



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-01-25517 הרואה נ' המוסד לביטוח לאומי

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט אברהם רובין

עו"ד נריה הרואה

העותר

נגד

המוסד לביטוח לאומי

המשיב

פסק דין

- 1 עתירה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח – 1998 (להלן – "החוק"), במסגרתה מבקש העותר
2 לקבל לידי מסמכים שונים הנוגעים לתחשיב דמי הקבורה שמשלם המשיב לגופים שונים
3 העוסקים בקבורה (להלן – "חברות קבורה").
4
5 **העובדות** 2.
6 העותר, עו"ד במקצועו, מייצג בעלי דין בשתי בקשות לאישור תובענות ייצוגיות שהוגשו
7 נגד חמש חברות קבורה בעניין תשלומים שנגבים ממשפחות נפטרים בגין "ייסוד מצבה".
8 לפי הטענה גבייה זו מנוגדת להוראות תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו 1976.
9 המשיב הוא הגוף אשר משלם את דמי הקבורה לחברות הקבורה בהתאם לתקנות.
10 ביום 2.11.20 פרסם משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (טיוטה של תקנות
11 הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א – 2020. בדברי ההסבר
12 לטיוטת התקנות ציין המשרד כי בשנות ה-90 של המאה הקודמת נערכה בדיקה כלכלית
13 שבעקבותיה הוחלט כי יש לקבוע בתקנות תעריף דמי קבורה משתנה בהתאם למספר
14 הקבורות שמבצעת כל חברת קבורה, וכך אכן נקבע. ואולם, במהלך השנים התגלו עיוותים
15 במערך התשלומים של דמי הקבורה. בעקבות זאת, ובעקבות עתירה שהוגשה בעניין (בג"ץ
16 10357/04 נחשולים נ' שר הרווחה), נערכה בשנת 2007 בדיקה כלכלית מעודכנת, אשר
17 העלתה כי מתכונת תשלום דמי הקבורה לפי תעריפים משתנים לא מכסה, מחד, את עלויות
18 הקבורה של חברות הקבורה הקטנות, והיא עולה, מאידך, על הוצאות הקבורה של חברות
19 הקבורה הגדולות (להלן – "דו"ח מרטנס הופמן"). כיוון שכך הומלץ בדו"ח מרטנס הופמן
20 לאחד את תעריפי דמי הקבורה לכלל תעריף אחיד שישולם לכל חברות הקבורה. המלצת
21 הדו"ח אומצה על ידי המשיב. בהמשך לכך פורסמה הוראת שעה בגדרה הועלו תעריפי דמי
22 הקבורה לחברות הקבורה הקטנות, זאת עד לגיבוש תעריף אחיד. הוראת השעה הוארכה
23 מעת לעת עד לשנת 2020. במסגרת טיוטת התקנות התבקשה הארכה נוספת של הוראת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-01-25517 הרואה נ' המוסד לביטוח לאומי

תיק חיצוני:

1 השעה, זאת בנימוק שחברת מרטנס הופמן העוסקת בבחינת התעריף העדכני טרם סיימה
2 את מלאכתה, זאת בשל מורכבות הבדיקה. עד כאן דברי ההסבר לתקנות המוצעות.
3 ביום 8.1.20 פנה העותר לממונה על חוק חופש המידע אצל המשיב בבקשה לקבל לידיו את
4 המידע שלהלן: חוות דעת מרטנס הופמן משנות ה-90 של המאה הקודמת, דו"ח מרטנס
5 הופמן משנת 2007, מסמך שימוע שנשלח לחברות קדישא בעקבות הדו"ח, תשובת החברות
6 בשימוע, כל החלטה של המשיב בעקבות עתירת **נחשולים** הנ"ל, וכל חוות דעת נוספת או
7 תחשיב שנערכו בקשר לקביעת שיעור דמי הקבורה (נספח 4 לעתירה).
8 ביום 10.1.21 השיב המשיב בשלילה למרבית בקשות העותר (נספח 6 לעתירה). בתשובתו
9 כתב המשיב כי לא ברור מהי "חוות הדעת הראשונה" שביקש לקבל העותר. המשיב העביר
10 לעותר את מסמך השימוע שנשלח לחברות הקבורה. עם זאת, המשיב דחה את בקשת
11 העותר לקבל את דו"ח מרטנס הופמן משנת 2007, את תשובת חברות הקבורה למסמך
12 השימוע שנערך להן, ואת בקשתו של העותר לקבל כל תחשיב או חוות דעת נוספת שנערכו
13 עבור המשיב, זאת בנימוק שמדובר במידע העלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות
14 (סעיף 9(ב)(1) לחוק), ובנימוק שמדובר במידע הנוגע למדיניות המצויה בשלבי עיצוב (סעיף
15 9(ב)(2) לחוק). אשר לבקשה לקבל את ההחלטה שהתקבלה בעקבות הדו"ח והשימוע,
16 המשיב העביר לעותר את תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה), התשי"ע –
17 2010.
18 לנוכח תשובת המשיב הוגשה העתירה שלפניי.

3. טענות העותר בעתירתו

21 בעתירתו מסביר העותר, למעלה מהדרוש, כי המידע המבוקש נחוץ לו כדי לברר האם אכן
22 יש יסוד לטענת חברות הקבורה לפיה דמי הקבורה שהן מקבלות מהמשיב אינם כוללים
23 הוצאות בגין "ייסוד מצבה", ומכאן שהן רשאיות לגבות הוצאה זו ממשפחות הנפטרים.
24 העותר טוען כי אין כל יסוד לטענת המשיב לפיה לא ברור מהי חוות הדעת הראשונה שהוא
25 ביקש לקבל.
26 העותר טוען כי אין לקבל את טענת המשיב לפיה חשיפת המידע המבוקש צפויה לשבש את
27 תפקודו, זאת בין היתר בהינתן אמת המידה המחמירה שנקבעה לעניין זה בפסיקה, לפיה
28 רק סכנה בדרגת וודאות גבוהה לשיבוש ממשי של עבודת הרשות תצדיק סירוב למתן מידע
29 (עע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך (23.8.12); עע"מ 3908/11 מדינת
30 ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון זה מרקר עיתון הארץ בע"מ (22.9.14)). העותר טוען
31 כי המשיב לא נתן הסבר כיצד גילוי דו"חות שנערכו לפני שנים עלול לשבש את פעולתו.
32 העותר טוען כי אין לקבל את טענת המשיב לפיה מדובר במידע הנוגע למדיניות המצויה
33 בשלבי עיצוב, כיוון שהמסמכים שהעותר מבקש נערכו בחלקם לפני שנים, וכיוון שהם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-01-25517 הרואה נ' המוסד לביטוח לאומי

תיק חיצוני:

1 הועברו לתגובת חברות הקבורה. העותר גם טוען כי עיצוב המדיניות בנוגע לתעריפי דמי
2 הקבורה כבר הושלם עם פרסום תקנות דמי הקבורה (הוראת שעה) בשנת 2010.
3 ולבסוף, העותר טוען כי הנמקת המשיב בתשובתו לא הייתה המלאה, וכי המשיב לא שקל
4 כלל את האפשרות להעביר חלק מהמידע, כנדרש לפי סעיף 11 לחוק.
5

4. תשובת המשיב

6 בתשובתו טוען המשיב כי אין בידו תוצאות של בדיקה כלכלית שנעשתה בשנות ה-90, כיוון
7 שלא נעשתה אז בדיקה כזו על ידי חברה חיצונית.
8 בתשובתו טוען המשיב לראשונה כי אין לחייבו להמציא את המידע המבוקש לעותר כיוון
9 שמדובר במידע שהוא בגדר חוות דעת או תרשומות פנימיות שחוסות תחת הוראת סעיף
10 9(ב)4 לחוק. ייאמר כבר עתה כי דין טענה זו להידחות, כיוון שהיא לא נכללה בנימוקי
11 המשיב בתשובתו לבקשת העותר לקבל המידע.
12 בתשובתו חוזר המשיב על טענתו לפיה אין להורות על גילוי המידע, זאת בשל חשש לשיבוש
13 פעולת המשיב ובשל העובדה שמדובר במידע הנוגע למדיניות בשלבי עיצוב. לעניין שיבוש
14 פעולת המשיב, לא ניתן בתשובה הסבר קונקרטי של ממש כיצד מסירת המידע עלולה לשבש
15 את פעולת המשיב (ראו – סעיפים 40-43 לכתב התשובה). כיוון שכך לטענת המשיב בעניין
16 זה לא הונחה תשתית מינימלית ולכן היא נדחתה. לעניין הטענה בדבר מדיניות הנמצאת
17 בשלבי עיצוב מסביר המשיב בתשובתו, כי בעקבות דו"ח מרטנס הופמן משנת 2007 הועלו
18 דמי הקבורה כהוראת שעה בלבד, וכי מאז טרם גובשה מדיניות סופית לגבי תעריפי דמי
19 הקבורה. המשיב מוסיף וטוען, כי הוא: **"עומל בימים אלו יחד עם החברה החיצונית על**
20 **דו"ח עדכני אשר נמצא בימים אלו בשימוע אצל החברות קדישא"** (סעיף 50 לתשובה).
21 המשיב מוסיף וטוען בתשובתו לעתירה, למרות שהדבר לא נטען בתשובה לבקשת המידע,
22 כי מסירת המידע עלולה לפגוע בגופים שלישיים – חברות הקבורה וחברת מרטנס הופמן,
23 ועל כן יש לפנות לגופים אלו על מנת לקבל את עמדתם בטרם יימסר המידע.
24
25

5. ההליכים בעתירה

26 בדיון שהתקיים בעתירה הבהיר ב"כ המשיב כי הבדיקה הכלכלית שנערכה בשנות ה-90
27 היא בדיקה שנערכה על ידי משרד הדתות, וכי תוצריה אינם בידי. לעניין יתר המסמכים
28 שהתבקשו, במיוחד דו"ח מרטנס הופמן משנת 2007, טען ב"כ המשיב כי: **"אנו נמצאים**
29 **בשלב מאוד רגיש בהליכי תיקון תקנות, שממילא יש שיתוף הציבור, והציבור יוכל להציע**
30 **דברו. מסירת המסמכים יכולה לפגוע בהסתברות מאוד גבוהה במונח זה"** (עמ' 1 ש' 20-
31 19). ב"כ המשיב הבהיר כי ברגע שהמשיב יגבש את עמדתו העקרונית לגבי תעריפי דמי
32 הקבורה הרי שהדבר יובא לפני הכנסת לאישור תקנות בנושא (עמ' 1 ש' 28). עם זאת,
33



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-01-25517 הרואה נ' המוסד לביטוח לאומי

תיק חיצוני:

1 בהמשך להערות שהשמיע בית המשפט הסכים המשיב להמציא לעותר את דו"ח מרטנס
2 הופמן משנת 2007 בהשמטות מסויימות.
3 העותר הבהיר בדיון כי הוא מבקש לקבל לידי גם דו"ח נוסף שנערך בשנת 2015 על ידי
4 רואי חשבון הוגן, גינבורג, יהודה לוי ושות'. לנוכח בקשה זו שעלתה לראשונה בדיון בקשו
5 ב"כ המשיב הזדמנות לברר את העניין, ולאחר הפסקה הם הבהירו כי הבירור לא צלח.
6 כיוון שכך, בקשו ב"כ המשיב כי בעניין זה תידחה בקשתו של העותר, אשר לא נכללה
7 בבקשת המידע המקורית. יובהר כבר עתה, כי טענה זו של המשיב מקובלת עלי. אכן דו"ח
8 זה לא הוזכר בבקשה לקבלת מידע, אלא הוא התבקש לראשונה בדיון שלפניי, זאת מבלי
9 שהנחה לבקשה תשתית מינימלית, משפטית או עובדתית. על כן, בקשתו של העותר לקבל
10 מסמך זה נדחית, מבלי לגרוע מזכותו לפנות למשיב בבקשת מידע חדשה ונפרדת בעניין זה.
11 ביום 27.6.22 הוגשה הודעת עדכון מאת העותר לפיה ביום 3.4.22 פורסמה להערות הציבור
12 טיוטת תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (תיקון מס'...), התשפ"ב – 2022, בגדרן מוצע,
13 בניגוד לדו"ח מרטנס הופמן, כי יוגדלו דמי הקבורה לחברות הקבורה הגדולות, וכי ביום
14 11.5.22 הוגשו התקנות לאישור וועדת העבודה והרווחה של הכנסת.
15 ביום 5.7.22 הגיש המשיב תגובה להודעת העותר. בתגובתו ציין המשיב כי ביום 3.7.22 נדונו
16 התקנות ואושרו בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת.
17 ביום 19.7.22 הגיש המשיב תגובה נוספת, בה הוא ציין כי ביום 17.7.22 פורסמו התקנות
18 ברשומות. בהמשך לכך ציין המשיב כי הוא איננו מתנגד עוד להמצאת דו"ח מרטנס הופמן
19 משנת 2007, זאת בכפוף לקבלת עמדת חברות הקבורה בנושא, כיוון שבדו"ח מצויים
20 פרטים הנוגעים לגופים אלו. המשיב ביקש לקבל ארכה של 45 יום לשם כך.
21 ביום 28.7.22 הוגשה תגובתו של העותר לבקשת המשיב. העותר טוען בתגובתו כי יש לדחות
22 את טענת המשיב אשר הועלתה לראשונה רק עתה. העותר מוסיף וטוען כי כל חברות
23 הקבורה הן ממילא גופים אשר חייבים לפרסם את נתונייהם הכספיים, לרבות נתוני השכר
24 שלהם, כיוון שמדובר בעמותות. לתגובתו צירף העותר דו"ח של חברת מרטנס הופמן משנת
25 2021, אשר לדבריו הגיע לידי באמצעות חברה קדישא תל אביב. הדו"ח כולל נתוני שכר
26 של חברות הקבורה.

דיון והכרעה

27
28
29
30 6. הנה כך, מן האמור לעיל עולה כי נשארה מחלוקת עיקרית אחת בין הצדדים, והיא נוגעת
31 לשאלת גילוי של דו"ח מרטנס הופמן משנת 2007.
32 מלכתחילה סירב המשיב לגלות דו"ח זה משני טעמים. הטעם הראשון היה שגילוי של
33 הדו"ח עלול לשבש את פעולת המשיב. כפי שצינתי לעיל, אין לקבל טענה זו כיוון שלא





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-01-25517 הרואה נ' המוסד לביטוח לאומי

תיק חיצוני:

1 הונחה לה תשתית עובדתית מינימלית. הטעם השני היה שהדו"ח נוגע למדיניות המצויה
2 בשלבי עיצוב. טעם זה ירד מהפרק משעה שהותקנו התקנות החדשות המבטאות את
3 המדיניות המגובשת של המשיב בעניין דמי הקבורה. ואכן, על רקע זה המשיב הסיר את
4 התנגדותו לגילוי הדו"ח. טענתו של המשיב כי בטרם יגולה הדו"ח יש לקבל את תגובת
5 חברות הקבורה, ובקשתו כי יינתן לו פרק זמן של 45 יום לשם כך, איננה משכנעת. ראשית,
6 טענה זו לא נטענה בתשובתו של המשיב לבקשת המידע שהגיש העותר. שנית, יש לקבל
7 טענת העותר לפיה הנתונים הכספיים של חברות הקבורה, לרבות נתוני השכר, אינם
8 בבחינת מידע חסוי כיוון שמדובר בעמותות (לאופיין של חברות הקבורה כמי שממלאות
9 תפקיד ציבורי ראו – ע"א 294/91 **חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' ליונל**
10 **אריה קסטנבאום** פ"ד מו(2) 464 (1992)). נימוק זה קשור קשר הדוק בנימוק הראשון כיוון
11 שיש להניח שאם אכן נתונים אלו היו חסויים אזי המשיב היה טורח לטעון טענה זו כבר
12 בתשובתו לבקשת המידע, אלא שכנראה גם המשיב לא העניק חשיבות של ממש לטענה זו.
13 ושלישית, וגם נימוק זה מתקשר לשניים הראשונים, מסתבר כי בידי העותר דו"ח מרטנס
14 הופמן מעודכן לשנת 2021, אשר נמסר לו על ידי חברה קדישא תל אביב. העיון בדו"ח זה
15 מלמד כי הוא כולל נתונים כספיים ונתוני שכר של חברות קבורה. עצם מסירת הדו"ח לידי
16 העותר מלמדת כי אין ממש בטענת המשיב בדבר חסיון הנתונים הכספיים, ומכל מקום מה
17 טעם יש באי העברת מידע כספי ישן משנת 2007 כאשר בידי העותר מידע מעודכן משנת
18 2021? מכל הטעמים האלו טענת המשיב נדחית והוא נדרש להעביר לידי העותר את דו"ח
19 מרטנס הופמן משנת 2007 לאלתר, ללא כל מחיקות או השחרות.
20 אשר לדו"ח שנערך בשנות ה-90 של המאה הקודמת – לטענת המשיב אשר לא נסתרה, דו"ח
21 כזה נערך על ידי משרד הדתות והוא לא נמצא בידי המשיב. לפיכך בעניין זה העתירה
22 נדחית.
23 אשר לתשובות חברות הקבורה למסמך השימוע – לאחר שלא מצאתי ממש בטענות המשיב
24 לאפשרות של שיבוש פעולתו אם יימסר המידע, ולאחר שהטענה בדבר היות המידע נוגע
25 למדיניות המצויה בשלבי עיצוב הפכה להיות לא אקטואלית, אני מורה למשיב להמציא
26 לעותר גם מסמכים אלו.
27 7. אשר על כן, העתירה מתקבלת ברובה כאמור לעיל.
28 המשיב יישא בהוצאות העותר בסך של 20,000 ₪.
29
30 ניתן היום, א' אלול תשפ"ב, 28 אוגוסט 2022, בהעדר הצדדים.
31

אברהם רובין, שופט





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-01-25517 הרואה נ' המוסד לביטוח לאומי

תיק חיצוני:

1

