

מועד אחרון להגשה: 05.05.2025

מועד הגשה בפועל: 05.05.2025

העותרת: התנועה לחופש המידע (ע"ר) (מס' 580425700)

ע"י ב"כ עוה"ד אור סדן ו/או דן רוזנטל
ו/או הידי נגב ו/או יערה וינקלר-שליט
רח' סעדיה גאון 26, תל-אביב-יפו
טל': 03-9560146 ו/או 050-2345497 ; פקס: 03-9560359
כתובת דוא"ל: dan@meida.org.il

- נגד -

המשיב: משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טלפון: 073-3920000 ; פקס: 02-6468053
כתובת דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

עם הגשת העתירה שולמה אגרה בסך 2,273 ש"ח, בהתאם לפרט 20
לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

עתירה מנהלית

[לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998]

א. פתח דבר

1. בית המשפט הנכבד מתבקש לעשות שימוש בסמכות הנתונה לו לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע") ולהורות למשיב למסור לעותרת פריטי מידע הנוגעים לקשר שבין המשיב למומחי דעת קהל והשפעה (להלן: "מומחי השפעה").
2. העותרת פנתה ביום 25.11.2024 למשיב בבקשה מידע שהוגשה בהתאם לחוק חופש המידע, וזאת על מנת לקבל פריטי מידע הנוגעים להתכתבויות שר משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות באמצעות תוכנות מסרים מיידיית וכן בנוגע להתקשרויות המשרד עם מומחי ההשפעה.
בקשת המידע של העותרת מיום 25.11.2024 מצורפת ומסומנת כנספח א' לעתירה זאת.
3. המשיב סירב למסירת ההתכתבויות האמורות בנימוק שלפיו המידע המבוקש אינו בגדר "מידע המצוי ברשות הציבורית", שכן לטענתו המידע שמור ב"מערכות מידע אישיות", כפי שיורחב להלן. באשר להתקשרויות שהתבקשו, המשיב כלל לא התייחס למידע זה בסירובו.
4. כפי שיורחב להלן, ישנו אינטרס ציבורי רב בפרסום המידע המבוקש, ומדובר במידע המצוי בלב ליבו של המשיב בכלל ושל העומד בראשו בפרט.

5. כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיב בהוצאות העותרת שישקפו את המשאבים שנדרשו ממנה לשם התמודדות עם מענה הרשות, וכן מבוקש לפסוק לטובת העותרת הוצאות שכ"ט עו"ד, החזר אגרת בית משפט, לרבות מע"מ וריבית כדין. יוער בהקשר זה כי כאמור לעיל, הרי שהסירוב האמור הוא סירוב חלקי – אשר לא מתייחס לכלל חלקי הבקשה (התקשרויות) וכך גם לא עומד בכללי ההנמקה שכן הוא לא מסביר הכיצד ניתן לטעון שאין מדובר במידע המצוי בידי הרשות.

ב. הצדדים להליך

6. העותרת, היא התנועה לחופש המידע, עמותה רשומה כדין, ארגון החברה האזרחי הוותיק ביותר בתחום קידום זכות הציבור לדעת והזכות למידע נגיש לציבור, וכן בשמירה על זכויות אלו. העותרת חרטה על דגלה את קידום השקיפות אצל כלל רשויות השלטון וכן לקידום ערכים של שקיפות. בימים אלה העותרת מציינת עשרים שנה להקמתה, בשנת 2004. העותרת היא שהגישה את בקשת המידע אשר זכתה לסירוב.

7. המשיב הוא משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, רשות ציבורית לפי סעיף 2 לחוק והוא הגוף הציבורי לו הזיקה למידע, ומי שסירב למסור את המידע בטענה כי החוק אינו חל על בקשת המידע נושא העתירה.

ג. הסמכות לדון בעתירה

8. לבית משפט נכבד זה הסמכות העניינית לדון בעתירה בהתאם לסעיף 17 לחוק ובהתאם לפרט 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, וכן הסמכות המקומית לדון בה בהתאם לתקנה 2 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, שכן מקום מושבו של המשיב הוא ירושלים.

ד. רקע עובדתי נדרש

9. ביום 25.11.2024 הוגשה בקשת המידע אל המשיב, שעניינה נתונים על אודות התכתבויות השר עם מומחי השפעה וכן התקשרויות המשיב עם מומחי השפעה. לשם הנוחות, הבקשה מוצגת להלן (ומצורפת ומסומנת כאמור **כנספת א'** לעתירה זאת):

בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "**החוק**"), נבקש לקבל את פרטי המידע הבאים הנוגעים להתכתבות השר למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות (להלן: "**השר**" ו"**המשרד**" בהתאמה) עם מומחי דעת קהל והשפעה בעניינים הנוגעים לעבודת המשרד או בתחום פעילותו באמצעות תוכנות מסרים מיידיים, מחודש דצמבר של שנת 2022 ועד ליום מתן המענה לבקשה זו, **כמפורט להלן**:

1. פירוט מספר ההודעות שנשלחו בתוכנות מסרים מיידיים (בכל אפליקציה או תוכנה שהיא, לרבות ווטסאפ, טלגרם, סיגנל, SMS וכו') (להלן: "**תוכנות מסרים מיידיים**") על ידי השר למומחי דעת קהל והשפעה בפילוח לתאריכים ונמענים;
2. פירוט מספר ההודעות שנשלחו בתוכנות מסרים מיידיים על ידי מומחי דעת קהל והשפעה הנמצאים בקבוצות מסרים מיידיים יחד עם השר;
3. פירוט מספר הקבוצות בתוכנות מסרים מיידיים בהן חבר השר עם יועצים מומחי דעת קהל והשפעה בפילוח ליום פתיחת הקבוצה, שם הקבוצה ומספר החברים בקבוצה;
4. פירוט מספר החשבונות בתוכנות מסרים מיידיים השייכים למומחי דעת קהל והשפעה, החברים עם השר בתוכנות אלו ואינם משויכים לאזור חיוג ישראלי (+972), בפילוח לאזורי החיוג השונים;
5. בנוסף על האמור בסעיפים הקודמים, נבקש לפרט אודות התקשרויות אשר נעשו עם מי ממומחי דעת קהל והשפעה המוזכרים בסעיפים לעיל ומשולמים על ידי המשרד. את הפירוט נבקש לקבל בהתאם להנחיות נוהל מספר 10 של היחידה הממשלתית לחופש המידע שכותרתו 'פרסום התקשרויות ממשלה'.

10. ביום 13.03.2025 מסר המשיב את סירובו לבקשת המידע. את הסירוב נימק בטענה ש"מידע המצוי בדוא"ל פרטי של עובד/נבחר ציבור או במערכות מידע אישיות דומות כגון מערכת מסרונים, יישום WhatasApp וכיו"ב, אינו בגדר מידע 'המצוי ברשות הציבורית' כמשמעו בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ולפיכך החוק אינו חל על בקשות מידע מסוג זה".

11. במסגרת סירובו, המשיב כלל לא נתן דעתו באשר לחלק הבקשה הנוגע להתקשרויות המשיב עם מומחי השפעה. זאת, אף שמובן לכל כי מדובר במידע המצוי במחשבי המשיב ואף מהווה מידע שניתן לחלץ בנקל בהתאם לנוהל מספר 10 של היחידה הממשלתית שכותרתו "פרסום התקשרויות", המהווה נוהל מחייב.

מענה המשיב מיום 13.03.2025 מצורף ומסומן **כנספח ב'** לעתירה זו.

12. יוער כבר עתה כי מענה זה עומד בסתירה למענה שמשרד הכלכלה מסר ביום 09.04.2025 – שם ניתן מענה הכולל פירוט התכתבויות WhatasApp בין שר הכלכלה לבין קמעונאים, מבלי שנדרש כל דיון בשאלה אם החוק חל על מידע מעין זה אם לאו.

מענה משרד הכלכלה מיום 09.04.2025 לבקשת חופש מידע מספר 455931 מצורפת ומסומנת **כנספח ג'** לעתירה זו.

13. לצערה של העותרת, מעת שהבקשה סורבה באופן גורף על ידי המשיב, לא נותר בידיה אלא לעתור לבית המשפט אל מול סירוב בלתי-מנומק של המשיב שאינו מסביר כיצד ניתן לראות במידע בעל אופי ציבורי מובהק – מידע שאינו מצוי בידי הרשות. כמו כן, לא נותר בידי העותרת אלא לעתור על מנת לקבל מענה לחלק הבקשה הנוגע להתקשרויות המשיב עם מומחי השפעה, כפי שהתבקש בסעיף 5 לבקשה.

14. נוכח החלטת המשיב הנעדרת בסיס בדיון ובעובדות, הרי שמוגשת כעת העתירה דנן.

ה. האינטרס הציבורי במסירת המידע

15. מאתר המשיב עולה כי במסגרת פעילותו הוא "מחבר בין שלוש משימות לאומיות משמעותיות: 'האחת עוסקת בחיזוק הזהות היהודית [הטעות במקור] והקשר למדינת ישראל בתפוצות, השנייה במאבק באנטישמיות הגואה ברחבי העולם והשלישית במאבק בדה לגיטימציה כנגד מדינת ישראל ברבדים שונים".

צילום מסך מאתר המשיב מצורף ומסומן **כנספח ד'** לעתירה זאת.

16. תיאור זה משקף לא רק את תחומי האחריות שניתנו למשיב עת נוסד, אלא גם סמכויות שהועברו אליו בחודש פברואר 2023 ממשרד החוץ – בהתאם להחלטת ממשלה מספר 100 של הממשלה ה-37 מיום 05.02.2023, וכן סמכויות נוספות שהיו בידי משרד ההסברה (שנסגר בחודש אוקטובר 2023) והועברו אל המשיב בסמוך לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל".

החלטה מספר 100 של הממשלה מיום 05.02.2023 וכן כתבה מאתר ynet מיום 13.10.2023 מצורפות ומסומנות **כנספח ה'** לעתירה זאת.

17. ברם, חרף חשיבות המשימות הלאומיות שבאחריות המשיב, הרי שבמסגרת תחקירים שונים הועלתה ביקורת נוקבת על פעילות המשיב, כאילו עשה שימוש בארגונים שונים שהיו צינור לפעילות הממשלה, מבלי ששמה יהיה מאחורי פעולות ההסברה האמורות.

18. במסגרת תחקירים שהתפרסמו בארץ ובעולם הועלה כי המשיב, בשם מדינת ישראל, הניע פעילויות השפעה סמויות ברשתות החברתיות דרך חברה מסחרית, והכל במטרה להשפיע על דעתם של מחוקקים בארצות-הברית ולרתום את תמיכתם בפעולות ישראל במלחמה. פעולות שנתפסות חתרניות עד מאוד.

מורן אזולאי "ניו יורק טיימס: משרד התפוצות קידם קמפיין השפעה חשאי על מחוקקים אמריקנים" **ynet** (05.06.2024). הכתבה מצורפת ומסומנת **כנספח ו'** לעתירה זאת.

19. במסגרת תחקיר של העיתונאי איתמר ב"ז, נחשף כי המשיב התקשר עם חברות נוספות אשר עוסקות בלוחמה פסיכולוגית ובהפצת דיסאינפורמציה באמצעות קמפיינים מכפיישים. התקשרויות אלו נעשו על ידי המשיב, בשם מדינת ישראל, על חשבון כספי ציבור, במטרה להשפיע לכאורה על דעת הקהל בעולם על ישראל, תוך הסתרה כי המדינה עומדת מאחורי פעולות אלו. כמו כן, לפי מידע שנמסר למבקר המדינה, לפחות בחלק מהמקרים הייתה כוונה גם להשפיע על דעת הקהל הישראלית.

איתמר ב"ז "השר מהליכוד, קבלני הצללים והמערכה על תודעת ההמונים" **העין השביעית** (08.07.2024) הכתבה מצורפת ומסומנת **כנספח ז'** לעתירה זאת.

20. המידע המבוקש במסגרת הבקשה מושא העתירה עוסק בעבודת המשיב, ויש בו כדי לשפוך אור על הסוגיות האמורות בתחקירים שלעיל, ובאלה לבטח ישנו אינטרס ציבורי רב. בנוסף, המידע המבוקש עוסק בבחירת המשיב להתקשר עם גורמים משפיעים ברחבי העולם, העשויים להשפיע על התודעה הציבורית בעולם כ"שלוחה" של מדינת ישראל.

21. אין זו הפעם הראשונה שבמסגרתה עלה חשש כי ממשלת ישראל עושה שימוש בארגוני צללים על מנת לפעול באופן סמוי במדינות שונות. חשש דומה עלה בהקשר למשרד לנושאים אסטרטגיים, אשר נסגר בשנת 2021 על רקע ביקורת ציבורית נרחבת. בין היתר נטען אז, כי המשרד לנושאים אסטרטגיים פעל בחוסר שקיפות ובהיעדר פיקוח ציבורי מספק, וכן באמצעות גופים חיצוניים שנועדו להסתיר את מעורבות המדינה בקמפיינים תודעתיים.

22. אחת הדוגמאות הבולטות לפעילותו של המשרד לנושאים אסטרטגיים הייתה התקשרותו עם עמותת "קלע שלמה", לימים "קונצרט", אשר הוקמה לשם קידום פעילות השפעה בזירה הבין-לאומית. העמותה פעלה כגוף חיצוני לכאורה, אך למעשה מומנה על ידי המדינה במאות מיליוני שקלים וניהלה קמפיינים שמטרתם להשפיע על דעת הקהל, הן כלפי גורמים זרים והן כלפי הציבור בישראל.

23. פעילות זו כללה שימוש ברשתות חברתיות, הפצת תוכן מבלי גילוי נאות של זהות המממן, וניסיון לגייס תרומות מגורמים פרטיים כדי להרחיב את היקף הפעולה, אם כי ללא הצלחה.

24. במסגרת כתבה נוספת של איתמר ב"ז מהעין השביעית, אשר עשה שימוש בין היתר במידע שהגיע מבקשות מידע שהגישה העותרת, נכתב כי:

"המיזם אמור היה לחלוש על תקציב עצום בסך למעלה מרבע מיליארד שקל ולבצע 'פעילויות תודעת המונים' שישתלטו על השיח העולמי על ישראל – תוך הסתרת העובדה שממשלת ישראל עומדת מאחורי הפעילות".
וכן כי:

"המיזם נועד לשמש כמעין 'מוח' שיפעיל רשת של ארגונים זרים שישלחו למשימות תעמולה מסוגים שונים, ורוב פעילותו עדיין חסויה"

25. כמתואר לעיל, העותרת הובילה גם היא לפרסומים הנוגעים לפעילותו של המשרד לנושאים אסטרטגיים אז – וכפי שתיארה היא בתגובה לכתבה: "מהמסמכים ומהדיון שהתקיים בכנסת עולה ש'קלע שלמה' הוקמה כדי לשמש כמעין מסך עשן ולאפשר לארגונים בארצות אחרות לפעול כזרוע של מדינת ישראל, וזאת מבלי לחשוף את עצמם כמי שפועלים מטעמה".

איתמר ב"ז "כך נכשל פרויקט הדגל של המשרד לנושאים אסטרטגיים" **העין השביעית** (29.07.2020).
הכתבה מצורפת ומסומנת **כנספח ח'** לעתירה זאת.

26. דפוס פעולה זה לא רק מעורר חוסר נוחות לחלק נכבד מהחברה בישראל, שכן פעולות שנעשות בשם המדינה על ידי ארגוני צללים אינם מהוות פעולות שנתפסות כמקובלות בחברות דמוקרטיות, אלא גם עורר חשש כבד להפרת החוק האמריקני לרישום סוכנים זרים (FARA – Foreign Agents Registration Act). בהתאם לחוק זה, מחייב כל גורם הפועל בשירות ממשלה זרה ומבקש להשפיע על דעת הקהל או על מקבלי החלטות בארצות-הברית, להירשם כסוכן זר ולפעול בשקיפות מלאה.

27. תחקירים שפורסמו באמצעי תקשורת בין-לאומיים, ובכללם כתבה מקיפה בעיתון The Guardian מאוגוסט 2024, חשפו כי ממשלת ישראל שקלה להפעיל קמפינים תודעתיים בארצות-הברית באמצעות עמותות או חברות מקומיות, תוך ניסיון מפורש לעקוף את הוראות החוק, וגם את אחריותו של שר התפוצות והמשיב בפעילות ההמשך של תוכניות דומות ל"קלע שלמה" שכעת נקראת "Voices of Israel".

28. במסגרת אחד התחקירים נכתבו הדברים הבאים באשר לכסף שהועבר מישראל לארגון שפעל בשמה:

"Many of the payments that Israel made to the IAF and the other American groups were delivered through an organization that was set up, an Israeli official acknowledged in a Knesset hearing this summer, to mask the money's source. But several experts said that the existence of such an intermediary does not remove the disclosure requirements".

Aiden Pink "U.S. pro-Israel groups failed to disclose grants from Israeli government" FORWARD (31.08.2020) – הכתבה המצורפת ומסומנת **כנספח ט'** לעתירה זאת.

Lee Fang and Jack Poulson "Israel feared legal trouble over US advocacy efforts, leaked files suggest" THE GUARDIAN (17.08.2024). הכתבה מצורפת ומסומנת **כנספח י'** לעתירה זאת.

29. הדמיון בין הפעולות של שני המשרדים מעורר חשש הנוגע לפעילותו של העומד בראש המשרד וכן להתקשרויותיו של המשרד, והאמור מעלה על נס את החשיבות של מתן האפשרות לבצע פעולות פיקוח ציבורי אפקטיבי, גם באמצעות בקשות חופש מידע.

30. מובן שלמידע מעין זה ישנו אינטרס ציבורי רב כאשר עולה חשש שמדינת ישראל מבצעת פעולות שנתפסות כהתערבות בתודעה הציבורית במדינות שונות, בדרך של העברת מסרים ממשלתיים באמצעות "סוכנים" מקומיים.

ו. המסגרת הנורמטיבית

1.1. חוק חופש המידע

31. לעמדת העותרת סירובו הגורף של המשיב מעקר את תכליתו של חוק חופש המידע ככלי להפעלת ביקורת על הרשות הציבורית. תפיסה שלפיה מידע הנוגע ללב ליבה של עבודת השר אינו נגיש לציבור היא תפיסה של הסתרה, שאינה הולמת את תפיסות השקיפות הנהוגות בשנים האחרונות.

32. חוק חופש המידע הביא לשינוי משמעותי בגישה הנוגעת לזכותו של אדם למידע, והחוק ביקש לקבוע כלל שלפיו המידע הציבורי שייך לציבור, ולא לממשלה עצמה. כפי שתראה העותרת להלן, הרי שהמבחן שמא מידע הוא מידע או מידע מצוי ברשות הציבורית הוא מבחן טכני, ואילו בחינת התוכן הוא מבחן מהותי.

זאת שכן אם יימצא שמידע לא ראוי להעברה נוכח היותו אישי או כזה שפוגע באינטרס זה או אחר, ניתן לעשות שימוש בסייגים השונים המצויים בחוק (דוגמת סייג הפרטיות המצוי בסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע).

33. לא בכדי בית המשפט העליון קבע זה מכבר שהנחת המוצא של החוק היא מסירת מידע, וכי לא בנקל תסרב רשות למסור מידע למבקש. על מנת לסרב, על רשות לבצע איזון ראוי בין הזכות למידע המוקנית למבקש לבין האינטרס או הזכות המוגנים בהתאם לחוק. כך נקבע בפרשת **משרד התחבורה** :

"על הרשות מוטל הנטל להוכיח כי מתקיימת עילה לחיסוי המידע, ומקום בו מצביע העותר על כך שקיים אינטרס ציבורי לגילוי המידע, שב הנטל אל הרשות ועליה להראות כי הפעילה איזון ראוי בין השיקולים שלעניין [...] כך, יש לבחון, בין היתר, את הפגיעה הצפויה באינטרס של הרשות הציבורית אם ייחשף המידע, לעומת העניין הציבורי במידע וחיוניות גילוי; יש לשקול, האם ניתן למתן את הפגיעה בחופש המידע באמצעות השמטת קטעים גרישיים, סודיים או כאלה הפוגעים בצורה חמורה באינטרס הציבורי".

ע"מ 6013/04 **משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ**, פסקה 31 לפסק הדין (אר"ש 02.01.2006).

34. ההלכה בסוגיה דנן עולה מפסק דינו של כב' השופט עמית בע"מ 3300/11 **משרד הביטחון נ' גישה** (אר"ש 05.09.2012), שם נקבע כי אף אם חלים אחד הסייגים המצויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק – הרי יש לבחון אם האינטרס הציבורי בבקשה גובר על החשש מפרסום המידע, וכן יש לבחון שמא ניתן למסור מידע חלקי (סעיף 10 שעניינו בסבירות, וסעיף 11 שעניינו במידתיות).

35. ואולם, המשיב בעניינו בחר לעצור את בחינת בקשת המידע של העותרת עוד בפתח חוק חופש המידע, ולטעון טענת סף שלפיה המידע המבוקש אינו עונה להגדרת מידע לפי סעיף 2 לחוק, דהיינו "המצוי ברשות ציבורית". בחירה זו של המשיב נעשתה, חלף קיומו של סעיף 7(ה) לחוק, המורה על מסירת מידע כפי שהוא נמצא בידי הרשות, או לשון סעיף 8(3), שלפיו רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה למידע לאחר שנקטה מאמצים והתברר לה כי אינו ברשותה.

36. החלטה זו אינה מבכרת את עקרונות חוק חופש המידע כפי שנקבעו בפסיקה כאמור, וכפי שיובהר בהמשך אינה מתיישבת אף עם חובתה לשקול מסירת מידע מקום בו זה התבקש.

2.1. מהו "מידע המצוי ברשות הציבורית"

37. כאמור, במסגרת סירובו עמד המשיב על כך שהמידע המבוקש אינו מהווה מידע "המצוי ברשות ציבורית", ובכך קבע כי אין כל חובה לבחון שמא להעביר את המידע המבוקש במסגרת העתירה.

38. סעיף 2 לחוק חופש המידע קובע כי המשיב (משרד ממשלתי) חייב בחוק חופש המידע. מובן כי השר, הנמנה על צוות המשרד, הוא חלק בלתי-נפרד מהרשות הציבורית והוא מהווה אורגן שלה. פעילותו היא פעילות המשרד. עובדי הציבור הם שמרכיבים את הרשות הציבורית – והמידע שאלה מחזיקים, והנוגע לעבודתם, הוא מידע ציבורי השייך לרשות הציבורית. כל הבחנה אחרת תאפשר מציאות של "מקלט מידע" – מציאות שתפגע קשות בזכות הציבור למידע.

39. כפי שמידע מצוי במחשבו של כל אחד מעובדי הרשות, בין אם בדואר האלקטרוני ובין אם בקובץ **word**, הרי שכל מכשיר המשמש את עובד הציבור ביום-יום מהווה מכשיר אשר הוא חלק מעבודת עובד הציבור.

40. האמצעים הטכנולוגיים המשמשים דרך קבע את הציבור בכללותו הביאו לתמורות אדירות בניהול, הפצה, שמירה והיקף המידע המועבר כיום בציבור בישראל ובעולם בכלל. מגמות אלו ניכרות גם בפעילות הרשויות הציבוריות. במסגרת זו יכול ועובד ציבור עושה שימוש במכשיריו על מנת לעסוק הן בענייניו האישיים והן בענייניו הציבוריים, אולם אין בעובדה זו כל הצדקה לכך שהדבר ישמש לבחינה שמא מדובר במידע ציבורי אם לאו.

41. בהקשר זה יצוין כי אף אם עובד ציבור יעשה שימוש בכתובת הדואר האלקטרוני המשמשת אותו דרך קבע בעבודתו לטובת הזמנת כרטיסים להופעה, או שליחת דואר אלקטרוני לבן משפחה – אינה הופכת את התיבה לפרטית, אך זו גם אינה מחייבת אפריורית כי המידע המועבר יהיה כזה שנכון למסור.

42. בהקשר זה יוזכר כי חוק חופש המידע כולל מספר מסננות, כפי שנקבע בע"מ 8282/02 **הוצאת עיתון "הארץ" נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה**, פ"ד נח(1) 465 (2003). המסננת הראשונה נוגעת להכרה בכך שאדם הפונה לרשות ציבורית לטובת בקשה מידע הוא: (א) אזרח או תושב; (ב) כי הוא מבקש "מידע" בהתאם לחוק ו-(ג) כי מדובר ברשות ציבורית בהתאם לחוק. רק אז תבחן רשות ציבורית שמא ניתן למסור את המידע או שמא מדובר במידע שאין למסור בשם אחד הסייגים המצויים בחוק חופש המידע.

43. המשיב, בקביעתו כי המידע "אינו מצוי" אצל הרשות הציבורית שכן הוא שוכן במכשירו האישי של השר, מעקר את חוק חופש המידע מתוכנו שעה שחלקים נכבדים מעבודתם של נבחרי ציבורי וכן עובדים ברשויות הציבוריות פועל בדרך זו.

44. נוכח העובדה שמדובר בעניין טכני, והרי שמובן שמדובר במכשיר המצוי אצל עובד המשרד והוא עושה בו שימוש קבע, מדובר במידע שנמצא אצל הרשות. על כן, יכולה הרשות לבחון שמא למסור את המידע אם לאו, בהתאם לסייגים. לשון אחר, אין מדובר בסוף פסוק. מציאות זו עולה בקנה אחד גם עם תכליות החוק – שהן כמפורט בסעיף הראשון לחוק – מתן הזכות לציבור לקבל מידע ציבורי.

45. השינויים הדיגיטליים בעידן הנוכחי נבדלים ככלל מאלו שעלו עובר לחקיקת חוק חופש המידע, ובכל זאת אינם מבטלים את הכלל בדבר מסירת מידע על ידי רשויות ציבוריות ועמידה על האינטרסים הציבוריים שבבסיסם. כפי שתרחיב העותרת בהמשך, הרי שמידע הנוגע לשיחות, גם אם בחלקן "אישיות", מועבר למבקשי מידע באמצעות חוק חופש המידע כמו גם במדינות נוספות.

46. כאמור, מטרתו של חוק חופש המידע ברורה היא וזו מוצגת בסעיף 1 לחוק, שלפיו לכל אזרח ולכל תושב ישנה "הזכות לקבל מידע, בהתאם להוראות חוק זה". בתוך כך, לשון סעיף 2 לחוק חופש המידע מגדירה מידע כ"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממחושב".

47. באשר לשאלה מהו מידע המצוי בידי הרשות – הרי שהמבחן שנקבע בפסיקה הוא טכני ופורמלי, כלומר, אם המידע נמצא פיזית ברשות. לא ניתן לטעון כי המידע אינו "מצוי בידה", גם אם המידע אינו של הרשות עצמה:

"המבחן הטכני עולה בקנה אחד עם גישתו הרחבה של החוק למסירת מידע ציבורי. הוא נובע גם מהצדקת הבעלות שביסוד החוק, שלפיה כלל המידע המצוי בידי הרשות הציבורית הוא של הציבור והוא מוחזק על ידי הרשות בנאמנות עבורו. מטעם זה, יש לאפשר לציבור זכות עיון רחבה ככל הניתן. מכאן, כי **המבחן הטכני מביא לכך שבחינת האפשרות למסור את המידע תתמקד בשלבים המהותיים של בחינת התקיימות החריגים והסייגים, ולא בשלב הראשוני של עצם תחולת החוק**".

(ע"מ 414/18 **התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' הנהלת בתי המשפט**, פס' 12 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) עוזי פוגלמן (אר"ש 13.12.2018)).

48. באשר לתוכן המידע, הרי שבפסיקה נקבע דווקא כי מהותו של התוכן עשוי לקבוע למי הוא שייך – מבחינה מהותית כמובן. כך, במסגרת ע"מ 4394/14 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד ראש הממשלה** (אר"ש 3.11.2025) דן בית המשפט העליון בשאלה היכן מוחזק מידע בבחינת הרשות הרלוונטית המחזיקה במידע. במסגרת זו נקבע כי המבחן הוא מבחן מהותי, ולא רק פיזי. במילים אחרות, הרי שיש לבחון באופן מהותי למי שייך המידע ולא רק במובן הטכני. וכך נקבע בפרשה זו:

"ואולם כידוע את לשון החוק יש לפרש לאור תכליתו (ברק – חופש המידע, 102). **על אף שחוק חופש המידע מתייחס למידע המצוי בפועל אצל הרשות, במקרים חריגים [...] יש**

להוסיף ולבחון אם מהותו של המידע תואם לאופיו ולתכליתו של הגוף שבו הוא מצוי [...]
מעמדה וחשיבותה של הזכות למידע מחייבים את בית המשפט לבחון כי החזקת המידע בגוף פלוני ולא אלמוני, אינה נעשית משיקולים הנעוצים בחוק חופש המידע – ובענייננו, כנטען, על מנת "לחמוק" מגדר חובת הגילוי שבחוק, בבחינת מציאת "עיר מקלט".

פרשת **האגודה לזכויות האזרח**, פסקה 14 לפסק דינה של כבוד השופטת ענת ברון.

49. לשון אחר – מחשבה כאילו העברת התכתבויות לאמצעי שהוא בעל מימד "אישי" תעלים את החובה של עובד הציבור למסור דין וחשבון במסגרת חוק חופש המידע, עשויה להפוך את מכשיריהם ה"אישיים" של עובדי הציבורי ללא פחות מ"עיר מקלט" למידע שעובד ציבור אינו רוצה שיועבר לרשות הציבור.

50. מובן שלא בכדי המילה "אישיים" נכתבה בגרשיים, שכן מכשיריו האישיים של השר, הן הטלפון הנייד והן מחשבו, אינם אישיים אלא מכשירים שקיבל הוא מן הרשות שבה הוא עובד על מנת שישמשו לו לעבודתו. נוכח כך, מובן כי יש להפעיל מבחן מהותי באשר **לתוכן** וזאת להבדיל ממבחן טכני בנוגע לשאלה אם מדובר במידע המצוי אצל הרשות או לא, שכן החשיבות היא בנוגע לתוכן ולא בנוגע למיקום המידע.

51. השאלה אם מידע הוא ציבורי אינה תלויה ב"מדיום" דרכו מועבר המידע אלא בשאלה הפשוטה – האם זהו מידע ציבורי שיש למסור אותו בהתאם לחוק. לא ניתן לטעון כי מידע אינו נופל בגדר מידע הנמצא אצל הרשות, למשל, כיוון שהוא מצוי בביתו של עובד הציבור.

52. הבחינה שנכון לבצע היא באיזה כובע יצר עובד הציבור מידע מסוים. יובהר כי גם בחינה זו צריך שתעשה בזהירות רבה, ודי בערבוב קל בין זה לבין זה כדי להוביל לכך שמידע שנוצר הוא במהותו מידע ציבורי, ולו בשל המשמעות והעניין הציבורי שיכול לעורר.

53. כמובן ששיחה בין שני עובדים יכולה לכלול גם נושאים פרטיים, ואולם זהו תפקידו של הממונה לבצע הבחנה בין מידע ציבורי לעומת מידע פרטי. במדינה דמוקרטית הזכות למידע היא הבסיס וברירת המחדל, ולפי בסיס זה צריכים להיקבע הכללים שיאפשרו לעובדי הציבור להתנהל באופן חופשי מחד גיסא, אולם לתת דין וחשבון באופן מלא גם לאזרח מאידך גיסא.

54. על שאלת המיקום יש להוסיף את ההוראות הנוגעות לחובת ניהול המידע בידי הרשות, למשל כפי שמופיע בסעיף 4(א) לחוק הארכיונים התשט"ו-1955, הקובע את החובה להפקיד בגנזך המדינה כל מסמך שנוצר על ידי או בתוך כל משרד ממשלתי ורשות של המדינה :

"בגנזך יופקד כל חומר ארכיוני של מוסדות ממלכתיים שקדמו להקמת מדינת ישראל, וכל חומר ארכיוני של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית שנפסק קיומם ואין מוסד אחר יורש את מקומם, וכל חומר אחר של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית שאינו צריך שימוש עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות, או שאין בדעתם של המוסד או של הרשות המקומית לבערו אף שניתן לבערו לפי התקנות".

55. בנוסף, ב'הנחיות לניהול והפקדת חומר ארכיונים בלשכות שרים' מספר 03-001 של ארכיון המדינה, סעיף 1.1 להנחיה קובע: **"מסמכים ומידע אחר בכל פורמט שהוא, כגון: תצלומים, הקלטות, סרטים, קבצי מחשב, הודעות דוא"ל וכו' אשר נוצרו על ידי השר או יועציו ואנשי לשכתו, או התקבלו בלשכתו של שר (להלן – הלשכה), שחל לכהן בתפקידו ואשר קשורים במישירין או בעקיפין לפעולותיו כשר – שייכים למדינה"**.

נוהל 'הנחיות לניהול והפקדת חומר ארכיונים בלשכות שרים' של ארכיון המדינה (יוני 2021) מצורף ומסומן **כנספח יא'** לעתירה זאת.

56. לכך יש להוסיף שהוראות התקשי"ר בסעיף 62.141, גם כך מחייבות את עובד הציבור לתעד מידע במערכות המשרד – ובנוסף גם הוראות נוספות של גנז המדינה, המטילות חובה לשמור תכתובות מייל לטובת תיעוד עתידי בארכיון המדינה. אלה ואלה יוצרים מציאות שבמסגרתה לא ניתן להתעלם מתכתובות שאינן נמצאות במערכות ה"רשמיות" של הרשות הציבורית.

נוהל 'הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל' של ארכיון המדינה (אוגוסט 2021) מצורף ומסומן **כנספח יב'** לעתירה זאת.

57. הרי כך או כך על ממונה על יישום החוק לפנות לעובד רלוונטי כדי לקבל מידע מסוים הנוגע לפעילותו של אותו העובד. כל עוד המידע צריך היה, באופן מהותי ובבחינת כללי התקשי"ר והכללים הנוספים שהוזכרו לעיל, להיות שמור אצל הרשות בשל טיבו של המידע, או שמדובר במידע בעל ערך ציבורי, על העובד להמציא את המידע לא בשל שיקול דעתו האישי – אלא כי כך קובע חוק חופש המידע.

58. נכון יהיה להתעכב גם על "הנחיות ארכיון המדינה לניהול מידע" אשר פורסמו בשנת 2015, שם מבהירים שניים: ראשית, כנספח ג' שם ישנה הבהרה שלפיה "על עובד המדינה לנהל את הדוא"ל הארגוני שלו בתיבת הדואר הארגונית ולא בזו הפרטית" וכן כי "על עובד המדינה ליצור הפרדה ברורה בין דוא"ל פרטי לדוא"ל ארגוני. העובד יפתח ב outlook ספרייה שתוגדר 'אישית' או 'פרטית' ובה ישמור את כל הודעות הדואר הפרטיות שלו במידה שישנן. מטרת הנחיה זו לשמור על צנעתו ופרטיותו של העובד ועל כן יש להקפיד בה הקפדה יתרה". שנית, מצוין כי "בתום תקופה שתוגדר על-ידי ארכיון המדינה יועברו תיקיות הדוא"ל המקצועיות להפקדה לצמיתות בארכיון המדינה".

נוהל 'הנחיות ארכיון המדינה לניהול מידע' (אוקטובר 2015) מצורף ומסומן **כנספח יג'** לעתירה זאת.

59. מובן שניתן לעשות היקש בענייננו לכל דרך התקשרות בין עובד ציבור לבין גורמים שונים במשרד, ולכן על חובות לשימור המידע ומסירתו לטובת תיעוד בידי המדינה.

60. כפי שתואר לעיל, הרי שאך לאחרונה מסר משרד הכלכלה התכתבות WhatsApp של השר עם ראשי קמעונאים – שכן מובן היה לרשות שם שמדובר במידע ציבורי (נספח ג' לעתירה זאת).

61. יתרה מכך – לו עובד ציבור ישמור קלסרים בביתו, האם אין מדובר במידע ציבורי שחייב בחוק חופש המידע כיוון שאלה נלקחו לביתו? האם אי-עמידה בכללי התקשי"ר ובכללים נוספים עשויה להוביל לכך שמידע ציבורי מובהק, שנמצא אצל עובד ציבור השייך לרשות ציבורית אליה הופנתה בקשת מידע, לא יוכל להימסר? תשובות לשאלות אלו לעמדת העותרים צריכות להיענות בשלילה, כפי שכבר תואר.

62. כמתואר, לו פונה ממונה אל עובד בדרישה לקבל מסמכים כלשהם – לא לממונה ולא למבקש המידע חשוב אם המידע מצוי בכיסו, בביתו, במכוניתו או במערכות המשרד - המידע צריך וחייב לעבור אל הממונה. החלטה כזו היא, כאמור, החלטה מקצועית שצריכה להתקבל על ידי גורם מוסמך, ובמקרה דנן הרי הוא הממונה על חופש המידע, אשר מעצם תפקידו אמון מקצועית על מלאכת הסינון והוא שצריך לבחון, בדרכו ובסמכותו המקצועית, אם יש עילה שלא למסור את המידע והכל בהתאם לחוק והפסיקה, כאשר האינטרס הציבורי בחשיפת המידע הוא שעומד לנגד עיניו.

63. עם זאת, אם מדובר במידע שנכון היה לתעד במשרדי הרשות כי אלה הוראות החוק – ואם נכון היה שהמידע מצוי אצל **עובד הרשות** ולא הועבר לגוף אחר – אזי שלא נראה שיכול להיות חולק שעל המידע לעבור למבקש המידע או לכל הפחות לממונה, לטובת בחינתו.

64. הטלפון שממנו נשלחים מסרונים, הוא אותו טלפון שממנו סביר שנשלחים מיילים מהשרת המשרדי – ובמציאות הטכנולוגית הנוכחית, לא ניתן באמת לייצר הפרדה בין המכשירים, וכל ניסיון ליצר כזו הפרדה הוא הלכה למעשה פגיעה משמעותית בהוראות חוק חופש המידע.

65. כך גם בענייננו – העובדה שבחר עובד ציבור להתכתב שלא בדרכים המקובלות, ולעסוק בענייני עבודה באופן בלתי-פורמלי, לא הופך את המידע למידע שאין לחשוף במסגרת חוק חופש המידע. מצב מעין זה עשוי להוביל, כמובן, להסתרת מידע, בין אם במכוון ובין אם לאו, מהציבור.

66. בהינתן חובות ניהול המידע המנהליות האמורות, וכפי שניתן לראות בנספח ג' כאמור, עמדת המשיב אינה ברירת המחדל המתחייבת. רשויות ציבוריות שונות במדינה, יכולות לראות במידע הנוגע להתכתבות שר בתוכנת מסרים מיידית כמידע המצוי ברשותן, וככזה הוכח שניתן לאתרו במידת הצורך ולמסור למבקש בהתאמות הנדרשות.

ו.3. משפט משווה

- ו.3.א. עמדות ונהלי נציבויות חופש מידע בעולם בעניין מידע "הממוקם" על מכשיר "פרטי"
67. עיון בהחלטות של נציבויות חופש מידע בעולם מצביעות כי ברירת המחדל במרביתן היא הפוכה מזו שהציג המשיב בסירובו לבקשת העותרת. בעולם מצאו נציבויות מטילות חובות של חיפוש והגשת תצהיר בגין אי איתור של מידע שהתבקש – דווקא כאשר מדובר במכשירים "פרטיים" לגביהם נטען של גביהם מאוחסן המידע.
68. כך, למשל, ניתן ללמוד ממדריך חופש המידע של נציבות המידע הבריטית (ICO), כי "מידע" שניתן לבקשו לפי החוק הבריטי כולל גם מיילים, הקלטות של שיחות טלפון, ואף מידע שלא נמצא במערכות הרשות הרלוונטית אלא נשמר בנפרד מהן (ראו עמ' 8–9 לדו"ח).
- דו"ח נציבות המידע הבריטית מצורף ומסומן כנספת יד' לעתירה זאת.
69. בנוסף, לפי נוהל מספר 21-01 של סוכנות חוק חופש המידע האמריקני, הרי שיש לאסוף מכשירים אישיים אשר התבקש מידע המצוי עליהם ורלוונטי לעבודת עובדי הציבור, לצורך בחינה של מסירתו למבקש מידע. נוהל 21-01 של סוכנות חוק חופש המידע האמריקאי מצורף ומסומן כנספת טו' לעתירה זאת.
70. כך גם העמדה הרשמית של נציב מידע האוסטרלי מכירה בתחולת חוק חופש המידע שם, כך שגם אם מסמך נמצא במכשיר "אישי" של שר, כל עוד מדובר במסמך רשמי במהותו הרי שהוא מחויב בבחינה למסירה למבקש על פי חוק.
- צילום מאתר נציב המידע האוסטרלי מצורף ומסומן כנספת טז' לעתירה זאת.
71. מדיניות נציבות המידע הבריטית באה לידי ביטוי בפועל בקשות חופש מידע, אשר משתרעות על מידע דיגיטלי נוסף ומפותח יותר כמו שימוש בבינה מלאכותית שנעשית בידי שרים, בצד בקשות שהתקבלו בעניין התכתבויות בכירים במסגרת שירותם הציבורי.
72. כך, במסגרת כתבה של ה'New Scientist', נסקרו תמלילי הוראות של שר המדע, החדשנות והטכנולוגיה הבריטי לבניה מלאכותית עמה התייעץ בעניין משרדו, ונמסרו לעיתונאי בעקבות בקשת חופש מידע. המידע שנמסר כלל התכתבויות שביצע השר עם בינה מלאכותית במסגרת תפקידו, כלומר נמצא על גבי פלטפורמה מפותחת יותר מהודעות דואר אלקטרוני או WhatsApp, חרף שימוש פרטי שנעשה בו במקביל. Chris Stokel-Walker "Revealed: How the UK tech secretary uses ChatGPT for policy advise" New Scientist (13.03.2024). הכתבה מצורפת ומסומנת כנספת יח' לעתירה זאת.
73. ברוח זו, ריבוי בקשות דומות לבקשה נושא העתירה במדינות המשפט המקובל, ניתן למצוא במסמך שפרסם משרד היזמות, המסחר והתעסוקה האירי, אשר ריכז את תוצאותיהן של בקשות חופש מידע שהוגשו אליו, ובהן בקשות הנוגעות לתוכנות מסרים מיידיים וכן שימוש בבינה מלאכותית, מיילים, פגישות זום וכדומה.
- מסמך המרכז בקשות מידע שהוגשו למשרד היזמות, מסחר ותעסוקה האירי מצורף ומסומן כנספת יט' לעתירה זאת.
74. הנה כי כן, נציבויות חופש מידע במדינות המשפט המקובל, התוו כעניין של מדיניות כלפי הרשויות הציבוריות, כי אם התבקש מידע והוא נמצא על גבי "מכשיר פרטי", יש לבחון את מהות המידע ולא לפסול אפריורית בקשות רק בשל מיקומן הטכני – ובכך מחייבות את הרשויות הציבוריות במדינותיהן.

1.3.ב. פסיקות בתי משפט והחלטות נציבויות מידע בעולם בעניין מידע "הממוקם" על מכשיר "פרטי"

75. במסגרת (2015) 183 wn.2d 863 **Nissen v. Pierce County** (להלן: "פרשת Nissen"), דן בית המשפט העליון של מדינת וושינגטון בארצות הברית בבקשת מידע, שם נמסרו בהשחרה רישומי שיחות והודעות טקסט מטלפון סלולרי פרטי של תובע מחוזי וכן תוכן ההודעות עצמן, בטענה שהן פרטיות.

76. בהחלטתו בפרשת **Nissen**, בית המשפט העליון של מדינת וושינגטון קבע, כי עובד ציבור הפועל במסגרת תפקידו, פעולותיו הן למעשה פעולות הרשות עצמה, ואם הרשות לא תאסוף מסמכים שנוצרו באופן עצמאי בידי עובדיה הציבור יהיה חסר במידע. על כך הוסיף בית המשפט העליון בווינגטון, כי המקום או האמצעי בו נוצר המסמך אינו קובע את מעמדו כ"מסמך ציבורי" (פרשת **Nissen**, פסקאות 17–19 לפסק הדין).

77. פרשנות דומה התקבלה בבית המשפט העליון של מדינת קליפורניה בארצות הברית גם באשר לנבחר ציבור, במסגרת 6 H039498 **City of San Jose v. Superior Court of Santa Clara County** ct.app (להלן: "פרשת San Jose"), שם התבקשו אימיילים והודעות טקסט של חברי מועצת העיר בעניינים ציבוריים.

78. העירייה בתשובתה למבקש הבחינה בין מידע שנאסף על גבי טלפונים וחשבונות אימייל של העירייה, אך סירבה לגלות תכתובות שנעשו בחשבונות פרטיים. בית המשפט העליון של קליפורניה שדן בערעור של החלטת העירייה, הדגיש כי תכלית חוק חופש המידע האמריקאי היא שקיפות ממשלתית, וזו תסוכל אם פקידים יוכלו להסתיר תכתובות ציבוריות, ולכן סוג המידע שהמחוקק לא החרג על פי חוק חשופ לבחינה על פי החוק (פרשת **San Jose**, עמ' 4–5 לפסק הדין).

79. בית המשפט העליון של קליפורניה הדגיש שפרשנות העירייה הייתה מאפשרת לעקוף את הוראות החוק פשוט על ידי שימוש בחשבונות פרטיים (פרשת **San Jose**, עמ' 16–15 לפסק הדין), ובסופו של דבר הכריע כי כתיבה של עובד ציבור בנושאים ציבוריים אינה מוחרגת מהחוק רק משום שנשלחה או אוחסנה בחשבון פרטי (פרשת **San Jose**, עמ' 20–21 לפסק הדין).

80. במדינת הולנד דנה ערכאת הערעור העליונה של מועצת המדינה במסגרת ECLI:NL:RVS:2019:899 (להלן: "פרשת **שר הבריאות**"), בעניין סירוב לבקשת מידע שהוגשה אל התכתבויות השר ההולנדי. בפרשת **שר הבריאות** הוחלט כי הודעות WhatsApp ו-SMS במכשירים פרטיים של עובדי ציבור או בעלי תפקידים, נכללות תחת המונח "נמצא ברשות" תחת חוק חופש המידע ההולנדי, זאת כאשר הן עוסקות בעניין מנהלי (פרשת **שר הבריאות**, פסקה 5 לפסק הדין).

81. הקביעה בפרשת **שר הבריאות** התבססה על תוכן ההודעות, ולא על השאלה האם המכשיר בו הן נשלחו או נשמרו הוא פרטי או שייך לרשות. כך או כך, רשות ציבורית, בהתאם להחלטת הערכאה העליונה בהולנד, צריכה לצפות כי מידע המאוחסן מחוצה לה יתבקש לאור העניין הציבורי בו, ולכן מצופה כי תעשה כל שביכולתה כדי לאתר אותו (פרשת **שר הבריאות**, פסקה 5 לפסק הדין).

Anne-Marie Klijn and Pieter Van der Woerd, "Text and WhatsApp messages accessible under Dutch Government information act. What to do?" 11.04.2019 **כנספת כ'** לעתירה זאת.

82. והנה, למרות שהדין במדינת ישראל מחייב ניהול ושימור מידע בידי הרשות הציבורית, ומידע הדומה לזה נושא העתירה נמסר לא פעם מחוצה לה, הרי שהמשיב לא פירט במענו אודות הימצאו. לכן, לא ניתן לומר האם המידע המבוקש נמצא על מכשיר "פרטי" של שר התפוצות, על גבי מכשיר שהועמד לרשותו והמדינה נושאת בעלות השימוש בו, או על גבי מערכות של משרד התפוצות ודרכן קיים הקשר עם מומחי ההשפעה.

83. עמדת המשיב כי המידע המבוקש אינו מצוי בידי הרשות בהינתן שפורמט החזקתו "אישי", אינה יכולה להוביל בצורה אוטומטית לדחיית בקשת מידע בטענה כי חוק חופש המידע אינו חל עליו ללא פירוט. חוק חופש המידע כולל סייגים, אשר יוכלו למנוע פגיעה בזכות או באינטרס כתוצאה ממסירת מידע זה או אחר, ותכליתו מחייבת בחינה של מסירת המידע בטרם קבלת החלטה אוטומטית בדבר אי תחולת החוק.

84. נוסף על כך, אף שהמסגרת הנורמטיבית שונה, מפסיקה של בית המשפט הפדרלי בדרום ניו-יורק, ניתן ללמוד על הגישה הרחבה לאחריות נבחר או משרת ציבור על מידע מסוים – ובכלל על פעולות מסוים.

85. בתיק המדובר, סופר על אודות חשבון הטוויטר של נשיא ארצות-הברית דונלד טראמפ, כשצוין כי היות החשבון שייך לחברה פרטית לא משנה את העובדה כי די בכך שהתוכן נשלט על ידי מי מעובדי המדינה (במקרה שם, הנשיא ועוזרו) הופך את המידע לבעל ערך ציבורי וממשלתי – היינו – הפעלת מבחן מהותי (ראו *Knight First Amendment Institute at Columbia v. Trump* 302 F. Supp. 3d 541 (2020)).

86. ובמילים אחרות, מעת שפעל נשיא ארצות הברית באופן אקטיבי ופעל במסגרת חשבון זה – הרי שלחשבון "מוטיבים" שלטוניים ולכן, כך נקבע, שם יש להחיל על החשבון שנוצר וקיים על ידי חברה פרטית אך מופעל על ידי גורם שלטוני – הנשיא – את ההוראות החוקתיות הנוגעות לשימוש המרחב ציבורי כמקום למימוש חופש הביטוי נשוא התיקון הראשון לחוקה. (להלן: פרשת טראמפ).

87. בפרשת אחרת בארצות הברית, שם התבקש נבחר ציבורי אמריקני למסור מידע שהיה קיים בדוא"ל האישי שלו, קבע בית המשפט שעל נבחר הציבור להצהיר שאכן הועבר כל המידע הרלוונטי **לפעילותו הציבורית שהייתה במחלוקת:**

"Thus, we hold that it was proper for the superior court to require Vermillion to produce to the City e-mails in his personal e-mail account that meet the definition of a public record under RCW 42.56.010(3) and to submit an affidavit in good faith attesting to the adequacy of his search for the requested records".

88. ובהמשך גם הובהר כי אין סכנה כי תחול פגיעה בפרטיות בעת העברת מידע מסוג זה, העונה על המינוח "Public Record". כלומר, בארצות-הברית ברי לכל כי המידע הוא **מידע ציבורי** ואין עוררין על כך.

89. ואולם, הפרוצדורה לקבלת המידע עוברת גם כן אצל העובד הרלוונטי – שצריך לא רק לתעד ולמסור את המידע שמהווה public record, אלא גם **להגיש תצהיר כי כלל פרטי המידע הרלוונטיים – הועברו.** וראו *West v. Vermillion*, 196 Wash. App. 627 (2016).

90. יישום דומה של פסיקת בתי המשפט בארצות הברית, בממלכה המאוחדת ובהולנד, עולה גם כאשר נציב המידע הסקוטי עצמו דן בסירוב רשויות ציבוריות למסירת מידע שמאוחסן על גבי "מכשיר פרטי". כך במסגרת החלטה 045/2024 של נציב המידע הסקוטי (להלן: "**החלטת הנציב 045**"), שם התבקשו הודעות WhatsApp וטקסט שנשלחו או התקבלו על ידי שרים בממשלת סקוטלנד בענייני הממשלה.

91. בהחלטת הנציב 045, ביקר הנציב את הממשלה על כך שטענה כי המידע לא נמצא ברשותה, אולם התברר בהמשך ההליך כי לא נעשה חיפוש נאות, דוגמת הודעת המייל שנשלחה לעובדים בה נכתב כי סביר שלא ימצא המידע המבוקש, ולכן הפרה את חוק חופש המידע הסקוטי (פסקאות 22-24 **להחלטת הנציב 045**). עקב מסירת מידע נוסף, החליט בסופו של דבר הנציב בהחלטתו לא להורות על פעולה נוספת, חלף כישלון הממשלה בעמידה בהוראות החוק.

החלטת הנציב הסקוטי לחופש מידע מספר 045 מצורפת ומסומנת **כנספח כא'** לעתירה זאת.

92. החלטה אחרת של נציב המידע הסקוטי מספר 065/2024 (להלן: "**החלטת הנציב 065**"), עסקה בהתכתבויות שנעשו בין שרי הממשלה, גם במכשירים ניידים אישיים, בעניין תיק שהתנהל בבית המשפט הסקוטי, שם הרשות סירבה למסור את המידע בטענה דומה כי זה אינו מוחזק בידיה, ובנוסף כי מוחל עליו חיסיון משפטי המונע למסרו.

93. בהחלטת הנציב האמורה נקבע כי גם WhatsApp בצד אמצעי תקשורת פרטיים אחרים עשויים להכיל מידע ציבורי חשוב (**החלטת הנציב 065** פסקאות 33-36), ולכן יש לבצע חיפושים במכשירים אישיים של פקידים העוסקים בעניינים ציבוריים (**החלטת הנציב 065** פסקאות 37-38). למעלה מכך, **בהחלטת הנציב 065** נקבע כי כאשר פקיד מתכתב בענייני עבודה, עליו להציג תצהיר המפרט באופן מספק מדוע מידע מסויים לא נמסר, ולא ניתן להסתפק בטענה של הרשות כי אין ברשותה את המידע (שם, פסקה 38).

94. החלטת הנציב הסקוטי לחופש מידע מספר 065 מצורפת ומסומנת **כנספח כב'** לעתירה זאת.

95. בהינתן החלטות אלו של בתי המשפט השונים ונציבויות חופש המידע, הרי שלעמדת העותרת לא ניתן לומר כי החלטתו של המשיב עומדת בקנה אחד עם הפרשנות האפשרית ואף המסתברת בעת הנוכחית, למסירת מידע הנמצא על גבי "מכשיר אישי" לפי הוראות חוק חופש המידע.

96. הבסיס לקביעה זו מעוגן בדין הישראלי, כמו גם פסיקה ובהחלטות הנציבויות במדינות המשפט המקובל כאמור, בהינתן שהשימוש במכשירים נעשה כחלק מעבודתו של נבחר ציבור או פקיד במסגרת תפקידם – דהיינו, עסקין בנסיבות אלו במידע ציבורי, ויש לתת טעמים של ממש לאי מסירתו, גם אם הוא מאוחסן בנפרד ממערכות המשיב או כל רשות ציבורית אחרת.

3.1. סעיף 9(א)(3) – פגיעה בפרטיות

97. אף שהמשיב לא ציין זאת במפורש ולמען הסר ספק, תטען העותרת כנגד כל טענה הנשענת על החרג הקבוע בסעיף 9(א)(3) לחוק, המסייג את מסירתו של "מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות", ודינה יהיה דחייה.

98. יוער כי העותרת תרחיב על האמור להלן, אולם היא שומרת לעצמה את הזכות להתייחס לכל טענה שתעלה על ידי המשיב לעניין זה.

99. בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית מ-1997¹ בואר שהחוק המוצע מגן על פרטיותו של אדם כהגדרתה בחוק הגנת הפרטיות, ומשום שזו זכות חוקתית אין לפגוע בה על פי כל דין.

100. במסגרת המענה של המשיב, לא הוסבר כיצד הוחלט כי התכתבויותיו של השר במסגרת עבודתו דרך תוכנות מסרים מיידיות בהכרח נמצאות ב"מערכות מידע אישיות", כלומר כי אינו עושה שימוש בתוכנה זו במסגרת עבודתו ובמערכות הרשות או כי מדובר במערכת מידע הממוקמת על מכשיר של המדינה.

101. בנוסף, לא נטען כי פרסום המידע שהתבקש עשוי לפגוע בפרטיות או אסור לפרסום בהתאם לדין, ולבטח שלא הוצג האיזון בין הזכות הציבורית למידע בהינתן האינטרס הציבורי שפורט כאמור – כעולה בין היתר מסעיף 10 לחוק – לבין האפשרות הלא מנומקת לפגיעה בפרטיותו של אדם.

102. המשיב, הלכה למעשה, קבע כלל גורף ולא מנומק הנוגע למיקום ומדיה בה מצוי המידע, מבלי שיש ביכולתו של המשיב לבחון את הנושא לאשורו ולטעון כנגדו בהתבסס על הפעולות שביצעה הרשות הציבורית.

¹ הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח ממשלתית 2630.

103. לעמדת העותרת, ממילא המשיב איננו טוען כי לא הייתה ביכולתו למסור את המידע, אלא שהוא בחר לא לעשות כן. כך, ניתן לומר גם כן כי כוונת מנסחי הצעת החוק הממשלתית הייתה לאפשר מסירת מידע שהחוק מתיר, ובתוך כך דובר הן על חוק הגנת הפרטיות והן על כל דין אחר. פירוש זה מתיישב עם לשון הסעיף וכן עם התכלית החקיקתית של חוק חופש המידע, שהיא חשיפה של מידע ציבורי (ראו בעניין זה עת"ם 1171/00 **דוידוב נ' משרד האוצר** (אר"ש 31.05.2001)).

104. בהתאם לדברי ההסבר לחוק, לצורך תחולת סעיף 9(א)(3) לא די בכך שמסירת מידע תהווה פגיעה בפרטיות כהגדרתה בסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, אלא יש להוסיף ולבחון אם מדובר ב"פגיעה שאין בה ממש" במשמעות סעיף 6 לחוק זה; אם בפגיעה יש עניין ציבורי המצדיק אותה בנסיבות העניין, כלשון הגנת סעיף 18(3) לחוק זה ואם מדובר במסירת מידע שלפי סעיף 123 לחוק זה, לא תהווה פגיעה בפרטיות מלכתחילה – ובכלל זה היכן שהמידע המבוקש פורסם ברבים או הועמד לדיון הרבים על פי סמכות כדין (סעיף 23ב(א)), והיכן שניתנה הסכמת מושא המידע למסירתו, במפורש או במשתמע (סעיפים 1 ו-3).

105. לצד בחינה זו של חוק הגנת הפרטיות, יש להוסיף ולראות האם הרשות עמדה בחובות ההנמקה שבדין המנהלי במעניה, זאת בהתחשב בחובתה כלפי האזרח, אך גם באשר לביקורת השיפוטית על החלטתה שכן זו יכולה לבחון את הסירוב לפי סעיף 9 כמו בעניינו, וגם בהינתן תקינות הסירוב רשאי בית המשפט להורות על מסירת המידע לפי סעיף 17(ד) לחוק (ר' עת"ם 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת א' חיות (אר"ש 19.01.2006)).

106. בהתחשב בהנחת המשיב לפיה בעניינו מערכת המידע של השר כולה היא "אישית", לא ניתן לומר האם משרד התפוצות בחן דה פקטו האם חלות על המידע המבוקש ההגנות הקבועות בסעיפים 6, 18(3) או 23 לחוק הגנת הפרטיות וזאת בניגוד לאופן שבו יש ליישם את הוראות חוק חופש המידע, כפי שפורט בעמדת העותרת כפי שהוגשה בהליך לעיל (דנ"מ 6602/17 **נתניהו נ' משרד ראש הממשלה ואח'**, (אר"ש 07.08.2017)).

107. הגנות אלו בחוק הגנת הפרטיות רלוונטיות בעניינו מהטעמים שפורטו לעיל, הן לעניין מהות המידע שהוא עוסק רק בעבודת שר התפוצות ולא בעניינו הפרטיים, והן מאחר ויש עניין ציבורי באופן מפורש בקשריו עם מומחי דעת קהל והשפעה.

108. המידע המבוקש נוגע אך למעטפת המידע ולא להתכתבות השר עצמה, ולכן יש לבחון את הפגיעה אל מול הפילוחים המבוקשים שהם נתונים טכניים וסטטיסטיים, להבדיל מתוכן התכתבות היכול לכלול עניינים העונים לעניין פרטי לפי הגדרת חוק הגנת הפרטיות.

109. גם טענה כזו, לפיה מידע סטטיסטי מאפשר זיהוי של מאן דהוא ולכן פגיעה בפרטיותו, היא טענה שיש להוכיח אותה וממילא לא נטענה, ובמקרה כזה הנטל מוטל על הרשות הציבורית (ראו עת"ם (מרכז) 53722-03-20 **בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות אדם בשטחים נ' שירות בתי הסוהר** (אר"ש 01.08.2021)).

110. אך גם אילו היה מוכיח המשיב חשש בדבר פגיעה בפרטיות – הרי שלא בוצע האיזון הנדרש, האופקי והאנכי, במקרה זה. על המשיב היה להראות כיצד ביכר את החשש הלא מובן מאליו כלל לפגיעה בפרטיות, אל מול הזכויות המתנגשות והאינטרסים המתנגשים שבפעולות פיקוח על עבודת משרד התפוצות והשר העומד בראשו, בעוד עולה חשש כי פעולותיהם נעשות במחשכים ורחוק מן העין הציבורית.

111. על כך ראוי להוסיף כי במסגרת עע"מ 7678/16 **דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה** (להלן: "פרשת דרוקר"), קבע בית המשפט העליון שעל משרד ראש הממשלה למסור את תיעוד יומן השיחות של ראש הממשלה עם מו"ל ועורך עיתון, חרף הטענה שמדובר במידע פרטי.

112. בפרשת דרוקר, עמד בית המשפט העליון על כך שבדומה למידע נושא העתירה מידע **אודות** שיחות בתפקיד ציבורי אינו דומה למידע שהוא **תוכן** שיחות פרטיות (שם, פסקה 22 לפסק דינו של כבוד השופט מני מזוז), ולכן הראשון אינו נופל תחת ההגדרה של "ענייניו הפרטיים של אדם".

113. יתרה מכך, במסגרת פרשת **דרוקר** נתן בית המשפט העליון משקל משמעותי לעובדה כי מושא השיחה אינו אדם פרטי, אלא בצד תפקידו המניסטרילי קיים שיחות עם בעלי זיקה והשפעה:

"לא הרי שיחות פרטיות של נושא המשרה עם אדם פרטי מן השורה (חבר אישי, בן משפחה וכיו"ב) כהרי שיחות שהן אמנם פרטיות מבחינת תוכן אך הצד האחר לשיחה הוא "שחקן בזירה הציבורית", בעל זיקה או השפעה ברשות הציבורית או בזירה הציבורית. הכוונה היא לאדם אשר בשל מעמדו או עסקיו ועיסוקיו, הוא עשוי להיות מושפע מהחלטותיהם של גורמי השלטון, ועל כן קיים אינטרס ציבורי מובהק לחשיפת עצם קשריו עם גורמי השלטון, כמו גם מהותם והיקפם של קשרים אלה."

פרשת **דרוקר**, פסקה 22 לפסק דינו של כבוד השופט מני מזוז.

114. עם כן, נוכח חובות האיזון הנדרשות על ידי הרשות הציבורית בבקשות מידע, בהינתן האינטרס הציבורי הספציפי והכללי כפי שהוצג לעיל, אל מול טענה אפשרית של המשיב כי פרסום מידע אגרגטיבי יפגע בפרטיות, ובהיעדר ראיה לסתור, הרי שעל משרד התפוצות היה לבכר את שקיפות המידע המבוקש במקרה שלפנינו ולכל הפחות לפעול למסירה אופטימלית של המידע המבוקש.

4. סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע, והיעדר הנמקה

115. היות שהמשיב לא הציג בחינה של מסירת מידע חלופי, חלקי או בתנאים אחרים באשר להתכתבות שר התפוצות עם מומחי השפעה, דומה כי הוא מפר בפועל את חובותיו לפי סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע.

116. כידוע, על מענה לבקשת מידע להיות מנומק בהתאם לכללי המשפט המנהלי בכלל, וכללי ההנמקה החלים בחוק חופש המידע (סעיף 7(ו) לחוק), נהלי היחידה הממשלתית לחופש המידע והפסיקה – שאלה מחייבים, כמובן, את המשיב.

117. כך, נוהל 3.1 של היחידה הממשלתית שכותרתו "דרישת המענה בדחיית בקשת מידע" (להלן: **"נוהל 3.1"**) קובע כי סירוב במסגרת מענה חייב "להיות מנומק ולשקף את מכלול השיקולים בגינם החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת חופש המידע, כולה או חלקה.", וכי נדרש מהממונה "להבהיר מדוע נבצר ממנה [הרשות] להעביר לידי המבקש את המידע באופן חלקי או בתנאים."

118. לשם עמידה על חשיבות ההנמקה של ההחלטה המנהלית בדחיית בקשה לפי חוק חופש המידע, מופיעים בנוהל 3.1 דבריו של בית המשפט העליון בהקדמה לנוהל:

"חובה נוספת 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... אכן, רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך, על מנת 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 לגביהם, בהעבירו את ההחלטה תחת שבט ביקורתו."

(ע"מ 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד (4) 217, סעיף 23 לפסק הדין, (אר"ש 19.01.2006).

119. הנה בענייננו, הגם שהמשיב טוען במענו כי הסיבה לסירובו לבקשה נובע מאי הימצאותו של המידע בידי הרשות, לא ניתן לומר שאכן פורטו הנסיבות שבגינן מנוע משרד התפוצות ממסירת המידע בפועל, בוודאי בהתחשב ברלוונטיות המידע לעבודתו שלו.

120. כאמור לעיל, סעיף 10 מעגן את חובתה של הרשות הציבורית לאזן בין האינטרס הציבורי הטמון במידע ובין הזכות עליה מנסה הרשות להגן. יתרה מכך, מקום בו המבקש הצביע על אינטרס ציבורי לטובת גילוי המידע, הנטל להראות כי הופעלו איזונים ראויים בשקילת כלל השיקולים שעל הפרק חוזר אל הרשות (ר' ע"מ 6013/04 **משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ**, פסקה 31 (פורסם באר"ש, 02.01.2006) (להלן: "**פרשת משרד התחבורה**").

121. סעיף 10 לחוק נועד לחייב את הרשות בשקילת שיקולים ציבוריים, ונדמה כי לאור לשון הסעיף ותכליתו הרי שבקשות המידע מושא עתירה זו טומנות בחובן שיקולים אלו, דוגמת כלי לביקורת על פעולות המשיב ושמירה על מנהל תקין. שיקולים אלו מקבלים משנה תוקף, בעוד עולות טענות בדבר ניסיונות השפעה סמויים שנעשות מטעם מדינת ישראל – רחוק מן העין הציבורית, במטרה להשפיע על קהלים שונים.

122. בכוחו של המשיב היה גם לעשות שימוש בסעיף 11 לחוק, ולמסור מידע חלקי למענה. כנזכר לעיל, פרשת **משרד התחבורה** דנה גם בכך שהחלטה מנהלית הנוגעת לבקשת מידע לא יכולה להתקבל אלמלא נשקלה האפשרות למסירת מידע חלקי.

123. עמדת העותרת היא שאין כל הצדקה למסור בענייננו מידע חלקי, אולם אם יימצא שיש טעמים ראויים לכך, הרי שזוהי חובתו של המשיב לבחון את האפשרות למסירת מידע באופן חלקי, כפי שנקבע כאמור בפרשת **משרד התחבורה** :

"יש להביא בחשבון, כפי שצוין לעיל, את סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע, המורים כי גם בהתקיים הנסיבות המנויות בסעיף 9, על הרשות הציבורית ליתן את הדעת, בין היתר, לענייננו של המבקש במידע ולעניין הציבורי שבגילוי המידע, וכן לשקול גילוי המידע תוך השמטת פרטים, עריכת שינויים או התניית תנאים".

פרשת **משרד התחבורה**, פסקה 27 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) אליעזר ריבלין.

ז. סוף דבר והסעדים המבוקשים

124. הנה כי כן, הוגשה עתירה נגד סירובו של המשיב למסור מידע על אודות התכתבויות השר עם מומחי השפעה, והכל במסגרת עבודתו כאמון על משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות.

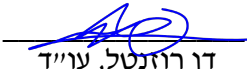
125. כפי שהובא לעיל, העותרת עומדת על בקשתה לקבל את המידע עקב האינטרס הציבורי המשמעותי בביקוח על פעולות משרדי הממשלה, וכן, נוכח העובדה שנתונים אלו יכולים להצביע על פעילות אשר אינה גלויה לציבור למרות שנעשית במסגרת מינסטריאלית.

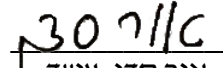
126. מעבר לאמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב למסור לידי העותרת את ההתקשרויות של המשיב עם גורמים שונים כאמור בסעיף 5 לבקשת המידע, שניכר שלא נענה עד למועד עתירה זו.

127. על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב לשנות החלטתו ולמסור לעותרת את המידע המבוקש בבקשת המידע נושא העתירה.

128. כמו כן, בית המשפט הנכבד מתבקש לחייב את המשיב בהוצאות בגין הליך זה, לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כדין.

129. לעתירה זו מצורף תצהיר מטעם מנכ"ל התנועה לחופש המידע.


דן רוזנטל, עו"ד
ב"כ העותרת


אור סדן, עו"ד
ב"כ העותרת