



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

בעניין:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת
3. מוקד סיוע לעובדים זרים
4. קו לעובד
5. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר (ע"ר)
כולם ע"י ב"כ עוה"ד עודד פלר ו/או דן יקיר ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרים

נגד

משרד הפנים

ע"י עו"ד יוספה מרגולין
מפרקליטות מחוז ירושלים

המשיב

פסק-דין

1. בפני עתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח, המרכז לפלורליזם יהודי, מוקד סיוע לעובדים זרים, קו לעובד והמוקד להגנת הפרט (להלן – העותרים) המיוצגים כולם על ידי האגודה לזכויות האזרח (להלן – האגודה או האגודה לזכויות האזרח).

2. העתירה הוגשה נגד משרד הפנים (להלן – המשיב) ועניינה חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע או החוק). הסעדים המבוקשים בעתירה



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

הינם זכות העיון בנהלים ובהוראות של המשיב בכל הנושאים הקשורים למינהל האוכלוסין ודרישה לפרסומם.

מדובר בעתירה העוסקת בנושא בעל חשיבות עקרונית מהמדרגה הראשונה לציבור בכלל ולציבור הנזקקים לשירותיו של המשיב בפרט, ולא בכדי התאחדו כל הארגונים העוסקים בזכויות האדם ונזעקו להגישה. ראוי לציין לחיוב את ארגוני זכויות הפרט שראו להתאחד יחדיו ולפעול בנחישות למען עניין ציבורי כה חשוב ורגיש לכלל הציבור.

ההשתלשלות העובדתית שעמדה ברקע הגשת העתירה

3. מזה מספר שנים (החל משנת 2004), שבה האגודה לזכויות האזרח ופונה למשיב בבקשות להעביר לעיונה את קבצי ההוראות והנהלים שעל פיהם הוא פועל. עד היום המשיב לא נעתר לפניותיה.

בעתירה מפרטים העותרים את פניותיהם הרבות במהלך השנים למשיב בעניין זה, שכאמור עד היום לא הועילו:

א. ביום 27.6.04 פנה ב"כ העותרים אל הממונה דאז על חופש המידע אצל המשיב בבקשה לעיין בקובץ הנהלים וההוראות של המשיב (נספח 1/ לעתירה). תשובתו של הממונה (מיום 4.7.07) היתה כי כל הנהלים של מרשם האוכלוסין מצויים באתר האינטרנט של המשיב (נספח 2/ לעתירה).



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

ב. ביום 8.7.04 שב ב"כ העותרים ופנה למשיב וציין כי לא כל הנהלים מפורסמים

באתר האינטרנט של המשיב וחזר על בקשתו לעיין בהם (נספח ע/3). במענה

לכך השיב הפעם הממונה:

"מאחר ולפנייתך לא צורפה שום אגרה כמתחייב בהתאם להוראות החוק, באשר כוונתך שעלי לאתר נוהלים אם קיימים ואם לא קיימים ובכך להפעילני במסגרת הוראות החוק. הריני להודיעך בזאת כי כל עוד לא תשולם האגרה לא אוכל להתייחס לבקשתך" (נספח ע/4 לעתירה).

ג. ביום 21.7.04 פנה ב"כ העותרים אל יועץ שר הפנים דאז ושוב חזר על בקשתו

לעיין בנהלים. משלא נענה, פנה אליו ביום 7.9.04 פעם נוספת בתזכורת

(נספחים ע/5 ו-ע/6 לעתירה).

ביום 26.9.04 השיב עוזר השר כי הפנייה הועברה לטיפול של היועצת

המשפטית של המשיב (נספח ע/7 לעתירה).

ד. ביום 1.3.05 פנה ב"כ העותרים לשר הפנים דאז אופיר פז-פינס וחזר על פנייתו

לעיין בקובץ המלא של הנהלים וההנחיות של המשיב (נספח ע/8 לעתירה).

ה. ביום 20.3.05 השיב יועץ השר כי הפנייה הועברה לטיפול של הלשכה

המשפטית של המשיב (נספח ע/9 לעתירה).

ו. ביום 19.6.05, התקיימה פגישה בין שר הפנים דאז לבין נציגי האגודה לזכויות

האזרח בה נדונה פנייתה של האגודה לעיין בנהלים. שר הפנים הורה לאפשר



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא : בפני:

לנציגי האגודה לעיין בנהלים והפנה אותם בעניין זה אל הלשכה המשפטית של המשיב.

ז. ביום 17.8.05, חזר ב"כ העותרים ופנה ללשכה המשפטית של המשיב וביקש לעיין בנהלים אך פנייתו לא נענתה (נספח ע/10 לעתירה).

ח. ביום 14.11.05, שב ופנה ב"כ העותרים למנהל מינהל האוכלוסין דאז ששי קציר והעמידו על העובדה כי באתר האינטרנט של משרד הפנים פורסמו רק חלק מהנהלים וכי גם החומר שפורסם פורסם בצורה חלקית ומטעה. פעם נוספת חזר ב"כ העותרים על בקשתו לעיין בקובץ הנהלים ובהנחיות של המשיב ודרש לפרסם באתר האינטרנט של המשיב את הנהלים המלאים (נספח ע/11 לעתירה).

העתק מפנייה זו נשלח לשר הפנים דאז שעוד ביום 17.11.05 ביקש את התייחסותו של מנהל המינהל לטענות ב"כ האגודה וציין כי מדובר בטענות "חמורות ביותר" (נספח ע/12 לעתירה). מנהל המינהל דאז לא השיב לפנייה זו.

ט. ביום 19.3.06 חזר ב"כ העותרים ופנה למנהל מינהל האוכלוסין דאז בדרישה לפרסם את קובץ הנהלים וההוראות של המשיב וביקש לעיין בהם (נספח ע/14 לעתירה). גם מכתב זה לא נענה.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

י. ביום 15.10.06, פנה ב"כ האגודה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה ופרט בפניו את השתלשלות העניינים הנוגעת לנושא זה וביקשו להורות למשיב לפרסם את הנהלים וההוראות ולאפשר עיון בהם (נספח ע/15).

במכתב מיום 26.10.06 נאמר לב"כ האגודה כי מכתבו הועבר לקבלת הערותיו של המשיב וכי עם קבלת התייחסותו תשלח אליו תשובה (נספח ע/16 לעתירה). משלא התקבלה כל תשובה, שלח ב"כ האגודה ביום 3.12.06 מכתב תזכורת ללשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (נספח ע/17 לעתירה).

במכתב מיום 12.12.06, נאמר לאגודה כי העניין מטופל על ידי לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה יחד עם המשיב, כי הבחינה טרם הסתיימה ועם השלמתה תשלח אליו תשובה (נספח ע/18 לעתירה). תשובה לא הגיעה.

יא. ביום 12.2.07 נערכה פגישה בין שר הפנים דאז מר רוני בר און ונציגי האגודה ושוב הועלה נושא העיון והפרסום של הנהלים וההנחיות. בסיכום אותה ישיבה בחלק הנוגע לענייננו נאמר:

"נוהלי מנ"א מפורסמים באתר המשרד במלואם למעט החלק בנוהל המכונה 'הליך הטיפול'. הליך הטיפול עצמו הוא עניין פנימי אשר אינו משקף את זכויותיו וחובותיו של האזרח, אלא עוסק באופן ביצוע עבודת המשרד ועל כן אין עניין בפרסומו. בכפוף לאמור לעיל, שר הפנים מבהיר כי נהלי מנ"א יפורסמו לציבור הרחב" (נספח ע/19 לעתירה).



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא : בפני:

4. זה היה הרקע להגשת העתירה בה התאחדו, כאמור, מספר ארגונים שבראש מעיינם עזרה לפרט וסיוע במימוש זכויותיו.

אין חולק כי עד היום הנהלים או ההנחיות – כולם או בשלמותם – אינם מפורסמים וגם לא נמסרו לעיונה של האגודה לזכויות האזרח. לא בכדי פרטתי את השתלשלות העניינים רבת השנים והפניות החוזרות ונישנות של האגודה אל המשיב שכולן היו ללא הועיל. קראתי את ההשתלשלות העובדתית והפניות החוזרות ונישנות של האגודה שלא הועילו והתקשיתי להאמין שזה אמנם המצב לאשורו. אולם - וזה העיקר - יש בהשתלשלות רבת שנים זו גם כדי להשליך על עמדתו של המשיב כפי שהוצגה בפני בית המשפט בעתירה שבפני, כפי שיפורט להלן.

5. עתירה זו הוגשה במאי 2007. בהחלטה מיום 4.6.07 הוריתי על הגשת כתב תשובה מטעם המשיב עד ליום 2.9.07 והדיון בעתירה נקבע ליום 8.10.07. המשיב ביקש ארכה להגשת כתב תשובה וכן ביקש לדחות את המועד שנקבע לדיון. נעתרתי לבקשת המשיב להארכת המועד ולדחיית הדיון ובהחלטה מיום 3.9.07 הוריתי למשיב להגיש כתב תשובה עד ליום 25.10.07. הדיון בעתירה נדחה ליום 14.11.07.

6. המשיב לא הגיש תשובה, לא במועד ולא בכלל, הוא העמיד את בית המשפט בפני עובדה מוגמרת ורק ביום 6.11.07 הגיש הודעה קצרה לבית המשפט לאמור:



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

"המשיב מתכבד להודיע, כי לאחר שנבחנה הסוגיה נשוא העתירה באמצעות הדרגים המקצועיים והמשפטיים במשרד הפנים, החליט המשיב לערוך בחינה מחודשת של נהלי מנהל האוכלוסין ולהביא לפרסומם של כל הנהלים באתר האינטרנט של משרד הפנים, לרבות החלק העוסק ב'הליך הטיפולי', אשר אינו מפורסם כיום, וזאת למעט מידע החסוי על פי דין.

יובהר, כי הנחיות לביצוע על ידי עובדי מנהל האוכלוסין אשר אינן בעלות אופי זמני או מקומי יחשבו כנוהל.

תהליך העבודה עשוי לקחת פרק זמן של כשישה חודשים. רצ"ב תצהיר מנהל מנהל האוכלוסין בעניין זה.

בנסיבות העניין, ונוכח הודעה זו, סבור המשיב, כי העתירה התייגה, ובית המשפט מתבקש להורות על מחיקתה ועל ביטול מועד הדיון הקבוע בה".

7. העותרים התנגדו לבקשה. הם טענו כי בקשתם היא לקבל את קבצי הנהלים וההוראות

המשמשים את מינהל האוכלוסין כיום. לטענתם, ברור כי אם הנהלים יעודכנו בעתיד,

יהיה על המשיב לפרסם בפועל גם את הנהלים המעודכנים. העותרים טוענים כי בהיותם

ארגונים של זכויות אדם יש להם עניין מיוחד בנוהלים המשמשים את מינהל האוכלוסין

כיום ומבחינתם קיימת חשיבות ללמוד על מדיניותו של המשיב ועל הפרוצדורות

שקבע, לבחון שינויים שהוכנסו במשך הזמן ולעמוד על מגמות במדיניות המשיב.

לטענתם, להכרת השינויים במדיניות, בנהלים ובהוראות יכולה להיות השפעה מכרעת

על עיצוב מערך זכויותיהם של הנזקקים לשירות מנהל האוכלוסין.

בהחלטה מיום 12.11.07 קבעתי כי הדיון בעתירה יתקיים במועד שנקבע.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

עיקר טענות העותרים

8. העותרים טוענים כי קבצי הנהלים וההוראות של המשיב משליכים באופן ישיר על כל השוהים בישראל וקובעים הלכה למעשה את אפשרותם לממש זכויות יסוד, את היקפן של הזכויות ואת המידה והעוצמה שבהן נפגעות הזכויות. לטענתם, העובדה שהנהלים וההוראות טרם עוגנו בחקיקה או בתקנות אין בה כדי להתיר למשיב להסתירם. לטענתם, על פי הפסיקה ועל פי סעיף 6 לחוק חופש המידע, חובתו של המשיב לפרסם את הנחיותיו בדרך שנקבעה בתקנה 3 לתקנות חוק חופש המידע, התשנ"ט-1999.
9. העותרים טוענים כי פרסום של הנהלים באתר האינטרנט של המשיב חלקי בלבד ומטעה וכי נהלים רבים, מרכזיים ויסודיים הנוגעים לעבודת מינהל האוכלוסין אינם מפורסמים כלל. לטענתם, גם הוראות הלשכה המשפטית בענייני מינהל האוכלוסין והנחיות הפקידות הבכירה הם נהלים לכל דבר ועניין ולמרות זאת אינם מפורסמים.
10. העותרים טוענים כי "הליך הטיפול", לאמור - מדיניות המשיב והאופן בו היא מיושמת בכל תחום מתחומי פעילותו, אינו מפורסם, חרף השלכתו על זכויותיהם ועל חובותיהם של המטופלים על ידי המשיב. העותרים טוענים כי ללא "הליך הטיפול" נותרים הנהלים ריקים מתוכן. זאת ועוד, לטענתם מינהל האוכלוסין אינו מעדכן את הנהלים המפורסמים באתר האינטרנט, אינו מוסיף עליהם נהלים חדשים ואינו גורע מהם נהלים



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

שבוטלו. העותרים מפרטים בעתירה את הנהלים וההנחיות שלא פורסמו ולא עודכנו. העותרים טוענים כי, בניגוד למשרדי ממשלה אחרים (כגון משרד הרווחה ומשרד החינוך) המפרסמים בקובץ מסודר את כל הנהלים שלהם ואף דואגים לעדכןם, המשיב אינו פועל כדין משך שנים רבות, ואינו מכבד את הדין והפסיקה.

עיקר טענות המשיב

11. המשיב ראה חירות לעצמו לא להגיש כתב תשובה ולמעשה העמיד את בית המשפט בפני עובדה מוגמרת. במסמך קצר שהגיש הודיע המשיב כי החליט לערוך בחינה מחודשת של הנהלים במטרה להביא לפרסום כל הנהלים, לרבות החלק העוסק בהליך הטיפול ולמעט מידע החסוי על פי דין. המשיב הבהיר כי הנחיות לביצוע על ידי מינהל האוכלוסין "אשר אינן בעלות אופי זמני או מקומי יחשבו לנוהל". המשיב הודיע כי תהליך העבודה של בחינת הנהלים עשוי לקחת פרק זמן של כ-6 חודשים ולכן, כך לטענתו, התייתרה העתירה ויש להורות על מחיקתה.

12. בדיון בעתירה הוסיפה ב"כ המשיב וטענה כי ככלל מסכים המשיב שהנהלים צריכים להיות מפורסמים באינטרנט. עם זאת המשיב ביקש לטפל בכמה עניינים הקשורים לנהלים: האחד, במישור הטכני, השוואה בין הנהלים כפי שמופיעים בקובץ הנהלים לבין דרך פרסומם באינטרנט. השני, בדיקה מהותית של הנהלים המתחלקים לשניים:



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

אחד, נהלים שלמים שאינם מפורסמים כיום ושאינן מניעה לפרסמם. השני, פרקים פנימיים בתוך הנהלים שכבר מפורסמים הנוגעים ל"הליך הטיפול" שאינם מפורסמים כיום. עם זאת המשיב ביקש לבחון מה ניתן לפרסם מהנהלים ומה לטענתו הינו נוהל עבודה פנימי שאין בו עניין לציבור ולכן אין מקום לפרסמו. ב"כ המשיב טענה כי המשיב מבקש לעשות את עבודת הסינון והמחיקה הנדרשת ולאחר שתסתיים בדיקתו יהיה בידי העותרים להגיש עתירה חדשה אם תהיינה להם השגות בעניין הנהלים שלא יפורסמו.

13. המשיב הוסיף וטען כי העותרים אינם יכולים לחייב אותו לראות כנוהל מה שהוא סבור שאינו נוהל במסגרת עתירה לפי חוק חופש המידע. לטענתו משעה שהסכים לבצע את העבודה של בדיקת הנהלים והתחייב לפרק זמן מוגבל לסיים אותה, מתייתר הצורך במתן צו של בית המשפט. המשיב מסכים כי כל נוהל שיכנס לקובץ הנהלים צריך להתעדכן באתר האינטרנט תוך זמן סביר ובנוסף מוסכם עליו כי לרשות הקהל צריך שיהיה קובץ נהלים שיפורסם באינטרנט ויהיה בלשכות השונות לעיונו של קהל הפונים.

המסגרת הנורמטיבית

14. הנחיות מינהליות הן כללים נורמטיביים שהמינהל הציבורי קובע כדי להדריך עצמו במילוי תפקידו. להנחיות אלה שמות שונים כגון: נוהל, הנחיות, מדיניות, קווי פעולה,



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

הוראות ועוד. לשמות השונים אין חשיבות ויש לבחון את המהות והעיקר - מדובר בכללים גמישים המתווים את פעילות הרשות במילוי תפקידה על פי חוק. בספרו "הסמכות המינהלית" מייין פרופ' יצחק זמיר את ההנחיות המינהליות לשלושה סוגים עיקריים: הנחיות ממונה, הנחיות עצמיות והנחיות חיצוניות (עמ' 773-777).

15. הלכה היא כי "הנחיות פנימיות", בשם כזה או אחר, חייבות בפרסום או למצער חייבות להיות חשופות לעיון (אם אין להן חשיבות עקרונית או ציבורית).

בית המשפט העליון (מפי כב' השופט חשין) קבע בבג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד:

"תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפרסומן לרבים בין אחרת. מדברים אנו, כמובן, בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט... הנחיות הפרקליטות חייבות להתפרסם לרבים, כדי שהרבים יכלכלו מעשיהם על פיהן וידעו גבולותיה של עבירה מינהלית... הסתרת ההנחיות מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשונים במשטר דמוקרטי – ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה – אין בה לא סבירות ולא היגיון... מדברים אנו עתה בחובת פרסום הנדרשת מתוך מהותה של המאטריה וכנגזרת מעקרון שלטון החוק, ולא כחובה קבועה החרוטה בדין".

(פ"ד מו(3) 501, 513, 515).

גם פרופ' יואב דותן במאמרו "פרסום הנחיות מינהליות" עמד על החשיבות הרבה של

פרסום הנחיות מינהליות:



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא : בפני:

"בשל חשיבותן הרבה של ההנחיות המינהליות והשלכותיהן על אורחות הפעולה של המינהל הציבורי ועל האינטרסים של האזרח, דומה שקשה לחלוק על התועלת והטעם שבקביעת הסדרים שיבטיחו את חשיפתן לציבור. אם אכן בתחומים רבים ההנחיות הן, הלכה למעשה, 'החוק' שעל-פיו יישק דבר – הדעת נותנת שהאזרח שעניינו נחתך על פי כללים אלה יוכל לדעת על קיומם ועל תוכנם. חשיפת ההנחיות תואמת דרישות המצויות במהותו של עקרון שלטון החוק: שוויון, צפיות הדין ועקביותו. היא תסייע לאזרח לתכנן את צעדיו ולצפות את השפעת הפעולה השלטונית על ענייניו. היא גם חיונית כדי להבטיח שההנחיות ישמשו בלם יעיל נגד תופעות שליליות, העלולות להתלוות להפעלת שיקול-דעת ספורדי: אפליה, שרירות ואף שחיתות. החשיפה גם עשויה לייעל את פעולת המינהל הציבורי ולחסוך לרשות זמן ומשאבים המוקדשים לטיפול בפניות חסרות תוחלת או בבקשות למידע והבהרות. לפיכך, אין ספק כי חשיפת ההנחיות תסייע גם לשיפור היחסים שבין האזרח למינהל ותגביר את האמון של הציבור בשליחיו".

(משפט וממשל כרך ג' 475 בעמ' 484-485).

16. החובה לפרסם הנחיות ונהלים של הרשות הציבורית נובעת מעקרון הפומביות

ומושתתת על שני טעמים מרכזיים: האחד, ההכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות

הכלליות והמדויניות המשפיעות על זכויותיו. חוסר הידיעה של תוכן הנהלים וההנחיות

משליך במישרין על יכולתו של הפרט לפעול למען מימושן של זכויותיו ומונע ממנו את

היכולת להתמודד עימן ולהגן על זכויותיו.

הטעם השני נוגע לרשות הציבורית ולתקינות פעילותה. הפרסום והשקיפות מהווים

מחסום בילתו אין לפעילות תקינה של המינהל ולשלילת אפליה, מעשה שרירות או

העדר ענייניות כלפי האזרח. בנוסף לכך, פרסום ומתן זכות עיון מאפשרים ביקורת של



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

בתי המשפט ושל הציבור על ההחלטות ועל התנהלות הרשות, דבר התורם מהותית לשיפור, תיקון והתייעלות של השירות הציבורי.

17. ההלכה עליה חזר בית המשפט העליון מזה שנים רבות בדבר החובה המוטלת על הרשות לפרסם הנחיות מינהליות, עוגנה על ידי המחוקק בסעיף 6 לחוק חופש המידע, הקובע לאמור:

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

בבג"צ 7139/02 עבאס בצה נ' שר הפנים נאמר כי הוראת סעיף 6 לחוק חופש המידע:

"החילה על ההנחיות המינהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי. בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המינהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בגדר "תורת הנסתר" (ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, הצעות חוק תשנ"ז, 400)".

(פ"ד נז(3) 481, 491; להלן בג"צ פריאל עבאס-בצה).

בספרו "הזכות לדעת באור חוק חופש המידע" עומד פרופ' זאב סגל על החשיבות המיוחדת של פרסום הנחיות מינהליות:

"כללית ניתן לומר, שחובת הפרסום של הנחיות משרתת, בעת ובעונה אחת, שני אדונים: האחד, עניינו בשמירת זכויותיו של הפרט; השני, עניינו בשמירה על סדרי הממשל ובמניעת שרירות של השלטון. פרסום הנחיות מינהליות יכול לשמור על השלטון בפני עצמו, שלא ימהר לדחות את פנייתו של הפרט אליו ולו מן הטעם,



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

שהפרסום יחייבו ליתן טעם מדוע לא העניק לפלוני את שנתן לאלמוני. ייתכן שניתן לדלות מפסיקת בג"צ, שבטרם חוק חופש המידע, חובה משפטית של רשות ציבורית לפרסם הנחיות מינהליות פנימיות" (עמ' 155).

לסיכום החלק הנורמטיבי – פרסום ומתן זכות עיון לנהלים, הנחיות והוראות פנימיות של הרשות הוא מההוראות החשובות ביותר של המשפט המינהלי, המהווה נדבך מרכזי בשמירה על זכויותיו של הפרט ועל תקינות פעילותה של הרשות הציבורית.

מן הכלל אל הפרט

18. בענייננו, מהודעת המשיב עולה לכאורה כי הוא מסכים לפרסם את נוהליו ולתת לציבור את הזכות לעיין בהם וכי כל רצונו מתמצה בבקשה טכנית למתן ארכה להתארגנות, מיון ועדכון. נוכח הודעה זו טען המשיב כי הדיון בעתירה התייתר ודינה להימחק. טענות אלה יש לדחות.

19. די לעיין ב"היסטוריה" ארוכת השנים של אי פרסום הנהלים וההנחיות מצד המשיב כדי להבין את חומרת המצב. למעשה, היום – אולי בפעם הראשונה – מאשר המשיב כי הנהלים שעל פיהם הוא פועל, אינם מפורסמים כדין. עיון בפרסומים החלקיים של הנהלים שכן פורסמו באתר האינטרנט של המשיב מעלה כי אין מדובר בעניין טכני או שולי שכן ברור שהפרסום החלקי של הנהלים המפורסמים באתר הוא כה חלקי ובלתי



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

שלם עד שיש בו כדי לעקר את העיקר או למנוע ידיעה והבנה של עניינים מהותיים בנהלים שאין חולק כי חובה על המשיב להביאם לידיעת הציבור ולפרסמם. הדוגמאות לכך הן רבות, הובאו בפירוט וכיסודיות על ידי העותרים והמשיב לא חלק על כך.

20. כך, למשל, הנוהל החשוב שעניינו הענקת מעמד לבני זוג של אזרחים ותושבי קבע ישראליים שאינם נשואים כולל בני זוג מאותו מין (להלן נוהל "בני זוג ידועים בציבור"). פרסומו של נוהל זה באתר האינטרנט של המשיב (נספחים ע/30 וע/34 לעתירה) הינו חלקי בלבד ועל פניו ברור שחסרים בו הוראות חשובות שהן לב ליבו ומהותו של הנוהל. למותר לציין כי מדובר בנוהל שיש לו "נגיעה וחשיבות לציבור", כלשון סעיף 6 לחוק חופש המידע וכי ההוראות שהושמטו בפרסום, הינם עניינים חשובים מהמעלה הראשונה לציבור הנזקק לנוהל זה בפרט ולציבור בכלל.

21. בדרך דומה פורסם רק בחלקו נוהל הטיפול בפליטים שהוכרו על ידי הנציב העליון כפליטים (נספחים ע/31 וע/35 לעתירה), או נוהל הטיפול בביטול מעמד לאזרח ישראלי (נספחים ע/32 ו-ע/36). גם בעניין זה אין מדובר בהשמטות טכניות וחסרות חשיבות אלא בהוראות חשובות מהמדרגה הראשונה לזכויות הפרט שאינן משתקפות



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

בנוהל. כאמור, העתירה מפרטת נהלים רבים נוספים, כולם בעלי חשיבות לציבור שפרסומם לקוי וחלקי וכמוהו כאי פרסום כלל.

22. בכך לא מסתיים מחדלו של המשיב. מזה שנים קיימים נהלים על פיהם פועל המשיב ואינם מפורסמים כלל ועיקר. גם בעניין זה פרטו העותרים דוגמאות רבות שלא הוכחו על ידי המשיב. כך, למשל, לא פורסם נוהל הטיפול בהסדרת מעמדם של ילדים של תושבי קבע שאינם אזרחים. כך גם לא פורסם הנוהל בעניין השבת רשיון לשיבת קבע לתושב קבע שרשיונו הופקע. לא פורסם גם הנוהל האוסר הסדרת מעמדם של מהגרי עבודה שלהם בני זוג בישראל ונוהל העוסק במתן פטור מאגרה בהליכים לקבלת מעמד בישראל. לא פורסם גם הנוהל העוסק בגביית ערבויות ממי שהטיפול בעניינם הותנה בהפקדת ערבויות ועוד ועוד.

אודה על האמת שנהלים רבים שנזכרו בעתירה כלל אינם מוכרים לי למרות היותי שופטת של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים הדנה בעשרות עתירות מינהליות שרבות מהן עוסקות בנושאים הנדונים בנהלים הנזכרים בעתירה. רק עתה מסתבר שחלקם לא הוצגו בבית המשפט, גם לא על ידי הפרקליטות שככל הנראה אף היא אינה מודעת תמיד לנהלים הרלבנטיים לאותה עתירה.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

23. זאת ועוד, קיימים נהלים רבים שגובשו בעקבות הליכים שהתנהלו במהלך השנים בבתי המשפט. גם נהלים אלה לא פורסמו למרות שאין חולק כי מדובר בעניינים בעלי חשיבות קריטית לזכויות אדם. כך, למשל, מדיניות המשיב העוסקת ב"מנועי טיפול". מדובר ברשימה של אנשים שלגביהם קיים חשד כי רכשו מעמד בישראל במרמה, כאשר חלקם כלל אינם יודעים כי הם מופיעים ברשימה. האגודה לזכויות האזרח הגישה עתירה בנוגע לאותו נוהל (בג"צ 6847/02 זריני נ' שר הפנים) ובמסגרת ההליכים שהתנהלו בבית המשפט העליון נערכו תיקונים ושיפורים בנוהל הישן והמשיב הוציא נוהל חדש ומפורט שיש בו כדי לשפר בצורה משמעותית את זכויות הפרט והשירות לציבור בעניין זה. למרות זאת המשיב לא פרסם את הנוהל החדש עד היום ולטענת האגודה אף לא הפיץ אותו ללשכות מינהל האוכלוסין שעדיין פועלות בהתאם לנוהל הישן (הנוהל החדש כפי שהוגש לבית המשפט העליון במסגרת בג"צ 6847/02 צורף כנספח ע/45 לעתירה והנוהל "הישן" צורף כנספח ע/44 לעתירה). עיון ב"נוהל החדש", על פניו, מעלה כי חשיבותו לציבור רבה ואי פרסומו מהווה ליקוי חמור בפעולת המשיב שחובה עליו לתקנו ללא כל דיחוי.

24. נוהל נוסף שאינו זוכה לכל פרסום הינו "נוהל הערות גורמים בבקשות לאיחוד משפחות". נוכח העובדה שהנוהל לא פורסם - ולטענת האגודה גם לא קויים - הגישה האגודה עתירה בעניין זה לבית המשפט העליון (בג"צ 4944/06 תמורה נ' שר הפנים).



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

בתשובה לעתירה הסביר המשיב לבית המשפט העליון (ביום 6.8.06) כי הנוהל לא פורסם עד אותו מועד "לאור המלצתו של קצין הבטחון של המשרד". עוד נמסר כי: "לאחר בחינה מחודשת של העניין הוחלט לפרסם את הנוהל באתר האינטרנט של המשרד. על פי הנמסר, משרד הפנים יפעל להכללת הנוהל האמור באתר האינטרנט של המשרד בתקופה הקרובה. מכאן שאף ראש זה של העתירה התייטר" (סעיף 4, נספח ע/49 לעתירה). העתירה אמנם נמחקה בבית המשפט העליון, אך הנהלים לא פורסמו עד היום.

דוגמאות נוספות לנוהלים שגובשו בעקבות התדיינויות בבתי המשפט השונים אך מעולם לא פורסמו מפורטים בעתירה וגם עליהם אין חולק (ראה סעיפים 54-56 לעתירה).

הוראות והנחיות נוספות שאינן מפורסמות

25. קיימות אצל המשיב הוראות שונות נוספות, בעלות שם כזה או אחר, אשר במהותן מהוות נהלים שלציבור עניין וזכות לדעת עליהם ולפיכך דינם להתפרסם. כך, למשל, מסמך שכותרתו "קריטריונים למתן אשרה ורשיון לישיבת קבע בישראל". עיון במסמך זה (נספח ע/52 לעתירה) מגלה כי מדובר בקריטריונים שעל פיהם מעניק המשיב אשרה ורשיון לישיבת קבע בישראל במקרים חריגים. אין ספק כי מדובר



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

במסמך בעל חשיבות מהמדרגה הראשונה לציבור הפונים למשיב ולמרות זאת המשיב לא דאג לפרסומו.

26. כך גם הנוהל המאפשר מעבר מהגרי עבודה העובדים בישראל מענף תעסוקה אחד לענף תעסוקה אחר (נספח ע/53-ע/55 לעתירה). גם כאן ברור שמדובר בנוהלים בעלי חשיבות מרכזית לעובדים זרים בפרט ולציבור בכלל ולמרות זאת המשיב לא דאג לפרסומם בפומבי עד עצם היום הזה (נספח ע/57 לעתירה). בעתירה מפרטים העותרים דוגמאות רבות נוספות של נוהלים בעלי חשיבות ציבורית שלא פורסמו עד היום (ראה נספחים ע/59 – ע/61).

פסיקת בתי המשפט – פרסום חלקי של הנוהלים

27. במהלך השנים חזרו בתי המשפט והעירו למשיב על אי פרסום נהלים כדין או על הצורך בפרסום מלא, אולם דבר לא נעשה. כך למשל הנוהל החשוב הדין במתן מעמד לבני זוג ידועים בציבור, שעבר תיקונים חשובים ורבים ולא פורסם בצורה מלאה ועדכנית. בפסק דין מיום 29.12.04 הקדיש בית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב (כב' השופט ע. פוגלמן) פרק שלם הנוגע לאי פרסום הנוהל על ידי המשיב בנוסף לאי הצגתו בפני בית המשפט. בית המשפט עמד על התקלה החמורה שארעה כתוצאה מכך והנחה את המשיב לתקנה:



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

"משרד הפנים לא פרסם כנדרש את נוהל בני זוג לא נשואים. כפועל יוצא נמנעה זכותו של הפרט לדעת את הנורמות והעשויות להשפיע על מהלך חייו. יש להניח כי כפועל יוצא לא פנו לפחות חלקם של בני הזוג שלנוהל היתה תחולה עליהם בבקשה להסדיר את מעמדם [השוו: עת"מ ת"א 2492/04 יורי קוסצ'וב נ' משרד הפנים (טרם פורסם) – עמ' 5 לפסק הדין]. תקלה זו לבשה מימד חמור נוסף. במשך כארבע שנים לא הציג המשיב את הנהלים גם בפני בתי המשפט שדנו בעתירות של בני זוג לא נשואים. אין צריך לומר כי אי גילוי מכלול הנתונים לאשורם חותר במישרין תחת יכולת בתי המשפט לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית על המינהל הציבורי.

בית המשפט העליון, בהלכות אותן הזכרנו, עמד על כך שחובת הפרסום נועדה למנוע פגיעה בפרט וכן להבטיח את תקינות השלטון. התקלה שארעה בענייננו מהווה המחשה בולטת ומצערת לפגיעה שארעה עקב הפרת החובה, בשני ההיבטים. מדובר בכשל חמור. הנחתי היא כי הגורמים המופקדים, יבחנו את הנושא לעמקו ויסיקו את המסקנות הנדרשות במישור המערכתי".

(עת"מ 2790/04 פרד דיטר רוזנברג ואח' נ' שר הפנים, סעיף 26 לפסק הדין).

למרות האמור בפסק הדין, הנוהל שפרסם המשיב בסופו של דבר היה חלקי בלבד ולא כלל הוראות בעלות חשיבות מרכזית לציבור הנזקקים. כך לדוגמא לא פורסמה הדרישה לפיה בן זוג של אזרח ישראלי השוהה בישראל שלא כדין יצא את הארץ כתנאי לבחינת בקשתו להסדיר את מעמדו. לא למותר לציין כי בית המשפט העליון קבע כי מדובר בדרישה פוגעת ובלתי מידתית שיש לבטלה. בעע"מ 4614/05 ו-6626/05 עמד בית המשפט העליון (מפי כב' הנשיאה ד. בייניש) על אי הפרסום כדין

של נוהל הידועים בציבור:



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

"בית משפט זה הרבה לעמוד על חובת פרסומן של הנחיות פנימיות שיש בהן כדי לאצול על זכותו של הפרט... שאלת פרסומה של מדיניות משרד הפנים ביחס לדרישת יציאתו מן הארץ של בן זוג זר התעוררה גם בפרשת סטמקה הנ"ל, שם הסתפקה המדינה בפרסום חד פעמי של הנוהל הרלוונטי בהודעה מטעם דובר משרד הפנים. על כך נמתחה ביקורת חריפה מצד בית משפט זה:

"מצב דברים זה, לא זו בלבד שאין הוא משביע רצון אלא שגובל הוא באי-חוקיות ממש... מקורה של חובת פרסום זו [חובת פרסומן של הנחיות פנימיות - ד.ב.], כך פסקנו, '...נדרשת מתוך מהותה של המאטריה וכנגזרת מעקרון שלטון החוק...' (פרשת אפרתי, שם, בעמ' 515). ובמקום שבו מדובר בפגיעה כה-עמוקה בזכות היחיד - בזכות בת זוגו של ישראלי להמשיך ולחיות בארץ עם מי שבחרה בו להיות לה חבר לנישואין - אין ספק בלבי כי חובה היא המוטלת על משרד הפנים לפרסם את מדיניותו ולעשותה נגישה לכל מי שיבקש לקרוא בה וללומדה".

(שם, בע' 768)

והנה - על אף שבינתיים עוגנו ההלכות בעניין פרסום הנחיות מינהליות בחוק (ראו סעיף 6 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998) - דומה כי לא נעשה די לקיום חובה זו. נכון להיום חל שיפור במצב, ומתברר כי הנוהל מפורסם אמנם באתר האינטרנט של משרד הפנים. עם זאת, מדובר בנוסח חלקי ביותר, אשר אינו כולל את מלוא האינפורמציה החיונית, ואף אין נזכרת בו דרישת היציאה מן הארץ. לנוכח חשיבותו הרבה של הנוהל והשפעתו על מעמדם של אנשים רבים, נדרש פרסום מקיף ומלא שלו, הכל בכדי להבטיח נגישות סבירה לנוהל מצד אלה שיזדקקו לו. על המדינה להקפיד הקפדה יתרה על עמידה בחובתה זו".

(מדינת ישראל נ' אבנר אורן ואח').

גם דברים ברורים אלה לא הועילו לשינוי המצב.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

28. דוגמא נוספת עניינה הנהלים העוסקים בבירור אבהות לילד שנולד להורה אחד שאינו ישראלי. נהלים אלה כוללים הוראות חשובות ביותר הנוגעות לדרכי בירור ההורות, מידת הנטל המוטל על ההורים להוכיח את הורותם, באלו מקרים יוקנה לילד מעמד עם לידתו ובאילו מקרים נדרש מההורים להמציא ראיות נוספות להוכחת הורותם. עיון בנהלים כפי שהם מפורסמים על ידי המשיב (נספחים ע/63 וע/65 לעתירה), לעומת הגרסאות המלאות של הנהלים (נספחים ע/64 וע/61), מעלה בבירור כי "הלב" והמהות של הנהלים הושמט מהפרסום ואין לו כל ביטוי או שקיפות.

29. דוגמא נוספת מצויה בנוהל החשוב שעניינו "ביטול מעמד", על פיו מבטל המשיב את אזרחותם של עולים בשל החשד שרכשו מעמד בישראל על יסוד פרטים כוזבים (נספח ע/36 לעתירה). פניות העותרים לקבל את הנהלים המלאים בעניין זה נענו בשלילה בנימוק "כל הנהלים הידועים לנו מופיעים באתר האינטרנט של משרדנו" (ראה נספח ע/69 לעתירה). במכתב מטעם המשיב מיום 26.12.04 נאמר:

1. "במשרדנו מעבדים את נהלי מרשם האוכלוסין שפורסמו עד

כה בקובץ האינטרנט.

2. עיבוד זה נמסר לעריכה בחברה חיצונית שעם סיום עבודתה

תועלינה ההנחיות באינטרנט" (נספח ע/72 לעתירה).

למרות זאת, בחלוף שלוש שנים! מאז התשובה, עד היום לא פורסם הנוהל במלואו.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא : בפני:

פרסום מעודכן ודרכי הפרסום

30. אין די בהעמדת הנוהל לעיונו של המבקש. חובה על הרשות לפרסם את הנוהל כפי שהוא מתעדכן מעת לעת ובנוסף חובה עליה לפרסמו כראוי ובמיוחד בדרך שתגיע לידיעת הציבור הרלבנטי לאותו נוהל. גם בחובות אלה לא עמד המשיב.

31. לדוגמא, נוהל מעבר עובדים זרים ממעביד למעביד הקובע את ההליכים שעל העובד לקיים כדי שיתאפשר לו לעבור למעביד חדש. למותר לציין את החשיבות הרבה שיש לנוהל זה לציבור העובדים הזרים ואת המשמעות הרת האסון של אי ידיעת פרטי הנוהל להם ולציבור בכלל. למרות כל זאת, הנוהל החשוב הזה מפורסם באינטרנט בגרסה חלקית בלבד כאשר, על פניו, ברור שנשמטו ממנו חלקים מהותיים וחשובים (הנוהל המלא צורף כנספח ע/74 לעתירה, הנוהל החסר המופיע בפרסום באינטרנט, צורף כנספח ע/73 לעתירה). בעניין אי הבאת הנהלים לציבור הזכאים או הנפגעים אליו מופנות ההנחיות ציינתי בפסק דין מיום 17.2.03 (עת"מ 398/03) שעסק במעמדו של עובד זר הנקלע למצב בו הוא נאלץ – מסיבות שונות – לעזוב את מקום עבודתו:

”השאלה מהו פרסום המתאים והראוי של הנחיות מנהליות, תלויה כמובן בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה והעיקר לאיזה ציבור מכוונים ההנחיות בהן מדובר. בענייננו, אין חולק כי ציבור הזכאים או הנפגעים אליו מופנות ההנחיות הינו ציבור העובדים הזרים. יש לזכור כי מדובר בציבור מיוחד שיכולתו לדעת ולהבין את זכויותיו וחובותיו מוגבלת במיוחד, ויש לעשות כל שניתן ובמידת הסבירות, כדי לעזור לו בכך.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

בענייננו, מתגובת המשיב עולה כי לא נעשה פרסום המיועד להביא את ההנחיות לציבור העובדים הזרים. כך, בתגובת המשיב נאמר כי הנוהל הופץ בין עובדי לשכות מינהל האוכלוסין ולחברות כוח אדם "במקביל, הנוהל גם תורגם ל-15 שפות השגורות בפיהם של העובדים הזרים והוא נמצא בשלבים אחרונים של הדפסה כדי שניתן יהיה להפיצו בשפות שונות" (סעיף 39 לתגובת המשיב). מדובר אפוא בתוכנית לעתיד שטרם מומשה. זאת ועוד, מעיון בנוהל שצורף לתגובת המשיב עולה כי הוכן גם 'טופס הסבר לעובד על אופן המעבר ממעסיק למעסיק'. נראה כי יש למצוא את הדרך להביא טופס זה לידיעת העובד הזר, בין אם באמצעות המעביד והחתמת העובד כי ההסבר והנוהלים אכן הודעו לו ובין אם בדרך אחרת. כך או כך, עולה בבירור כי הנוהלים נותרו בשלב זה כעניין נעלם ובלתי ידוע לעובדים הזרים. לפיכך אין כל הצדקה להטיל עליהם את החובה לפעול על פי אותם נוהלים ובמיוחד אין לזקוף לחובתם את התוצאות המתבקשות מאי פעולתם על פי הנוהלים". (עת"מ 398/03, ברני קר נ' שר הפנים ואח', סעיפים 15-16 לפסק הדין).

32. דוגמא נוספת היא נוהל שהוציא המשיב בנוגע לטיפול בנשים זרות שהליך הסדרת

מעמדן בישראל נקטע בשל אלימות בני זוגן הישראלים. על נוהל זה למדה האגודה

מהודעה דוברת המשיב (נספח ע/82 לעתירה). פרסום מסודר ומלא של הנוהל לא

נעשה.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

33. דוגמא נוספת עניינה נוהל העוסק במעמדם של הורים קשישים ובודדים של אזרחים ישראלים. הנוהל בעניין זה פורסם באופן חלקי בלבד (נספח ע/84 לעתירה), למרות שאין חולק כי הוא זכה לעדכונים במהלך השנים. למותר לציין כי גם כאן מדובר בנוהל בעל חשיבות מרכזית לזכויות של ציבור הנזקקים הרלבנטי לנוהל זה.

סיכום המצב נכון להיום

34. 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.

35. בתי המשפט חזרו וקבעו כי מאז חוקק סעיף 6 לחוק חופש המידע, הרשות הציבורית חייבת להעמיד את הנחיותיה לעיון הציבור ולפרסמן ולמעשה הוראה זו החילה על ההנחיות המנהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי. בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המנהליות שלפיהן פועלת הרשות הציבורית כדי שלא תהיינה בגדר "תורת הנסתר". בענייננו, המשיב לא פרסם כראוי נהלים והנחיות שעל פיהם הוא פועל. חלקם לא פורסמו כלל, חלקם פורסמו באופן שהחסר בהן עולה על מה שפורסם עד כדי כך שלא ניתן לכנותו



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

"פרסום" במובנו של החוק והפסיקה. עדכונים בנהלים לא פורסמו, וגם מקום שהיה פרסום הוא לא נעשה בדרך שהגיעה אל ציבור הנזקקים הרלבנטי לאותו נוהל ולעיתים אף לא ללשכות מנהל האוכלוסין של המשיב עצמו, האמורות לפעול וליישם את הנוהל המעודכן.

הסעדים המבוקשים בעתירה

36. המשיב טוען ב"הודעה" שהגיש לבית המשפט, כי הוא מבקש כיום לערוך בחינה מחודשת של הנהלים ולהביא לפרסומם כולל החלק הנוגע ל"הליך הטיפול" שאינו מפורסם היום וזאת "למעט מידע החסוי על פי דין". לטענתו מדובר בעבודה שתארך תקופה של כחצי שנה. בקשה זו יש לדחות. צודקים העותרים בטענתם כי התחייבויות כלליות ברוח זו לפרסום הנהלים "בזמן הקרוב" חזרו וניתנו במהלך השנים. כפי שראינו, התחייבויות אלה לא קוימו עד היום. זאת ועוד, גם במסגרת העתירה שבפני נעתרתי לבקשת המשיב וניתנה לו הארכת זמן ממושכת שהיתה כרוכה בדחיית מועד הדין. אולם גם בכך לא היה כדי להועיל ולמעשה המשיב אף לא עמד בחובתו כלפי בית המשפט ולא הגיש כתב תשובה בהתאם להחלטת בית המשפט ולהוראות חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000. בנסיבות אלה, כאשר מדובר בפעילות הנוגדת את הדין והפסיקה, אין כל הצדקה להמתין זמן נוסף.



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

זאת ועוד - וזה העיקר - הודעת המשיב בעניין זה היתה כללית, סתמית ובלתי ברורה די צורכה. מצד אחד הסכים המשיב כי הנחיות ונהלים שהדין מחייב אותו לפרסם אינן זוכות לפרסום כראוי או בכלל, ומצד שני הוא טוען, לראשונה, כי במסגרת בחינת הנהלים הוא לא יפרסם "מידע חסוי על פי דין". אין זה ברור מהו אותו מידע חסוי שיש בנהלים על פיהם פועל המשיב ומפעיל את סמכויותיו ולא בכדי לא היה בידי ב"כ המשיב במהלך הדיון בעתירה להצביע על מידע חסוי שכזה הנמצא בנהלים ומצדיק את חיסונו מעיני הציבור. לא למותר לציין כי הטענה בדבר נוהל "חסוי" לא היה לה זכר בכל ההתכתבויות הקודמות והממושכות שניהלו העותרים עם המשיב שלא העלה טענה מרחיקת לכת שכזו בדבר חיסונו של נהלים.

אדרבא, על פניו, נראה כי הנהלים של המשיב העוסקים רובם ככולם במתן מעמד, במרשם ובעובדים זרים מקנים לציבור זכות לדעת אותם ואינם עונים על הגדרת "מידע חסוי" בהתאם לחוק חופש המידע. מכל מקום, על הרשות הטוענת זאת מוטל נטל כבד להוכיח "חיסיון" המידע. כאמור, הודעת המשיב בעניין זה היתה כללית וסתמית ולא ניתן היה להבין באיזה חיסיון מדובר. גם אם הכוונה לעניינים הנוגעים לתקינות התפקוד של המשיב (סעיף 9 (ב) (1) לחוק חופש המידע), לא ניתן בדרך זו להתיר אי פרסום נהלים. אדרבה, הפסיקה חזרה וקבעה כי יש לפרש בצמצום את החריג הנוגע לפגיעה בתפקוד הרשות וגם כאן מוטל על הרשות נטל כבד ביותר להראות מהי אותה פגיעה קונקרטית בתפקודה ואם אכן יש כזו, האם הפגיעה ברשות עולה על הצורך



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

בפרסום והעיקר - מהו הנזק העלול להיגרם לאוכלוסיית הנזקקים לשירות הרלבנטי ולזכויות הנובעות מכך. פרשנות רחבה לחריג זה עשויה לסכל את תכלית חוק חופש המידע ו"פותחת שער לשיבושה של הזכות לקבלת מידע עצמה" (ראה בספרו של פרופ' סגל, עמ' 199).

טיעון נוסף שהעלה המשיב בהודעה לפיו נוהל שהוא בעל "אופי זמני או מקומי" אין לפרסם, גם הוא דינו להידחות. אדרבה, גם הסדרים והנחיות שנקבעו לפתרון אד הוק של עניינים וסוג אוכלוסיה מוגדר הם בעלי חשיבות ציבורית רבה שאין כל הצדקה שלא לפרסמם כדין, כגון - הסדר מעמדם של ילדי עובדים זרים, שינויים במדיניות הפקעת תושבות של תושבי ירושלים ועוד.

37. מהאמור עד כה עולה המסקנה הברורה והמתחייבת מהוראות הדין והפסיקה והיא כי חובה על המשיב לפרסם את כל הנהלים וההנחיות שעל פיהם הוא מפעיל את סמכויותיו ויפה שעה אחת קודם. הצורך המידי הנדרש לפרסום מלוא ההנחיות ברור. המשיב מפעיל סמכויות רחבות היקף ובעלות השפעה גורלית על סוגי אוכלוסיה שונים. הצורך בפרסום המידי נובע הן בשל סוג הסמכויות שמפעיל המשיב שלעיתים נוגעות לזכויות יסוד מהמעלה הראשונה כגון הזכות לחיי משפחה, זכויות של קטינים, הזכות לתושבות, הזכות לחירות ועוד. חשוב לציין כי חובת הפרסום המידי, הערכון ונגישות המידע נובעת גם מסוג האוכלוסייה בה מדובר. לעיתים קרובות מדובר



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא : בפני:

באוכלוסייה חלשה, חסרת אמצעים, בעלת ידע חלקי בלבד ולעיתים זרה בארץ, ללא ידע של שפה או אפילו מידע בסיסי. לסוגי אוכלוסיה אלה, הנזקקים מדי יום לשירותיו של המשיב, המידע אודות הנהלים, המדיניות וההנחיות הינו לא פחות מאשר "אוויר לנשימה" ובהעדרו הם מתקשים להבין אל נכונה את מעמדם ולעמוד על זכויותיהם ולקבל – במקרים המתאימים – את הזכויות המגיעות להם על פי הדין וכללי המנהל התקין. בנסיבות אלה, לא ניתן להמתין עוד עד שהמשיב יראה לנכון לגבש ולבחון את הנהלים. המשיב ממשיך, מדי יום, להפעיל את סמכויותיו הרחבות במכלול העניינים החשובים עליהם הוא מופקד והנזקקים לשירותיו אינם יכולים להמתין. עומדת להם הזכות האלמנטארית לדעת כיצד יוסדר מעמדם וזכויותיהם על פי ההנחיות הנקוטות בידי המשיב.

כאמור, חובת הפרסום והעמדת המידע לרשות הציבור הם הכלל, ובכלל זה חובה היא על המשיב לעמוד זה מכבר. המשיב לא עשה כן עד היום וזאת יש לתקן ולעשות ללא כל דיחוי. למותר לציין כי אם ימצא כי הוראה או הנחיה ספציפית כלשהי אמנם עומדת כדין באחד החריגים שמונה חוק חופש המידע, יוכל המשיב שלא לתת לה פרסום ועליו להודיע על כך, בצירוף נימוקיו, לעותרים.

38. לאור האמור, הנני מחליטה לקבל את העתירה, על שלושת הסעדים המבוקשים בה

ולהורות למשיב כדלקמן:



בתי המשפט

עת"מ 530/07

בית משפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

05/12/2007

בפני: כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא

- א. לאפשר לעותרים לעיין בקובץ השלם והמעודכן של כל הנהלים, ההוראות וההנחיות של המשיב בענייני מינהל האוכלוסין.
- ב. להעמיד בכל לשכה של מינהל האוכלוסין את כל הנהלים וההוראות כשהם שלמים ומעודכנים לעיונו של הציבור.
- ג. לפרסם באתר האינטרנט של המשיב את כל הנהלים וההנחיות השלמים והמלאים, וכן לפרסם את העדכונים באתר בכל פעם שהנהלים מתעדכנים על ידי המשיב.

המשיב יבצע את האמור לעיל תוך 30 יום מיום המצאת פסק דין זה.
המשיב ישא בהוצאות ושכר טרחת העותרים בסכום של 15,000 ש"ח.

המזכירות תמציא את פסק הדין לצדדים.

ניתן היום כ"ה בכסלו, תשס"ח (5 בדצמבר 2007) בהעדר הצדדים.