



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 6863/18

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופטת י' וילנר  
כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערערים: 1. קובי סניץ  
2. סהר ורדי  
3. עופר ניימן  
4. פרופ' רחל גיורא  
5. עו"ד איתי מק

נגד

המשיבים: 1. משרד המשפטים  
2. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד המשפטים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בתיק עתמ 068862-11-17 שניתן ביום 13.08.2018 על ידי כבוד השופט א' אברבנאל

תאריך הישיבה: כ"ג באלול התשע"ט (23.09.2019)

בשם המערערים: עו"ד איתי מק  
בשם המשיבים: עו"ד עמרי אפשטיין

### פסק-דין

השופט י' עמית:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בעת"מ 68862-11-17 מיום 13.8.2018 (כב' השופט א' אברבנאל).

השתלשלות ההליכים ופסק דינו של בית משפט קמא

1. המערערים הגישו בקשה על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע או החוק), במסגרתה ביקשו לקבל מידע אודות התקשרויות שנעשו עם גורמים זרים כחלק מהמאבק בתופעת הדה-לגיטימציה לישראל. הבקשה מוענה תחילה למשרד החוץ ולמשרד לעניינים אסטרטגיים, ובהמשך, משהתקבלה תגובת המשרדים לפיה לא ביצעו התקשרויות כאמור, הופנתה הבקשה למשרד המשפטים. משרד המשפטים השיב כי יש ברשותו מידע על התקשרויות שביצעו גורמים מטעמו עם משרדי עורכי דין זרים לצורך התמודדות משפטית עם תנועת ה-BDS. למכתב צורפו חלק מן

המסמכים הרלוונטיים, הכוללים את הנוהל הפנימי בדבר "התקשרות עם משרדי עורכי דין ומומחים משפטיים בחו"ל" ושורה של פרוטוקולים והחלטות של ועדת המכרזים המשרדית שאישרה את ההתקשרות. חלק מהמידע הושמט מהמסמכים שצורפו לבקשה (לרבות סעיף 1 לנוהל האמור), ומסמכים רלוונטיים אחרים לא צורפו.

2. בעקבות תשובת משרד המשפטים, הוגשה העתירה מושא הערעור דנן, אשר התמקדה בבקשה לחשוף את זהות משרדי עורכי הדין ואת מהות ההתקשרות עימם. יצוין כי משרד המשפטים חשף את סעיף 1 לנוהל במסגרת תגובתו לעתירה. לאחר עיון במעמד צד אחד בחומר החסוי ובחוות דעת מטעם משרד החוץ ומטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט בין-לאומי (להלן: חוות הדעת המקצועיות), בית משפט קמא דחה את העתירה. בפסק הדין נקבע כי ישנו חשש ממשי שחשיפת המידע תפגע ביחסי החוץ של ישראל, ועל כן היא אסורה לפי סעיף 9(א)(1). עוד נפסק כי אין מקום להתערב בהחלטת הרשות לנוכח העובדה שהיא מצויה בליבת שיקול הדעת המקצועי של הגורמים האמונים על יחסי החוץ של ישראל, ובהתחשב בכך שאין במידע חשיבות ציבורית רבה. יצוין כי בעקבות הצעת בית המשפט בדיון, המדינה הסכימה לחשוף חלקים מתוך חוות הדעת המקצועיות.

#### מכאן הערעור שלפנינו.

#### טיעוני הצדדים

3. המערערים טענו כי ישנו עניין ציבורי רב בגילוי המידע, בייחוד משום שהסתרתו מעוררת חשד להתנהלות בלתי חוקית ובלתי תקינה כלפי פעילים פוליטיים המבקרים את ישראל. מנגד, כך נטען, החשש מפני פגיעה ביחסי החוץ של ישראל אינו משמעותי, הן משום שהתקשרות עם משרדי עורכי דין אינה פעולה המצויה בליבת העשייה בתחום יחסי החוץ, הן מפני שחלק מהמידע כבר נחשף.

4. המשיבים סמכו ידיהם על קביעתו של בית משפט קמא, לפיה חשיפת המידע אסורה לפי סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע. בנוסף, נטען כי חלק מהמסמכים שלא נמסרו הם תרשומות פנימיות, אשר אין חובה לגלותן לפי סעיף 9(ב)(4); כי הפרטים הנוגעים לשכר הטרחה שמשולם למשרדים חוסים בגדר הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(6); כי סעיפי הסודיות שנכללו בחוזי ההתקשרות עם המשרדים מקימים תחולה לסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(7); וכי לנוכח כל האמור, מסירת המידע עלולה לפגוע בתפקוד התקין של הרשות כאמור בסעיף 9(ב)(1).

5. הערעור נסב בעיקרו על שאלת התקיימותו של סייג ההגנה על יחסי החוץ של המדינה, אשר בהתקיימו אין לגלות את המידע המבוקש. כמו כן, ככל שהסייג מתקיים, נשאלת השאלה אם העניין הציבורי מצדיק את גילוי המידע מכוח סעיף 17(ד) לחוק.

בטרם נדרש לשאלות אלו כסדרן, נחזור בקצרה על מושכלות יסוד בנוגע לחוק חופש המידע. החוק מיוסד על שני רציונליים מרכזיים – "הטעם הדמוקרטי" ו"טעם הבעלות" – מהם נגזרים צידוקי המשנה של החוק. הרציונל הראשון מבוסס על הזכות לדעת, שבתורה נגזרת מחופש הביטוי, והרציונל השני נובע מהעמדה הנורמטיבית לפיה הציבור הוא בעליו של המידע והרשות מחזיקה בו כנאמן (ראו ביתר פירוט בע"מ 3300/11 מדינת ישראל – משרד הביטחון נ' גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע, בפסקה 6 לפסק דיני והאסמכתאות שם (5.9.2012) (להלן: עניין גישה); ע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל, בפסקה 10 לפסק דיני (30.5.2018) (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון בישראל)). אולם, הזכות לקבלת מידע אינה מוחלטת, ובנסיבות מסוימות, המפורטות בסעיפים 8-9 לחוק, היא עשויה לסגת מפני אינטרסים מוגנים אחרים.

6. הסייגים הרלוונטיים לענייננו מעוגנים כולם בסעיף 9, אשר עניינו בסוגי מידע שהרשות מנועה מלמסור (סעיף 9(א)) ובסוגי מידע שאינה מחויבת למסור (סעיף 9(ב)). הסייג המרכזי עליו ביססה הרשות את החלטתה במקרה דנן, ואשר בית משפט קמא אישר את התקיימותו, מעוגן בסעיף 9(א)(1), שזו לשונו:

מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו

9. (א) רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:  
(1) מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחוננו או בשלומנו של אדם.

7. בעניין 'הארץ' צוין כי סייג יחסי החוץ מיושם ברחבי העולם בעיקר במצבים המצויים בליבת התחום של יחסי החוץ (ע"מ 2975/15 הוצאת עיתון 'הארץ' נ' משרד החוץ, בפסקה 31 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז (6.6.2016) (להלן: עניין 'הארץ')). על כן, ראיתי להידרש תחילה לטענת המערערים לפיה התקשרות עם משרדי עורכי דין

אינה מצויה בליבה זו. סוגיית הדה-לגיטימציה היא בעלת חשיבות רבה בכל הנוגע למעמדה הביין-לאומי של המדינה, באשר "חוסנה של מדינה נגזר, בין היתר, ממעמדה בקרב אומות העולם, מהלגיטימציה לקיומה ולפעולותיה, ומחוסנה הכלכלי" (בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת, בפסקה 1 לפסק דיני (15.4.2015)). ואכן, ישראל נוקטת אמצעים שונים על מנת להתמודד עם האתגרים הניצבים בפניה בהקשר זה. בתוך כך, הוקם כוח-משימה במשרד המשפטים שתפקידו להתמודד עם הליכים משפטיים במישור הבינלאומי (החלטה ב/17 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מיום 20.10.2009, בעניין "הקמת כוח-משימה במשרד המשפטים להתמודדות עם הליכים משפטיים במישור הבינלאומי"). כוח-המשימה, ששולב מאז במחלקה למשפט בינלאומי במשרד המשפטים, פועל כחלק מצוות בין-משרדי שמתכלל ומוביל את "המערכה נגד תופעת הדה-לגיטימציה והחרמות נגד ישראל" (החלטה ב/30 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מיום 13.10.2015, בעניין "המערכה למאבק בתופעת הדה-לגיטימציה נגד ישראל"). ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין הזרים נעשתה במסגרת פעילותו של משרד המשפטים בצוות הביין-משרדי ולצורך קידום מטרות הצוות. על כן, ושלא כטענת המערערים, ברי כי עסקינן במידע הקשור בסוגיה רגישה וייחודית הנמצאת בליבת העיסוק הישראלי ביחסי חוץ.

8. לשון סעיף 9(א)(1) מלמדת כי על מנת שתקום תחולה לסייג יחסי החוץ, והמידע יותר חסוי, יש להוכיח כי קיים חשש שהגילוי יפגע ביחסי החוץ של ישראל. נדרש כי החשש יהיה בעל משקל ממשי, בהתחשב בתוחלת הפגיעה הצפויה ביחסי החוץ (עניין 'הארץ', בפסקה 26 לפסק דינה של הש' ד' ברק-אדוז). לא מצאנו פגם בהחלטת הרשות בדבר התקיימותו של הסייג. ההחלטה התקבלה על סמך בחינת מכלול השיקולים הרלוונטיים, כמצוות סעיף 10 לחוק (ועל כן איני נדרש לגישות השונות בדבר תחולתו של סעיף זה על סוגי המידע המנויים בסעיף 9(א)). בהקשר זה, ראו עניין התנועה למען איכות השלטון בישראל, בפסקה 11 לפסק דיני (30.5.2018); ועע"מ 615/15 אורון נ' ראש אגף הפיקוח על ייצוא בטחוני, בפסקה 12 לפסק דיני (11.4.2016). יתר על כן, חשיפת המידע באופן חלקי עונה על דרישת המידתיות העולה מסעיף 11 לחוק. גם לגופו של עניין, ולאחר שעיינתי במידע החסוי ובחוות הדעת המקצועיות, שוכנעתי כי קיים חשש לפגיעה ביחסי החוץ של ישראל.

לאור מסקנתי כי התקיים סייג יחסי החוץ לא ראיתי להידרש לשאלת התקיימותם של יתר הסייגים שנטענו.

9. סעיף 17(ד) מסמיך את בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית ייחודית ביחס להחלטת הרשות, ולהורות על מסירת המידע מקום בו התרשם כי העניין הציבורי בגילוי המידע גובר על הטעמים לדחיית הבקשה (וראו בהרחבה בעניין גישה, בפסקאות 12-13 לפסק דיני). אין לכחד כי התנהלות המדינה בכל הנוגע להתמודדות עם תופעת החרם מעוררת עניין ציבורי, אך סבורני כי חשיפה החלקית של המסמכים הרלוונטיים מאזנת כראוי בין העניין הציבורי במידע לבין הקשיים הטמונים בחשיפתו. על כן, אין הצדקה להתערבות בהחלטת הרשות ובפסק דינו של בית משפט קמא.

10. ולאחר הדברים האלה, אציין כי הלכה למעשה, הדיון נסב על מספר פרטים שהושחרו בתוך החומר שנמסר למערערים, ובמהלך הדיון עיינו במעמד צד אחד בקטעים המושחרים, אשר מהווים אך חלק קטן מתוך החומר. ניכר על-פניו כי החומר שהושחר עוסק בעיקר בזהות משרדי עורכי הדין ובתנאים המסחריים של ההתקשרות (התעריף). יש בכך כדי להעמיד את הדיון לעיל בפרספקטיבה הראויה, ובהיבט זה טוב היה לערער משלא הוגש. ברי כי חשיפה של זהות משרדי עורכי הדין וחשיפת שכר הטרחה, עלולה להקשות על ההתקשרות עם אותם משרדים (כמו גם לחשוף סודות מסחריים שלהם) וממילא לפגוע בהתמודדות של מדינת ישראל עם תופעת ה-BDS.

11. ולבסוף, לא ראיתי להתערב בגובה ההוצאות שהושתו על המערערים בסך 3,000 ₪. לטענתם, בפסיקת ההוצאות בית משפט קמא לא התחשב בטעמים הציבוריים שבגינם הוגשה העתירה ובעובדה שהגשתה הובילה לחשיפת מידע נוסף. אולם, הלכה היא כי ערכאת הערעור תתערב בפסיקת ההוצאות בבית משפט קמא במקרים נדירים בלבד, והמקרה דנן אינו נמנה עליהם (עע"מ 4821/09 דוידיאן נ' שר הפנים, בפסקה 3 והאסמכתאות שם (10.11.2010)), ולא ראינו טעם טוב לפטור המערערים מהוצאות.

על רקע האמור, הערעור נדחה.

המערערים ישאו בהוצאות הערעור בסך 4,000 ₪.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, ח' בתשרי התש"ף (7.10.2019).

שופט

שופטת

שופט