

21 לאוגוסט 2017

לכבוד
גב' מלי דוידאן
הממונה על חוק חופש המידע
רשות האוכלוסין וההגירה
שלום רב,

הנדון: בקשה לפרסום יזום של חוות דעת על מדינות מוצא – Country of origin information

1. הריני פונה אליך בשם המוקד לפליטים ולמהגרים בבקשה לפרסום יזום, מרוכז ומלא של חוות הדעת המקצועיות והנתונים המצויים בידכם אודות מדינות מוצא של פליטים, מבקשי מקלט ומהגרים בישראל- country of origin information (להלן: "COI" או "חוות דעת מקצועית") וזאת בהתאם להחלטת ממשלה 4515 (הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי "הפורום הישראלי לממשל פתוח") מיום 1.4.2012 (להלן: "החלטת הממשלה") ומסמך העקרונות של צוות המשנה לענייני שקיפות אשר פורסמו באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע (להלן: "מסמך העקרונות").
2. החלטת הממשלה שעניינה ממשל פתוח המקדם את עקרונות השקיפות, הדיווחיות ושיתוף הציבור, כמו גם מסמך העקרונות, קובעים כי משטר שקיפות משמעותי, אשר מאפשר לציבור להיות מעורב בהליכים חברתיים ופוליטיים ולפקח באופן אקטיבי על הרשויות, אינו יכול להישען אך על מענה לבקשות מידע פרטניות. משכך, על הרשויות ליזום פרסום תדיר של מידע איכותי, מובן ונגיש לציבור הרחב בתחומי הפעילות השונים של הרשות. פרסום יזום של מידע חיוני גם לשיפור הדיאלוג בין הפרט לרשות ולצורך הפיכתו של השיח הציבורי לשיח מעמיק המבוסס על מידע מהימן ולהגברת אמון הציבור במערכת. הדברים אמורים ביתר שאת ככל שהמידע נוגע לפלחים גדולים יותר בציבור, בפרט בתחום דיני הנפשות בו עסקינן.
3. ככל הידוע לנו, רשות האוכלוסין וההגירה מעולם לא פרסמה באופן יזום אי אלו מחוות הדעת המקצועיות שבידה, לא כל שכן את כלל חוות הדעת שבידיה באופן שיטתי, רשמי ומרוכז.
4. כך למשל, בידי הרשות ישנן חוות דעת בנושא גיאורגיה, צפון סודן ואריתריאה אשר נדרשו והוגשו במסגרת הליכים משפטיים קונקרטיים, אולם מעולם לא פורסמו על ידי הרשות והן אינן נגישות לציבור הרחב. אף לגבי מדינות בעניינן קיימת "חוות דעת מקצועית שלפיה אין מניעה להחזיר בבטחה את נתיניה אליה" בהתאם לאמור בסעיף 5.1(א) ל"נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (מספר 5.2.0012 מיום 26.2.2017) לא פרסמה הרשות כל חוות דעת רשמית.
5. מדיניות זו, לפיה חוות הדעת הקיימות מוגשות רק על פי דרישה או במסגרת הליכים משפטיים, פגומה ממספר טעמים. ראשית, אין בה כדי לחשוף בפני הציבור חוות דעת רלוונטיות שהנדרשים אליהן אינם יודעים על קיומן. שנית, מדיניות זו מעודדת הגשת בקשות סרק רבות המוגשות באופן תדיר כאשר לא אחת נדרשים דורשי מידע שונים לפנות באופן פרטני לקבל חוות הדעת קיימות לצורך הגשת בקשות מקלט, ניהול הליכים משפטיים פרטניים ועקרוניים, או לכל צורך אחר. בכך יש כדי לעכב את הטיפול בבקשות המקלט ואת הליכים המשפטיים, תוך בזבוז משאבים של הרשויות הממשלתיות, מבקשי המקלט ובתי המשפט. שליטת, מדיניות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השקיפות אליהם התחייבו משרדי

הממשלה השונים ומקשה על מעקב אחר חוות דעת חדשות, או שינויים ועדכונים שנערכו בחוות דעת קיימות.

6. לא זו אף זו, אלא שפרסום חוות הדעת מקובל במדינות מערביות רבות ברחבי העולם, אשר מפרסמות באתרי האינטרנט שלהן את מסמכי ה COI באופן נגיש, רשמי ומוסדר. מסקירה עולמית שערכנו בנושא, עולה כי מדינות שונות ברחבי העולם אימצו מודל זה של שקיפות בהתייחס לפרסום חוות דעת מקצועיות שעניינן טיפול במבקשי מקלט בהתאם למדינות המקור מהן הם מגיעים. ראו לדוגמא:

א. האיחוד האירופי- סוכנות ה- EASO - European asylum support office שהינה סוכנות של האיחוד האירופי הפועלת כמרכז מומחיות בתחום המקלט, מפרסמת באופן תדיר דוחות COI אודות מדינות רבות ושונות בעולם בניהן אריתריאה, אפגניסטן, ניגריה, פקיסטן, סומליה, תורכיה ועוד. נכון למועד משלוח מכתב זה, חוות הדעת זמינות בקישור:

<https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/country-reports>

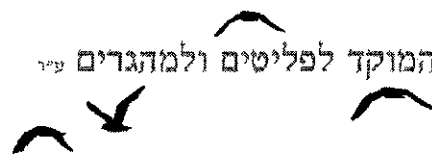
ב. קנדה- מסמך ה- Designated Countries of Origin -DCO של ממשלת קנדה מגדיר אילו מדינות מהוות מקום בטוח עבור פליטים ואילו לא. למשל, ספרד, בריטניה וישראל (למעט עזה) מהוות מדינות בטוחות, בעוד סודן מוגדרת כמדינה שאינה בטוחה. מטרת המסמך הקנדי הינה לספק מענה לבקשות סרק ולורזו הליכים, כך שיש בהן כדי להקל הן על הרשויות עצמן והן על מבקשי המקלט. נכון למועד משלוח מכתב זה, הפירוט זמין בקישור:

<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform-safe.asp>

ג. בריטניה- הנתונים אודות חוות דעת מקצועיות של מדינות המקור מתפרסמות באתר משרד הפנים (כחלק מהאתר הממשלתי) במסמך UK Visas and Immigration. מדינות שונות לרבות אלג'יריה, אלבניה, אפגניסטן, אנגולה, בורמה, סין, מצריים, אריתריאה, איראן, עיראק, ג'מייקה ועוד, נסקרות על פי קריטריונים מוגדרים בניהם הזכות לחופש הביטוי, שוויון זכויות בתוך מוסדות, הזכות לחירות, חופש האמונה והדעת, הזכות לפרטיות, שוויון בפני החוק וכדומה. נכון למועד משלוח מכתב זה, חוות הדעת זמינות בקישור:

<https://www.gov.uk/world>

ד. אוסטריה- מסמך ה- Researching Country of Origin Information שפורסם על ידי – The Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (מחלקה של הצלב האדום האוסטרי) סוקר כל אחת ממדינות המקור בניהן איראן ודרום סודן, בתאם לקריטריונים מוגדרים. בין הקריטריונים ניתן למצוא בחינה של סיכון החיים והחירות, חופש ביטוי מול צנזורה, אפליה, זמינות תמיכה על ידי הממשלה, סיוע על ידי ארגונים שאינם ממשלתיים ושמירה על זכויות אדם. בדברי ההסבר לדוח נכתב כי כיום ישנה



הסכמה רחבה אודות חשיבותם של דוחות ה COI בהיותם חלק בלתי נפרד והכרחי בקבלת החלטות בבקשות מקלט. נכון למועד משלוח מכתב זה, הדוח זמין בקישור:

<https://www.coi-training.net/handbook/Researching-Country-of-Origin-Information-2013-edition-ACCORD-COI-Training-manual.pdf>

7. מבלי לקבוע מסמרות לעניין מעמדן של חוות הדעת המקצועיות כהחלטות מנהליות, נציין כי לכל הפחות הרציונליים העומדים בבסיס החובה לפרסום הנחיות המנהליות מתקיימות בענייננו: חוות הדעת חלות על ציבור גדול ובלתי מסוים של פרטים, הן משפיעות באופן ישיר על זכויות מהותיות, הן מהוות כלי מרכזי המשמש את הרשות באופן תדיר בקבלת החלטותיה בדבר תביעות להגנה בינלאומית של אינדיווידואליים, ומנחות את עובדי הרשות בהכרעותיהם בבקשות מקלט.

8. רבות נדונה בפסיקה סוגיית חובת הפרסום החלה על הרשות המנהלית. בשורת פסקי דין קבע בית המשפט העליון כי על הרשות חלה החובה לפרסום הנחיות אשר יש בהן כדי להאציל על זכויותיו של הפרט. לעניין זה ראו יואב דותן, "פרסום הנחיות מנהליות", משפט וממשל, כרך ג' 2 (תשנ"ו-1996), בעמ' 484 (להלן "דותן"):

"עולה מכך, שבית המשפט השתית את חובת הפרסום על בסיס עקרונות יסוד רחבים של המשפט המינהלי: שלטון החוק, אופי המשטר הדמוקרטי וכללי הצדק הטבעי. הוא החיל את חובת הפרסום על כל מקרה שבו מדובר "בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט".

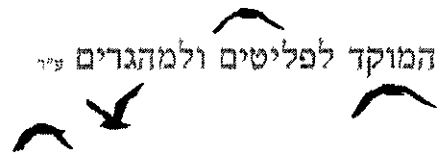
9. וגם פסק דינה של השופטת ד' בניש בעע"ס 4614/05 מדינת ישראל נ' אבנר אורן (פורסם בבנו, 16.3.2006):

"לנוכח חשיבותו הרבה של הנוהל והשפעתו על מעמדם של אנשים רבים, נדרש פרסום מקיף ומלא שלו, הכל בכדי להטיח נגישות סבירה לנוהל מצד אלו שיזדקקו לו. על המדינה להקפיד הקפדה יתרה על עמידתה בחובתה זו".

10. אין חולק כי מסמכי ה-COI הינם מסמכים בעלי השלכות משמעותיות על כלל ציבור מבקשי המקלט והמהגרים אשר מעמדם מושפע באופן ישיר מהאמור בחוות הדעת המקצועיות, והם זכאים לקבל מידע אודות עמדת הרשות על מדינת מוצאם. השפעה רחבה זו, הנוגעת לליבת זכויותיהם של רבים מחייבת את פרסומן של חוות הדעת באופן יזום על ידי הרשות.

11. חשובה לא פחות לעניין הפרסום היא יכולתם של גורמים שונים לרבות פרטים, ארגונים, גופי מחקר ובתי משפט, לערוך הליך בחינה וביקורת על ההחלטה, להעיר לגביה ולשפר אותה. זאת, כפי שמתבצע בכל פרסום של הנחיה מנהלית שיש בה כדי להאציל על הפרט ובכלל. חשיפה זו חשובה במיוחד לנוכח ההשלכה המשמעותית של הפעולה האופרטיבית שמונחית על ידי ה-COI. על כך עמד גם דותן בספרו לעיל:

"אחד היתרונות החשובים ביותר של הנחיות מנהליות הוא בכך שקיומן משפר את



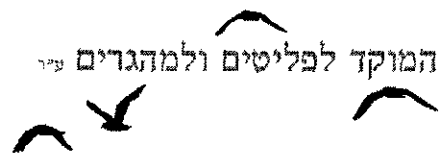
היכולת של בתי המשפט, רשויות ביקורת אחרות והציבור בכללו לקיים מעקב וביקורת אחרי פעולות המנהל הציבורי. מבחינה זו חשיפת ההנחיות היא תנאי הכרחי למיצוי הפוטנציאל הטמון בהן. אם המדיניות הכללית של רשות מנהלית אינה ידועה לציבור, ממילא יהיה קשה לקיים פיקוח ציבורי נאות ולהעמיד מדיניות זו במבחן התמיכה המקובל בחברה דמוקרטית. גם בית המשפט או רשויות ביקורת אחרות (כגון מבקר המדינה) לא יוכלו למצות את הפוטנציאל הטמון בהנחיות כאמת-מידה לבחינה ולהערכה של פעולות מנהליות קונקרטיות- אם לא יובטחו החשיפה של ההנחיות ברבים והנגישות המלאה אליהן.

12. לעניין זה, נוסיף כי לא בכדי קובע סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 כי על רשות ציבורית להעמיד לעיון הציבור "את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל שכל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". כך מתחייב גם מהחלטת הממשלה, ממסמך העקרונות ומעקרונות השקיפות ותקינות המנהל העומדים בבסיס חוק חופש המידע. כאמור לעיל, חוות הדעת הינן בעלות חשיבות גדולה לציבור הרחב שכן על פיהן פועלת הרשות בעניינם של הפונים אליה.

13. על הצורך בפרסומם של מסמכים על פיהם פועלת הרשות, ופרסומם של מסמכי ה-COI בפרט ניתן ללמוד גם ממקרה בו פורסמה בצורה שאינה רשמית חוות דעת בנוגע למבקשי מקלט מדרפור. חוסר הבהירות בנוגע למעמדה של חוות הדעת האמורה הוביל לבלבול קשה בקרב הנמענים עליהם חלה חוות הדעת, עורכי דין, וארגונים, וגרמה לבזבוז זמן שיפוטי יקר ולהתמשכותם של הליכים הקשורים בה. לעניין זה ראו ע" 1364-15 נסארלדין אשאג חסן נ' משרד הפנים- רשות האוכלוסין וההגירה (מיום 4.5.2017):

"לאחר הדיון בפני התפרסמה בכלי התקשורת טיוטת חוות דעת כללית של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, אשר הוכנה לפני חודשים ארוכים [...]. בדיון שהתקיים בפני ביום 28.12.16 התחמקה ב"כ המשיב מלהצהיר מפורשות האם הוכנה חוות דעת כללית של יחידת הטיפול במבקשי מקלט בעניינם של מבקשי מקלט מדרפור, אך הובן מדבריה כי הסוגיה הונחה לפתחו של שר הפנים. במסגרת 4108-16 הוגשה בפני ביה"ד טיוטת חוות דעת שהוכנה ע"י יחידת ה-RSD וכך גם בהודעות ב"כ העוררים בערר זה מיום 4.1.17. אין בדעתי לדון במסקנות חוות הדעת, שכן כפי שקבעתי באותו ערר, מקובלת עלי עמדת המשיב כי כל עוד לא אושרה חוות הדת ע"י קובעי המדיניות אצל המשיב, קרי, שר הפנים, יש לראותה כמסמך פנימי או כטיוטה לא מחייבת. עם זאת, המשיב אינו יכול להמשיך ולהיתלות בטענה לעומס בעבודת יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים ואף לא להיתלות בטענה כי טרם מוצתה עבודת המטה לגיבוש חו"ד כללית בעניינם של מבקשי מקלט מדרפור, הנמשכת עד אין קץ, כנימוק לכך שטרם נידונו בקשות העוררים".

14. ניתן לראות כי כאשר הרשות אינה מפרסמת את חוות הדעת שבידיה באופן רשמי, כל שנותר לציבור הוא



להסתמך על מקורות חיצוניים ולהיתלות בפרסומים לא רשמיים העשויים לספק מידע אודות מדינות המוצא. חוסר הוודאות האופף את נושא זה, והצורך של הרשות להבהיר בכל מקרה קונקרטי האם מדובר בחוות דעת רשמית או שמא המדובר בהנחיה פנימית אשר אין להסתמך עליה פוגעים באמון הציבור ובאינטרס ההסתמכות הציבורי. הדברים אמורים במידה יתרה בהתייחס לחשיבותן הקריטית של חוות הדעת למעמדם של הפרטים הנדרשים לה ולהאצלה על זכויותיהם.

15. לבסוף, יש לציין כי פרסומן של חוות הדעת בדבר מדינות המוצא הינה חשובה במיוחד אף עבור עובדי הציבור עצמם אשר עליהם לפעול בהתאם לדוחות והנהלים העדכניים והרשמיים ביותר- דוחות ונהלים שאינם מפורסמים דינם כלל לא להגיע לידיהם של הנדרשים להם.

סיכום

16. נוכח כל האמור לעיל, ובהתייחס להחלטת הממשלה ומסמך העקרונות לפיהם התחייבו משרדי הממשלה לקדם שקיפות ונגישות למידע תוך הצהרה כי המידע המוחזק בידי הממשלה הינו משאב ציבורי, נבקשכם לפרסם את כל דוחות ה COI המצויים בידכם במרוכז ובאופן מידי.

17. פרסום הדוחות צריך שיעשה באופן אשר יהיה נגיש וחשוף לכל דורש. לעניין זה, נציע כי קישור לחוות הדעת יופיע באתר האינטרנט הראשי של הרשות, וככל שאינו יופיע שם נבקשכם להפנות אותנו למקום הפרסום שנקבע על ידכם.

18. כמו כן, ככל שיתפרסמו בעתיד חוות דעת חדשות אודות מדינות המוצא, נבקש כי תפעלו לפרסומן והנגשתן במקום הפרסום הקבוע.

בברכה,

ענבר בראל, עו"ד


העתק:

עו"ד רבקי דב"ש- ראש היחידה ההמשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים

* הבקשה נכתבה בסיוע קרינה גולדמן, סטודנטית במרכז הבינתחומי בהרצליה