עת"מ 2744-09 גישה מרכז לשמיר נ' משרד הביטחון ואח'

בפני **כב' השופטת רות רונן**

עותרים **גישה מרכז לשמיר**
ע"י ב"כ עו"ד פלדמן

נגד

משיבים **1.משרד הביטחון**
2.הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד הב
3.יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים
4.הממונה על יישום חוק חופש המידע במתפ"ש
ע"י ב"כ עו"ד בן ארויה

פסק דין

עתירה לגילוי מידע לפי חוק חופש המידע ביחס למידע הנודע להכנסת מוצרי מזון לרצועת עזה. שלושה עניינים נותרו שנויים במחלוקת בין הצדדים, לאחר שהם הגיעו להסכמות ביחס ליתר המחלוקות ביניהם. עניינים אלה יידונו להלן.

צריכת מזון ברצועה - מצגת ה"קווים האדומים"

המשיב סירב לגלות את המסמך. לטענתו, מדובר בטיוטה שהוצגה במסגרת דיונים פנימיים, שהתגבשו לצורך גיבוש ההתנהלות מול קצועת עזה. הטיוטה לא שימשה ואינה משמשת כבסיס לקבלת החלטות. אותם מסמכים אשר עמדו בבסיס המדיניות הועברו לעותרת, וכן ניתנו לה הבהרות, כבקשתה.

המשיב טען עוד, כי המסמכים נמסרו לעותרת, לאחר שחל שינוי ניסבות – המדיניות של ישראל ביחס לרצועת עזה השתנתה. שינוי זה צמצם את החשש מפני פגיעה בביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה. אולם, ביחס למצגת, טען המשיב כי אין למסור אותה לאור ס' 9(ב)(4) לחוק חופש המידע. המשיב טען כי במקביל להכרה בחשיבות מסירת מידע, יש להביא בחשבון את הצורך לנהל דיונים פנימיים בנושאים רגישים תחת מעטה של חיסיון, כדי לאפשר למשתתפים לבטא את דעותיהם באופן חופשי, ללא חשש כי דבריהם ייחשפו.

המשיב טען כי החריג שנזכר בסעיף 9(ב)(4) הנ"ל, חל ביחס למסמך המתייחס לשלבים שקדמו לקבלת ההחלטה, שכן הענין הציבורי במידע הנוגע להחלטות מחייבות הוא משמעותי יותר. עוד נטען

כי בכול מקרה יש לבחון את מכלול הנסיבות, וכי בנסיבות המקרה דנן, מסירת המסמך תפגע באינטרס ציבורי מרכזי, של קיום דיונים בעלי גוון ביטחוני מדיני, כשהם חסויים בפני גילוי.

המשיב טען כי לאור רגישות הנושא, יש להימנע מהגילוי. מדובר במסמכים בתחום רגיש של העברת טובין לרצועת עזה, בכפוף לצרכים הומניטאריים. ספק אם קיים אינטרס ציבורי בגילוי של מצגת ראשונית, שלא גובשה למדיניות שיושמה בפועל. מאחר שהמצגת לא שימשה בשום שלב חלק מהמדיניות שיושמה, אין תועלת בחשיפתה.
המשיב הציג לבית המשפט במעמד צד אחד העתק של המצגת.

סעיף 9(ב) לחוק קובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

> "**(4)מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין**"

כעולה מסיכומי המשיב, הוא טען כי המצגת היא טיוטה, ולכן היא חוסה תחת החריג האמור.

העותרת אינה חולקת על כך. אולם, היא טענה כי מאיר שהדיונים ביחס לנושא נשוא המצגת הסתיימו וההחלטות התקבלו, לא עומד עוד הרציונל בדבר הרצון להגן על הליכי קבלת החלטות.

בפסק הדין המנחה בענין **המועצה להשכלה גבוהה נ. הוצאת עיתון הארץ** (עע"מ 9135/03) התייחס בית המשפט העליון (כב' השופטת חיות) לזכות למידע, ולחריג הקבוע בס' 9(ב)04) לחוק. בית המשפט קבע כי הכלל הבסיסי הוא כי "**הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית**". זאת, משום ש"**שקיפות פעולותיהן של רשויות השלטון מאפשרת לאזרחים להתחקות אחר פעולות אלה ואחר השיקולים שעמדו בבסיסן ולבקרן, ככל שהדבר דרוש, והיא תורמת תרומה מכרעת ל'היגיינה הציבורית' ולשיפור איכותה של פעולת הרשות ביודעה כי פעולותיה ותהליך קבלת החלטותיה חשופים ושקופים לעין הציבור**".

באשר לסייגים המנויים בס' 9(ב) לחוק קבע בית המשפט העליון כי "**הסייגים שאליהם מתייחס סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע מתונים יותר** (מאלה שבס' 9(א), ר. ר.)**. אין מדובר באיסור על מסירת המידע, אלא במידע שאין חובה לרשות למוסרו**".

בית המשפט הבהיר בפסק דינו את הטעם לקביעתו של המחוקק בס' 9(ב)(4) הנ"ל –

> "**הטעם המרכזי להצדקת הסייג למסירת מידע מן הסוג הנזכר בסעיף 9(ב)(4) לחוק, נעוץ בחשש מן 'האפקט המצנן' (Chilling effect), המתבטא ברתיעתם של חברי הרשות**

הציבורית ועובדיה לקיים דיונים כנים, מקום בו לא מובטח מעטה מסוים של חיסיון לדעות המוחלפות במסגרת תהליך קבלת ההחלטות. מתן אפשרות לעובדי הרשות לקיים ביניהם דיאלוג פתוח וגלוי, בלא חשש כי דברים שייאמרו על ידם בדיונים פנימיים או בחוות דעת פנימיות ייחשפו לעין כל, נועד אפוא להגן על איכות החלטותיהן של רשויות הציבור ועל האפקטיביות של תהליך קבלתן וזוהי התכלית המרכזית שביסוד הסייג".

בית המשפט העליון הוסיף וקבע כי הרשות אינה יכולה לסרב למסור מידע רק על סמך הישענות על האינטרס הציבורי הכללי הקיים בשמירה על כנות הדיונים ועל האפקטיביות שלהם. הרשות חייבת, כך נקבע, להפעיל שיקול דעת בכול מקרה ומקרה, תוך ניסיון למצוא את נוסחת האיזון, המביאה בחשבון את כל הנתונים והנסיבות של כל מקרה ומקרה.

בין יתר הנסיבות שעל הרשות להביאן בחשבון בהקשר זה – הן הנסיבות המנויות בס' 10 בחוק, נסיבות הקשורות בענין הציבורי בגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה.

חובה נוספת המוטלת על הרשות מכוח הדין המנהלי – כך נפסק – בכול הנוגע בטיפול בבקשה לפי חוק חופש המידע, היא החובה לנמק את הסירוב למסירת המידע שנתבקש – כולו או חלקו, ככול שכך החליטה. חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות, והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין האזרח לבין הרשות במדינה דמוקרטית.

יישום ההלכה הפסוקה שלעיל, על מכלול הנסיבות כפי שהובאו בפניי במקרה דנן, מביא לטעמי למסקנה לפיה נקודת האיזון הנכונה במקרה דנן מחייבת את גילוי המידע שבמצגת.

כאמור, המשיב טען כי המצגת היא טיוטה בלבד, ומטעם זה לא ניתן לגלותה. כפי שהובהר לעיל, טעם זה כשלעצמו – אין די בו כדי להצדיק את מניעת המידע. בנוסף, עיון במצגת מעלה כי אין מדובר בהחלפת דעות בין חברי רשות, אלא בעבודה שהוכנה על סמך מידעים שונים, לצורך דיון בשאלת כמות המזון שתוכנס לרצועת עזה. מכאן, שהטעם המרכזי העומד ביסודו של ס' 9(ב)(4) איננו חל בענייננו. מאחר שמדובר במסמך בו נאספו נתונים ביחס לצרכים של האוכלוסייה ברצועת עזה, ולא בדיון בו הוחלפו דעות בין דוברים שונים, הרי שאין חשש ל"אפקט המצנן" של דוברים במסגרת דיאלוג ביניהם, ולא קיים חשש כי שלא יתקיים "דיאלוג פתוח וגלוי".

המשיב הוסיף וטען, כי המידע הוא מידע רגיש. המשיב לא הבהיר טענה זו – ולא נימק ולא פירט מדוע מדובר במידע רגיש, שלא ניתן לגלותו. כאמור, חובת ההנמקה היא אחת החובות החלה על הרשות כאשר היא מחליטה לסרב לבקשה לגלות מידע. לו היה המשיב מבהיר ממה נובעת רגישות המידע, איזה חלק מהמידע הוא רגיש וכד', בית המשפט יכול היה להעביר את ההנמקה תחת שבט ביקורתו. ניתן היה – לצורך הדוגמא – לקבוע כי המסמך יגולה באופן חלקי, אם יש בו חלקים שהמידע המצוי בהם הוא רגיש באופן מיוחד, אם אכן בית המשפט היה משתכנע כי יש מקום לחסות חלק מהמידע במסמך.

אולם, האמירה הסתמית לפיה מדובר במידע רגיש, רק משום שהנושא עצמו הוא נושא רגיש – אין די בה. כפי שהובהר לעיל, חלק מהמידע המתייחס לנושא – שאין חולק כי הוא רגיש – של אספקת מזון לרצועת עזה, כבר נמסר לעותרת לפי בקשתה במסגרת ההליך הנוכחי בהסכמת המשיב. לכן, כדי לאפשר קביעה לפיה אין מקום לגלות דווקא את המידע המצוי במסמך המצגת, היה על המשיב להבהיר במה שונה מידע זה ממידע אחר שהוא הסכים לגלותו, האם מדובר במידע רגיש יותר, או במידע שהגילוי שלו עלול לגרום לנזק גדול יותר. משלא נטענה כל טענה כזו, אין אם כן די בעצם הטענה לפיה מדובר במידע רגיש, כדי להצדיק את קבלת עמדתו של המשיב.

עוד טען המשיב, כי המידע אינו רלוונטי וכי אין לו חשיבות ציבורית, משום שבפועל הוא לא שימש בסיס לקבלת החלטות של המשיב. אכן, לו היה מדובר במידע שהיה מוכח כי הוא רגיש, היה מקום לבחון – מול האינטרס האפשרי בחסיונו, את הצורך הציבורי בחשיפתו, ולערוך איזון בין האינטרסים.

אולם, במקרה דנן, האיזון שיש לערוך אותו הוא בין אינטרס שלא הובהר לאי גילוי, לבין האינרס הציבורי בגילוי. מול האינטרס בחיסיון, שכאמור הטעם לו לא הובהר בפירוט על ידי המשיב, טענה העותרת כי קיים אינטרס ציבורי בגילוי המסמך, גם בהנחה שהוא לא שימש בסיס להחלטות המשיב.

אני סבורה כי אינטרס ציבורי כזה אכן קיים. מעבר לעצם הזכות למידע, ולצורך בשקיפות של כל פעולות השלטון (אף אם מדובר במסמך שלא שימש בסופו של דבר בסיס להחלטות המשיב), הרי המסמך דנן מתייחס לנושא שצוין בס' 10 לחוק, של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו – כאשר הוא מתייחס לכמויות מזון המינימאליות ההכרחיות לציבור בעזה. אף בהנחה שהמחוקק בס' 10 לא כיוון את דבריו ל"ציבור" שאינו חלק מאזרחי המדינה או תושביה – הרי ודאי שניתן

ללמוד מהסעיף הזה כי המחוקק ראה מידע המתייחס לנושא כזה,של שמירה על בריאות וביטחון, כמידע שיש אינטרס ציבורי בגילויו.

לכן, לאור כל האמור לעיל, אני מורה למשיב לגלות לעותרת את המסמך "צריכת מזון ברצועה – קווים אדומים".

<u>מחיקת שמות בעלי התפקידים</u>

המשיב מסר לעותרת מסמכים שעמדו בבסיס המדיניות שיושמה ברצועת עזה, כאשר ממסמכים אלה נמחקו שמות התפקידים ובעלי התפקידים שהופיעו בהם. העותרת דרשה כי שמות אלה יגולו לה. לטענתה, הגורמים הממונים על קבלת ההחלטות ועל יישומן, הם גורמים מולם על הציבור ונציגיו לבצע את הבירורים ביחס למדיניות. עוד נטען כי זהות הדרג המחליט היא חשובה, כדי ללמוד על המדיניות ועל אופייה.

המשיב ציין כי הוא הוסיף בכתב יד את רמת הדרג של הגורם הרלוונטי – כך שהעותרת תוכל לדעת מה רמת הדרג המחליט. יחד עם זאת הוא בקש לא לחשוף את הפרטים האחרים שעלולים לאפשר את הזיהוי. זאת משום שחשיפת השמות מחדדת לטענתו את החשש מפגיעה בהחלפת דעות חופשיות בעיצוב מדיניות בנושאים רגישים.

עיון במסמכים שצירף המשיב, בהם נמחקו שמות בעלי התפקידים, מעלה כי אין מדובר בדיון בו הוחלפו דעות בין בעלי התפקידים. המחיקות מתייחסות לזהות של בעלי תפקידים שיש להם סמכויות שונות ביחס להעברת מוצרי המזון (לדוגמא – בעל התפקיד שבסמכותו לאמת את הנתונים מול סוחרים פלסטינאים, בעלי התפקיד שיבצעו את הבדיקה המתימטית של אימות הנתונים, בעל התפקיד שיעודכן מקרה של "קו התראה עליון", בעלי התפקידים שאישוריהם נדרשים וכד').

בנסיבות אלה, הרציונל לו טען המשיב, של מתן אפשרות של החלפת דעות חופשיות בעיצוב מדיניות – אינו חל. אין אם כן סיבה מדוע לא יצויינו שמותיהם של בעלי התפקידים, ואני מורה לכן למשיב לגלות לעותרת את הפרטים שהושחרו במסמכים שהועברו אליה.

<u>מידע הנוגע למדיניות חדשה שלא התבקש במסגרת העתירה מקורית</u>

העותרת מבקשת כי בית המשפט יורה למשיב לגלות לה מסמכים עדכניים, המתווים את מדיניות הסגר הנוכחית, וכול מסמך שיש בו כדי לענות על דרישתה למידע. לטענתה, על המשיב להעביר לידיה כל מסמך כזה, ואין מקום להורות לה להגיש עתירה נוספת. היא טענה כי המשיב אכן גילה לה גם מסמכים שהם מאוחרים לבקשת המידע דנן. היא טענה גם כי המשיב נקט סחבת בניהול ההליך, ולא יעלה על הדעת כי בסופו של ההליך יפטור אותה המשיב בגילוי של מסמכים שאינם עדכניים, באופן שידרוש ממנה להגיש עתירה חדשה.

המשיב טען כי עתירה זו הוגשה כבקשה לקבלת מידע מסוים, שהיה בתוקף בעת הגשת העתירה. המשיב התייחס למידע זה בתשובה שהוא הגיש. הוא טען כי ככול שהעותרת מבקשת לקבל מידע נוסף, עליה להגיש בקשה נוספת, היא תישקל ויתכן שתענה במלואה – או שלא תענה, תוך שהמשיב ישקול את כל השיקולים הרלוונטיים ויאזן ביניהם.

אני סבורה כי הדין בנקודה זו הוא עם המשיב. העתירה התייחסה למידע מסוים. לא ניתן להעניק לעותרת במסגרתה צו גורף, שיתייחס למידע שהמשיב לא בחן את האפשרות לגלות אותו, ולא התייחס אליו בתשובתו. יש לקוות שאם העותרת תפנה למשיב בבקשה נוספת לגילוי מידע, כי המשיב יענה לבקשה בהקדם, וככול שמדובר במידע שניתן לגלותו – כי הוא יימסר לעותרת, בלא לחייב אותה להגיש עתירה נוספת.

לאור התוצאה של פסק הדין כפי שפורטה לעיל, אני מחייבת את המשיב בהוצאות העותרת בסכום של 12,000 ₪.

ניתן היום, ט"ז אדר ב תשע"א, 22 מרץ 2011, בהעדר הצדדים.

רות רונן, שופטת