

- העותרות: **1. המוקד לפליטים ומהגרים (ע"ר, מס' 580333094)**
ע"י ב"כ עוה"ד סתיו פס-חי מ.ר. 75823 ואח' מהמוקד לפליטים ולמהגרים
רחוב הצפירה 18, תל-אביב-יפו
טל': 03-5602530; פקס: 03-6844812
- 2. התנועה לחופש המידע (ע"ר) (מס' 580425700)**
ע"י ב"כ עוה"ד אור סדן, מ.ר. 75759 ואו רחלי אדרי, מ.ר. 64835
ואו יערה וינקלר שליט, מ.ר. 69711 מהתנועה לחופש המידע
רחוב סעדיה גאון 26, תל-אביב-יפו
טל': 052-3687579; פקס: 03-9560359
כתובת דוא"ל: info@meida.org.il

- נגד -

- המשיב: **משרד המשפטים**
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טלפון: 02-5419555; פקס: 02-6705642
ת.ד. 49333, מיקוד: 9149301
כתובת דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il
- אגרה: עם הגשת העתירה שולמה אגרה בסך 2,014 ₪, בהתאם לפרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

עתירה מנהלית
[לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998]

פתח דבר

1. מוגשת בזאת עתירה לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק"), במסגרתה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב למסור לידי העותרות את העתקי פריטי המידע והדוחות שהוגשו על ידי משרד המשפטים בישראל למחלקת המדינה האמריקנית בשנים 2013-2020, לצורך דוח המאבק בסחר בבני אדם (TIP Report) שעורכת ארצות-הברית, והכל כפי שנדרש בבקשת המידע שהגישו העותרות ביום 21.12.2020 ובקשת ההמשך לה מיום 11.3.2021, בהתאם להוראות חוק חופש המידע (להלן: "הבקשה"). כמו כן, מתבקש בית המשפט להורות למשיב לפרסם את הדוח האמור באופן יזום גם בשנים הבאות, מיד לאחר הגשתו, וזאת נוכח חשיבותו

הציבורית ובאופן שיעלה בקנה אחד עם מחויבויותיה של מדינת ישראל במסגרת יחסיה עם ארצות-

הברית לפי סעיף 108(B)(10) ל-2000 Victims of Trafficking and Violence Protection Act of-

הבקשה מיום 21.12.2020 מצורפת ומסומנת **כנספח א'**.

הבקשה החדשה מיום 11.3.2021 מצורפת ומסומנת **כנספח ב'**.

2. עתירה זו מוגשת נוכח סירובו החוזר של משרד המשפטים למסור לעותרות את המידע המבוקש כפי שהתבקש בבקשת המידע (נספח ב') בהחלטתו שניתנה ביום 21.11.2021. הסירוב מצורף ומסומן **כנספח ג'** (להלן: "הסירוב").
3. הארכת מועד בהסכמה להגשת העתירה ניתנה ביום 30.1.2022 על ידי הממונה לחופש המידע במשרד המשפטים והיא מסומנת **כנספח ד'**.
4. בעתירה זו יסבירו העותרות, תחילה, על המידע המבוקש ועל חשיבותו לעותרת 1 בפרט ולציבור הישראלי בכלל, ולאחר מכן יעמדו על הטעמים שבגינם, לשיטתן, סירוב המדינה, המתבסס על סעיפים 9(א)(1) ו-9(ב)(1) לחוק, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין והפסיקה.
5. על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבות למסור את המידע שהתבקש במסגרת בקשת המידע לידי העותרות, או לכל הפחות חלקים מן המידע המבוקש בהתאם לשיקול דעתו, תוך הפעלת סמכותו הקבועה בסעיף 17 לחוק חופש המידע.
6. כמו כן בית המשפט הנכבד לפסוק לטובת העותרות את הוצאות הליך זה וכן את ההוצאות שנכפו על העותרות בגין הגשת העתירה וניהולה.

הצדדים לעתירה

7. העותרת 1, המוקד לפליטים ולמהגרים היא עמותה ציבורית (ע"ר), הפועלת משנת 1998 להגנה על זכויותיהם של פליטים, מבקשי מקלט, מהגרי עבודה, קורבנות סחר בבני אדם וקורבנות עינויים. לאורך שני העשורים האחרונים, העותרת הייתה ועודנה כוח מוביל בקידום זכויותיהם של קורבנות סחר בבני אדם בישראל, הן באמצעות כלים משפטיים והן באמצעות קידום חקיקה. העותרת היא גורם מרכזי בזיהוי קורבנות סחר בישראל ופועלת מול משטרת ישראל לצורך הכרתם ככאלו לשם מיצוי זכויותיהם. כמו כן, מדי שנה מספקת העותרת למחלקת המדינה האמריקנית מידע ונתונים אותם היא אוספת באופן עצמאי לצורך גיבוש ה-TIP Report.
8. העותרת 2, התנועה לחופש המידע (ע"ר), פועלת משנת 2004 לקידום השקיפות השלטונית בישראל. זאת, כדי לקדם את ערכי הדמוקרטיה הטמונים בחוק חופש המידע. לשם כך, פועלת העותרת לקידום המודעות לשקיפות ככלל, ולחוק חופש המידע בפרט, באמצעות פעילויות שונות, לרבות פעילות משפטית, שיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית שונים, האקדמיה ועוד.
9. המשיב הוא הגורם האחראי מטעם מדינת ישראל על הגשת הדו"חות השנתיים למחלקת המדינה האמריקנית לצורך גיבוש ה-TIP Report, והוא מי שקיבל את ההחלטה בבקשת המידע ומסרב למסור את המידע.

הסמכות לדון בעתירה

10. לבית משפט נכבד זה נתונה הסמכות העניינית והמקומית לדון בעתירה וזאת מכוח סעיף 17 לחוק חופש המידע, סעיף 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 והן מכוח תקנה

2 לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א–2000, הקובעים כי על החלטה של רשות ציבורית בהתאם לחוק חופש המידע יש לעתור לבית המשפט לעניינים מנהליים שבאזור שיפוטו.

רקע

TIP Report ומעמדה של ישראל

11. דוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא סחר בבני אדם (להלן: "TIP Report") מוגש לקונגרס האמריקני מדי שנה מאז שנת 2001 מכוח החוק האמריקני להגנה על קורבנות סחר ואלימות משנת 2000 ([Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000](#)) (להלן: "TVPA").
12. סעיף 104 ל-TVPA, שכותרתו "Annual Country Reports on Human Rights Practices" קובע כי מדינות המקבלות סיוע כלכלי או בטחוני מארצות-הברית, מחויבות לדווח בכל שנה למחלקת המדינה האמריקנית על האופן שבו הן פועלות על מנת להגן על קורבנות סחר בבני אדם ועבירות נלוות, למנוע את אותן העבירות ולהעמיד לדין בגינן.
13. על כן, מדי שנה מגיש המשיב דוח מקיף למחלקת המדינה האמריקנית, ובו פירוט כל הנעשה בתחום ההגנה, האכיפה, המניעה והזיהוי בתחומי הסחר בבני אדם, עבודת כפייה, עבדות ועבירות נלוות במדינת ישראל. המידע המפורסם לבסוף ב-TIP Report השנתי על ידי מחלקת המדינה האמריקנית מתבסס הן על מידע המועבר על ידי הגורמים הממשלתיים במדינה הרלוונטית, והן על דיווחיהם של נציגי שגרירות ארצות-הברית במדינה, ארגונים לא-ממשלתיים, ארגונים בינלאומיים, מחקרים אקדמיים, פרסומים בתקשורת ועוד.
14. ה-TIP Report סוקר כיום 187 מדינות ואומד את מידת המאבק בתופעות הסחר בבני אדם בכל מדינה על פי שלושה דירוגים. סעיף 108 ל-TVPA מפרט את תנאי הסף לכך שמדינה תיחשב כמי שמשקיעה די מאמצים למיגור הסחר בבני אדם (ועל כן תדורג בדירוג הגבוה ביותר בדוח). **בין היתר, במסגרת תנאי סף אלו, נדרשת המדינה המדווחת לנטר את מאמציה למאבק בסחר בבני אדם ולהעמיד דוחות המפרטים מאמצים אלו לרשות הציבור באופן תקופתי (ס' (10)(B)108).**
- סעיף החוק מתוך ה- 22 U.S. Code מצורף ומסומן **כנספח ה'** לעתירה זו.
15. באשר לדירוגים, בדירוג הראשון מצויות מדינות אשר עומדות בסטנדרטים המינימליים למאבק בסחר בבני אדם, בדירוג השני מצויות מדינות אשר אינן עומדות בסטנדרטים הקבועים אך נמצא כי הן עושות מאמצים משמעותיים על מנת לעמוד בהם, ובדירוג השלישי מדינות אשר אינן עומדות בסטנדרטים המינימליים ואינן נוקטות די מאמצים למאבק בתופעה.
16. המדינות המצויות בדירוג השלישי, ונתמכות כספית או בטחונית על ידי האמריקנים, מצויות בסיכון למשיכת הסיוע האמריקני. ישנו גם דירוג ביניים של מדינות הממוקמות בדירוג השני ב"רשימת פיקוח" (Tier 2 Watch List), המסמן כי מדינה נמצאת על סף ירידה לדירוג השלישי.
17. אף שמדינת ישראל אוספת באופן שיטתי את הנתונים הנוגעים למאמצי המדינה להגנה, אכיפה, מניעה וזיהוי בתחומי הסחר בבני אדם והעבירות הנלוות לו, וזאת במסגרת הגשת המידע השנתית למחלקת המדינה האמריקנית, היא אינה מפרסמת כל דוח שהוא שיש בו כדי להציג לציבור הישראלי, ובכלל, נתונים אלו. זאת, להבדיל ממדינות שונות המפרסמות דוחות לאומיים שנתיים מקיפים על אודות מאמצייהן למאבק בסחר בבני אדם, דוגמת **בריטניה**, **גרמניה** ו**בלגיה**.

העמודים הראשונים מכל אחד מהדוחות האמורים מצורפים ומסומנים **כנספת ו'** לעתירה זו.

18. נוכח האמור, לא ניתן ללמוד על הנעשה בישראל בתחום, מלבד על דרך "דליית" נתונים חלקיים המצויים בגרסה הסופית של ה-TIP Report, המפורסמת על ידי מחלקת המדינה האמריקנית. אותה גרסה סופית – אשר כאמור לעיל, מורכבת גם ממידע אשר מדווח למחלקת המדינה האמריקנית על ידי גורמים אחרים וביניהם העותרת 1 – נפרשת על מספר עמודים מצומצם ביותר, שכן הדוח עוסק, כאמור, בקרוב ל-200 מדינות ברחבי העולם. כך, **ב-TIP Report האחרון שפורסם**, הוקדשו לישראל ארבעה עמודים וחצי בלבד. גם בתשובת המשיב מיום 21.11.21 נאמר במפורש כי "הדוחות המוגשים על ידי ישראל כוללים מידע רחב מזה שמתפרסם בסופו של דבר בדוחות הזמינים לציבור".

החלק הנוגע לישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2000 מצורף ומסומן **כנספת ז'** לעתירה זו.

19. לא רק זאת שאין המדינה מפרסמת באופן יזום מידע על אודות פעילותה בנושא חשוב זה, שהוא בליבת ההגנה על זכויות האדם, אלא שבשנת 2021 **ירדה מדינת ישראל לדירוג השני** בדוח האמריקני, וזאת לראשונה מזה עשור. הדבר משקף את העובדה כי בשנים האחרונות חלה התדרדרות כוללת במאבק הישראלי בסחר בבני אדם ובמתן זכויות לקורבנות בישראל.

20. הסיבה לירידה בדירוג מובאת בתמצות בפתיח הדוח, ומעידה על מצב הדברים:

"מדיניות זיהוי הקורבנות של הממשלה גרמה לעתים לטראומטיזציה חוזרת לקורבנות ומנעה מהם גישה לטיפול הכרחי, לעיתים במשך שנים. בנוסף, הממשלה צמצמה את מאמציה לחקור, לתבוע ולהרשיע סוחרי אדם. מדיניות הממשלה כלפי מהגרי עבודה הגבירה את פגיעותם לסחר והמדינה לא חקרה בעקביות מקרי סחר שהופנו אליה על ידי ארגונים לא ממשלתיים. זו השנה החמישית ברציפות שהיחידה המשטרתית למאבק בסחר בבני אדם, שהיא עדיין הסמכות היחידה להכרה בקורבנות, סובלת ממחסור קשה בתקנים. מצב זה משפיע על יעילות ההליכים לזיהוי קורבנות סחר והפנייתם לטיפול והגנה. לכן, ישראל הורדה לדירוג השני". (תרגום חופשי לעברית)

21. ארגונים לא-ממשלתיים שונים בישראל ובהם העותרת 1, ארגון "קו לעובד", פרויקט TraffLab בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב ועוד, פועלים ללא לאות לניטור ולביקורת על פעילות המדינה בתחום הסחר בבני האדם. כאמור לעיל, העותרת 1 היא גורם מרכזי בקידום זכויותיהם של קורבנות סחר בבני אדם בישראל, באמצעות פעילות מול משטרת ישראל לזיהוי והכרה בקורבנות, פעילות ציבורית וקידום חקיקה, וכן באמצעות פנייה לערכאות לצורך שינוי המציאות המשפטית בתחום. כך, למשל, עתירת העותרת 1 לבג"ץ בינואר 2020 הובילה לאחרונה לגיבוש נוהל מסודר במשטרת ישראל לזיהוי קורבנות סחר בבני אדם בישראל ולהתקנת מנגנון ערר על החלטות בבקשות להכרה בקורבנות.¹

22. הביקורת על פעילות המדינה לצורך חשיפת הליקויים בה וההתרעה עליהם, מצריכה התבססות על מידע נרחב ונתונים מדויקים, אשר נכון להיום אינם זמינים. התמונה המתקבלת מן ה-TIP Report בלבד אינה עקבית ואינה שלמה.

¹ בג"ץ 687/20 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' משטרת ישראל

23. כך, למשל, נתוני האכיפה על מעסיקי מהגרי עבודה כפי שהשתקפו מן הדוח לאורך השנים אינם ברורים ואינם עקביים. בכל שנה הודגשה אכיפה על עבירות נלוות שונות וכן דווחו שלבי אכיפה שונים וחלקיים, באופן שלא אפשר את עיבוד הנתונים. עוד לדוגמה, כל שנה מצוין ב-TIP Report מספרם של השורדים שהוכרו על ידי חוליית הסחר במשטרה, אך לא ברור מן הדוח כיצד אותרו אותם הקורבנות. המידע מנוסח באופן שמעודד רושם שגוי על פיו גורמי המדינה הם שמאיתרים את הקורבנות, כשבפועל, ארגוני זכויות האדם, ובראשם "קו לעובד", הם המאיתרים ומפנים כמעט את כל מהגרי העבודה שהוכרו כקורבנות עברות סחר, והעותרת 1 מאתרת ומפנה מזה שנים לעיון המשטרה את רוב שורדי מחנות העינויים בסיני שהם גם קורבנות סחר בבני אדם.
24. נוכח העובדה שלעיני הציבור הישראלי לא מתפרסם מידע שיטתי כלשהו בנושא, ישנו הכרח כי הדוחות השנתיים שמגבש המשיב עבור מחלקת המדינה האמריקנית – **המהווים למעשה את המסמך הממשלתי היחיד כיום המסכם את פעילות המדינה בתחום זה** – יפורסמו לציבור.
25. ראוי לציין כי במסגרת הורדתה בדירוג של מדינת ישראל ב-TIP Report האחרון משנת 2021, אחת מבין 13 ההמלצות של ארצות-הברית למדינת ישראל לצורך עמידה בתנאי הסף ועלייתה שוב לדירוג הראשון הייתה **"לשתף באופן שקוף את מאמצי הממשלה למאבק בסחר בבני אדם עם החברה האזרחית"** (רי' עמ' 306 לדו"ח). מכאן שפרסום הדוחות כמבוקש לא רק מתבקש מתוקף חובתו המנהלית של המשיב אלא גם עומד בקנה אחד עם מחויבויותיה של מדינת ישראל לפי ה-TVPA כמדינה המקבלת סיוע מארצות-הברית.

השתלשלות עובדתית

26. ביום 21.12.2020 הגישו העותרות בקשת מידע למשיב (המצ"ב כנספח א' לעתירה זו), במסגרתה ביקשו הן לקבל את העתקי הדוחות שהוגשו על ידי משרד המשפטים בישראל למחלקת המדינה האמריקנית בשנים 2013-2020.
27. ביום 27.1.2021 מסר המשיב סירוב לבקשת המידע, ולפיו מדובר במידע שעשוי לפגוע ביחסייה הדיפלומטיים של המדינה, ועל כן חל, לשיטתו, סעיף 9(א)(1) לחוק.
- הסירוב לבקשת העותרות מיום 27.1.2021 מצורף ומסומן **כנספח ח'** לעתירה זו (להלן: הסירוב המוקדם).
28. במסגרת בחינת האפשרות לעתור כנגד סירוב זה, אשר לעמדת העותרות היה בלתי-מוצדק, פנתה העותרת 1 לשגרירות ארצות-הברית בישראל על מנת לברר מה עמדתם בעניין פרסום הדוחות המבוקשים, על מנת לעמוד על השאלה האם אכן מסירת המידע עלולה לפגוע ביחסים בין ישראל לארצות-הברית. ביום 10.3.2021 נמסרה לעותרת 1 תשובת הגורמים הרשמיים בשגרירות. בהתאם לעמדת השגרירות, **לא רק שאין ארצות-הברית מתנגדת לפרסום הדוחות, אלא שהיא רואה בפרסום דוחות כאמור נגזרת של חובותיה של כל מדינה מדווחת בהתאם ל-TVPA, ובתוך כך, מעודדת את הפרסום**. וכפי שנכתב במכתב זה :

"[W]e strongly support the Government of Israel publicly releasing the annual trafficking in persons (TIP) report, which they provide to the Department of State for evaluation of their efforts to combat TIP".

מכתבו של מר צ'ייס איימוס (להלן : עמדת השגרירות האמריקנית), Political Officer בשגרירות ארצות-הברית בישראל מיום 10.3.2021 מצורף ומסומן כנספח ט' לעתירה זו.

29. על מנת לאפשר למשיב לשקול את עמדתו על רקע עמדה ברורה זו של השגרירות האמריקנית, מיד למחרת, ביום 11.3.2021, הגישה העותרת 1 לממונה על חופש המידע במשיב את הבקשה החדשה לקבלת הדוחות, בצירוף תשובת שגרירות ארצות-הברית (הבקשה מצ"ב כנספח ב' לעתירה זו). באותו יום ענתה הממונה כי בעקבות תשובת השגרירות, יערוך המשיב בירור ויעדכן בתשובתו.

30. ביום 12.4.2021, מקץ 30 יום מהגשת הבקשה, פנתה העותרת 1 בתזכורת ונענתה כי העניין עודנו בבירור. ביום 11.5.2021 פנתה העותרת בתזכורת שנייה לפי ס' 7(ב) לחוק חופש המידע אך שוב נענתה כי העניין עודנו בבירור.

31. לאורך החודשים שחלפו לאחר מכן, התקיים שיח בין הצדדים ואולם, על אף משך הזמן הרב שחלף, לא התקבלה כל התייחסות **מהותית** נוספת לבקשה בשים לב לעמדת השגרירות האמריקנית.

32. ביום 8.11.2021, מקץ שמונה חודשים מעת הגשת הבקשה, התריאה העותרת 1 כי אילו לא תתקבל תשובה תיאלץ לפנות לערכאות המשפטיות.

מכתב ההתראה מצורף ומסומן כנספח י' לעתירה זו.

33. שבועות בודדים לאחר מכן, ביום 21.11.2021, התקבל סירוב מטעם המשיב (נספח ג' לעתירה זו) ולפיו הבקשה נדחת הן על בסיס ס' 9(א)(1) לחוק בשל חשש לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה. **ראוי לציין כי תשובת הסירוב מתעלמת כליל מעמדת שגרירות ארה"ב אשר הובאה לידיעת המשיב במסגרת הבקשה החדשה**. לטעון זה הוסיף בפעם זו המשיב סירוב המבוסס על סעיף 9(ב)(1) לחוק בשל פגיעה אפשרית בפעילות הרשות. יובהר שזאת אף שבשני מקרים נוספים (הן במענה לבקשה הראשונה והן במענה לבקשה שהוגשה על ידי פרופ' הילה שמיר מן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב בעבר), הסתפק המשיב בסירוב המבוסס על סעיף 9(א)(1) לחוק.

הסירוב שנמסר לפרופ' הילה שמיר ביום 8.9.2019 מצורף ומסומן כנספח י"א לעתירה זו.

34. בסירוב לבקשת העותרות נגדו מוגשת עתירה זו, נכתב כי :

"לעמדת הגורמים המקצועיים, דוחות אלו הוגשו במסגרת שיח דיפלומטי פנימי בין ישראל לבין ארצות הברית, ולכן ישנו חשש שחשיפתם תשפיע על אופיו וטיבו של שיח זה. הדוחות המוגשים על ידי ישראל כוללים מידע רחב מזה שמתפרסם בסופו של דבר בדוחות הזמינים לציבור. לעמדתם, המדובר במידע שהוא באופיו פנימי, המתאר הסברים, הערות והתייחסויות לרקע הדברים, מתוך ניסיון לטייב ולדייק את הדיווח. הדוחות נכתבים מתוך הנחת מוצא שהם לא יעמדו לעיון הציבור וכך מאפשרים כאמור את השיח החופשי והפתוח. גילוי המידע המבוקש יקשה על המדינה לכלול בדוחות את מלוא המידע הנדרש וההתייחסויות, באופן המקיים חשש ממשי לפגיעה בתפקוד הרשויות הציבוריות.

בהתאם לאמור, הפגיעה האפשרית בעבודת הרשות הציבורית גוברת על האינטרס הציבורי במידע, שממילא בא לידי ביטוי בדוח מחלקת המדינה האמריקנית העומד לעיון הציבור, אליו הפנית בסעיף 5 לפנייתך".

35. על החלטה זו מוגשת העתירה.

הטיעון המשפטי

36. חוק חופש המידע אשר נחקק בשנת 1998 ביקש לשנות את נקודת המוצא הנוגעת לגילוי של מידע ציבורי השמור אצל הרשויות הציבוריות השונות. כפי שנקבע במספר פסקי דין: "עם חקיקתו של חוק חופש המידע נפל דבר במשפטנו – הנחת היסוד היא שמידע ציבורי הוא מידע שלציבור יש זכות לקבלו (כאמור בסעיף 1 לחוק), ואילו אי-הגילוי הוא החרגי".²
37. נוכח זאת, ובהתאם לחוק, אם מבקשת רשות ציבורית לסרב למסור מידע למבקש, עליה לנמק את ההחלטה תוך מתן הסבר על הטעמים שבגינם מצאה היא לחסום את זכותו של מבקש מידע למידע.
38. במסגרת הטיעון המשפטי שלהלן, יטענו העותרות כי אין בסירוב המשיב הסבר מספק לכך שבחר לחסות את המידע ולא להעדיף את האינטרסים הגלומים בפרסום המידע ואת מימוש הזכות למידע, וזאת כנדרש בהתאם לסעיף 10 לחוק חופש המידע. כמו כן, יעמדו העותרות על כך שלשיטתן, המשיב עשה שימוש שגוי בסייגים המצויים בחוק חופש המידע, וכן כי התעלם כליל מסעיף 11 לחוק המאפשר לרשות למסור מידע חלקי. כך או כך, הרי שסירוב המשיב אינו יכול לעמוד באופן שבו הוא נמסר לעותרות, כפי שיובהר להלן.

סירוב המשיב אינו עומד בחובת ההנמקה המוטלת על רשות בעת סירוב לבקשת מידע

39. המשיב, כאמור, דחה את בקשת המידע הן בסירוב המוקדם והן בסירוב מושה עתירה זו.
40. בסירוב המוקדם לא הציג המשיב כל נימוק מלבד אמירה כללית שלפיה גילוי המידע עשוי לפגוע ביחסי החוץ של ישראל עם ארצות-הברית. בסירוב מושה העתירה, הוסיף המשיב לאמירה כללית זו טיעון נוסף המתמקד בסעיף 9(ב)(1) לחוק, שעניינו שיבוש תפקודה התקין של הרשות. זאת, כאמור, אף שנימוק זה כלל לא נזכר בסירוב המוקדם, דבר המעלה תהיות בנוגע לחשיבותו במסגרת זו.
41. בסירובו, המשיב לא נימק את החשש מחשיפת המידע ולא הסביר כיצד גילוי המידע יפגע במי מהאינטרסים המוגנים בחוק כפי הנתען. כך, המשיב לא הסביר כיצד עשויים להיפגע היחסים הדיפלומטיים של ישראל, ובמיוחד נוכח מכתב השגרירות האמריקנית, התומך בפרסום המידע המבוקש (ונזכיר כי השגרירות נחשפה למידע המלא, המוגש ישירות לעיונה, והוא עמד בפניה בעת גיבוש עמדתה).
42. כך גם לא עמד המשיב על הסיבה שבגינה, לשיטתו, נציגי ישראל ירגישו שאינם חופשיים לפרט על הנעשה במדינה בהקשר לתופעת הסחר בבני אדם לו הדברים יעמדו לבחינת הציבור הישראלי. נוסף על כך, לא עמד המשיב על השיקולים ששקל בבואו לדחות את הבקשה, ולא הראה כי איזן את הזכויות והאינטרסים השונים העומדים על הכף.
43. חובת ההנמקה המוטלת על רשות בעת מתן סירוב לבקשת מידע קבועה במספר מקורות נורמטיביים.
44. ראשית, סעיף 7(ו) לחוק קובע כי עם דחיית בקשה למידע, על רשות לפרט את הטעמים לכך שהוחלט, הלכה למעשה, לפגוע בזכותו של מבקש למידע. משעה שמטרת החוק, המעוגנת בסעיף 1 לו ולפיה לכל אזרח או תושב ישנה הזכות למידע, הרי שמוכן שמעת שפוגעים למבקש בזכות זו – יש להסביר מדוע, בצורה מהותית ומשכנעת, ולא די בטיעונים כלליים, שאינם מתמודדים עם עצם הזכות המעוגנת בחוק.

² ע"מ 2975/15 הוצאת עיתון "הארץ" נ' משרד החוץ (אר"ש 6.6.2016).

45. שנית, [נוהל מספר 3.1](#) של היחידה הממשלתית לחופש המידע שכותרתו "דרישות המענה בדחיית בקשת מידע", המחייב את המשיב, קובע ששעה שמחליטה רשות לסרב למסור מידע, עליה לבחון ולנמק מדוע הסירוב עולה בקנה אחד עם האמור בחוק.³
46. כמו כן, על הרשות הציבורית להסביר כיצד היא ביצעה את האיזון בין הזכות למידע לבין כל אינטרס או זכות מתנגשת אחרת כנדרש לפי סעיף 10 לחוק, וכיצד היא צמצמה את הפגיעה באמצעות סעיף 11 לחוק, כפי שיורחב להלן.
47. עוד נקבע בנוהל 3.1 כי מוטלת על הרשות החובה להציג בסירובה לא רק את סעיף הסירוב, אלא גם להסביר מדוע הסעיף רלוונטי; לפרט מהו האינטרס הציבורי שמתבקשים להגן עליו, מדוע לא ניתן למסור מידע חלקי וכן להבהיר "מדוע במכלול השיקולים [...] החליטה הרשות להעדיף את אי הגילוי על פני חשיפתו". דבר מבין אלה, לא נעשה.
48. שלישית, הפסיקה עמדה גם כן על חשיבותה של ההנמקה. כך, בפרשת **המועצה להשכלה גבוהה**,⁴ קבעה שופטת בית המשפט העליון (כתוארה אז) אסתר חיות, כי במיוחד במקרים שבהם הבסיס לסירוב הוא סעיף 9(ב) לחוק, הרי שעל הרשות להפעיל שיקול דעת בצורה רחבה יותר:
- "הסייגים שאליהם מתייחס סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע מתונים יותר. אין מדובר באיסור על מסירת המידע, אלא במידע שאין חובה לרשות למוסרו. על כן מתחם שיקול הדעת שעל הרשות להפעיל בטרם תסרב למסור מידע מן הסוגים המפורטים בסעיף 9(ב) לחוק רחב יותר".
49. ובהמשך, עמד בית המשפט על כך שעל רשות המסרבת לבקשה להציג את אופן הפעלת שיקול הדעת שלה, הן כדי להסביר מדוע בחרה הרשות לפגוע בזכות הציבור לדעת והן על מנת לאפשר לבית המשפט להעביר את שבט ביקורתו על הסירוב:
- "כדי שהחלטה לסרב למסירת מידע מכוח סעיפים 8 ו-9 לחוק תעמוד במבחן הסבירות, על הרשות לאתר ולבחון את מכלול השיקולים הצריכים לעניין ולאזן ביניהם, בין היתר בהסתניעות בכלי העזר שהועמדו לרשותה לצורך כך בסעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע. חובה אחרת המוטלת על הרשות מכוח הדין המינהלי בכל הנוגע לטיפול בבקשה למסירת מידע לפי חוק חופש המידע, היא החובה לנמק את הסירוב למסירת המידע שנתבקש, כולו או חלקו, ככל שכך החליטה. חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית [...]. רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך כדי לאפשר למבקש המידע לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה ביניהם, בהעבירו את החלטה תחת שבט ביקורתו".⁵
50. רביעית, חובת ההנמקה חלה על עובד ציבור גם מכוח סעיף 2(א) לחוק חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958.

³ נהלי חופש המידע 3.1 "דרישות המענה בדחיית בקשת חופש מידע" (23.6.2013).
⁴ עע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217 (2016).
⁵ שם, פסי' 11, 22-23 לפסק הדין.

51. הנה כי כן, הרי שדבר מהחובות שבהן חב המשיב לא התקיימו כמצופה מרשות ציבורית במקרה זה. נוהל 3.1 מסכם נאמנה את חובות הרשות בעת סירוב, והרי שהן הסירוב מושא העתירה והן הסירוב המוקדם אינם מעידים שהוא זה על המשקל שנתן המשיב לזכותה של החברה הישראלית להכיר את דוח הסחר בבני אדם של המדינה, ואת פעילותה של הממשלה בנושא זה, שהוא בליבת ההגנה על זכויות האדם והעמידה של ישראל במחויבויותיה הבין-לאומיות בנושא זה; לפעילותם של ארגוני החברה האזרחית בתחום זה – אשר אף יותר מאשר בתחומים אחרים, הובילו למרבית שינויי המדיניות בתחום לאורך שני העשורים האחרים;⁶ ולאינטרסים שונים נוספים.
52. מכתבי הסירוב אינם מצביעים על איזון כלשהו שנעשה על ידי המשיב שעה שבהן לחסות את המידע מהציבור. כך גם, לא בחן הוא את האפשרות שהיא בגדר חובה שבדין למסור מידע חלקי בלבד בהתאם לסעיף 11 לחוק. יובהר כי בהמשך עתירה זו תעמודנה העותרות על סעיפים 10 ו-11.
53. בד בבד, כמותואר בפרשת **המועצה להשכלה גבוהה**, פגע המשיב בכך גם ביכולתו של בית המשפט להעביר את "שבט ביקורתו" על פעילות המשיב.
54. בעצם כך, הפר המשיב את נוהל מספר 3.1, ופירש את פסיקתו של בית המשפט העליון כ"המלצה" בלבד, וזאת בניגוד לכללים המשפטיים הברורים החלים על הרשות המנהלית.

סייג סעיף 9(א)(1) העוסק בפגיעה ביחסי החוץ אינו חל בענייננו

55. כאמור לעיל, את סירובו עיגן המשיב תחילה בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע ובו בלבד, שעניינו סוגיות הרגישות ביותר למדינה, והם ביטחונה של המדינה, יחסי החוץ שלה ועוד. בענייננו, ניכר כי הפרשנות שניתנה לסעיף זה אינה חלה וזאת כפי שיוסבר להלן.
56. בית המשפט העליון דן לא אחת במהותו של סעיף 9(א)(1), וככלל, נקבע כי רשות המבקשת לסרב למסור מידע נוכח הסייג שמעגן הסעיף, נדרשת לבחון את מבחן ה"חשש".
57. על מנת לבחון שמא אכן חל מבחן ה"חשש", נקבע זה מכבר כי אל לה לרשות להסתפק באפשרות "כלשהי, ולו גם רחוקה, לפגיעה כאמור", וכי על הרשות לבחון את תוחלת הפגיעה באינטרס המוגן. כך, נקבע למשל בפרשת **שני** שהדבר שמור למקרים שבהם פרסום המידע יוביל לנזק בלתי-הפיך אשר עשוי, הלכה למעשה, לפגוע בביטחון המדינה.⁷
58. בענייננו נדמה שמדובר בעניין פשוט. המידע המבוקש על ידי העותרות אינו נוגע למדינות אחרות, **כי אם רק לפעילות פנימית של מדינת ישראל במסגרת סמכויותיה הרגילות**. היא מעבירה את המידע באופן שיטתי לארצות-הברית, כחלק מן המאבק הבינלאומי בתופעה הגלובלית של סחר בבני אדם, ונוכח חובתה לדווח בנושא כמי שזכאית לתקצוב אמריקני. ואולם, **לא נראה שניתן לטעון לכל רגישות דיפלומטית שהיא במידע המועבר עצמו** (הנוגע לפעילויות אכיפה והחלטות מדיניות אשר מן הראוי היה לפרסמן באופן יזום לציבור בישראל ממילא, במסגרת הפיקוח על עבודת הממשלה), **ואף אין כל רגישות בעובדה כי המידע מועבר באופן שיטתי למחלקת המדינה האמריקנית**, שכן הדבר ידוע ומפורסם, ומעוגן באופן ברור ורשמי בהתחייבויותיה הבין-לאומיות של המדינה. על כן, אין כל טעם לחשוב כי מסירת המידע תפגע ביחסים עם האמריקנים, והמדינה לא הביאה כל טעם שיש בו כדי לשנות מדברים מובנים מאליהם אלו.

⁶ ר' פירוט נוסף בדו"ח המוקד לפליטים ולמהגרים, "עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם", דצמבר 2021; https://hotline.org.il/20years_humantrafficking

⁷ בג"ץ 2007/11 שני נ' המשרד להגנת הסביבה, פס' 4 (אר"ש 5.2.2012).

59. למעלה מכך, הרי אם המידע מועבר לאמריקנים הרי שביכולתם להביא את הדברים בדוח עצמו, ועל כן ממילא, מתייטר החשש האמור.
60. הדבר מובהר מעבר לכל ספק בהוראת החוק האמריקני אשר קובע פרסום דוחות תקופתיים אודות המאמצים המדווחים על ידי המדינה כתנאי סף לדירוגה כמדינה הנאבקה בסחר בבני אדם, ובמיוחד במכתב השגרירות האמריקנית העונה על שאלה זו באופן ספציפי ו**מעודד את פרסום המידע לציבור הישראלי** ו"מרגיע" באופן ברור את החשש שמא יפגעו יחסי החוץ של המדינה לו המידע יפורסם.
61. מכאן שלבטח אין מדובר במקרה שבו תוחלת הנזק מצדיקה חיסוי – וודאי שלא חיסוי מלא – של המידע המבוקש. המדובר, כמפורט מעלה, בדוח שיש בו כדי לאפשר לציבור הישראלי לקבל תמונת מצב הנוגעת לאופן שבו נלחמת ישראל בתופעת הסחר בבני אדם, נושא המצוי בליבת ההגנה על זכויות האדם, וזהו דוח שעל ישראל למסור לארצות-הברית – ולאחר שהוכח באופן פוזיטיבי שאין "חשש" כי היחסים עם ארצות-הברית יפגעו ממסירת המידע.
62. בעוד פסקי דין רבים הנוגעים לסעיף האמור נוגעים דווקא לסוגיות ביטחוניות, פסק הדין המכונן שעוסק בסעיף 9(א)(1) בהקשר של פגיעה ביחסי החוץ הוא פרשת ה**וצאות עיתון "הארץ"**, אשר במסגרתו פרסה כבוד השופטת דפנה ברק-ארז את המקרים שבהם צריך לחול הסייג בהקשר ליחסי חוץ.
63. השופטת ברק-ארז בחנה את הנעשה במדינות שונות, ובהתאם לסקירה שערכה קבעה שסייגים הנוגעים ליחסי החוץ של המדינה מוחלים אך במקומות שבהם מדובר ב"ליבת התחום של יחסי החוץ", ולמשל ב"מידע הנוגע לשיתוף פעולה עם ממשלות זרות בנושאים מודיעיניים או ביטחוניים". כך, למשל, חסו מידע הנוגע לסיוע של מדינה זרה ל-FBI האמריקני, מעורבות של מדינות שונות בפיתוח מדינות אחרות, ועוד.⁸
64. במסגרת פסק הדין, סקרה השופטת ברק-ארז את פרשת Gilby הבריטית, שם נקבע כי יש למסור פריטי מידע הנוגעים ל"מעורבות אפשרית של אנשי ממשל בריטיים בתשלומים בעלי אופי בלתי חוקי, כדוגמת שוחד, בקשר לעסקאות מכירה של ציוד צבאי לערב הסעודית, על בסיס התפיסה שהאינטרס הציבורי בגילוי בקשר לכך גובר".⁹ עוד הובהר שם שבבחינת הדין הבריטי, הרי שלעמדת גורמי המקצוע העוסקים בתחום יחסי החוץ אמנם ישנה חשיבות – ואולם אין "לקבלן בבחינת 'כזה ראה וקדש'".¹⁰
65. כך, לענייננו, ניתן לראות כי המידע המבוקש כלל אינו מתייחס לסוגיות הנוגעות ליחסים של המדינה עם מדינה אחרת, אלא מדובר במידע שנאסף על ידי מדינה באשר לפעילויותיה הפנימיות בנושא הנוגע לאזרחיה ולמצויים תחת ריבונותה, ואשר באופן משני מועבר למדינה אחרת לאור העובדה שמדינה זו בעלת עניין מיוחד במאבק הבינלאומי בתחום, ונוכח העובדה שזו האחרונה מסייעת לזו הראשונה במישורים שונים.
66. עוד נקבע בפרשת עיתון הארץ כי על מנת לעשות שימוש בסייג, יש מקום להציג חשש כלשהו, ואין לזהות את הסייג המצוי בסעיף 9(א)(1) ככזה המקנה לרשות "פטור" מפרסום מידע שיש לו קשר כלשהו לקשריה הבינלאומיים של המדינה. בהקשר זה יוזכרו ויוער כי המשיב כלל לא הסביר מה החשש המדובר וכלל לא בחן את האיזון בין הזכות למידע לבין אינטרס מוגן זה או אחר.¹¹

⁸ פרשת ה**וצאות עיתון 'הארץ'**, לעיל ה"ש 2, פסי' 31 לפסק דינה.

⁹ שם, פסי' 33.

¹⁰ שם, פסי' 36.

¹¹ ראו, למשל, שם, פסי' 25.

67. מכאן נדמה שהשימוש בסעיף 9(א)(1) לחוק שגוי ועמדת משרד המשפטים לחיסוי על אף עמדת האמריקנים (שהובהרה במכתב המצורף לעתירה זו כנספח ט') מטרידה ומצדיקה את התערבות בית המשפט הנכבד.

הטיעון של פגיעה בתפקוד התקין של הרשות בהתאם לסעיף 9(ב)(1) נוגד את עקרונות

חופש המידע

68. בסירובו הגדיל המשיב לעשות והוסיף כי פרסום המידע עלול, בנוסף לפגיעה הלכאורית ביחסיה הדיפלומטים של המדינה, לפגוע גם בתפקודה התקין של הרשות, וזאת בהתאם לסעיף 9(ב)(1) לחוק.

69. יצוין פעם נוספת כי בסירוב המוקדם לא טען כלל המשיב לפגיעה אפשרית כלשהי בתפקודה התקין של הרשות, ורק לאחר שהוצגה עמדת השגרירות האמריקנית המפריכה את הטיעון של פגיעה ביחסי החוץ, העלה לפתע המשיב טענה זו.

70. במסגרת הסירוב הסביר המשיב כי לציבור די במידע המתפרסם בדוח האמריקני, ואילו פרסום מידע נוסף יפגע באינטרס של המשיב וביכולתו לדון ב"פתיחות" עם הגורמים האמריקנים בנוגע למצב בישראל. טענה זו לא יכולה להתקבל.

71. קודת המוצא של חוק חופש המידע היא שהמידע שייך לציבור, וזה שמור בנאמנות אצל הרשות הציבורית. טענת המשיב כאילו הוא לא יוכל לדון בחופשיות במצב הטיפול בסחר בבני אדם בישראל לו מצב זה יהיה גלוי לציבור, משולה, הלכה למעשה, לרצון המשיב ומי מטעמו להסתיר מידע הנוגע לסטטוס הסחר בבני אדם בישראל, מהאזרח הישראלי, ונדמה כי אין סתירה גדולה מכך לעקרונות העומדים בבסיסו של חוק חופש המידע.

72. טענה דומה נדחתה בפרשת **חברת החדשות**, שם הובהר כי לא ניתן לטעון כי ישנו חשש להיעדר שיתוף פעולה של גורמים ציבוריים עם גופים מבקרים, מקום שבו ישנה חובה לביקורת שכזו, לו יתפרסם המידע.¹² רוצה לומר, הרשות הציבורית אינה יכולה למנוע פרסום מידע שהיא מחויבת בפרסומו אך משום שבמקביל עומדת לה חובה או רצון למסור מידע זה לגורמים מבקרים (שעה שלישאל ישנו אינטרס מובהק למסור דיווח לאמריקנים). לא ניתן לצאת מנקודת הנחה כי גילוי המידע לציבור, ועמידה בפני ביקורת ציבורית ככל שזו תתעורר, ימנע את שיתוף הפעולה המלא עם הגופים המבקרים האחרים.

73. לשון אחר, טענה כאילו פרסום המידע יפגע בטיב הדיווח משולה לרצון להסתיר את המציאות מהאזרח הישראלי על מנת למנוע ביקורת ציבורית – העומדת בלב חוק חופש המידע. במקרה זה ראוי להזכיר את שקבע זה מכבר השופט לנדוי: "שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה".¹³

74. באשר לפרשנות שניתנה לסעיף 9(ב)(1) לחוק, הרי שהפסיקה קבעה זה מכבר כי כששרשות ציבורית מסרבת למסור מידע בהתאם לסעיף, עליה לערוך איזון בין הזכויות המתנגשות, כפי שכבר צוין מעלה, וכך גם לבחון את האפשרות לעשות שימוש בסעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע. על הדרך שיש לעבור עובר לסירוב הרחיב שופט בית המשפט העליון יצחק עמית בפרשת **גישה**, בקובעו כי:

"הוראה זו [סעיף 9(ב) לחוק] אינה אוסרת על הרשות למסור את המידע המבוקש, אלא אינה מחייבת אותה לעשות כן. **בבוא הרשות לשקול לסרב למסור את המידע עליה**

¹² ע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60 (2006).
¹³ בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי גרי והמועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד טז 2408 (1962).

לודא כי הדבר עולה בקנה אחד עם תכלית החריג [...] לצד התחשבות ביתר השיקולים הרלוונטיים, לרבות אלה המנויים בסעיף 10 לחוק. המלאכה, כפי שאמרנו, היא מלאכת שקילה ואיזונים, והוראות החוק הן בבחינת 'נוסחת איזון גמישה שיש לבנות וליישם בהתחשב בנתוניו ובנסיבותיו של כל מקרה ומקרה'".¹⁴

75. סעיף 9(ב)(1) אינו אוסר על מסירת מידע, כי אם מאפשר לרשות שלא למסור מידע מקום שבו לשיטתה האינטרס המוגן בסעיף גובר על הזכות למידע. על מנת לבחון אם אכן זה המצב, קבעה הפסיקה מבחנים שונים. כך, בפרשת מבחני המיצ"ב נקבע כי הגבלת מידע על בסיס סעיף זה תיעשה רק במקרים שבהם קיימת ודאות קרובה וממשית לפגיעה באינטרס הרשות, וכי ממילא אין כל מקום לעשות בו שימוש באופן שפוטר את הרשות הציבורית מפרסום המידע. כך גם הובהר כי ממילא סעיף מעין זה יופעל רק כ"מוצא אחרון":

"סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע פורש בדווקנות רבה בעבר [...] כלל ידוע ומושרש הוא במשפטנו, כי בהתנגשות בין זכות חוקתית לבין אינטרס ציבורי, גובר האחרון על הראשונה רק מקום בו קיימת הסתברות ראויה – לרוב, 'ודאות קרובה' – לפגיעה ממשית באותו אינטרס ציבורי".

ובהמשך:

"הנוסחה שהתגבשה בפסיקה הענפה בנוגע לחופש הביטוי ולמגבלותיו נכונה גם לענייננו. עמד על כך השופט א' ברק בציניו: '...האם כל שיבוש בתפקידה של הרשות מצדיק מניעת מסירותו של מידע? דומה שהתשובה היא כי בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע' [...] ודוק: מקום בו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולה של הרשות, מבלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוייו מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע – פחותה".¹⁵

76. בענייננו, המשיב לא עמד בחובה זו שבדין, ולא הסביר מהו האינטרס שעליו הוא מבקש להגן וכיצד הוא עשוי להיפגע.

77. המשיב טען בסירובו כי הדוחות נכתבים "מתוך הנחת מוצא שהם לא יעמדו לעיון הציבור וכך מאפשרים כאמור את השיח החופשי והפתוח" ובהמשך כי "גילוי המידע המבוקש יקשה על המדינה לכלול בדוחות את מלוא המידע הנדרש וההתייחסויות, באופן המקים חשש ממשי לפגיעה בתפקוד הרשויות הציבוריות".

78. מדובר, לעמדת העותרות, בטיעון בלתי-סביר ואף ציני. הלא אין מדובר בשיח, אלא בחובת דיווח שחלה על ישראל כמי שזכאית לתמיכת האמריקנים, והרי שמהאמור עולה שמדינת ישראל, הלכה למעשה, חוששת לגלות לציבור הישראלי את מה שהיא מדווחת לאמריקנים באשר לאופן שבו היא מטפלת בסוגיית הסחר בבני אדם. מטריד לחשוב כי המדינה טוענת שגילוי האמת עשוי להוביל אותה לחוסר יכולת "לכלול בדוחות את מלוא המידע הנדרש", ונותר רק לתהות מדוע זו עמדת משרד המשפטים.

79. יובהר כי האינטרס הציבורי גובר שעה שדירוגה של ישראל ירד, ומחזק את עמדתן של העותרות כי יש צורך למסור את המידע וללמד את הציבור מהם הטעמים לכך.

¹⁴ עע"ם 3300/11 מדינת ישראל נ' גישה (אר"ש 5.9.2012).

¹⁵ עע"ם 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך (אר"ש 23.8.2012).

80. כפי שפורט לעיל, מכיוון שישראל אינה מפרסמת דוח שנתי הנוגע למצב הטיפול בסחר בבני אדם בישראל, או מידע שיטתי בנושא בכל דרך אחרת, לאזרח הישראלי אין כל דרך ללמוד על סוגיה זו – מלבד הפרסום של הדוח האמריקני. מציאות כזו היא אבסורד וזאת בלשון המעטה, בשעה שסחר בבני אדם היא אחת מהרעות החולות המשמעותיות ביותר בעולם, ולכל אזרח או תושב הזכות להכיר את האופן שבו המדינה נלחמת בתופעה, ולקבל את ההסברים והנתונים המספקים - כיצד נוצר המצב ובו דירוג מדינתו יורד לאחר עשור.

81. האפשרות להעביר ביקורת על התנהלות רשויות המדינה היא אחת מהתכליות המרכזיות של חוק חופש המידע, כפי שנקבע בפרשת **גבע** :

"הזכות למידע הינה אמצעי חשוב ומהותי ביכולתו של הציבור להפעיל פיקוח ובקרה על רשויות הציבור ולקחת חלק בעשייה השלטונית [...] אפשרות הפעלתה של ביקורת של ממש לא רק על ידי גופים מקצועיים שמונו לכך אלא גם על ידי אזרחי המדינה ותושביה יש בה כדי לתרום לכינונה ולהווייתה של תרבות שלטונית נאותה ולחיזוק אמון הציבור במערכות השלטון שאינן מסתירות החלטותיהן ופעולתן מעין הציבור אלא פועלות בשקיפות מלאה בפניו".¹⁶

82. המידע המבוקש הוא הכרחי לציבור על מנת שיוכל לבקר את פעילותו של השלטון בהקשר למושא הדוח והדירוג החדש של מדינת ישראל.

83. המשיב לא נימק מהו הטעם שבגיני עשויה לחול "פגיעה ממשית וקרובה בתפקוד הרשות", וזאת, תוך העמדת אינטרס זה אל מול הזכות למידע. הטעון היחיד שעלה הוא טיעון אמורפי ולקוני שלא מהווה אלא סכנה רחוקה (ומוכחשת) בעלמא. כך גם, לא עמד על הטעם שבגיני גובר, לשיטת המשיב, האינטרס המוגן בסעיף על זכות הציבור למידע ובהיעדר דוח שנתי מסודר, אין לאזרח כל אפשרות ללמוד על היקף התופעה ועל האמצעים למיגורה – ועל כן נדרש פרסום המידע וקבלת העתירה.

המשיב לא יישם את סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע

84. כמפורט לעיל, חוק חופש המידע מעגן את זכותו של כל אדם למידע. מהטעם הזה הרי שאף אם מוצאת רשות ציבורית כי חלים אחד הסייגים הקבועים בסעיפים 8 או 9 – דבר שכאמור לעיל לעמדתנו התשובה עליו שלילית – אף בשלב זה עליה לשוב ולאזן עמדתה זו עם הזכות למידע – שהיא הבסיס לחוק.

85. כך, למשל, נקבע בפרשת **איגוד בתי האבות – א.ב.א** נקבע כי :

"התמלאות תנאי מתנאי סעיף 9(ב) אינו סוף פסוק, אלא אך תחילתה של הדרך לבחינת האינטרסים המנוגדים של הצדדים. בית-המשפט יעמיד על כפות המאזניים את האינטרסים השונים: ככל שהאינטרס של העותר יהיה חשוב ורב יותר וככל שהפגיעה באינטרס המוכח של הרשות המנהלית יהיה נמוך יותר – כך יטה בית המשפט להורות על מסירת המידע, ולהפך. לעניין האמור ניתן ליתן משקל למגוון של נושאים: אלה הנוטים אל עבר מבקש המידע, לרבות חיוניות המידע לגביו לשם הגנה על אינטרס לגיטימי והמשקל הציבורי שיש לדבר; ואלה הנוטים אל עבר הרשות המנהלית ובכללם שיקולי יעילות ותפקוד תקין, ראוי ושוטף שלה".¹⁷

¹⁶ ע"מ 7024/03 ע"ד גבע נ' גרמן (אר"ש 2006.9.6).

¹⁷ ע"מ 1825/02 משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א, פ"ד נט(3) 726 (2005).

86. סעיף 10 לחוק מעגן את חובתה של הרשות הציבורית לאזן בין האינטרס הציבורי הטמון במידע, ובין הזכות למידע לבין האינטרס שעליו מבקשת הרשות להגן בעת סירובה.
87. בענייננו, העניין הציבורי במידע ברור הוא. מדינת ישראל לא מפרסמת באופן שיטתי כל מידע הנוגע לאופן שבו היא מטפלת בסוגיית הסחר בבני אדם, כפי שנהוג במדינות מערביות שונות, ולציבור אין כל מידע בנוגע לכך. זאת, בה-בעת שמידע כזה נמצא בידיה, נאסף באופן שיטתי ומעובד באופן ראוי, וזאת לצורך דיווח לגורמי חוץ, המבקשים להתחקות אחר פעילויותיה בדיוק בגלל החשיבות הציבורית האדירה שיש למאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם.
88. בסירובו, המשיב לא כלל כל רמיזה לכך שבחן הוא את העניין הציבורי במידע שבו מדובר ואת זכות הציבור לדעת מה פעילויותיה של המדינה למאבק בסחר בבני אדם. סעיף 10 קובע כי על רשות לקחת בחשבון וכן לתת את דעתה בעניין האישי של מבקש המידע בו וכך גם בעניין הציבורי במקרים מסוימים. כפי שנוכר לעיל, העותרת 1 היא בעלת עניין אישי משמעותי במידע, נוכח פעילותה לקידום ההגנה על קורבנות סחר. בנוסף, אף שסעיף 10 כולל מספר חלופות הנוגעות לעניין ציבורי, הרי כבר נקבע בפסיקה כי אין מדובר ברשימה סגורה:
- "השיקולים הנזכרים בסעיף זה [סעיף 10] אינם השיקולים היחידים הצריכים להדריך את הרשות בהפעלת סמכותה, אך אזכורם המפורש בסעיף זה יש בו משום הכוונה חקיקתית המיועדת לסמן לרשות הציבורית כי עליה לייחס משקל ראוי לשיקולים אלה בטרם תחליט לסרב למסור מידע".
89. מכאן שגם בהיבט זה לא ביצע המשיב את המוטל עליו.
90. באשר לסעיף 11 לחוק, הרי שלרשות ישנה החובה לבחון אפשרות למסור מידע חלקי. המשיב טען בסירובו כי אין ביכולתו למסור את המידע המבוקש מטעמים שונים, אך לא הסביר הוא מדוע לא הייתה ביכולתו למסור את עיקר הדברים ולחסות חלקים ממנו – תוך מתן הסבר על החשש שבגילוי המידע.
91. נדמה שאף אם ימצא בית המשפט הנכבד שישנם חלקים במידע שהם רגישים-שברגישים, הרוב המוחלט של הדוח אינו כזה. מדובר בנתונים עובדתיים ומספריים על היקף חקירות, העמדה לדיון, מספר אנשים שנמצאים במקלט ועוד. מידע שאין הצדקה שלא למוסרו, וחלקים ממנו אף מתפרסמים לעיתים בדוח הסחר האמריקני, וממילא מועברים לאמריקנים, ככל הנראה בידיעה כי הם עשויים להתפרסם.
92. כך, נדמה שאין מחלוקת שחלקו הארי של הדוח איננו רגיש, ומתבקש שהמדינה הייתה, לכל הפחות, מפרסמת את הדוח עם השמטות מסוימות. מכאן שגם בהיבט זה, לא ביצע המשיב את המוטל עליו ולא עמד בחובותיו המנהליות.

סוף דבר

93. עתירה זו מוגשת לאחר הליך מיצוי ארוך, ולאחר שהעותרות נוכחו לדעת כי לצערן המשיב לא מתכוון למסור לידיהן את המידע שהתבקש במסגרת בקשת המידע ואף אינו מקיים שום הליך לטובת פרסומו החלקי.
94. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב למסור לידי העותרת את המידע שהתבקש במסגרת העתירה, וזאת במסגרת סמכותו הקבועה בסעיף 17 לחוק, או להורות על מסירת מידע חלקי, בהתאם לשיקול דעתו. כן מתבקש הוא להתייחס למענה החסר בהיבט ההנמקה.

95. העותרות מבקשות לשמור על זכותן להוסיף ולטעון לגופו של עניין בהתאם לתשובת המשיבות, וזאת מפאת העובדה שסירוב המשיב הוא סירוב לקוני וחסר – שעשוי להעלות את הצורך להשלים טיעונים נוספים.

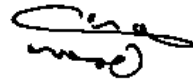
96. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשת העותרות ולהורות למשיב למסור את המידע וזאת לצד פסיקת הוצאות לעותרות.

97. לעתירה זו מצורפים יפויי כוח ותצהירים מטעם העותרות לתמיכה בעובדות העתירה.

אור סדן 3011

אור סדן, עו"ד

התנועה לחופש המידע



סתיו פס-חי, עו"ד

המוקד לפליטים ולמהגרים