

בעניין: **עתירה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998**

**העותרת:** **גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע (ע"ר)**

ע"י ב"כ עוה"ד נעמי הגר ו/או מעין נייזנה ו/או טליה רמתי ו/או איתן דיאמונד ו/או שרי בשי מ"גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע"  
רחוב הרכבת 42  
תל אביב, 67770  
טלפון: 03-6244120; פקס: 03-6244130

- נגד -

**המשיבים:** 1. המינהל האזרחי בגדה המערבית  
2. סרן אלירן ששון – הממונה על יישום חוק חופש המידע במינהל האזרחי  
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)  
ת.ד. 49333, מיקוד 91493 ירושלים

## עתירה לפי חוק חופש המידע

מוגשת בזאת עתירה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע" או "החוק") במסגרתה בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים לקיים את חובתם מתוקף סעיף 6(א) לחוק ולהעמיד לעיון הציבור את כלל ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן הם פועלים.

כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לקיים את חובתם מתוקף סעיף 7 לחוק, להשיב לבקשות העותרת שהוגשו בהתאם לחוק ולמסור לידיה את המידע שלהלן:

א. רשימת קובץ פקודות הקבע של המינהל האזרחי בגדה המערבית ממוספרות על פי מספריהן ומידע אודות אופן מספורן של הפקודות.

ב. תכנית פעולה לפרסום כלל ההנחיות שתכלול את מספר הנהלים שטרם פורסמו ולוח הזמנים בהם יפורסמו, לרבות לוח זמנים מדויק לתרגום לערבית.

בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת, לרבות שכ"ט עו"ד.

עתירה זו מוגשת בהמשך לעתירה דומה שהגישה העותרת לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב ביום 27.5.2014 (עת"מ 51147-05-14 גישה נ' יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש ואח') (להלן: עתירת נהלים 1)), כנגד המשיבים דכאן בצירוף מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן: מתפ"ש), הממונה על חוק חופש המידע במתפ"ש וקצין פניות הציבור במתפ"ש. במסגרת עתירת נהלים 1, שעודה תלויה ועומדת, פסק בית המשפט נוכח כללי הסמכות המקומית כי ככל שהסעדים מופנים כנגד המשיבים 1 ו-2, דינה של העתירה להימחק, וראוי להגישה כעתירה נפרדת לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים; מכאן עתירה זו.

העתק פרוטוקול הדיון והחלטת בית המשפט בעתירת נהלים 1 מיום 19.11.2014, מצ"ב ומסומן ע/1.

## **א. התשתית העובדתית**

### **הצדדים**

1. **העותרת** (להלן: "ג'ישה") הינה עמותה ישראלית, שמטרתה להגן על זכויות אדם בישראל ובשטחים הנתונים לשליטתה. במסגרת פעילותה חותרת העמותה לקיום דיון ציבורי שקוף ומושכל על מדיניות ישראל כלפי האוכלוסייה הפלסטינית ברצועת עזה ובגדה המערבית.
2. **המשיב 1** (להלן: "מנהא"ז"), הוא זרוע המתפיש האמונה על יישום מדיניותו האזרחית בשטחי הגדה המערבית.
3. **המשיב 2**, סרן אלירן ששון, הינו הממונה על יישום חוק חופש המידע במנהא"ז.

### **ואלה נימוקי העתירה:**

#### **מבוא**

4. העתירה דן מהווה פרק נוסף במאבק הדון-קישוטי של העותרת בניסיון לחלץ מהמשיבים מידע, אשר חובתם לפרסם על-פי חוק חופש המידע, דהיינו – בקשתה לפרסם את כלל הנהלים על פיהם פועלים המשיבים ואשר יש להם חשיבות מכרעת לחייהם של כ- 4.6 מיליון תושבים פלסטינים החיים בגדה המערבית וברצועת עזה.
5. העותרת מצרה על כך שעליה לשוב ולפנות לבית המשפט הנכבד ולכלות את זמנו ואת זמנה בעתירה שסופה ידוע מראש, אך המשיבים עומדים במרים ומסרבים לקיים את הוראות החוק ולכן לא נותרה לה ברירה אלא לפנות לבית המשפט בעתירה נוספת זו.
6. ויודגש, מלחמת ההתשה שמנהלים המשיבים כנגד עקרון השקיפות אינה עניין חדש לבית המשפט הנכבד אשר עד היום כבר הספיק לפסוק לעותרת בשש עתירות שונות הוצאות בסך כולל של 54,500 ₪ בגין הפרתם של המשיבים את חוק חופש המידע.
7. העותרת עשתה מעל ומעבר כדי להימנע מהגשת העתירה דנו, כפי שיפורט להלן, אך כל מאמציה היו לשווא. משהתברר לעותרת במסגרת עתירת נהלים 1, כי מתנהלת עבודת מטה משותפת של המשיבים דכאן ושל המתפיש לצורך פרסום כלל הנהלים, ניסתה בכל הדרכים העומדות בפניה לדאוג כי תוצאות עבודת המטה המשותפת יתפרסמו ויכללו הן את נהלי המתפיש והן את נהלי המשיבים דכאן. אולם לדאבונה של העותרת, מבירור שערכה עם ב"כ המשיבים ציינה האחרונה כי תכנית העבודה של המתפיש שפורסמה במסגרת ההליכים המשפטיים בעתירת נהלים 1 ביום 3.12.2014 וכוללת עדכון ופרסום של כ- 60 נהלים, אינה כוללת את נהלי המשיבים דכאן. מכאן, שלא נותרה לעותרת ברירה אלא לפנות לבית משפט הנכבד כדי שהמשיבים דכאן יעמדו בדרישות החוק ויפרסמו את כל הנהלים לפיהם הם פועלים.

העתק תגובה מקדמית לעתירת נהלים 1 מיום 2.11.2014, מצ"ב ומסומן ע/2.

העתק הודעה מטעם המשיבים 1,3,5 לעתירת נהלים 1 מיום 3.12.2014, מצ"ב ומסומן ע/3.

8. על מנת שלא להלאות את בית המשפט שלא לצורך, בעתירה זו תפרט העותרת אך ורק את השתלשלות הדברים הנוגעת למשיבים דכאן ותחסוך מבית המשפט הנכבד את התשתית העובדתית הנוגעת למתפ"ש; זאת על אף שההליכים קשורים זה בזה. לפירוט כלל פניותיה העקרוניות של העותרת למתפ"ש, בבקשה לפרסום כלל הנהלים על פיהם פועלים, שלמעשה כוללים גם את נהלי המשיבים דכאן, ראו תשתית עובדתית בעתירת נהלים 1.

### **פניות העותרת אל המשיבים בבקשות לפי חוק חופש המידע לפרסום קובץ פקודות הקבע של נהלי המשיבים**

9. העותרת חוזרת ומציינת כי מסע החתחתים שהיא נאלצת לעבור על מנת לחלץ מידע מהמשיבים, מידע אשר מחובתם לפרסום לפי חוק, אינו עניין חדש כי אם מלחמת התשה שנמשכת כבר שנים ותחילתה בשנת 2009. המשיבים מתעקשים לפעול במחשכים ומסרבים בכל תוקף לפעול על פי הוראות החוק.

10. לנוכח אזלת היד שגילו המשיבים בפרסום הנחיות מינהליות במשך השנים, זאת על אף פניותינו המרובות בבקשות לפי חוק חופש המידע למסירתם של נהלים ספציפיים כפי שיפורטו בהמשך, החליטה העותרת לשנות אסטרטגיה ולפנות לקודמו בתפקיד של המשיב 2 בבקשה לקבלת רשימת קובץ פקודות הקבע המכילות את כלל ההנחיות המינהליות על פיהן פועל המשיב 1, מסודרות על פי מספריהן; זאת, היות שהבינה שהיא כלל אינה מודעת למספר הנהלים הקיימים ולמהותם, דבר אשר מקשה עליה ללקטם אחד אחד. העותרת סברה, כי קבלת רשימת כלל הנהלים, תסיע בידה להביא לפרסומם בהמשך בהתאם לסעיף 6(א) לחוק. בקשה זו לא נענתה עד לכתיבת שורות אלו.

העתק בקשת חופש המידע מיום 26.2.2014 שנשלחה אל קודמו בתפקיד של המשיב 2, מצ"ב ומסומן ע/4.

11. בהקשר זה יובהר כי נהלי המשיבים, ככל הידוע לעותרת מדוגמאות שהגיעו לידיה, מחולקים באופן כללי לשתי קטגוריות: האחת – "קובץ פקודות קבע אגף אג"מ מתפ"ש"; והשנייה – "קובץ פקודות קבע אגף אג"מ מנהא"ז איו"ש". פקודות המשויות לכל אחת מהקטגוריות ממוספרות לעיתים כ-"פקודה מס' 41", פקודה מס' 61" וכו', ולעיתים הן אינן ממוספרות כלל וגם לעיתים קרובות אינן מתוארכות.

העתק דוגמאות מנהלי המשיבים, מצ"ב ומסומן ע/5.

12. ביום 8.4.2014, בעקבות גילוי באקראי של נוהל נוסף השייך למשיבים דכאן ואשר לא פורסם לעיון הציבור, שלחה העותרת מכתב תלונה למפקד יחידת מתפ"ש – האלוף יואב מרדכי, במסגרתו פירטה על אודות מחדלם המתמשך של המשיבים לפרסום נהלים כמצוות החוק. במסגרת מכתב זה, עדכנה העותרת באשר לבקשת חופש המידע שנשלחה ביום 26.2.2014, וביקשה לוודא כי בקשה זו תטופל על פי מסגרת הזמנים הקבועה בחוק, וזאת על מנת להימנע מפניה מיותרת לערכאות. למרות זאת, עד היום, לא נתקבלה תשובה לאף אחת מבקשות חופש המידע ואף לא ממשרד המפקד יחידת מתפ"ש עצמו.

העתק מכתבה של העותרת מיום 8.4.2014 למפקד יחידת מתפ"ש, מצ"ב ומסומן ע/6.

**מחדלם של המשיבים במתן מענה לפנייתיה של העותרת בבקשות לפי חוק חופש המידע למסירתם ופרסומם של נהלים פרטניים**

13. כפי שיתואר להלן, ניסיונותיה הסיזיפיים של העותרת להבטיח את פרסומם של נהלים פרטניים של המשיבים 1 ו-2, טרם עתירת נהלים 1, עלו בתוהו. רק במסגרת ההליכים המשפטיים בעתירת נהלים 1 הצליחה העותרת לחלץ שניים מתוך כלל הנהלים שביקשה. ויודגש, מדובר בשני נהלים בלבד מתוך כלל הנהלים של המשיבים, שאין בידי העותרת כל מידע בנוגע למספרם המדויק.

14. חרף התקדמות ההליך המשפטי בעתירת נהלים 1 אשר הוביל לפרסום חלק מהנהלים, טרם קיבלה העותרת את מלוא המידע המבוקש מהמשיבים דכאן. על מנת להבהיר את התנהלותם הפגומה של המשיבים המצריכה קיומה של העתירה דנן, מן ההכרח לפרט בקצרה בפני בית המשפט את התלאות שעברה העותרת בדרכה אל המטמון האמור.

15. ביום 28.11.2013 שלחה העותרת אל קודמו בתפקיד של המשיב 2 בקשה על פי חוק חופש המידע, במסגרתה נתבקש מידע אודות נהלי המשיב 1 המתייחסים להליך הטיפול בבקשות המוגשות על-ידי ארגונים ישראלים להיתרי שהייה בישראל עבור פלסטינים תושבי הגדה המערבית. למרות תזכורת שנשלחה על-ידי העותרת ביום 29.12.2013, בקשה זו לא זכתה למענה כלשהו, ואף לא למכתב הארכה בהתאם להוראות החוק.

*העתק בקשת העותרת מיום 28.11.2013, מצ"ב ומסומן ע/7.*

*העתק תזכורת לבקשת העותרת מיום 29.12.2013, מצ"ב ומסומן ע/8.*

16. ביום 25.12.2013 שלחה העותרת אל קודמו בתפקיד של המשיב 2 בקשה על פי חוק חופש המידע, במסגרתה נתבקשה מסירתם של הנהלים המסדירים את הטיפול בנפגעי תאונות עבודה פלסטינים המועסקים בהתנחלויות. גם בקשה זו לא זכתה למענה כלשהו, ואף לא למכתב הארכה בהתאם להוראות החוק.

*העתק בקשת העותרת מיום 25.12.2013, מצ"ב ומסומן ע/9.*

17. נוכח חוסר המענה המופגן מצד קודמו בתפקיד של המשיב 2, ביום 18.2.2014 פנתה העותרת במכתב תלונה אל הממונה עליו – הממונה על חופש המידע במתפ"ש, רס"ן גיא ענבר, תוך פירוט בקשות חופש המידע אשר נמסרו לטיפולו של קודמו בתפקיד של המשיב 2 ולא זכו לכל מענה. במסגרת המכתב ביקשה העותרת לדאוג להדרכת המשיב 2 בכל הנוגע לקיום הוראות החוק וכי בקשותיה המצורפות לעיל כנספח ע/7 ו-ע/9, ייענו בהקדם.

*העתק תלונתה של העותרת אל הממונה על חופש המידע במתפ"ש מיום 18.2.2014, מצ"ב ומסומן ע/10.*

18. ביום 25.2.2014 נתקבלה תשובת הממונה על חופש המידע במתפ"ש לתלונת העותרת מיום 18.2.2014, במסגרתה תלה את העיכוב בטיפול בבקשות בכך שהמשיב 2 "החל את תפקידו לא מזמן ונמצא כרגע בשלבי חפיפה". לפיכך הבטיח הממונה כי ייעשו "מרב המאמצים על מנת לדאוג שהמידע יימסר בזמן".

העתק תשובתו של הממונה על חופש המידע במתפ"ש מיום 25.2.2014 לתלונתה של העותרת, מצ"ב ומסומן ע/11.

19. אולם חרף הבטחתו של הממונה על חופש המידע במתפ"ש, המידע לא נמסר בזמן, גם לא בחלוף 120 ימי ההארכה אשר החוק מאפשר. לפיכך, ביום 8.4.2014 פנתה העותרת שוב אל הממונה על חופש המידע במתפ"ש, בבקשה כי יינתן מענה לבקשות חופש המידע המצורפות לעיל כנספחים ע/7 ו-ע/9, וכי אם לא יבוצע הדבר עד ליום 27.4.2014, תראה העותרת את דרכה פתוחה לערכאות.

העתק פנייתה של העותרת אל הממונה על חופש המידע במתפ"ש מיום 8.4.2014, מצ"ב ומסומן ע/12.

20. ביום 8.4.2014 שלחה העותרת אל קודמו בתפקיד של המשיב 2 בקשת חופש מידע נוספת, בצירוף העתק אל הממונה על חופש המידע במתפ"ש, במסגרתה ביקשה לקבל מסמכים המפרטים את הנהלים, הקריטריונים והשיקולים בנוגע לבחינת בקשותיהם של פלסטינים תושבי הגדה המערבית להיכנס לישראל לצרכים משפטיים. אולם כמנהג המשיבים, גם בקשת חופש מידע זו לא נענתה, ואף לא ניתנה עליה הודעת הארכה בהתאם להוראות החוק.

העתק בקשתה של העותרת מיום 8.4.2014, מצ"ב ומסומן ע/13.

21. משנאשה העותרת מהתנהלותם הלקויה של המשיבים בכל הנוגע לבקשותיה הפרטניות, קרי – חוסר המענה המופגן והתעלמותם המוחלטת מהחוק וכן מכללי המינהל התקין – החליטה העותרת שהגיע העת לשנות כיוון ולדרוש את פרסומם של כלל הנהלים, לא רק של המשיבים דכאן, כי אם גם של המתפ"ש.

22. דא עקא, המשיבים שבים ומשדרים לבית המשפט ולציבור כי אין הם רואים עצמם מחויבים להוראות החוק או לכללי המינהל התקין. לאור התנהלות זו של המשיבים, לא נותר אלא לעתור לבית המשפט נכבד זה בבקשה לדרוש את כיבודו של החוק ולהורות על מסירת המידע שנתבקש לאלתר.

### ההליכים המשפטיים כנגד המתפ"ש במסגרת עתירת נהלים 1

23. על-מנת להבהיר את מהלכה של העותרת, שהובילו להגשת העתירה, יש לפרט בקצרה את ההליכים המשפטיים שהתקיימו בעתירת נהלים 1 ואילצו את העותרת להגיש את העתירה דנן.

24. ביום 27.5.2014, הגישה העותרת לבית המשפט המחוזי בתל-אביב את עתירת נהלים 1 כנגד מתאם פעולות הממשלה בשטחים, הממונה על חופש המידע במתפ"ש, קצין פניות הציבור במתפ"ש וכן המשיבים 1-2, במסגרתה ביקשה מבית המשפט הנכבד להורות למשיבים לקיים את חובתם מתוקף סעיף 6(א) לחוק ולהעמיד לעיון הציבור את כלל ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן הם פועלים. בנוסף, ביקשה העותרת להורות למשיבים לקיים את חובתם מתוקף סעיף 7 לחוק, להשיב לבקשותיה הפרטניות של העותרת שהוגשו בהתאם לחוק.

25. בתגובתם המקדמית של המשיבים לעתירה מיום 2.11.2014 ביקשו המשיבים מבית המשפט לדחות את העתירה ככל שהיא מופנית כלפי המשיבים 1 ו-2, קרי המינהל האזרחי והממונה על

חוק חופש המידע במינהל האזרחי, זאת, נוכח היות בית המשפט הנכבד נעדר סמכות מקומית לדון בעתירה. כן טענו המשיבים לגופו של עניין, כי באשר לדרישת העותרת כנגד המתפיש, אכן נערכת עבודת מטה בימים אלו אשר מטרתה עדכון הנהלים ופרסומם באתר האינטרנט של המתפיש, לרבות תרגומם לשפה הערבית (ר' נספח ע/2).

26. ואכן, בחודש אוקטובר פורסמו כ- 30 נהלים חדשים באתר המתפיש, מתוכם 13 נהלים של המשיבים 1-2, כאשר שניים מתוכם הינם נהלים אשר ביקשה העותרת בבקשותיה הפרטניות אשר פורטו לעיל. עובדה זו מהווה הוכחה נוספת לכך שעבודת המטה שנערכת בימים אלו במשרדי המתפיש משותפת גם למשיבים 1 ו-2 ומדגישה את חוסר הטעם שבגרירת העותרת לבית המשפט פעם נוספת.

27. חרף עמדת העותרת שסברה כי העלאת הטענה בדבר חוסר סמכות מקומית, על אף עבודת המטה המשותפת של המשיבים דכאן והמשיבים דשם, הינה לא יותר מניסיון המשיבים להסיט את הדיון ממהותו, בית המשפט אמר את דברו ובדיון שהתקיים ביום 19.11.2014 פסק כי בהתאם לכללי הסמכות המקומית, יש להגיש עתירה נפרדת כנגד המשיבים 1 ו-2 לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (ור' נספח ע/1). עוד נקבע כי על המשיבים דשם למסור תגובה מפורטת הנוגעת ללוח הזמנים הצפוי לעבודת המטה הכולל פירוט של העבודה שנעשתה עד כה, מספר הנהלים שאמורים להתעדכן, תוך כמה זמן יעודכנו, ומי האנשים העמלים על כך, וכל זאת תוך 14 יום בלבד.

28. ואכן, בהתאם להחלטת בית המשפט מיום 19.11.2014, תוך 14 יום מסרו המשיבים דשם את תגובתם המפורטת, במסגרתה פירטו את תכנית העבודה שנערכת לפרסום הנהלים (ר' נספח ע/3). בתגובה נכתב כי עבודת המטה במסגרתה נבחנים כ- 60 נהלים תסתיים בתוך שישה חודשים ותבצע בשלוש פעימות. כמו-כן פירטו המשיבים מה כוללת עבודת המטה ומיהם בעלי התפקידים האחראים על ביצועה. יצוין כי בשיחת הבהרה עם ב"כ המשיבים בעתירת נהלים 1 ציינה האחרונה כי תכנית העבודה אינה כוללת את נהלי המשיבים 1 ו-2.

29. בתגובה להבהרה זו, פנתה העותרת ביום 15.12.2014 למשיב 2 בבקשה אחרונה טרם פנייה לערכאות, במסגרתה ביקשה לפרסם את כלל ההנחיות על פיהן פועלים המשיבים ולמצער, למסור תכנית עבודה מסודרת לצורך כך; למרבה הצער, גם פנייה זו נותרה ללא מענה.

*העתק פנייתה של העותרת מיום 15.12.2014, מצ"ב ומסומן ע/14.*

30. הנה כי כן, עתירה זו מוגשת בהתאם להחלטת בית המשפט לעניין הסמכות המקומית ולאחר פנייה מקדמית למעלה מן הצורך, במסגרתה ביקשה העותרת מהמשיבים טרם פנייתה לערכאות, לפרסם תכנית פעולה שתכלול את מספר הנהלים שטרם פורסמו ולוח הזמנים בהם יפורסמו, כולל לוח זמנים מדויק לתרגומם לערבית, בדומה לתכנית שהוגשה על-ידי המתפיש בתגובה לעתירת נהלים 1. כמו-כן ביקשה העותרת לפרסם את רשימת קובץ פקודות הקבע על פיהם פועלים המשיבים.

## ב. הטיעון המשפטי

31. חוק חופש המידע מחייב כל רשות ציבורית לפרסם את ההנחיות המינהליות על פיהן היא פועלת, כאמור בסעיף 6(א) לחוק:

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

32. סעיף 3 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 קובע את אופן פרסומן של ההנחיות:

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, כפי שיעודכנו מזמן לזמן, במשרד הראשי, וכן במשרדיה המחוזיים, אם קיימים, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור [...]".

33. ראוי לציין בהקשר זה כי כיום, פרסום נגיש הוא פרסום גם באתר האינטרנט של הרשות וגם בשפה המובנת לקהל היעד, במקרה זה עברית, ערבית ואנגלית בנהלים הרלוונטיים, וכי הגדרה זו של פרסום נגיש מקובלת גם על המשיבים עצמם (ורי' עת"מ 11-01-27605-11 **גישה נ' המתפ"ש**, בעמ' 9-10 (פסק דין מיום 19.5.2013)) (להלן: פרשת **גישה**).

34. אולם החוק מחד והמשיבים מאידך. מאז הוחלו הוראות חוק חופש המידע על המשיבים בשנת 2000 ועד לשלהי שנת 2012, לא פרסמו המשיבים אף לא נוהל אחד באופן יזום באתרם. בשלהי שנת 2012 נתבקשו לראשונה המשיבים על ידי העותרת למלא את חובתם על פי חוק ולפרסם את נהליהם לעיון הציבור ורק אז החלו לפרסמם טיפין טיפין וזאת בעיקר בעקבות פניות שהופנו אליהם.

35. אין עסקינן בנהלים שוליים. נהלים אלו מסדירים את חייהם של מיליוני בני אדם, עליהם נמנים תושבים פלסטינים הנמצאים תחת שליטתה של ישראל, אזרחים זרים החיים ועובדים בגדה המערבית וברצועת עזה, וארגונים בינלאומיים העובדים באזורים אלו. המדובר בנהלים אשר מסדירים אספקטים מרכזיים בחייהם של אנשים אלו ובראש ובראשונה את זכויותיהם לחופש התנועה ומכלול זכויות האדם הנגזרות ממנו כגון הזכות לחיי משפחה, למימוש הזדמנויות, הזכות לחינוך, לבריאות ולתעסוקה.

36. העותרת שלחה בשנים האחרונות עשרות בקשות חופש מידע למשיבים במטרה לקבל מידע על אודות הנהלים על פיהם הם עובדים, נהלים המשפיעים ישירות על כל פן בחייהם של ציבור לקוחותיה של העותרת. פניות אלו המבקשות נוהל פרטני אחד נשלחות לאחר שבאקראי נתקלת העותרת בשמו של נוהל כזה או אחר במסמך רשמי כלשהו, כגון תכתובת, כתבי בית-דין וכיוצא בזה. לא זו בלבד שזו הדרך היחידה בה העותרת מגלה את דבר קיומם של נהלים פרטניים, אלא שגם לאחר הפנייה לקבלת נוהל ספציפי, המשיבים באופן שיטתי מערימים קשיים על קבלתו. ומשכך, נאלצה העותרת להגיש בשנים האחרונות שש עתירות חופש מידע. בכולן היא קיבלה את המידע המבוקש, בין אם נהלים ובין אם מידע מסוג אחר. עתירה אחת בלבד בה נתבקש מידע פרטני על אודות תושבים פלסטינים נדחתה בשל החשש לפגיעה ביחסי החוץ של מדינת ישראל, אם יימסר המידע. בשנים אלו כאמור, נפסקו לטובת העותרת בעתירות על פי חוק חופש המידע 54,500 נה הוצאות משפט ושכ"ט.

37. אך למרות כל זאת, עדיין פעורה תהום בין התנהלות המשיבים ובין עקרונות היסוד של החוק. בעתירת נהלים 1 ביקשה העותרת מהמשיבים שלושה נהלים ואת קבצי פקודות הקבע ולבקשות צנועות אלו, אשר החוק מעגן את הזכות לקבלן אף ללא תשלום אגרה, המשיבים מיאנו מלהשיב עד לעצם הגשת העתירה, אשר אף לאחריה הואילו בטובם לפרסם רק את חלקם. שוב מותנהלים המשיבים כאילו החוק פסח עליהם ואין להם שום חובה לפרסם את הנהלים על פיהם הם עובדים.

38. על כן, מלבד הנמקה מעמיקה על החובה לפרסם נהלים והנחיות שהמשיבים אינם מכירים בה, העותרת לא תאריך במילים על אודות הפגיעה בעקרונות היסוד של חוק חופש המידע, כגון עקרון השקיפות וזכות הציבור למידע וזאת משום שעקרונות אלו ברורים כשמש, מעוגנים בחקיקה ראשית מאז שנת 1998 ובתי המשפט בישראל חזרו על חשיבותם חזור ושונה בעשרות פסקי-דין והלכות. **הגיע העת כי המשיבים יבינו אחת ולתמיד כי עליהם לפרסם את כל ההנחיות על פי הן הם עובדים ולהתנהל בהתאם להוראות החוק. הגיע העת שבית המשפט הנכבד יכריז: "עד כאן."**

#### פרסום נהלים והנחיות

39. עוד טרם חקיקת חוק חופש המידע, התייחסו הערכאות בישראל לחשיבות עקרון השקיפות ולפרסום הנהלים וההנחיות המינהליות על פיהן פועלות הרשויות, וביתר שאת לאחר חקיקת החוק. לא זו בלבד שהחוק מחייב זאת, אי פרסום קריטריונים פותח פתח לשרירות ואף הופך את הנהלים עצמם לחסרי תוקף. כך, בלשונו הציורית של השופט (בדימוס) מ' חשין במסגרת בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 774 (1999) :

"למותר לומר, כי קריטריונים השוכנים במגירת הפקיד ואינם רואים אור-יום, מזמינים שרירות בעשייה ומשקלם אינו אלא כמשקלה של נוצה מרוטה."

כן נקבע כי תוקפם של נהלים מותנה בפרסומם לרבים:

"תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת. מדברים אנו, כמובן, בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט, כמו בענייננו כאן. (בג"ץ 5537/91 **אפרתי נ' אוסטפלד**, פ"ד מו(3) 501, 513 (1992))."

40. היעדר פרסום או פרסום חלקי וחסר של נהלים, פקודות והנחיות מנהליות לאורם פועלים המשיבים מנוגד לדין, וחורג מקביעה ברורה וחד משמעית של בתי המשפט במקרים דומים. כך, בעת"מ 530/07 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 5.12.2007), (להלן: **פרשת הנהלים**) דן בית המשפט בסיטואציה זהה בה המשיב, משרד הפנים, **סירב לפרסם את כל הנהלים וההנחיות לפיהם** הוא עובד בטענה האבסורדית כי הוא נדרש לבחינה נוספת של הנהלים וזאת לאחר שהעותרת דרשה את פרסומם במשך שלוש שנים קודם להגשת העתירה.



בית המשפט נאלץ להתערב ובאופן חד משמעי הורה על פרסומם של כל הנהלים תוך 30 ימים בשל העובדה שנהלים אלו מסדירים את חייהם של מיליוני בני אדם. וכך קבע בית המשפט:

"תיאור המצב העובדתי מעלה בבירור כי מזה שנים נוהג המשיב בניגוד לדין בכך שאינו דואג לפרסום הנהלים וההנחיות שעל פיהם הוא מפעיל את מכלול סמכויותיו. כפי שניתן להבחין, מדובר בפעילות לא תקינה המתפרשת על פני מספר שנים כאשר המשיב אינו מקיים את החוק וההנחיות ואינו מכבד פסיקה של בתי המשפט."

41. **בפרשת הנהלים** נקבע במפורש כי פרסומם של נהלים נדרש לאור טיב הסמכויות המופעלות והשפעתן על זכויות אדם בסיסיות, במיוחד לאור העובדה שהאוכלוסייה המושפעת היא אוכלוסייה חלשה, חסרת אמצעים, חסרת מידע בסיסי, חסרת שליטה בשפה ואשר כתוצאה מכל אלו מתקשה להבין את זכויותיה ומעמדה. (פרשת הנהלים, ס' 37-38).

42. גם בעניין נשוא עתירה זו העותרת מנסה מזה שנים לקבל את הנהלים הרלוונטיים מן המשיבים אך ללא הועיל, המשיבים מערימים קשיים באופן סידרתי וגוררים את העותרת לפתחו של בית המשפט פעם אחר פעם.

43. גם בעניין נשוא עתירה זו הנהלים המבוקשים חלים על כלל האוכלוסייה הפלסטינית ברצועת עזה ובגדה המערבית, וכן על אזרחי ישראל ואזרחים זרים השוהים שם. המדובר באוכלוסייה המוחלשת ביותר באזורנו, אשר נאלצת להתמודד מדי יום עם מנגנון בירוקרטי אשר עוין אותה ומתנהל בשפה הזרה לה. לנהלים המבוקשים השפעה מכרעת על זכויותיהם של אלו לחופש תנועה, חופש עיסוק, חיי משפחה, בריאות, חינוך, ועוד, על היקפן של זכויות אלו ועל האפשרות לממשן. **ברור הדבר כי השיקולים בפרשת הנהלים והקביעות המשפטיות חלים כולם אף בעניין נשוא עתירה זו.**

44. יתר על כן, חשיבותם של נהלים אלו לחיי הפרטים המושפעים מהם מחייבת פרסום אפקטיבי שלהם (ר' בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 199). בהקשר זה יוזכר כי פרסום אפקטיבי משמעותו פרסום בשפה הנגישה לקהל אליו הוא מופנה, קרי בעברית, ערבית ואנגלית בנהלים הרלוונטיים ובצורה נגישה, קרי באמצעות האינטרנט. המשיבים מכירים בחובתם זו, כפי שעולה מפרשת גישה ומהתכתבויות שונות עם המתפ"ש. העתק מכתבו של הממונה על יישום חוק חופש המידע במתפ"ש מיום 27.1.2013, מצ"ב ומסומן ע/15.

#### **פרסום רשימת קובץ פקודות הקבע ואופן מספורן**

45. כאמור לעיל, פרסום נהלים נועד לאפשר לפרט לכלכל צעדיו בהתאם להם. לצורך זה לא די בכך שנהלים אחדים יפורסמו בלא שיטה וסדר.

46. פרסום הנהלים נועד לאפשר לציבור גישה נוחה למידע (ר' ס' 3 לחוק חופש המידע), והרשות נדרשת להביא את ההנחיות לידיעת הציבור ולהפנות את תשומת ליבו לפרסום הנחיות או לשינוין (ר' "הנחיות מנהליות", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.002 (התשס"ב) (להלן

**הנהיות היועמ"ש**, ס' 7). בלא פירוט קובץ הפקודות והנהלים הקיימים ואופן מיונם, יקשה להשיג מטרות אלו. פרסום רשימה מסודרת של פקודות ממוספרות ומידע על אופן מספורן מאפשר לציבור לדעת כי המידע שנמסר לו הינו מלא ומקיף, וכן מקל על הרשות להפנות תשומת לב לפרסום פקודות אלו ולשינויים שנעשים בהן. בלא פירוט של כלל הנהלים המפורסמים, יקשה על הרשות לטעון כי מילאה את חובתה להביא את נהליה לידיעת הציבור.

47. הצורך בפרסום קובץ נהלים הוכר בעבר בנסיבות דומות הן על ידי רשויות המדינה, הן על ידי בתי המשפט (ר' **פרשת הנהלים**). פרסום קובץ פקודות הקבע מתחייב הן מהאינטרס הציבורי והן מהאינטרס הפרטי של העותרת והציבור שהיא מייצגת, אינטרסים שיפורטו להלן. פרסום מסודר ומקיף של הנהלים קיים, למשל, בשירות בתי הסוהר.

48. ר' "הוראות, פקודות ונהלים" באתר השירות -

<http://ips.gov.il/Web/He/About/CodeOfConduct/113.aspx>,

ובעקבות העתירה ב**פרשת הנהלים** האמורה לעיל, פורסמה רשימה מלאה של נהלי רשות האוכלוסין

(ר' "נהלים" באתר הרשות -

<http://www.piba.gov.il/SUBJECT/VISAANDPOSITION/Pages/Regulations.aspx>).

#### **אינטרס העותרת בפרסום המידע המבוקש**

49. למעלה מן הצורך ואף על פי שבהתאם להוראות סעיף 7(א) אין מבקש המידע חייב לנמק את בקשת המידע או להציג את הטעם שבבקשתו, תציג העותרת בקצרה את הטעם שבקבלת המידע שנתבקש מהמשיבים.

50. הנהלים שנתבקשו ורשימת פקודות הקבע הכרחיים לציבור הלקוחות של העותרת. יתר על כן, כאמור לעיל, נהלי המשיבים חלים על כלל האוכלוסייה הפלסטינית וכן על אזרחים זרים השוהים בגדה המערבית וברצועת עזה, ארגונים בינלאומיים ועובדיהם וכמובן גם על אזרחים ישראלים החיים עם משפחותיהם באזורים אלו. יש להם השפעה רבה על זכויותיהם של אלו, כמתואר לעיל.

51. בקשות המידע של העותרת מבקשות להסיר אחת ולתמיד את מסך הערפל בו שרויה העותרת וכלל התושבים הפלסטינים אשר אינם יודעים מכוח מה מתקבלות החלטות הנוגעות לכל אספקט בחייהם ואף אינם יודעים כיצד עליהם להגיש בקשות. כאמור, העותרת דולה מן המשיבים מידע זה טיפין טיפין במשך שנים. אולם אין להסכין עוד לאופן שבו מתגלים הנהלים, כפיסות מידע אקראיות בהן מוזכר שמו של נוהל זה או אחר, הגורר בקשות מידע פרטניות מטעם העותרת. לעותרת אינטרס מובהק בפרסום הנהלים וקבצי פקודות הקבע, פרסום אשר ישפיע ישירות על עבודתה של העותרת ועל התושבים הפלסטינים, האזרחים הישראלים והזרים המבקשים להיכנס לגדה המערבית ולרצועת עזה.

## האינטרס הציבורי בפרסום המידע המבוקש

52. התושבים הפלסטינים אינם אזרחי המדינה. אין להם זכות בחירה. הם אינם בוחרים את הרשויות הישראליות ובוודאי שהם אינם בוחרים את הגורמים במערכת הביטחון אשר החלטותיהם מתוות ומשליכות על היבטים נרחבים בחייהם של התושבים. במקרה דנן, נהליהם של המשיבים קובעים – ומגבילים – את יכולתם של מליונים לממש את זכויות האדם הבסיסיות ביותר שלהם.

53. המשיבים "מחוקקים" את הכללים אשר להם כפופים התושבים הפלסטינים, בין היתר בדרך של נהלים. לא זו אף זו: המשיבים הם גם אלה שמיישמים את הכללים הללו. לעומת אזרחי המדינה, אשר יכולים להשפיע על רשויות השלטון בדרך של פעילות פוליטית והצבעה בקלפי, לתושבים הפלסטינים אין דרך להשתתף בעיצוב מדיניותם של המשיבים.

54. בעע"מ 10845/06 **שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (פסק דין מיום 11.11.08 (ר' סעיפים 77-81)) קבע בית המשפט כי האינטרס המרכזי בגילוי המידע הוא היכולת לבקר את פעולתה של הרשות על מנת לקיים דיון ציבורי מושכל ולאפשר ביקורת ציבורית על הרשות.

55. מניסיונה של העותרת ומניסיונם של ארגונים רבים אחרים, בינלאומיים ומקומיים כאחד, עולה כי עלטה מכסה את המידע בנוגע לרשימת הקריטריונים הקבועים בנהלים ומסדירים את חייהם של התושבים הפלסטינים. בנסיבות אלו נפגעים התושבים הפלסטיניים המוחלשים ממילא ונפגעים עקרונות השקיפות והבהירות השלטונית. כאשר הנהלים מופנים כלפי ציבור שיכולותיו להבין את זכויותיו וחובותיו מוגבלת חלה החובה לעשות כל שניתן (במסגרת הסבירות) כדי לסייע לו בהבנה זו (ר' בעניין זה עת"מ (י-ם) 398/03 **ברני קר נ' שר הפנים**, ס' 15 (פורסם בנבו 17.2.2003)).

56. יתר על כן, האינטרס הציבורי הוא שהעותרת וארגונים אחרים לא יציפו את בית המשפט בעתירות רבות, כגון שורת העתירות אותן הגישה העותרת בשנים האחרונות בהם קיבלה את הסעד שנתבקש. בית המשפט הנכבד אינו צריך לכלות לשווא את זמנו ומשאביו בתזכורות חוזרות ונשנות למשיבים שחוק חופש המידע חל גם עליהם. האינטרס הציבורי מחייב כי המשיבים יידרשו לפרסם כלל נהליהם ולפעול באופן עקבי בהתאם להוראות החוק.

## חובת מתן מענה

57. סעיף 7 לחוק חופש המידע קובע את נוהל הגשת בקשות המידע והטיפול בהן. המשיבים כלל לא התייחסו להוראות סעיף זה המחייב מתן תשובה תוך 30 יום, או לחלופין הודעה על הארכת התקופה האמורה, ולמעשה – אף אחת מבקשותיה לא נענתה באופן ישיר עד עצם היום הזה.

58. החוק עצמו - לא זו בלבד שהוא קובע לוחות זמנים מוגדרים למתן מענה אלא הוא ממשיך וקובע סנקציות שונות על הפרת חובה זו. רק לאחרונה הוספה תקנה 6א לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999, הקובעת כי רשות ציבורית שלא טיפלה בבקשה לפי המועדים הקבועים בחוק לא תוכל לגבות אגרת טיפול והפקה. הוספת סעיף זה מלמדת על החשיבות הגבוהה

המיוחסות למתן מענה במועדים הקבועים בחוק.

59. בנוסף, החובה לפעול במהירות וביעילות נובעת גם מחובות ההגינות, הנאמנות והסבירות של הרשות המינהלית שהינה "מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין" (יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית - כרך ב'** 717 (1996)). יתר על כן, מידע הנמסר למבקשים צריך להיות מדויק, שמיש ורלוונטי ואין במסירת מידע בלתי קשור כדי לענות על הדרישות שבחוק ועל כותב ד"ר הלל סומר:

"בקשה לקבלת מידע צריכה להיענות במהירות, ביעילות, בזול וברוב מוחלט של המקרים (שאינם נכנסים לגדרם של הסייגים למסירת מידע על פי החוק), ללא כל עיכוב מיותר המחייב התנצחות עם הרשות ופנייה לערכאות. כל הערמה של קשיים על מימוש הזכות לקבלת מידע פוגעת במטרה הדמוקרטית של הזכות."

(הלל סומר, חוק חופש המידע: הדין והמציאות, **המשפט ח'**, 435, 438, תשס"ג)

60. אי מתן מענה, ללא כל הודעת ביניים, סופה לייאש את מבקש המידע ולאין את חוק חופש המידע על תכליותיו החשובות. משום שלא נתקבל שום מידע, לא רק שלא השתפר מצבה של העותרת ביחס למצבה לפני ששלחה את הבקשות, אלא הוא אף הורע, כיוון שהיא נותרו עם אותן השאלות, אך בינתיים המתינה פרק זמן משמעותי לשווא.

61. בהתחשב בכך, העותרים סבורים כי ראוי שבית המשפט הנכבד יביע את עמדתו באשר להתנהלותם של המשיבים גם לעניין מתן המענה לבקשות המידע וכי העניין יבוא לידי ביטוי בפסיקת הוצאות נגד המשיבים, על מנת שיפנימו את הצורך ליישם את הוראות החוק כלשונו.

## ג. סיכום

62. העותרת נאלצת להגיש עתירה מיותרת זו, וזאת לאור סירובם העיקש של המשיבים במשך שנים להיענות לבקשותיה המרובות לפרסום הנהלים על פיהם הם פועלים במסגרת בקשות חופש מידע, וכעת מצטרף לכך גם סירובם לפרסם תכנית עבודה מסודרת לעדכון של אותם נהלים ופרסומם במסגרת עבודת המטה המשותפת של המשיבים עם המתפ"ש אשר מתקיימת בימים אלו.

63. המשיבים כמנהגם אף לא טרחו לענות על פנייתה האחרונה של העותרת מיום 15.12.2014 בה ביקשה העותרת להימנע מהליך נוסף בבית המשפט אשר תוצאותיו ידועות מראש ובכך לחסוך מזמנו היקר של בית המשפט הנכבד (ורי' נספח ע/14). העותרת סברה ועודנה סבורה כי לאור קיומה של עבודת מטה משותפת לעדכון ופרסום נהלים המשיבים ונהלי המתפ"ש, פתיחת הליך משפטי מקביל משוללת כל הגיון ונוגדת את כללי היעילות הדיונית. אולם, בית המשפט אמר את דברו והמשיבים מצדם עמדו על דעתם וסרבנותם נותרה על כנה.

64. **שוב דחפו המשיבים את העותרת לפתחו של בית המשפט הנכבד משום שהמשיבים מתנהלים כמי שסבורים שהחוק איננו חל עליהם והחובה לפרסם את הנהלים על פיהם הם**

עובדים חולפת מעל ראשם. ברי כי יש צורך באמירה חזקה וחד משמעית על מנת להבטיח שלא תאלץ העותרת לשוב ולחזר אחרי המשיבים בתקווה לקבל מידע השייך לציבור ותאלץ לגרור את בית המשפט פעם אחר פעם לחזור על הלכה קבועה ומושרשת.

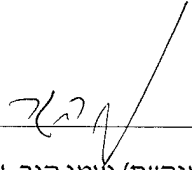
65. לעותרת יש עניין בקבלת המידע, הן לצורך ביצוע עבודתה הן מפאת העניין הציבורי שבמידע המבוקש. נוכח האינטרס הציבורי המשמעותי והאינטרס הפרטי של העותרת ושל ציבור הפונים הגדול והמגוון אותו היא מייצגת, על המשיבים מוטלת החובה לגלות את המידע.

66. המשיבים גם לא הצביעו על סיבה שבגינה על הבקשות להידחות, שהרי המשיבים כלל לא ענו לבקשות של העותרת. משלא הוצג כל טעם להימנעות ממסירת המידע, חייבת הרשות במסירתו ללא שיהוי, שהרי מידע זה שייך לציבור.

67. אף אם היה נטען טעם רלוונטי כלשהו להימנעות ממסירת המידע, וכאמור לא נטען עד עצם היום הזה, הרי שהעניין הציבורי בגילוי המידע המבוקש מצדיק את מסירתו. העותרת שומרת על זכותה להרחיב בסוגיה זו, ככל שהמשיבים יעלו טענה בדבר צידוק חוקי להימנעות ממסירת המידע.

68. יש לשים סוף למדיניות ההסתרה של הנהלים על פיהם פועלים המשיבים. לפיכך, לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים להשיב לבקשת העותרת ולמסור לידיה את המידע המבוקש במלואו. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להשית על המשיבים את הוצאות העותרת, לרבות שכ"ט עו"ד.

עתירה זו נתמכת בתצהירה של הח"מ, באת כח העותרת.

  
ד"ר (מזה"ת) נעמי הגר, עו"ד  
ב"כ העותרת

31.12.2014