



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2410/20

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט נ' סולברג

העותרת: תנו לחיות לחיות

נ ג ד

המשיבים: 1. נציב שירות המדינה
2. ד"ר דולב סרחיו

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד יוסי וולפסון
בשם המשיב 1: עו"ד יונתן קרמר
בשם המשיב 2: בעצמו

פסק-דין

השופט י' עמית:

עניינה של העתירה בבקשת העותרת, עמותת תנו לחיות לחיות, להורות לנציב שירות המדינה, הוא המשיב 1, לפתוח בהליך משמעתי כנגד העומד בראש היחידה לפיקוח על המוצרים מהחי במשרד החקלאות, הוא המשיב 2, בטענה שמסר מידע שקרי לפרקליטות אגב הליך משפטי שניהלה העותרת נגד משרד החקלאות.

העובדות הצריכות לעניין

1. במסגרת תפקידו, המשיב 2 הקים ופיתח בעצמו, שלא על בסיס תשתית מחשבתית של המדינה, תוכנה לניהול הפיקוח הווטרינרי על מוצרים מן החי, וגורמי פיקוח שונים מזינים הודעות על ליקויים שנמצאו במפעלים לייצור מזון מן החי והפעולות שננקטו לתיקונם. ביום 28.11.2016 הגישה העותרת למשרד החקלאות בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 להלן: חוק חופש המידע), לקבל את דו"חות הביקורות שנערכו במשחטות. ביום 2.2.2017 קיבלה העותרת לידה קובץ אקסל שכלל את פירוט הליקויים ואת התאריך בו זוהו, אך ללא שם המפקח שזיהה את הליקוי ואת שם המשחטה. לבקשתה, קיבלה העותרת לידה קובץ נוסף המפרט את שמות המפקחים אך ללא שמות המשחטות, בטענה שחשיפת פרטי המשחטות תפגע בשיתוף הפעולה של המשחטות עם פעולות הפיקוח של משרד החקלאות.

העותרת הגישה עתירה מינהלית במסגרתה ביקשה שבית המשפט יורה למשרד החקלאות למסור לעותרת טבלה בפורמט אקסל שתופק ממערכת המידע, ושתיציג אף את שמות המשחטות בהן זוהו הליקויים. במסגרת תגובתו המקדמית נעתר משרד החקלאות לבקשתה, והסכמתו קיבלה תוקף של פסק דין (עת"מ 18-01-16802 תנו לחיות לחיות נ' משרד החקלאות (29.3.2018) (להלן: העתירה המינהלית)).

2. ביום 23.4.2018 העבירה הממונה לפי חוק חופש המידע לעותרת קובץ PDF בהתאם לפסק הדין בעתירה המינהלית. העותרת פנתה לפרקליטות המחוז בבקשה שיועבר אליה הקובץ בפורמט אקסל, כפי שהוסכם במסגרת פסק הדין בעתירה המינהלית. פרקליטת המחוז שטיפלה בתיק צירפה קובץ תקין אך שוב בפורמט PDF, ובגוף המייל פירטה את הנימוק שהועבר אליה ממשרד החקלאות (להלן: הודעת הפרקליטה). מפאת חשיבות הדברים אצטט את התוכן הרלוונטי לענייננו:

"ראשית, רצ"ב קובץ PDF עדכני שהועבר ממשרד החקלאות ובו המידע המבוקש בצורה קריאה יותר. יושם אל לב, כי הקובץ הינו קובץ PDF בפורמט פתוח המאפשר העתקה ומיפוי של נתונים. שנית, מבירור שנערך מול משרד החקלאות עולה כי מאחר שבשירותים הווטרינרים אין צורך בשימוש בקבצי אקסל, לא פותחה במערכת האפשרות להפקת סוג קבצים מסוג אקסל, והדרך היחידה למסירת נתונים כפי שהם מופיעים במערכת עצמה הינה בהפקת קובץ PDF מתוך המערכת בלבד. עוד נמסר ממשרד החקלאות כי מאחר שבפעם הקודמת ההחלטה הייתה לא להעביר את כל הנתונים המופיעים בקובץ PDF אשר מופק מהמערכת, יצרו במיוחד קובץ אקסל והעתיקו לתוכו רק את הנתונים שהוחלט להעביר. לפיכך גורמי המקצוע נאלצו לבדוק כל שורה מתוך אלפי השורות שהועתקו על מנת לוודא כי הנתונים אכן נכונים ולתקן במידת הצורך, דבר שגזל שעות עבודה רבות [...]" (ההדגשה במקור – י"ע).

עוד נכתב בהודעה כי במסגרת העתירה המינהלית משרד החקלאות הסכים להעברת הנתונים אשר התבקשו בעתירה ולא לסוג הפורמט בהם יועברו.

העותרת הפנתה לפרקליטת המחוז את מאפייני הקבצים שנשלחו עד כה, המצביעים לטענתה כי קובץ האקסל הראשון שנשלח ביום 2.2.2018 הופק במשך מספר שעות (ולא "שעות עבודה רבות"), וכי הקבצים בפורמט PDF הופקו באמצעות תוכנת

אקסל (ולכן הפסקה הראשונה להודעת הפרקליטה אינה נכונה לכאורה). ביום 30.4.2018 העותרת קיבלה לידה קובץ אקסל, אשר ממאפייניו עלה כי נוצר יום קודם לכן וכי הופק במשך שמונה דקות, ואף הוא כקודמיו, נוצר על ידי המשיב 2.

3. ביום 27.5.2018 הגישה העותרת למשיב 1 תלונה כנגד המשיב 2, בטענה שהוא מסר לפרקליטת המחוז מידע שקרי. נטען כי משלוח המידע בקבצי PDF פוגע ביכולת לעבד את המידע, ו"קשה שלא להסיק שמי שבחר להפיק מקבצי האקסל קבצי PDF, ולשלוח את האחרונים, ביקש להשיג בדיוק את התכלית הזו: להקשות על העותרת לעבד את החומר ולהפיק ממנו תובנות. בכך ניסה לסכל את התחייבות המדינה ואת פסק הדין, לפגוע בשקיפות המינהל, ולהקשות על הביקורת הציבורית".

ביום 3.3.2020 נדחתה תלונתה של העותרת. נקבע כי טענתה על אודות ניסיונו של המשיב 2 למנוע מידע לעותרת בהתאם להסכמות שקיבלו תוקף של פסק דין לא התבססו לכדי חשד שיש בו כדי להוביל לפתיחת חקירה נגדו, וכי לא נמצאה תשתית ראייתית ראשונית שיש בה כדי ללמד על התנהלות פסולה מצדו. המשיב 1 ציין כי פנה אל פרקליטת המחוז ודבריה לא הצביעו על התנהלות פסולה מצד המשיב 2; וכי פנה אל השירותים הווטרינריים ומהם נמסר כי למערכת המידע יש אפשרות להפיק דו"חות מסוגים מסוימים בפורמט אקסל, בעוד דו"חות אחרים כדוגמת הדו"ח שהתבקש על ידי העותרת, יכולה המערכת להפיקו רק בפורמט PDF, וכי לאחר שהעותרת ביקשה את הקובץ בפורמט אקסל, מצאה הלשכה המשפטית את הפתרון הנדרש להמרת הקובץ מפורמט PDF לפורמט אקסל.

4. על החלטה זו נסבה העתירה שלפנינו.

באשר לתשובתה של פרקליטת המחוז, נטען כי "סביר לשער, נוכח אופן הפעולה המקובל" שהפרקליטה לא קיבלה את המידע ישירות מהמשיב 2 אלא בתיווך גורמים אחרים ממשרד החקלאות, ומשכך, נטען במשתמע, שהיה על המשיב 1 לדעת שהמענה שנמסר לו אינו ודאי. באשר לבירור שנערך מול השירותים הווטרינריים, נטען כי תשובתם סותרת את הנתונים העובדתיים שהיו מונחים בפניו. כך, למשל, הטענה שסוג הדו"חות שהתבקש אינו ניתן להפקה מהמערכת בקובץ אקסל, סותרת את העובדה שבעבר הופקו קבצי אקסל מהמערכת הממוחשבת המקבילים לקובץ שנשלח לעותרת בסופו של יום; הטענה שהקבצים הופקו על ידי המחלקה המשפטית סותרת את העובדה שממאפייני הקבצים עולה שהמשיב 2 הפיקם; הטענה שהקבצים הופקו מהמערכת כקבצים בפורמט PDF סותרת את העובדה שממאפייני הקבצים עולה כי הם הופקו

מקבצים בפורמט אקסל; והטענה שלא פותחה אפשרות להפיק קבצים מסוג אקסל במערכת המידע מאחר שאין בהם צורך, סותרת את הטענה העדכנית מטעם השירותים הווטרינריים, לפיה "למערכת יש אפשרות להפיק דו"חות מסוגים מסוימים בפורמט אקסל".

בשורה התחתונה, נטען כי בפני המשיב 1 עמדו הנתונים העובדתיים הנ"ל, אך הוא בחר לדחות את התלונה נוכח המענה שקיבל מפרקליטת המחוז ומהשירותים הווטרינריים, וכי "נראה שלא עלה על דעתו של המשיב 1, שמי ששיקר פעם אחת לפרקליטות, עשוי לכזב פעם נוספת: לנציבות. ובמקרה זה, נוכח הראיות האובייקטיביות: לשקר אין רגליים!".

5. המשיב 1 הבהיר בתגובתו כי ככלל, חשד סביר לפיו עובד מדינה עשה מעשה מכוון במטרה להטעות או לפגוע בתוכנו של מידע שנמסר עשוי להיות בסיס לפתיחה בחקירת משמעת. אולם בעניינו של המשיב 2 לא נפתחה חקירה משלושה טעמים מקצועיים עצמאיים שכל אחד מהם הוביל בפני עצמו להחלטה זו. האחד, לא היה די בתשתית הראייתית כדי לבסס חשד; השני, האפשרות שבנסיבות החקירה הייתה מובילה לכדי ממצאים מסבכים משמעותיים כדי שבסופה יינקט הליך נגד המשיב 2 היא נמוכה; השלישי, אין מדובר בטענה שהמשיב 2 פגם במידע עצמו שהועבר לעותרת, וכי בסופו של דבר המידע הועבר בפורמט המבוקש, ומשכך המקרה אינו מסוג המקרים שמצויים בתעדוף להקצאת משאבי חקירה שמטבע הדברים מוגבלת.

למען שלמות התמונה, אציין כי ביום 9.12.2019 הוגשה בקשה למתן סעד זמני בבית הדין לעבודה, בעניין התנגדותה של העותרת למינוי מועמדת מסוימת לתפקיד מנהל אגף רווחת בעלי חיים בשירותים הווטרינריים (סע"ש 21592-12-19 תנו לחיות לחיות נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר). אחת הטענות נגעה למשיב 2 שהיה חלק מהרכב הוועדה הבוחנת, ונטען בין היתר על אודות התלונה שהוגשה נגדו, מושא העתירה דנן. הבקשה למתן סעד זמני נדחתה בהחלטת בית הדין מיום 30.1.2020, ובקשת רשות ערעור נדחתה אף היא בהחלטה מיום 25.2.2020 אף ללא צורך בתגובה (בר"ע 40259-02-20). ההליך העיקרי בעניין ביטול המכרז, הכוללות את הטענות הנ"ל כנגד המשיב 2 עודו תלוי ועומד.

6. לאחר עיון בעתירה ובתגובת המשיב 1 מצאנו כי דין העתירה להידחות על הסף בהיעדר עילה להתערבותנו.

הלכה מושרשת היא כי שיקול הדעת הנתון לרשויות התביעה, האכיפה והחקירה בכל הנוגע לחקירה פלילית ולהעמדה לדין הוא רחב, וכך אף לגבי שיקול הדעת בהעמדה לדין משמעתי. משכך, היקף התערבותו של בית משפט זה בהחלטותיהן של הרשויות המוסמכות בעניין כגון דא מצומצם ומוגבל למצבים בהם ההחלטה לוקה באי-חוקיות או בחוסר סבירות קיצוני או מובילה לעיוות דין מהותי (ראו, מבין רבים, בג"ץ 1299/05 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 13 (23.1.2007); בג"ץ 4230/05 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 49 (11.6.2009); בג"ץ 8079/18 ארליך נ' מפכ"ל המשטרה, בפסקה 11 (3.5.2020)). המשיב 1 פירט בתגובתו את הטעמים בגינם החליט שלא לפתוח בחקירה משמעטית כנגד המשיב 2, ואיני מוצא כי החלטתו עונה לאחד המצבים לעיל המאפשרים התערבותו של בית משפט זה. לא עלה בידי העותרת להראות כי נפל פגם כלשהו, קל וחומר פגם חמור, בהחלטתו של המשיב 1 שלא לפתוח בחקירה ושלא לנקוט בהליך משמעתי כנגד המשיב 2, והחשד הלכאורי שהעלתה העותרת אינו מקים עילה לפתיחה בחקירה פלילית או משמעטית (וראו בג"ץ 166/20 חברוני נ' היועץ המשפטי לממשלה (17.8.2020)). אזכיר שוב, כי המשיב 2 מסר את המידע שהתבקש במסגרת העתירה המינהלית; כי המידע נמסר בפורמט PDF פתוח המאפשר העתקה ומיפוי של נתונים; וכי תלונתה של העותרת מתמצה בכך שלטענתה, שאותה ביססה על מידע שעלה ממאפייני הקבצים, המשיב 2 לא מסר לפרקליטת המחוז את הסיבה האמיתית בגינה לא העביר את הנתונים בפורמט אקסל מלכתחילה.

7. סיכומו של דבר, דין העתירה להידחות. לפנים משורת הדין, לא ייעשה צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ט באב התש"ף (19.8.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט