**Petition by Calcalist against a Decision under the Freedom of Information Law**

**A.** **The Petition**

1. The Petition submitted by the newspaper, \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, and by the reporter, (\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_), on its behalf, to three Institutions of Higher Education – the Hebrew University, Tel Aviv University and the Weizmann Institute – and to the Supervisors at each Institution appointed for the purpose of making information available to the public, for handling requests for receiving information and for implementing the provisions of the Freedom of Information Law, asks that they be instructed to make available the following information:

a. a detailed description of the investment portfolio held by each of these Institutions of Higher Education, “down to the level of each specific asset held.”

b. a detailed description of the activities carried out in each of the portfolios during the previous year.

this, for the purpose of writing a newspaper article.

2. The Petition was submitted following the rejection of a prior request by the Petitioners to these Institutions of Higher Education to receive the requested information. The prior request was rejected on the grounds that the information requested was a commercial secret which has economic value to the Institution of Higher Education or to a Third Party, and which, therefore, according to the Freedom of Information Law, the Institution of Higher Education is not required to provide. The Institutions of Higher Education did provide the journalist making the request with general information on the **composition** of their investment portfolios in Israel (in an overall form, corresponding to the range of investment channels).

3. According to the Petitioner’s position, they have a legitimate interest and concern in receiving and publishing the information requested, for the purpose of informing the public about how the Institutions of Higher Education invest the financial resources at their disposal, which according to their interpretation, constitute public funds. Further, to examine “how the money is invested, and if it was dealt with in an appropriate and responsible manner, devoid of any personal, or any other form, of conflict of interest.”

**B. The Freedom of Information Law and its Aims**

4. The Petition is based on the Provisions of the Freedom of Information Law (5758-1998) (hereinafter known as “The Freedom of Information law,” or “The Law”) which was enacted in 1998, and which established the right of the citizens and residents of the country to obtain information from a Public Authority. The roots of this right are anchored in long standing legal precedents established by the Courts, but the Law broadened this right to receive information from Public Authorities to also include matters with respect to which the person requesting it has no direct connection.

5. Rulings by the Courts have set out three central principles that stand as the basis for this Law. The first is that the right to the information is essential **in order to be able to enjoy the right of Freedom of Expression**, and of the public’s right to know; the second is that the information ensures the **transparency** of the activities of Public Authorities, and is essential to the ability to **conduct oversight of Public Authorities,** and also to ensure the public’s trust in Public Authorities; and the third reflects the duty of a Public Authority to disclose to the public the information in its possession that flows from the status of the Public Authority as a Public Trust.

It is generally accepted that the central objective of the Law is to enable oversight and supervision of the activities, and failures, of the Public Authority.

6. The rationale for applying the Law to Academic Institutions flows primarily from the fact that they receive financial support from the State, and that the service that they provide is seen by some as a “public service.”

7. Until recently, the Law was applied to Institutions of Higher Education which receive support from the State, in a limited manner. However, a Directive issued by the Minister of Justice, in 2005, limited the application of this provision of the Freedom of Information Law only to financial matters pertaining to the administration of the universities.

On 16.02.2015 (which was after the date on which the Petition had been submitted), Amendment No. 10 to the Law entered into force, on the authority of which, the Law in its entirety was applied to Institutions of Higher Education (and not only with respect to information concerning the financial matters of the institutions). At the same time, Amendment No. 10 set out a number of specific limitations on disclosing information by Academic Institutions, which are: (1) information the disclosure of which would cause fundamental damage to the freedom of action of the Institution of Higher Education in academic and administrative matters within the meaning set out in Section 15 of the Council for Higher Education Law; (2) damage to procedures relating to academic jurisdiction or academic promotion, or to research which has not yet been published; (3) exposing the identities of donors who have expressed their desire to not have their identities revealed publicly.

8. As a general rule, decisions of the Courts have adopted a very broad approach concerning the right to receive information under this Law. Among other things, they have established that the sole exceptions to the requirement by Public Authorities to provide information under the Law are those set out in Sections 8-14 of the Law, and that in the absence of one of these exceptions, the requested information must be provided. The way in which the exceptions have been interpreted has also served to further limit their application, because the Courts have kept in mind the overall objective of the Law, which is to ensure transparency to the greatest extent possible.

C. Summary of the Defense Claims (Interim version)

9. Academic Institutions are not “classic” Public Authorities. Fundamentally, they are private bodies, or at most, bodies with dual fundamental characters (that is, they have the characteristics of both private and public entities at the same time). From this it follows that the application of the Law to them must be done in a manner that is compatible with this essential nature of their characters and circumstances, and it must be done very carefully, in order to avoid causing any damage to their other core interests.

For these reasons, the exceptions enumerated in the Law that provide exemptions from the duty to provide information must also be interpreted in a manner different (and broader) from the manner in which they are interpreted to apply with respect to fully Public Authorities.

10. The information being requested in this current matter is not necessary to enable oversight and supervision of the investments of the Institutions, and does not contribute to promoting the objectives of the Law. Nothing in this information provides any indication about either the decision making processes, or the implementation of overall policies. The information (about the investment portfolio in an aggregate form) which has already been provided does do these things, as opposed to questions about the acquisition or sale of one specific stock or another, which does not do this.

11. Alternatively, the exception to the Law described in Section 9 (b) (6) concerning information which is not required to be provided, applies to the information requested.

* A useful comparison is to the duty to disclose which applies to Financial Institutions on the basis of the instructions of the Chairman of the Israel Securities Authority, issued in 2008, which required these Bodies to disclose their investments at the level of the “specific asset.” In 2011, the Inspector of Capital Markets issued an official Notice correcting this, and according to which, they had a duty to disclose only information with regard to the finances of their clients (savings accounts), but that a different standard was established with regard to Nostro accounts: a detailed report at the level of the “specific asset” is to be submitted only to the Supervisor of Capital Markets, but that only information about the general composition of the portfolio is required to be disclosed to the public, exactly as the Intuitions of Higher Education have acted in the current matter.

12. Alternatively, with regard to the second cause of relief being sought, a detailed description of the activities carried out in each of the portfolios during the previous year: Financial Institutions are under no duty to publish detailed accounts of the financial transactions carried out in their investment portfolios, and this is the case even more so with regards to institutions of Higher Education, which, after all, are not managing savings accounts on behalf of their beneficiaries. In addition, the exception described in Section 8 (1) of the Law applies:

* That is, that the request for information requires unreasonable allocation of resources.
* The request for information reflects the complete absence of any compelling public interest.

13. With respect to the Weizmann Institute’s investments outside of Israel: the exception described in Section 9 (b) 7 of the Law applies to these investments -- information received, where non-disclosure was a condition for its delivery, and whose disclosure may interfere with the continuing receipt of the information:

* A duty of confidentiality in accordance with Section 7.5 of the Partnership Agreement of \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ applies to the Limited Partners in \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (hereinafter, the “Confidentiality Clause”). It must be pointed out, in conjunction with this, that one of the exceptions to the Duty of Confidentiality which applies to the Limited Partners, arises when that Partner is required by Law to disclose the information, and the Petitioners can be expected to argue that this Section enables the Partner to disclose the information requested in this matter in accordance with the Freedom of Information Law.
* Disclosure of information by Third Parties – the duty of Confidentiality to not disclose information which he receives from funds and financial managers who manage his investments also applies to \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ . Some of the Agreements to which this Body is a Party stipulate that \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ is required to provide the portfolio managers, as soon as the relationship is established, with information concerning any laws that apply to \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, and which require him to disclose information. Failure to disclose the information constitutes a breach of the Agreement, and provides a basis for the portfolio managers to initiate a legal suit seeking financial compensation as a result of the breach of the Agreement. As well, some of the Portfolio Managers can remove capital from the Fund, and can stop managing \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_‘s investments, something which is likely to cause significant harm to the Weizmann Institute.

***עתירת כלכליסט על פי חוק חופש המידע***

1. ***העתירה***
2. *העתירה שהוגשה על ידי העיתון \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ וכתב מטעמו (\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_) נגד שלושה מוסדות להשכלה גבוהה - האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת ת"א ומכון ויצמן - ונגד הממונים אצלם על יישום חוק חופש המידע, בדרישה להורות להם לגלות את המידע הבא:*
3. *פירוט תיק ההשקעות של כל אחד מן המוסדות ב"רזולוציית הנכס הבודד".*
4. *פירוט הפעולות שנעשו בתיק ההשקעות בשנה החולפת.*

*זאת לצורך כתבה עיתונאית.*

1. *העתירה הוגשה לאחר שנדחתה פנייה מוקדמת של העותרים למוסדות לקבל את המידע המבוקש, בנימוק כי מדובר בסוד בעל ערך כלכלי של המוסד ו/או של צדדים שלישיים ולכן, על פי החוק, המוסד אינו חייב למוסרו. המוסדות מסרו לעיתונאי מידע כללי בדבר* ***הרכב*** *תיק ההשקעות שלהם בארץ (באופן מצרפי, לפי אפיקי ההשקעה).*
2. *לעמדת העותרים, יש להם אינטרס ועניין לגיטימיים בקבלת המידע ופרסומו, במטרה להביא לידיעת הציבור כיצד משקיעים גופי ההשכלה הגבוהה את הכספים שבידיהם, אשר מהווים לפרשנותם כספי ציבור, ולבחון "כיצד הכסף מנותב והאם נעשה בו שימש נכון ואחראי, נטול אינטרסים אישיים וניגוד עניינים". כתמיכה בעמדתם בדבר הצורך בשקיפות, מביאים העותרים את המשבר שארע לפני מספר שנים בועדת ההשקעות של אוניברסיטת ת"א.*
3. ***חוק חופש המידע ותכליתו***
4. *העתירה מתבססת על הוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "****חוק חופש המידע****" או "****החוק****"), שנחקק בשנת 1998, ואשר מעגן את זכותם של אזרחי המדינה לקבל מידע מרשויות הציבור. שורשיה של זכות זו עוגנו בפסיקת "ותיקה" של בתי המשפט, אולם החוק הרחיב את הזכות לקבל מהרשויות מידע באופן שהיא חלה גם לגבי נושא שאין למבקש נגיעה ישירה בו.*
5. *פסיקת בתי המשפט מנתה שלושה עקרונות מרכזיים העומדים ביסוד החוק. הראשון שבהם - הזכות למידע היא חיונית* ***לצורך מימוש חופש הביטוי*** *וזכות הציבור לדעת; השני - חופש המידע מבטיח את* ***שקיפות*** *פעולתו של השלטון והוא חיוני* ***לקיום ביקורת על השלטון,*** *כמו גם לאמון הציבור בשלטון; והשלישי - חובתה של הרשות להעמיד לעיני הציבור את המידע שברשותה נגזרת* ***ממעמדה של הרשות כנאמן****.*

*נהוג לומר שהתכלית העיקרית של החוק הינה פיקוח ובקרה על מעשי הרשות ומחדליה.*

1. *הרציונאל להחלת החוק על מוסדות אקדמיים נובע בעיקר מכך שהם מקבלים מהמדינה תמיכה תקציבית וכי יש הרואים בשירות שהם נותנים "שירות ציבורי".*
2. *עד לאחרונה הוחל חוק חופש המידע על המוסדות להשכלה גבוהה הנתמכים על ידי המדינה באופן מוגבל. צו שהוצא על ידי שר המשפטים בשנת 2005 החיל את הוראות חוק חופש המידע רק על ההיבט הכספי של ניהול האוניברסיטאות.*

*ביום 16.2.2015 (לאחר הגשת העתירה) נכנס לתוקפו תיקון מס' 10 לחוק, מכוחו הוחל החוק בכללו על המוסדות להשכלה גבוהה (ולא רק לעניין מידע הנוגע לענייניהם הכספיים של המוסדות).* *בו בזמן, ציין תיקון מס' 10 מספר סייגים ספציפיים לגילוי מידע על ידי מוסדות אקדמיים ואלה הם*: *(1) מידע שיש בגילויו פגיעה מהותית בחופש הפעולה בעניינים האקדמיים והמינהליים של מוסד להשכלה גבוהה כמשמעותם בסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה;* *(2) פגיעה בהליכי קידום ושיפוט אקדמיים או במחקרים שטרם* פורסמו; (3) גילוי זהותם של תורמים שהביעו את דעתם שאינם מעוניינים בגילוי.

1. *ככלל, פסיקת בתי המשפט נקטה בגישה מרחיבה מאד לגבי הזכות לקבלת מידע לפי החוק*. בין היתר נקבע כי הסייגים היחידים למסירת מידע על ידי הרשות מצויים בסעיפים 14-8 לחוק, ובהעדר קיומו של סייג - יימסר המידע*. גם לגבי פרשנות הסייגים ננקטה גישה המצמצמת את תחולתם, כאשר לנגד עיני בית המשפט עומדת תכלית החוק שהינה שקיפות מרבית.*
2. **תמצית טענות ההגנה (לא סופי)**
3. המוסדות האקדמיים אינם רשות ציבורית "קלאסית". ביסודם הם גופים פרטיים, ולכל היותר גופים דו מהותיים (כלומר, בעלי מאפיינים פרטיים וציבוריים גם יחד). משכך - החלת החוק עליהם צריכה להיעשות תוך התאמתו למהותם זו של המוסדות ולנסיבות, וזאת בזהירות רבה, על מנת שלא לפגוע באינטרסים אחרים שלהם.

מטעמים אלה, גם סייגי החוק הפוטרים ממסירת המידע צריכים להתפרש באופן שונה (רחב יותר) מהאופן בו פורשו ביחס לרשויות ציבוריות של ממש.

1. המידע המבוקש בענייננו איננו נדרש לשם קיום פיקוח ובקרה על השקעות המוסדות ואינו תורם לקידום תכלית החוק. אין במידע כדי להעיד על תהליך קבלת ההחלטות ויישום המדיניות. על ענין זה מעיד המידע שנמסר (הרכב התיק ברמה המצרפית) ולא שאלת רכישתה או מכירתה של מנייה זו או אחרת.
2. לחלופין, על המידע המבוקש חל הסייג של מידע בעל אינטרס מסחרי-כלכלי לפי סעיף 9(ב)(6) לחוק.

* השוואה לחובת הגילוי החלה על גופים מוסדיים מכוח הנחיות הממונה על שוק ההון והביטוח. ההנחיות שפורסמו בשנת 2008 חייבו גופים אלה לפרסם את השקעותיהם ברמת "הנכס הבודד". בשנת 2011 הוציא המפקח חוזר מתקן ולפיו החיוב לגלות גילוי כאמור חל על **כספי עמיתים** (חוסכים) אך לגבי **תיק הנוסטרו** נקבע כלל שונה: דו"ח מפורט ברמת "הנכס הבודד" יוגש רק למפקח, ואילו לציבור יפורסם רק **הרכב** התיק, בדיוק כפי שנהגו המוסדות בענייננו.

1. לחלופין, לגבי הסעד המבוקש השני - פירוט פעולות שנעשו בתיק ההשקעות בשנה החולפת: משאין על גופים מוסדיים חובה לפרסם את פירוט הפעולות שנעשות בתיקי ההשקעות שלהם, מקל וחומר שאין מקום להטילה על מוסדות להשכלה גבוהה, שהרי הם אינם מנהלים כספי חסכון של עמיתים. בנוסף, חל גם הסייג של סעיף 8(1) לחוק -

* בהיות הדרישה כרוכה בהקצאת משאבים בלתי סבירה.
* בהעדר תועלת ציבורית של ממש.

1. השקעות מכון ויצמן בחוץ לארץ: לגבי אלה חל בנוסף גם הסייג של סעיף 9(ב)(7) לחוק - מידע שאי גילויו היה תנאי למסירתו ושגילויו עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע:

* על השותפים המוגבלים ב-\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_חלה חובת הסודיות לפי סעיף 7.5 של הסכם השותפות של \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (להלן: "**סעיף הסודיות**"). יצויין, עם זאת, כי אחד החריגים לחובת הסודיות החלה על שותף מוגבל חל כאשר אותו שותף נדרש לפי חוק לגלות את המידע ויש לצפות כי העותרים יטענו שסעיף זה מתיר לשותף לגלות מידע הנדרש על פי חוק חופש המידע.
* גילוי מידע של צדדים שלישיים - על \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ חלות חובות סודיות לגבי גילוי מידע שהוא מקבל מקרנות ומנהלי תיקים המטפלים בהשקעת כספו. חלק מההסכמים שגוף זה צד להם קובעים כי על \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ למסור למנהלי התיקים, עם ההתקשרות, מידע לגבי חוקים החלים על \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ והמחייבים אותו לגלות מידע. אי-מסירת מידע כזה מהווה הפרה של ההסכמים ומאפשר למנהלי התיקים להגיש תביעות לפיצויים בגין ההפרה. בנוסף, חלק ממנהלי התיקים יכולים "להוציא" מהקרן – ולהפסיק לנהל - את ההשקעות של \_\_\_\_\_\_\_\_\_, ודבר זה עלול לגרום למכון נזק משמעותי.