

המבקש : גיא זומר, ת.ז. 038088811

שינקין 42, תל אביב

טלפון : 054-7650202

דוא"ל zomerg@gmail.com

נגד

המשיבים : 1. מיטל כץ, הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים

2. אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה

3. משרד המשפטים

כולם ע"י פרקליטות המדינה

סיכומי טענות מטעם המערער

בהתאם להחלטות בית משפט נכבד זה מיום 22.12.2020 ו-9.2.2021, מוגשים סיכומי המערער ב ערעור על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים (כב' השופט אלכסנדר רון), מיום 14.6.2020, בעת"מ 64005-01-20 : זומר נ' כץ ואח', (להלן: "פסק הדין").

סיכומי הטענות הועברו בדוא"ל לפרקליט המטפל מטעם המשיבים.

פתח דבר - תמצית הערעור והשגגות שנפלו בפסק הדין

1. ערעור זה מוגש בשל השגגות שנפלו בפסק דינו של בית המשפט קמא. בית המשפט הנכבד יתבקש לקבל את הערעור ולחייב את המשיבים למסור ולפרסם את הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה (להלן: "יעח"ק") תוך חיוב המשיבים בהוצאות המערער והשבת הוצאות המשפט שנפסקו למערער בפסק הדין. בבסיס הערעור פנייה ובקשת מידע לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע") של המערער למשיבים בדרישה לפרסם את הנחיות מחלקת הייעוץ והחקיקה שבמשרד המשפטים המהווה את זרועו הארוכה של היועמ"ש (בהתאם להוראות סעיף 6 לחוק) ולחילופין, קבלת העתק חלק מאותן הנחיות לפי חוק חופש המידע. בתגובה השיבו המשיבים כי אינם סבורים שחלה חובת פרסום הנחיות אלה ולצד זאת דחייה בשל הקצאת משאבים של מסירת המידע המבוקש.

2. על כך הוגשה העתירה מושא ערעור זה, הן ביחס להפרה של חובת הפרסום הכללית והן ביחס לסירוב למסור את המידע הספציפי שבבקשת המידע. בית המשפט קמא פסק כי הנחיות יעח"ק אינן בגדר הנחיות מנהליות כלל, אלא בגדר ייעוץ והמלצות בלבד, וככאלה אין הרשויות הציבוריות מחויבות לפעול על פיהן. לפיכך קבע בית המשפט קמא כי הוראות סעיף 6 לחוק אינן חלות על מסמכים אלה. לעניין בקשת המידע הספציפית שהוגשה, קיבל בית המשפט קמא את עמדת המשיבים הדוחה את בקשת המידע בעילה שהטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, בהתאם לסעיף 18(1) לחוק מבלי כל דיון של ממש בטענות המערער.

3. לפיכך, שגה בית המשפט קמא כשקבע כי הנחיות מחלקת יעח"ק אינן בגדר הנחיות מחייבות אלא המלצות בלבד, טענה שאף המשיבים עצמם לא טענו אותה ולא הסכימו לה, ושאינה תואמת את פסיקת בית המשפט העליון ואת המציאות העובדתית והמשפטית. חיזוק לדברים אלה אפשר למצוא

בסעיף 1 לסיכום דיון בנושא פרסום הנחיות מינהליות מיום 26 בינואר 2021 (מצורף בתיק המוצגים כנספח כב וצורף לערעור ברשות בית המשפט, להלן: "סיכום הדיון").

4. כמו כן, שגה בית המשפט בפרשנות הצרה שנתן לסעיף 6 לחוק לעניין הנחיות אלה. סעיף 6 לחוק נועד להבטיח שקיפות יזומה של הנורמות המנהליות הכתובות שעל פיהן פועלות הרשויות הציבוריות, בנושאים שיש להם נגיעה או חשיבות לציבור (ודוק: לפי הסעיף די ב"נגיעה לציבור", אף ללא "חשיבות"). פרשנות הסעיף כפי שיפורט בהמשך מתחייבת להסיק את חובת הפרסום.

5. בית המשפט קמא שגה בכך שהתעלם מהעובדה שיעח"ק פועלת מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה וכזרועו, ואלה ביחד מהווים גורם מטה מקצועי בתחומים המשפטיים עבור הממשלה כהגדרתה בסעיף 2 לחוק (ר' סעיף 9 לפסק דינו של כב' השו' דנצינגר בבג"ץ 4065/09 עו"ד יוסף פינחס כהן נ' שר הפנים, ס' 8 לפסק דינו של כב' השו' טירקל בבג"ץ 4445/02 מור נ' ראש-עיריית הרצליה), ואף ביחס ליתר רשויות המדינה והרשויות המקומיות, ר' עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן, חבר המועצה). לפיכך, לפי כל הפרשנויות של החוק, ברי כי שגגה נפלה תחת ידו של בית המשפט קמא בעניין פרשנות סעיף 6 לחוק.

6. עוד שגה בית המשפט באופן שבו פירש ויישם את הצירוף "על פיהן היא פועלת" שבסעיף 6 לחוק. הוא קבע כי יעח"ק אינה "פועלת" על פי הנחיותיה, אלא גופים אחרים. ראשית, יעח"ק עצמה בוודאי אינה "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק, ולכל הפחות הרשות הרלוונטית היא המשיב 3 אשר פועל לפי אותן הנחיות, לפחות מרביתן. שנית, בהקשר של סעיף 6, לאור תכליתו, ראוי לפרש את המונח "רשות ציבורית" באופן רחב יותר, כך שיכלול את הממשלה כולה ולא רק את משרד המשפטים והדבר עולה בקנה אחד עם החלופה הראשונה בהגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 1 לחוק: "הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם". שלישית, המציאות היא כי גם ביחס להנחיות מנהליות של רשויות אחרות, פעמים רבות אין התלכדות בין הגוף המנחה לבין הגוף המונחה, כך שגם בהקשר זה אין מקום לדין מקל מיוחד להנחיות יעח"ק ורי' לעניין זה גם ס' 3.א.1ב) לסיכום הדיון.

7. לסיום, שגה בית המשפט כשאישר את החלטת המשיבים אף ביחס לבקשת המידע לקבלת חלק מאותן הנחיות, שנדחתה בעילה של הקצאת משאבים בלתי סבירה. ויובהר, כפי שעלה בעתירה עצמה: טענה זו נטענה בעלמא, ללא הנמקה ופירוט כמתחייב בחוק ובנוהל מס' 8 של היחידה הממשלתית לחופש המידע בעניין הקצאת משאבים (2013). טענה זו אף מנוגדת חזיתית לפסיקת בית המשפט העליון, שלפיה כאשר התנהלות תקינה של הרשות הציבורית מחייבת ממילא - אף ללא הגשת בקשה לפי החוק - את קיום המידע במתכונת המבוקשת, כך שהמידע אמור באופן סביר ורגיל להיות זמין בידיה למסירה לכל דורש, לא ניתן לפטור את הרשות מחובתה למסור את המידע בטענה שהדבר מצריך משאבים בלתי סבירים רק משום שלא קיימה את חובתה להנגיש את המידע מלכתחילה.

רקע - מדיניות בלתי אחידה שנובעת מהיעדר פרסום הנחיות

8. עיסוקו על המערער בחופש מידע מלמד על הקשיים הרבים שמדיניות אי פרסום הנחיות יעח"ק מעוררת. בין הדוגמאות הרבות שצירף המערער בנספחים ט 1 עד טו 5 לעתירה ובתיק המוצגים, ניתן למנות מדיניות בלתי אחידה שנובעת משוני בגורמים המנחים והגורמים שאליהם מופצת או לא מופצת הנחיה באותו עניין ממש (ר' עניין הנחיית שאלוני ניגוד עניינים בסעיף 20 להודעת הערעור).

9. עוד ראוי לציין, כפי שעלה מנספחים רבים שצורפו לעתירה, כי הפרקטיקה שלפיה ניתנות הנחיות רבות של עובדי יעח"ק לרשויות השונות, ובפרט של רפרנטית חופש המידע במחלקה, רווחת מאד, בין היתר בענייני חופש המידע. לפיכך יש השפעה ניכרת של מדיניות זו על התנהלות הרשויות הציבוריות בפועל, וזאת על אף שהמדיניות נקבעת במחשכים ומבלי יידוע של מבקשי המידע עליה ועל הדין שעומד בבסיסה, כפי שהרשויות הציבוריות מפרשות אותו בהתאם להנחיות הנסותרות של יעח"ק. **מדובר בתקלה ציבורית חמורה, שמחוקק חוק חופש המידע בוודאי לא התכוון שתתרחש.**

על הנחיות מנהליות בכלל והנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה בפרט

10. "מטרתה של 'הנחיה מנהלית' אליה מתייחס סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, היא להבנות את אופן הפעלת שיקול הדעת של הרשות בעת הפעלת סמכותה במקרים דומים, כאשר המאפיין המרכזי שלה הוא התוויה מראש של שיקול הדעת שמפעילה הרשות כדי לייעל ולהבטיח אחידות בהחלטותיה המרובות, ולאפשר לציבור לפקח על הכללים על פיהם היא עובדת. רשות הפועלת לפי דין יכולה לגבש הנחיות מנהליות שמבנות ומתוות את אופן הפעלת סמכותה במסגרת הדין, ומשעשתה כן עליה לפרסמן מכוח חוק חופש המידע, במידה ויש להן נגיעה או חשיבות לציבור" (מתוך תשובת המשיבים לטענות אי פרסום ההנחיות ולבקשת המידע, צורפה כנספח ב לעתירה). דברים ברורים לא פחות אף מסבירים בפירוט המשיבים בס 1.א.3) לסיכום הדיון במנותם את מאפייני ההנחיה המינהלית. בין רשימת המאפיינים הללו לבין הנחיות יע"ק שמרכז הערעור קשר ישיר ובלתי ניתן להפרדה המחייב לראות בהן הנחיות מנהליות החייבות בפרסום לשיטת המשיבים.

11. אף שחוק חופש המידע נתן לחובה לפרסם הנחיות ביטוי מפורש בסעיף 6 לו, הרי שהיא נולדה שנים רבות לפני כן. כבר בבג"ץ 5537/91 אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד עיגן בית המשפט את חובת פרסום הנחיות פרקליטות המדינה (עניין המצוי אף הוא בהליך משפטי תלוי ועומד בפני בית המשפט המחוזי בירושלים בעת"מ 26946-04-20, שהמערער הוא אחד העותרים בו ביחד עם התנועה לחופש המידע). בהמשך, בבג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, דן בית המשפט בהוראות ונהלים של רשויות נוספות בתחומים שונים, וחזר על חובת הפרסום של אלה ועל חשיבותה.

12. בהמשך, שבו בתי המשפט ואישרו הלכה זו בשורה ארוכה של פסקי דין, ובהם בג"ץ 7139/02 בצה נ' שר הפנים; עת"מ (מינהליים י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים; עת"מ 12848-05-11 סטריהן נ' שירותי בריאות כללית מחוז דן; ת"פ 10608-10-16 מדינת ישראל נ' שנאר. גם בספרות המשפטית עסקו בסוגייה זו בהרחבה, ור' למשל יואב דותן הנחיות מינהליות 127 (1996); יצחק זמיר "הנחיות מינהליות" הפרקליט לח(א) 18, 26 (1989); דפנה ברק-ארז המשפט המנהלי כרך א 227 (2010); זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 155 (2000); ועוד.

13. בעקבות זאת אף היועץ המשפטי לממשלה עיגן את חובת הפרסום של הנחיות מנהליות ב"הנחיית אב" מטעמו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0002 "הנחיות מינהליות" (2002).

14. בין היתר התייחס לכך בהרחבה בית המשפט העליון בעע"מ 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים:

"הפסיקה המשיכה וקבעה, כי על אף שאין חובת פרסום של הנחיות פנימיות ברשומות, הרי שכאשר מדובר בהנחיות פנימיות שיש בהן כדי להשפיע על זכות הפרט, תנאי מוקדם לקביעתן והחלתן הוא בהבאתן לידיעת המעוניינים... במלים אחרות, נקבע כי על הרשות לפעול באופן סביר בנסיבות העניין כדי להביא את הנחיות הפנימיות לידיעת האזרח... החובה שהתגבשה, לפרסם הנחיות מנהליות, מושתתת על מספר טעמים עיקריים: הכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו; בפרסום הכללים אשר לפיהם פועלת הרשות המנהלית יש כדי להוות מחסום כנגד שרירות לב שלטונית; ובנוסף, פרסום של הכללים חושף אותם, ובכך גם את הרשות, לביקורת ציבורית ואף שיפוטית, אשר יכולה להוביל לשיפור מתמיד בדרך תפקודה של הרשות... ניתן לבסס את החובה לפרסם הנחיות פנימיות גם על שיקולי יעילות..."

כל הטעמים האלה מתקיימים ביתר שאת כמובן בהנחיות יע"ק.

15. היועץ המשפטי לממשלה, מנחה באמצעות הנחיות מנהליות את הרשות המבצעת, מכוח היותו הפרשן המוסמך של הדין כלפיה כגורם מטה מקצועי. בפועל, רוב פעילותו זו של היועץ המשפטי לממשלה אינה נעשית בידו שלו ממש, אלא באמצעות המערך המקצועי עליו הוא מופקד, מחלקת הייעוץ והחקיקה שבמשרד המשפטים ולעיתים אף באמצעות יועמ"שים משרדיים אשר כפופים לו מקצועית (ר' למשל הנחיית היועץ מס' 9.1000 "היועצים המשפטים למשרדי הממשלה" (עדכון אוקטובר 2009) (<https://bit.ly/2QV7rJB>). מחלקה זו אינה ישות נפרדת אלא כל כולה, פעילותה, סמכותה ומטרתה,

שאובים באופן ישיר מפעילותו, סמכותו ומטרתו של היועץ המשפטי לממשלה. מחלקה זו מהווה את זרועו הארוכה של היועמ"ש, הפועל כ"אורגן רבים" באמצעותה (ר' סעיף 1 לסיכום הדין).

16. גם לשיטת המשיבים, כפי שעולה מכתב התשובה לעתירה, ויותר מכך - לשיטת כלל רשויות המדינה כפי שהן פועלות בפועל, הנחיות יעח"ק תקפות, מחייבות וניתנות בשמו ומכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה, ועל כן יש לפעול על פיהן. גם בבתי המשפט עומדת המדינה לא פעם, באמצעות פרקליטות המדינה, על מעמדן של הנחיות אלה ועל תוקפן המחייב כלפי הרשויות, והרשויות עצמן טוענות כי הן פועלות בהתאם להנחיות או ממתנות להנחיות אלה (ר' ס' 15-16, 18-30 לעתירה).

17. לא ניתן להתעלם ממצאות זו שאינה מצויה כלל במחלוקת. ייתכן שקיימת מחלוקת אחרת, בשאלת תוקפן המחייב של אותן הנחיות יעח"ק שלא הוכתרו פורמאלית בכותרת "הנחיות". קרי, האם בכל זאת יש לראותן כמחייבות, או שמא רק כהמלצות המתוות את שיקול הדעת של הרשות, שמהן בסמכותה לסטות במקרים המתאימים. **אלא שערעור זה אינו מצריך להכריע בשאלה זו, שכן כך או כך כלל ההנחיות חייבות בפרסום לפי סעיף 6 לחוק. אם הנחיות שמהן ניתן לסטות מחייבות בפרסום - גם לשיטת המשיבים - הרי שקל וחומר כי הנחיות שמהן לא ניתן לסטות מחייבות פרסום גם כן.**

18. **על כן, בית המשפט קמא הרחיק לכת עת קבע - בניגוד לעמדת שני הצדדים וממילא מבלי שאיפשר לצדדים להציג טיעונים בעניין זה - כי חוות הדעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה למעשה כלל אינן הנחיות מחייבות, אלא בסך הכל עצות שמקבלן רשאי לקבל ורשאי לדחות.** יובהר כי המחלוקת המשפטית שעמדה בפני בית המשפט בעניין זה, מצומצמת לשאלה האם הנחיות אלה מחייבות בפרסום אם לאו (ר' לעניין זה ע"א 6157/08 ח'לפו אסמאעיל נ' הלון מילאדי, ע"א 767/77 בן חיים נ' כהן ו-ע"א 590/88 אברהם רובינשטיין ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' פישר).

חובת פרסום הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע

לשון סעיף 6 לחוק

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

19. "הרשות הציבורית" היא בוודאי לא יעח"ק עצמה, אלא לכל הפחות משרד המשפטים כולו. אולם ראוי לפרש את המונח "רשות ציבורית" באופן רחב יותר, כך שיכלול את הממשלה כולה בהתאם לחלופה הראשונה בהגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 לחוק: **"הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם"**. ממילא, אם יש חובה לפרסם את ההנחיות של רשות ספציפית, קל וחומר הנחיות החלות על כל הרשויות או קבוצת רשויות. אף השכל הישר בעניין מבקש כי במידה ויש גוף מרכזי אשר מנחה את כל רשויות הממשלה, אין לפרש את החוק כך שכל אחד ואחד מהגופים המונחים אמור לפרסם את ההנחיה בעצמו, אלא שחובת הפרסום חלה בראש ובראשונה על הגוף המרכזי שיצר את ההנחיה.

20. במקרה שבפנינו, הממשלה פועלת על פי הנחיות יעח"ק, ולפיכך יש לפרסם הנחיות אלה וזו החובה החלה על ממשלת ישראל כולה, ונדרשת לביצוע באמצעות הגורם המנחה, יעח"ק. אכן, בכתב התשובה לעתירה בבית המשפט קמא ניסו המשיבים לשזור בדבריהם "תיקונים" ללשון החוק, לכתרת ולמהות המסמכים, וכך החליטו לצמצם את לשון החוק להנחיות שהרשות "קבעה לעצמה" בלבד, אף שאין לדברים אלה כל זכר בלשון החוק. כך גם ביקשו המשיבים לכנות את הנחיות יעח"ק במונח "חוות דעת". אלא שבחינה מילולית של מסמכים אלה, ובחינה מהותית שלהם, מגלות שמדובר בהנחיות לכל דבר, גם לפי הגדרת המשיבים עצמם (כפי שהובאה לעיל). הנחיות יעח"ק, כמו הנחיות היועמ"ש עצמן, הן "הנחיות היררכיות", "הנחיות ממונה" או "הנחיות מגבוה" (ר' למשל יואב דותן **הנחיות מינהליות** (1996), בעמ' 55 ואילך <https://tinyurl.com/y6yfb7z8>). בלשון אחרת, הן הנחיות מטה מקצועי כפי שמציגים המשיבים בסיכון הדין.

כוונת המחוקק - התכלית הסובייקטיבית

"הסעיף המוצע קובע כי על הרשות הציבורית להביא לידיעת הציבור מידע על ההנחיות שלפיהן היא פועלת. כיום הנהלים הפנימיים, ההנחיות וההחלטות בדבר מדיניות, הם במקרים רבים בגדר "תורת הנסתר" מפני הציבור, חרף השפעתם הרבה על זכויותיו ועל האופן שבו פועלת הרשות. נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסומם ברבים, כפי שפסק גם בית המשפט העליון."

מתוך דברי ההסבר להוראה זו של סעיף 6 בהצעת החוק הממשלתית מיום 25/6/1997

21. הנה, כפי שניתן לראות מדברי ההסבר לחוק, המחוקק סבר שלא יעלה על הדעת קיומה של "תורת הנסתר" בפעילות הרשויות על יסוד הנחיות מנהליות שלא הועמדו לעיון הציבור, ולפיכך מקום שהרשות קבעה הנחיה כתובה שיש לה נגיעה או חשיבות לציבור, הרי שיש חובה לתת לה פומבי על מנת שידע הציבור מהו הדין המחייב על פיו פועלות הרשויות. דברים אלה נכונים שבעתיים כאשר לשיטת המשיבים ההנחיות אליהן מתייחס חוק חופש המידע הן בבחינת התוויה "מומלצת" בלבד של שיקול הדעת של הרשות, ואילו הנחיות יעח"ק הן בבחינת דין מחייב ללא כל שיקול דעת. קרי, אם חלה חובת פרסום במקרים שבהם נדרש עובד הציבור להפעיל שיקול דעת וההנחיה רק מסייעת להכווין את שיקול דעתו, קל וחומר כי במקרים שבהם מופקעת מהרשות עצמאות שיקול הדעת, לשיטת המשיבים, ונאסר עליה לסטות מהוראות ההנחיה, יש חובה לתת לאלה פרסום ולהבטיח שלא יהיו בבחינת תורת הנסתר.

תכלית החוק האובייקטיבית

"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."

פרופ' זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 155 (2000)

22. בית המשפט קמא שגה בכך שהתעלם לחלוטין מתכלית חוק חופש המידע בכלל וסעיף 6 לחוק בפרט, בכך שלא נתן משקל ראוי לזכות למידע ציבורי של המערער והציבור, ומהחשיבות שהמחוקק ביקש להעניק לפרסום ההנחיות ולמיגור תופעת הדין הנסתר. אף מבלי להידרש לגופן של הטענות שהעלו המשיבים בכתב התשובה לעתירה בעניין זה, ברור כי תכלית חובת פרסום ההנחיות חלה על הנחיות יעח"ק לפחות כמו על יתר ההנחיות שיש הסכמה בדבר חובת פרסומן, ואף יותר מכך. לשיטת המשיבים הנחיות "רגילות" הן בבחינת התוויה גמישה של אופן הפעלת שיקול הדעת, ולפיכך יכולה הרשות לסטות מדרך פעולה זו ובכל זאת, חובה עליהן לפרסם הנחיות אלה. עם זאת, לשיטת המשיבים, הנחיות יעח"ק מהוות הלכה למעשה חלק מהמסגרת הנורמטיבית המחייבת של הגופים הציבוריים, בדומה לכל דבר חקיקה, ולפיכך, לשיטת המערער, קל וחומר כי חובת פרסום חלה גם על הנחיות אלה. **כפי שהדין החקוק עצמו חייב בפרסום, כך גם הפרשנות המחייבת של הדין החקוק כלפי הרשות המבצעת חייבת בפרסום.**

23. באשר לטעמים להצדקת מתן פרסום להנחיות, יפים הדברים שאמר בית המשפט המחוזי בירושלים בעת"מ (מינהליים י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים:

"החובה לפרסם הנחיות ונהלים של הרשות הציבורית נובעת מעקרון הפומביות ומושתתת על שני טעמים מרכזיים: האחד, ההכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות הכלליות והמדיניות 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 ושל הציבור על ההחלטות ועל התנהלות הרשות, דבר התורם מהותית לשיפור, תיקון והתייעלות של השירות הציבורי."

על טעם הביקורת והבקרה ר' גם בס' 61 לעתירה.

24. עוד על התכלית והטעמים להצדקת פרסומן של הנחיות מנהליות, בהיבט של יעילות, ר' ס' 62-65 לעתירה והדברים הנכוחים שקבע בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר:

"בנוסף לטעמים העיקריים שמנינו, ניתן לבסס את החובה לפרסם הנחיות פנימיות גם על שיקולי יעילות. "החשיפה גם עשויה ליעל את פעולת המינהל הציבורי ולחסוך לרשות זמן ומשאבים המוקדשים לטיפול בפניות חסרות תוחלת או בבקשות למידע והבהרות" (דותן, במאמרו הנ"ל [6], בעמ' 485).

25. גם מניעת אפליה, אי שוויון ושרירותיות הן חלק ממטרות פרסום ההנחיות, ר' גם ס' 60 לעתירה וכפי שנקבע בעת"מ 12848-05-11 סטריהן נ' שירותי בריאות כללית מחוז דן:

"קיומן ופרסומן של הנחיות מנהליות הינן הכרחיות למען שמירתו של משטר תקין. הרשות נדרשת לקבל החלטותיה השונות על בסיס הנחיות מוגדרות שיועמדו בפני הציבור וזאת בכדי להימנע מהחלטות ספורדיות לגופו של מקרה הנגועות באפליה, אי שוויון ושרירות. כללים ברורים וכתובים מקדמים את צפיות הדין ועקביותו ומאפשרים לפרט לכלכל את צעדיו טרם בוחר הוא איך לפעול ובכך להגן על זכויותיו השונות. בנוסף פרסום ומתן זכות עיון בהנחיות הרשות מאפשרים הפעלת ביקורת של בתי המשפט והציבור על התנהלות הרשות בהחלטותיה השונות"

26. אף קודם לכן התייחס בית המשפט העליון, בבג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד הנ"ל, לחשיבות פרסום ההנחיות שעל פיהן פועלת הרשות, והכל כדי שאופן פעולת הרשות ודרך הפעלת שיקול הדעת שלה לא יהיו בגדר תורת הנסתר (ההדגשות הוספו):

"שאלנו איפוא את באת-כוח המדינה, אם אותן הנחיות שקבע פרקליט המחוז הובאו לידיעת הרבים - או לידיעת העותר הנאשם - ותשובתה הייתה כי אותן הנחיות לא פורסמו, לא לרבים ולא בכלל; נהפוך הוא: ההנחיות הן בבחינת תורת הנסתר, ובכוונה כך; שאם יידעו נאשמים בכוח את תוכן ההנחיות, כך הסבירה לנו, יילכו אלה עד קצה גבול ההנחיות, ונמצאו מקלקלים תחת שנתקן. ... הנחיות הפרקליטות חייבות להתפרסם לרבים, כדי שהרבים יכלכלו מעשיהם על פיהן ויידעו גבולותיה של עבירה מינהלית; וגמישותו של שיקול הדעת המוקנה לרשות תוכל לעמוד לה כדי שלא יערימו עליה. הסתרת ההנחיות מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשוניים במשטר דמוקרטי - ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה - אין בה לא סבירות ולא היגיון: אליבא דכולי עלמא זכאי נאשם לדעת אותם טעמים שהביאו להגשת כתב-אישום נגדו, ומשיידע את אלה, תתגלה לו ממילא מדיניות הרשות, במישרין או בעקיפין. מה היה לה איפוא לפרקליטות כי ראתה להסתיר את מדיניותה מראש? אמת נכון הדבר: לא הרי הנחיות פנימיות כהרי תקנות והוראות אחרות כיוצא בהן, שהכיניו "חקיקת משנה" קורא עליהן. ... ואולם כל אלה אינם לענייננו, שמדברים אנו עתה בחובת פרסום הנדרשת מתוך מהותה של המאטריה וכנגזרת מעקרון שלטון החוק, ולא כחובה קבועה החרוטה בדין והכופה עצמה עלינו בין אם נרצה בין אם לאו."

27. יתרה מכך, גישתם של המשיבים שלפיה הנחיות יעח"ק מהוות הלכה למעשה דין מחייב עבור הרשות ללא הרשאה לסטייה, פירושה שלשיטתם, הנחיות אלה הן בבחינת לא פחות מ"חוק" עברה.

משמעות זו של גישת המשיבים הומחשה היטב בדברי ב"כ המשיבים בעמ' 2 לפרוטוקול הדיון בפני בית משפט קמא, באומרה: "האם ניתן לסטות מהנחיה מנהלית? כן. על פי הפסיקה. במקרים המתאימים. האם ניתן לסטות מהחוק? לא."

28. אף שהנחיות יעח"ק אינן "תקנות בנות פועל תחיקתי", הן במדרג נורמטיבי גבוה יותר מההנחיה המנהלית הרגילה שחובת הפרסום שלה נקבעה בחוק חופש המידע, לשיטת המשיבים עצמם. לכן חובת הפרסום לגביהן חזקה אף יותר. לא בכדי תקנות בנות פועל תחיקתי כפופות לחובת פרסום סטוטורית בדרגה גבוהה יותר – פרסום ברשומות – בהתאם להוראת סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש], **ופרסומן הוא אף תנאי לתוקפן**.

29. כאמור, דווקא לפי הגיונם של המשיבים, הרציונליים שביסוד חובת הפרסום חלים בעוצמה כפולה ומכופלת לגבי הנחיות יעח"ק, שהרי לשיטת המשיבים, הנחיות אלה הן דין שממנו נאסר על הרשות לסטות. חרף האמור בעניין זה בס' 58-65 לעתירה ובס' 2-5 לעיקרי הטיעון שהגיש המערער לבית המשפט קמא, לא מצא בית המשפט קמא להתייחס לעניין זה כלל במסגרת פסק דינו.

30. עוד ראוי לציין כי חובת הפרסום מביאה להגברת התועלת שבתהליכי החשיבה ובכינוס גורמי המקצוע ושימור הידע המתקיימים ברמה העקרונית ובמבט צופה פני עתיד ביעח"ק, ואלה גם כן מוסיפים על תכלית פרסום ההנחיות. כמו כן, יצירת הנחיות אלה והפעלתן צריכות להיעשות לאור היום וכך להיות תחת ביקורת אזרחית ושיפוטית, עניין השלוב בבסיסו של החוק, ר' פסק דינו של השופט חשין בעמ"מ 8282-02 **הוצאת עיתון הארץ נ' מדינת ישראל**.

יעוץ ניתן לקבל וניתן שלא לקבל

31. בית המשפט קמא קבע, בניגוד לטענות הצדדים, לראיות שהובאו בעתירה ולמציאות המשפטית והעובדתית שבה פועלות רשויות המדינה, כי המסמכים שבמרכז העתירה אינם הנחיות אלא "עצות" בלבד. כלשונו של בית המשפט בסעיף 4.א. לפסק הדין:

"אשר ליעוץ, זהו יעוץ למשרדי הממשלה, לאגפים השונים במשרדים אלה ולעיתים לממשלה עצמה, למשל, לקראת קביעת עמדה ביחס להצעות חוק פרטיות. יעוץ ניתן לקבל וניתן שלא לקבל, וככל שיש מקום לביקורת שיפוטית, ראוי לביקורת זו שתתמקד בהחלטה הקונקרטי לגופה, בדרך שבה התקבלה ולא בעצם הייעוץ שפעמים, עשוי להיות נכון יותר ופעמים אחרות, עלול, אולי, להיות גם שגוי."

32. בדברים אלה שוגה בית המשפט אף לשיטת המשיבים, שכן המסמכים ששאלת פרסומם היא במוקד המחלוקת הם בעלי תוקף מחייב, והמשיבים אף עומדים על כך שמעמדם הנורמטיבי גבוה יותר מהנחיות "רגילות". לשיטתם, לא ניתן לשקול אם לציית להם אם לאו, וזאת בניגוד גמור לעמדת בית המשפט קמא. בפועל, עובדי יעח"ק הם שמקבלים את ההחלטה, מעלים אותה על הכתב ולעובד הציבור שפועל בעניין שלגביו ניתנה הנחיה אין כלל שיקול דעת אם לקיים את ההנחיה אלא רק חובת ציות, כך לשיטת המשיבים. אם כך, היכולת לתקוף את החלטת עובד הציבור בלבד, כפי שהציע בית המשפט קמא, הינה מוגבלת ביותר, מקום שכלל לא היה בידיו שיקול דעת לסטות מההנחיה.

הבחנה מלאכותית בין הנחיות היועמ"ש לבין הנחיות מחלקת הייעוץ והחקיקה

33. כאמור, שגה בית המשפט קמא כשקיבל את עמדת המשיבים בכך שיצר בפסק דינו הבחנה מלאכותית בין הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובין הנחיות מחלקת הייעוץ והחקיקה. קיים קונצנזוס בדבר חובת הפרסום של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה עצמו, וככלל הן אף מפורסמות בפועל. עוד קיים קונצנזוס, אף לשיטת בית המשפט קמא, כפי שעולה מסעיף 5.ד. לפסק דינו, כי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הן בבחינת "הנחיות ממשיות" לרשות המבצעת.

34. העמדה המבחינה בין הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובין הנחיות המחלקה הפועלת תחתיו, סותרת מושכלות ראשונים שלפיהם עובד הציבור הבכיר פועל באמצעות עובדי הציבור הכפופים לו, והאחרונים פועלים בשמו ובסמכותו, כ"אורגן רבים" (ר' יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 297-302).

(מהדורה ראשונה, 1996)). בפועל, פעילותו של היועץ המשפטי לממשלה אינה מצומצמת לאותם מסמכים ספציפיים עליהם הוא חותם בשמו, אלא היא כלל הפעילות הנעשית באמצעות המערך המקצועי עליו הוא מופקד, ובכלל זה מחלקת הייעוץ והחקיקה שבמשרד המשפטים. מחלקה זו אינה ישות נפרדת בעלת הגדרות ותפקידים שונים, אלא כל כולה, כל פעילותה, סמכותה ומטרתה, שאובים באופן ישיר מפעילותו, סמכותו ומטרתו של היועץ. זאת אף לשיטת יעח"ק עצמה, שבאוקטובר 2017 פרסמה "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה" שבעמ' 10 לו נקבע במפורש כי "ייעוץ וחקיקה פועלת מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה בתחומי אחריותה". (ר' בקישור: <https://bit.ly/336HyfU>)

"על פיו היא פועלת"

35. טענתם היחידה של המשיבים בהודעת המשיבים לפני הגשת העתירה, הייתה כי הנחיות יעח"ק אינן מחויבות בפרסום משום שהן מנחות רשויות ציבוריות אחרות ולא את יעח"ק עצמה, שעה שלפי סעיף 6 לחוק, חובת הפרסום של הנחיות חלה רק על הרשות ש"פועלת לפיהן"; קרי, נטל הפרסום מונח על כתפי הרשות מושא ההנחיה, שאינה בהכרח הרשות יוצרת ההנחיה. טענה זו נתקפה ישירות במסגרת העתירה (ס' 48-51), ובעיקרי הטיעון שהגיש המערער טרם הדיון (ס' 8). כפי שתיאר שם המערער, את "הרשות הציבורית" במשמעות סעיף 6 לחוק יש לראות באופן רחב כממשלה, הרשות המבצעת כולה, והיא, באמצעות המערך המשפטי הפועל בשמו ומכוח סמכותו של היועץ המשפטי, פועלת כישות אחת.

36. לעניין זה יבקש המערער להפנות את בית המשפט הנכבד לנספחים ט-יז לעתירה, המציגים שורה ארוכה של הנחיות בענייני חופש המידע שניתנו על ידי יעח"ק, כאשר כל ההנחיות חלות על הממשלה כולה ומשיב 3 בכללה. לפיכך לכל הפחות נדרש משיב 3 עצמו לפרסם את כל ההנחיות אשר מתוות את אופן פעולת האורגנים בו. גם בעניין זה שגה בית המשפט קמא בכך שבחר להתעלם כליל מכל טענות המערער בסוגייה זו.

37. שגגה זו שזרעו המשיבים בכתב התשובה קיבלה ביטוי גם בפסק דינו של בית המשפט קמא, אשר התייחס לכך בהרחבה (ס' 4). בין היתר הבהיר בית המשפט קמא לגבי יעח"ק כי "אם אין לה תפקיד ביצועי, גם הנחיות לגורמי הביצוע, כמו שיש במשרדים רבים אחרים, קשה לזהות". כפי שנקתב גם בעתירה ובעיקרי הטיעון, יעח"ק במקרה זה מהווה את הגוף המקצועי בהיבטים המשפטיים עבור הרשות המבצעת כולה, ולפיכך היא המנחה בסוגיות משפטיות את הממשלה כולה ואת המשיב 3 בפרט. דברים אלה אף סותרים את עמדת המשיבים בסיכום הדיון בהיכרותה בהפרדה בין מנחה ומונחה.

38. כך הוא המצב באופן רגיל גם בכל אחד משרדי הממשלה הנפרדים. הלשכה המשפטית, שהיא המקבילה באותו משרד ליעח"ק שבמשרד המשפטים (ואף היא מונחית על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בדומה ליעח"ק), כותבת הנחיות מנהליות אשר מציגות ליתר הגורמים במשרד את הפרשנות המחייבת של הדין, שלפיה אותם גורמים נדרשים לפעול. וכפי שהנחיות הלשכה המשפטית בכל משרד בוודאי מהוות הנחיות מנהליות, גם לשיטת המשיבים, כך יש לראות גם את הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה.

מתחם הסבירות לעניין הקצאת המשאבים

39. מבלי לגרוע מהדרישה העקרונית לחייב את המשיבים בפרסום הנחיות יעח"ק שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור (אף ללא בקשה), ביקש המערער, בפנייתו מושא העתירה, לקבל לעיונו - לאו דווקא בדרך של פרסום לציבור הרחב - חלק ספציפי מהנחיות אלה. בקשת מידע זו סורבה בטענה שהיענות לה תצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה בהתאם לסעיף 18(1) לחוק. כל זאת מבלי שהוצג כל תחשיב לביסוס טענה זו וללא כל הנמקה של ממש, בניגוד לחובת המשיב 3 מכוח נוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע בעניין "הקצאת משאבים בלתי סבירה" נספח טז לעתירה ולפסיקה. לנוהל זה תוקף מחייב כלפי משרדי הממשלה שמקורו בסעיף 5 להחלטת ממשלה 2950 של הממשלה ה-32 בדבר הקמת היחידה הממשלתית לחופש המידע. המערער בעתירתו עמד על חובת המשיבים לקיים דרישות אלה וציין כי ככל ועלה צורך בהקצאת משאבים חריגה, היה על המשיבים להבחין בין המבחן הכמותי, שניתן לתת לו מענה דרך ההסדרים שנקבעו בתקנות 2-3 לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999 (להלן: "תקנות האגרות"), לבין המבחן המהותי שדורש הנמקה הולמת והצעת אפשרויות חלופיות מתאימות.

40. על רקע זה, שגה בית המשפט עת קבע בסעיף 5(ב) לפסק דינו שהמערער "חפץ במידע בהיקף החורג בהרבה ממתחם הסבירות", וזאת מבלי להתייחס לטענותיו האמורות של המערער בעניין זה בס' 35-41 לכתב העתירה, כמו גם בס' 7 לעיקרי הטיעון.

41. גם בערעור זה המערער עומד על כך שהמשיבים הפרו את הדין בכך שכלל לא נימקו עמדתם זו, וודאי שלא נימקו באופן ראוי לפי דרישות הדין - לא בהחלטת הרשות בהודעה מטעמה לפני העתירה ולא בכתב התשובה לעתירה. לא ניתן היה להסתפק באמירה כללית וסתמית בדבר הקצאת משאבים בלתי סבירה, אלא הייתה על המשיבים חובה לנמק ולפרט בהתאם להוראות החוק, הנוהל האמור והפסיקה.

42. המערער לא חולק על כך שאיסוף המידע הספציפי שהתבקש דורש השקעת משאבים לא מבוטלת, אך בטענה זו בלבד אין כדי להצדיק את דחיית הבקשה. עניין זה יכול בין היתר לקבל מענה דרך תקנות 2-3 לתקנות האגרות, בדרך של גביית אגרה עבור שעות העבודה. כידוע, במקרים שונים נגבו אלפי שקלים עבור עשרות ומאות שעות עבודה. במקרה שבפנינו השילוב בין האינטרס הציבורי לבין חשיבות המידע לפעילותה התקינה של הרשות הציבורית עצמה ועבור יכולת הציבור לכלכל צעדיו מול הגופים הציבוריים, בדרך של יצירת סדר וארגון המידע המשמעותי שהתבקש, מטים בהחלט את הכף לטובת הקצאת המשאבים הנדרשים לכך.

43. זאת ועוד, כפי שהוזכר בס' 39 לעתירה, באותם ימים הייתה עדיין תלויה ועומדת עתירה דומה שהוגשה בדרישה כי משטרת ישראל תפרסם את כלל הנחיותיה (עת"מ 65106-07-18 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרה**, מצ"ב פס"ד). העתירה הוגשה ביולי 2018 ופסק הדין בה ניתן ביוני 2020. הוא כולל תיאור של תהליך שלם שהחל תוך כדי ניהול העתירה וסופו עתיד להיות רק בסוף אוגוסט 2022, קרי תהליך של כ-4 שנים שבוודאי חורג מכל מונח מקובל של הקצאת משאבים לפי חוק חופש המידע. ואף על פי כן, קיבל בית המשפט את העמדה כי האינטרס הציבורי הברור ותכלית חובת פרסום הנהלים מצדיקים ללכת כברת דרך ארוכה זו.

44. גם פרקליטות המדינה, במסגרת תגובה מקדמית שהגישה ביום 19/8/20 בעת"מ 26946-04-20 **התנועה לחופש המידע (ע"ר) וגיא זומר נ' משרד המשפטים**, תיארה תהליך מתמשך שמבוצע בפרקליטות ללא כל קשר לעתירה, במטרה להביא לפרסום כלל הנחיות. וכך מתואר הדבר בסעיף 31 לתגובה המקדמית שהוגשה מטעמה במסגרת העתירה האמורה:

"לצורך כך, כאמור, הוגדרו פרקליטים בכירים עליהם הוטל להמשיך ולאתר נושאים נוספים שראוי שהנחיות פרקליט המדינה יתייחסו אליהן, לבצע עבודת מטה בעניין, ובסופו של יום לפרסם הנחיות חדשות אלו."

45. לעניין חובת הרשות לפעול באופן תקין ואי-יכולתה להתלות בטענה להקצאת משאבים בלתי סבירה מקום בו פעילותה התקינה דורשת כי יתאפשר העיון במידע המבוקש, יפים דברי בית המשפט בעת"מ (מינהליים י-ם) 900/07 **קרן דולב לצדק רפואי נ' נציבת הקבילות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי** (ההדגשות הוספו):

"כאשר התנהלות תקינה של הרשות הציבורית מחייבת את קיום המידע במתכונת המבוקשת, והמידע אמור באופן סביר ורגיל להימצא בידיה, לא ניתן לפטור את הרשות הציבורית מלהתיר את העיון במידע בטענה שהמידע איננו מצוי אצלה במתכונת המבוקשת או שהדבר מצריך משאבים בלתי סבירים... בנוסף לכך, יש לבחון במשנה זהירות כל טענה של אי גילוי מידע בשל צורך במשאבים בלתי סבירים. זאת משום שבהתאם להוראות החוק, הגוף שבידו המידע, הוא זה שעליו להשקיע משאבים על מנת לגלותו והוא גם זה שעליו להעריך אם מדובר בהשקעת משאבים בלתי סבירה. לכן ראוי שהרשות תוכל לדחות בקשה לקבלת מידע בנימוק של צורך בהשקעת משאבים בלתי סבירה, רק לאחר בחינה של נתונים מפורטים ורק אם מדובר בהשקעת משאבים ניכרת שאינה עומדת ביחס מידתי לחשיבות המידע המבוקש."

46. נוכח כל האמור לעיל, מובן שעבודת המטה הנדרשת לצורך איתור, טיוב ופרסום הנחיות, היא בבחינת מטלה הטבועה והכרחית לקיום פעילותה התקינה של הרשות, והיא מחויבת בה גם במנותק מבקשות מידע לפי החוק או עתירות לקבלת המידע. לפיכך גם במקרה שבפנינו לעניין הנחיות יעח"ק, המנחות את הרשות המבצעת כולה - טבעי, מתבקש ואף מתחייב שתבצע עבודת מטה מסודרת לאיתור, טיוב ופרסום ההנחיות, ללא כל קשר לבקשה או עתירה שהוגשה. מכאן גם שעצם הדרישה של המערער לבצע כל זאת אינה יכולה לעלות כדי הסטת משאבי הרשות במידה ניכרת ממשימתה העיקרית, בהתאם למבחן שקבעה הפסיקה (בעניין אליצור סגל) כתנאי להתגבשות העילה הקבועה בסעיף 18(1) לחוק בדבר הקצאת משאבים בלתי סבירים.

סוף דבר

47. בעצב רב יש להודות, מעדכן העותר כי נכון להיום, התיקון המיוחל של ההתנהלות הפגומה של המשיבים הוא בגדר אותיות ומילים באותו מסמך סיכום ללא כל תוצר ממשי. למעשה, ההפך הוא שקרה, במקום לתקן דרכיהם, מאז העתירה, עושים המשיבים מאמצים להצניע ולהסתיר את אותן הנחיות, והמחשה לכך אפשר למצוא באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע, שם פורסמו חלק מההנחיות, כאשר את הנחיות היחידה זכו לכותרת החדשנית "עמדות היחידה"¹ ואילו הנחיות ייעוץ וחקיקה לכותרת "חוות דעת משפטיות"². גם הנחיות שונות שהופצו, עתה מופצות תחת כותרות חדשות בהקפדה שלא חלילה לעשות שימוש במונח "הנחיות" כפי שהיה נהוג במקרים רבים.

48. יתרה מכך, עיון בסיכום הדיון שהוזכר מעלה, מלמד כי המשיבים מודעים היטב לפסול ולחוסר התקינות שבמתכונת פעילותם, ומסיבה זו ממש מצהירים על שינוי בדרך הפעולה מכאן ואילך (ס' 3.ג. לסיכום הדיון). הם אף מתארים מנגנון במסגרתו יפורסמו הנחיות יעח"ק תחת המינוח המכובס "מסמכים הנחזים להיות הנחיות מינהליות". לפיכך לא נותרה ברירה להסיק כי בין הצדדים לא קיימת מחלוקת מהותית בשאלת הפגם שבהתנהלות המשיבים, אלא בסך הכל בדרך הריפוי. המשיבים מבקשים לעשות תיקון פנימי, הרחק מעיני בית המשפט והציבור, בלא ביקורת שיפוטית או ציבורית, ורק במבט צופה פני עתיד, ואילו המערער סבור כי תיקון הליקויים חייב להיעשות בפיקוחו של בית המשפט (בדומה לעתירת האגודה נגד משטרת ישראל), לעיני הציבור בדרך של פרסום הקיים ותיקון בדיעבד. כל זאת בדרך של קביעת מנגנון מסודר בעל נקודות זמן ושלבים ברורים. לבצע את תהליך התיקון בדרך שבה המשיבים מבקשים, כמוהו כלתת לחתול לשמור על השמנת, לסמוך על מי שפעל בצורה לקויה, כי הוא יתקן את עצמו, בפיקוח של עצמו, בלי לשקף את המצב הקיים, או העתידי, בלי להגדיר דבר מלבד כי יהיה יותר טוב וזאת יש לשער באמצעות הנחיות שגם הן כנראה לא יפורסמו ככל שהדבר תלוי במשיבים.

49. מבלי לגרוע מהאמור בהודעת הערעור יסכם המערער את העניין המונח בפנינו שעיקרו פרקטיקה מקובלת ביעח"ק שבמשיבים שלא לפרסם את הנחיותיהם, אף שאין חולק, לא מצד העותר ולא מצד המשיבים, כי אלה מהווים הנחיות של ממש, המפוצות בתפוצה רחבה ומשפיעים השפעה ניכרת על המדיניות המשפטית של גופי הממשלה ואף מעבר. לפיכך סבור המערער, בשל לשון החוק ובשל הפרשנות הראויה לו, כי יש לפרסם הנחיות אלה. לצד הפרסום, סבור המערער כי החלטת המשיבים לדחות את בקשתו לקבל חלק מאותן הנחיות בבקשת מידע, רק בשל הטענה הסתמית להקצאת משאבים, אינה עומדת בדרישות החוק והמבחנים שנקבעו בפסיקה, ולפיכך בטלה והיה על המשיבים למסור מידע זה לעותר במנותק משאלת חובת הפרסום.



גיא זומר, המערער

11/2/2020

¹ https://www.gov.il/he/Departments/fag/where_we_stand1

² https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/legal_counsel