



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 2564/18

לפני : כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופטת י' וילנר

המערערים : 1. ליליאנה טראובמן
2. אריקה תמרה סנטוס טראובמן
3. עו"ד איתי מק
4. דניאל סילברמן

נגד

המשיבים : 1. ראשת אגף הפיקוח על ייצוא ביטחוני
2. משרד הביטחון
3. משרד החוץ
4. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד הביטחון
5. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד החוץ

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים
בתל אביב-יפו (כבוד השופטת א' לוי) מיום 18.2.2018
בעת"מ 56304-10-15

תאריך הישיבה : כ"ט בשבט התשע"ט (4.2.2019)

בשם המערערים : עו"ד איתי מק

בשם המשיבים : עו"ד נטע אורן

פסק-דין

הנשיאה א' חיות:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו (השופטת א' לוי) מיום 18.2.2018 בעת"מ 56304-10-15 אשר דחה עתירה שהגישו המערערים לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע או החוק).

1. המערערות 1-2, אם ובתה אזרחיות צ'ילה, נרדפו על ידי שלטון החונטה הצבאית של משטר פינושה. אביה של המערערת 1 נרצח לדבריה יומיים אחרי ההפיכה הצבאית שהתרחשה בצ'ילה בשנת 1973 והיא הצליחה לעלות ארצה עם בתה בשנת 1974 דרך ארגנטינה בסיוע השגרירות הישראלית שם. המערער 4, אף הוא אזרח צ'ילה, עלה ארצה בשנת 1977 לאחר שאביו נאסר בשנת 1973 ולאחר שמאמצים רבים של המערער 4 ובני משפחה אחרים, לא הועילו ולא עלה בידיהם לברר מה עלה בגורל האב והם הבינו שהוא קרוב לוודאי אינו בחיים עוד. המערער 3 הוא בא כוחם של המערערים האחרים.

המערערות 1-2 פנו אל המשיב 3 (להלן: משרד החוץ) וכן אל המשיב 2 (להלן: משרד הביטחון) מכוח חוק חופש המידע וביקשו לקבל את המסמכים שיפורטו להלן הנוגעים, בין היתר, להן ולאביה של המערערת 1:

- א. מידע ומסמכים רלוונטיים בנוגע [למערערות] טרם עזבו את צ'ילה, המצויים בידי משרדי החוץ והביטחון.
 ב. מידע ומסמכים רלוונטיים בנוגע להחלטה לא לתת [למערערות] מסתור על ידי השגרירות הישראלית בצ'ילה.
 ג. מידע ומסמכים רלוונטיים בנוגע לרציחתו של אביה של [המערערת 1] [...].
 ד. מידע ומסמכים רלוונטיים בנוגע לכל קשר שהיה למדינת ישראל עם מי שרצח את אביה של [המערערת 1] בעינויים [...] ובפרט, לגבי ביקוריו בישראל (אם היו כאלה).
 ה. מידע ומסמכים רלוונטיים בנוגע לחילוצה של [המערערת 1] וביתה מצ'ילה.
 ו. מידע ומסמכים רלוונטיים בנוגע למעקב שנעשה על [המערערת 1] לאחר שעלתה לישראל.
 ז. מסמכים וכל תכתובת בין משרדי החוץ והביטחון לבין החונטה ושירותי הביטחון בצ'ילה, בנוגע [למערערות]."

כמו כן, ביקשו המערערות 1-2 לקבל מידע הנוגע לקשרים ביטחוניים ודיפלומטיים אשר התקיימו לכאורה בין מדינת ישראל ומשטר פינושה בצ'ילה בין השנים 1970-1998. הן טענו כי מדינת ישראל שיתפה פעולה בהיבטים שונים עם משטר זה וכי גילוי המידע נדרש, בין היתר, כדי לבסס דרישה לחקירה פנימית בנושא שיתוף הפעולה האמור.

2. ביום 6.9.2015 הודיע משרד החוץ למערערים כי מרבית המידע המתייחס לתקופה המבוקשת אשר היה בחזקתו, הופקד זה מכבר בגנזך המדינה, וכי במהלך הבדיקה אותרו מסמכים ספורים הנוגעים לקשר בין מדינת ישראל לצ'ילה הרלוונטיים לבקשה אשר נותרו בחזקת משרד החוץ. חלק מהם נמסר למערערים ולגבי יתר המסמכים שבחזקת משרד החוץ נטען כי חלה הוראת סעיף 9(א)(1) לחוק, האוסרת על רשות ציבורית למסור מידע "אשר בגילוייו יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחון או בשלומו של אדם". משרד הביטחון הודיע למערערים במכתבו מיום 18.8.2015 כי עד אותו שלב אותרו על ידו כ-19,000 עמודים "המכילים חומר המתייחס לצ'ילה" בתקופה הרלוונטית וכי נדרשת השקעת משאבים בלתי סבירה על מנת להמשיך ולבדוק את המסמכים. על כן דחה משרד הביטחון את הבקשה בהסתמכו על סעיף 8(1) לחוק חופש המידע, הקובע כי רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע מקום שבו "הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה". משרד הביטחון הוסיף והדגיש כי מכל מקום מדובר במידע החוסה תחת האיסור הקבוע בסעיף 9(א)(1) לחוק שאליו הפנה גם משרד החוץ.

3. על רקע זה עתרו המערערים 1-3 לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו והמערער 4 צורף לאותה עתירה לעניין הסעד הכללי שנתבקש. בעקבות דיון מקדמי שהתקיים בעתירה צמצמו תחילה המערערים את עתירתם לתקופה שבין 3.11.1970 ל-31.12.1979. בעקבות כך ועל פי החלטה עדכנית של המשיבים שנמסרה למערערים ביום 16.11.16, הועברו לידיהם מספר מסמכים נוספים, ואילו לגבי יתר המסמכים הובהר כי לא ניתן למוסרם בשל חריג הקבוע בסעיף 9(א)(1) לחוק. על כן, הגישו המערערים עתירה מתוקנת בה שבו ועתרו לסעדים המפורטים לעיל בהתייחס לתקופה שבין 1998-1970.

4. בפסק דינו מיום 18.2.2018 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים את העתירה המתוקנת. בית המשפט קיבל את עמדת משרד החוץ כי גילוי המידע המצוי בידיו עלול לפגוע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה באופן העונה בבירור על "מבחן החשש" הנדרש לעניין תחולתו של סעיף 9(א)(1), ואף למעלה מכך קרי – על מבחן ה"וודאות הקרובה". בכל הנוגע לאינטרס הציבור, נקבע שגם אם קיים עניין ציבורי ויש חשיבות ציבורית בפרסום המידע, בנסיבות העניין עצמתם של אלו פחותה מעצמת הפגיעה הצפויה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ככל שיותר הפרסום. בית המשפט הוסיף וציין עוד כי אין מקום להורות על מסירת מידע חלקי או בתנאים בהתאם לסעיף 11 לחוק, וכי דברים אלו תקפים לגבי המידע שכבר נבדק על ידי המשיבים ולא נמסר למערערים, וכן לגבי יתר המסמכים אשר טרם נבדקו על ידי המשיבים. באשר לטענות שהעלה משרד

הביטחון הנוגעות לסעיף 8(1) לחוק, ציין בית המשפט כי מקובלת עליו טענת המשיבים לפיה ההכבדה שתוטל עליהם אם ידרשו לסקור את כל המסמכים הרלוונטיים ולבודקם מצריכה משאבים בלתי סבירים. הובהר כי מדובר במסמכים ישנים המצויים בתיקי נייר ולא באמצעים דיגיטליים, חלקם בכתב יד, חלקם בדפי פקס דהויים וקשים לפיענוח, וחלקם כתובים בשפות זרות. בית המשפט קיבל את עמדת המשיבים לפיה מי שיצטרך לעסוק בבחינת המסמכים הם גורמים בכירים במשרד הביטחון ובמשרד החוץ וכי לשם הטיפול בבקשה דרושים למעלה מ-230 ימי עבודה, אשר ישביתו אנשים רבים מעבודתם בשני המשרדים. בנסיבות אלה נפסק כי מדובר בהכבדה ממשית על שני המשרדים בהתחשב במשימות העיקריות המוטלות עליהם. צוין כי גם אם יש מקום לשקול את האינטרס האישי של המערערים לצד העניין הציבורי המסוים בגילוי המידע, הרי בשים לב לכך שלא נמצאו מסמכים המתייחסים למשפחותיהם, אין בכך כדי להטות את הכף לעבר גילוי המידע. זאת בהינתן ההכבדה הממשית על המשיבים כאמור, ובייחוד בהינתן העובדה כי המסמכים חוסים רובם ככולם תחת החרג הקבוע בסעיף 9(א)(1) לחוק, כפי שנלמד מאלה שכבר נבדקו לגבי השנים 1970-1980 וכן מהבדיקה המדגמית שנערכה לגבי יתר השנים.

הערעור דנן

5. בערעור שבפנינו טוענים המערערים כי פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כלל גורף המוציא מתחולת החוק כל מידע הנוגע לייצור ביטחוני של ישראל יש נגיעה אליו, והם טוענים כי לא מתקיים סייג כלשהו לחשיפת המידע. באשר להכבדה הכרוכה בבדיקת עשרות אלפי המסמכים, מציינים המערערים כי המשיבים לא הציגו תשתית עובדתית לביסוס טענתם בהקשר זה והם מציעים כי יקבע לוח זמנים לבדיקת המסמכים באופן שבכל פעם תיבדק "מנה" של מסמכים ותשותרר לאחר הבדיקה.

6. המשיבים מצידם סומכים ידיהם על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים וסבורים שיש לדחות את הערעור. בכל הנוגע למידע שאותר ונבחן על ידי משרד החוץ ולא נמסר למערערים, נטען כי מדובר במידע שהעברתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. הוא הדין בכל הנוגע למידע שאותר ולא נמסר על ידי משרד הביטחון. משרד הביטחון הוסיף וטען כי נוכח ההיקף הניכר של מידע זה הבחינה הפרטנית של המסמכים תדרוש הקצאת משאבים בלתי סבירה וגם מטעם זה בצדק דחה בית המשפט לעניינים מינהליים את העתירה. המשיבים מוסיפים וטוענים כי

בבדיקות שערכו לא עלה בידם לאתר מסמכים הנוגעים באופן ספציפי למערערים או לבני משפחותיהם.

דיון והכרעה

7. ביום 4.2.2019 קיימנו דיון בערעור במעמד הצדדים וכמו כן קיימנו באותו המועד ובהסכמת המערערים, דיון במעמד המשיבים בלבד ובדלתיים סגורות.

חוק חופש המידע מעגן את זכותם של אזרחי המדינה ותושביה לקבל מידע כהגדרתו בחוק מאת רשויות ציבוריות. על חשיבותה של זכות זו עמד בית המשפט לאחת ואין צורך להוסיף ולהכביר על כך מילים (ראו למשל ע"מ 414/18 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע בהנהלת בתי המשפט, פסקה 9 (13.12.2018); ע"מ 1704/15 האוניברסיטה העברית נ' העמותה למדע מוסרי, פסקאות 18-17 (18.7.2017)). עם זאת, אין מדובר בזכות מוחלטת והחוק קובע חריגים אשר בהתקיימם עשויה הזכות לסגת כנגדם. כך קובע סעיף 8 לחוק מקרים מסוימים אשר בהתקיימם רשאית רשות ציבורית לדחות את הבקשה לקבלת מידע; סעיף 9(א) לחוק קובע מקרים אשר בהתקיימם אין הרשות הציבורית רשאית למסור את המידע; וסעיף 9(ב) לחוק מונה שורה של מקרים אשר בהתקיימם נתון לרשות הציבורית שיקול דעת באם למסור את המידע אם לאו (ע"מ 2820/13 רזנברג נ' רשות האכיפה והגבייה, פסקה 10 (11.6.2014)). בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי החוק מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9 מחויבת הרשות ליתן דעתה, בין היתר, "לענינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לענין הציבורי שבגילוי המידע [...]" (סעיף 10 לחוק). החלטתה של רשות ציבורית שלא למסור מידע נתונה לביקורת שיפוטית, וסעיף 17(ד) לחוק קובע בהקשר זה כי "על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו הענין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין".

8. בענייננו דחו המשיבים חלקית את פניית המערערים בהסתמך על החרג הקבוע בסעיף 9(א)(1) לחוק, הקובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע אשר "בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחוננו או בשלומנו של אדם". משרד הביטחון הוסיף ונסמך בהחלטתו גם על הוראת סעיף 8(1) לחוק הקובעת כי רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה אם "הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה". כפי שפורט לעיל, בית המשפט לעניינים מינהליים קיבל את עמדת המשיבים ודחה את העתירה.

9. במהלך הדיון שקיימנו במעמד צד אחד התברר כי ככל שהדבר נוגע למשרד החוץ נמסרו למערערים כל המסמכים שהיו בחזקתו, למעט 13 מסמכים אשר לגביהם סבר משרד החוץ כי מסירתם תפגע ביחסי החוץ של ישראל ובביטחונה. בחנו את 13 המסמכים הללו אחד לאחד ושוכנענו כי אכן החשש לפגיעה בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה אם יחשפו המסמכים, הוא חשש מבוסס ביותר אך לא הסתפקנו בכך. בהינתן הוראת סעיף 10 לחוק הוספנו ובדקנו שמא יש באותם המסמכים מידע כלשהו המתייחס למערערות 1-2, לבני משפחתן, למשפחתו של המערער 4 או לעניינם של אנשים מסוימים אחרים כלשהם, ולא מצאנו בהם כל מידע כזה. בכל הנוגע למסמכים שבידי משרד הביטחון עיינו בחוות הדעת שהונחו בפני בית המשפט לעניינים מינהליים ושמענו הבהרות מפי גורמי הביטחון שהתייצבו לדיון בפנינו. התברר כי בידי משרד הביטחון כ- 19,000 מסמכים המתייחסים לשנים 1970-1998 וכי 600 מתוכם מתייחסים ל-10 השנים הראשונות, דהיינו לשנים 1970-1980. לגבי 600 המסמכים הללו בוצעה על ידי משרד הביטחון בדיקה פרטנית של כל מסמך ומסמך, והבדיקה העלתה כי אין בהם כל מידע הנוגע למערערים, לבני משפחותיהם או לעניינם של אנשים אחרים. עוד התברר כי למעט מסמכים אחדים אשר העתקם נמסר למערערים, המידע הכלול במסמכים שנבדקו פרטנית אם יימסר עלול לפגוע בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. בחנו בעצמנו חלק מן המסמכים המתייחסים לשנים הרלוונטיות וכן קיבלנו הבהרות באשר לסוג המסמכים ואופיים ושוכנענו כי יתרת המסמכים הנוגעים לשנים 1980-1998, אשר נבדקו על ידי משרד הביטחון באופן מדגמי, כמו גם 600 המסמכים שנבדקו באופן פרטני, הינם מבחינת סוגם ואופיים מסמכים אשר אינם מתייחסים כלל לאנשים כאלה ואחרים. במהלך הדיון במעמד צד אחד הורינו כי המשיבים ינסחו פאראפרזה מתאימה בהקשר זה שניתן יהיה להביאה בפני המערערים במהלך הדיון שנמשך במעמד שני הצדדים. הפאראפרזה בהקשר זה אכן הוצגה על ידי המשיבים מפי עורכת הדין אורן ולפיה "חומר מהשנים 1980-1998 שנבדק על ידי משרד הביטחון דומה באופיו ובמהותו לחומר שנבדק לגבי השנים 1970-1980 ומלמד כי מדובר בחומר שאינו מתייחס לאנשים פרטיים ומכאן ההיתכנות כי כלול בו חומר הנוגע למשפחות טראובמן, סילברמן או אחרות הוא קלוש".

10. בהינתן כל האמור לעיל, אנו סבורים כי אין מקום להתערב במסקנה שאליה הגיע בית המשפט קמא ולפיה החלטת המשיבים שלא למסור את המידע שנתבקש – בדין יסודה. זאת, בהתקיים החריג הקבוע בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע ובשל החשש הממשי, ואף למעלה מכך, כי גילוי יפגע בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. במהלך הדיון שבפנינו אפשרנו למערערת 1 ולמערער 4 לומר את אשר על ליבם ולשתף אותנו

ולו במעט בכאב האישי ובשבר הגדול שהם נושאים איתם במשך שנים כה ארוכות. הבהרנו להם כי הקפדנו ובחנו את החומר שהוצג בפנינו על מנת להיות משוכנעים כי אכן אין במידע שנתבקש התייחסות למשפחותיהם או למשפחות של אחרים שגורלם דומה. ואכן, לנוכח הבדיקה הפרטנית שערכנו במעמד צד אחד לגבי המסמכים שלא גולו, המוחזקים במשרד החוץ, ולנוכח הכירור וההבהרות שנמסרו לנו במעמד צד אחד לגבי המסמכים שלא גולו והמוחזקים בידי משרד הביטחון, נחה דעתנו כי זהו אכן מצב הדברים בהסתברות קרובה לוודאי. לכן סברנו כי גם העניין האישי שיש למערערים במידע אין בו כדי לשנות את נקודת האיזון שהציב בית המשפט לעניינים מינהליים בין האינטרסים הנוגדים הנוגעים לעניין.

בהינתן התוצאה שאליה הגענו לא ראינו צורך להידרש לטענה שהעלה משרד הביטחון ואשר אומצה על ידי בית המשפט קמא, הנוגעת להוראת סעיף 8(1) לחוק בדבר הצורך בהקצאת משאבים בלתי סבירה.

11. מן הטעמים המפורטים לעיל, הערעור נדחה.

אין צו להוצאות.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ניתן היום, כ"ז באדר א' התשע"ט (4.3.2019).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

ה נ ש י אה

מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il>, 18025640_V06.docx דצ