכניות בלבד (שש ספרות), מאחר שחוק התקציב השנתי אינו מתייחס להעברות תקציב בין תקנות (שמונה ספרות), ואלה נקבעות מתוקף סמכותו של שר האוצר. כך, העברה תקציבית בין תקנות באותה תוכנית מצריכה אישור של אגף התקציבים במשרד האוצר בלבד, ללא צורך באישור ועדת הכספים ואף ללא יידוע של הוועדה. לכן, בהיבט של שקיפות הנתונים, אין נתונים זמינים על השינויים ברמת התקנות ואין יכולת של ממש לעקוב אחר שינויים ברמה זו (שוורץ, הפיקוח הפרלמנטרי, בעמ' 4 ו-6; אילנית בר ניתוח השינויים שנעשו בתקציב המדינה בשנים 2016–2021 17 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023)).

[במאמר מוסגר יוער, כי במסגרת הבקשה מיום 1.11.2023 לצרף את חבר הכנסת בליאק כעותר, תוארו מספר בקשות להעברות תקציביות שנדונו בוועדת הכספים ביום 12.9.2023, מבלי שהונחה לפני הוועדה התשתית העובדתית הרלוונטית לשם דיון מושכל בהן. בפער זה גם התמקדו העותרים במהלך הטיעונים בעל פה בדיון האחרון שהתקיים בעתירה. ייתכן אמנם שקבלת הסעד המבוקש בעתירה הנוכחית היה בה כדי ליתן מענה לקשיים אלה; ואולם, נוהל העברות תקציביות אמור כשלעצמו לספק מענה לפערים המתוארים. אם הנוהל אינו מיושם כהלכה, או שאין די במידע שמועבר במסגרתו כדי לאפשר לחברי הכנסת קבלת החלטות מושכלות בבקשות להעברות, הרי שעל העותרים להביא את הסוגיה בפני הייעוץ המשפטי של הכנסת].

(-) הוראה על מסירת מידע לוועדות הכנסת – [סעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה](#)

קובע כי הכנסת וועדותיה רשאיות לחייב שר, סגן שר וכל עובד מדינה אחר להעביר להן מידע. [סעיף 21\(ב\) לחוק יסוד: הכנסת](#) קובע את סמכות הכנסת לקבוע בתקנון הוראות "בדבר סמכותן של הוועדות לזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה [...] ולחייבו למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן". מכוח סעיפים אלה נקבע [סעיף 123 לתקנון הכנסת](#), המורה כי ועדה רשאית לדרוש מעובד מדינה שימסור לה את המידע הנדרש לה, לרבות מסמכים ודוחות; וכי עובד המדינה מחויב להתייבב לזימון לישיבת הוועדה. מכאן נובע כי לוועדת הכספים עומדת האפשרות לחייב נציגים של משרד האוצר או של משרדים רלוונטיים אחרים להתייבב בפניה ולהציג לה מסמכים הדרושים לה לעבודתה. נוסף כי [סעיף 127 לתקנון הכנסת](#) קובע כי אם עובד המדינה לא התייבב, הוועדה יכולה לפנות בעניין לשר הרלוונטי, ובאישור יושב ראש הכנסת אף לנציב שירות המדינה או לגורם מוסמך אחר בענייני משמעת. בהקשר של ועדת

הכספים, נזכיר כי העותרים טענו כי לעיתים קרובות לגורמים המתייצבים בפניה אין תשובות לשאלות המועלות, וכי הגורמים הנדרשים אינם מתייצבים. עוד יצוין כי לא הובאו בפנינו נתונים באשר לשימוש בסנקציה האמורה הקבועה [בסעיף 127](#) לתקנון (עוד על סעיפים אלה, ראו אצל שטרית, בעמ' 688-691).

(-) שאילתות – לכל חבר כנסת עומדת מכסת שאילתות שאותן הוא רשאי להפנות לשרים, ועניינן בסוגיות עובדתיות שבתחום אחריותם ([סעיף 46](#) [לתקנון הכנסת](#)). השר מצדו מחויב להשיב, אלא אם מצא שהתשובה עשויה לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או באינטרס לאומי אחר (כפי שמפורט [בסעיף 47\(ג\)](#) [לתקנון הכנסת](#)). על שאילתה "דחופה" יש להשיב עוד באותו שבוע, ואילו שאילתה "רגילה" תיענה בתוך 21 ימים. חרף מועדים מוגדרים אלה, המענה על שאילתות לוקח זמן רב בהרבה, ולעיתים לא ניתנת תשובה כלל (ראו רוני בלנק נתונים על השאילתות בכנסת ה-20 (מ-31 במרס 2015 עד 7 ביוני 2016 – מעודכן) (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2016)). המענה על השאילתות נערך במסגרת ישיבת מליאת הכנסת, ואילו שאילתה נוספת – "ישירה" – נענית על ידי השר בכתב בתוך 21 ימים ([סעיף 50](#) [לתקנון הכנסת](#)). בכל הנוגע לתקציב, הממשלה הבהירה בכתבי טענותיה כי כאשר חבר כנסת מבקש לבחון אד-הוק נתונים תקציביים הנוגעים לסוגיה מסוימת, הוא רשאי לקבלם, גם ברמת התקנות.

(-) מרכז המחקר של הכנסת – [סעיף 64](#) [לחוק הכנסת](#) קובע כי מרכז המחקר של הכנסת רשאי לדרוש מגופים ציבוריים מידע ומסמכים המצויים בסמכות אותו גוף ואשר נחוצים לאיזה מאורגני הכנסת למילוי תפקידו. עוד נקבע כי המידע יימסר בלא דיחוי. חובת העברת המידע מצד הגוף הציבורי כפופה לסייגים שעניינם בחשש לסיכון ביטחון המדינה או יחסי החוץ, הקצאת משאבים בלתי סבירה מטעם הגוף שאליו נערכת הפנייה, ומידע הנוגע להתייעצויות פנימיות או לטיוטות. בכל הנוגע לתקציב, נציין כי בתוך מרכז המחקר פועלת המחלקה לפיקוח תקציבי, אשר נועדה לחזק את יכולתם המקצועית של חברי הכנסת והוועדות בתחום הכלכלי (שוורץ, בעמ' 5). כאמור לעיל, במסגרת תגובתה המקדמית טענה הכנסת כי המידע שמועבר לידי מרכז המחקר ביחס לביצוע התקציב אינו מספק, וכי ניסיונות שנערכו מול משרד האוצר בעניין, טרם הגשת העתירה ובתקופה שלאחר הגשתה, לא צלחו. בהמשך, כפי שתואר, גיבשו משרד האוצר ומרכז המחקר של הכנסת נוהל בעניין, הקובע כי נתונים תקציביים יועברו אחת לרבעון.

37. לכלים אלה, שכאמור נובעים מסמכותה של הכנסת כפי שנקבעה בהוראות חוק שונות, נוספים מקורות מידע שונים העומדים לרשותה, שהמקור להם הוא בחובות המוטלות על הממשלה לספק מידע, או ביוזמות של הממשלה אשר לקחה על עצמה להנגיש מידע רלוונטי לציבור:

(-) דוחות תקופתיים – בהתאם [לסעיף 3\(ה\)](#) לחוק יסוד: משק המדינה [ולסעיף](#)

[49 לחוק יסודות התקציב](#), שר האוצר נדרש להגיש לכנסת דוח על הוצאות ותקבולים בחלוקה לפי סעיפים, תחומי פעולה ותכניות, וזאת בתוך שישה חודשים לאחר תום שנת הכספים. עוד בהתאם לסעיף זה, בסמוך לאחר כל רבעון על שר האוצר להגיש לוועדת הכספים אומדן של ביצוע הגירעון ומימונו. הממשלה הסבירה כי בנוסף לאמור, משרד האוצר מעביר דוחות מפורטים עד לרמת התכנית כ-45 ימים לאחר סיום כל אחד מהרבעונים הראשון עד השלישי (סעיף 26.ב לתגובה המקדמית מטעם הממשלה). כפי שפורט לעיל, בעקבות הגשת העתירה הנוכחית גובש הנוהל הקובע כי בסוף כל רבעון יועברו למרכז המחקר של הכנסת נתוני הביצוע בפועל עד לרמת התקנה (ראו פירוט בפסקה 21 לעיל).

(-) אתר פיסקאלי-דיגיטלי של משרד האוצר – באתר זה, הנגיש לציבור, מפורט תקציב המדינה לאחר אישורו, עד לרמת התקנות. עבור כל תקנה, מופיע סכום ההוצאה המותרת, סכום ההרשאה להתחייב, וכו'. בדיעבד, מספר חודשים לאחר תום שנת הכספים, מתפרסמים גם נתוני הביצוע בפועל עד לרמת התקנות.

(-) "נוהל פרסום התקשרויות הממשלה" של היחידה הממשלתית לחופש המידע – נוהל זה, שפורסם בשנת 2016, מחייב את כלל יחידות הממשלה העובדות עם מערכת מרכזי, אחת לרבעון, לפרסם לציבור באופן יזום את התקשרויותיהן עם ספקים פרטיים, למעט הזמנות רגישות. במסגרת זו מפורסמים מטרת הרכישה, תאריכים, סכום ההזמנה, סכום ההוצאה, אם ההזמנה נעשתה במסגרת מכרז, ועוד. היחידה הממשלתית לחופש המידע מפרסמת דוח ובו היא מציגה את עמידתם של משרדי הממשלה השונים בהוראות הנוהל, ובחינה שלו מלמדת כי רבים מהמשרדים מעבירים את המידע באיחור, וחלקם אינם מעבירים אותו כלל. אציין כי מעיון בדוח של שנת 2023 והרבעון האחרון של שנת 2022 (חמישה רבעונים) נכון ליום 15.2.2024, עולה כי חלק מהמשרדים והיחידות אינם עומדים בנוהל. מוביל את הרשימה משרד הבריאות שבכל חמשת הרבעונים לא הגיש כלל דוח, אחריו משרד העבודה שלא הגיש דוח בארבעה רבעונים,

ולאחריהם המשרד לביטחון לאומי ומשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות שלא הגישו דוח בשלושה רבעונים (לגבי משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ומשרד המודיעין לא צוין דבר).

(-) אתר התמיכות והמענקים – אתר פתוח לציבור שבו מתפרסמים נתונים על תמיכת המדינה במוסדות ציבור, ברשויות מקומיות, בגופים פרטיים, ועוד. מבדיקה של האתר נראה כי לפחות ביחס לחלק מהמשרדים, הנתונים אינם מדויחים באופן שוטף.

מבט משווה – נגישות שוטפת של פרלמנטים בעולם למידע תקציבי

38. להשלמת התמונה, ביקשנו מהצדדים להתייחס לאופן ולמידה שבהם שיטות משפט אחרות בחרו לאפשר לפרלמנטים שלהן גישה למידע התקציבי המוחזק בידי הרשות המבצעת. יש כמובן להביא בחשבון את העובדה שההסדרים הנוגעים לתקציב הם מורכבים ביותר ומשתנים בין מדינה למדינה, וקיים קושי מובנה בהתמקדות בעניין פרטני הנהוג בשיטת משפט אחרת, כמו שיתוף המידע התקציבי, מבלי להבין את הקשרו במארג הנורמות (פירוט על הסדרי התקציב במדינות שונות ניתן למצוא בספר מאזן הכוחות). יחד עם זאת, משפט משווה יכול ללמד אותנו עד כמה שיתופו של הפרלמנט במידע תקציבי הוא רצוי בעיני שיטות משפט שערכיהן דומים לאלה שלנו, ולכך ערך רב ([בג"ץ 8425/13](#) איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פסקה 72 לפסק דינו של השופט פוגלמן [נבו] (22.9.2014); דפנה ברק-ארז "[משפט השוואתי כפרקטיקה](#)" – היבטים מוסדיים, תרבותיים ויישומיים" דין ודברים ד 81, 87 (2008)).

39. הכנסת הציגה סקירה מעמיקה ביחס לחמש מדינות, המבוססת על שיח עם בעלי תפקיד במדינות אלה, ועל עיקריה נעמוד להלן. עוד הציגה סקירה כללית ביחס לתריסר מדינות נוספות, והסבירה כי ברוב המדינות שנבדקו אין לחברי הפרלמנט או ליחידות פנימיות בו גישה ישירה למערכת התקציב. כמו כן, צוין כי קיימת שונות במידע המשווק לחברי הפרלמנט, הן ברמת הפירוט הן ברמת הזמינות השוטפת. כמפורט לעיל, הסקירה עדכנית ליום 28.7.2019, ומטבע הדברים יתכן כי בזמן שחלף מאז מועד פרסומה חלו שינויים בחלק מהמידע שיפורט להלן.

(-) בריטניה – בבריטניה קיימת מערכת מחשב ממשלתית לניהול התקציב השוטף, אך לפרלמנט הבריטי אין גישה אליה. משרדי הממשלה מפרסמים לציבור דוחות חודשיים ובהם פירוט של הוצאות מעל סכום של 25,000 ליש"ט, אשר כוללים

את גובה ההוצאה, מועד התשלום וזהות הגורם לו בוצע התשלום. הדוחות מתפרסמים בין חודשיים לשלושה חודשים לאחר סגירת החודש המדווח. כמו כן, ארבעה חודשים לאחר סיום שנת התקציב מפרסמים המשרדים דוח שנתי. הדוחות המתוארים כוללים אמנם מידע רב, אך אין אחדות בין המשרדים השונים מבחינת הפורמט, מידת הפירוט ואופן הפרסום.

(-) ספרד – הפרלמנט וממשלת ספרד חתמו על הסכם שמאפשר גישה ישירה של הפרלמנט לנתונים השוטפים של ביצוע התקציב וכן לנתונים על שנים עברו. מוסבר, כי הגישה היא לנתונים העדכניים ביותר כפי שפורסמו על ידי החשבונות הממשלתיים והביטוח הלאומי. בין היתר, מדובר בנתונים על תוספות והתאמות תקציביות ונתוני אשראי והתחייבויות. עוד מצוין כי נתוני ביצוע התקציב זמינים לציבור הרחב באתר משרד האוצר. הנתונים מחולקים לפי משרדי הממשלה ומסווגים לפי נושא כלכלי, והעדכון שלהם נעשה באופן חודשי. הפרלמנט ומחלקת התקציב של הפרלמנט יכולים לפנות לקבלת מידע נוסף ישירות ממשרד האוצר.

(-) פורטוגל – למחלקת התקציב בפרלמנט יש גישה ישירה למערכת ההוצאות הממשלתית, אשר מתעדכנת ככלל באופן שוטף. מחלקת התקציב משקפת את הנתונים לחברי הפרלמנט, באמצעות דוחות שגם זמינים לציבור. בנוסף, מחלקת התקציב מקבלת באופן תקופתי נתונים שאינם משוקפים במערכת ההוצאות הממשלתית, והיא יכולה להעביר למשרד האוצר בקשות למידע נוסף. ההוראות הנוגעות לקבלת הנתונים האמורים ממשרד האוצר קבועות בחוק. פרט לגישה הישירה למערכת הממוחשבת, משרד האוצר מפרסם דוחות חודשיים, רבעוניים ושנתיים.

(-) אוסטרליה – למחלקת התקציב בפרלמנט, המקבילה למרכז המחקר של הכנסת בישראל, קיימת גישה למערכת התקציב הממשלתית ביחס לשנים סגורות (קרי, לא ביחס לשנה השוטפת). הגישה מאפשרת לעיין בפעולות שנעשו בארבע רמות של התקציב – שתיים שאושרו על ידי הפרלמנט ועוד שתיים שנקבעו על ידי משרד האוצר ומשרדי הממשלה השונים. אולם, לא ניתן לעיין ברמה הנוספת של תשלומים שבוצעו בפועל. פרט לכך קיימים דיווחים שוטפים ברמות פירוט כוללניות יחסית, אשר להם מצורפים הסברים נלווים ברמות פירוט נוספות. ניתן אמנם לפנות למשרד האוצר בבקשות לקבלת נתונים נוספים, אך תהליך זה אורך זמן ואינו מאפשר פיקוח שוטף בפועל.

(-) קנדה – במסגרת החוק שהסדיר את הקמתה של מחלקת התקציב הפרלמנטרית, נקבע כי משרד האוצר יעביר לה, באופן חודשי, נתוני ביצוע ברמת פירוט המקבילה לרמת התקנות בישראל. מדובר בפירוט מלא של כ-6,000 פרטי תקציב. הנתונים אינם מפורסמים באופן גולמי לציבור הרחב, אך מתפרסמים דוחות שמחלקת התקציב של הפרלמנט יוצרת על בסיסם. פרט לכך, משרד האוצר מפרסם דוחות חודשיים ברמה הכוללת ביותר, המקבילה לרמת הסעיפים בישראל. משרדי הממשלה נדרשים לפי החוק לפרסם דוחות רבעוניים ביחס לביצוע התקציב, ובסוף השנה מתפרסם דוח שנתי מפורט על ידי יחידת הבקרה התקציבית, שהיא יחידה ממשלתית עצמאית שאינה כפופה למשרד האוצר.

40. לסקירה זו נוסיף את הממשל הפדרלי של ארצות הברית, אשר עיגן בחוק את ייסודה של מערכת פתוחה לציבור לשיקוף ענייני התקציב (The Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006), ובהמשך לכך הקים את האתר USAspending.gov. המערכת כוללת את הוצאות הממשל שסכומן עולה על 25,000 דולר, לרבות מענקים, הלוואות ורכש. האתר מתעדכן באופן שוטף וכולל הוצאות עבר, והוא נגיש ופשוט לשימוש.

41. המסקנה מסקירה זו היא כי הרצוי מבחינת העותרים הוא מצב קיים בחלק מהמדינות שאפשרו גישה ישירה של הפרלמנטים לנתונים השוטפים של התקציב. עם זאת, כל מדינה ושיטת המשטר הנוהגת בה, מארג החקיקה שלה, ויחסי הכוחות בין הרשויות השונות.

מסקנות עד כה

42. כפי שראינו, חשיבות הפיקוח של חברי הכנסת אחר ביצוע התקציב היא רבה. מסקירת כלי המידע העומדים לרשות חברי הכנסת, נראה כי נתח משמעותי מהמידע התקציבי נגיש כבר היום לציבור, לפחות בכל הנוגע לתמיכות והתקשרויות. יחד עם זאת, דומה כי הדבר תלוי במידה רבה ברצונם הטוב של משרדי הממשלה, וכי יש משרדי ממשלה שאינם משקפים את המידע התקציבי באופן שוטף, ולעיתים אינם משקפים אותו כלל. כמו כן, נראה כי המידע מועבר על בסיס רבעוני לכל היותר. לכך יש להוסיף כי מי שמבקש לצרוך מידע תקציבי נדרש לפנות לאתרי אינטרנט שונים, שבכל אחד מהם המידע מונגש באופן שונה ובלתי אחיד, והדבר מקשה על האפשרות

לערוך ביקורת. לבסוף, המידע המשוקף בעניין התמיכות וההתקשרויות אינו משויך לתקנות, תכניות, תחומי פעולה וסעיפים שבמסגרתם בוצעה הפעולה הכספית, וגם בכך יש כדי להקשות על הליך הביקורת, ובחלק מהמקרים אף לסכלו כליל.

43. טוב עשו המשיבים שגיבשו את הנוהל שתואר בפסקה 21 לעיל, שאין ספק כי משפר את יכולתם של חברי הכנסת לעקוב אחר הפעולות התקציביות. אולם, הנוהל אינו כולל מידע לגבי ההוצאות הקונקרטיות שהוצאו (שכן הוא יורד רק עד לרזולוציה של רמת התקנות), והוא אינו קובע מסגרות זמנים קצרות להעברת המידע. המחשה לקושי בעניין זה הועלה על ידי חבר הכנסת בליאק במהלך הדיון לפנינו, כאשר עמד על חוסר היכולת של חברי הכנסת לבדוק את מצב התקציב במהלך המלחמה הנוכחית, ואם תקציבים שהוחלט כי יופנו לצרכי המלחמה אכן הופנו.

44. המשיבים התמקדו בטענה כי לא קיים מקור נורמטיבי שמכוחו רשאים חברי הכנסת לקבל גישה ישירה למערכת המרכב"ה, אך דומה כי לא הצביעו על טעם מהותי שבגיניו יש לשלול אפשרות זו. אמנם במהלך הדיונים הועלה חשש שמי מחברי הכנסת יפעל באופן בלתי מקצועי ביחס למידע המבוקש, ואולם בא כוח הממשלה התנער מטענה זו במסגרת הדיון ביום 15.1.2024, והבהיר כי האמון בחברי הכנסת מלא. חשש אחר שהועלה נוגע לפגיעה אפשרית באינטרסים של מי שנתונים לגביהם מצויים במערכת המרכב"ה. אני מוצא בחשש זה ממש, שכן, כפי שהובהר בפתח הדברים, ניתן לפתור זאת באמצעות הגבלה של הרשאות השימוש במערכת, כך שלא תתאפשר גישה למידע שעשוי לפגוע בזכויות הפרט או בסודות מסחריים.

45. מן המפורסמות הוא ש"ידע הוא כוח", וגופים האוחזים במידע נוטים שלא לרצות לשקף אותו לאחרים (שוורץ אלטשולר, בעמ' 43-45), במיוחד במקום שבו אותם אחרים פועלים כמנגנוני ביקורת על פעולתם. כשלעצמי, התקשיתי לאתר בתשובת הממשלה טענות מהותיות של ממש באשר לסיבות שבגינן אין לאפשר לחברי הכנסת גישה לנתונים. אף הראינו כי שיטות משפט אחרות נכונות לאפשר לחברי הפרלמנט ולציבור הרחב גישה רחבה ושוטפת לנתוני התקציב.

46. בשלב זה מצאתי להתייחס להערותיו של חברי השופט סולברג, אשר מסתייג בחוות דעתו ממתן גישה לנתונים תקציביים שוטפים בשני מישורים, עובדתי ומהותי. במישור העובדתי, חברי מסביר כי קיים קושי בהעברת נתונים שאינם סופיים. אולם,

דומני כי העותרים לא ביקשו אלא נתונים סופיים, קרי, מידע מחייב מבחינה משפטית – הוצאה שהוצאה, זכייה במכרז, התקשרות בחוזה, וכדומה – והדבר הובהר בדיון שנערך בפנינו ביום 15.1.2024. במישור המהותי, חברי מעלה חשש שקבלת מידע חלקי ונטול הקשר תיצור מיס-אינפורמציה. אני שותף לחשש זה, באשר אני מתקשה לראות כיצד מידע מוגמר, שעניינו בהוצאה או בהתחייבות שהתגבשה, המקושר לתקנה הרלוונטית שמספרת את "סיפור" ההוצאה, יגרום למיס-אינפורמציה. בהקשר זה יוער כי נראה שהציטוטים של נציגת אגף התקציבים מהדיון בוועדת הכספים מיום 18.5.2021, המובאים בפסקאות 12-13 לחוות דעתו של חברי, עוסקים במידע שאינו סופי, שכאמור אינו מבוקש על ידי העותרים. לכך נוספת התועלת הציבורית מהגברת הפיקוח על ביצוע התקציב. סבורני כי אף אם במקרה כזה או אחר תיווצר אי הבנה בדבר אופן ניצול התקציב, הפסדו של הציבור יצא בשכרו.

47. לא אכחד כי יש בטענות העותרים כדי לאתגר את עמדת הממשלה, באשר רצוי וראוי שחברי הכנסת יקבלו מידע מלא ככל שניתן על פעולות תקציביות קונקרטיות שמתבצעות, גם בזמן אמת. אולם, הרצוי והדין אינם הולכים תמיד יד ביד, והרצוי אינו בהכרח גם המצוי. נניח לעת עתה לשאלת הרצוי, ונעבור לבחון את הדין הקיים – המצוי.

קיומו של מקור נורמטיבי המחייב ליתן לחברי הכנסת גישה למרכב"ה

48. האם קיים מקור בדין שמכוחו יש להורות על מתן גישה לחברי הכנסת למערכת המרכב"ה?

העותרים ביקשו לבסס קיומה של "זכות עיון פרלמנטרית", שהיא לעמדתם זכות יסוד במעמד חוקתי על חוקי. לשיטת העותרים, ההכרה בזכות זו נגזרת מהחובה המוטלת על הכנסת לערוך פיקוח פרלמנטרי, ומן הסמכויות שהוקנו בחוק לאורגני הכנסת לטובת פעילות זו. אלא שאיני סבור כי יש בכל אלה כדי לעמוד אל מול הוראות הדין הקיים, המוליכות למסקנה לפיה לא ניתן כיום להורות על הסעד המבוקש על ידי העותרים.

49. אבחן תחילה את טענת העותרים כי ניתן למצוא עוגן לסעד המבוקש על ידם בחובת האמונים של הממשלה לכנסת, הקבועה [בסעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה](#): "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת". סעיף זה לא נדון בהרחבה בפסיקה, אך כבר נכתב

כי נובע ממנו "תפקידה של הכנסת כמפקחת על פעילות הממשלה" (עניין המרכז האקדמי, בפסקה י"ב לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין). אף אני איני מוצא צורך להידרש בהרחבה לסעיף כללי זה, באשר אני סבור כי ניתן לגזור ממנו את הסעד המבוקש על ידי העותרים.

50. מערכת המרכב"ה מרכזת את ליבת העשייה של הרשות המבצעת (ושל רשויות נוספות), ואליה מבקשים העותרים לקנות גישה ישירה ורציפה. מדובר בסוגיה הנוגעת למרקם היחסים בין הכנסת לממשלה, שבה בית משפט זה ממעט להתערב ([בג"ץ 652/81](#) שריד נ' יושב-ראש הכנסת, לו(2) 197, 203 (1982)), למעט באותם מקרים ייחודיים וחריגים שבהם הרשות המבצעת משיגה את גבולות סמכותה (כפי שקרה, לדוגמה בעניין מתווה הגז – [בג"ץ 4374/15](#) התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל [נבו] (27.3.2016)). [סעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה](#) הוא סעיף כללי, ולכל היותר ניתן לגזור ממנו כי מוטלת על הממשלה חובה כללית לספק לכנסת מידע תקציבי. אולם, העותרים צעדו צעד נוסף ודרשו כי המידע יסופק דווקא באמצעות גישה ישירה למערכת המרכב"ה, בבחינת "פלישה לחדר הבקרה" הממשלתי (ונדמה כי כך תופסת זאת הממשלה). קשה לעגן חובה כה "כירורגית" בחובת האמון הכללית של הממשלה כלפי הכנסת. באופן דומה, ניתן היה לדרוש מכוח חובת האמון של הממשלה כי תינתן לחברי הכנסת גישה חופשית למסמכים המצויים במשרדיהם של פקידי משרדי הממשלה. ברור כי לא ניתן לגזור חובה על הממשלה להעניק גישה כזו, מבלי שזו תיקבע באופן מפורש בחוק.

51. אבחן להלן את ההוראות הקבועות בחוקי היסוד וב[תקנון הכנסת](#) לעניין סמכויות ועדות הכנסת לדרוש מעובדי ציבור לספק להן מידע ולהתייצב לפנייהן. הסעיפים הרלוונטיים הוזכרו לעיל, ונביא אותם כאן במלואם. כך קובע [סעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת](#):

(א) הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לענינים מסויימים; תפקידי הועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון.

(ב) בתקנון ניתן לקבוע הוראות בדבר סמכותן של הועדות לזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית, ולחייבו למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן, זולת אם יש בגילוי משום

פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה על פי דין, וכן שיובטחו לו הזכויות של עד בבית המשפט; הזימון ייעשה באמצעות השר הנוגע בדבר או בידיעתו, ובמי שאינו בשירות המדינה - באמצעות ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו; ואולם רשאי השר הממונה או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו, להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שזומן.

הוראה דומה מופיעה [בסעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה](#):

(א) הממשלה תמסור לכנסת ולוועדותיה מידע על פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן; הוראות מיוחדות ייקבעו בחוק לחיסוי מידע כשהדבר נחוץ להגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ או קשרי מסחר בין-לאומיים שלה, או להגנה על זכות או חיסיון שבדין.

(ב) [...]

(ג) הכנסת, וכל ועדה מוועדותיה במסגרת מילוי תפקידיה, רשאיות לחייב שר להופיע בפניהן ורשאיות לחייב סגן שר, באמצעות השר שמינה אותו או בידיעתו, להופיע לפניהן.

(ד) ועדה מוועדות הכנסת רשאית, במסגרת מילוי תפקידיה, באמצעות שר הנוגע בדבר או בידיעתו, לחייב עובד המדינה או כל מי שייקבע בחוק, להתייצב לפניה.

(ה) [...]

(ו) פרטים לענין ביצוע סעיף זה יכול שייקבעו בחוק או [בתקנון הכנסת](#).

52. לא נעמוד בהרחבה על ההבדלים בין הסעיפים האמורים, ואך נציין כי [סעיף 21\(ב\) לחוק יסוד: הכנסת](#) כולל התייחסות הן לסמכותן של ועדות הכנסת לדרוש מעובד ציבור להתייצב לפניהן, הן לסמכותן לדרוש כי הוא יציג להן מידע. [סעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה](#), לעומת זאת, עוסק הן בכנסת והן בוועדות, ומפריד בין הסמכויות האמורות – [סעיף 42\(א\)](#) עוסק בסמכות של הכנסת ושל הוועדות לדרוש מסירת מידע, [וסעיפים 42\(ג\) ו-42\(ד\)](#) עוסקים בסמכות לדרוש התייצבות של עובדי ציבור לדיוניה. שני חוקי היסוד מפנים להמשך קביעת הוראות בעניינים האמורים [לתקנון הכנסת](#) (כאשר [סעיף 42\(ו\) לחוק יסוד: הממשלה](#) קובע כי הסדרים פרטניים יכולים להיקבע גם בחוק אחר). בהמשך לכך, קובע [סעיף 123 לתקנון הכנסת](#) את ההוראות הבאות:

(א) ועדה רשאית לזמן לישיבותיה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כמפורט בסעיף 21(ב) [לחוק-יסוד: הכנסת](#)

ובסעיף 42(ג) ו-(ד) לחוק-יסוד: הממשלה; מי שזומן כאמור יתייצב לפני הוועדה וימסור לה את המידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן בקשר לנושא הדיון.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), השר הנוגע בדבר או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו כאמור בסעיף קטן (ה), רשאי להופיע בוועדה במקום מי שזומן, והוא יודיע על כך לוועדה לפני הדיון.

(ג) ועדה רשאית לדרוש מנושא משרה או מממלא תפקיד כאמור בסעיף קטן (א), מידע, מסמכים ודוחות (בפרק זה – מידע) שבתחום סמכותו, המצויים בידי הגוף שבו הוא מכהן והדרושים לוועדה למילוי תפקידה, והוא יעבירם לוועדה.

(ד) זומן שר לישיבת ועדה לפי סעיף קטן (א), רשאי הוא להודיע כי נציגו יופיע במקומו, אלא אם כן החליטה הוועדה כי השר או סגנו יתייצב לפניו בעצמו; דרשה ועדה מידע משר לפי סעיף קטן (ג), רשאי הוא להעבירו לוועדה באמצעות נציגו.

(ה) זימון לוועדה לפי סעיף קטן (א) או דרישת מידע לפי סעיף קטן (ג), לגבי עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה ייעשו באמצעות השר הנוגע בדבר או בידיעתו, ולגבי מי שאינו כפוף לשר – באמצעות ראש הגוף שהוא פועל בשירותו או בידיעתו [...].

(ו) זימון לוועדה לפי סעיף קטן (א) ייעשה, ככל האפשר, לא יאוחר מהשבוע שקדם לשבוע שבו מתקיימת ישיבת הוועדה; מידע לפי סעיף קטן (ג) לצורך ישיבה של הוועדה, יידרש, ככל האפשר, לא יאוחר מהשבוע הקודם לשבוע שבו מתקיימת ישיבת הוועדה, ויימסר לוועדה, ככל האפשר, 24 שעות לפחות לפני פתיחת הישיבה.

(ז) [...].

53. [סעיף 124 לתקנון הכנסת](#) ממשיך וקובע סייגים למסירת המידע, וזאת על דרך של הפניה לסייגים הקבועים [בסעיף 21\(ב\) לחוק יסוד: הכנסת ובסעיף 42\(א\) לחוק יסוד: הממשלה](#). אלה כוללים מידע שגילוי יביא לפגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שעובד הציבור חב בה על פי דין, וכן מידע שחיסויו נחוץ להגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ, על קשרי מסחר בין-לאומיים שלה, או להגנה על זכות או חיסיון שבדין. הסעיף קובע עוד שאם ניתן, יש להעביר את המידע תוך השמטה של החלקים החסויים.

54. העותרים טענו כי מכוח סעיפים אלה יש לקבוע שלוועדות הכנסת זכות לקבל גישה ישירה למערכות מידע ממשלתיות. אין בידי לקבל טענה זו. המחוקק קבע מנגנון

מפורט בדבר הדרך להעביר מידע מעובדי ציבור לוועדות הכנסת. [סעיף 123\(ג\) לתקנון הכנסת](#) קובע שדרישת מידע תופנה לעובד הציבור, והוא יעביר את המידע שנאסף לוועדה. התקנון ממשיך וקובע בסעיף קטן (ה) כי דרישת המידע תיערך באמצעות השר הרלוונטי או בידיעתו. הוראות אלה עומדות בסתירה לדרישת העותרים כי המידע יועבר אליהם באופן ישיר ובלתי מתווך, באשר הסעיף מגדיר "גורם ביניים" שדרכו יועבר המידע. לכך מתווסף סעיף קטן (ו) אשר קובע כי דרישת מידע תועבר בשבוע הקודם לשבוע שבו מתקיימת ישיבת הוועדה, וכי המידע עצמו יימסר לוועדה 24 שעות לפחות לפני פתיחת הישיבה. נוסח זה אינו מתיישב עם טענת העותרים כי הסעיף מקנה להם זכות לגישה שוטפת ומיידית למידע.

55. עיון [בסעיף 123 לתקנון הכנסת](#) מלמד כי הוא קובע מנגנון שפועל בטרם ולקראת דיון בוועדות. העתירה, לעומת זאת, עוסקת בגישה ישירה ורציפה למידע וללא תלות במועד ישיבה כזה או אחר. אני סבור אפוא כי [סעיף 123](#) יכול לשאת על כתפיו את משקלה של הפרשנות המוצעת על ידי העותרים. לבסוף יצוין כי [תקנון הכנסת](#) תוקן באופן מקיף בשנת 2012, ובאותה עת מערכת המרכב"ה הייתה בשימוש סדיר מזה מספר שנים. חרף היכרותה עם דבר קיומה של המערכת והתכנים המצויים בה, הכנסת בחרה שלא לקבוע באופן מפורש כי חברי הכנסת זכאים לגישה ישירה אליה. אף לכך יש ליתן משקל.

56. גם [בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת ובסעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה](#) אין כדי לסייע לעותרים. בכל הנוגע [לסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת](#), הרי שסעיף קטן (א) קובע כי "תפקידי הוועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון", ואילו סעיף קטן (ב) קובע כי "[בתקנון](#) ניתן לקבוע הוראות בדבר סמכותן של הוועדות". כלומר, המכונן מפנה [לתקנון הכנסת](#) כדי לעמוד על סמכויותיהן של הוועדות. ואולם, כפי שעולה [מסעיף 123 לתקנון הכנסת](#), אין הוא מספק בסיס לבקשת העותרים כי תינתן להם גישה ישירה למערכת המרכב"ה. די בכך כדי לדחות את ניסיון העותרים להסתמך על סעיף זה. מסקנה דומה נובעת [מסעיף 42\(ו\) לחוק יסוד: הממשלה](#), אשר מורה כי פרטיו של ההסדר למסירת המידע ייקבעו [בתקנון הכנסת](#).

57. טענה אחרת של העותרים הייתה כי ניתן לאתר את הבסיס הנורמטיבי לסעד המבוקש על ידם במסגרת הדוקטרינה המינהלית של "סמכויות עזר". דוקטרינה זו קבועה בהוראת [סעיף 17\(ב\) לחוק הפרשנות](#), המורה כך:

סמכות עזר

17. (א) [...]

(ב) הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו – משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת.

העותרים סוברים כי שילוב פרשני של דוקטרינת סמכויות העזר יחד עם הפסיקה שלפיה יש לנקוט פרשנות מרחיבה בכל הנוגע לסמכות הכנסת לפקח על עבודת הממשלה (כפי שבאה לידי ביטוי בע"א 7308/00 שר האוצר נ' ט.ל.ש טבק יבוא שיווק והפצה בע"מ [נבו] (29.12.2003)) – יכול להוביל לתוצאה המשפטית הנטענת על ידם. אין בידי לקבל פרשנות זו.

58. ראשית, העותרים לא הצביעו על שום מקרה שבו הוכרה סמכות עזר בהיקף כה רחב כמו היקפה של סמכות העזר הנטענת בענייננו. הסמכות שבה מבקשים להכיר העותרים רחוקה מרחק ניכר מסמכויות העזר שהוכרו בפסיקה (ראו פירוט אצל יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א: המינהל הציבורי 338-344 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010); יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מיינהלי 346 (2022)). שנית, המקרה היחיד שהעותרים טענו כי הוא עוסק בסמכות עזר הקרובה לזו הנטענת בענייננו הוא בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289 (1998) (להלן: עניין קונטרס), אשר נדונה בו סמכות הרשות לאסוף מידע בנושאים הנדרשים לה לשם קבלת החלטה על מתן רישיון (ראו בנוסף על"ע 9846/03 כהן נ' לשכת עורכי-הדין, פ"ד נט(1) 154 (2004); עע"מ 7665/20 יונידד ביופארק בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, פסקה 50 לפסק דינו של חברי השופט גרוסקופף [נבו] (23.11.2023)). אלא שהניסיון להסתמך על עניין קונטרס אך ממחיש עד כמה הסעד המבוקש על ידי העותרים רחוק מן הספירה של סמכויות עזר. באותו עניין נדונה סמכות הרשות לדרוש מידע ממי שמבקש להוציא רישיון, וזאת על מנת שיהיו בפניה כלל הנתונים הרלוונטיים לשם קבלת ההחלטה. כלומר, מדובר בסמכות מצומצמת; הממוקדת במבקש רישיון מסוים; ואשר אינה מאפשרת לרשות גישה ישירה למידע שמצוי בחזקתו של מבקש הרישיון, אלא מצריכה כי בעל הרישיון יאסוף את המידע ויביאו לרשות. משכך, נקבע כי "הסמכתה של רשות שלטון להעניק רישיון – או לסרב להעניק רישיון – חובקת בין ידיה גם סמכות-עזר לדרוש מידע ממבקש רישיון. סמכות-משנה זו דרושה לרשות 'במידה המתקבלת על הדעת' כדי שתוכל להפעיל את סמכותה

כ"אות" (עניין קונטרס, בעמ' 373). הדבר שונה בתכלית מקבלת כלל המידע התקציבי, ללא תיווך ובאופן מיידי.

59. אף אם תאמר כי אין לגזור גזירה שווה בין רשות השוקלת להעניק רישיון לבין הכנסת העוסקת בעשייה הליבתית של פיקוח על עבודת הרשות המבצעת – עדיין לא מצאתי כי ניתן להכיר בגישה ישירה למערכות הממשלה כסמכות הנכללת בגדריה של דוקטרינת סמכויות העזר. מתן גישה ישירה לחברי הכנסת למערכת שבה מתבצעת ליבת העשייה של הרשות המבצעת היא מרחיקת לכת, וחורגת מגדרי הכלים שהדוקטרינה האמורה ביקשה להקנות. אכן, [סעיף 17\(ב\)](#) מורה כי סמכות עזר תינתן כאשר היא דרושה "במידה המתקבלת על הדעת", ודרישת העותרים חורגת מכך.

כאמור, העותרים הפנו להוראת [סעיף 17\(ב\)](#) [לחוק הפרשנות](#). [סעיף 17\(א\)](#) לחוק זה קובע כי "הסמכה לעשות דבר או לדון בענין פלוני או להכריע בו – משמעה גם הסמכה לקבוע נוהל עבודה וסדרי דיונים ככל שאלה לא נקבעו בחיקוק". בעניין שפיר הראשון, הייתה זו הנשיאה נאור שהפנתה להוראת סעיף זה בציינה כי "טוב עשתה הוועדה כשאשרה נוהל עבודה חדש, שתכליתו לטייב את תהליך הביקורת ולהביא לשימוש זהיר וסביר בכלי ההעברות התקציביות" (שם, בפסקה 30). כאמור, גם בעקבות עתירה זו גובש נוהל חדש המסדיר העברת מידע למרכז המידע והמחקר של הכנסת.

60. עוד ביקשו העותרים להתבסס על הוראת [סעיף 9\(א\)](#) [לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם](#), התשי"א-1951 (להלן: חוק חסינות חברי הכנסת), הקובעת כי "שום הוראה האוסרת או המגבילה את הגישה לכל מקום במדינה, שאינו רשות היחיד, לא תחול על חבר הכנסת, אלא אם היה האיסור או ההגבלה מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי". לטענתם, יש לראות בהוראה זו את "הביטוי הפיזי" של זכות העיון הפרלמנטרית, ולקבוע כי בדומה לגישה המוקנית לחברי הכנסת לכל מקום במדינה, כך יש להקנות להם גישה לנתונים של מערכת המרכב"ה.

דין הטענה להידחות. [סעיף 9\(א\)](#) לחוק חסינות חברי הכנסת עוסק בתנועה פיזית, ואף כותרתו היא "חופש התנועה". אין הוא עוסק בתנועה במרחב הקיברנטי, ולא ניתן לגזור ממנו סמכויות משמעותיות שזכרן לא בא בו. בנוסף, הסעיף פורש כך שמקום שהגישה אליו חסומה לכלל הציבור, אף חבר הכנסת אינו רשאי להיכנס אליו; ולעומת זאת די בכך שלחלק מן הציבור נתונה גישה למקום מסוים כדי להקנות גישה אף לחבר הכנסת (בכך אומצה עמדת היועץ המשפטי לממשלה כי "כל עוד יכול אפילו

חלק מן הקהל לגשת למקום מסויים, חלקו של חבר הכנסת תמיד עמו [...]. אולם אין הסעיף בא להקנות זכויות כניסה למקום אליו שום 'חלק מן הציבור' אינו זכאי להכנס" (בג"ץ 8102/03 ח"כ גלאון נ' שר הביטחון, פסקה 32 לפסק דינה של הנשיאה ביניש [נבו] (20.1.2011)). נוכח העובדה שמערכת המרכב"ה אינה פתוחה לציבור הרחב או לחלקו, ומשמשת את הרשויות באופן פנימי, הרי שסעיף 9(א) לחוק חסינות חברי הכנסת אינו יכול להקנות לחבר הכנסת גישה אליה.

61. הממשלה הקנתה למבקר המדינה גישה ישירה ושוטפת למערכת המרכב"ה ומכאן טענתם של העותרים כי יש להחיל עליהם דין שווה.

הקניית הגישה למבקר המדינה אכן מעידה כי חיבור חברי הכנסת למערכת המרכב"ה הוא מעשי ואפשרי מבחינה טכנולוגית, גם אם יידרשו שינויים כאלה ואחרים לשם כך. אף לא אחד כי יש בעובדה זו כדי לחתור תחת טענת הממשלה כי כל הליך ביקורת מחייב מתן אפשרות למבקר לבחון את הנתונים ולספק להם הקשר "מבעוד מועד" (סעיפים 40 ו-44 לתגובתה המקדמית). לגופה של השוואה, הטעמים והנימוקים שבגינם הסכימה הממשלה לאפשר למבקר המדינה גישה ישירה למערכת מרכב"ה לא הונחו בפנינו, ומכל מקום, אין להסיק לענייננו מהתכליות של חוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב] והסמכויות הייחודיות הנתונות לו על פי חוק זה (על כך שהמבקר "משמש 'הזרוע הארוכה' של הכנסת לעניין הפעלת פיקוח, מעקב ובקרה ראויים על הממשלה" ראו אצל שטרית, בעמ' 240; כן ראו אצל רובינשטיין ומדינה, בעמ' 751).

62. העותרים הפנו בנוסף לסעיף 64(א) לחוק הכנסת, אשר קובע את סמכותו של מרכז המחקר של הכנסת, כדלקמן:

מסירת מידע

64 (א) מרכז המחקר והמידע של הכנסת רשאי לדרוש מגוף מבוקר המנוי בסעיף 9(1) עד (6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מידע, מסמכים ודוחות (בסעיף זה – מידע) שבתחום סמכותו של אותו גוף ושדרושים לכנסת, לוועדות הכנסת, לחברי הכנסת או למוסדות הכנסת, למילוי תפקידם; גוף כאמור ימסור למרכז המחקר והמידע את המידע המלא בלא דיחוי.

אף בסעיף זה אין כדי לסייע לעותרים. לא ניתן לקרוא אל סמכות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כפי שהיא מוגדרת בסעיף זה, סמכות לדרוש חיבור ישיר למערכות

המחשב המשמש את הממשלה. זאת, להבדיל מסמכות להורות למשרדי הממשלה לספק מידע [במאמר מוסגר, נזכיר כי במרכז המחקר של הכנסת פועלת המחלקה לפיקוח תקציבי שהוקמה במיוחד על מנת לחזק את הכלים המקצועיים עומדים לרשות ועדת הכספים וחברי הכנסת, בעיקר בנושאים התקציביים (שוורץ, הפיקוח הפרלמנטרי, בעמ' 5)].

63. העותרים הדגישו במיוחד את הצורך במעקב שוטף ברמת התקנות על שינויי תקציב ועל נתוני ביצוע של התקציב, קרי נתונים על התקציב שכבר נוצל ושולם בפועל; על פעולות שכבר בוצעו אך התשלום בגין טרם התקבל אצל הזכאי לתשלום (ברוטו ונטו); יתרת התחייבויות (ברוטו ונטו); נתוני הוצאה מותנית בהכנסה ועוד נתונים חשובים לשם פיקוח ומעקב (וראו שוורץ, ביאור מושגי התקציב, בעמ' 12). דומה כי חלק מהפערים הצטמצמו לנוכח ההסכמות שאליהן הגיעה הממשלה מול מרכז המחקר של הכנסת, דבר שהרחיב את מסד הנתונים שמועברים לכנסת. כאמור, הוסכם כי החשב הכללי יעביר למרכז המחקר מדי רבעון נתונים גולמיים של הביצוע וכן כלל נתוני התקציב, ברמת התקנות, בסוף כל רבעון, כך שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים במהלך השנה ברמת התקנות ולהתחקות אחר הסיבה שבגינה בוצעו השינויים (אציין כי מרכז המחקר ביקש כי הנתונים יועברו בתדירות של אחת לחודש – ראו מכתבו של מר עמי צדוק מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר). זאת, בנוסף למתן תשובה לבקשות פרטניות של מרכז המחקר באופן שוטף במהלך השנה ובנוסף לפרסום כלל נתוני התקציב ברמת התקנות בתחילת כל שנה ובסופה. בדומה לעניין שפיר הראשון שבעקבותיו גובש נוהל העברות תקציביות שנועד לשפר את הליכי הביקורת, כך גם העתירה דנן, הביאה לגיבוש נוהל שיש בו כדי לשפר את רמת הפיקוח של חברי ועדת הכספים על פעולות הרשות המבצעת.

64. כזכור, טענתם העיקרית של העותרים הייתה כי כלל סעיפי החוק שנבחנו לעיל מלמדים על קיומה של "זכות עיון פרלמנטרית" במעמד חוקתי. לדידי, אף אם אניח ולו לצורך הדיון, כי זכות כללית מסוג זה קיימת וכי מדובר בזכות בעלת מעמד חוקתי, לא ניתן לגזור ממנה זכות ספציפית המקנה לחברי הכנסת או לוועדות הכנסת גישה ישירה למערכת המרכיבה הממשלתית. כפי שציינה הכנסת בתגובתה, הפיקוח הפרלמנטרי "הקלאסי" מבוסס על דרישת מידע מהממשלה, להבדיל מהתחברות למערכות הניהול הפנימיות של הרשות המבצעת ו"שאיבה" של המידע הגולמי באופן ישיר ובבלתי

אמצעי. אף אם רצוי כי חברי הכנסת יקבלו גישה ישירה כאמור, לא ניתן ללמוד מן הדין הקיים על קיומה של זכות לקבל את המידע בדרך זו דווקא.

65. אם כן, ממארג ההוראות בחוק ובתקנון הכנסת לא נמצא מקור סמכות המקנה לחברי הכנסת או לוועדות הכנסת זכות לגישה ישירה למערכת המרכב"ה, והזכות לקבלת המידע אין משמעה זכות להתחברות למידע. נוכח מסקנה זו, אין אנו נדרשים לבחון אם יש מקום לפנות לפסקת ההגבלה ואם הפגיעה בזכות הנטענת עומדת בתנאיה. אף אין לראות את החלטת משרד האוצר שלא ליתן לחברי הכנסת גישה למערכת כבלתי סבירה. מחובתה הכללית של הממשלה לפעול בסבירות לא ניתן לגזור חובה של הממשלה לחבר את חברי הכנסת באופן ישיר למערכת מחשוב פנימית שלה.

אחר כל זאת

66. כבר אמרתי במקום אחר כי "דין רצוי לחוד ודין מצוי לחוד. פעמים השניים מתמזגים זה בזה, פעמים קיימת ביניהם חפיפה חלקית, ופעמים שהם מוציאים זה את זה" (רע"א 4958/15 שירותי בריאות כללית נ' אהרון, פסקה 14 לפסק דיני [נבו] (23.10.2017)). בעתירה שלפנינו יש טעם והיגיון, אך אין היא נשענת על אדנים מבוססים בחוק ודומה כי כתפיו של הדין הקיים צרות מלשאת את משקלו של הסעד המבוקש.

67. מבלי להעלים עין מיחסי הכוחות הפנימיים של הרשות המחוקקת בישראל, ומכך שלקואליציה יכולת לסכל יוזמות חקיקה שמטרתן הגברת עוצמתם של כלי הפיקוח הנתונים לאופוזיציה (בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 6 לפסק דיני [נבו] (1.1.2024)), אזכיר כי נתונה לכנסת האפשרות לפעול לתיקון החוק והתקנון, כך שזה יורה במפורש על מתן הגישה המבוקשת לנתונים (וראו את קביעתו של השופט גרוניס כי "האפשרות האולטימטיבית להפעיל פיקוח היא באמצעות חקיקה ראשית" בבג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445, 518 (2007); עניין דמי הגמלאות, בעמ' 143-144). בסופו של יום, היכולת לבצע פיקוח אפקטיבי שוטף, להבדיל מפיקוח בדיעבד לאחר תום שנת הכספים, מותנה בזמינות הנתונים.

68. סוף דבר, נוכח כל האמור לעיל, אציע לחבריי כי נדחה את העתירה.

נוהל העברות תקציביות שגובש בעקבות עניין שפיר הראשון והנוהל שגובש בעקבות עתירה זו, הגבירו את השקיפות ושיפרו את הפיקוח של חברי ועדת הכספים על התקציב – אך עדיין נותרו פערים וייתכן כי עדיין לא נאמרה המילה האחרונה. הגם שהתוצאה האופרטיבית היא דחיית העתירה, בהתחשב בחשיבות הסוגיה שהעלו העותרים, ובהתחשב בכך שהעתירה הובילה לגיבושו של נוהל אשר משפר באופן משמעותי את טיב המידע המועבר לחברי הכנסת על ביצוע התקציב לאורך השנה – המשיבים 1-3 ישאו בהוצאות העותרים בסך 15,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

1. קראתי בעיון את חוות דעתו המקיפה של חברי, השופט יצחק עמית. שני רבדים בחוות הדעת: הרצוי והמצוי. במישור הרצוי מוצא חברי טעם רב בנטען בעתירה, ואף חותם את דבריו במסקנה לפיה "בסופו של יום, היכולת לבצע פיקוח אפקטיבי שוטף, להבדיל מפיקוח בדיעבד לאחר תום שנת הכספים, מותנה בזמינות הנתונים" (פסקה 66 לחוות דעתו); לעומת זאת, במישור המצוי, סבור הוא כי עלינו לדחות את העתירה, וזאת משאין הוא מוצא בדין הפוזיטיבי הוראה המאפשרת היענות למבוקש בעתירה – לא היענות מלאה, על דרך של מתן זכות לגישה ישירה למרכב"ה לכל אחד מחברי הכנסת (להלן: זכות גישה ישירה); אף לא היענות חלקית, על דרך של מתן זכות לגישה עקיפה למרכב"ה באמצעות מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: הממ"מ ו-זכות גישה עקיפה, בהתאמה).

2. שותף אני באופן מלא למסקנות חברי במישור הדין הרצוי, ואוסיף עליהן אך מעט. לעומת זאת, לא אוכל להסכים למסקנותיו ביחס לדין המצוי. לטעמי יש "עוגן נורמטיבי" לדרישה שתינתן זכות גישה עקיפה במרכב"ה באמצעות הממ"מ, וזאת מכוח [סעיף 64 לחוק הכנסת](#), התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת). בנוסף, וכעניין שאינו אופרטיבי ביחס לעתירה דנן, נוטה אני לדעה שככל שלא תינתן זכות גישה עקיפה, או ככל שיתברר כי אין היא מקדמת באופן מספק את הגשמת מטרתה (ועל כך ראו להלן), יש מקום להכיר בזכות גישה ישירה, וזאת כסמכות עזר המוקנית לחברי הכנסת מכוח [סעיף 17 לחוק הפרשנות](#), התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות). לאור זאת, לו דעתי

הייתה נשמעת, היינו מורים למשיבים 1-3 (להלן: משיבי הממשלה) לאפשר זכות גישה עקיפה בשלב הנוכחי. זהו עיקר הדברים, כעת יבוא פירוטם.

הרצוי: גישה למידע גולמי בזמן אמת

3. המחלוקת העקרונית בין העותרים לבין משיבי הממשלה נוגעת לשאלה האם עומדת לחבר כנסת זכות לקבל מידע גולמי שעניינו הקצאת ומימוש תקציב המדינה (להלן: מידע תקציבי) בזמן אמת, ובאופן שאינו מתווך על ידי גורמי הממשלה. לשיטת העותרים, זכותם כחברי כנסת לקבל מידע תקציבי באופן גולמי ובזמן אמת, ולא רק לאחר שעבר עיבוד על ידי הגורם הממשלתי הרלוונטי. מנגד, לשיטת משיבי הממשלה, המידע התקציבי שמחובתם להעביר לחברי הכנסת אינו מידע גולמי, כפי שזה מופיע במרכ"ה, אלא מידע מעובד על ידי חברי הממשלה ואנשי מקצוע הכפופים להם, אשר נותן מענה לפניות ספציפיות של חברי הכנסת. יצוין בהקשר זה כי עמדת הכנסת, כפי שהוצגה לפנינו, תמכה תחילה, לפחות באופן חלקי, בעמדת העותרים בסוגיה זו, וסברה כי יש לאפשר לחברי הכנסת לקבל מידע גולמי באמצעות הממ"מ (ראו למשל את תגובתה המקדמית של הכנסת מיום 17.1.2019). עם זאת, במהלך הדיונים חל שינוי מסוים בעמדה זו, כאשר עמדת הכנסת התקרבה לעמדת משיבי הממשלה. עניין זה משתקף היטב בנוהל המוסכם שהוצג לנו בהודעה מיום 15.8.2023, במסגרתו נקבע כי הנתונים הגולמיים יועברו על ידי אגף התקציבים "ברמת תקנות" (משמע, לא ברמה הגולמית ביותר, של ההוצאות הקונקרטיות שהוצאו; ראו פסקאות 1-2 לחוות דעתו של חברי, השופט עמית); "לידי הממ"מ בלבד" (משמע, לא לחברי הכנסת); בסוף כל רבעון (ולא באופן שוטף); כאשר כתיבת מסמכים המנתחים את הנתונים הגולמיים תהא כפופה לאישור אגף התקציבים, ותוך שלא יחול שינוי בטיפול בבקשות פרטניות שוטפות ביחס למידע תקציבי.

4. במחלוקת העקרונית האמורה, עדיפה בעיני עמדת העותרים על עמדת המשיבים. חברי, השופט עמית, הרחיב, ואין בדעתי לחזור על שהיטיב להבהיר, על חשיבות הפיקוח התקציבי של הכנסת על הממשלה, ועל מרכזיותו של תפקיד זה בין תפקידיה של הרשות המחוקקת (ראו פסקאות 25-31 לחוות דעתו). אין ספק, על מנת שיהיה בכוחם של חברי הכנסת לממש תפקיד חשוב זה, יש לאפשר להם לקבל מנציגי הממשלה מידע מעובד בדיעבד, שדינו כדין הסברים ביחס לסוגיות תקציביות בגינן נדרש ביאור. ואולם, לצורך ביקורת אפקטיבית אין די בכך, אלא נדרש להעניק להם

גישה גם למידע גולמי בזמן אמת, דהיינו לנתוני תקציב עדכניים שלא עברו עיבוד. אם תאמר אחרת, הרי שיכולת הביקורת של חברי הכנסת על פעילות הממשלה נפגעת בצורה משמעותית, שכן יכולים הם לבחון רק את ההסבר שמוסרת הממשלה – היא הגוף המבוקר – בדיעבד לפעולותיה, בהתאם למידע המעובד שבחרה למסור, אך לא את המתרחש בזמן אמת, ולא את אופן עיבוד נתוני הבסיס שעליהם נסמך ההסבר. דומה כי מסקנה זו מתחזקת על רקע שיבושים שחלים באופן העברת המידע התקציבי לחברי הכנסת, כפי שהיא אמורה להתבצע היום אף לשיטת משיבי המדינה (ראו למשל בפסקאות 42-43 לחוות דעתו של חברי, השופט עמית).

5. ודוק, עמדתי זו אינה משקפת חשד בנציגי הממשלה כי מבקשים הם, חס וחלילה, להסתיר דבר מה מחברי הכנסת או להטעותם בזדון בעניין זה או אחר. המוקד בסוגיה בה עסקינן אינו נציגי הממשלה, כי אם הכלים הניתנים לחברי הכנסת במלאם את אחד מתפקידיהם החיוניים ביותר – פיקוח על ניהול התקציב – פיקוח הכולל לא רק ביקורת שלילית (במובן של criticism) אלא גם כזו קונסטרוקטיבית (קרובה יותר למובן של review). חברי הכנסת עשויים לתרום לניהול אחראי ונכון של התקציב, בהקשר זה, שהרי ישנן דרכים רבות לעבד מידע תקציבי, ומי שברשותו ידע מקצועי רלוונטי (וחלק מחברי הכנסת, לא כל שכן עוזריהם, מצוידים בידע שכזה), עשוי ללמוד מנתונים גולמיים בזמן אמת מידע שאולי נעלם מנציגי הממשלה. ובפרפרזה על מכתם ידוע בפסיקתנו, "אין חקר לתבונת חבר כנסת מוכשר, ואין לנחש כיצד היה יכול לנצל את החומר הנמצא לפניו" (ראו דברי השופט יצחק אולשן בע"פ 35/50 מלכה נ' היועץ המשפטי לממשלת ישראל, פ"ד ד 429, 433 (9.6.1950), אשר נכתבו ביחס לסנגור פלילי).

6. מובן איפוא כי קיימים טעמים טובים וחשובים לאפשר לחברי הכנסת גישה למידע תקציבי גולמי באופן שוטף (שבענייננו ניתנת באמצעות גישה למרכב"ה), ולו באמצעות הממ"מ. ומדוע, ישאל השואל, יש בכל זאת למנוע זאת מחברי הכנסת לשיטת משיבי הממשלה? בנקודה זו אציין כי לא מצאתי, לא בחוק ולא בתכליותיו, סיבה לכך שסמכות הכנסת לבקר את הממשלה תוגבל בדרך זו של הרחקת חברי הכנסת מהמידע התקציבי הגולמי. ולא רק אני, שהרי גם חברי, השופט עמית, מציין בחוות דעתו במפורש כי אף לדידו "[המשיבים] לא הצביעו על טעם מהותי שבגיניו יש לשלול אפשרות זו", כלומר אפשרות של מתן גישה למרכב"ה לחברי הכנסת (פסקה 44 לחוות דעתו; וראו גם פסקה 45 לחוות דעתו). על פני הדברים אין, אם כן, טעם מבורר

למניעת גישתם של חברי הכנסת, או של הממ"מ כזרוע שלהם, אל המידע התקציבי בתצורתו הגולמית, בעוד שקיימים טעמים חזקים התומכים בהענקת גישה כזו.

כשברקע תובנה זו, נפנה מהמישור הרצוי אל הוראות הדין.

המצוי: העוגן הנורמטיבי של זכות הגישה למרכב"ה

7. לעמדתני ניתן למצוא עוגן נורמטיבי לזכות גישה עקיפה בסעיף 64(א) לחוק הכנסת, העוסק במסירת מידע לממ"מ. למען נוחות הקורא אחזור על נוסח הסעיף:

מרכז המחקר והמידע של הכנסת רשאי לדרוש מגוף מבוקר המנוי בסעיף 9(1) עד (6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מידע, מסמכים ודוחות (בסעיף זה – מידע) שבתחום סמכותו של אותו גוף ושדרושים לכנסת, לוועדות הכנסת, לחברי הכנסת או למוסדות הכנסת, למילוי תפקידם; גוף כאמור ימסור למרכז המחקר והמידע את המידע המלא בלא דיחוי.

עיון בסעיף באספקלריה של דיוננו שלעיל, מעלה כי אין בו כל הבחנה בין מידע גולמי לבין מידע מעובד, או בין מידע הנמסר בזמן אמת למידע הנמסר בדיעבד. בהינתן שכך, פשיטא בעיני כי מכוח סעיף זה רשאי הממ"מ לדרוש – וחובה על הגופים המנויים בסעיפים 9(1) עד (6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובכלל זה "כל משרד ממשלתי" (להלן: חוק מבקר המדינה ו- גוף מבוקר, בהתאמה), למסור באופן מלא ובלא דיחוי – לא רק מידע מעובד ביחס לעבר, אלא גם מידע גולמי המופק בזמן אמת (וזאת בכפוף לחריגים המנויים בסעיף 64(ב) לחוק הכנסת).

8. חברי, השופט עמית, סבור כי סעיף זה אינו יכול להוות עוגן להענקת זכות גישה עקיפה למרכב"ה לחברי הכנסת, וזאת מאחר שהוא עוסק במתן הוראה לספק מידע (אשר הולם את דפוסי "הפיקוח הפרלמנטרי" הקלאסי), ראו פסקה 63 לחוות דעתו של חברי, השופט עמית), ולא בדרישה לחיבור ישיר למערכות מידע (אשר חורג, לכאורה, מדפוסים אלו). אינני מקבל עמדה זו. לגישתי, לשונו הרחבה של החוק מאפשרת, ותכליתו החשובה מחייבת, לכלול דרישת חיבור למאגר מידע דיגיטלי המנוהל על ידי הממשלה בגדר דרישת מידע. לפיכך, ובהינתן שמרכב"ה היא, בין השאר, מאגר מידע דיגיטלי, הרי שדרישה להרשאת צפייה פסיבית במידע המצוי

במרכב"ה נופלת להבנתי לגדר המשמעות הגרעינית של "מידע" כמובנו [בסעיף 64\(א\)](#) [לחוק הכנסת](#). אבהיר את עמדתי ביתר פירוט.

9. אפתח בלשון החוק. לטעמי ההוראה שלפיה הממ"מ "רשאי לדרוש [...] מידע, מסמכים ודוחות", רחבה דיה על מנת לכלול בתוכה דרישה להתחבר במישרין, באמצעות הרשאת צפייה פסיבית, למערכת מידע דיגיטלית המנוהלת על ידי גוף מבוקר (וזאת, כמובן, בכפוף לחריגים המפורטים [בסעיף 64\(ב\)](#) [לחוק הכנסת](#), ככל שהם רלוונטיים, ולהוראות דין קונקרטיות הנוגעות להתנהלותה של מערכת המידע הדיגיטלית האמורה, ככל שקיימות הוראות כאלה). בהנחה שהממ"מ רשאי לדרוש דוחות ורשומות המופקים מתוך מערכת מידע דיגיטלית שכזו, אני מתקשה לראות מדוע יש לפרש את לשון "מידע" [שבסעיף 64\(א\)](#) [לחוק הכנסת](#), באופן השולל מהממ"מ את הסמכות לדרוש כי תינתן לו הרשאת צפייה פסיבית, המאפשרת עיון מקוון בנתונים שאמורים להיות פתוחים לפניו, והפקה עצמאית של דוחות ורשומות שהוא זכאי ממילא לקבל. בהקשר של מערכות מידע דיגיטליות, קריאה מצמצמת של הסעיף, לפיה דרישת מידע בגדר [סעיף 64\(א\)](#) [לחוק הכנסת](#) משמעה אך ורק הזכות לקבל דוחות ורשומות מודפסים או דיגיטליים שהופקו על ידי אחר, ואינה כוללת אפשרות גישה בלתי מתווכת על דרך של מתן הרשאת צפייה פסיבית, נראית לי לא רק ארכאית, אלא גם מכבידה שלא לצורך. דברים אלה יפים, וביתר שאת, ביחס למרכב"ה. מערכת ממשלתית זו מהווה, בין השאר, מערכת מידע דיגיטלית, שמסד הנתונים שלה רשום כ"מאגר מידע" אצל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים. ודוק, המרכב"ה עצמה אומנם איננה "מידע", אך בהיותה מדיום הנושא מידע הנוצר על ידי המשתמשים בה, איני מוצא סיבה שלא לזהות את הדרישה להתחבר אליה לצורך צפייה בנתונים הללו, והפקת רשומות ודוחות המשקפים אותם, כדרישה ל"מידע" בגדר [סעיף 64\(א\)](#) [לחוק הכנסת](#). כזכור, הסעיף דנן אינו מבדיל בין סוגי מידע שונים, ועל כן ברי כי מידע תקציבי גולמי – הוא המידע שמסירתו נדרשת באמצעות המרכב"ה – מהווה "מידע שבתחום סמכותו של אותו גוף ושדרוש[ים] לכנסת", כלשון הסעיף. זאת ועוד, דומה כי אף הדרישות המופיעות בסיפא של [סעיף 64\(א\)](#) [לחוק הכנסת](#), לפיהן יימסר "המידע המלא" ו"בלא דיחוי", תומכות במסקנה האמורה, שכן החיבור למרכב"ה ייחודי בהיותו מאפשר בדיוק זאת – העברה מידית ("בלא דיחוי") של מידע שלא עבר סינון ("המידע המלא"). לשון החוק מאפשרת איפוא, אם לא למעלה מכך, את הפרשנות הנטענת.

10. ומהלשון לתכלית. במסגרת [סעיף 64 לחוק הכנסת](#) ביקש המחוקק "לקבוע כי למרכז המחקר והמידע תינתן סמכות נרחבת לקבל מידע ממושרדי הממשלה" (ההדגשה שלי – ע"ג) וזאת כדי "[ל]חזק את מעמדה של הכנסת ואת יכולתה לפקח על פעילות הממשלה ועל גופים מבוקרים אחרים בכל תחומי פעילותם" (דברי הסבר להצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 26) (חובת מסירת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת), התשס"ח-2008, ה"ח 199) (להלן: דברי ההסבר)). תכליתו של הסעיף היא איפוא להקנות לממ"מ – גוף שנועד לסייע לחברי הכנסת בין היתר בפיקוח על עבודת הממשלה (ראו בדברי ההסבר) – את הכוח לקבל מידע אמין באופן מידי, וזאת בין היתר לשם ביצוע ביקורת יעילה על הגופים המפוקחים. על רקע תכלית זו, ובהינתן הדיון שלעיל בדבר לשון החוק, שלוש נקודות תומכות לגישתי בקריאה שמוצאת בסעיף עוגן ל"גישה עקיפה" למרכב"ה:

ראשית, כעולה מהדיון לעיל (פסקאות 4-5), גישה בלתי מתווכת למידע גולמי בזמן אמת היא כלי חיוני הדרוש לצורך פיקוח יעיל של חברי הכנסת ביחס לניהול התקציב על ידי משרדי הממשלה.

שנית, בעידן בו אנו חיים, מידע כאמור (כלומר מידע שמשקף באופן שוטף ואמין מצב נתון) מסופק לרוב למקבלי החלטות, לגופי הביקורת, ולעיתים קרובות, גם לציבור בכללותו, באמצעות חיבור ישיר למערכות מידע דיגיטליות. ואכן, במקרה דנן, החיבור למרכב"ה הוא (ורק הוא, על פני הדברים) שמאפשר את קבלתו. בהינתן שכך, ונוכח חיוניותה של ההיחשפות השוטפת למידע כזה, אינני רואה כל סיבה לצמצם את סמכות ה"דרישה" המוזכרת [בסעיף 64\(א\) לחוק הכנסת](#), כך שלא תתייחס למידע המועבר באופן מכוון ממערכות מידע כדוגמת מרכב"ה (וכאמור, החיבור למערכת מתבקש על ידי חברי הכנסת על מנת להפיק מידע מהמערכת, ולא על מנת לבצע בה פעולות). אכן, "החוק הוא יצור חי, פרשנותו צריכה להיות דינמית. יש להבינו באופן שישתלב במציאות המודרנית ויקדם אותה" ([ע"א 2000/97](#) לינדורן נ' קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, פ"ד נה(1) 12, 33 (1999); וכן ראו והשוו [ע"פ 323/84](#) שריקי נ' מדינת ישראל, פ"ד לט(3) 505, 517 (1985); [ע"פ 4039/19](#) נחמני נ' מדינת ישראל, פסקה 26 לחוות דעתו של השופט עמית, וחוות דעת [נבו] (17.3.2021); [בג"ץ 7364/22](#) ביטס אוף גולד נ' נגיד בנק ישראל, פסקאות 25-28 [נבו] (10.10.2023)).

שלישית, כזכור, עסקינן במקרה בו לא עומדת על הפרק פגיעה באינטרס חיוני כלשהו, לא כל שכן פגיעה בזכות של פרט או ציבור (ראו פסקה 6 לעיל). בנסיבות אלו, אין הצדקה לקריאה מצומצמת ודווקנית של החוק ביחס לסמכות הניתנת מכוחו לממ"מ

(השוו, על דרך ההנגדה, [בג"ץ 337/81](#) מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(3) 337, 361-360 (1983); [בג"ץ 4466/16](#) עליאן נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 4 לפסק דינו של השופט ניל הנדל [נבו] (14.12.2017)).

11. המסקנה המתחייבת לדידי לנוכח האמור היא שלפחות ככל שמדובר במתן זכות גישה עקיפה, דהיינו חיבור הממ"מ למרכב"ה באמצעות הרשאת צפייה פסיבית, יש לדרישת העותרים על מה לסמוך לא רק מבחינת הדין הרצוי, אלא גם מבחינת הדין המצוי. במצב דברים זה, אינני רואה צורך להכריע בשלב זה בשאלה האם עומדת לחברי הכנסת הזכות לתבוע גישה ישירה למרכב"ה. אציין עם זאת, בבחינת למעלה מן הצורך, כי בהינתן החשיבות שאני מייחס לכך שתעמוד לרשות חבר הכנסת הבודד האפשרות לבקר את פעולת הממשלה על בסיס מידע תקציבי גולמי, ולא רק על בסיס מידע תקציבי מעובד, הרי שככל שלא עומדת לרשותם של חברי הכנסת גישה עקיפה למרכב"ה באמצעות הממ"מ, הייתי נוטה לדעה שיש להכיר בקיומה של זכות גישה ישירה מכוח [סעיף 17 לחוק הפרשנות](#). בהינתן שמדובר לעת הזו בסוגיה תיאורטית לדידי, אקדיש לה אך מספר מילים.

12. [סעיף 17\(ב\) לחוק הפרשנות](#) מורה כי "הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו – משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת". הכרה בקיומה של סמכות עזר תלויה איפוא בשני משתנים: צורך (המשתקף בלשון "הדרושות לכך") וסבירות (המשתקפת בלשון "במידה המתקבלת על הדעת"). משתנים אלו נבחנים, מטבע הדברים, ביחס לסמכות הראשית הרלוונטית – בענייננו סמכותה של הכנסת, ועדותיה וחבריה לפקח על הממשלה, בפרט בענייני התקציב (ראו [סעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת](#); [סעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה](#); [סעיף 123 לתקנון הכנסת](#)) (ראו יצחק זמיר [הסמכות המינהלית](#) כרך א 342-343 (2020) (להלן: זמיר)).

13. בענייננו, על רקע הדיון שנערך עד כה, וככל שלא תעוגן זכות גישה עקיפה כמובהר לעיל, לשיטתי עשוי להתקיים צורך במתן גישה ישירה לחברי הכנסת, לשם ביצוע יעיל של הביקורת הפרלמנטרית שעליהם לבצע בענייני התקציב (ראו והשוו [בג"ץ 164/97](#) קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 373 (1998); זמיר, כרך ה בעמ' 3815-3816). ודוק, לדידי אין מדובר בנושא "בעל אופי עצמאי ונפרד" אשר מצריך הסמכה מפורשת ונפרדת (ראו דפנה ברק-ארז [משפט מינהלי](#) כרך א 146 (2010)). זאת הן על רקע ההתפתחות באופני העברת המידע בימינו, אשר

מציבה את החיבור למערכות מידע דיגיטליות (תוך הגבלתו להרשאת צפייה פסיבית) כעומדת במקומן של דרכי העברות מידע שהיו מקובלות בעבר; הן בהינתן מקומה המרכזי של הגישה הרציפה למידע תקציבי גולמי במסגרת הפיקוח התקציבי. הסבירות, לעומת זאת, תלויה בהיקף השימוש שיותר לחברי הכנסת. חברי, השופט עמית, תחם את דיונו למסגרת שבה "הסעד המבוקש על ידי העותרים אינו מעלה חשש לחשיפת מידע פרטי או רגיש; ו[כ]ן לחשב הכללי יש דרך טכנית להגביל את הרשאות הצפייה בנתונים, כך שגם אם תינתן לחברי הכנסת גישה למרכב"ה, לא יעמדו לנגד עיניהם נתונים מוגנים ותהליכים שטרם הבשילו" (פסקה 24 לחוות דעתו; וראו גם פסקה 44 לחוות דעתו). בהינתן שאנו מצויים במסגרת דיונית זו, וככל שמדובר בהנגשה בזמן אמת של מידע תקציבי בסיסי, שלחבר הכנסת יש ממילא זכות לקבל, גם אם בתצורה אחרת – אני מתקשה לראות כיצד מדובר בסמכות החורגת מגדרה של "מידה המתקבלת על הדעת" (זמיר, בעמ' 343-344). בהקשר זה אעיר כי אינני מסכים עם עמדתו של חברי, השופט עמית, שלפיה סמכות העזר הנידונה כאן רחבה באופן "ניכר" מסמכויות העזר שהוכרו בפסיקות עבר (ראו פסקה 57 לחוות דעתו). די להזכיר בנקודה זו את שצינתי כבר, והוא שעסקינן בסמכות שלא הוכח כי היא כוללת כל רכיב פוגעני ביחס לאינטרס מבורר או זכות של פרט כלשהו או של הציבור בכללותו. במצב דברים זה, סבורני כי, בשונה מקביעת חברי, סמכות העזר הנידונה אינה מרחיקת לכת ואינה דרמטית כלל ועיקר (והשוו, בהקשר זה: [רע"א 2558/16](#) פלונית נ' קצין התגמולים – משרד הביטחון, פסקה 55 [נבו] (5.11.2017); זמיר, בעמ' 343).

14. סיכומו של דבר: לו הייתה דעתי נשמעת, היינו מורים למשיבי הממשלה לאפשר בעת הזו לחברי הכנסת גישה עקיפה למרכב"ה, וזאת באמצעות חיבור הממ"מ למערכת זו (על פי דרישה), תחת הרשאות צפייה פסיביות. אשר לפרטיה הקונקרטיים של הגישה שתוענק, וכחלק מכך של המידע התקציבי שייחשף, בהינתן שלא הוצג בפנינו מידע מספק בעניין הייתי מורה לצדדים לנסות להגיע להסכמה ביחס לאלו, זאת בכפוף להנחות שבבסיס חוות דעתי שלפיהן הגישה שתינתן תוגבל ככל שניתן למידע תקציבי ותעוצב כך שלא תפגע באינטרסים לגיטימיים של פרטים או של הציבור. לבסוף, את השאלה האם עומדת לחברי הכנסת הזכות לגישה ישירה למרכב"ה הייתי משאיר בצריך עיון, לעת מצוא, ככל שיתברר כי לא ניתן לאפשר זכות גישה עקיפה באמצעות הממ"מ, או כי אין בכך כדי להועיל למימוש סמכות הפיקוח שלהם בעניינים תקציביים.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

1. חולת הדעת המנומקת של חברי, מכחישות זו את זו; במחלוקת הניטשת ביניהם, לאחר עיון ומחשבה, החלטתי להצטרף למסקנת חברי השופט י' עמית; דין העתירה – לדחייה. חברי פרש יריעה נרחבת; אוסיף לה מעט משלי.

2. כפי שציינו חברי, נדבך מהותי בעבודת הכנסת עניינו בתפקידה כמפקחת על פעילות הממשלה ([בג"ץ 10042/16](#) קוונטינסקי נ' כנסת ישראל, פסקה 39 לפסק דיני [נבו] (6.8.2017)). תפקיד זה טומן בחובו, בין היתר, פיקוח על השימוש שעושה הרשות המבצעת בכספי הציבור ([בג"ץ 8260/16](#) המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל, פסקה ט"ז לפסק הדין של המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין [נבו] (6.9.2017); [בג"ץ 8749/13](#) שפיר נ' שר האוצר, פסקה 22 [נבו] (13.8.2017)). חברי הרחיבו על כך את הדיבור, סמכו עצמם על פסיקה עשירה בנדון. לא אאריך אפוא במושכלות יסוד; לא אכניס תבן לעפריים.

3. אין חולק – גם לא המשיבים לעתירה – כי נגישות נאותה למידע הנוגע לפעילות הגורם המפוקח, הריהי תנאי בלעדיו אין לקיומו של פיקוח אפקטיבי. בעניינינו-שלנו, אין חולק כי מלאכת הפיקוח המוטלת על שכמה של הכנסת בענייני תקציב, מחייבת קיומם של מנגנונים אפקטיביים למסירת מידע הקשור בכך. פיקוח, אציין, יכול שיעשה לאחר תום שנת הכספים, ויכול שיעשה במהלכה. בישראל – באופן העולה בקנה אחד עם המלצת ה-OECD – ישנם מנגנוני פיקוח על התקציב גם במהלך שנת הכספים, ו-"המעורבות במהלך השנה רבה יחסית" (אליעזר שוורץ חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי על אישור וביצוע תקציב המדינה והנתונים הנדרשים לכך, 2 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021) (להלן: שוורץ); OECD, Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, April 11, 2019).

4. מן הראוי לציין, כי לעיקרון השקיפות בטיפול בכספי ציבור, שורשים עמוקים במורשתנו, המשפט העברי, אף בטרם באה לעולם המערכת הריבונית המורכבת, על בלמיה ואיזוניה; עיקרון זה נגזר מתפיסת יסוד בדבר חובת נאמנות של המחזיקים בכספי ציבור כלפי חברי הקהילה. בהתאם לכך, הורה הרמ"א (רבי משה איסרליש;

פולין, המאה ה-16) כי גבאים וגזברים, "כדי שיהיו נקיים מה" ומישראל – טוב להם ליתן חשבון"; ובאשר ל-"ממונים על הציבור" אף השתמש בלשון חובה, והורה כי "צריך ליתן חשבון" (רמ"א, יורה דעה, סימן רנז, סעיף ב).

5. המחלוקת שלפתחנו אינה נוגעת לעקרונות יסוד אלו – עליהם כאמור, אין חולק; כפי שהיטיב לתאר חברי השופט עמית, העתירה שלפנינו מתמקדת אך בשאלת המתכונת שבה יועבר המידע הנוגע לרובד התקנות שבתקציב: אופן העברתו ומינונו, 'המידה והדרך' כלשונו.

[במאמר מוסגר: עניינו כאמור בפיקוח הכנסת, ואולם, אציין, כי על רובד התקנות שבתקציב ישנו גם מעין פיקוח פנים-ממשלתי, בדמות דרישה לאישור משרד האוצר על שינויים שמבקשים משרדי הממשלה לערוך בהן, כגון הסטה תקציבית מתקנה לתקנה; במדינות אחרות, שינויים כאלו מפוקחים פחות ברמה הפנים-ממשלתית, ומצויים בדרך כלל בסמכותו של המשרד המבצע עצמו (דו"ח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה – 'ועדת המשילות', עמוד 17 (מרץ 2013) (להלן: דו"ח ועדת המשילות; שוורץ, עמוד 4)].

6. מאגר המידע שעל הפרק הוא מערכת מרכב"ה, המשמשת את משרדי הממשלה לניהול שורה של משימות, בכלל זה בהיבטים תקציביים. העותרים טוענים כי על מנת לאפשר לכנסת למלא את תפקידה כמפקחת, יש לאפשר לחבריה גישה 'On-Line' – ישירה, מלאה, מיידית ובלתי מתווכת – למידע הגולמי המצוי במערכת מרכב"ה, ובין היתר לשינויים הנעשים בקטגוריית התקנות. המשיבים מנגד, סבורים כי אין לדרישה זו כל עוגן בדינים הקיימים, המסדירים את הזרמת המידע מהממשלה לכנסת; וכי ישנם אף טעמים מהותיים להתנגד לה. לדידם, בנקודת הזמן הזאת, די בנוהל עליו הודיעו לנו ביום 15.8.2023 (להלן: הנוהל), הנותן "בידי הכנסת כלים אפקטיביים בסיסיים הנדרשים לשם מילוי תפקידה בפיקוח על הממשלה ועל ניהול תקציב המדינה במהלך השנה".

7. עיקרו של הנוהל בשני מנגנונים להעברת המידע המבוקש: (א) באופן ע"ת, העברת נתונים רוחביים ברמת תקנות בסוף כל רבעון, מאגף התקציבים במשרד האוצר למרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: הממ"מ); (ב) לבקשת הממ"מ, העברת נתונים תקציביים פרטניים לרבות ברמת התקנות, מאגף התקציבים באוצר, בתוך פרק זמן סביר (לנוסח המלא של הנוהל, ראו פסקה 21 לחוות הדעת של חברי, השופט עמית).

8. סקירת המקורות הנורמטיביים השונים, המסדירים את העברת המידע הנוגע לתקציב, מהממשלה לכנסת, מלמדת כי לפנינו מנגנונים מסוג 'מידע על-פי דרישה'. ודוק: דרישה – וקבלה (בסייגים), ולא משיכה עצמאית על-ידי הגורם המפקח. כך, [סעיף 123 לתקנון הכנסת](#), על סעיפיו הקטנים, מסדיר העברת מידע מאת נושא משרה, ממלא תפקיד או שר, לידי ועדה של הכנסת – לבקשתה, ולקראת ישיבתה. לא אדרש לתקנון בהרחבה, אף לא למובן הרחב שביקשו העותרים להעניק [לסעיף 17\(ב\) לחוק הפרשנות](#), התשמ"א-1981, משעשה כן חברי השופט עמית.

9. [סעיף 64 לחוק הכנסת](#), התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת) – שבו מבקש להיתלות חברי, השופט ע' גרוסקופף – נותן בידי הממ"מ סמכות לדרוש ולקבל מידע מאת גופים מבוקרים לפי [חוק מבקר המדינה](#), התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. גם כאן, על-פי פשוטו של מקרא, אין מקור סמכות המחייב 'הנחת צינור' שבו יוזרם מידע ישיר ממסד הנתונים הממשלתי, לידי הממ"מ; עסקינן במנגנון המאפשר פנייה של גורמי הכנסת לגורמי הממשלה, בבקשה לספק להם את המידע הדרוש, ובחובתם של גורמי הממשלה למוסרו. אף התיבות "בלא דיחוי" [שבסעיף 64\(א\)](#), המאיצות בגורמי הממשלה לבצע את הנדרש מהם, מניחות כי המידע המבוקש לא מוזרם ישירות לידי הממ"מ; הוא טעון מסירה על-ידי הגורם הממשלתי המחזיק בו – במהירות האפשרית.

כאמור, סבורני כי זוהי התוצאה הפרשנית הפשוטה; ואולם בצידה, ניצבים מספר טעמים נוספים, שבהצטרף זה לזה, הוליקוני למסקנתי.

10. ראשית – וזאת עיקר – לפנינו מונח כאמור נוהל צעיר ימים, שהתגבש לאחר שיג ושיח פורה בין הממשלה לכנסת – הרשות המפוקחת מזה והרשות המפקחת מזה; אלו, מוצאות בנוהל שגיבשו – למצער בשלב זה – נקודת איזון ראויה בסוגיה שעל הפרק. אינני מוצא טעם טוב, מדוע לא נסמוך ידינו על ההסדר אליו הגיעו שתי הרשויות, שאף דיווחו לנו על שביעות רצונן ממנו.

11. שנית, במישור הצידוק המהותי. חברי מתקשים לזקוף טיעון מהותי, להצביע על טעם מבורר נגד נגישות מלאה ומיידית למלוא המידע הנוגע לתקנות שבמערכת מרכב"ה, כבקשת העותרים. כשלעצמי, דומני, יש בנמצא טעם מבורר שכזה; זאת, גם אם אסיר מהדרך חששות הנוגעים לזכויות הפרט, ואף אם לא אטיל, חלילה, דופי

בחברי הכנסת ובשימוש שיעשו במידע שאליו יחשפו (ראו פסקה 44 לחוות דעתו של חברי השופט עמית). העמדה המסתייגת ממתן גישה ישירה, נשענת בעיקרה על שני נדבכים. הראשון, עובדתי, נעוץ בטיבו ואופיו של המידע המדובר. בהקשר זה, צוין לפנינו כי רמת התקנות כפי שהיא מוזנת למערכת מרכב"ה, היא רמה תפעולית; 'רצפת הייצור'. הנתונים המוזנים אליה אינם סופיים, ועוברים לעיתים בקרה חלקית בלבד בטרם העלאתם למערכת על-ידי עובדים מדרג זוט, בשונה מיתר רמות התקציב, קרי – הסעיפים, תחומי הפעולה והתוכניות. לא מצאתי כי העותרים ניסו לאתגר תיאור זה, במישור העובדתי. מעבר לכך, צוין כי נתונים אלו, אם יוזרמו באופן גולמי, יועברו מטבע הדברים כשהם נטולי הקשר, כחלקים בודדים מפאזל תקציבי שלם.

12. על גבי הנדבך העובדתי, ניצב הנדבך המהותי, הנוגע לחסרונות העשויים לצמוח מהנגשתו הישירה, המיידית והבלתי מתווכת של מידע מסוג זה. חסרון ראשון, נוגע למלאכת הפיקוח עצמה: אינפורמציה חלקית, ארעית, קטועה ונטולת הקשר, עשויה להתברר, למעשה – כמיס-אינפורמציה; במקום לתרום לפיקוח האפקטיבי של הכנסת על הממשלה, היא עשויה להזיק לו; במקום לשקף את התמונה התקציבית כהווייתה – לטשטש אותה. רמת התקנות, טוענת הממשלה, "לא עוברת את אותה בקרה שעוברת רמת התכנית [...] חשוב לנו להעביר את הנתונים אבל גם חשוב לנו מאוד שהנתונים שיועברו לפה יהיו נתונים שניתן להסתמך עליהם [...]" (דברי נציגת אגף התקציבים במשרד האוצר, בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ביום 18.5.2021 בסוגיית זמינות הכנסת לפרטי התקציב (להלן: דיון בוועדת הכספים מיום 18.5.2021)). כשלעצמי, אינני רואה סיבה להקל ראש בטעם זה; כמו כן, יש יסוד לעמדה לפיה עיבוד מוקדם של המידע, בטרם מסירתו, על-ידי גורמי ביצוע שהתקנות הרלבנטיות נוגעות להם – "מתחייב בכדי לאפשר העברת תמונת מצב שלמה ומדויקת, תוך הבאת הדברים בהקשרם הנכון" (תגובת משיבי הממשלה מיום 7.1.2021; וכן מיום 27.12.2018).

13. חסרון נוסף נעוץ בחשש שהביעה הממשלה, הנוגע ל'צדדים שלישיים' – גורמים מחוץ לכנסת – המגלים עניין בתמונת המצב התקציבית, ובפרט ברובד התקנות, ומכלכלים את צעדיהם בהתאם; לגבי אלו, הובע חשש להסתמכות על מידע חלקי ולא מדויק: "יצירת הסתמכות של גופים חיצוניים עליה, למשל עמותות, למשל נושאים שעתידיים לגשת למכרזים לגביהם, ככל שיראו נתונים לא סופיים – זה בעייתי מבחינתנו. אנחנו לא רוצים לייצר את ההסתמכות הזאת" (דיון בוועדת הכספים מיום

18.5.2021). כאמור, ככל שאכן רובד התקנות מתאפיין בדינמיות ובחלקיות הנזכרת לעיל – אינני רואה מקום להתעלם מחששות אלו.

14. למעשה – וכאן חיסרון נוסף – מנקודת המבט של מינהל תקין, פוטנציאל הנזק אינו מצטמצם רק למקבל המידע; הוא עשוי להיות אף מנת חלקו של מוסר המידע. אכן, גישה ישירה למערכת מרכב"ה, כמבוקש בעתירה, משולה במידת מה ל'פתיחת חלון' לחלל העבודה השוטף של משרדי הממשלה; ולצד הברכה שב'אור השמש', אין ניתן להכחיש כי לשקיפות מלאה – ישירה ובלתי-מתווכת – עשויות להיות גם תוצאות לוואי בלתי-רצויות. כך למשל, אין זה רצוי כי גורמי ביצוע יימנעו מעבודה שוטפת במערכת המידע שהועמדה לרשותם, מחשש ליצירת מצגים שגויים כלפי גורמי פיקוח, או כלפי צדדים שלישיים. לטובת נקודה זו, ניתן לשאוב השראה [מסעיף 64 לחוק הכנסת עצמו. בסעיף 64\(ב\)\(ג\)](#), מחריג הסעיף מתחולת המידע שחייב להימסר לממ"מ לבקשתו, "טיוטות מידע". הטעם להחרגה זו, כך ניתן לשער, נעוץ ברצון לאפשר לגורמי ביצוע להתבטא בחופשיות ולהחליף רעיונות באופן משוחרר, לטובת תקינות פעילות המנהל, ומבלי שיידרשו לתת דין וחשבון על דברי בוסר (ליישום דומה אך בהקשר אחר, ראו [רע"א 4917/17](#) הסוכנות היהודית לארץ ישראל נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 8 [נבו] (5.3.2018)). אבהיר מיד, כי איני מתיימר לקבוע במובן הפרשני הצר, שמידע גולמי הנוגע לתקנות דינו כ'טיוטה'; מבקש אני לשאוב מהגיונם של דברים: ככל שטיבו של המידע המוזן למערכת מרכב"ה בנוגע לתקנות, הוא אכן לא-מבוקר ולא-סופי, מחמת שגורמי הממשלה רואים בו כלי עבודה תפעולי, ניתן להבין את הסתייגות משיבי הממשלה מהדרישה לפרוץ צוהר ישיר למידע זה, ולהזרים אותו בזמן אמת (להצעת רפורמה לצמצום מספר התקנות – העומד היום על כ-7000 – כך שישקפו רק את 'הרמה האסטרטגית של התקציב', תוך העברת יתר התקנות לרובד פירוט נמוך יותר, בעל אופי תפעולי, שאף לא זקוק לאישור משרד האוצר, ראו: דו"ח ועדת המשילות, (17).

15. שלישית, חשוב לציין כי הכנסת עצמה, המיוצגת בהליך זה באמצעות הייעוץ המשפטי שלה, שללה אף היא, כבר בתחילת הדרך, את גישת החיבור הישיר למידע גולמי ובלתי מתווך. בהליך שלפנינו, אזכיר, 'זכתה' הכנסת לשניים שיהפכו בזכותה. העותרים שלפנינו, חלקם חברי כנסת בעבר ובהווה, סמכו את בקשתם על הצרכים והאינטרסים של הכנסת כרשות המפקחת על הממשלה בענייני תקציב. זאת, על סמך היכרותם וניסיונם. ואולם, בריבם את ריבה של הכנסת, לא עמדו הם לבדם – כאמור,

הכנסת עצמה יוצגה בעתירה. לבאי-כוח הכנסת, כך יש להניח, תמונת מצב שאינה נופלת מזו של העותרים בכל הנוגע לצרכים המוסדיים של הכנסת בכובעה המפקח; ובכלל זה – היכרות קרובה עם האתגרים הניצבים לפני חברי הכנסת, המבקשים לקיים מעקב אפקטיבי אחר עניינים שבתקציב. והנה, כנסת זו, כבר בתגובתה המקדמית לעתירה דחתה כאמור את גישת 'החיבור הישיר' שנתבקשה על-ידי העותרים: "יש קושי לבסס את הטענה בדבר קיומה של חובה של הממשלה לאפשר לכנסת להתחבר למערכות הפנימיות שלה, לשם קבלת המידע באופן גולמי ובלתי מתווך. הפיקוח הפרלמנטארי 'הקלאסי' מושתת על תפישה של בקשת מידע מצד הפרלמנט וקבלתו באמצעות נציגי הממשלה, ולא על התחברות הפרלמנט למערכות הניהול הפנימיות של הרשות המבצעת וקבלת המידע הגולמי באופן ישיר ובלתי אמצעי" (תגובת הכנסת מיום 17.1.2019).

16. אכן, בצד הסכמתה העקרונית של הכנסת עם עמדת הממשלה בשלילת החיבור הישיר והבלתי-אמצעי, נתגלעו גם פערים בין השתיים, בין היתר בשאלת התדירות שבה יועברו הנתונים (ראו למשל, בפסקה 19 לחוות דעתו של חברי השופט עמית); ואולם לאחר כברת הדרך שהלכו הצדדים במהלך הדיון בעתירה, מבקשת כעת הכנסת לסמוך ידיה על הנוהל שהוצג לנו, המיושם החל משנת 2022, "לשביעות רצון הממ"מ".

17. הנה כי כן: הנוהל המוסכם על הממשלה והכנסת; טעמים מהותיים לאי-מתן גישה ישירה לנתוני מערכת מרכב"ה; ועמדתה של הכנסת עצמה כפי שהובאה לפנינו, לרבות שביעות רצונה בעת הנוכחית – כל אלו חוברים למסקנה הפרשנית בה פתחתי, לפיה לבקשת העותרים אין עוגן בדין. אעיר, כי לו הייתי משתכנע, כטענת העותרים, כי נגישות מלאה וישירה של הכנסת לנתוני התקציב שבמערכת מרכב"ה, היא חיונית ביותר – אינה בת-תחליף – לצורך הגשמת תפקידה, ייתכן שהייתי מוצא בהסדרים הקיימים מרחב פרשני להתגדר בו, גם אם היה בכך מעט מן הדוחק; ואולם, בנסיבות העניין, ונוכח הטעמים הנזכרים, אני רואה צורך להידחק.

18. אסיים באשר פתחתי: אין חולק כי תפקידה הפיקוחי של הכנסת ביחס לממשלה, ובפרט בענייני תקציב – הוא מיסודות משטרנו הפרלמנטרי. הסדרים שונים ומגוונים, מעגנים ומבטיחים מילוי של תפקיד זה. בצינורות הנורמטיביים, המזרימים מידע חיוני מהממשלה לכנסת, עשויים להימצא לעיתים, בעולם המעשה, 'סתימות' או חבלות; באלו – יש לטפל, ואף בית המשפט זה לא יהסס להעניק סעד, במקרים המתאימים, על מנת להגן על ההיבט הפיקוחי של הדמוקרטיה הייצוגית. ההליך שלפנינו לא נסוב על 'שחרור סתימות'; הוא ביקש, למעשה, לשוות אופי חדש למנגנון

מסירת המידע מהממשלה לכנסת. זאת, לטעמי, מבלי שיש לכך עוגן חזק דיו בדין המצוי, כשישנם טעמים טובים מנגד, כפי שפורטו; ובראשם – שעה שמונח לפנינו נוהל חדש יחסית, פרי שיג-ושיח, הפועל עד כה לשביעות רצונן, כאמור, הן של הממשלה, הן של הכנסת.

19. מטעמים אלו, אני מצטרף אפוא למסקנתו של חברי השופט עמית, כי דין העתירה – להידחות. בשים לב לפירוטה הבשלים של העתירה, אני מצטרף אף לעמדתו גם בנוגע להוצאות.

ש ו פ ט

הוחלט ברוב דעות כאמור בחוות דעתו של השופט י' עמית, כנגד דעתו החולקת של השופט ע' גרוסקופף.

ניתן היום, ט"ו באייר התשפ"ד (23.5.2024).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

גק 17099570_E52.docx
מרכז מידע, טל' 3852, 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>
י' עמית 54678313-9957/17
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן