

בית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים

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 מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה
 3. משרד המשפטים
- כולם ע"י פרקליטות המדינה

תיק מוצגים

בהתאם להחלטות בית משפט נכבד זה מיום 22.12.2020 ומיום 9.2.2021, מוגש בזכות תיק המוצגים הכולל את נספחי העתירה המקורית, ובנוסף, כתב התשובה של המשיבים, עיקרי טיעון של המערער בעתירה המקורית ופרוטוקול הדיון. לסיום, בהתאם להחלטת בית המשפט האחרונה והסכמת המשיבים, מצורף גם סיכום דיון בנושא פרסום הנחיות מינהליות (26/01/2021).
תיק המוצגים הועבר בדוא"ל לפרקליט המטפל מטעם המשיבים.

11/2/2020



גיא זומר, המערער

נספחים

- א. בקשת המידע 23/5/2019
- ב. החלטת הרשות 13/11/2019
- ג. אישור הבקשה וארכות 27/5/2019, 20/6/2019, 25/7/2019, 20/8/2019
- ד. מיצוי הליכים 23/11/2019, 29/12/2019
- ה. הסכמה לארכה לעניין שיהוי 10/1/2020
- ו. בקשת המידע השנייה 25/11/2019
- ז. התכתבויות בעניין תלונת העותר ליחידה הממשלתית לחופש המידע
- ח. החלטת היחידה הממשלתית לחופש המידע בתלונה
- ט. פרוטוקול 1/7/2018 בעת"מ 34136-12-17
- טו. עמדת דני חורין
- טז. תגובת המדינה לעת"מ 52588-04-19
- י. הנחיית מקום המגורים והתכתבויות נלוות
- יא. התכתבויות בעניין בקשת ועדת הבחירות
- יב. הפצת הנחיה בנושא פניות שנערכו לדוברים
- יב2. הנחיה בנושא פניות שנערכו לדוברים
- יג. הנחיה בנושא אמות מידה, נהלים והוראות לעניין פרטיות
- יד. הנחיה בנושא מידע המוחזק בדוא"ל של עובד ציבור
- טו. בקשת מצלמות אבטחה
- טז. התכתבויות בעניין הנחיה ראשונה בנושא מצלמות אבטחה
- טז. הנחיה ראשונה בנושא מצלמות אבטחה
- טז. הנחיה שנייה בנושא מצלמות אבטחה
- טז. התכתבויות בעניין הנחיה שנייה בנושא מצלמות אבטחה
- טז. נוהל 8 בעניין הקצאת משאבים של היחידה הממשלתית לחופש המידע
- יז. תשובה בעניין שאלון ניגוד עניינים של השר קרא
- יח. כתב עתירה
- יט. כתב תשובה
- כ. עיקרי טיעון העותר
- כא. פרוטוקול הדיון
- כב. סיכום דיון בנושא פרסום הנחיות מינהליות (26/01/2021)
- כג. פסק הדין בעת"מ 65106-07-18 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרה (לא פורסם)

נספח א.

בקשת המידע

23/5/2019

לכבוד

מחלקת ייעוץ וחקיקה, במשרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים

**הנדון: אי פרסום הנחיות מנהליות כחלק ממדיניות מחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים
בניגוד להוראות חוק חופש המידע**

שלום,

1. מזה תקופה שאני עד להתקיימות מדיניות שרירותית של מחלקת ייעוץ וחקיקה, לפיה מכתבים רבים המכילים עמדות שונות ומשונות מופצים לממונים על חופש המידע ככלי להכוונת פעולותיהם והטיית שיקול דעתם. לפעמים הדבר נושא אמירה כי מדובר בהנחיה ולפעמים מדובר בעמדה, חו"ד, סיכום דיון ושאר הגדרות ומינוחים, אך רוח הדברים, האופן בו מופץ המכתב, הנמענים או הגורמים השונים המעבירים מכתבים אלה, מקפידים לשוות להם רושם של הנחיה מחייבת. יתר על כן, מכוח אותן הנחיות, מעכבים הממונים את המענים לבקשות מידע בניגוד להוראות סעיף 7 לחוק חופש המידע ופוגעים בזכות הציבור למידע ולשירות. האבסורד הגיע לכך שממונים החליטו שדי בהפניה לעמדות גורמים שונים במחלקת ייעוץ וחקיקה כדי לעמוד בנטל ההנמקה הקבוע בסעיף 7 ופטרו את עצמם משקילת השיקולים הקבועים בחוק ומהנמקה במקרה הקונקרטי כנדרש וכמתחייב מן הדין. יובהר כי האמור מתייחס לממונים על חופש המידע ולסוגיות בחופש המידע, אך הדברים נכונים באותה מידה לכל סוגיה משפטית ולכלל עובדי הציבור באשר הם.

2. יובהר כי ככל שיש סוגיה משפטית, ראוי וחשוב כי הממונים על חופש המידע ועובדי המדינה בכלל, יסתייעו בלשכה המשפטית ברשות ואם עולה צורך גם במחלקת ייעוץ וחקיקה, וטוב כי מחלקה זו תיתן עמדתה המקצועית ותסייע בגיבוש העמדות המשפטיות על רקע ידע ומקצועיות הקיימים שם (לפחות במקרים רבים, אך וודאי שלא בכלם). יחד עם זאת, יש לעשות אבחנה ברורה וחד משמעית בין עמדה של גורמים שונים במחלקת ייעוץ וחקיקה לבין הנחיה. ככל שגורמים משפטיים סייעו לממונה בגיבוש העמדה המשפטית, הרי שעמדת הממונה נדרשת לעמוד בפני עצמה, להתבסס על החוק והפסיקה ולהימסר בצורה מנומקת ומסודרת תוך שיקול דעתו המלאה של הממונה. ככל שמחלקת ייעוץ וחקיקה רואה צורך לתת הנחיה, זו נדרשת לעמוד בתקן (סטנדרט) אחר, ראוי כי תעשה ע"י המשנים ליועמ"ש והיועמ"ש עצמו, ולכל הפחות כי אלה יהיו מעורבים באופן אישי. בנוסף, ראוי כי קביעת הנחיות תעשה באופן שקוף תוך שיתוף הציבור וקבלת עמדות הציבור באופן רחב ומסודר. לסיום, **כל הנחיה שכזו מחייבת פרסום** מסודר, מעקב אחרי הפרסום, עדכון ההנחיה ויידוע הציבור בדבר אופן הפרסום. מיותר לציין כי עובדי המדינה והלשכות המשפטיות רואים במחלקת ייעוץ וחקיקה מגדלור של התנהלות תקינה ברמה המשפטית, ולהתנהלות פסולה ובלתי תקינה זו של המחלקה, השלכות ישירות וקשות על כלל עבודת הממשלה וזכויות הציבור.

3. עוד יש לציין, כי אם לא די בחומרת הדברים המתוארת, בימים אלה ממש פורסמה תשובה לבקשת מידע מטעם משרד המשפטים ובה נדחתה בקשת המידע לקבלת הנחיות המשנה ליועמ"ש בטענה כי לא ניתן לאתר את המידע כי ניהול המידע אינו מאפשר לדעת מהי הנחייה ומהי חו"ד. מדובר בטענה מבישה ומביכה, שאין לה מקום בשום מנהל תקין. לא יעלה על הדעת כי הרשות תמנע מפרסום המחויב בחוק בטענה הרשלנית כי היא לא טורחת לנהל את המידע. אם אינה טורחת לנהל מידע, מובן כי זו אחריותה ומוטב מאוחר מאשר אף פעם, לעשות סדר בפעילותה ולפעול על פי חוק, ולא להשתמש ברשלנות ומחדל בניהול המידע כדי לחמוק מהחובות הקבועות בדיון.
4. לפיכך אני פונה למחלקת ייעוץ וחקיקה ומבקש כי יפעלו לאלתר וישקיעו את מלוא המשאבים הנדרשים כדי לפרסם באופן מסודר ומרוכז את כל ההנחיות שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, שניתנו על ידי עובדי מחלקת ייעוץ וחקיקה על שלוחותיה ונגזרותיה, ולכל הפחות כל ההנחיות שניתנו במהלך 3 השנים האחרונות ולא בוטלו או נפסלו.
5. במקביל ומבלי לגרוע מהדרישה האמורה לעיל, אני מבקש להגיש תלונה ליחידה הממשלתית לחופש המידע כנגד משרד המשפטים בגין אי פרסום הנחיות מנהליות בהתאם לסמכות הקבועה בסעיף 7(ב) להחלטת ממשלה 2950 של הממשלה ה-32.
6. למען הסר ספק באשר לזכות החתום מטה, יש לראות באמור לעיל משום בקשת מידע לקבלת הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה המחויבות בפרסום על פי סעיף 6 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998. כמו כן, בהתאם לתקנה 10 לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999 בקשה זו פטורה מאגרת בקשה וטיפול, ולאור חובת הפרסום של המידע גם אין צורך בהפקתו.
7. למען הסר ספק, אין באמור כדי למצות את ההליכים נגד משרד המשפטים ואני שומר לעצמי את הזכות להגיש עתירה בהתאם, ככל שלא יתוקן הליקוי בתוך זמן סביר, בין אם תתקבל החלטת היחידה ובין אם לא, כמו גם להעלות טענות נוספות ככל שאמצא לנכון. כמו כן, יובהר כי הכוונה לכלל ההנחיות ולא דווקא להנחיות בנושא חופש המידע.
8. אבקש כי הנמנעים למכתב זה יאשרו קבלתו והטיפול בו בהתאם לאמור בסעיפים 4-6 לעיל.

בברכה,

גיא זומר

054-7650202

zomerg@gmail.com

נספח ב.

החלטת הרשות

13/11/2019

(ב'י)



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

ירושלים, ט"ו חשוון, תש"פ
13 נובמבר, 2019
בתשובתך נא ציין:
תיק מס' 2015-19-0273

לכבוד,
מר גיא זומר,

[באמצעות דואר אלקטרוני: zomerg@gmail.com](mailto:zomerg@gmail.com)

א.נ.

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

(סימוכין: פנייתך מיום 23/5/2019)

בפנייתך שבסימוכין, ביקשת לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), לקבל את כל הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה המחויבות בפרסום לפי סעיף 6(א) לחוק חופש המידע.

הבקשה הוגשה כחלק מפנייה רחבה אל מחלקת ייעוץ וחקיקה ובתלונה ליחידה הממשלתית לחופש המידע, במסגרתה הבעת עמדה עקרונית לפיה על ייעוץ וחקיקה לפרסם "כל מסמך שהופץ או הועבר לגורמים הרלוונטיים ומכווין אותם או מגדיר להם כיצד לפעול". המדובר בפרסום שלטענתך לא מתבצע כיום, אף שלא במסגרת מענה לבקשה לקבלת מידע זה לפי חוק חופש המידע.

לפי חוק חופש המידע, ביקשת את פרסומן של כלל ההנחיות שנכתבו על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה אשר יש להן נגיעה או חשיבות לציבור ולמצער, אלו שניתנו במהלך 3 השנים האחרונות, שלא בוטלו או נפסלו.

לאחר בירור בקשתך, הריני להשיבך כדלקמן:

1. פנייתך הרחבה לייעוץ וחקיקה נבחנה באופן מעמיק על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, בפרט לעניין שאלת סיווגן של חוות הדעת המשפטיות היוצאות מטעם ייעוץ וחקיקה כ"הנחיות מינהליות" לעניין סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, שהיא השאלה העומדת במוקד פנייתך. ההתייעצות הועברה להכרעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) עו"ד רז נזרי, תוך עדכון היועץ המשפטי לממשלה.
2. לאחר בחינת העמדות השונות בסוגיה, הכרעת המשנה ליועץ היא שחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לממשלה אשר מנחה את הממשלה, משרדי הממשלה ועובדיה, באשר



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

למותר, לאסור ולפרשנות הדין (ובכלל זה חוות דעת של ייעוץ וחקיקה) אינן נתפסות בגדרי המושג 'הנחיה מנהלית' כמשמעותו בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע.

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 ההתוויה מראש של שיקול הדעת שמפעילה הרשות כדי לייעל ולהבטיח אחידות בהחלטותיה המרובות, ולאפשר לציבור לפקח על הכללים על פיהם היא עובדת. רשות הפועלת לפי הדין 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.

ואולם, גבולות הדין עצמם אינם מושא סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, כי אם הנחיות "אשר הרשות קובעת לעצמה" - המהווה רכיב מרכזי בהגדרתה של "הנחיה מנהלית". בהתאם לכך, חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, או מי מטעמו, המבהירות את הפרשנות המחייבת של הדין עבור הממשלה וקובעות את גבולות הגזרה של הדין מהן אסור לרשות לסטות, אינן כפופות לחובת הפרסום של סעיף 6(א) לחוק חופש המידע. נזכיר, כי חוות דעת אלו נעשות במסגרת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת [ראה: בג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, פד"י מז (5) 441 (1993)].

יודגש, כי אין בכך כדי לומר שאין לפרסם חוות דעת משפטיות ספציפיות, בין אם במענה לבקשת חופש מידע ובין אם באופן יזום שאינו מתחייב מכוח סעיף 6(א) לחוק. לכן, בכוונת משרד המשפטים לגבש אמות המידה המבהירות באילו מקרים יהיה מקום לפרסם חוות דעת משפטיות מכאן ולהבא.

3. לנוכח האמור, כמענה לבקשת חופש המידע כמפורט ברישא, הריני להודיע כי ככלל, אין בנמצא חוות דעת משפטיות החייבות בפרסום לפי סעיף 6(א) לחוק חופש המידע אותן יש חובה להעמיד לעיון ולעיון הציבור, בהתאם לסעיף זה.

אשר למסירתן של כלל חוות הדעת וההנחיות המשפטיות הספציפיות שיצאו מידי ייעוץ וחקיקה ב-3 שנים האחרונות, הריני להשיבך כי מדובר בבקשה כוללת ביותר ולא ניתן לבצע איתור כה רחב ובחינתו לפי הוראות חוק חופש המידע. ייעוץ וחקיקה היא יחידה מרכזית במשרד המשפטים אשר מונה מאות עובדים, הפועלים תחת ששה משנים ליועץ המשפטי לממשלה, בתחומי משפט שונים ורחבי היקף. מיפוי כלל עבודתם היוצאת ב-3



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

שנים האחרונה (תכתובות, חוות דעת, מסמכי עמדה, תזכירים וכיוצ"ב) תדרוש בהכרח הקצאת משאבים בלתי סבירה כמשמעותו בסעיף 18(1) לחוק חופש המידע, שתסיט משאבים מן העבודה השוטפת העמוסה ממילא.

4. ככל שבדעתך לקבל מידע ביחס לנושא מסוים, הרינו להזמין לפנות אלינו ולבקשו בהתאם באופן מפורט, אשר יסייע לנו באיתורו. פנייתך תבחן בהתאם להוראות חוק חופש המידע, כמתחייב.

הנני להודיעך כי לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע יש בידך לעתור כנגד החלטה זו לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים, בתוך 45 יום.

מיטל כץ, עו"ד
הממונה על העמדת מידע לציבור
משרד המשפטים

נספח ג.

אישור הבקשה וארכות

,20/6/2019 ,27/5/2019

20/8/2019 ,25/7/2019

(ג')



Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

2015-19-0273 מספרנו - התשנ"ח-1998: בקשה לפי חוק חופש מידע, הארכת מנכ"לית 2

Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>
To: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Tue, Aug 20, 2019 at 10:02 AM

שלום רב,

בהמשך להודעתי מטה ומנימוקים דומים, הריני להודיעך על אישור נוסף מטעם המנהלת הכללית להארכת מועד עד לתום התקופה המנויה בחוק – 20/9/2019.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Hofesh.Meida

Sent: Thursday, July 25, 2019 8:50 AM

To: 'Gai Zomer' <zomerg@gmail.com>

Subject: 2015-19-0273 מספרנו - התשנ"ח-1998: בקשה לפי חוק חופש מידע, הארכת מנכ"לית

שלום רב,

הריני לעדכן כי בקשתך עודנה מתבררת, ומצויה בבירור מקיף במחלקת ייעוץ וחקיקה.

נוכח היקף המידע המבוקש ומורכבות הגדרתו, דרוש לנו זמן נוסף על מנת לגבש עמדתנו ביחס למסירתו, בהתאם להוראות

חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998. לפיכך, על דעת המנהלת הכללית, מכח סמכותה ע"פ סעיף 7(ג) לחוק, מוארך זמן מתן המענה עד ליום 21.8.2019.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Hofesh.Meida

Sent: Thursday, June 20, 2019 6:26 PM

To: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Subject: הארכה: בקשה לפי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0273

שלום רב,

במהלך הסופ"ש יחלפו 30 הימים המנויים בחוק למתן מענה לבקשתך. הריני לעדכן שבקשתך עודנה מצויה תחת בדיקת הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, הן בערוץ חופש המידע עוהן ביתר הערוצים אליהם פניתך. טענותיך נדרשות לביור והטיפול בבקשה טרם הושלם מפאת מורכבות הנושא והיקפו. לפיכך, מוארך זמן מתן המענה, בשלב זה, עד ל- 30 ימים נוספים ע"פ חוק.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Hofesh.Meida
Sent: Monday, May 27, 2019 6:27 PM
To: 'Gai Zomer' <zomerg@gmail.com>
Subject: 2015-19-0273 - מספרנו 1998 - התשנ"ח - מידע, חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0273

שלום רב,

מאשרת קבלת פנייתך המצורפת, לקבל את כל ההנחיות שהוצאו על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

למצער, ביקשת לקבל את כל ההנחיות שניתנו במהלך 3 השנים האחרונות ולא בוטלו או נפסלו.

הבקשה תועבר לביורור הגורמים הרלוונטיים. עם סיום הביורור נשיבך עניינית.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>
Sent: Thursday, May 23, 2019 7:36 PM
To: YeutzHakika <YeutzHakika@justice.gov.il>; FoIU-Tlunot <Foiu-Tlunot@justice.gov.il>; היחידה הממשלתית <Foiu@justice.gov.il>; Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>
Subject: אי פרסום הנחיות מנהליות בניגוד לחוק

שלום לכל המכותבים,

מצורף מכתב בעניין אי פרסום הנחיות מינהליות בידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, כמו גם תלונה נגד משרד המשפטים ליחידה לחופש המידע ובקשת מידע לממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים.

אודה על אישור קבלת המכתב והטיפול בו.

בברכה,

גיא זומר

 **אי פרסום הנחיות מינהליות.pdf**
109K

נספח ד.

מיצוי הליכים

29/12/2019 , 23/11/2019



Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

RE: 2015-19-0273 מספרנו 1998-ח-התשנ"ח - תשובה לבקשה לפי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998

Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>
To: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Sun, Dec 29, 2019 at 9:21 AM

שלום גיא,

כאמור במענה שנמסר, המסמכים היוצאים תחת ידי מחלקת יעוץ וחקיקה ומופנים למשרדי הממשלה אינם מקיימים את המאפיינים של "הנחיה מנהלית" כמשמעות המושג בסעיף 6 לחוק שעוסק ב"הנחיות מנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת", גם אם לעתים מתייחסים בחיי היום יום למסמכים כאלה כ"הנחיה" ואף אם יש לה תוקף מחייב.

אשר לטענה בדבר הקצאת משאבים ובהינתן הפרשנות שלעיל, בקשתך נותרה גורפת וכוללנית והוסבר במענה בהרחבה הקושי והמשאבים הדרושים לאתר את המידע ביחס לכלל המסמכים הנכתבים במחלקת יעוץ וחקיקה. אפשרויות הצמצום ברורות מאליהן ואכן בעקבות כך הגשת את בקשתך בסימוכין 2015-19-0591 המתבררת בימים אלו.

כמובן שעומדת לך הזכות המלאה לפעול כראות עינך ועל פי כל דין.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 073-3925105, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Sent: Wednesday, December 25, 2019 8:55 PM

To: Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>

Subject: Re: 2015-19-0273 מספרנו 1998-ח-התשנ"ח - תשובה לבקשה לפי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998

שלום,

בהמשך להודעת מיצוי ההליכים שנשלחה ביום 23/11/2019, יובהר כי ככל שלא תתקבל החלטה חדשה עד ליום 1/1/2020, תוגש עתירה בהתאם. יצוין כי החלטות והסתייגויות שישלחו לאחר 1/1/2020 לא יכללו בעתירה שתוגש וזאת לאור העובדה כי ניתן למשרד המשפטים די זמן לגבש את עמדתו, אף לאחר מתן ההחלטה בבקשה הזאת, ואין בכוונתי לנסח עתירה ולחכות מדי יום ולראות האם משרד המשפטים ישנה עמדתו.

בברכה,

גיא זומר

On Sat, Nov 23, 2019 at 5:16 PM Gai Zomer <zomerg@gmail.com> wrote:

שלום,

במסגרת מיצוי ההליכים טרם הגשת עתירה ובהתייחס להחלטת הרשות שניתנה ביום 13/11/2019 הרני להבהיר את הנקודות הבאות:

1. יש להבחין בין חו"ד שכלל לא התבקשו בבקשה לבין הנחיות מינהליות, שכאמור בהחלטה, מבנות את שיקול הדעת, במבט צופה פני עתיד, ביחס למקרים דומים, ונועדו בין היתר לקדם עמדה אחידה ויעילה.

2. אין הרשות הציבורית יכולה להופיע בבתי משפט, ולטענות טענות המבוססות על הנחיות, כמו גם להתחייב להוציא הנחיות בסוגיות שונות, ובאותה נשימה ממש, לטעון כי אלו כלל אינן הנחיות. נכון הדבר אף לאור הנוהג המוכר של מחלקת ייעוץ וחקיקה בענייני חופש המידע, להורות לממונים שלא למסור מידע ולא לתת החלטה, עד אשר המחלקה תוציא הנחייה, הנהלות שמעבר לפגם המינהלי החמור שבה, גם סותרת חזיתית את עמדת ייעוץ וחקיקה בהחלטה כאמור.

3. לעניין עילת הדחיה בשל הקצאת משאבים, יובהר כי עילה זו נטענה בעלמא ללא כל הנמקה המתחייבת מכורח הדין והנחיות היחידה הממשלתית לחופש המידע.

בברכה,

גיא זומר

On Wed, Nov 13, 2019 at 12:39 PM Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il> wrote:

שלום רב,

מצ"ב תשובתנו לבקשתך,

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך

את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Hofesh.Meida
Sent: Monday, May 27, 2019 6:27 PM
To: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>
Subject: 2015-19-0273 מספרנו - 1998-ה התשנ"ח חופש מידע, תשובה לבקשה לפי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998

שלום רב,

מאשרת קבלת פנייתך המצורפת, לקבל את כל ההנחיות שהוצאו על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. למצער, ביקשת לקבל את כל ההנחיות שניתנו במהלך 3 השנים האחרונות ולא בוטלו או נפסלו. הבקשה תועבר לביורור הגורמים הרלוונטיים. עם סיום הביורור נשיבך עניינית.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Gai Zomer
Sent: Thursday, May 23, 2019 7:36 PM
To: YeutzHakika ; Foiu-Tlunot ; Hofesh.Meida; היחידה הממשלתית לחופש המידע
Subject: אי פרסום הנחיות מנהליות בניגוד לחוק

שלום לכל המכותבים,

מצורף מכתב בעניין אי פרסום הנחיות מינהליות בידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, כמו גם תלונה נגד משרד המשפטים ליחידה לחופש המידע ובקשת מידע לממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים.

אודה על אישור קבלת המכתב והטיפול בו.

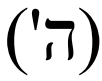
בברכה,

גיא זומר

נספח ה.

הסכמה לארכה לעניין

שיהוי 10/1/2020



Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

RE: תשובה לבקשה לפי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0273

Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>

Sun, Jan 12, 2020 at 11:06 AM

To: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>, "Hofesh.Meida" <Hofesh.Meida@justice.gov.il>

שלום גיא,

אנו מאשרים הארכת מועד לצורך הגשת עתירה מנהלית עד ליום 26/1/2020.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 073-3925105, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Sent: Friday, January 10, 2020 4:26 PM

To: Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>

Subject: Re: תשובה לבקשה לפי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0273

מיטל שלום,

בימים האחרונים חלף המועד הקבוע בחוק להגשת עתירה בעניין החלטה זו. היות והעתירה טרם הושלמה, אודה על קבלת הסכמה כי העתירה תוגש בתוך כשבועיים מהיום. לחילופין, אגיש את אותה הבקשה מחדש ותוכלו למסור את ההחלטה בשנית.

בברכה,

גיא זומר

נספח ו.

בקשת המידע השנייה

25/11/2019



Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

בקשת מידע - מסמכים שהועברו או הופצו לגורמים הרלוונטים ומכווין או מגדיר להם כיצד לפעול בנושא חופש מידע

1 message

Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Mon, Nov 25, 2019 at 6:56 PM

To: "Hofesh.Meida" <hofesh.meida@justice.gov.il>

שלום,

בהמשך להחלטת הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים מיום 13/11/2019, מוגשת בזאת בקשה לפי חוק חופש המידע לקבל מידע על מסמכים שהועברו או הופצו לגורמים הרלוונטים ומכווין או מגדיר להם כיצד לפעול, בהתאם לצמצום הבא:

1. ממלחקת ייעוץ וחקיקה או מהיחידה הממשלתית לחופש המידע
2. אל לפחות 20 גורמים שונים מחוץ למשרד המשפטים
3. בנושאי חופש מידע ועניינים משיקים לחופש המידע
4. במהלך 24 החודשים האחרונים

בנוסף על האמור, במידה ומדובר במסמך העונה לתיאור לעיל, של מחלקת ייעוץ וחקיקה שהועבר ליחידה הממשלתית לחופש המידע, ודרכה בוצעה ההפצה ליותר מ-20 גורמים שונים, אבקש גם את ההתכתבות שבין מחלקת ייעוץ וחקיקה לבין היחידה לחופש המידע לצורך הפצת אותו מסמך.

בבקשה זו אבקש כי תעשה הקפדה על שליחת תוכן המסמך כמו גם העתק נוסח הפלטפורמה בה נשלח (בניח העתק המייל הכולל את המכותבים, הנוסח שבו נכתבו הדברים) בנוסף על מהות התוכן (שיכול להיות כמסמך כמצורף או בגוף המייל).

אשמח כי מענה לבקשה יינתן ללא שיהיו זאת על מנת שיוכל לתמוך בטענות שבגוף העתירה שצפויה להיות מוגשת בזמן הקרוב.

מובן כי ככל שהדברים פורסמו, די בהפנייתי לקישור בו פורסמו. במידה ופורסמו לאחר הגשת בקשה זו, אודה על קבלת הפנייה לפרסום בצירוף מועד הפרסום.

יובהר כי אין באמור כדי למצות את טענותי שבעתירה, ואני חולק מכל וכל על טענות מחלקת ייעוץ וחקיקה וספיחים שלהם שעלו בהודעת היחידה לחופש המידע.

מצ"ב אישור תשלום אגרת בקשה בסך 20 ש"ח ובנוסף אני מתחייב לשאת בתשלום בגין הוצאות טיפול והפקה עד לסכום של 150 ש"ח.

בברכה,
גיא זומר

ההעברה בוצעה בהצלחה! ✓



זומר גיא

בנק הפועלים, תלפיות 748, 399704

₪20.00 ↓

משרד המשפטים - חופש המידע

בנק הדואר, סניף ראשי 1, 22175

25/11/19	תאריך ביצוע העברה:
18:37, 25/11/19	הוראה התקבלה בתאריך:
31047996	אסמכתא:
אגרת חופש מידע	הערה אישית:

נספח ז.

התכתבויות בעניין תלונת

העותר ליחידה

הממשלתית לחופש

המידע



Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

אי פרסום הנחיות מנהליות בניגוד לחוק 93/19

Yehuda Lipman <YehudaLi@justice.gov.il>

Thu, Sep 19, 2019 at 4:45 PM

To: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Cc: FoIU-Tlunot <FoIU-Tlunot@justice.gov.il>, YeutzHakika <YeutzHakika@justice.gov.il>, Shlomi Bielawsky <ShlomiB@justice.gov.il>

גיא שלום,

תלונתך מציפה שאלה כללית, הנוגעת לפרשנות החוק ויישומו בכלל ובהמשך לכך - לסמכות היחידה בברור תלונות בפרט.

השאלה היא האם הנחיות משפטיות הן בכלל הנחיות מנהליות. שאלה זו איננה נוגעת רק להנחיות משפטיות מטעם מחלקת יעוץ וחקיקה אלא בכלל משרדי הממשלה.

התשובה לשאלה זו איננה מובנת מאליה כלל וכלל, ואין מנוס מקבלת חוות דעת כללית ומחייבת בנושא זה.

זכותך כמובן למשוך את תלונתך, היחידה בכל אופן תמשיך את ההליך על מנת לקבל חוות דעת בנושא זה, ותפעל על פיו.

בברכה,

יהודה ליפמן

ראש ענף (חופש המידע)

היחידה הממשלתית לחופש המידע

טל': 073-392-7061



כחלק מהשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' - כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

<zomerg@gmail.com> Gai Zomer :From

Tuesday, September 17, 2019 12:24 PM :Sent

<FoIU-Tlunot@justice.gov.il> FoIU-Tlunot ; <YeutzHakika@justice.gov.il> YeutzHakika :To

:Subject Re: אי פרסום הנחיות מנהליות בניגוד לחוק

שלום,

אבקש לדעת האם תלונתי נגד מחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים לא מטופלת מזה כמעט 4 חודשים בשל העבודה שמחלקת ייעוץ וחקיקה בוחנים את ההגדרה המשפטית למונח "הנחיה מנהלית". במידה וזה המצב, ואכן הנושא מצוי בבחינה של ייעוץ וחקיקה בשאלת ההגדרה המשפטית, אבקש לסיים את הטיפול בתלונה ולסגור אותה. אין שום ערך לתלונה נגד ייעוץ וחקיקה, בין היתר על רקע העובדה שהם משהים ומעכבים מענים לבקשות מידע, אם הוחלט לתת לייעוץ וחקיקה במשך חודשים לעכב ולהשהות את בירור התלונה. ככל שהיחידה מטפלת בתלונה אבקש לוודא כי ייעוץ וחקיקה, כנילון, מתייחסים לטענות המופנות נגדם ולא מתערבים בבירור מהות התלונה ובוודאי שלא מייעצים ליחידה לחופש המידע בשאלות הנוגעות למהות התלונה שכנגדם. אם ליחידה, למרות שנים של טיפול בתלונות אין את הכלים להתמודד עם תלונה הנוגעת לאי פרסום הנחיות, אז מוטב כי התלונה לא תתברר כלל.

לתגובתכם אודה,

גיא זומר

On Sat, Jun 8, 2019 at 8:53 AM Gai Zomer <zomerg@gmail.com> wrote:

שלום,

חלפו שבועיים מאז נשלח המכתב, ועד כה לא התקבל אישורכם על קבלתו והטיפול בו (למעט הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים).

יצוין כי הדבר נוגד את הוראות התקשי"ר.

לפיכך אבקש לקבל אישור על קבלת הפנייה והטיפול בה בהקדם.

בברכה,

גיא זומר

On Thu, May 23, 2019 at 7:35 PM Gai Zomer <zomerg@gmail.com> wrote:

שלום לכל המכותבים,

מצורף מכתב בעניין אי פרסום הנחיות מינהליות בידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, כמו גם תלונה נגד משרד המשפטים ליחידה לחופש המידע ובקשת מידע לממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים.

אודה על אישור קבלת המכתב והטיפול בו.

בברכה,

גיא זומר

נספח ח.

החלטת היחידה
הממשלתית לחופש
המידע בתלונה

(ה')



Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

93/19 מספרנו - משרד המשפטים - נגד תלנתך CRM:0056471

היחידה הממשלתית לחופש המידע <FoIU-Tlunot@justice.gov.il>

Sun, Nov 24, 2019 at 3:00 PM

To: גיא זומר <zomerg@gmail.com>

Cc: משרד המשפטים <hofesh.meida@justice.gov.il>, שלומי בילבסקי <ShlomiB@justice.gov.il>

לגיא זומר שלום רב,

בהמשך להתכתבות ביננו מיום 19/09/2019 וכפי שנמסר לך במענה שניתן ע"י הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים - על פי חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, המידע שלגביו הגשת את תלונתך אינו בגדר "הנחיות מנהליות" כמשמעותו בחוק חופש המידע.

אי לכך, אין בידי היחידה סמכות לבדוק את תלונתך בעניין זה בכל הנוגע לאי פרסום הנחיות מנהליות. בנסיבות אלו אנו נאלצים לסיים את הטיפול בתלונתך.

בברכה,

יהודה ליפמן

ראש ענף (חופש המידע)

היחידה הממשלתית לחופש המידע

טל': 073-392-7061

נספח ט.1.

פרוטוקול 1/7/2018

בעת"מ 34136-12-17

(1ט')



בית המשפט המחוזי מרכז

01 יולי 2018

עת"מ 17-12-34136 זומר נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה

לפני כב' השופט מנחם פינקלשטיין - סג"ן

גיא זומר

העותר

נגד

הרשות הארצית לכבאות והצלה

המשיבה

נוכחים:

העותר בעצמו

ב"כ המשיבה - עו"ד לירן פאר

מטעם הרשות הארצית לכבאות והצלה - עו"ד עמנואל הלון ומר יריב אגמון
עו"ד שלומי בילבסקי סגן ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע

פרוטוקול

עו"ד פאר:

לעניין תקיפת החלטה, זה לא כאן בכלל.

העותר:

כרגע יש יועץ משפט שפעם אחת הוא בכלל לא בודק את השאלונים, פעם שניה כולם מילאו שאלונים
הוא בודק אותם ובכלל לא צריך לעשות הסדר. ופעם שלישית מסתבר שיש פי כמה שאלונים ובודקים
אותם וכן יש הסדרים. אני רוצה איזה כלי מינימאלי לפקח על הפעילות של היועמ"ש של רשות
הכבאות במובנים הבאים: ראשית שכל מי שנדרש למלא שאלון, אכן מילא שאלון. והדבר השני,
שיקול הדעת שהפעיל לגבי העובדים האלה שאסר עליהם לעסוק בנושא הזה, אולי יש עוד עובדים
שלא אסר עליהם. בעתירה לא יכולתי לדבר על שיקול הדעת שהפעיל. היתה תשתית עובדתית שהוא
בכלל לא בדק שאלונים.

כשביקשתי את המידע, כבר בבקשת המידע אמרתי שצריך לבחון מי הפעיל את שיקול הדעת.

אני לא מבין למה לא להתמודד עם המצב הספציפי. צריך לבדוק את הסדרי ניגוד העניינים.

אחת הסיבות שאני מבקש שאלונים זה לבדוק למה לא ערכו הסדרי ניגוד עניינים.

אני רוצה כלי מינימאלי שנדע מה קורה ברשות לכבאות.

עו"ד פאר:

נתחיל מהסוף. קשה לי לקבל עמדת העותר לפיה צריך לבדוק ולבחון כל צעד וכל שעל של הרשות.
חופש מידע הוא דבר חשוב, ביקורת על הרשות הציבורית הוא דבר חשוב, אבל החשיבו הזו לא חייבת



בית המשפט המחוזי מרכז

01 יולי 2018

עת"מ 17-12-34136 זומר נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה

1 לבוא בכל צעד ושעל. הוא מבקש את כל השאלונים לבדוק את כל ההסדרים מחר יבדוק כל מידע
2 לבדוק פעילות אחרת. הרעיון למסור, אבל גם חוק חופש המידע קובע קו מסוים.
3 הקו הזה, אני רוצה להזכיר משהו אחר, הוא גם זה קשור לחזקת תקינות פעילות המינהל. אנחנו
4 קובעים בביקורת שלנו על הרשות המינהלית קו מסוים, שאנחנו אומרים שאם החזקה נפרצת שמהו
5 שובר אותה, שמראה שהייתה פעולה בזדון...
6 הוא אומר אני רוצה לבקר את הרשות. לכן אני אומר, לגבי השאלונים, אני חוזר למשבצת הראשונה,
7 שמסרנו שם, יש שם מידע. מסרנו בתגובה, שמדובר במידע שחוק הגנת הפרטיות חל עליו ולכן אין
8 למסור את המידע. לגבי השאלונים זה מה שנאמר בתגובה ראשונית. לא כל הרשויות נותנות, הרשויות
9 שהוא פנה אליהם.

10 לפי מה שנאמר בדיון האחרון מולאו 50-51 שאלונים של ניגוד עניינים. כולם נבחנו על ידי היועץ
11 המשפטי של המשיבה, נמצאו 5 עובדים.. (מצטט). מפנה לפרוטוקול.
12 אם עכשיו אנחנו עוזבים את השאלה העקרונית ומנתקים אותה, ודנים רק בשאלונים, דנים במקרה
13 הספציפי שלנו לגבי שאלונים ספציפיים הללו. לכך נתנו תשובה של פגיעה בפרטיות.
14 זה לא רק עניינים כספיים. ציינתי בתוך שאלון, אני כדוגמא מילאתי שאלון וציינתי שם של דוד שלי.
15 לדוד שלי יש הגנת הפרטיות? אני רושם לא רק על עניינים שלי, גם על צד ג'. קרוב משפחה שלי, שהוא
16 קשור. הוא בתוך השאלון.
17 מפנה לתגובה המקדמית. נספח ב'. מפנה לעמ' 3.
18 גם הפרטים שהושחרו, גם אני לא הסתכלתי עליהם.

העותר:

19
20 בהסדרים הם השחירו שמות של קרובי משפחה או חברים שיש להם תאגיד שצריך לקבל אישורים
21 מכבאות והצלה. קרוב משפחה שיש לו עסק וצריך אישורים של כיבוי אש. ממילא זה מופיע בהסדר,
22 אם זה פוגע בפרטיות גם בהסדר היה אסור למסור את זה. אם מוסרים את זה בהסדר סימן שזה לא
23 פוגע בפרטיות.

עו"ד פאר:

24
25
26 אתה מטעה, כתבנו שאותם צדדים שלישיים נתנו הסכמתם למסירה. הם ויתרו על הזכות שלהם, אם
27 הם לא היו מוותרים על הזכות, הוויכוח היה אם למסור או לא. הם ויתרו והודעתי לבית משפט.

העותר:

28
29
30 קיבלתם החלטה למסור את ההסדרים. אם נקטתם בצד ג' החלטתם למסור את המידע.
31 לשאלת בית משפט עבדתי ברשות לחופש המידע תחת עו"ד שלומי בליבסקי.
32 אנחנו מדברים על יועץ משפטי שעובד משך שנים ולא טרח לבדוק אחד.
33



בית המשפט המחוזי מרכז

01 יולי 2018

עת"מ 17-12-34136 זומר נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה

1 **עו"ד הלון:**
 2 אסביר את העניין. החוזים של העובדים שאמורים לחתום על טפסי לאיתור חשש לניגוד עניינים
 3 מאושרים על היחידה לחוזים בכירים בנש"מ. נציבות שירות המדינה לא מאשרת אם לא חתם על
 4 טופס, אחרי שהיועץ המשפטי עבר עליהם. בהתחלה כשהייתה בקשת המידע נתנו תשובה אחרי שפנינו
 5 למינהל משאבי אנוש, ואמרו שהטפסים מועברים לנציבות שירות המדינה לאישור. הבלבול היה שלא
 6 אמרנו שהיועץ המשפטי עבר עליהם, והוא אכן עבר ואחרי שראה שאין חשש לניגוד עניינים העובד
 7 נקלט.

8
 9 **עו"ד פאר:**
 10 עכשיו אני מתכוון לטעון לחזקת תקינות המינהל. העותר הופך את זה לגידול פרא, נותן ציונים ומשליך
 11 על כל הרשות שהיא עובדת לא בסדר. מרשה לעצמו בעמ' 15 לא זו אף זו עניין לנו ביועץ משפטי
 12 שהתרשל במשך שנים ולא הסדיר אף ניגוד עניינים בשעה שתחתיו אושרו מאות... (מצטט). אין קשר
 13 בין הדברים. גם טעות וגם הכפשה.
 14 זה לא אומר שהמקור ברשלנות. חוזה בכירים שנשלח לנציבות שירות המדינה, מפה ולעד להגיש
 15 שהיועץ המשפטי התרשל זה כמו לבנות טיעון שלם על כך שכל הרשות לא בסדר, זה מעט רחוק מדי,
 16 הרבה מוגזם מדי. זה באמת ללכת רחוק מדי. אני חושב שהצעת בית משפט נכונה. כי בסוף השאלה
 17 כאן היא חורגת מהמקרה הספציפי. בית משפט לעניינים מינהליים דן בעניינים ספציפיים.

18
 19 **העותר:**
 20 אז מגיע אותו יועץ משפטי לדין ובכלל לא מודע ל 50 שאלונים, גם בתגובה הם טוענים שהם רק עכשיו
 21 מילאו את השאלונים, בעקבות העתירה. אז זה לא נכון.
 22 רק בעקבות בקשת המידע שוחחתי עם עו"ד הלון, רק לראשונה הוא שמע מה זה שאלון ניגוד עניינים.
 23 אז עכשיו הוא מספר שמאז ומתמיד כולם מילאו שאלונים והם עברו לנציבות. גם היועץ המשפטי
 24 מתבלבל, אתה מצפה שאותו יועץ משפטי יעשה בדק בית עם עצמו לראות שהוא באמת...
 25

26 **עו"ד הלון:**
 27 יכול להיות שאני באופן אישי לא הכרתי, היועץ המשפטי שאמור לבדוק ידע. אני מטפל בענייני חופש
 28 המידע במרד, יכול להיות שלא הכרתי את הטפסים, זה לא אומר שעו"ד ברוק לא ידע.
 29

30 **עו"ד בילבסקי:**
 31 יש הבדל בין הבעיה הקונקרטית לכללית. כל הסיבה הייעוץ והחקיקה ישבו על המדוכה פה, הוא בגלל
 32 החשש לאפקט מצנן. החשש שאדם, השאיפה שהוא יחשוף בשאלון את מירב הנתונים די שאפשר יהיה
 33 להתייעץ מה כן ומה לא. אם ידע שהוא עלול להיות חשוף לעניינים חיצוניות הוא עלול לא לגלות קשרים



בית המשפט המחוזי מרכז

01 יולי 2018

עת"מ 17-12-34136 זומר נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה

1 בעייתיים. זה יכול ללכת לכל מיני כיוונים. חוות הדעת תיכתב ע"י המשנה ליועץ המשפטי לממשלה,
2 אני יודע במה הם דנים. ככל הידוע לי.

3

4

עו"ד פאר:

5

אני צריך לברר את הדברים.

6

7

עו"ד בילבסקי:

8

יש פה שני רבדים, אחד אפקט מצנן, גם אחרי שאם עוברים את המכשול הזה יש את עניין הפרטיות.

9

הנחתה יסוד אומרת שהמבקש חופש מידע ראוי לקבל את הסדר ניגוד העניינים עצמו לאחר שנעשו

10

כל האיזונים. אבל הוא רוצה את השאלון. החשש של אפקט מצנן, זה נקודת המצב של אלה שדנים

11

בזה עכשיו, חשש כללי לשאלונים בכלל, לא רק נוגע לנושא זה, בעיני ספק אם נכון אם תצא מבית

12

משפט זה הכרעה, כאשר זה לא נדון בעבר, כשהעניין הכללי נדון, והוא כולל את העניין הספציפי הזה.

13

ייעוץ וחקיקה מוכנים להגיד לבימ"ש שאת ההנחיה תוך חודש הם יעבירו. כך שלא מדובר על עתיד.

14

אני חושב שיתכן ואפשר יהיה לדון בהנחיה או לתקוף אותה, וזה באמת המקום לעשות כדי שאפשר

15

יהיה ללכת מהכלל אל הפרט.

16

17

18

פסק דין

19

20 עניינה המקורי של עתירה זו היה בשתי בקשות למידע שהגיש העותר, מר גיא זומר, פעיל חברתי,

21

לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח – 1998. הבקשה האחת הייתה לקבלת תשובות שניתנו

22

לבקשות מידע מהרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: "הרשות") במהלך שנת 2017, והדיון

23

בבקשה זו הסתיים לדעת הכול. הבקשה השנייה הייתה לקבלת שאלוני ניגודי עניינים של

24

המועמדים לתפקיד ברשות, ונושא זה יש לחלק לשניים: האחד, הסדרי ניגוד העניינים שנעשו,

25

והטיפול בנושא זה הסתיים לדעת הכול. השני, שאלוני ניגוד העניינים עצמם.

26

יצוין שהעותר הגיע להישגים משמעותיים בעתירה זו, כאשר אגב הילוכה נבדק גם נושא המעורבות

27

של היועץ המשפטי של הרשות בטיפול בשאלוני ניגוד העניינים. בכל מקרה, עתה ברור שנושא זה

28

צריך להיות מטופל גם על ידי היועץ המשפטי של הרשות ולא רק על ידי גוף לא משפטי.

29

נותר אפוא נושא אחד בעל משמעות כללית, ועניין זה התברר כאשר בדיון ביום 26.3.18 הפתיע העותר

30

והראה שלא אחת הוא (או חבריו) מקבל לעיונו, במענה לבקשות חופש המידע – נושא שהוא עוסק

31

בו – את שאלוני ניגוד העניינים עצמם. לפיכך התבקשה הפרקליטות לבחון היטב את הנושא ולהגיש

32

תגובה מסודרת לאחר בדיקה כללית. בכך נפתח פתח לעניין עקרוני וחשוב, החורג לדעתי מהמסגרת

33

של עתירה זו. על פני הדברים, גם בעניין זה ניטשת מחלוקת בין המדינה לבין העותר. מחלוקת ייעוץ



בית המשפט המחוזי מרכז

01 יולי 2018

עת"מ 17-12-34136 זומר נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה

1 וחקיקה במשרד המשפטים טרם הוציאה הנחייה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ),
 2 אך נראה שעמדתה העקרונית תהיה שנכון יהיה "ליישר קו" בין כל משרדי הממשלה ולקבוע
 3 שכנקודת מוצא יש מקום להימנע ממסירת השאלונים של ניגוד העניינים, וזאת למעט במקרים
 4 מסוימים (ראו בפירוט עמדת המשיבה מיום 27.5.18). הכוונה היא, כך שמעתי היום מסגן ראשת
 5 היחידה הממשלתית לחופש המידע, עו"ד בילבסקי, שתצא הנחייה בעניין זה תוך כחודש.
 6 לעומת זאת, עמדת העותר היא שאם תתקבל נקודת מוצא כזאת, כי אז תהיה בכך החטאה של
 7 הרעיונות העומדים ביסודו של חוק חופש המידע (ראו פירוט בתגובת העותר מיום 13.6.18).
 8 אוסיף כי בעניין זה נראית לי עמדתו של עו"ד בילבסקי, שלפיה אין זה נכון לדון בנושא הבקשה
 9 לקבלת השאלונים ברשות המסוימת לפני שתתקבל העמדה המוסמכת ותצא הנחיה מסודרת על
 10 דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ). מדובר אמנם בנושא חשוב בעל משמעות כללית,
 11 ומוטב שתתקבל עמדה כללית ומוסמכת הנוגעת לכל משרדי הממשלה. אני מציע שגם עמדתו
 12 החולקת של העותר ונימוקיה יובאו בפני הגורם שיוציא את ההנחיה הכללית.

13

14 נראה לי שבשלב זה השיג העותר כאמור הישגים של ממש, ובכך ניתן לסיים את הטיפול בעתירה
 15 זו.

16

17 פסק זה ניתן בהסכמה.
 18 החזר אגרה בהתאם לתקנות.

19

20

21

22

ניתנה והודעה היום י"ח תמוז תשע"ח, 01/07/2018 במעמד הנוכחים.

מנחם פינקלשטיין, שופט
 סג"נ, אב"ד

23

24

הוקלד על ידי דליה שטרן

נספח ט 2.

עמדת דני חורין

(ט'2)

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: כ"ה אב תשע"ח
6 אוגוסט 2018
תיקנו: 803-04-2018-001810
סימוכין: 803-99-2018-052930

לכבוד
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך

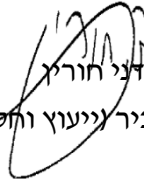
שלום רב,

הנדון: מסירת שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים במסגרת בקשות חופש מידע

1. מזה זמן משרדי הממשלה השונים נדרשים לבקשות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: **החוק**) שמטרתן קבלת הסדרים למניעת ניגודי עניינים של בעלי תפקידים בשירות הציבורי (להלן: **הסדרי ניגוד עניינים** או **הסדרים**). לעיתים, הבקשה היא למסור גם שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים. מובן כי במענה לבקשת חופש מידע יש למסור את הסדרי ניגוד העניינים, כפי שעולה גם מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005 שכותרתה "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה" (להלן: **הנחיית היועץ**), ובהתאם לכללים הקבועים בה. עם זאת, אנו סבורים כי ככלל, יש להימנע ממסירת שאלונים.
2. במסגרת עת"מ 34136-12-17 **גיא זומר נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה**, התעוררה השאלה האם יש ליתן פומביות לשאלונים שממלא בעל תפקיד בשירות המדינה טרם כניסתו לתפקיד. אגב הדיון בעתירה נוכחנו לדעת כי קיימים הבדלים משמעותיים בין משרדי הממשלה בסוג המענה שניתן לבקשות למסירת שאלונים או במסירת שאלונים בפועל, ונבקש להבהיר את הדברים הבאים.
3. בעוד הנחיית היועץ קובעת כי ככלל, הסדרי ניגוד עניינים יימסרו לציבור בכפוף לסייגים הקבועים בחוק, ההנחיה לא מתייחסת לשאלת מסירת השאלונים, כך שקיים חוסר אחידות בשאלת מסירתם של אלו. על רקע זה, התעורר הצורך ביצירת כלל מנחה גם בעניין זה.
4. השאלון הוא כלי שמשמש את היועץ המשפטי של הרשות לקבל מידע מהימן מבעל תפקיד לצורך עריכת הסדר ניגוד עניינים. בחלק מהמקרים, כל המידע עושה את דרכו להסדר, ובמקרים אחרים יש בשאלון הרבה "מידע עודף", כגון זיקות רחוקות שאינן מצריכות עריכת הסדר, פירוט על עניינים כספיים ועניינים אישיים שאינם רלוונטיים, דוגמאות פרטניות לצדדים שלישיים קשורים (כך למשל, לקוחות), ולעיתים גם עמדות ראשוניות שבהן נוקט בעל התפקיד לגבי אותו מידע. בנוסף, בחלק מהמקרים השיח אינו מתמצה במסירת השאלון ובהכנת ההסדר, ונדרש שלב ביניים של עדכון ומסירת פרטים נוספים שהצורך בהם עולה מתוך קריאת השאלון (הבהרות לגבי

- צדדים קשורים נוספים מעבר לגורם שצוין בשאלון – כגון: נושאי משרה, לקוחות, ספקים וכדומה; מידע נוסף על מהותם של עניינים שתוארו בתמצית והבהרות נוספות).
5. על רקע האמור, עמדתנו היא כי ככלל אין מקום למסירת השאלונים במסגרת בקשות חופש מידע, וזאת להבדיל מהסדרי ניגוד העניינים עצמם.
6. עמדה זו נובעת משני טעמים עיקריים: **האחד**, מסירת השאלונים עצמם, הכוללים פעמים רבות, כמתואר, מידע אישי שלא היה כל צורך לחשוף בפני הרשות מלכתחילה, עלולה לגרום לפגיעה יתרה בפרטיות, ומשכך האינטרס הציבורי שבמסירת המידע אינו גובר על מסירת השאלונים. מכאן, עולה שאין למסור את המידע לפי סעיף 9(א)(3) לחוק. **השני**, מבחינה מערכתית קיים אינטרס שהשאלון יישאר בגדר טיוטה פנימית, לפי הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק, כדי להגביר את שיתוף הפעולה בעת עריכת הסדרי ניגוד עניינים, ולהימנע מיצירת אפקט מצנן על ממלאי השאלון, אשר יפגע באפקטיביות של הייעוץ המשפטי לבעלי התפקידים דווקא במקרים האפורים והגבוליים של חשש לניגוד עניינים.
7. כידוע, סעיף 10 לחוק מחייב את הרשות, כאשר היא שוקלת לסרב לבקשת מידע, לשקול את העניין הציבורי במידע. בהקשר זה יודגש כי העניין הציבורי במידע מקבל מענה משמעותי, שהרי המידע הרלוונטי ביחס למצבים של ניגוד עניינים בא לידי ביטוי במסגרת ההסדר שנערך על בסיס השאלון, ומידע זה ממלא יימסר במסגרת בקשת חופש מידע. לאור האמור, לעמדתנו, ככלל האיזון הנכון הוא מסירת הסדרי ניגוד העניינים, מבלי למסור את השאלונים שעל בסיסם נערך ההסדר.
8. יצוין, כי עשויים להיות מקרים חריגים בהם האינטרס הציבורי בחשיפת השאלון יגבר על האינטרס לחסותו. במקרים אלה, יהיה מקום לבחון באופן פרטני את נסיבות העניין ולקבוע בכל מקרה לגופו האם יש מקום לחרוג מן הכלל ולמסור את השאלון. יחד עם זאת, הכלל הוא, כמצוין לעיל, שאין מקום למסור את השאלונים.

ב ב ר כ ה,


דני חוריק
ממונה בכיר (ייעוץ וחקיקה)

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה
גבי דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
מר רז נזרי, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
מר שלומי בילבסקי, סגן ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע
גבי דנה יפה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)

נספח ט 3.

תגובת המדינה לעת"מ

52588-04-19

(13ט)

בבית המשפט לעניינים מנהליים מרכז

עת"מ 52588-04-19

קבוע ליום 02.12.2019 בשעה 11:30

לפני כבוד השופטת איריס רבינוביץ ברון

העותר:

גיא זומר, ת"ז 038088811

מרח' המתחלים בהר 26 ירושלים

טל': 054-7650202

- נ ג ד -

המשיבים:

1. יריב אגמון, הממונה על חופש המידע ברשות הארצית
לכבאות והצלה

2. אבינועם בירן, מבקר הרשות הארצית לכבאות והצלה

3. עודד ברוק, יועמ"ש הרשות הארצית לכבאות והצלה

4. הרשות הארצית לכבאות והצלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז מרכז - אזרחי

דרך מנחם בגין 154 (בית קרדן) ת"א 6492107, ת.ד. 33260

טל': 073-3736262; פקס': 02-6468017

תגובה מקדמית מטעם המשיבה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מתכבדים המשיבים (להלן: "המשיבה" וגם "הרשות") להגיש תגובה מקדמית מטעמה לעתירה.

פתח דבר

1. עניינינו בעתירה התוקפת את החלטת המשיבה שלא למסור לידי העותר שאלוני ניגוד עניינים שמולאו על ידי עובדיה.
2. מעיון בעתירה עולה כי חלקים ניכרים ממנה מהווים חזרה על טענות שנטענו במסגרת עתירה קודמת שניהל העותר כנגד המשיבה (עת"מ 17-12-34136) להלן: "העתירה הקודמת" וכן ניסיונות לערוך מקצה שיפורים לטענות שנטענו במסגרתה.
3. כבר עתה יובהר כי המשיבה מתנגדת למתן פתח לדיון בכל הטענות שמקומן בעתירה הקודמת, אשר נמחקה בהסכמת הצדדים.
4. לגופו של עניין, עמדת המשיבה היא כי ההחלטה שלא למסור שאלוני ניגוד עניינים ניתנה בהתאם להוראות החוק, הנתיית היועץ המשפטי לממשלה והנתיית מחלקת ייעוץ וחקיקה בעניין.
5. משכך, עמדת המשיבה היא כי דין העתירה להידחות על הסף ולגופה.

העובדות הצריכות לעניין

6. ביום 18.12.17 הוגשה העתירה הקודמת, שעסקה בשני עניינים: האחד הוא פרסום וישובות לשאלות לבקשות מידע שנתבקשו מהמשיבה והשני הוא קבלת שאלוני ניגוד העניינים של המועמדים לתפקיד במשיבה (במסגרתו נדון גם נושא חתימה על הסדרי ניגוד עניינים במשיבה).
 7. במסגרת הדיון בעתירה, עלה כי מדיניות מסירת שאלוני ניגוד עניינים לציבור בקרב משרדי ממשלה אינה אחידה, והדבר דורש הסדרה.
 8. ביום 1.7.18 ניתן פסק דין בעתירה הקודמת, שנמחקה בהסכמת הצדדים. במסגרת פסק הדין, פורט כי לצורך יצירת מדיניות אחידה בעניין מסירת שאלוני ניגוד עניינים, עתידה לצאת הנחיה בעניין מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי). בתום פסק הדין אף ציין בית המשפט כי הוא מציע שעמדתו החולקת של העותר ונימוקה, יובאו בפני הגורם שהוציא את ההנחיה הכללית.
- העתק פסק הדין מיום 1.7.18 מצ"ב ומסומן כנספח 1.**
9. ביום 6.8.18, יצא מכתב מנחה מטעם מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) שעניינו "מסירת שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים במסגרת בקשות חופש מידע" (להלן: "ההנחיה"). בהתאם להנחיה, ככלל, אין מקום למסירת השאלונים במסגרת בקשות חופש מידע (להבדיל מהסדרי ניגוד העניינים עצמם). ההנחיה הועברה ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, וראשת היחידה לחופש המידע הפיצה את ההנחיה לכל הממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה. העתק ההנחיה צורף כנספח ח' לעתירה.
 10. ביום 9.2.19, פנה העותר אל מר אבינועם בירן, ממונה על חופש המידע במשיבה, בבקשה לקבל את כלל שאלוני ניגוד העניינים שנערכו במשיבה, תוך ציון שאין צורך למסור מידע הנוגע למצבו הפיננסי של העובד ובכלל זה מידע על אודות חובות, ערבותיו והלוואות של עובד.
 11. ביום 7.3.19 נשלחה תשובה מטעם הרשות, לפיה בהתאם להנחיה אין מקום למסירת השאלונים. העתק בקשת העותר והתשובה אליה מצ"ב ומסומן כנספח 2.
 12. ביום 10.3.19 שלח העותר תגובה על החלטת הרשות מיום 7.3.19 (נספח יג לעתירה).
 13. ביום 18.4.19 השיבה הרשות כי אין שינוי בעמדתה (נספח יד לעתירה).
 14. ביום 30.4.19 הומצאה למשרדי הפרקליטות העתירה שבכותרת.

עמדת המשיבה

א. אין מקום למסירת שאלוני ניגוד עניינים

15. כרקע כללי, יצוין כי המדינה אינה חולקת על הצורך במתן פומבי להסדרי ניגוד עניינים במסגרת בקשות חופש מידע. אדרבא, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005 (להלן: "הנחיית היועץ המשפטי לממשלה") הובהרה החשיבות שעשויה להיות במתן פומבי להסדרי ניגוד העניינים. יתרה מכך, אף דו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, אשר אומץ על-ידי היועץ המשפטי לממשלה והוזכר בעתירה, כלל המלצה על פרסום יזום של הסדרי ניגוד עניינים של עובדי מדינה בכירים ושל שרים וסגני שרים, על מנת לקדם את ערכי השקיפות ופומביות המידע (ניתן לצפות בדו"ח בקישור

16. בטרם נסביר את העמדה המשפטית ביחס לחשיפת שאלוני ניגוד עניינים, נסביר בקצרה על אודות הליך עריכת הסדר ניגוד עניינים.
17. עריכת הסדר ניגוד עניינים מבוססת על תהליך דו שלבי: בשלב הראשון מוסר העובד את המידע שאליו הוא נדרש בשאלון. שלב זה עשוי לכלול לעיתים הבהרות ודרישת מידע נוסף מעבר למה שצוין בשאלון, ככל שהיועץ המשפטי רואה בכך צורך. בשלב השני, וככל שנמצא שיש בכך צורך, היועץ המשפטי עורך הסדר ניגוד עניינים, אותו הוא מעביר לחתימת העובד. בעת עריכת ההסדר, היועץ המשפטי בוחן את השאלון, ומוציא מתוכו את המידע הרלוונטי, שעלול לעורר חשש לניגוד עניינים במילוי התפקיד. המידע הרלוונטי יצוין בהסדר, לצד הצעדים שיש לנקוט כדי למנוע את ניגוד העניינים ביחס אליו.
18. חשוב לציין, כי השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ערוך כך שהדיווח יכול מידע אישי רחב ומקיף, ולעיתים קרובות מדובר ב"מידע עודף" על זה המתחייב לצורך עריכת הסדר ניגוד עניינים. השאלות במסגרת השאלון, שחלקן פתוחות, מנוסחות בהרחבה באופן מכוון, כדי שהדיווח שיימסר יהיה רחב ככל הניתן (כך למשל סעיפים 5-6 לשאלון). בעת מילוי השאלון, מצופה העובד לציין גם עניינים שקיים לגביהם ספק בשאלה אם הם רלוונטיים או לא. כל זאת, על מנת שהתמונה המלאה תעמוד בפני היועץ המשפטי הבוחן את הסדר ניגוד העניינים, והוא זה שיחליט – לעיתים גם על רקע היכרות טובה יותר עם פעילות המשרד – איזה מידע רלוונטי וצריך להיכלל בהסדר.
- דוגמה לשאלון לאיתור ניגוד עניינים צורף כנספת טז לעתירה.
19. למעשה, גם שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים מבוסס על ההנחה שהדברים שמובאים בפני היועץ המשפטי לא נמסרים לגורמים אחרים ובוודאי שאינם נמסרים לציבור. הגם שידוע שסביר להניח שהסדר ניגוד עניינים יקבל לבסוף פומבי, הציפיה היא שהיועץ המשפטי יגדיר עבור העובד מהו המידע הרלוונטי שצריך להיכלל בהסדר עצמו (להבדיל מהשאלון), ורק המידע הרלוונטי יקבל פומבי (מתוך הכללתו בהסדר ניגוד העניינים). משכך, במרבית המקרים מידע המופיע בשאלון אך לא מוצא דרכו להסדר, הוא מידע שאינו רלוונטי לעבודתו של העובד או של המשרד ולהיבטים המעוררים חשש לניגוד עניינים, ובהתאם לא נכון לראותו ככזה שהאינטרס הציבורי מצדיק בהכרח חשיפתו במחיר פגיעה באינטרסים מוגנים אחרים.
20. העותר מבקש להיות עד לתהליך הרגיש הזה, שבו עובד ציבור חושף בפני היועץ המשפטי את כל ענייניו האישיים ללא מסננות. לעמדת המדינה, מתן פומבי לשאלון ולכל המידע שמועבר לקראת עריכת הסדר ניגוד עניינים, עלול לסכל את התהליך ולהוביל לכך שהעובד יירתע מלדווח דיווח מלא ולחילופין ידווח רק על מידע שהוא רואה אותו ככזה שצריך להיכלל בהסדר ניגוד העניינים. ודווקא המקרים לגביהם מתעורר ספק לא ידווחו ולא יטופלו.
21. בהתאם להנחיה, אשר כאמור הופצה לכל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ולכל הנמונים על חופש המידע במשרדים אלה, ככלל, אין מקום למסירת השאלונים במסגרת בקשות לחופש מידע (וזאת להבדיל מהסדרי ניגוד העניינים עצמם). מטעם זה, למעשה, על נימוקיו המופיעים בהנחיה, נדחתה בקשתו של העותר.
22. נעמוד אפוא כעת באופן מסודר על הטעמים לדחיית בקשתו של העותר, שהם גם העומדים בבסיס עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה, בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

הטעמים לאי מסירת השאלונים

23. לעמדת המדינה, הטעמים, עליהם מבוסס הרעיון לפיו ככלל אין מקום למסור את שאלווי ניגוד העניינים עולים בקנה אחד עם הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק").
24. ראשית, סעיף 9(א)(3) לחוק, קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות כמשמעו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות").
25. לא יכולה להיות מחלוקת כי לפחות חלק רב מן המידע המופיע בשאלון, כגון פרטים מזהים, תפקידים, כהונות ועיסוקים קודמים ופירוט לגבי אחזקות ונכסים – של ממלא השאלון ושל קרוביו – הוא מידע שחשיפתו עולה כדי פגיעה בפרטיות לפי חוק הגנת הפרטיות. ככזה, נכנס המידע בגדריו של סעיף 9(א)(3) לחוק ולרשות אסור למסרו.
26. העותר טוען כי אף אם מדובר במידע שמסירתו עולה כדי פגיעה בפרטיות, הרי שהוא חוסה תחת ההגנה הקבועה בסעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות, הנוגעת לעניין ציבורי. עמדת היועץ המשפטי לממשלה (כפי שהוצגה לאחרונה במסגרת דני"מ 6602/17), היא כי במסגרת הסייג הקבוע בסעיף 9(א)(3) לחוק אין הרשות מוסמכת לבחון פגיעה בפרטיות לאור ההגנות הקבועות בסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות, ועל כן אין היא מוסמכת למסור, במענה לבקשת חופש מידע, מידע אשר יש בגילוי פגיעה בפרטיות על פי סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הסכים מושא המידע למסירתו, או שחל לגביו דין אחר המתיר את הגילוי.
27. לנוכח האמור, אין מקום לקבל את טענת העותר כי כלל המידע המופיע בשאלון אינו מידע החוסה תחת ההגנה לפרטיות ומשכך על הרשות למסור.
28. לעמדת המדינה, המידע הנמסר במסגרת השאלונים הוא מידע שגילוי עלול לגרום לאפקט מצנן במובן זה שממלאי השאלונים יימנעו מלגלות את כלל המידע הרלוונטי מחשש כי פרטיהם יתגלו.
29. ודוק- החשש מפני אפקט מצנן איננו חשש בעלמא, כפי שפורט לעיל.
30. סעיף 9(ב)(4) לחוק קובע כי הרשות אינה חייבת למסור, בין היתר, מידע הנוגע לדברים שנאמרו במסגרת דיון פנימי או תחקיר פנימי, בשל החשש לפגיעה בשיח והתייעצות החופשית ושלבים מקדימים. ואכן, השאלון הוא בבחינת מסמך מקדים המשמש לכתובת חוות דעת לניגוד עניינים.
31. סעיף 9(ב)(7) לחוק קובע כי רשות אינה חייבת למסור, בין היתר, מידע שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע. לעמדת המדינה, מסירתם וחשיפתם של שאלונים למניעת ניגוד עניינים עשויים בהחלט לפגוע בהיקפו ובאיכותו של המידע שיימסר בעתיד במענה לשאלון.
32. עוד נציין, כי סעיף 9(ב)(1) לחוק קובע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע אשר, בין היתר, עלול לשבש את תפקודה התקין או את יכולתה למלא את תפקידיה. לעמדת המדינה, האפקט המצנן וצמצום המידע הנמסר במסגרת השאלונים עלול לסכל את יכולתן של רשויות לטפל בסוגיות של ניגוד עניינים – ולמנוע ניגודי עניינים – באופן מיטבי.
33. העותר מפנה במסגרת עתירתו לסעיף 10 לחוק, לפיו:
- "בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לענינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לענין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה".**
34. אכן, הסייגים הקבועים בסעיף 9(ב) לחוק הם סייגים שבשיקול דעת הרשות לשקול, ועל כן בטרם החלטה על אי מסירת מידע יש לבחון אל מול הפגיעה הצפויה את הענין הציבורי שבגילוי המידע. ברי כי טרם גיבוש ההנחיה הנוגעת למסירת שאלוני ניגוד עניינים בחנה המדינה את השיקולים

האמורים. הבחינה העלתה שהחשש מפני מילוי לקוי של השאלונים וכתוצאה מכך, מפני פגיעה בעבודת הרשות, גובר, ככלל, על פני האינטרס הציבורי הכללי שבגילוי השאלונים, במיוחד מאחר שתוצרי השאלונים – הסדרי ניגוד העניינים – מועברים לכל דורש. לצד זאת, כדי לתת מענה למקרים בהם איזון השיקולים יוביל לתוצאה אחרת, הובהר בהנחיה כי עשויים להיות מקרים חריגים בהם האינטרס לחשיפת השאלון יגבר על האינטרס לחסותו, ובהם יהיה מקומו לבתון באופן פרטני את נסיבות העניין ולקבוע אם יש מקום לסטות מן הכלל.

35. המקרים החריגים אליהם התייחסה המדינה הינם מקרים פרטניים כאלו ואחרים לגביהם יוצגו נסיבות שיצדיקו את גילוי השאלון. אולם, המקרה הנוכחי כלל אינו כזה, שכן העותר מבקש לקבל לידיו גילוי גורף של השאלונים שמולאו על ידי עובדי הרשות, וזאת לצורך יצירת מאגר זיקות בין עובדי מדינה. מאגר הזיקות דרוש, לפי דברי העותר, "כדי שביום מן הימים, שעה שתתגלה התקשרות חריגה עם גוף מסוים, ניתן יהיה לאתר בקלות ובפשטות את כל בעלי הזיקה לאותו הגוף ואז לבחון קשרים אלה באופן פרטני ומקצועי. למען הסר ספק, הרי שעצם הקשר אין בו כדי להטיל דופי חלילה" (רי פסקה 59 לעתירה).

36. לעמדת המשיב, בניית מאגר כדי שאולי ביום מן הימים תתגלה התקשרות חריגה, ואז יוכלו להתחקות בו אחר קשרים מסוימים, שכשלעצמם אין כדי להטיל דופי, אינה מהווה אינטרס יוצא דופן אשר יש בו כדי להצדיק את הפגיעה ביכולת הרשות לזהות ולמנוע ניגוד עניינים באופן אפקטיבי, ולשנות מן האיזון אשר נקבע בהנחיה. אף שהרצון לבקר ולפקח על עבודת הרשויות הוא מתכליות חופש המידע, הרי שחשיפת כלל השאלונים, כבקשת העותר, עשויה בוודאות קרובה לפגוע ביכולתה של הרשות עצמה לפקח על חוקיות פעולותיה. ככזו, נזקה עולה על תועלתה.

37. על כך יש להוסיף, כי חלק גדול מן המידע המופיע בשאלון ניגוד העניינים מופיע בהסדר ניגוד העניינים, והמידע שלא נכלל בו, הוא כפי הנראה מידע שלציבור אין אינטרס בו. על כן, העניין הציבורי שבגילוי המידע מקבל מענה במסירת הסדרי ניגוד עניינים הכוללים מידע רלוונטי שחשוב לחשפו, על אף הפגיעה האפשרית הטמונה בכך.

38. ולא זו בלבד, אלא שהעותר מעדיף לקבל את שאלוני ניגוד העניינים על פני הסדרי ניגוד העניינים שכן הם בפורמט קבוע וחפיש, וזאת לעומת הסדרי ניגוד העניינים, הכתובים באופן משתנה. בעניין זה יצוין כי טענה זו, מעבר לכך שאינה מצדיקה חריגה מהכלל, אף אינה מדויקת שכן משרדי ממשלה רבים עושים שימוש בפורמט קבוע של הסדרי ניגוד עניינים.

39. סיכומם של דברים, לאחר שקילת כל האינטרסים ואיזונם בהתאם להוראת סעיף 10 לחוק, עמדת המשיבה היא כי אין בנסיבות העניין מקום למסור את השאלונים. החלטה זו היא סבירה ואין מקום להתערב בה.

40. למען הזהירות בלבד נציין, כי גם אם יסבור בית המשפט הנכבד כי יש לקבל את טענות העותר, הרי אין משמעות הדבר מתן סעד של מסירת השאלונים, אלא כי יש להחזיר את העניין לידי הממונה, על מנת שיערוך הליך פנייה לצדדים שלישיים, כמתחייב לפי סעיף 13 לחוק חופש המידע. עוד נוסיף, כי בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוצגה במסגרת דנ"מ 6602/17, סעיף 10 לחוק אינו חל על סעיף 9(א) לחוק, ובכלל זה על סעיף 9(א)(3) הנוגע למידע הפוגע בפרטיות, ועל כן המשיבה אינה מוסמכת להחליט על מסירתו של מידע מן הסוג האמור בכל מקרה.

ב. מעמד הנחית יעוץ וחקיקה

41. במסגרת העתירה הקודמת, נמסר כי עתידה לצאת הנחיה מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).

ואכן, בחלוף כחודש ימים ממתן פסק הדין בעתירה הקודמת, הוצאה התנחיה, שנשלחה לכלל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, ובהמשך גם לכלל הממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה כאמור. מכאן, שטענתו של העותר כי לא גובשה מדיניות ממשית בעניין אינה נכונה. לעניין פרסומה "המצופה והראוי" של ההנחיה, כלשונו של העותר, נציין כי אתר היחידה הממשלתית לחופש המידע הוא האכסניה הטבעית והמתאימה לפרסומן של הנחיות כלליות בתחום חופש המידע. **העזק דוא"ל המעביר את ההנחיה לממוני חופש המידע במשרדי הממשלה מצ"ב ומסומן כנספח 3.**

42. מחלקת ייעוץ וחקיקה, שבראשה עומד היועץ המשפטי לממשלה, היא הגורם המנחה מקצועית את הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה בנוגע לשאלות המשפטיות המתעוררות במסגרת עבודת הממשלה, וזאת מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין. באפשרותה לעשות כן באמצעות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, חוות דעת משפטיות, מתן מענה לפניות ייעוץ פרטניות וכן באמצעות מכתבים הנשלחים ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, הכפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, כפי שהיה בענייננו.

43. ביחס לטענת העותר כי האשכול בראשות עו"ד דני חורין אינו המתאים להוציא את ההנחיה, ראשית יובהר כי בכל הכבוד, העותר אינו מוסמך לקבוע מי הגורם המתאים במשרד המשפטים להוציא הנחיה בתחום זה או אחר.

44. למעלה מן הצורך נסביר כי ההנחיה חתומה על ידי עו"ד חורין, ראש אשכול טוהר מידות וניקורת שיפוטית במחלקה למשפט ציבורי-מנהלי, שבראשה עומדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי). אשכול זה מרכז, בין היתר, את הטיפול בתחום ניגודי העניינים נשירות המדינה, בסיוע עובדים נוספים הכפופים לו, ובהם עו"ד ערן עסיס. נציין כי חוות הדעת נערכה בתיאום מלא עם המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, ואף עם היחידה הממשלתית לחופש המידע.

45. העותר טוען כי רק לאחר הגשת העתירה הראשונה עלה הנימוק ביחס לתפקוד תקין של הרשות, וכן כי לעותר נמסרו שאלונים מרשויות אחרות. מכך מסיק העותר כי החששות העומדים מאחורי מסירת שאלונים אינם מבוססים.

46. ביחס לטענת העותר כי במחלקת יעוץ וחקיקה נשמעות טענות "סותרות" ו"שערורייתיות", יצוין כי למצער מדובר בפרשנות מוטעית של העותר את המענים והיחס בין סעיפי החוק. זאת מאחר שבהקשר של החשש מפני אפקט מצנן, עליו בא להגן הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) לחוק, ואשר מתיישב גם עם סעיף 9(ב)(7) סיפא, יכול להגיע לרמה של חשש מפגיעה ממשית בתפקודה התקין של הרשות הציבורית, אליו מתייחס סעיף 9(ב)(1). העובדה שסייגים אלה צוינו בהזדמנויות שונות כמקור חוקי לאי מסירת המידע, על רקע אותו חשש, אינה מלמדת על סתירה, אלא אדרבא, מחזקת את העמדה לפיה נכון יהיה לקבוע שהחוק לא יחול ביחס למסירת השאלונים.

47. גם העובדה שבמקרים מסוימים נמסרו לעותר שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים אינה מעידה כי החששות שבאי מסירתם אינם מבוססים. מקרים שכאלה עשויים לקרות בפרט כאשר רבים מהחששות העולים הם מערכתיים מטבעם, כבענייננו, ודורשים נקודת מבט רחבה, כגון זו המצויה בייעוץ וחקיקה אשר מיעצת לכלל רשויות הממשלה. מכל מקום יובהר כי התיאור האמור נוגע לעתירה הראשונה אשר התנהלה בטרם יצאה ההנחיה הקובעת את הכללים המנחים בעניין

מסירת שאלוני ניגוד עניינים. כזכור, המדיניות בטרם הוצאת ההנחיה הייתה לא אחידה ולכן התעורר הצורך בהוצאת ההנחיה.

48. ביחס לבקשת העותר כי בטרם תתקבל החלטת בית המשפט הנכבד בדבר חשיפת שאלוני ניגוד עניינים, יתבקש בית המשפט הנכבד לעיין בשאלונים במעמד צד אחד כדי לבחון את הפערים העובדתיים בהם חושד המערער, יובהר כי המשיבה מתנגדת לבקשה זו שכן לטעמה כי אין בעיון בשאלונים כדי להשליך על ההכרעה במקרה הנדון. העמדה שמובעת בהנחיה, לפיה ככלל אין מקום לחשוף שאלוני ניגוד עניינים, היא עמדה עקרונית, שאינה תלויה במידע ספציפי בשאלון זה או אחר.

49. יודגש כי מחלקת ייעוץ וחקיקה פועלת בהגינות ומתוך מגמה לקידום השקיפות והאינטרס הציבורי בהתאם לשיקולים הנדרשים לכל עניין ועניין. אם עמדות שונות אינן מתיישבות עם עמדתו של העותר, אין בכך כדי להצביע על כך שההנחיות ניתנות באופן שאינו מקצועי או אינו קוהרנטי.

50. אשר לטענות על אודות סגנון המכתב והטענות על הסגנון השונה שנקט בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, נבהיר כי היועץ המשפטי לממשלה והגורמים הפועלים מטעמו, רשאים לנקוט בלשון מפורשת של הנחיה ונוהל ורשאים לנקוט בסגנון המתאר את העמדה המשפטית ואינו כולל הנחיות לפעולה. ניסוח של הנחיות ישירות לפעולה אינו נדרש בכל מסמך משפטי, והנחיה המתארת את המצב המשפטי מבלי לנקוט בלשון אופרטיבית היא מחייבת באותה מידה ומהווה הנחיה משפטית תקפה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

ג. התייחסות לטענות נוספות של העותר

51. העותר הקדיש חלק לא מבוטל מעתירתו על מנת לטפול אשמה במשיבה וגורמיה.

52. ראשית, יצוין כי השפה שבה משתמש העותר כנגד גורמי המשיבה אינה מקובלת ובית המשפט הנכבד מתבקש שלא ליתן יד להתבטאויות מסוג זה (רי' פסקאות 17 סיפא ו-19 לעתירה).

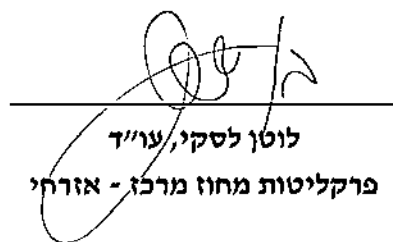
53. לגופו של עניין, העותר מבקר את התנהלות המשיבה בניהול העתירה הקודמת (רי' למשל סעיפים 7-9 לעתירה). ואולם, מדובר בעתירה בה ניתן, כזכור, פסק דין בהסכמת הצדדים שממלא חלוט. לו רצה העותר להשמיע טענותיו כנגד המשיבה בעניין זה, הרי שהיה לו יומו בבית המשפט. זאת ועוד, העותר אף העלה חלק מטענותיו בזמן אמת בפני בית המשפט בעתירה הקודמת ואלו נדונו. מכאן, שדין טענותיו המוכחשות של העותר כנגד התנהלות המשיבה בעתירה זו דחייה ואין מקום לדון בהן במסגרת העתירה הנוכחית.

54. עוד יטען בהקשר, כי יש לדחות מכל וכל את בקשתו של העותר להטלת הוצאות אישיות על עובדי המשיבה בשל התנהלות נטענת ומוכחשת ביחס לעתירה קודמת. עובדי המשיבה הם מסורים, ועושים כל מאמץ על מנת ליתן לציבור שירות יעיל וטוב, חזקת התקינות המנהלית עומדת להם ובוודאי שאין כל יסוד להניח כי הם פועלים בזדון כדי לרפות את ידיו של העותר מפעילותו או של כל גורם אחר.

ד. סיכום

55. עמדת המדינה היא כי הכלל לפיו הסדרים ניגוד עניינים נמסרים במענה לבקשות חופש מידע אך השאלונים נותרים חסויים, נותן מענה מספק לאינטרס הציבורי שבחשיפת הזיקות של עובדי הציבור ובכך מתיישב עם הוראות חופש המידע, והוראות סעיף 10 לחוק בפרט.

56. מן המקובץ עולה כי הרשות פעלה בהתאם להנחיה בעניין מסירת השאלונים, ולאחר שקילת כלל השיקולים הרלוונטיים, מצאה שאין מקום לסטות מן הכלל ולמסור את שאלוני ניגוד העניינים.
57. בחינת השיקולים שעמדו לפני הרשות בבואה לשקול האם לחרוג מהכלל הקבוע בהנחיה, מובילה למסקנה כי החלטת הרשות ניתנה בדין, באופן סביר, שעולה בקנה אחד עם ההנחיה האחידה בעניין זה.
58. אשר על כן, עמדת המשיבה היא כי דין העתירה להידחות תוך חיוב העותר בהוצאות ושכ"ט כדין.



לוטן לסקי, עו"ד
פרקליטות מחוז מרכז - אזרחי

נספח י.

הנחיית מקום המגורים
והתכתבויות נלוות



<movement1819@gmail.com> התנועה לחופש המידע

בקשה על פי חוק חופש המידע- כח אדם לפי יישוב: FW:

12 messages

<Hofesh.Meida@iplan.gov.il> חופש המידע

23 July 2018 at 17:22

To: "foi@meida.org.il" <foi@meida.org.il>

Cc: <OrnaNi@iplan.gov.il> אורנה נידם, <SaritBe@iplan.gov.il> שרית בן-הרוש, <Michalpe@iplan.gov.il> מיכל פלג

גיא שלום,

בהמשך להודעתו של סגן ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים הרצ"ב, הריני לעדכנך כי המשך הטיפול בבקשת מידע זו ייעשה ע"י משרד האוצר.

בברכה,



Please do NOT print me unless you really have to



From: Shlomi Bielawsky [mailto:ShlomiB@justice.gov.il]

Sent: Monday, July 09, 2018 2:38 PM

Subject: בקשה על פי חוק חופש המידע- כח אדם לפי יישוב

Importance: High

לממונים שלום,

בהמשך למייל הקודם, להלן ההנחיה כיצד יש להשיב לבקשה שבנדון:

1. על מנת לצמצם את הסיכוי לזיהוי עובדים וחשיפת פרטים אודותיהם, יש למסור את המידע הנוגע למשרד מסוים ויחידות הסמך הקשורות אליו (כאשר ישנן כאלה) כשהוא מקובץ בטבלת אקסל מאוחדת אחת, ללא הפרדה בין המשרד ויחידות הסמך. יש לציין באופן כללי איזה משרד ואילו יחידות סמך כלולים בטבלה. באחריות הממונה של המשרד הממשלתי להעביר את התשובה הנ"ל למבקש, לאחר שהנתונים יועברו אליו ע"י הממונים ביחידות הסמך הקשורות, ככל שישנן כאלו.

2. מאחר ו-30 הימים הראשונים למתן תשובה עומדים להסתיים, ניתן לבצע הארכה או לחילופין להודיע למבקש כי הוחלט להיענות לבקשתו בחיוב, וכי המידע יימסר בתוך 15 ימים.

3. למען הספר ספק - המידע המבוקש נוגע למקום מגורי העובדים ולא למקום עבודתם.

בברכה,

שלומי בילבסקי, עו"ד

סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

טל': 02-6546621 | פקס: 02-6467602

דוא"ל: shlomib@justice.gov.il

אתר היחידה

From: Shlomi Bielawsky **On Behalf Of** היחידה הממשלתית לחופש המידע

Sent: Wednesday, June 27, 2018 4:52 PM

Subject: FW: בקשה על פי חוק חופש המידע- כח אדם לפי יישוב

Importance: High

לממונים שלום,

בעקבות מספר פניות בנושא, מחלקת יעוץ וחקיקה מבקשת לבחון את ההנחיה פעם נוספת. יש להמשיך ולפעול בינתיים בתוך המשרד על מנת להפיק את הנתונים, אך נא לא להשיב לפונה עד לקבלת עדכון מאתנו.

בברכה,

שלומי בילבסקי, עו"ד

סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

טל': 02-6546621 | פקס: 02-6467602

דוא"ל: shlomib@justice.gov.il

אתר היחידה



חלק מהשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס **לאתר יכל זכות** - כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

From: Shlomi Bielawsky
Sent: Monday, June 25, 2018 3:51 PM
Subject: בקשה על פי חוק חופש המידע- כח אדם לפי יישוב
Importance: High

לממונים שלום,

לאחר שבחנו את הנושא מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, המסקנה היא שניתן למסור את המידע לפי החתכים המבוקשים. אין צורך לציין את שם המועצה האזורית בלבד ביישובים מתחת ל-100 איש כפי שמציע הפונה - וגם במקרים אלה יש למסור את שם היישוב.

את הנתונים המבוקשים ניתן להפיק ממערכת המרכב"ה ויש לפנות לאגף משאבי אנוש על מנת להפיקם.

בברכה,

שלומי בילבסקי, עו"ד

סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

טל': 02-6546621 | פקס: 02-6467602

דוא"ל: shlomib@justice.gov.il

אתר היחידה



חלק מהשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס **לאתר יכל זכות** - כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

From: Shlomi Bielawsky
Sent: Sunday, June 10, 2018 4:08 PM
Subject: FW: בקשה על פי חוק חופש המידע- כח אדם לפי יישוב
Importance: High

לממונים שלום,

הוגשה היום בקשת חופש מידע ע"י גיא זומר בשם התנועה לחופש המידע, בנוסח המופיע מטה (תודה לשרון מהנהלת בתי המשפט שהפנתה את תשומת לבנו).

אנו בוחנים את הבקשה וננחה כיצד להשיב לה בהמשך.

בברכה,

שלומי

שלומי בילבסקי, עו"ד

סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

טל': 02-6546621 | פקס: 02-6467602

דוא"ל: shlomib@justice.gov.il

אתר היחידה



חלק מהשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס **לאתר** **יכל זכות** - כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

From: [mailto:foi@meida.org.il] התנועה לחופש המידע
Sent: Sunday, June 10, 2018 8:39 AM
To: <hofesh-hamida@court.gov.il> חופש המידע
Subject: בקשה על פי חוק חופש המידע- כח אדם לפי יישוב

לכבוד

שרון סבן-ספראי, הממונה על חופש המידע

הנהלת בתי המשפט

שבוע טוב,

בהתאם לחוק חופש המידע, אבקש לקבל את מספר עובדי הרשות **בחלוקה ליישובים** (אם מדובר בישוב מתחת ל-100 איש, ניתן לציין את שם המועצה האזורית בלבד) ובהתאם לפילוח הבא:

1. מגדר
2. דירוג משרה
3. מתח דרגה

בהתאם לסעיף 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999, עמותה העונה על האמור בסעיף פטורה מתשלום אגרת הבקשה. על כן, כיוון שהתנועה לחופש המידע היא עמותה רשומה כמשמעותה בחוק העמותות, התש"ם-1980, שהציגה **אישור ניהול תקין ופועלת לקידום מטרה ציבורית** – היא פטורה מתשלום אגרת בקשה. ככל שאדרש, אני מתחייב לשלם אגרת טיפול והפקה עד לסכום של 148 ש"ח, ובכל מקרה שבו יידרש על ידכם סכום גבוה יותר, נדרשת מראש הסכמתי להמשך הטיפול בבקשה.

את המידע אבקש לקבל בפורמט מתאים לעיבוד מכונה ככל שהדבר ניתן, כמו לדוגמא קבצי אקסל (XLS, XLSX, XML וכדומה). להזכירכם, על פי חוק חופש המידע עליכם להשיב לבקשה זו בהקדם האפשרי ולא יאוחר משלושים יום מעת קבלת בקשה זו. כמו כן, לפי סעיף 6א לתקנות חופש המידע (אגרות), חריגה מהמועדים הקבועים בחוק לא תאפשר גבייה של אגרת טיפול והפקה.

בברכה,

גיא זומר

054-7650202

נספח יא.

התכתבויות בעניין בקשת

ועדת הבחירות



Gmail

(יא')

<movement1819@gmail.com> התנועה לחופש המידע

הארכת מנכ"לית 2: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0350**Hofesh.Meida** <Hofesh.Meida@justice.gov.il>
To: התנועה לחופש המידע <foi@meida.org.il>

21 January 2020 at 14:01

שלום איה,

טרם גובש המענה לבקשה.

לידיעתך, הוגשה עתירה מנהלית על ידי עמותה אחרת שביקשה את אותו מידע, בגין אי מתן מענה וכנגד משרדים נוספים.
מספרה עת"מ 48737-11-19.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד**הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים**

טל' 073-3925105, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת kolzchut.org.il/justice : כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: התנועה לחופש המידע <foi@meida.org.il>**Sent:** Monday, January 20, 2020 7:19 PM**To:** Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>**Subject:** Re: 2015-19-0350 מספרנו - התשנ"ח-1998 - בקשה לפי חוק חופש המידע, הארכת מנכ"לית 2

מיטל ערב טוב,

בהמשך לתכתובתנו בנוגע לבקשה שבכותרת (צוות בחירות), נודה להתייחסותכם.

בברכה,

איה

--

יועצת משפטית, התנועה לחופש המידע (ע"ר)

בית העמותות, סעדיה גאון 26, תל-אביב



DONATE



אנחנו זקוקים לכם כדי שנוכל להמשיך לפעול. לחצו כאן לתרומה

ref:_00D0Y2IkTL._5001n18mTfO:ref

On Thu, 7 Nov 2019 at 13:59, <foi@meida.org.il> wrote: התנועה לחופש המידע:

מיטל שלום,

ראשית, נעים מאד, שמי איה מרקביץ', יועצת משפטית חדשה בתנועה לחופש המידע.

לגופו של עניין, הבקשה שבנדון הוגשה ביום 7.7.2019. ביום 2.10.2019 התקבלה תשובתכם בדבר הארכה שנייה למתן המענה לבקשה האמורה.

היות שחלפו למעלה מ-120 ימים מאז שהוגשה הבקשה, נודה על קבלת המידע המבוקש.

בתודה ובברכה,
איה מרקביץ', ע"ד

נייד: 050-7599739

On Wed, 2 Oct 2019 at 16:50, Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il> wrote:

שלום רב,

בהמשך להודעותנו הקודמת, הריני לעדכן כי בקשתך עודנה מתבררת. מהנסיבות שנמסרו בהודעה הקודמת, דרוש לנו זמן נוסף על מנת למסור תשובתנו במועד הקרוב, לפי חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998.

לפיכך, על דעת המנהלת הכללית, מכח סמכותה ע"פ סעיף 7(ג) לחוק, מוארך זמן מתן המענה עד ליום 4/11/19.

בכבוד רב,

שחר לוי, סטודנט | העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

דוא"ל: Hofesh.Meida@justice.gov.il

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת: kolzchut.org.il/justice כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Hofesh.Meida
Sent: Monday, September 2, 2019 11:08 AM
To: 'Rachely Edri, CEO' <rachely@meida.org.il>
Cc: "גיא זומר" <foi@meida.org.il>
Subject: הארכת מנכ"לית: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0350

שלום רב,

הריני לעדכן כי בקשתך עודנה מתבררת.

הבקשה שהוגשה על ידכם, יחד עם בקשה נוספת שהוגשה באותו עניין על ידי גורם אחר, מתבררות כיום על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה על מנת לקבל הנחייה רוחבית בנושא. לפיכך, דרוש לנו זמן נוסף על מנת לגבש עמדתנו ביחס למסירת של מידע זה, בהתאם להוראות חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998. לפיכך, על דעת המנהלת הכללית, מכח סמכותה ע"פ סעיף 7(ג) לחוק, מוארך זמן מתן המענה עד ליום 5.10.19.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת: kolzchut.org.il/justice כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Hofesh.Meida
Sent: Tuesday, August 6, 2019 3:16 PM
To: 'Rachely Edri, CEO'
Cc: "גיא זומר"
Subject: הארכה: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0350

שלום רב,

היום יחלפו 30 הימים המנויים בחוק למתן מענה לבקשתך. הריני לעדכן כי בקשתך עודנה מצויה תחת בדיקת הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, אך בשל בירור מקביל של בקשה רוחבית (ממשלתית) שהוגשה בנושא זה, טרם הושלם גיבוש המענה לבקשתך. נוכח מאמצים להשיבך בהקדם, מוארך זמן מתן המענה עד ל- 30 ימים נוספים ע"פ חוק.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת:
kolzchut.org.il/justice כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Hofesh.Meida

Sent: Sunday, July 7, 2019 10:36 AM

To: Rachely Edri, CEO <rachely@meida.org.il>

Cc: גיא זומר <foi@meida.org.il>

Subject: אישור בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 - מספרנו 2015-19-0350

שלום רב,

מאשרת קבלת פנייתך המצורפת. אעדכן גם שהטופס המקוון התקבל במערכת.

הבקשה תועבר לבירור הגורמים הרלוונטיים. עם סיום הבירור נשיבך עניינית.

בכבוד רב,

מיטל כץ, עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור | משרד המשפטים

טל' 02-6466807, פקס: 02-6467654

"כחלק מהשירות שניתן לך במשרד המשפטים אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' בכתובת:
kolzchut.org.il/justice כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!"

From: Rachely Edri, CEO <rachely@meida.org.il>

Sent: Sunday, July 7, 2019 8:30 AM

To: Hofesh.Meida <Hofesh.Meida@justice.gov.il>

Cc: גיא זומר <foi@meida.org.il>

Subject: בקשת למשרד המשפטים - צוות בחירות

מיטל בוקר טוב,

למען הזהירות ומכיוון שהיו לנו בעיות עם הטופס המקוון מצרפת לך פה את הבקשה שהגשתי למשרד המשפטים דרך המערכת המקוונת בעניין צוות בחירות.

אודה לאישורך על הטיפול בבקשה ושהטופס נקלט אצלכם בהצלחה.

תודה

רחלי

פנייתך לקבלת מידע הועברה לטיפול של עו"ד מיטל כץ הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים.
מספר פנייתך 162682

לבירור מצב הטיפול בבקשתך, ניתן לפנות לממונה במייל hofesh.meida@justice.gov.il או בטלפון 02-6466807

רחלי אדרי-חולתא | מנכ"ל

התנועה לחופש המידע

Rachely Edri-Hulata | Executive Director



--

גיא זומר

התנועה לחופש המידע

טלפון: 054-7650202

בית העמותות, סעדיה גאון 26, תל אביב

Look at our Website שלנו

Like our Facebook page שלנו



אנחנו צריכים אותך, כדי שנוכל להמשיך לפעול. לחצו כאן לתרומה

נספח יב.1.

הפצת הנחיה בנושא
פניות שנערכו לדוברים

Meital Katz (meida)

מאת: (יב1)
נושא:

Hofesh.Meida
FW: מכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), רז נזרי, בעניין בקשות
חופש מידע לקבלת מידע אודות פניות שנערכו לדוברים והתשובות שניתנו להן
New Doc 14.46.35 2020-01-07.pdf

קבצים מצורפים:

From: Idit Nachmann <[REDACTED]@justice.gov.il>
Sent: Thursday, January 16, 2020 7:29 PM
To: '[REDACTED]@dat.gov.il' <[REDACTED]@dat.gov.il>; Lea Rakover <LeaR@justice.gov.il>; Yafit Babila shemer <YafitBab@justice.gov.il>; [REDACTED]@moag.gov.il'; '[REDACTED]@ietv.gov.il' <[REDACTED]@ietv.gov.il>; [REDACTED]@nsc.gov.il' <[REDACTED]@nsc.gov.il>; [REDACTED]@npa.org.il' <[REDACTED]@npa.org.il>; [REDACTED]@moag.gov.il'; [REDACTED]@moh.gov.il'; [REDACTED]@iaec.gov.il' <[REDACTED]@iaec.gov.il>; [REDACTED]@Economy.gov.il'; [REDACTED]@education.gov.il'; [REDACTED]@MOD.GOV.IL' <[REDACTED]@MOD.GOV.IL>; [REDACTED]@moc.gov.il'; [REDACTED]@police.gov.il'; [REDACTED]@moch.gov.il' <[REDACTED]@moch.gov.il>; [REDACTED]@mof.gov.il'; [REDACTED]@mof.gov.il' <[REDACTED]@mof.gov.il>; [REDACTED]@shikum.mof.gov.il'; [REDACTED]@mof.gov.il'; [REDACTED]@mapi.gov.il'; [REDACTED]@molisa.gov.il'; [REDACTED]@yahoo.com' <[REDACTED]@yahoo.com>; [REDACTED]@sviva.gov.il'; [REDACTED]@moc.gov.il'; [REDACTED]@piba.gov.il' ([REDACTED]@piba.gov.il' <[REDACTED]@piba.gov.il>; [REDACTED]@energy.gov.il' <[REDACTED]@energy.gov.il>; [REDACTED]@most.gov.il' <[REDACTED]@most.gov.il>; [REDACTED]@eca.gov.il'; [REDACTED]@rab.gov.il' <[REDACTED]@rab.gov.il' ([REDACTED]@gca.gov.il' <[REDACTED]@gca.gov.il>; [REDACTED]@fta.gov.il' <[REDACTED]@fta.gov.il>; [REDACTED]@mof.gov.il' <[REDACTED]@mof.gov.il>; [REDACTED]@moin.gov.il'; [REDACTED]@mops.gov.il' <[REDACTED]@mops.gov.il>; [REDACTED]@ips.gov.il' <[REDACTED]@ips.gov.il>; '[REDACTED]@mail.gov.il'; [REDACTED]@gsi.gov.il' <[REDACTED]@gsi.gov.il>; [REDACTED]@pmo.gov.il'; [REDACTED]@justice.gov.il'; [REDACTED]@justice.gov.il'; [REDACTED]@cbs.gov.il' <[REDACTED]@cbs.gov.il>; [REDACTED]@aa.gov.il'; [REDACTED]@pmo.gov.il'; [REDACTED]@moia.gov.il' <[REDACTED]@moia.gov.il>; [REDACTED]@mot.gov.il'; [REDACTED]@iba.org.il' <[REDACTED]@iba.org.il>; [REDACTED]@mse.gov.il' <[REDACTED]@mse.gov.il>; [REDACTED]@102.gov.il' <[REDACTED]@102.gov.il>; [REDACTED]@nioi.gov.il' <[REDACTED]@nioi.gov.il>; [REDACTED]@pmo.gov.il'; [REDACTED]@taxes.gov.il'; [REDACTED]@csc.gov.il'; [REDACTED]@molisa.gov.il'; Rami Tarabay <[REDACTED]@justice.gov.il>; [REDACTED]@mot.gov.il'; [REDACTED]@gmail.com>; [REDACTED]@pmo.gov.il' <[REDACTED]@pmo.gov.il>; [REDACTED]@gmail.com>; <[REDACTED]@iplan.gov.il>; Rinat Sopher <[REDACTED]@justice.gov.il>; '[REDACTED]@dat.gov.il' <[REDACTED]@dat.gov.il>; Gili Basman Reingold <[REDACTED]@justice.gov.il>; Yafit Babila shemer <[REDACTED]@justice.gov.il>; [REDACTED]@moag.gov.il'; [REDACTED]@ietv.gov.il' <[REDACTED]@ietv.gov.il>; [REDACTED]@nsc.gov.il' <[REDACTED]@nsc.gov.il>; <[REDACTED]@gmail.com ([REDACTED]@npa.org.il' <[REDACTED]@npa.org.il>; ([REDACTED]@moag.gov.il' <[REDACTED]@moag.gov.il>; [REDACTED]@moh.gov.il'; [REDACTED]@iaec.gov.il' <[REDACTED]@iaec.gov.il>; [REDACTED]@zahav.net.il'; [REDACTED]@Economy.gov.il'; [REDACTED]@knesset.gov.il'; [REDACTED]@education.gov.il'; ([REDACTED]@MOD.GOV.IL' <[REDACTED]@MOD.GOV.IL>; <[REDACTED]@moc.gov.il>; [REDACTED]@police.gov.il'; [REDACTED]@moch.gov.il' <[REDACTED]@moch.gov.il>; [REDACTED]@isa.gov.il'; [REDACTED]@mof.gov.il'; [REDACTED]@mof.gov.il' <[REDACTED]@mof.gov.il'; [REDACTED]@nrcn.org.il' <[REDACTED]@nrcn.org.il>; [REDACTED]@shikum.mof.gov.il'; [REDACTED]@mof.gov.il'; [REDACTED]@volcani.agri.gov.il' <[REDACTED]@volcani.agri.gov.il>; [REDACTED]@mapi.gov.il'; [REDACTED]@ies.gov.il' <[REDACTED]@ies.gov.il'; [REDACTED]@yahoo.com>; [REDACTED]@sviva.gov.il'; <[REDACTED]@moc.gov.il>; [REDACTED]@piba.gov.il' ([REDACTED]@piba.gov.il' <[REDACTED]@piba.gov.il>; ([REDACTED]@energy.gov.il' <[REDACTED]@energy.gov.il>; [REDACTED]@most.gov.il' <[REDACTED]@most.gov.il>; [REDACTED]@rashut2.org.il' <[REDACTED]@rashut2.org.il>; [REDACTED]@eca.gov.il ([REDACTED]@rab.gov.il' <[REDACTED]@rab.gov.il>; [REDACTED]@gca.gov.il' <[REDACTED]@gca.gov.il>; ([REDACTED]@fta.gov.il' <[REDACTED]@fta.gov.il>; [REDACTED]@boi.org.il' <[REDACTED]@boi.org.il>; [REDACTED]@mfa.gov.il' <[REDACTED]@mfa.gov.il>; [REDACTED]@mof.gov.il' <[REDACTED]@mof.gov.il'; [REDACTED]@moin.gov.il'; [REDACTED]@ncs.gov.il' <[REDACTED]@ncs.gov.il>; [REDACTED]@mops.gov.il' <[REDACTED]@mops.gov.il>; [REDACTED]@ips.gov.il' <[REDACTED]@ips.gov.il>; [REDACTED]@che.org.il' <[REDACTED]@che.org.il>; [REDACTED]@land.gov.il' <[REDACTED]@land.gov.il>; [REDACTED]@mail.gov.il' <[REDACTED]@mail.gov.il'; [REDACTED]@gsi.gov.il' <[REDACTED]@gsi.gov.il>; Lea Rakover <[REDACTED]@justice.gov.il>; [REDACTED]@pmo.gov.il'; [REDACTED]@court.gov.il' <[REDACTED]@court.gov.il>; Maya Lederman <[REDACTED]@justice.gov.il'; [REDACTED]@pua.gov.il' <[REDACTED]@pua.gov.il>; [REDACTED]@cbs.gov.il' <[REDACTED]@cbs.gov.il>; [REDACTED]@aa.gov.il'; [REDACTED]@pmo.gov.il'; [REDACTED]@moia.gov.il' <[REDACTED]@moia.gov.il>; [REDACTED]@mot.gov.il'; [REDACTED]@pmo.gov.il' <[REDACTED]@pmo.gov.il>; [REDACTED]@iba.org.il' <[REDACTED]@iba.org.il>; [REDACTED]@mse.gov.il' <[REDACTED]@mse.gov.il>; [REDACTED]@102.gov.il' <[REDACTED]@102.gov.il>; [REDACTED]@nioi.gov.il' <[REDACTED]@nioi.gov.il>; [REDACTED]@pmo.gov.il'; [REDACTED]@iibr.gov.il' <[REDACTED]@iibr.gov.il>; ([REDACTED]@energy.gov.il' <[REDACTED]@energy.gov.il>; [REDACTED]@innovationisrael.org.il'; [REDACTED]@iaec.gov.il'; ([REDACTED]@tourism.gov.il' <[REDACTED]@tourism.gov.il>; [REDACTED]@taxes.gov.il'; [REDACTED]@csc.gov.il' <

██████████@csc.gov.il; ██████████@nativ.gov.il' <██████████@nativ.gov.il>; ██████████@molsa.gov.il; Rami Tarabay <██████████@justice.gov.il>; <██████████@mot.gov.il>; ██████████@water.gov.il; ██████████@pmo.gov.il' <██████████@pmo.gov.il>; ██████████@isa.gov.il' <██████████@isa.gov.il>; '██████████@gmail.com' <██████████@soreq.gov.il' <██████████@soreq.gov.il
██████████@pmo.gov.il>

Cc: Moshe Cohen (Dover) <██████████@justice.gov.il>; Gil Limon <██████████@justice.gov.il>; Nadeem Abboud <██████████@justice.gov.il>; Yehiel Marchak <██████████@justice.gov.il>; Raz Nizri <██████████@justice.gov.il>; Eyal Zandberg <██████████@justice.gov.il>; Shlomi Bielawsky <██████████@justice.gov.il>

Subject: מכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), רז נזרי, בעניין בקשות חופש מידע לקבלת מידע אודות פניות שנתנו להן שנערכו לדוברים והתשובות שניתנו להן

ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך שלום רב,

בחודש ספטמבר 2014 הוגשה למספר משרדי ממשלה (משרד החוץ, המשרד להגנת הסביבה ומשרד התקשורת), בקשת חופש מידע, בבקשה לקבל עותק של פניות ושאליות שהעבירו גורמי תקשורת לדוברי אותם משרדים במשך תקופה של שלושה חודשים, ושל התשובות שניתנו להן.

הבקשה העלתה למעשה שאלה עקרונית, מורכבת ותקדימית באשר למידת חשיפתן של התכתבויות בין גורמי תקשורת לדוברים של משרדי ממשלה לאור הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

לצורך הכרעה בין השיקולים השונים – חלקם תומכים במסירת המידע וחלקם מבססים הצדקה שלא למסרו – קיימו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, אורית קורן, ובהמשך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, רז נזרי, התייעצויות פנימיות וחיצוניות בשיתוף היחידה הממשלתית לחופש המידע, הגורמים המרכזים את הטיפול בחוק חופש המידע בייעוץ וחקיקה ונציגים ממערך הדוברות הממשלתי, ובמסגרת זו אף נערכה פנייה לגופי תקשורת מרכזיים, כמו גם לשלושת משרדי הממשלה אליהן הוגשה הבקשה, לצורך קבלת עמדתם בסוגיה. כן נערכה בדיקה מדגמית לגבי השאליות שהוגשו לאגף הדוברות במשרד המשפטים, על מנת לעמוד על תוכן של השאליות ומשך הזמן שיידרש לצורך מעבר עליהן.

לאחר קיום התייעצויות והבדיקות האמורות וליבון כלל השיקולים והאינטרסים הנוגעים לעניין הובאו הדברים גם בפני היועץ המשפטי לממשלה. בהתאם לאמור, מפרט מכתבו המצ"ב של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), על דעת היועץ המשפטי לממשלה, את המסגרת המשפטית לטיפול בנושא. בתוך כך, הובהרו שיקולים מרכזיים הצפויים להיות רלוונטיים לבחינת בקשות כאמור, והובהר כי במקום בו סבורה הרשות הציבורית כי מתקיימים אותם שיקולים (המפורטים במכתב) ניתן להיענות לבקשות מעין אלה באופן חלקי, ברזולוציה אשר אינה מאיינת את התכלית שבעטייה לא נמסר תוכן של התכתבויות. זאת, מבלי לגרוע מנפקותם של סייגים נוספים, שעשויים להתקיים לפי נסיבות העניין, אשר בעטיים הרשות רשאית או חייבת להימנע ממסירת המידע גם במתווה החלקי האמור.

נוכח סוגיות דומות שעשויות להגיע גם לפתחכם ביקש מר נזרי להביא את הדברים גם לידיעתכם.

בברכה,

עדית נחמן, עו"ד

המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי | ייעוץ וחקיקה

073-3925277 /

@justice.gov.il

ייעוץ וחקיקה
OFFICE OF LEGAL COUNSEL AND LEGISLATIVE AFFAIRS
المشورة والتشريع

משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

נספח יב.2.

הנחיה בנושא פניות

שנערכו לדוברים

(יב'2)

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)

ירושלים: י' טבת תש"פ
07 ינואר 2020
תיקנו: 803-04-2018-000612
סימוכין: 803-99-2020-000519

לכבוד

היועץ המשפטי למשרד החוץ

היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה

היועצת המשפטית למשרד התקשורת

שלום רב,

הנדון: בקשת חופש מידע לקבלת מידע אודות פניות שנערכו לדוברים והתשובות שניתנו להן

היחידה הממשלתית לחופש המידע הפנתה את תשומת ליבנו לבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק) שהתקבלה במשרדיכם, במסגרתה נתבקשתם להעביר עותק מפניות ושאלות שהוגשו במשך החודשים יוני-אוגוסט 2014 לאגף הדוברות במשרדכם, ומהתשובות שניתנו להן.

לאחר קבלת התייחסות הגורמים הרלבנטיים וליבון הדברים, אבקש להציג בתמצית את המסגרת המשפטית בנושא ואת עמדתנו בענין, כדלהלן:

1. חוק חופש המידע קובע כי "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע בהתאם להוראות חוק זה". החוק מגדיר "מידע" כ- "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". בהתאם לכך, המידע המבוקש כולל אף התכתבויות מקצועיות בין דוברים לבין אנשי תקשורת.
2. מובן, כי הזכות לקבלת מידע כפופה לסייגים שונים המנויים בחוק, הן סייגים הנוגעים לאופי המידע המבוקש, והן סייגים הנוגעים להשלכות התפקודיות על הרשות כתוצאה ממסירת המידע.
3. בענייננו, קיימים מספר סייגים העשויים להיות רלבנטיים לנושא: ראשית, החשש כי מסירת המידע כפי שהתבקש תניא עיתונאים מלבקש מידע מהדוברים, דבר אשר עלול להוביל להעדפת ערוצים בלתי-פורמאליים על-פני ערוצים פורמאליים, ואגב כך לפגיעה בעבודה הסדירה של אגף הדוברות ושיבוש תפקודו התקין, כמשמעה בסעיף 9(ב) לחוק. שנית, מסירת המידע עלולה לעתים אף לפגוע באינטרס עסקי בעל ערך כלכלי של העיתונאי, כמשמעו בסעיף 9(ב) לחוק. זאת, מכיוון שחשיפת המידע עלולה ללמד על

טיב המידע המצוי בידי העיתונאי ועל הנושאים בהם הוא עוסק, לרבות אלו הבלעדיים. אינטרס זה עשוי להתקיים אף לאחר שהמידע פורסם על-ידי העיתונאי, נוכח החשש מחשיפת שיטות העבודה של העיתונאי, לרבות חשיפת מקורות המידע וכיווני מחקר עתידיים.

4. בנוסף לכך, כפי שאף הודגש והוסבר על-ידי דובר משרד המשפטים בשיח שהתקיים בעניין, בין העיתונאים לדוברים נרקמים מטבע הדברים יחסי אמון מיוחדים המבטיחים את זרימת המידע והנסמכים לעיתים על דיסקרטיות מסוימת באשר לנושא פנייתם, המענה שניתן, או אף באשר לעצם הפנייה. על כן, מסירת המידע המבוקש והחרגתו מיחסי אמון אלו, עלולה לעלות כדי פגיעה בהמשך קבלת המידע כאמור בסעיף 9(ב)(7) לחוק.

5. כידוע, משמעות התקיימותם של הסייגים האמורים, היא כי אין הרשות חייבת למסור את המידע, אך עדיין, בהתאם לפסיקה, על הרשות להפעיל שיקול דעתה בנושא, מתוך מגמה למסור למבקש את מירב המידע האפשרי שחשיפתו לא תפגע פגיעה משמעותית באינטרסים המוגנים בסייגים המפורטים לעיל.

6. לאחר שקילת הדברים ועריכת איזון בין כלל האינטרסים הנוגעים לעניין, הגעתי לכלל מסקנה כי במקום בו סבורה הרשות הציבורית כי מתקיים חשש מפגיעה באינטרסים המוגנים שצוינו לעיל ניתן להיענות לבקשה באופן חלקי, ברזולוציה אשר נותנת מענה לאינטרס הציבורי מבלי לפגוע באופן משמעותי באותם אינטרסים מוגנים.

7. אפשרות אחת למענה חלקי כאמור יכולה להינתן למשל על ידי התייחסות לנתונים הבאים לבדם: זהות הגורם שפנה, נושא הפנייה [ברמת הפשטה כללית שאינה מאיינת את התכלית שבעטייה לא נמסר תוכן השאלתה והמענה], מועד הפנייה ומועד המענה.

8. אפשרות נוספת לאופן מסירת המענה החלקי, מקום בו יצדיקו זאת העילות הקבועות בסעיפים 9(ב)(1), 9(ב)(6) ו-9(ב)(7), היא למסור את המידע באגרגציה מסוימת. על כן, אם ישתכנע הממונה, לאחר שהתייעץ עם דובר המשרד בעניין הנזק שייגרם לרשות הציבורית [בדגש על מישור ניהול היחסים התקינים עם כלי התקשורת]; או לאחר שפנה לצד שלישי, כי מסירת המידע המלא תגרום נזק כאמור, ברמה הנדרשת בסעיפים האמורים, וכי נזק זה עולה על האינטרס הציבורי או האישי שבגילוי המידע – יהיה הממונה רשאי למסור את הנתונים הנזכרים בפסקה 7, כולם או חלקם לפי העניין, באגרגציה שתמנע את הפגיעה. כך למשל, אם מסירת מועדי הפנייה המדויקים עלולה להביא, בנסיבות העניין, לפגיעה בסוד מקצועי [למשל חשיפת שיטות עבודה, מקורות או כיווני מחקר עתידיים], ניתן למסור מידע מקובץ על פני מספר חודשים [למשל 20 פניות בין החודשים יולי-אוקטובר¹]. כמו כן, לשם הדוגמה - במקרה בו עלול להינזק העיתונאי עצמו, ניתן למסור, במקום את שמו, את שם גוף התקשורת.

9. בבואה לבחור באחת משתי האפשרויות האמורות ביחס למענה חלקי, על הרשות לפעול, כאמור לעיל, מתוך מגמה למסור למבקש את מירב המידע האפשרי. דהיינו, ככל שחשיפתו של המידע המצוין בפסקה 7 לעיל, לא צפויה להביא לפגיעה מהותית

עמוד 2 מתוך 3

באינטרסים המוגנים המפורטים לעיל, בהתאם להערכת גורמי המקצוע העוסקים בעניין, יש להעדיף אפשרות זו.

10. למען שלמות הדברים יובהר, כי אין בדברים האמורים כדי לגרוע מנפקותם של סייגים אחרים בחוק, אם וככל שאלה מתקיימים בנסיבות העניין, מכוחם חייבת או רשאית הרשות להימנע ממסירת מידע אף במתווה המצומצם האמור [כגון, במקרה בו מסירת המידע עלולה לפגוע ביחסי החוץ של המדינה, בהתאם לסעיף 9(א)(1) לחוק].

11. לבסוף יצוין, כי כאשר מסירת המידע עלולה לפגוע בצד שלישי [כגון במצב בו השאילתה מתייחסת לתחקיר שעורך העיתונאי או חושפת דרכי פעולה שלו וכיו"ב], יש לפנות אליו על מנת לקבל את עמדתו בהתאם לסעיף 13 לחוק. ככל שעמדתם של צדדים אלה תגבש עילה המצדיקה לפי הדין אי-מסירת פרט נוסף מן המידע, ייבחן הדבר בכל מקרה לגופו כמקובל.

12. למען הסר ספק יובהר כי במקום בו לדעת הרשות אין מניעה למסור את המידע המבוקש בשלמותו, הרי שעליה לעשות כן.

ב ב ר כ ה,



רז נורי, עו"ד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)

העתק:

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

מר איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)

מר שלומי בילבסקי, מ"מ ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים

גבי עדית נתמן, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)

נספח יג.

הנחיה בנושא אמות
מידה, נהלים והוראות
לעניין פרטיות

ייעוץ וחקיקה

ירושלים: י"ז כסלו תש"פ
15 דצמבר 2019
תיקנו: 803-04-2019-002560
סימוכין: 803-99-2019-073121

לכבוד
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך
הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: בקשת חופש מידע - אמות מידה, נהלים והוראות לעניין פרטיות

סמך: פניית עמותת "הצלחה" מיום 17.11.19

1. ביום 17.11.19 הוגשה בקשת חופש מידע רוחבית, המופנית לרשויות ציבוריות רבות, מטעם עמותת הצלחה - התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת. במסגרת הבקשה התבקשו פרטי המידע, המסמכים והנתונים הבאים, בפורמט דיגיטלי הניתן לחיפוש:

"מלוא הנהלים, ההנחיות ואמות המידה של הרשות בעניין מדיניות הפרטיות שלה בכל הנוגע לשמירה, טיפול, אחסון, הפצה, הנגשה, העברה וכו' של מידע ונתונים. זאת בכל הנוגע לעובדי הרשות, מקבלי שירות, ספקים, מפוקחים וכל גורם אחר שלגביו מחזיקה הרשות במידע.

כמו כן נבקש לקבל את רשימת מאגרי המידע שבידי הרשות, מהותם ולרבות האם מדובר במאגר רשום ומה תאריך רישומו."

2. הבקשה האמורה נבחנה על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והמחלקה המשפטית ברשות להגנת הפרטיות. לאחר בירור נוסף מול עמותת הצלחה הוחלט כי יש להשיב לבקשה, כמפורט להלן:

לגבי פריט המידע: "מלוא הנהלים, ההנחיות ואמות המידה של הרשות בעניין מדיניות הפרטיות שלה בכל הנוגע לשמירה, טיפול, אחסון, הפצה, הנגשה, העברה וכו' של מידע ונתונים. זאת בכל הנוגע לעובדי הרשות, מקבלי שירות, ספקים, מפוקחים וכל גורם אחר שלגביו מחזיקה הרשות במידע":

3. בירור שנערך מול מבקש המידע, העלה כי הכוונה לנהלים ולהנחיות שהרשות קבעה לעצמה לעניין טיפול במידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות ("מידע" ו"מידע רגיש"), שמירתו, העברתו, אבטחתו וכיוצ"ב, ולא להנחיות חיצוניות מאת גורמי מטה כרשות להגנת הפרטיות, רשות התקשוב וכדו'.

4. בחינת המידע המבוקש לאור החריגים שנקבעו בחוק מעלה שככלל אין מניעה למסירת הנהלים הנוגעים לטיפול במידע אישי הקיים ברשות (למעט ביחס לנהלי אבטחת מידע, כפי שיפורט להלן). על כך יש להוסיף את האינטרס הברור שבפיקוח ציבורי על הנהלים, ההנחיות ואמות המידה המנחים את הרשות בביצוע תפקידיה, המתעצם מקום בו עוסקים הנהלים בטיפול במידע שחשיפתו עלולה לגרום לפגיעה בזכות הפרטיות.

אשר על כן, הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור בכל רשות ימסור למבקש את הנהלים וההנחיות הכתובות הנוגעות לטיפול במידע אישי, לאחר שיבחן את הנחיות ונהלי הרשות, ככל שישנם.

מבלי לגרוע מן האמור, נוכח המגוון הרב של סוגי מאגרי המידע האפשריים, יש לבחון האם מתקיימת מניעה אחרת למסירת המידע בהתאם לחריגים שנקבעו בחוק, כגון חשש מפגיעה בביטחון המדינה.

5. אשר לנהלים הנוגעים לאבטחת מידע, לרבות "נוהל אבטחת מידע" כמשמעותו בתקנה 4 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 – חשיפת נהלי האבטחה עלולה להעמיד את הרשות בסיכון ממשי לפגיעה במאגרי המידע שלה, זאת משום שמנהלים מסוג זה ניתן ללמוד על אמצעי אבטחת המידע הקיימים בארגון, אבטחה פיזית וסביבתית של המאגרים, הוראות לעניין גיבוי נתונים ועוד. מאחר שחשיפת נהלי אבטחת המידע הנהוגים ברשות עלולה בוודאות קרובה לשבש את יכולתה לנהל ולהחזיק את המאגרים בתנאים הנדרשים, יש להימנע ממסירת המידע במלואו, בהתאם להוראת סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע.

לצד זאת, מידע בדבר עצם קיומם של נהלי אבטחה ובדבר סוגי ההוראות הקבועות בהם (כגון: הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר, הוראות לעניין מורשי הגישה למאגר, הוראות לעניין אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע וכיוצ"ב סוגי הוראות) יימסר, מבלי לפרט את תוכן ההוראות, בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק חופש המידע.

6. רשות אשר אין לה נהלים, הנחיות או אמות מידה כתובות כמבוקש, תשיב בהתאם.

לגבי פריט המידע: "רשימת מאגרי המידע שבידי הרשות, מהותם ולרבות האם מדובר במאגר רשום ומה תאריך רישומו":

7. סעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 קובע מהו "מאגר מידע":

"מאגר מידע" - אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף.".

8. לפי הפרשנות המקובלת ניתן להניח שככלל כל אוסף של נתונים המנוהל ברשות, באופן שאינו דיני, והמכיל פרטי מידע על אדם מזוהה או ניתן לזיהוי, נכנס להגדרת "מאגר מידע" שצוטטה לעיל.

9. בחינת הבקשה העלתה כי אין מניעה למסירת המידע המבוקש, ועל כן יש לפעול למסירת רשימת מאגרי המידע שבידי הרשות. במסגרת המענה יש לציין את שם המאגר, סוג המידע הכלול בו, מטרתו, האם נרשם לפי סעיף 8 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, ואם כן – מספרו ומועד אישורו. יצוין כי רשימת מאגרי המידע, כהגדרתם בחוק הגנת הפרטיות, שמחזיקה כל רשות חייבת כבר היום בפרסום במסגרת דין וחשבון שנתי, בהתאם לאמור בסעיף 6(12) לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999. על כן, יכולה רשות שעמדה בחובת הפרסום האמורה להפנות לפרסום האמור בהתאם להוראת סעיף 8(4) לחוק (ותוך השלמת פרטים, ככל שנדרש).

לצד זאת, אם מסירת מידע על עצם קיומו של מאגר מידע מסוים מעלה חשש לפגיעה באחד האינטרסים המנויים בסעיף 9(א)(1), אין למסור מידע על קיומו.

10. במקרים החריגים בהם עולה ספק לגבי הגדרתו של אוסף נתונים כ"מאגר מידע" יש להתייעץ עם הלשכה המשפטית ברשות. בכל הנוגע להגדרת "מאגר מידע", ניתן, במידת הצורך, לפנות בכתב, באמצעות הייעוץ המשפטי של הרשות, לרשות להגנת הפרטיות בדוא"ל: ppa@justice.gov.il, ולציין בכותרת המייל כי מדובר ב"בקשת חופש מידע - אמות מידה, נהלים והוראות לעניין פרטיות".

11. שאלות והבהרות בכל הנוגע להנחיה זו ניתן להפנות לחתומים מטה.

בברכה,

שלומי בילבסקי
 עדיית נחמן,
 מ"מ ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
 איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)
 גילי בסמן-רינגולד, מנהלת מחלקת ייעוץ משפטי ואסדרה, הרשות להגנת הפרטיות
 מיכל אברהם, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)
 נעמה גורני-לר, ממונה (משפט וטכנולוגיה), מחלקת ייעוץ משפטי ואסדרה, הרשות להגנת הפרטיות

נספח יד.

הנחיה בנושא מידע
המוחזק בדוא"ל של
עובד ציבור

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט חוקתי ציבורי)

ירושלים, כ' חשון תשע"ט

29 אוקטובר 2018

(ידי)

לכבוד

היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: הטיפול בפניות לפי חוק חופש המידע הנוגעות למידע המוחזק בדוא"ל פרטי של עובדי ציבור אך נוצר או נתקבל בקשר עם תפקידם

אבקש לפנות אליכם בענין שבנדון, כדלקמן:

1. בקשות חופש המידע המתקבלות במשרדי הממשלה השונים מעסיקות מטבע הדברים גם את הלשכות המשפטיות, וההתפתחות הטכנולוגית שהביאה עמה שימוש גם באמצעים טכנולוגיים לצרכי עבודה, מציבה בפנינו אתגר נוסף בתחום רגיש זה. לאחרונה, התקבלו בקשות לקבל מידע אודות תכתובות שנערכו או נתקבלו על-ידי עובדים של רשויות ציבוריות ונבחרי ציבור בקשר עם מילוי תפקידם, בין אם באמצעות חשבון דואר אלקטרוני פרטי, או באמצעות תוכנת מסרים מידיים שבה משתמשים עובדי הרשויות הציבוריות (כדוגמת WhatsApp או התכתבויות סמס) במכשירי הטלפון שלהם, או אמצעים דומים.

נוכח המאפיינים המיוחדים של החזקת מידע בדרכים האמורות, מצריכות בקשות אלה עריכת איזון עדין בין זכויות העובדים, ובעיקר זכותם לפרטיות, לבין זכות הציבור לקבל מידע, המעוגנת בחוק חופש המידע. נוכח ריבוי בקשות חופש המידע בהן מתבקש מידע המצוי בהתכתבויות כאמור, מצאתי לנכון לפנות אליכם במטרה להבהיר את הדין החל על בקשות חופש מידע מסוג זה.

2. בהקשר זה, מצ"ב חוות דעתו המפורטת של עו"ד איל זנדברג, ראש תחום משפטי ציבורי במחלקתי, העוסקת בסוגיה זו על היבטיה השונים. כזכור, חוות דעת זו הועברה להערותיכם טרם אישורה, ומסקנתה מקובלת עלי.

3. בתמצית ייאמר, כי לאחר בחינת הנושא, המסקנה אליה הגענו היא שמידע שנטען כי הוא מצוי בדוא"ל פרטי של עובד או במערכות מידע אישיות דומות (כגון מערכת מסרונים, יישום WhatsApp וכיו"ב) אינו בגדר מידע "המצוי ברשות הציבורית" כמשמעותו בחוק חופש המידע, ולפיכך החוק אינו חל על בקשות לקבלת מידע מסוג זה. הכל, מן הטעמים המפורטים בחוות דעתו של עו"ד זנדברג.
4. לא למותר לשוב ולציין את חשיבותו הרבה של עקרון השקיפות של רשויות השלטון במשטר הדמוקרטי, ואת המרכזיות של חוק חופש המידע בהבטחת שקיפות זו. כאמור בחוות הדעת, חשיפת המידע לציבור משפרת את השיח הציבורי, שהוא אבן יסוד לחברה דמוקרטית בריאה, מעודדת בקרה על השלטון ועובדיו ומאפשרת לאזרחים להבטיח כי מגוון של זכויות פרט הנתונות להם תכובדנה. חוק חופש המידע הוא כלי יעיל לקידום כל אלה והוא אף מקדם אינטרסים ציבוריים אחרים כגון מחקר אקדמי ופיתוח כלכלי.
5. כפי שצוין בחוות הדעת, האופן שבו מידע נוצר, נאסף, נשמר, מועבר ומועבר השתנה לבלתי הכר בשני העשורים האחרונים, בתהליך שאותו נהוג לכנות מהפכת המידע או המהפכה הדיגיטלית.
6. פרשנות ראויה של חוק חופש המידע צריכה לקחת בחשבון כמובן התפתחויות אלה מתוך מגמה להבטיח כי העיקרון החוקתי של שקיפות השלטון וחופש המידע יישמרו, וזאת בצד שמירת היכולת של עובדי הרשויות הציבוריות להתנהל באופן סביר ונוח גם באמצעים אלו.
7. בהתאם לאמור, נקבע בחוות הדעת מתווה לטיפול בבקשות מעין אלו. יתכן כי יישום אמות מידה אלה יעורר, בחיי המעשה, שאלות וקשיים שלא היו לנגד עינינו או לא נבחנו כאן. מטבע הדברים יהיה מקום לשוב ולבחון את הדברים בחלוף זמן ולשקול תיקון ודיוק של ההנחיה ככל שיהא צורך.

ב ב ר כ ה,



רז זנברי, עו"ד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה

פרקליט המדינה

מר איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, ייעוץ וחקיקה, המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

גב' רבקי דבש, ראשת היחידה לחופש המידע

מדינת ישראל

משרד המשפטים

יעוץ וחקיקה המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

24 באוקטובר 2018
ט"ו בחשון התשע"ט

לכבוד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

שלום רב,

הנדון: הטיפול בפניות לפי חוק חופש המידע הנוגעות למידע המוחזק בדוא"ל פרטי של עובדי ציבור אך נוצר או נתקבל בקשר עם תפקידם

בקשות אחדות לפי חוק חופש המידע שנתקבלו במשרדי הממשלה השונים עוררו שאלה בנוגע למידע המוחזק במערכות מידע פרטיות של עובדים. הבקשות כווננו, בין היתר, לקבל תכתובות שנערכו בידי, או נתקבלו אצל, עובדים של רשויות ציבוריות ונבחרי ציבור ברשויות בקשר עם מילוי תפקידם, באמצעות חשבון דואר אלקטרוני פרטי, מערכת מסרונים (SMS) המנוהלת בטלפון הנייד האישי של העובד, תוכנת מסרים מידיים יעודית אחרת שבה בחר העובד להשתמש (כדוגמת WhatsApp) או אמצעים דומים. נוכח המאפיינים המיוחדים של החזקת מידע בדרכים האמורות, עוררו הבקשות את השאלה, כיצד על הרשות הציבורית לנהוג במקרים מסוג זה מבחינת חוק חופש המידע.

אבקש להציג את חוות דעתי ביחס לסוגיה ולהציע אמות מידה להנחיית משרדי הממשלה.

א. רקע

ראשית דבר יש לעמוד על חשיבותו הרבה של עקרון השקיפות של רשויות השלטון במשטר הדמוקרטי, ועל המרכזיות של חוק חופש המידע בהבטחת שקיפות זו. כידוע חשיפת המידע לציבור משפרת את השיח הציבורי, שהוא אבן יסוד לחברה דמוקרטית בריאה, מעודדת בקרה על השלטון ועובדיו ומאפשרת לאזרחים להבטיח כי מגוון של זכויות פרט הנתונות להם בחוקה ובחוק תכובדנה. חוק חופש המידע הוא כלי יעיל לקידום כל אלה והוא אף מקדם אינטרסים ציבוריים אחרים כגון מחקר אקדמי ופיתוח כלכלי. הנחת הבסיס היא שהרשות הציבורית פועלת

כנאמן הציבור, ובהתאם המידע הנצבר בידיה במסגרת פעילותה צריך לעמוד לרשות הציבור, ככל שאין מניעה לפרסמו מטעמים מוצדקים.

כידוע, האופן שבו מידע נוצר, נאסף, נשמר, מעובד ומועבר השתנה לבלי הכר בשני העשורים האחרונים, בתהליך שאותו נהוג לכנות מהפכת המידע או המהפכה הדיגיטלית. יתר על כן, היקף המידע שנוצר ונשמר גדל מדי יום בטרור הנדסי ומגיע לממדים שאותם קשה לתפוס. האמצעים הטכנולוגיים הזמינים לכל, אשר משמשים את הציבור בישראל להחלפת מידע איש עם רעהו, השתכללו והתרבו עד מאד בשנים האחרונות. הדבר מקל על יצירת מידע כתוב (דיגיטלי), על הפצתו הרחבה ועל שימורו בנקודות קצה רבות, עד כדי כך שהמשתמש כמעט שאינו חש במגבלה כלשהי (כגון מגבלה פיזית או מגבלת עלות) התוחמת אותו בפעולות אלה של יצירה, הפצה ושימור. נדמה כי הטנספורמציה הטכנולוגית שינתה אף את הדרך שבה אנשים מקיימים את התקשורת הבינאישית, למשל בכל הנוגע למעבר משיחות קוליות (פנים מול פנים או בטלפון) לכתביה דיגיטלית, ומכתביה סדורה וארוכה יחסית (בנייר או בדוא"ל) לכתבת מסרונים מיידיים בסגנון מקוצר, מעין-דיבורי ולא רשמי.

תופעות אלה, שאנו חוזים רק בראשיתן, לא פסחו על הרשויות הציבוריות ועל עובדיהן.

פרשנותו של חוק חופש המידע צריכה לקחת בחשבון כמובן התפתחויות אלה מתוך מגמה להבטיח כי העקרון החוקתי של שקיפות השלטון וחופש המידע יישמרו למרות השינויים, בצד שמירת היכולת של עובדי הרשויות הציבוריות להתנהל באופן סביר ונוח גם באמצעים הללו. יחד עם זאת יש לזכור כי הדפוסים החדשים של ההתנהגות - הבינאישית, הארגונית והדיגיטלית, מציבים אתגרים גם בנוגע לזכויות אדם נוספות ובראשן הזכות לפרטיות. הנטייה הגוברת לטטשוש גבולות בין התחומים שבהם פועל אדם - לענייננו, התחום הפרטי והתחום התעסוקתי, מחייבת גם היא זהירות מיוחדת בפרשנות חוק חופש המידע, אשר תחולתו ותכליתו הן כל כולן במרחב הציבורי שבו פועלת הרשות השלטונית.

ב. השימוש בדואר אלקטרוני פרטי ובמערכות למסרים מיידיים בידי עובדי רשויות ציבוריות

ככלל רשויות ציבוריות מקיימות מערכות לתקשורת כתובה שבאמצעותן מתכתבים עובדי הרשות עם עמיתיהם ברשות ועם גורמים חיצוניים לה (פרטיים וציבוריים כאחד). מערכת הדואר האלקטרוני היא המערכת הבולטת בהקשר זה, אך לעתים מופעלות בצדה גם מערכות נוספות כגון מערכת להעברת מסרים מיידיים פנים ארגונית. מערכות אלה הן חלק מהתשתית הפיזית והארגונית של הרשות הציבורית והמידע המועבר בהן (ככל שהוא לא מידע פרטי של העובד - סוגיה שבידור מורכבותה אינו נדרש לענייננו) נתפס ככלל בגדרי הגדרת "מידע" של חוק חופש המידע. המידע נמצא בידי הרשות ומובן כי קיומו הדיגיטאלי ולא הפיזי אינו גורע מתחולת חוק חופש המידע.

אולם, כאמור, בימיו נוהגים עובדים להחליף מסרים הקשורים לעבודה ואשר נוצרים במסגרת העבודה גם מחוץ למערכות המידע שמקיימת הרשות הציבורית. הציפיה כי עובדים רבים יהיו זמינים לצרכי העבודה כמעט בכל עת ובכל מקום גורמת לכך שעובדי ציבור מתכתבים בענייני עבודה גם כשאינם במקום העבודה וגם במהלך שעות המנוחה והחופשה. לעתים התכתבות זו

נעשית במערכות המשרדיות (תוך התחברות מרחוק) אך לעתים, גם מטעמי נוחות, משתמשים העובדים באמצעי תקשורת פרטיים, שאינם חלק מהתשתית התקשורתית של מקום העבודה ואשר זמינים להם בטלפון הנייד הצמוד אליהם או במחשב הביתי. המדובר באמצעים דיגיטליים שהעובד בחר לעשות בהם שימוש שלא תחת חובה רשמית מאת המעסיק הציבורי, אשר משמשים את העובד בעיקר לצרכים פרטיים מובהקים (או לכל הפחות במידה מעורבת לצרכים פרטיים ולקשרי עבודה) ושהמידע הנצבר בהם מנוהל ומוחזק בידי העובד במרחב פרטי שלו, מרחב שאליו אין לרשות גישה חוקית ישירה.

כך למשל חשבון דואר אלקטרוני פרטי, שיצר לעצמו העובד, הוא מרחב פרטי מובהק הנשלט ומנוהל בידי העובד כאזרח פרטי. למעסיק אין כל זכות גישה לחשבון זה כפי שאין לו זכות או סמכות להיכנס לביתו של העובד. נדגיש כי אין אנו מתייחסים למצב המורכב שבו העובד משתמש במערכת הדוא"ל המשרדית לצורך התכתבות פרטית, או שומר במערכת המשרדית התכתבות שקיים בדוא"ל הפרטי. ענייננו בהתכתבות מקצועית שהתקיימה בדוא"ל הפרטי במנותק ממערכות המחשב של הארגון. בהתאם, בסוג המקרים שלפנינו אין מדובר רק בהצבת מגבלות או סייגים לכוחו הטבעי של המעסיק לעיין בחומר מחשב שנשמר במערכת המחשב הארגונית, אלא בהפרדה מוחלטת. חשבון הדוא"ל הפרטי הוא ענין אישי של העובד המתקיים במרחב של חייו הפרטיים. גם אם בחר העובד לכלול במרחב הדיגיטלי הפרטי תכתובת הקשורה לעבודה, מובן כי רובו של מרחב אישי זה עשוי לכלול תכתובות ומידע רב עד מאד הנוגעים לחייו הפרטיים של העובד וקרוביו, למצבו הכלכלי, הבריאותי, הרגשי, המשפחתי וכיוצא באלה.

דברים אלה נכונים גם לגבי חשבון מסרים מיידיים מסוג WhatsApp המתנהל כחשבון פרטי של העובד כאדם פרטי. בחשבון זה, בצד תכתובות שבחר לקיים בענייני עבודה, יכול להתגלות סוד שיחו של אדם עם כן או בת הזוג, המשפחה והחברים הקרובים, מחשבות, אמונות ומידע אישי ורגיש אחר. דווקא בשל האופי הדיבורי המקובל בסוג זה של התכתבות, החשיפה של רבדים פרטיים ורגישים בה היא גדולה ביותר. הנוהג של משלוח תמונות וסרטונים אישיים מוסיף כמובן מורכבות בכל הנוגע להגנת הפרטיות ומחדד את הצורך בתחימה ברורה של גבולות. האמור להלן חל אם כן על יישומים ותוכנות שכאלה כפי שהוא חל על דוא"ל.

ג. מידע "המצוי ברשות ציבורית" – מהו?

המושג "מידע" הוא מטבע הדברים מושג מפתח בחוק חופש המידע. זו הגדרתו בסעיף 2 לחוק:

"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב".

החוק חל אם כן רק על מידע "המצוי ברשות הציבורית". או בלשון דברי ההסבר להצעת החוק: "המידע שעליו חל החוק המוצע הוא כל מידע המצוי בידי הרשות הציבורית, בכל צורת אחסנה שהיא. הגדרה זו מתייחסת למידע קיים בלבד, כלומר למידע הנמצא בידי הרשות הציבורית בעת קבלת הבקשה למידע".¹ בהתאם, על פי סעיף 3(8) רשאית הרשות לסרב למסור מידע אם התברר לה, לאחר שנקטה אמצעים סבירים, כי המידע "אינו מצוי ברשותה". יצוין כי הרשות אף אינה נדרשת לפעולה אקטיבית מצדה בעיבוד המידע טרם מסירתו, כפי שעולה מסעיף 7(ה) לחוק

¹ דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 397, 398.

המורה כי: "המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית ואין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש". הנה כי כן החוק מחייב מסירת מידע רק אם הוא מצוי ברשות וכפי שהוא מצוי בידיה.

מובן כי הדרישה שהמידע יהיה "מצוי ברשות" אינו מבחן פסי גרידא. יכולה הרשות לאחסן את המידע בידי גורם חיצוני, כגון ספק שירותים במיקור חוץ, המחזיק בו במובן הפיסי עבור הרשות ולשם ביצוע תפקידיה. כך לגבי מידע המודפס בנייר וכך לגבי מידע דיגיטלי. מצב דברים זה הוא שכיח ומוכר וחווה דעת זו אינה קובעת גדרות בהיבט זה. אולם המבחן האמור אף אינו מבחן של זיקת תוכן בלבד, קרי אין די בכך שמידע על פי מהותו ותוכנו קשור לעבודת הרשות הציבורית ונוצר במסגרת פעילותם של עובדיה, ויהיה מיקומו אשר יהיה, או שקשר השליטה והגישה של הרשות אליו יהיה רופף ככל שיהיה. המחוקק בחר שלא לדבר על מידע "של הרשות" והורה, כמפורט מעלה, שהחובה למסור מידע חלה רק על זה שנמצא בידיה וכפי שנמצא בידיה. מבלי לקבוע מסמרות באשר לפרשנות המדויקת של המושג "מידע המצוי ברשות הציבורית", לאור המאפיינים המיוחדים של התכתבות בדוא"ל פרטי כאמור לעיל נראה שלא יהיה זה נכון לומר שהתכתבות בדוא"ל הפרטי (ומקבילותיה) היא בגדר "מידע המצוי בידי הרשות", כמשמעותו בחוק. זאת מאחר שהמידע מוחזק ומנוהל במערכת פרטית וולונטרית של העובד שאלה אין לרשות גישה ושבה אין לרשות שליטה. זאת גם אם מכשיר הטלפון הפיסי המשמש להפעלת מערכות המידע ממומן בידי המעסיק הציבורי. העובדה שהמערכת הפרטית כוללת מידע אישי ורגיש רב ושתכליתה אינה קשורה רק או בעיקר לתפקיד הציבורי, מספקת מעטפת נוספת של חציצה וריחוק המשליכה על הפרשנות הנכונה של החוק. הרחבה של הביטוי "מצוי ברשות" תיצור עירוב לא הולם בין המרחב הציבורי של הרשות הציבורית לבין המרחב הפרטי של עובדיה. יתר על כן, כפי שנסביר להלן, אין היא הכרחית כדי לתת מענה לחשש שמידע ציבורי במהותו יוסתר מן הציבור.

ד. תיעוד של מידע שנוצר או שנתקבל במסגרת התפקיד של עובדי הרשות הציבורית

לאור התיאור של דפוסי העבודה המתפתחים ועל יסוד ניסיון החיים ניתן לשער כי מידע רב המוחזק בדוא"ל הפרטי של עובדי ציבור ונבחרי ציבור ובמקבילותיו, הוא למעשה מידע שצריך היה להיות מתועד במערכות המידע של הרשות הציבורית. גם אם חוק חופש המידע לא יצר הסדר באשר למידע שאינו "מצוי ברשות" אך היה צריך להיות בידיה, אין בכך כדי לומר שזהו סוף פסוק מבחינת מחויבות הרשות הציבורית לפעול בענין זה.

האינטרס הציבורי מצדיק תיעוד במערכות המידע הארגוניות של מכלול המידע שנוצר או שנתקבל במסגרת ביצוע תפקידיה של הרשות הציבורית. לדבר טעמים רבים, שמימוש עקרון השקיפות וחוק חופש המידע הוא רק אחד מהם. בין יתר התכליות ניתן להזכיר קיום הליך מנהלי תקין וקבלת החלטות סדורה ויעילה; קיום ביקורת ובקרה על הרשות הציבורית; וביסוס מומחיות ומקצועיות ארוכת טווח. אכן קיים חשש כי מערכות המידע הפרטיות המתוארות מעלה התפוכנה, גם אם שלא מתוך כוונה רעה, לעיר מקלט המתקיימת בנפרד מהמערכות הפנים ארגוניות הרגילות הרחק מעין הביקורת והציבור. אך המזור לכך לא ימצא בחוק חופש המידע דווקא.

נדמה כי תועלת רבה תצמח מקיומם של כללים עדכניים וברורים שיבטיחו, להלכה ולמעשה, כי עובדי הציבור ונבחריו הציבור יתעדו במערכות המידע של הארגון בו הם עובדים או מכהנים מידע ציבורי ולבטני שנוצר או נתקבל בידיהם במסגרת מילוי תפקידם, אף אם זה נוצר או נתקבל בשלב ראשון מחוץ למערכת המידע הארגונית. אולם זיהוי אמות המידה המנחות וקביעת היקף החובה לתעד ומאפייניה חורגים ממטרותיו של מסמך זה ואינם נגזרים ישירות מפרשנותו של חוק חופש המידע. מן הסתם קביעת חובת תיעוד תחייב התחשבות במגוון של שיקולים מעשיים ומשפטיים לרבות התייחסות לאופי הדיבורי או הלא רשמי של התכתובות במערכות מסרים מידיים והשוואתן לשיחות בעל-פה. דפוסי ההתנהגות בהקשר זה הם דינמיים ומטבע הדברים כללים בענין ישקפו את השינויים הטכנולוגיים והארגוניים. חשוב לציין כי בימים אלה יושבים על המדוכה ועדת היגוי וצוות בין משרדי שמינה נציב שירות המדינה לבחינת נושא ניהול המידע הממשלתי הלא מובנה. יש לשער כי התופעה הנדונה כאן, שהיא היבט חשוב ומעורר דאגה בתחום המידע הממשלתי הלא מובנה, תזכה למענה בהמלצותיהם של גופים אלה.²

ככל שמידע רב יותר מהסוג שצריך היה להיות מוחזק במערכת המידע של הרשות הציבורית אכן ישמר בה, כן תצטמצם הבעיה של טיפול בבקשות חופש מידע מהסוג הנדון כאן. גם אם המידע יתועד רק בעקבות בקשה מסוימת של חופש מידע, הרי שמרגע שמירתו במערכת הארגונית תקום חובה להחליט בדבר מסירתו לפונה לפי הוראות החוק (לרבות הסייגים הכלולים בו). נזכיר כי ממילא כל עוד לא תועד המידע, לא היה באפשרות הרשות הציבורית להיענות לבקשה או לבררה לגופה.

ה. סיכום - מתווה לטיפול בפניות לפי חוק חופש המידע הנוגעות למידע המוחזק בדוא"ל פרטי או במערכות מידע אישיות דומות (כגון מסרונים) של עובדי ציבור, אך נוצר או נתקבל בקשר עם תפקידם

הטיפול בבקשה לפי חוק חופש המידע, המבקשת לקבל מידע שנטען כי הוא מצוי בדוא"ל פרטי של עובד או במערכות מידע אישיות דומות (כגון מערכת מסרונים, יישום WhatsApp והדומים לו) יתבצע לפי המתווה הבא. זאת על יסוד הניתוח שלעיל כי מידע כאמור אינו בגדר מידע "המצוי ברשות הציבורית" כמשמעותו בחוק:

1. הרשות הציבורית תברר, בדרך המקובלת, אם המידע המבוקש נמצא בכל זאת במערכות המחשב הארגוניות שלה.
2. לא נמצא המידע כאמור, הרשות תפנה לעובד או לנבחר הציבור שאליהם מכוונת הבקשה, או שיש בסיס לסברה כי הם נוגעים בדבר, ותיידע אותם בדבר הבקשה. הרשות תנחה אותם לבחון אם המידע המבוקש נמצא בחזקתם, ובהתאם, אם יש מקום לתעדו

² בצד זאת נזכיר שכתב עתה מורה סעיף 62.141 לתקש"ר כי "כל מסמך הנוצר במהלך עבודתו של עובד המדינה, או מתקבל אצלו עקב עבודתו - שייך למדינה ועליו להיות מוחזק במשרד". כן יש להזכיר את הנחיות ארכיון המדינה לניהול המידע (מחודש אוקטובר 2015), בהן נקבע כי "כל הודעת דוא"ל בעלת חשיבות ארגונית (תרלונטית לעבודת היחידה) תתויק בעץ התיק במערכת", וכי "על עובד המדינה לנהל את הדוא"ל הארגוני שלו בתיתב הדואר הארגוני ולא בזו הפרטית", שתועבר בתום תקופה להפקדה לצמיתות בארכיון המדינה. התפיסה העולה מהנחיות אלו היא כי הודעות דוא"ל שהוחלפו במסגרת התפקיד עשויות להיות רשומות ארגוניות השייכות למדינה, וככאלה - צריכות להתנהל ולהישמר כשאר המסמכים המקצועיים במערכות הארגוניות הנשלטות ומוחזקות בידי הרשות הציבורית.

גם במערכות הארגוניות. יובהר, כי אין בעצם הפנייה כדי לקבוע כי המידע המבוקש, כולו או חלקו, אמנם מחויב בתיעוד אצל הרשות הציבורית או מחוייב במסירה לפי חוק חופש המידע.

3. במקרים בהם הועבר המידע לידי הרשות מאת העובד או נבחר הציבור, ימשך או יחודש הטיפול בבקשה בדרך הרגילה בהתאם להוראות חוק חופש המידע (לרבות הסייגים הקבועים בו). אם נמסרה קודם לכן הודעה לפונה כי המידע אינו מצוי בידי הרשות, תימסר הודעה למבקש על חידוש הטיפול.

יתכן כי יישום אמות מידה אלה יעורר, בחיי המעשה, שאלות מדרג שני וקשיים שלא היו לנגד עינינו או לא נבחנו כאן. מטבע הדברים יהיה מקום לשוב ולבחון את הדברים בחלוף חודשים אחדים ולשקול תיקון ודיוק של ההנחיה.

בברכה,

איל זנדברג

ראש תחום משפט ציבורי

העתק: הגב' דנה יפה, יעוץ וחקיקה

הגב' מיכל אברהם, יעוץ וחקיקה

מר עמית יוסוב-עמיר, סגן היועצת המשפטית לרשות התקשוב הממשלתית

מר שלומי בילבסקי, סגן ראשת היחידה לחופש המידע

נספח טו.1.

בקשת מצלמות אבטחה



Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים בג'ת

Elad Man, Advocate & Solicitor <elad@man-barak.com>
 To: Gai Zomer <zomerg@gmail.com>

Mon, Jan 14, 2019 at 4:07 PM

From: Afif Wattad <afif@jatt.muni.il>
Sent: Monday, January 14, 2019 1:33 PM
To: Elad Man, Advocate & Solicitor <elad@man-barak.com>
Subject: RE: בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים

שלום

תשובה לחופש מידע שבקשתם, מצ"ב רשימת המקומות ומספר המצלמות בכל מקום בישוב ג'ת.

בכבוד רב

עפיף ותד

מזכיר המועצה

From: Elad Man, Advocate & Solicitor [<mailto:elad@man-barak.com>]
Sent: Sunday, December 23, 2018 9:27 PM
Subject: בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים
Importance: High

לממונה על חופש המידע ברשות שלום,

מוגשת בזאת בקשת חופש מידע רוחבית, המופנית לרשויות רבות, מטעם הצלחה התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת(ע"ר) כמפורט להלן. מצורפים כתמיד אישור הניהול התקין של הצלחה וייפוי כח מתאים. הריני להתחייב בשמה של הצלחה התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת, לשאת בדמי הטיפול עד לסך של 148 ₪.

נבקש לקבל את פרטי המידע, המסמכים והנתונים הבאים, ככל שניתן בפורמט דיגיטלי הניתן לחיפוש:

רשימת המצלמות הממוקמות בדרכים ו/או כבישים ו/או מתחמים ו/או בשטחים ו/או במרחבים ציבוריים שבאחריות ו/או בשליטת הרשות לרבות במבני ו/או מתקני ציבור (למשל בנייני משרדים, בתי ספר ומבני ציבור אחרים).

נבקש כי הרשימה תציין את מיקום המצלמה המדויק ככל שאפשר, מועד הצבת המצלמה תכלית המצלמה ותדירות הצילום, המוקד/מרכז הבקרה אליו משדרת המצלמה, האם קיימות הקלטות של הפיד של המצלמה ו/או הקלטות אודיו של המצלמה האמורה, כמה זמן נשמרות הקלטות אלו.

כן נבקש את הפרטים האמורים גם לגבי מצלמות שהותקנו והוסרו בין השנים 2015-2018. בנוסף נבקש לקבל את סיבת ההסרה של המצלמה.

נבקש גם את ההנחיות ואמות המידה והנהלים הנוגעים להתקנת והפעלת מצלמות כאמור וכן את ההנחיות הנוגעות לאבטחת מידע ו/או

הגנת פרטיות הנוגעות למצלמות אלו.

נודה על אישור קבלת הבקשה ותחילת הטיפול בה בהתאם למועדים הקבועים בד"ן. לצרכי נוחות הדיוור והמשלוח בלבד מועבר נוסח הבקשה האחיד לכל הרשויות אליהן מוגשת הבקשה ועל כן לא מצוין שם הרשות ברישא לבקשה. נודה על הבנתכם לעניין זה.

אני עומד לרשותכם בכל שאלה ו/או הבהרה בטלפון 054-4575220.

בברכה,

אלעד מן, יועמ"ש הצלחה

Elad Man, Advocate & Solicitor (LL.M.,B.A., M.B.A.)

Ph.D. candidate, The Zvi Meitar Center for Advanced Legal Studies

The Buchmann Faculty of Law, Tel Aviv University

Member of the Israel Bar and the Law Society of England & Wales

Man-Barak – Advocates, Solicitors & Notary

in Association in England with McFaddens LLP

7 Menachem Begin St. (Gibor Sport Bldg.- 13th floor)

Ramat Gan, Israel 52681

Tel: +972-3-6114485

Fax: +972-3-6114486

E-mail: elad@man-barak.com

Website: www.man-barak.com



The information contained in this e-mail message may be privileged, confidential and protected from disclosure. If you are not the intended recipient, any dissemination, distribution or copying is strictly prohibited. If you think that you have received this e-mail message in error, please e-mail the sender at elad@man-barak.com.

P please don't print this e-mail unless you really need to.

נספח טו2.

התכתבויות בעניין

הנחיה ראשונה בנושא

מצלמות אבטחה

Meital Katz (meida)

נושא:
קבצים מצורפים

FW: בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים - הנחיה משפטית
בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים - סיכום דיון מיום pdf.10.2.19

חשיבות:

(טו2')

גבוהה

From: Shlomi Bielawsky <[REDACTED]@justice.gov.il>
Sent: Monday, April 15, 2019 5:19 PM
Subject: בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים - הנחיה משפטית
Importance: High

שלום רב,

בהמשך למייל מטה מצ"ב סיכום דיון שיש להתייחס אליו כהנחיה משפטית בנוגע לבקשה שבנדון.

בברכה,

שלומי

שלומי בילבסקי, עו"ד
סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע
טל': 02-6546621



כחלק מהשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' -
כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

From: Shlomi Bielawsky
Sent: Thursday, February 21, 2019 3:38 PM
Subject: בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים - ביצוע הארכת מנכ"ל
Importance: High

שלום לכולם,

ביום 10.2.19 התקיימה ישיבה במשרד המשפטים בנושא שבנדון, יחד עם הגורם המנחה את המשרדים מבחינה בטחונית במשטרת ישראל. אנו ממתינים עדיין לסיכום הדיון ולהנחיה הקונקרטיה שתיגזר ממנה.

בינתיים יש לבצע הארכת מנכ"ל בת 60 ימים לפי סעיף 7(ג) לחוק ולנמק זאת בכך שלנוכח מורכבות הבקשה, הנושא נדון במשרד המשפטים, והמשרד ממתין להנחיה הרחבית.

אציין ששוחחתי עם המבקש ויידעתי אותו בדבר סטטוס הבקשה.

בברכה,

שלומי בילבסקי, עו"ד
סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע
טל': 02-6546621



כחלק מהשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' -
כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

From: Shlomi Bielawsky **On Behalf Of** היחידה הממשלתית לחופש המידע
Sent: Sunday, January 20, 2019 1:19 PM
Subject: בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים
Importance: High

לממונים שלום,

בעקבות פניית חטיבת אבטחה ורישוי במשטרת ישראל המצ"ב בקשר לבקשה שבנדון, הוחלט לקיים פגישה במחלקת יעוץ
וחקיקה במשרד המשפטים על מנת לגבש מדיניות כוללת למתן המענה לבקשה.

אבקש להמתין עד לקבלת ההנחיות המעודכנות, ולהאריך בינתיים את המועד למתן תשובה.

בברכה,

שלומי

שלומי בילבסקי, עו"ד
סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע
טל': 02-6546621 | פקס: 02-6467602
דוא"ל: [@justice.gov.il](mailto:justice.gov.il)
אתר היחידה



כחלק מהשירות שניתן לך אנו מזמינים אותך להיכנס לאתר 'כל זכות' - כי יש לך את הזכות לדעת מהן הזכויות שלך!

From: Shlomi Bielawsky
Sent: Thursday, January 10, 2019 12:45 PM
Subject: בקשת חופש מידע - מצלמות במרחבים ציבוריים
Importance: High

להלן הנחיה בנוגע לאופן המענה לבקשה שבנדון:

1. ראשית נבהיר, כי מידע בנוגע לשימוש של רשויות ציבוריות במצלמות, הוא מידע בעל אינטרס ציבורי כבד משקל, בין השאר על רקע ההנחיות הבאות של רשות הגנת הפרטיות:
 - שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן:
https://www.gov.il/BlobFolder/policy/surveillance_cameras_guidelines/he/The%20use%20of%20security%20cameras.pdf
 - שימוש במצלמות מעקב במקום העבודה ובמסגרת יחסי עבודה:
https://www.gov.il/BlobFolder/policy/workplace_camera/he/3-17.pdf
2. הנחיות אלו כוללות מידע רב ומגוון אודות הצבת מצלמות, וקובעות, בין השאר, ש"רצוי שהגורם האחראי על התקנת מצלמת המעקב יפרסם גם רשימה מרוכזת של מקומות התקנת מצלמות מעקב באתר האינטרנט שלו" (סעיף 3.1.3.3 להנחיה הראשונה). בנוסף ב' להנחיה הנ"ל מוצגת דוגמה למידת הפירוט שתוצג ברשימה. הפרטים המופיעים בה חופפים במידה משמעותית את הבקשה למידע שבנדון.

- מתן האפשרות לציבור לפקח על מדיניות הצבת המצלמות בכלל, ועל יישום ההנחיות בפרט, באמצעות חוק חופש המידע, מגשים את אחת התכליות המרכזיות של החוק.
3. נקודת המוצא בבקשה זו היא אפוא, כבכל בקשה למידע, נקודת מוצא של מסירת המידע, ככל שהמידע קיים ברשות. עם זאת, ייתכנו מקרים בהם יתקיים סייג למסירת המידע על בסיס סעיף 9(א)(1) לחוק, הקובע: "רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה: (1) מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו או בשלומו של אדם". הביטוי "חשש לפגיעה בבטחון המדינה" – שהוא הרלוונטי לענייננו לגבי מצלמות מעקב המותקנות לצרכי בטחון – פורש בפסק הדין המנחה, בג"ץ 2007/11, ינאי שני נגד המשרד להגנת"ס כמבחן "מכפלת עוצמת הסיכון בהסתברותו" – כלומר מבחן שבו יש להביא בחשבון את עוצמת הפגיעה הבטחונית שעלולה להתרחש כתוצאה ממסירת המידע תוך שקלול ההסתברות שנזק זה אכן יתרחש בפועל. עם זאת יודגש, שכפי שקובע פסק הדין "אין זה מבחן המסתפק באפשרות כלשהי ולו גם רחוקה, לפגיעה כאמור".
 1. חשש זה יש לבחון לגבי מצלמות המוצבות לצורכי בטחון ובהקשרים כגון מצלמות נסתרות, מצלמות דמה, מצלמות המוצבות במתקנים סודיים ועוד. מטבע הדברים, בחינה זו משתנה מרשות לרשות בהתאם לאופייה, המטרה הקונקרטי של הצבת המצלמות, מיקומן, מיקום המתקן, סיווגו ועוד, ולכן לא ניתן לתת הנחיה גורפת בנושא זה. לפיכך, את הבחינה הקונקרטית יש לבצע באופן פרטני בכל רשות ורשות לאור "מבחן החשש" הנ"ל בשיתוף יועץ משפטי וגורם ממחלקת הביטחון במשרד, על מנת לבחון האם ועד כמה מתקיים "מבחן החשש" האמור. במקרים בהם המסקנה תהיה כי מתקיים חשש לפגיעה בבטחון המדינה, על הרשות לשקול ככובד ראש מסירת מידע תוך השמטות ושינויים, כמצוות סעיף 11 לחוק. שינויים אלו עשויים לבוא לידי ביטוי, למשל, ע"י מתן מידע מצטבר (אגרגטיבי) שאינו מאפשר זיהוי קונקרטי של מצלמה, תיאור מיקום באופן כללי וכיו"ב. עוד אציין בהקשר זה, שעל פניו קשה יהיה להגן על תוצאה של אי מסירת מידע כלל אודות מצלמות גלויות.
 2. מתוך הכרה בכך, שהשימוש במצלמות מעקב ברשויות ציבוריות, הוא רב ונעשה למטרות מגוונות, אין הנחיה זו מתיימרת לכסות את מגוון השאלות שעשויות לעלות בעת מתן המענה לבקשה. ככל שיש צורך בהתייעצות נוספת עמו, אתם מוזמנים לפנות אלינו להתייעץ באופן פרטני.

בברכה,

שלומי בילבסקי, עו"ד

סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע

טל': 02-6546621 | פקס: 02-6467602

דוא"ל: [@justice.gov.il](mailto:justice.gov.il)

[אתר היחידה](#)

נספח טו3.

הנחיה ראשונה בנושא

מצלמות אבטחה

(טו'3)

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה
המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

י' בניסן תשע"ט
15 באפריל 2019

אל: משתתפי הישיבה

הנדון: בקשת חופש מידע- מצלמות במרחבים ציבוריים (פניית עמותת הצלחה לקבלת מידע על מצלמות אבטחה בגופים מונחי מדור)

ביום 10 בפברואר 2019 התקיימה בראשות איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי- חוקתי), ישיבה בנושא שבנדון.

משתתפים:

עדי נחמן ומעין סולברג, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי); מיטל כץ, הממונה על העמדת מידע לציבור, משרד המשפטים; אורית סנדלר, לשכה משפטית, משרד המשפטים; שלומי בילבסקי, סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים; אורטל בלילתי, יועצת משפטית לחטיבת האבטחה, משטרת ישראל; יגאל סנדר, חטיבת האבטחה, משטרת ישראל; ענת מיכאל, חטיבת האבטחה, משטרת ישראל; יורם מלכה, חטיבת האבטחה, משטרת ישראל; מיכל, לשכה משפטית, שבי"כ; צחי יעקב, מחלקת הביטחון, משרד המשפטים.

רקע:

ביום 25.12.2018 הוגשה בקשת חופש מידע רוחבית, המופנית לרשויות ציבוריות רבות, מטעם עמותת "הצלחה" - התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת. במסגרת הבקשה התבקשו פרטי המידע, המסמכים והנתונים הבאים, בפורמט דיגיטלי הניתן לחיפוש:

"רשימת המצלמות הממוקמות בדרכים ו/או כבישים ו/או מתחמים ו/או בשטחים ו/או במרחבים ציבוריים שבאחריות ו/או בשליטת הרשות לרבות במבני ו/או מתקני ציבור (למשל בנייני משרדים, בתי ספר ומבני ציבור אחרים).

נבקש כי הרשימה תציין את מיקום המצלמה המדויק ככל שאפשר, מועד הצבת המצלמה תכלית המצלמה ותדירות הצילום, המוקד/מרכז הבקרה אליו משדרת המצלמה, האם קיימות הקלטות של הפיד של המצלמה ו/או הקלטות אודיו של המצלמה האמורה, כמה זמן נשמרות הקלטות אלו.

כן נבקש את הפרטים האמורים גם לגבי מצלמות שהותקנו והוסרו בין השנים 2015-2018. בנוסף נבקש לקבל את סיבת ההסרה של המצלמה.

נבקש גם את ההנחיות ואמות המידה והנהלים הנוגעים להתקנת והפעלת מצלמות כאמור וכן את ההנחיות הנוגעות לאבטחת מידע ו/או הגנת פרטיות הנוגעות למצלמות אלו.

בעקבות פניית חטיבת אבטחה ורישוי במשרת ישראל בקשר לבקשה שבנדון, הוחלט לקיים פגישה במחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים על מנת לגבש אמת מידה שתנחה באופן רוחבי את משרדי הממשלה במענה למסירת המידע המבוקש הנוגע למצלמות אבטחה לתכליות ביטחוניות. יובהר כי הדיון לא נוגע למצלמות אחרות שתכליתן אינן אבטחה.

האמור להלן עניינו מסירת מידע הנוגע לגופים ולעניינים המונחים על ידי חטיבת האבטחה במשרת ישראל. סיכום הדיון אינו נוגע לאותם גופים ועניינים אשר עליהם לא חל חוק חופש המידע מכוח סעיף 14(א)(2) בהיותם מונחים על ידי שירות הבטחון הכללי או מטעמו. ראו לענין זה החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998.

עיקרי הדברים:

1. המידע העיקרי שנתבקש הוא: רשימת המצלמות הממוקמות בדרכים, בכבישים, בשטחים, או במרחבים ציבוריים שבאחריות או בשליטת הרשות, לרבות במבני או מתקני ציבור (למשל בנייני משרדים, בתי ספר ומבני ציבור אחרים).
 - א. מיקום המצלמות: לא ניתן לחשוף את מיקום המצלמות שתכליתן אבטחתית, שכן הדבר יוביל לחשיפת מערך האבטחה במתקן, לפגיעה באבטחת המתקן ולסיכון באי המתקן. זאת לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע. יובהר כי מיקומן הספציפי של המצלמות והשיקולים העומדים בבסיס החלטה להציב או לא להציב מצלמה הם חלק משיטת העבודה של יחידות הביטחון.
 - ב. מספר המצלמות המוצבות: לגבי משרדים עם הרבה מתקנים, ניתן למסור את המידע ברמת אגרגציה גבוהה הכוללת הערכה של מספר המצלמות הכולל בכל מתקני המשרד. באשר למשרדים קטנים, לא יימסר המידע שכן מסירת המידע תחשוף את סדר הגודל של האבטחה ואת שיטת עבודת האבטחה במקום. זאת לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.
 - ג. מועד הצבת המצלמות: כיוון שאין למסור מידע פרטני אודות מצלמות מסוימות, כאמור לעיל, ממילא אין אפשרות למסור מידע פרטני אודות מועדי ההצבה של אותן מצלמות. עם זאת, ככל שמסירת מועדי ההצבה היא אפשרית באופן שאינו חושף את המצלמות הפרטניות, יש לבחון את השקעת המשאבים הדרושה לליקוט מידע זה. בהקשר זה יש לפעול כמקובל ביחס לחריג שבסעיף 8(1) לחוק חופש המידע, ואם יסתבר, על יסוד בדיקה מדגמית, שמדובר בהשקעת משאבים בלתי סבירה ניתן יהיה כמובן לדחות את הבקשה בהתבסס על סעיף 8(1) האמור. עם זאת, אין מניעה אבטחתית במסירת המידע אודות מועדים תקופתיים של הצבת מצלמות.

- ד. תדירות הצילום: המידע אודות תדירות הצילום הוא חלק משיטת ההפעלה האבטחתית ולכן אין למסור מידע זה לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.
- ה. זהות ומיקום המוקד או מרכז הבקרה אליו משדרת המצלמה: ניתן למסור את המידע ברמת הפשטה כללית. מידע פרטני אודות זהות המוקדים ומיקומם עלול לחשוף את שיטת ההפעלה האבטחתית וככלל אין למסור מידע כזה לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.
- ו. האם המצלמות מקליטות תמונה או שמע: כל משרד יבצע בדיקה אודות סוג ההקלטות המתבצעות אצלו ובהתאם ימסור את המידע – האם יש או אין הקלטות של תמונה ושמע.
- עדכון: לאחר בדיקה נמסר ממשטרת ישראל כי חטיבת האבטחה אינה מנחה להקלטת שמע ומשכך הגופים המונחים על ידה אינם מקליטים כאמור. מהמשטרה הובהר כי אין מניעה אבטחתית להשיב כי לא מתבצעת הקלטת שמע כאמור.
- ז. משך זמן שמירת ההקלטות: מאחר שלדעת גופי הביטחון ניתן לנצל מידע זה לצורך פגיעה במתקנים, אין למסרו, לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.
2. עוד נתבקשו הפרטים לעיל ביחס למצלמות שהותקנו והוסרו בין השנים 2015-2018, ומידע על סיבת הסרתן.
- א. לכאורה מידע אודות התקנת המצלמות והסרתן הינו בגדר מידע אודות מיקום המצלמה ורשימת המצלמות. כאמור, מיקומן של המצלמות והשיקולים העומדים בבסיס החלטה להציב או לא להציב מצלמה מסוימת הם חלק משיטת העבודה של יחידות הביטחון, ועל כן, אין להעביר מידע זה לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.
- ב. לעניין מספר המצלמות שהוסרו, כאשר מדובר במשרדים עם הרבה מתקנים ניתן למסור הערכה של מספר המצלמות הכולל שהוסרו בכל מתקני המשרד. באשר למשרדים קטנים, לא יימסר המידע שכן מסירת המידע תחשוף את סדר הגודל של האבטחה ואת שיטת עבודת האבטחה במקום. זאת לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.
- ג. לעניין מועדי הסרת המצלמות, עמדת גורמי הבטחון היתה שאין מניעה אבטחתית במסירת מידע אודות מועדי תקופתיים של הסרת מצלמות.
- ד. לעניין סיבת ההסרה, ניתן למסור את סיבת ההסרה ברמת הפשטה כללית (למשל: לצורך שדרוג), ומבלי להתייחס לכל מצלמה באופן פרטני. כל עוד אין בכך כדי להוביל לפגיעה באבטחת המתקן, זאת לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.
- ה. ככל שהוסרו מצלמות נוספות שתכליתן אינן אבטחתית, המשרד יטפל בבקשה בהתאם להוראות חוק חופש המידע.
3. עוד נתבקשו ההנחיות, אמות המידה והנהלים הנוגעים להתקנת מצלמות והפעלתן כאמור, וכן ההנחיות הנוגעות לאבטחת מידע ולהגנת פרטיות הנוגעות למצלמות אלו.

ככלל, ישנה חשיבות במסירת ההנחיות ואמות המידה המנחים את הרשות, זאת בכפוף להשחרת מידע שאין למסרו בשל חשש לחשיפת מערך האבטחה במתקן, לפגיעה באבטחת המתקן ולסיכון באי המתקן. זאת לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

אשר על כן, הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור בכל משרד או יחידה ימסור את ההנחיות למבקש לאחר שיבחן את הנחיות ונהלי המשרד, ככל שישנם, וישחיר מידע שאין למסרו לאחר התייעצות עם קצין הביטחון ועם היועץ המשפטי של המשרד. לפי הצורך, ניתן להתייעץ עם הגורם המנחה במטרה או בשב"כ. משרד אשר אין לו נהלים, הנחיות או אמות מידה כתובות כמבוקש, ישיב בהתאם.

ערכה : מעיין סולברג, מתמחה

נספח טו4.

הנחיה שנייה בנושא

מצלמות אבטחה

(טו4')

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה
המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

ז' אב תשע"ט
8 אוגוסט 2019

אל: הממונים על העמדת מידע לרשות הציבור
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

הנדון: הנחיה משלימה בדבר בקשת חופש מידע- מצלמות במרחבים ציבוריים

1. ביום י' בניסן התשע"ט, 15.4.19 הועבר אליכם סיכום הדיון אשר התקיים דיון בראשותו של איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי), בעניין בקשת עמותת הצלחה לקבל מידע על מצלמות במרחבים ציבוריים. סיכום הדיון הועבר אליכם כהנחיה משפטית לשם הטיפול בחלק הבקשה הנוגע למצלמות שתכליתן אבטחתית.
2. ביום 8 במאי העביר עו"ד אלעד מן (להלן – המבקש) תגובה לרשויות אשר השיבו לבקשת חופש המידע שהגיש בעניין מצלמות ברחבים ציבוריים. בתגובתו התייחס הפונה למענים שקיבל ממושרדים המונחים על יד חטיבת האבטחה במשטרת ישראל, וביקש כי תוכנן ייבחן מחדש לאור הסתייגויותיו. התייחסויות נוספות למענים שקיבל הועברו אלינו על ידי המבקש בחודשים שחלפו. לאחר שבחנו את הדברים סברנו כי יש מקום לחדד את ההנחיה שנשלחה אליכם בתיאום בין משטרת ישראל למשרד המשפטים.
3. המידע העיקרי שנתבקש הוא: רשימת המצלמות הממוקמות בדרכים, בכבישים, בשטחים, או במרחבים ציבוריים שבאחריות או בשליטת הרשות, לרבות במבני או מתקני ציבור (למשל בנייני משרדים, בתי ספר ומבני ציבור אחרים). במקומות אלו עשויות להיות מוצבות מצלמות לתכליות שונות, ועל הצבתן והפעלתן יחולו כללים שונים.
4. מן התשובות שהועברו לעיוננו עולה כי אף שבסיכום הדיון הודגש כי עניינו במצלמות אבטחה בלבד, ברבים מן המקרים לא נעשתה הבחנה בין מצלמות שתכליתן אבטחתית לבין מצלמות שתכליתן אינה אבטחתית, והאמור בסיכום הדיון שימש כדי לנמק דחייה גורפת של בקשת חופש המידע ללא ביצוע האבחנה האמורה. על כן נבקש לחדד בשנית, כי גביוש המענה על הרשות להבחין בין מידע הנוגע למצלמות אבטחה, אשר מסירתו תיעשה בהתאם להוראות שהובאו בסיכום הדיון ואשר יחודדו להלן, לבין מידע הנוגע

למצלמות שאינן מצלמות אבטחה, אשר מסירתן תיבחן כרגיל, בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

5. למען הסר ספק נבהיר כי במונח "מצלמות אבטחה" הכוונה למצלמות שיעודן שמירת שלום הציבור וביטחונו ומטרתן איתור וסיכול איומים הפוגעים בשלום הציבור. מצלמות אלו מצויות בתוכנית האבטחה של המתקן והגוף הונחה להתקין על ידי הגורם המנחה, קרי חטיבת האבטחה במשטרת ישראל.¹ מצלמות אשר אינן עונות על הקריטריון האמור אינן נחשבות כמצלמות אבטחה לעניין הבקשה, ומסירת מידע לגביהן תיבחן בכל רשות ורשות בנפרד על בסיס הוראות חוק חופש המידע.

6. הבחנה נוספת שלא בכל המקרים הוקפד על עריכתה היא ההבחנה בין הרכיב בבקשה שעניינו נתונים על המצלמות גופן לבין הרכיב שעניינו ההנחיות, אמות המידה והנהלים הנוגעים להתקנתן ולהפעלתן, לאבטחת מידע ולהגנת הפרטיות. בעוד שחלק ניכר מן הבקשה הנוגעת לנתוני המצלמות עשויה להידחות בשל התקיימות החשש האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק, ישנה חשיבות במסירת ההנחיות ואמות המידה המנחים את הרשות, וככלל על הרשות לעשות זאת בכפוף להשחרת מידע ככל שנדרש. אשר על כן, על הממונים על העמדת מידע לרשות הציבור בכל משרד או יחידה למסור את ההנחיות ואת הנהלים הנוגעים להפעלת מצלמות אבטחה למבקש, לאחר התייעצות עם קצין הביטחון ועם היועץ המשפטי של המשרד והשחרת מידע שגילוייו עלול לפגוע באבטחת המתקן. לפי הצורך, ניתן להתייעץ עם הגורם המנחה במשטרה. משרד או יחידה אשר אין להם נהלים, הנחיות או אמות מידה כתובות כמבוקש, ישיבו בהתאם.

7. סוגיה נוספת אליה נבקש להתייחס היא סוגיית ההנמקה. בחינת חלק מן ההחלטות אשר הועברו אלינו העלתה כי במקרים מסוימים נדחתה הבקשה למידע תוך הפניה גורפת לסעיף 9(א)(1) לחוק, ומבלי שניתנה הנמקה בדבר האופן הקונקרטי שבו גילוי המידע המבוקש בכל סעיף עלול לגרום לפגיעה. כידוע, במסגרת החלטה אשר דוחה בקשה למידע לא די בציון הסייג אשר מקים את עילת הדחיה, אלא יש לנמק את הרלוונטיות שלו ביחס לכל סעיף או פריט מידע בו עוסקת הבקשה. בענייננו, ההנמקה הרלוונטית למרבית הנתונים שאין למסור על בסיס סעיף 9(א)(1) לחוק היא שחשיפת מידע אודות מערך האבטחה של המתקן, גודלו ושיטות העבודה שלו, ובפרט פרטים הנוגעים למצלמות אבטחה, עלולה לסייע ליריב לבצע מיפוי של נקודות תורפה במתקן, ובכך להוציא לפועל חדירה למתקן וביצוע פעולות המסכנות את שלום הציבור ובאי המתקן. הגם שהנמקה זו תהיה נכונה לסעיפים רבים, עדיין יש מקום להציגה בכל המקומות המתאימים ולהבהיר את הטעם לחשש האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק ביחס לפריטי המידע שגילויים נדחה.

8. על כך יש להוסיף כי במקרים רבים לא נעשתה בחינה פרטנית של המידע שהתבקש לגבי מצלמות אבטחה תוך בדיקה האם ניתן למסור מידע חלקי, בהתאם לאמור בהנחיה. כדי לעמוד בהוראות הדין, על הממונים לשוב ולבחון את המענה שניתן ולשקול מסירת מידע חלקי היכן שהדבר ניתן לפי ההנחיה. ככל שיעלה כי במסגרת המענה שניתן בעבר לא ניתנה תשובה מספקת בהתאם להנחיה זו, יש לשלוח למבקש תשובה משלימה.

¹ גופים שיחידות הביטחון בהם מונחות על ידי שירות הביטחון הכללי או מטעמו לא יספקו מידע אודות מצלמות אבטחה, בהתאם להחלטה האמורה בסעיף 14(א)(2) לחוק. סעיף זה אינו פוטר את הגופים מלבחון מסירתו של מידע הנוגע למצלמות שאינן מצלמות אבטחה, בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

9. לשם הנוחות, נבקש להביא בשנית את עיקרי ההנחיה. נזכיר שוב כי האמור נוגע למסירת מידע על מצלמות אבטחה בלבד. מסירת מידע הנוגע למצלמות אחרות תבחן בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

א. מיקום המצלמות: לא ניתן לחשוף את מיקומן של מצלמות אבטחה. מיקומן הספציפי של המצלמות והשיקולים העומדים בבסיס החלטה להציב או לא להציב מצלמה הם חלק משיטת העבודה של יחידות הביטחון, וחשיפתם עלולה להוביל לחשיפת מערך האבטחה במתקן, לפגיעה באבטחת המתקן ולסיכון באי המתקן. על כן מסירת הנתונים האמורים תידחה על בסיס סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ב. מספר המצלמות המוצבות: משרדים גדולים המפעילים מספר מתקנים ימסרו מידע ברמת אגרגציה גבוהה הכוללת הערכה של מספר המצלמות הכולל בכל מתקני המשרד (למשל, "בכלל מתקני המשרד מוצבות כ-10,000 מצלמות"). משרדים קטנים לא ימסרו מידע הנוגע למספר המצלמות המוצבות בשל החשש כי מסירת המידע תחשוף את סדר הגודל של האבטחה ואת שיטת עבודת האבטחה במקום, זאת לאור הריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ג. מועד הצבת המצלמות: אין מניעה למסור מידע אודות מועדים תקופתיים של הצבת מצלמות, ועל כן יש למסור מידע כאמור ככל שישנו. לגבי מידע פרטני – כיוון שאין למסור מידע פרטני אודות מצלמות שהוצבו, ממילא אין אפשרות למסור מידע פרטני אודות מועדי הצבתן, אלא אם ניתן לעשות זאת באופן שאינו חושף את מיקומן או את מספרן (אלא באותה רמת הכללה שנקבעה בסעיף ב' לעיל). אם יסתבר, על יסוד בדיקה מדגמית כמקובל, שליקוט המידע עולה בגדר הקצאת משאבים בלתי סבירה, ניתן יהיה כמובן לדחות את הבקשה בהתבסס על סעיף 1(1) לחוק.

ד. תדירות הצילום: המידע אודות תדירות הצילום הוא חלק משיטת ההפעלה האבטחתית ולכן אין למסור מידע זה לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ה. זהות ומיקום המוקד או מרכז הבקרה אליו משדרת המצלמה: ניתן למסור את המידע ברמת הפשטה כללית (למשל "שידור למוקד של המשרד בלבד בפריסה איזורית"), תוך התייעצות עם קצין הביטחון במשרד. מידע פרטני אודות זהות המוקדים ומיקומם עלול לחשוף את שיטת ההפעלה האבטחתית וככלל אין למסור מידע כזה לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ו. האם המצלמות מקליטות תמונה או שמע: אין מניעה ממסירת מידע הנוגע לסוג ההקלטות שמבצע המשרד.

ז. משך זמן שמירת ההקלטות: מאחר שלדעת גופי הביטחון ניתן לנצל מידע זה לצורך פגיעה במתקנים, אין למסרו, לאור הריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

ח. מידע אודות מצלמות שהותקנו והוסרו בין השנים 2015-2018:

(1) מיקום המצלמות שהוסרו: מיקומן של המצלמות והשיקולים העומדים בבסיס החלטה להציב או לא להציב מצלמה מסוימת הם חלק משיטת העבודה של יחידות הביטחון, ועל כן, אין להעביר מידע זה לאור הריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

(2) מספר המצלמות שהוסרו: משרדים גדולים המפעילים מספר מתקנים ימסרו מידע ברמת אגרגציה גבוהה הכוללת הערכה של מספר המצלמות הכולל שהוסרו בכל מתקני המשרד (באותה רמת הכללה שנקבעה ביחס למצלמות הקיימות). משרדים קטנים לא יימסרו מידע הנוגע למספר המצלמות שהוסרו בשל החשש כי מסירת המידע תחשוף את סדר הגודל של האבטחה ואת שיטת עבודת האבטחה במקום, זאת לאור החריג האמור בסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

(3) מועדי הסרת המצלמות: אין מניעה למסור מידע אודות מועדים תקופתיים של הסרת מצלמות, ועל כן יש למסור מידע כאמור ככל שישנו. לגבי מידע פרטני – כיוון שאין למסור מידע פרטני אודות מצלמות שהוסרו, ממילא אין אפשרות למסור מידע פרטני אודות מועדי הסרתן, אלא אם ניתן לעשות זאת באופן שאינו חושף את מיקומן או את מספרן (אלא באותה רמת הכללה שנקבעה בסעיף (2) לעיל).

(4) סיבת ההסרה: ניתן למסור את סיבת ההסרה ברמת הפשטה כללית (למשל: לצורך שדרוג), ומבלי להתייחס לכל מצלמה באופן פרטני, כל עוד אין בכך כדי להוביל לפגיעה באבטחת המתקן, זאת לאור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע.

בברכה,
עדית נחמן
ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)
שלומי בילבסקי, מ"מ ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע
ענת חן מיכאלי, רפ"ק, ק' אבטחת מתקני משטרה

נספח טו 5.

התכתבויות בעניין

הנחיה שנייה בנושא

מצלמות אבטחה

(טו"ו)

Meital Katz (meida)

מאת:

Hofesh.Meida

נושא:

FW: הנחיה משלימה בדבר בקשת חופש מידע- מצלמות במרחבים ציבוריים

קבצים מצורפים:

הנחיה משלימה בדבר בקשת חופש מידע- מצלמות במרחבים ציבוריים - להפצה.docx

From: Inbar Talmud

Sent: Monday, August 12, 2019 9:31 AM

To: Gili Basman Reingold @justice.gov.il;; @dat.gov.il; Lea Rakover @justice.gov.il; Yafit Babila shemer @justice.gov.il; @moag.gov.il; @ietv.gov.il' @ietv.gov.il; @nsc.gov.il' @nsc.gov.il; @npa.org.il' @npa.org.il; @moag.gov.il; @moh.gov.il; @iaec.gov.il' @iaec.gov.il; @Economy.gov.il @education.gov.il; @MOD.GOV.IL' @MOD.GOV.IL; @moc.gov.il; @police.gov.il; @moch.gov.il' @moch.gov.il; @mof.gov.il; @mof.gov.il' < @mof.gov.il; @shikum.mof.gov.il; @mof.gov.il; @mapi.gov.il; @molsa.gov.il; @yahoo.com' < @yahoo.com; @sviva.gov.il; @moc.gov.il; @piba.gov.il) (@piba.gov.il' @piba.gov.il; @energy.gov.il' < @energy.gov.il; @most.gov.il' @most.gov.il; < @eca.gov.il; @rab.gov.il' < @rab.gov.il; @gca.gov.il' @gca.gov.il; @fta.gov.il' @fta.gov.il; @mof.gov.il' < @mof.gov.il; @moin.gov.il; @mops.gov.il' @mops.gov.il; @ips.gov.il' @ips.gov.il; @mail.gov.il; @gsi.gov.il' @gsi.gov.il; @pmo.gov.il; Maya Lederman @justice.gov.il; Michal Ben Ami Leibowitz @justice.gov.il; (@cbs.gov.il' < @cbs.gov.il; @aa.gov.il; @pmo.gov.il; @moia.gov.il' < @moia.gov.il; @mot.gov.il; @iba.org.il' @iba.org.il; @mse.gov.il' < @mse.gov.il; @102.gov.il' < @102.gov.il; @nioi.gov.il' < @nioi.gov.il; < @pmo.gov.il; @taxes.gov.il; @csc.gov.il; @molsa.gov.il; < @justice.gov.il; @mot.gov.il; < @gmail.com; @pmo.gov.il @pmo.gov.il' < @pmo.gov.il; @gmail.com; @iplan.gov.il; @rbc.gov.il' @rbc.gov.il; @dat.gov.il; Yafit Babila shemer < @justice.gov.il; @moag.gov.il; @ietv.gov.il; @nsc.gov.il; @npa.org.il; @moag.gov.il; @iaec.gov.il; @zahav.net.il; @knesset.gov.il; @education.gov.il; @MOD.GOV.IL; @moc.gov.il; @moch.gov.il; @mof.gov.il; @mof.gov.il; @nrcn.org.il; @mof.gov.il @volcani.agri.gov.il; @mapi.gov.il; @ies.gov.il; @ips.gov.il' @ips.gov.il' @ips.gov.il; < @sviva.gov.il; @moc.gov.il; @piba.gov.il) @piba.gov.il; @energy.gov.il; @most.gov.il; @rashut2.org.il; @eca.gov.il; @rab.gov.il; < @gca.gov.il; @fta.gov.il; < @boi.org.il; @mof.gov.il; @moin.gov.il; @ncs.gov.il; @mops.gov.il; @ips.gov.il; @che.org.il; @land.gov.il; @gmail.com; @mail.gov.il; @gsi.gov.il; Lea Rakover @justice.gov.il; < @pmo.gov.il; @court.gov.il; @justice.gov.il; @pua.gov.il; @cbs.gov.il; @aa.gov.il; @moia.gov.il; @mot.gov.il; @education.gov.il; @pmo.gov.il; @iba.org.il; @mse.gov.il; @102.gov.il; @nioi.gov.il; @pmo.gov.il; @iibr.gov.il; @energy.gov.il; @tourism.gov.il; @tourism.gov.il; @taxes.gov.il; @csc.gov.il; @nativ.gov.il; @justice.gov.il; @mot.gov.il; @pmo.gov.il; @pmo.gov.il; @isa.gov.il; @mfa.gov.il; @soreq.gov.il; @lapam.gov.il' < @lapam.gov.il; @mfa.gov.il' < @mfa.gov.il; @moag.gov.il; @csc.gov.il; @water.gov.il; @dat.gov.il

Cc: Idit Nachmann; Eyal Zandberg

Subject: הנחיה משלימה בדבר בקשת חופש מידע- מצלמות במרחבים ציבוריים

שלום לכולם,

מצורפת הנחיה משלימה בנושא שבנדון.

בברכה,

**ענבר תלמוד | מתמחה אצל עו"ד איל זנדברג
המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי בייעוץ וחקיקה,
משרד המשפטים**

נספח טז.

נוהל 8 בעניין הקצאת

משאבים של היחידה

הממשלתית לחופש

המידע

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

מטרת הנוהל

מטרת הנוהל היא לתאר את תהליך העבודה והעקרונות על פיהם תבחן הרשות האם היא רשאית לדחות בקשה לחופש מידע מהטעם שהטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 18(1) לחוק חופש המידע).

מבוא

1. בעת שנחקק חוק חופש המידע, סעיף 18(1), המאפשר לדחות בקשה בשל הקצאת משאבים בלתי סבירה, נוסח באופן כללי, מתוך כוונה וידיעה שאמות המידה להפעלתו יגובשו בהמשך¹. ואכן, מאז נחקק החוק נקבעו מספר הלכות חשובות בקשר להפעלתו על ידי בית המשפט העליון.
2. נוהל זה נועד לשמש כמכשיר מעשי עבור הרשות לברר האם החריג מתקיים.
3. הנוהל מבוסס על ההלכות הרלבנטיות כפי שנקבעו בבית המשפט העליון בעניין זה, ובהתאם לכך תיעשינה בגוף הנוהל הפניות לפסקי הדין הרלבנטיים.

אופן הבחינה

בכל בקשה בה עולה שאלת המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה יש לתת את הדעת, בין היתר, לדברים הבאים –

1. **היקף הבקשה** – לעתים מגיעות לרשות בקשות רחבות היקף אשר כבר על פניהן הטיפול בהן מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. לדוגמה: בקשה לקבל את כל התקשוריות הרשות עשרים שנים קודם הבקשה או רשימה של עשרות סעיפים, שכל סעיף כשלעצמו מנוסח באופן גורף וכוללני. במקרים אלו על הממונה ליצור קשר עם המבקש ולהבהיר לו כי ככל שלא תצומצם בקשתו בהיקפה או במשך הזמן לגביו נדרש המידע, עלולה הרשות לדחות את הבקשה מטעמים של הקצאת משאבים בלתי סבירה².
2. **היקף המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה** – במקום בו סבורה הרשות כי הטיפול בבקשה עלול להצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, עליה לבחון את הדברים הבאים בטרם הגעה להכרעה האם מתקיימת עילה לדחות את הבקשה מסיבה זו -

¹ הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, פורסם ברשומות 2630, 25.6.1997, עמ' 402: "יש להניח, כי במשך הזמן יתגבשו אמות מידה לעניין הקצאת משאבים מצד הרשות הציבורית באיתור המידע המבוקש, ובתי המשפט יעמדו על המשמר למנוע מצבים שבהם עלול להיעשות שימוש בעילה לשם סירוב בלתי מוצדק לבקשות."
² עם זאת, ככל שהמבקש עומד על הבקשה בנוסחה המקורי, על הממונה לדון בה לפי העקרונות המובאים להלן.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

2.1 מיקומו של המידע המבוקש – מה המיקום הפיזי בו נמצא המידע, למי יש נגישות אליו וכיצד ניתן להשיגו. לדוגמה, האם המידע מצוי בידי גורם אחד או רבים, האם הופקד בארכיון המשרד וכד';

2.2 האופן בו אגור המידע המבוקש – לאופן בו המידע שמור ברשות יש חשיבות רבה לקלות השגתו. לדוגמה, אם מתבקשים מסמכים הנוגעים למידע מסוים ואותו מידע מבוקש נמצא במסמכים שונים, ככל שהמסמכים שמורים במקום אחד בקבצי word, איתורם קל מאשר מצב בו המסמכים נמצאים בעותק נייר המצוי בקלסרים שונים;

2.3 איסוף המידע המבוקש – בשים לב למידע שהתבקש, מיקומו של המידע והאופן בו הוא אגור, על הממונה להעריך את משך הזמן שיידרש על מנת לאתר ולאסוף את המידע המבוקש. ככל שניתן, יש לבסס הערכה זו על מדידה בנוגע למדגם מייצג של החומר, ולהסיק ממדגם זה על המשאבים הנדרשים לצורך איתור ואיסוף כל החומר המבוקש;

2.4 אישור החומר למסירה – ככל שישנו ספק לגבי אפשרות מסירת המידע שאותו מטעמים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק ונדרש מעבר מקצועי ומשפטי מדוקדק, לרבות ביצוע השחרות והשמטות, על הרשות לקבוע מהי הבדיקה הנדרשת, על ידי מי, ומהו היקף הזמן הנדרש לשם ביצוע הבחינה האמורה וההשחרות ככל שנדרש. בדומה לאמור לעיל, יש לבסס הערכה זו, ככל הניתן, על מדגם מייצג;

2.5 הגורם המטפל בבקשה – בבחינת המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה וסבירותם, על הרשות לבחון מי הם הגורמים שיהיו מעורבים בבחינת הבקשה. נתון זה רלוונטי בהינתן כי סבירות השקעת המשאבים צריכה להיבחן הן לאור היקף השעות והן לאור הגורם לפתחו הונחה הבקשה; ככל שמדובר בגורם שלא בנקל ניתן להחליפו בכוח אדם אחר, אם מפאת הכשרתו ואם מפאת מחסור בכוח אדם, תגבר ההצדקה לטעון להתקיימות העילה;

2.6 פניה לצד ג' – יש לתת את הדעת האם נדרשת פניה לצד ג' לפי סעיף 13 לחוק³, ואלו משאבים נדרשים לצורך טיפול בה. לצורך כך, על הממונה להביא בחשבון את מספר הפניות לצד ג' שיהיה על הרשות לבצע, התשתית הקיימת ברשות לביצוע פניות לצד ג'⁴, הטיפול והמעקב אחר תגובות (או היעדר תגובות) צד ג' והמשאבים הנדרשים – במיוחד מבחינת כוח אדם - לצורך בחינת תגובות אלה והכרעה בהן⁵.

³ ראה "נוהל פנייה לצד שלישי" של היחידה הממשלתית לחופש המידע.

⁴ כגון האם נעשית פנייה ממילא לרשות אל צד ג' בהקשרים אחרים, ראה עע"מ עיריית חדרה נגד שנירם – סעיף 14(ב) בפסק דינו של השופט מלצר, שם הובאה בחשבון העובדה שממילא נעשית פנייה ע"י הרשויות לתושבים בנושא חיוב ארנונה.

⁵ ראו עע"מ 2820/13 עו"ד רוזנברג נגד רשות האכיפה והגביה, פסק הדין של השופטת נאור.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

הכרעת הממונה

1. לאחר שהממונה יתן דעתו על הנקודות המפורטות לעיל, תעמוד בפניו תמונה מלאה, מבוססת ומתועדת של המשאבים הנדרשים לצורך הטיפול בבקשה. תמונה זו תהיה מורכבת מסוג הפעולות שיש לבצע, מכמות השעות הנדרשות לצורך ביצוע כל פעולה, מכוח האדם הנדרש לטיפול בבקשה והמשמעות הכספית של הטיפול בבקשה, ככל שהיא איננה באה לידי ביטוי בתקנות חופש המידע (אגרות).⁶

2. לאחר שתמונת הנתונים המלאה תעמוד לנגד הממונה, ניתן יהיה לבחון האם מתקיים החרג בסעיף 18(1) לחוק. המבחן שנקבע בפסיקה לקבוע האם מתקיים החרג הינו:

"קיומה של הכבדה ממשית על הרשות שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים הנתונה אצל הרשות. הכבדה ממשית שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים עשויה לבוא לידי ביטוי בשיבוש סדר העדיפויות של הרשות המינהלית באופן המחייב אותה להסיט משאב קיים ממשימתו העיקרית למשימה אחרת".⁷

3. במילים אחרות, על הממונה יהיה לבחון האם ההיענות לבקשה תגרום לשיבוש בעבודת הרשות ולשינוי סדרי העדיפויות של הרשות בשל הפניית כוח אדם או משאבים אחרים, לרבות משאבים כספיים, לצורך טיפול בבקשה, על חשבון המשימות העיקריות של הרשות. על השיבוש בעבודת הרשות להיות "שיבוש קשה"⁸ ולא די בשיבוש של מה בכך על מנת שהחריג יתקיים. כמו כן, יש לבחון האם לצורך טיפול בבקשה יש צורך בכוח אדם שניתן למצוא לו תחליף בקלות יחסית, לעומת כוח אדם שקשה למצוא בעל תפקיד מקביל אליו ולפיכך זמנו "יקר", שאז השיבוש לא ייחשב בדרך כלל "קשה".

4. בבחינת התקיימות חריג זה יש לתת את הדעת לעניינים הבאים –

4.1 האינטרס בבסיס הבקשה - כנהוג בבחינת התקיימותו של חריג למסירת מידע לפי החוק, על הממונה להביא בחשבון גם את עניינו של המבקש במידע, ככל שהדבר נמסר לו. ככל שלמבקש ישנו עניין אישי ממשי במידע,⁹ או שלחלופין יש עניין ציבורי במידע, כך ישנה הצדקה להשקיע משאבים רבים יותר לשם היענות לבקשה;

⁶ כגון העלות הכספית הכרוכה בפנייה לאלפי צדדי ג'.

⁷ עע"מ 2398/08 מדינת ישראל נגד אליצור סגל, פסק הדין של השופטת נאור, פסקה 29.

⁸ שם, פסקה 27.

⁹ כגון לצורך הגנה על זכויותיו, שם, פסקה 34.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

4.2 שכיחות הבקשה - על הממונה לשקול האם מדובר בבקשה שכיחה, שעתידה לחזור על עצמה. על הממונה להביא עובדה זו בחשבון מתוך ראייה שמן הראוי להשקיע משאבים באופן חד-פעמי, על מנת שניתן יהיה להיענות לבקשות עתידיות מסוג זה¹⁰.

4.3 אופן שמירת המידע - אם הקצאת המשאבים הבלתי סבירה נגרמת עקב כך, שהמידע איננו ממוחשב, אולם מקובל שמידע מן הסוג המבוקש קיים ברשויות באופן ממוחשב וקל לשליפה (כגון מסמכים סרוקים), יש לשקול בחיוב להשקיע משאבים באופן חד פעמי על מנת להנגיש את המידע בתוך הרשות, שכן נטיית בית המשפט היא להמעט בערך טיעון זה בעידן הטכנולוגי¹¹.

4.4 מסירת מידע חלקי - אם הגיע הממונה למסקנה כי אכן מתקיים החריג, עליו לבדוק ולהכריע האם ניתן למסור חלק מן החומר מבלי שהדבר יהיה כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה¹².

4.5 כיסוי עלויות מלאות על ידי המבקש - גם במקום שהרשות אמדה באופן כספי את המשאבים הנדרשים לצורך היענות לבקשה למידע¹³, והמבקש הסכים לכסות עלות זו, אין הרשות מחויבת להיענות לבקשה¹⁴, אם המבחן בדבר הסטת המשאבים והשיבוש הקשה בעבודת הרשות ממשיך להתקיים.

יצוין, כי הרשות רשאית אם כי לא חייבת לדחות בקשה למידע בשל הקצאת משאבים בלתי סבירה. לכן, גם אם מתקיים החריג, רשאית הרשות להגיע למסקנה שיש עניין למסור את המידע ולהשקיע את המשאבים הנדרשים לצורך כך.

המענה

כפי שנדרש בכל דחייה של בקשה למידע, אם הגיעה הרשות למסקנה שהעילה בסעיף 8(1) מתקיימת, עליה לנמק דחייה זו ולצרף את הנתונים שעמדו בבסיס החלטתה, לרבות פירוט מספר השעות וכוח האדם שיהיה עליה להשקיע לצורך הטיפול בבקשה. בנוסף, על הרשות יהיה לפרט ולנמק כיצד מתקיים המבחן המהותי בדבר הסטת כוח האדם ממשימתו העיקרית והשיבוש הקשה שיגרם לרשות כתוצאה מכך. יש למסור את הנתונים שעמדו בבסיס הדחייה בזהירות הראויה ולאחר בדיקה מעמיקה, שכן בדרך כלל ייבחן שלב זה בבית המשפט אם יעתור המבקש נגד החלטת הממונה לדחות את הבקשה מעילה זו, ונציג הרשות עשוי להידרש לתתם על תצהיר לאימות העובדות. כן על הרשות לנמק מדוע במסגרת האיזון שנערך בין הזכות לקבלת המידע והטעם הניצב בבסיס הגילוי, לבין אינטרס היעילות האדמיניסטרטיבית, האחרון הוא שגובר.

¹⁰ שם, פסקה 41.

¹¹ עע"מ 1786/12 גיולאני נגד מדינת ישראל, פסקה 33 לפסק דינו של השופט דנציגר.

¹² ראה עע"מ התנועה לחופש המידע נגד רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 11 לפסק דינו של השופט הנדל.

¹³ הכוונה למשאבים שאינם בידי ביטוי בתקנות חופש המידע (אגרות), כגון פנייה לאלפי צדדי ג'.

¹⁴ ראה פסי"ד רוזנברג, פסקה 30 לפסק דינו של השופט שהם ופסק דינה של השופטת נאור.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8
20 באפריל 2015

נהלי חופש המידע

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

בנוסף, יש לקיים את חובות הכלליות החלות על כל דחייה של בקשה למידע¹⁵.

סיכום

בעת בחינת התקיימות העילה לפי סעיף 8(1) לחוק, על הרשות לפעול באופן הבא –

1. לבדוק כי הבקשה מובנת ואינה כללית או גורפת מדי. במקרה הצורך, יש לפנות למבקש להבהרות;

2. לבחון את היקף המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה בשים לב ל-

2.1 מיקומו של המידע;

2.2 האופן בו אגור המידע;

2.3 משך הזמן הנדרש לאיסוף המידע;

2.4 הבדיקה הנדרשת לאישור החומר למסירה;

2.5 הגורמים המעורבים בטיפול בבקשה;

2.6 היקף הטיפול בפניה לצד ג', ככל שנדרש.

3. להכריע האם היענות לבקשה תגרום להסתת כוח האדם ממשימתו העיקרית ולשינוי סדרי העדיפויות של הרשות על חשבון המשימות העיקריות של הרשות באופן שיגרום לשיבוש קשה בעבודת הרשות. לעניין זה על הממונה לתת דעתו גם על –

3.1 האינטרס בבסיס הבקשה;

3.2 שכיחות הבקשה;

3.3 אופן שמירת המידע;

3.4 אפשרות להיענות חלקית לבקשה;

4. ככל שהחליט הממונה על דחיית הבקשה מטעמים של הקצאת משאבים בלתי סבירה, עליו לצרף לתשובתו נימוק מפורט הכולל, בין היתר –

¹⁵ ראה "נוהל דרישת המענה בדחיית בקשת חופש מידע" מיום 10.7.12 של היחידה הממשלתית לחופש המידע.



משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

4.1 כוח האדם ומספר השעות הנדרשים לטיפול בבקשה ומדוע השקעתם הינה בגדר הקצאת משאבים בלתי סבירה, לפי המבחן שתואר לעיל;

4.2 התייחסות לאינטרס בבסיס הבקשה אל מול ההחלטה שלא להקצות את המשאבים להיענות לבקשה;

4.3 הבהרה מדוע לא יינתן מידע מצומצם או חלקי.

נספח יז.

תשובה בעניין שאלון
ניגוד עניינים של השר

קרא

(יז')



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

ירושלים, י"ב באדר א', תשע"ט
17 בפברואר, 2019
בתשובתך נא ציין:
תיק מס' 490/18

לכבוד,

א.ג.,

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

(סימוכין: פנייתך מיום 11/12/2018)

בפנייתך שבסימוכין, ביקשת לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), לקבל את הסדר ניגוד העניינים והשאלון שמילא השר קרא, וככל שלא נערך ההסכם כזה, לפרט את הסיבות לעיכוב בעריכתו.

לאחר בירור בקשתך, הריני להשיבך כי לשר קרא לא נערך הסדר ניגוד עניינים, וזאת מכיוון שלא נמסר על ידי השר מידע על זיקות המחייבות עריכת הסדר ניגוד עניינים. לכן בקשתך נדחית לפי סעיף 3(8) לחוק חופש המידע, שעניינו במידע שלא קיים.

אשר למסירת השאלון שמילא, הריני להפנותך אל מענה שנמסר אליך מיום 8/8/2017 בנושא זה, מאת עו"ד ערן עסיס, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי). בהתאם לנימוקים שם, הריני לדחות בקשתך גם לעניין זה, בהתאם לסעיפים 9(א)(3) ו-9(ב)(1) לחוק חופש המידע.

הנני להודיעך כי לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע יש בידך לעתור כנגד החלטה זו לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים, בתוך 45 יום.

מיטל כץ, עו"ד
הממונה על העמדת מידע לציבור
משרד המשפטים

נספח יח.

כתב עתירה

בית המשפט המחוזי ירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

העותר: **גיא זומר, ת.ז. 038088811**
שינקין 42, תל אביב
טלפון: 054-7650202
דוא"ל zomerg@gmail.com

נגד

- המשיבי
1. **מיטל כץ**, הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים
 2. **אביחי מנדלבלויט**, היועץ המשפטי לממשלה
 3. **משרד המשפטים**

כולם ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רחוב מח"ל 7 (קומה 1), מעלות דפנה, ירושלים, 9149301
טלפון 073-3920000, פקס 02-6468053

עתירה מנהלית

(על פי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998)

מוגשת בזאת עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") ובה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים, ובכלל זה הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים, למסור או לפרסם את הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה. בנוסף, לפסוק הוצאות משפט לדוגמה לטובת העותר נגד המשיב 3.

מבוא

תמצית העתירה

1. ביום 23/5/2019 נשלחה בקשת מידע לקבל את הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה (להלן: "הבקשה" או "בקשת המידע" היא מצ"ב ומסומנת כנספח א'). ביום 13/11/2019 ניתנה החלטה בבקשה ולפיה אין במחלקת ייעוץ וחקיקה הנחיות המחוייבות בפרסום ולחילופין, נדחתה הבקשה בעילה של הקצאת משאבים (להלן: "ההחלטה" והיא מצ"ב ומסומנת כנספח ב'). העותר סבור כי החלטה זו שגויה ונעדרת הנמקה כמתחייב בחוק ולפיכך מוגשת עתירה זו נגד ההחלטה כאמור.

הצדדים

2. העותר הינו פעיל חברתי שהשקיע מכספו ומזמנו לצורך קידום הניהול התקין בגופים ציבוריים, בין היתר באמצעות שימוש בחופש המידע על נגזרותיו. כמו כן, העותר הוא ממייסדי עמותת התמנון - מידע ציבורי לכל (ע"ר 580690386) שבין מטרותיה הסרת חסמים בגישה למידע ציבורי בכלל ומשפטי בפרט.

3. פעילותו של העותר מלמדת על תופעה של הפצת הנחיות על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, ובמקרה של העותר בתחומי חופש המידע, בתוך ומחוץ למשרד המשפטים וזאת לצורך התווית שיקול הדעת המנהלי של עובדי משרד המשפטים ורשויות אחרות. הנחיות אלה אינן מפורסמות כברירת מחדל דבר אשר פוגע לשיטת העותר ביכולתו לבקר את ההנחיות כמו גם לצפות את המענה בבקשות דומות.

4. המשיבה 1 היא הממונה על חופש המידע, לפי סעיף 3 לחוק במשרד המשפטים (להלן: 'המשיבה'). המשיב 2 הוא היועץ המשפטי לממשלה שעומד בראש מחלקת ייעוץ וחקיקה. המשיב 4 הוא משרד המשפטים העונה להגדרה "רשות ציבורית" לפי סעיף 2 לחוק וממנו נתבקש המידע.

סמכות

5. סמכות בית המשפט לעניינים מנהליים מקורה בסעיף 17(א) לחוק ובנוסף, על פי סעיף 5 ופריט מספר 2 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000. מקום מושבם של משיבים 1-2 במשרד המשפטים שברחוב צלאח א-דין 29, ירושלים, ולפיכך הסמכות המקומית לדון בעתירה זו מצויה במחוז ירושלים.

פרק עובדתי

השתלשלות הדברים

6. ביום 23/5/2019 שלח העותר מכתב מפורט המשיג על מדיניות מחלקת ייעוץ וחקיקה להוציא נהלים מבלי כל פרסום (מצ"ב ומסומן כנספח א'). מכתב זה נשלח למחלקת ייעוץ וחקיקה עצמה, לממונה על חופש המידע וליחידה הממשלתית לחופש המידע. בסעיף 4 למכתב התבקש סעד מינהלי של פרסום ההנחיות ממחלקת ייעוץ וחקיקה עצמה, בסעיף 5, נוסחה תלונה ליחידה הממשלתית לחופש המידע המחזיקה בסמכות טיפול בעניין זה ובסעיף 6 נוסחה בקשת המידע למחלקת ייעוץ וחקיקה. דגש יש לשים לב, כי כבר במכתב זה הבהיר העותר כי הוא מתכוון לכלול הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה ולא דווקא בענייני חופש המידע.
7. ביום 27/5/2019 אושרה בקשת המידע ע"י המשיבה 1 בתפקידה כממונה על חופש המידע. ביום 20/6/2019 ניתנה ארכה לפי סעיף 7(ב) לחוק. ביום 25/7/2019 ניתנה ארכה לפי סעיף 7(ג) לחוק עד ליום 21/8/2019, וביום 20/8/2019 נשלחה ארכה נוספת עד למלוא התקופה שבסמכות ראש הרשות להאריך, קרי עד ליום 20/9/2019. אישור הבקשה כאמור והארכות המתוארות מצורפות ומסומנות כנספח ג'.
8. ביום 13/11/2019, כחצי שנה לאחר הגשת הבקשה, הואילו המשיבים למסור החלטה בבקשה, וזאת תוך חריגה בוטה מהזמנים הקבועים בחוק (ההחלטה מצורפת כנספח ב'). ביום 23/11/2019 שלח העותר הודעת מיצוי הליכים ובה הציג את עיקרי הטענות שבגוף עתירה זו והן בקצרה: צורך באבחנה בין חו"ד לבין הנחייה על בסיס מהות וכוונת המסמך, כי החלטת המשיבים בבקשה סותרת את עמדת המדינה שהוצגה בבית המשפט ולבסוף כי עילת הקצאת המשאבים נעדרת הנמקה. ביום 29/12/2019 התקבלה התייחסות המשיבה 1 למיצוי הליכים זה ובקצרה נטען כי מסמכים היוצאים תחת ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה אינם בגדר הנחייה מנהלית אף אם נקראים הנחיה או יש להן תוקף מחייב. לעניין הקצאת המשאבים נטען כי אפשרויות הצמצום ברורות מאליהן. מיצוי הליכים והתגובה לו מצורפים ומסומנים כנספח ד'.
9. יצוין כי ביום 10/1/2020 פנה העותר למשיבה וביקש הסכמה לארכה להגשת עתירה בשבועיים והמשיבה נענתה לכך בחיוב, קרי ניתנה הסכמה להגשת העתירה עד ליום 26/1/2020 (הפנייה והתגובה מצורפים ומסומנים כנספח ה'). בפועל הגשת העתירה חרגה במעט ממועד זה.
10. במקביל, ביום 25/11/2019 הגיש העותר בקשת מידע נוספת (להלן: 'הבקשה השנייה'), שבית המשפט לא נדרש להתערב בה, ומתייחסת להנחיות בתחום חופש המידע בלבד במהלך השנתיים האחרונות לרבות הנחיות היחידה הממשלתית לחופש המידע והיא מצורפת ומסומנת כנספח ו'. בקשה זו נענתה תוך זמן קצר יחסית יש להודות, ביום 20/1/2020 (פחות מחודשיים) והמידע שנמסר כולל הנחיות של מחלקת ייעוץ וחקיקה ושל היחידה הממשלתית לחופש המידע, וכולן פורסמו ע"י העותר באתר מידע לעם אותו הוא מנהל.¹

¹ <https://www.odata.org.il/dataset?tags=נחיות+נסתרות>

11. באשר לתלונתו של העותר ביחידה הממשלתית לחופש המידע, הרי שהיחידה החליטה שלא לטפל בתלונה. באופן אבסורדי במקום להכריע בסוגיה העומדת לפניה על בסיס הידע הקיים והעשיר שהצטבר ביחידה מאז הוקמה בשנת 2012 ועד לאותו יום, החליטה היחידה כי זו סוגיה מורכבת ולפיכך, יש צורך בקבלת חו"ד כללית, שלמרבה ההפתעה, מי ששוקד על עריכתה הם לא אחרים מאשר הנילונים, מחלקת ייעוץ וחקיקה. בכך התבזתה היחידה ומיחידה רגולטורית הנדרשת להפעיל את סמכויותיה נגד משרד המשפטים הפכה לשלוחה של מחלקת ייעוץ וחקיקה אשר נדרשת לטפל כביכול בתלונה נגד הממונים עליה ולפיכך כבר לא היה כל טעם בטיפול זה. התכתבויות אלה מצורפות ומסומנות **כנספח ז'**. ההחלטה בתלונה התקבלה כמובן אחרי שעמדת ייעוץ וחקיקה נמסרה במענה לבקשת המידע והיא מצורפת ומסומנת **כנספח ח'**.

המצב בפועל

12. כאמור החלטת המשיבה היא כי "ככלל, אין בנמצא חוות דעת משפטיות החייבות בפרסום לפי סעיף 6(א) לחוק חופש המידע אותן יש חובה להעמיד לעיון ולעיון הציבור". לפיכך מבקש העותר להביא מקבץ דוגמאות להנחיות, שהעותר סבור שיש חובה לפי סעיף 6(א) לחוק לפרסם, ומעבר לעצם החובה לפרסם את הנחיות אלה באופן קונקרטי, יש בהן כדי ללמד על חשיבות חובת הפרסום והנזק שהעדר החלת החובה על מחלקת ייעוץ וחקיקה מביאים.

13. יש לציין כי חלק מההנחיות שיוצגו בהמשך, אכן פורסמו ע"י מחלקת ייעוץ וחקיקה, בתזמון ובמיקום שאינו ידוע באתר האינטרנט של היחידה לחופש המידע. עם זאת, לא מדובר בפרסום ממצה, לא בפרסום במתכונת אחידה ובמיקום ידוע, ובעיקר מדובר במדיניות פרסום שבליבה התנערות עקרונית מהוראות החוק ויצירת אווירה כאילו שהדבר נעשה כטובה למישהו ולא כחובה מינהלית החלה על הרשות הציבורית. כמו כן, חלק מההנחיות המוצגות להלן, נמסרו לעותר במסגרת בקשתו השנייה שתוארה לעיל, ומאז כאמור מפורסמות באתר העותר "מידע לעם" לטובת כלל הציבור.

14. לפיכך יתוארו מספר מצומצם של מקרים מתוך ניסיונו האישי של העותר, ולו רק כדי להמחיש את אופי ותוכן הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה, שלשיטתם, אינן מהוות הנחייה כהגדרתה בסעיף 6 לחוק.

הנחיה בעניין מסירת שאלוני ניגוד עניינים

15. במסגרת עת"מ 34136-12-17 זומר נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: 'העתירה הראשונה'), לאחר 3 דיונים תמוהים ביותר, ביקשה פרקליטות המדינה למחוק את העתירה וזאת מכיוון שדינה זילבר, המשנה ליועמ"ש, עמלה בימים אלה ממש על כתיבת הנחיה בנושא מסירת שאלוני ניגוד עניינים בבקשות חופש מידע (ביטוי חלקי לעמדת המדינה ניתן בעמוד האחרון לפרוטוקול הדיון מיום 1/7/2018 שמסומן **כנספח ט1**).

16. העתירה נמחקה ולפיכך חיכה העותר להנחייה המיוחלת אלא שזו לא הגיעה מעולם. במקום הנחייה כאמור, פרסם דני חורין, עובד מחלקת ייעוץ וחקיקה את עמדתו האישית שאינה תואמת את עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה שהוצגה בעתירה הראשונה (להלן: "עמדת דני חורין" והיא מצ"ב ומסומנת **כנספח ט2**). במסגרת עתירה חדשה שהגיש העותר עת"מ 52588-04-19 זומר נ' יריב אגמון ואח'

(להלן: 'העתירה השנייה'), לקבלת אותם שאלוני ניגוד עניינים שבעתירה הראשונה, טען העותר כי עמדתו של דני חורין אינה הנחיה כלל, שכן לא מוענה לממונים על חופש המידע שאת עמדתם נועדה הנחיה כביכול להכווין ולהתוות, היא שוב ושוב סובבת סביב "עמדתנו", אינה כוללת כל הוראה מעשית, ולמעשה אינה מגבשת כל מדיניות. גרוע מכל אלה, היא לא תואמת את עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה שהוצגה בתגובת המדינה בעתירה הראשונה. אלא שהמדינה, בסעיפים 41-44 לתגובתה לעתירה השנייה, טענה בין היתר כי מדובר בהנחייה וכי האכסניה המתאימה לפרסום הנחיות חופש המידע הוא באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע (תגובת המדינה מצורפת ומסומנת כנספח ט3').

הנחיה בעניין מסירת יומנים

17. במסגרת פסק הדין בעת"מ 69970-07-18 הצלחה נ' עיריית תל אביב ואח' מיום 19/1/2020, העלתה המשיבה בעתירה טענה כי קיים נוהל שעתידי להתגבש בנושא יומנים. ובהמשך מתייחס בית המשפט באופן מפורש לאותו נוהל ומציין "לא מן הנמנע כי במהלך גיבוש הנוהל וכנטענת המשיבה, מחלקת ייעוץ וחקיקה והיועמ"ש ייבחנו את קו הגבול בעיבוד היומנים הנדרש מהרשות...". יצוין כי סוגיה דומה צפויה להידון בחודש מרץ 2020 במסגרת עתירה נוספת של העותר, עת"מ 50383-06-19 זומר נ' שמני ואח', לקבלת יומנים של עובדי רשות התקשוב הממשלתית. גם שם, לא מן הנמנע כי סוגיית העבודה על הנוהל תתעורר וגם שם עשוי בית המשפט להסתמך על קיומו של נוהל (בין אם תסתיים עבודתו ובין אם לא). כל זאת, בשעה שלהבדיל מרשויות המדינה, לעותר אין מושג מה קובע הנוהל, מה השיקולים בו או כל מידע שככל הנראה מועבר ישירות ממחלקת ייעוץ וחקיקה אל משיבים שונים בישראל עוד בטרם אפילו הושלמה עבודת הנוהל. כלומר התווית המדיניות בידי מחלקת ייעוץ וחקיקה באמצעות הפצת נהלים נטועה כה חזק, עד כי כיום עצם עבודה על נוהל, היא כשלעצמה מדיניות קיימת ושרירה ויש לה אף נפקות בעיני בתי המשפט.

הנחיה בעניין מקום המגורים של עובדים

18. ביום 10/6/2018 במסגרת התנדבות העותר בתנועה לחופש המידע ולשם פיתוח מדד שקיפות במשרדי הממשלה, הוגשה בקשה בנוסח זהה למרבית משרדי הממשלה ויחידות הסמך בעניין מקום מגוריהם של עובדי הרשות, תוך שהעותר לא מבקש לקבל מידע במקרים שמדובר ביישוב קטן. ביום 25/6/2019, שבועיים בלבד לאחר מכן הונחו הממונים על חופש המידע למסור את המידע שהתבקש, לרבות שמות היישובים הקטנים, ע"י סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע. באופן מפתיע, ב-27/6/2019 הונחו הממונים כי מחלקת ייעוץ וחקיקה החליטה לבחון את הנושא והונחו שלא להשיב לבקשה לעת עתה. ביום 9/7/2019, חודש שלם לאחר הגשת בקשה, הועברה הנחיה חדשה, הפעם טביעת הרגל של מחלקת ייעוץ וחקיקה הורגשה היטב.

19. ההנחיה הפעם דרשה שכל ממונה במשרד ממשלתי יאסוף את כל התשובות של יחידות הסמך, יאחד אותם לקובץ אחד ללא הפרדה בין המשרד ויחידות הסמך ואז ימסור את המידע. בסיס משפטי, הנמקה, עילות דחייה או כל הסבר אחר לא ניתנו. ההנחיה והשתלשלות זו מעולם לא נמסרו לתנועה באופן רשמי, ובאותה תקופה גם לא פורסמו כלל. הסיבה היחידה שהעותר נחשף לכך, הייתה עניין נקודתי בו ממונה במנהל התכנון השיבה על בקשת המידע כהעברה של שרשור ההודעות שמספר את ההשתלשלות ההיסטורית המתוארת (שרשור זה מצורף ומסומן כנספח י').

20. מאז במשך חודשים רבים פנו נציגי התנועה לחופש המידע למחלקת ייעוץ וחקיקה לקבל הסבר לפשר ההנחיה, אך מעולם לא נענו. כמובן שגם זמן המענה לבקשות נדחה באופן משמעותי, כי עתה בכל משרד ממשלתי היה צורך להמתין עד ליחידת הסמך האחרונה שתמסור את המידע ורק אז להתחיל תהליך מזור, שחלק מהממונים לא היו מסוגלים לבצע מבחינה טכנית של האחדת המידע ורק לבסוף למסור אותו למבקש המידע.

הנחיה בעניין ועדת בחירות

21. במסגרתו עבודתו של העותר, בעבר, בתנועה לחופש המידע, טיפל בבקשה שהוגשה ביום 7/7/2019 ועניינה צוות במשרד המשפטים שעסק במתן מענה משפטי הנוגע לבחירות שנערכו. ביום 2/9/2019 מסרה המשיבה 1 כי הוגשה בקשה נוספת באותו עניין על ידי גורם אחר ולפיכך הבקשות מתבררות במחלקת ייעוץ וחקיקה כדי לקבל הנחיה רוחבית בנושא. ביום 21/1/2020, כ- 200 ימים מאז הוגשה הבקשה, מסרה משיבה 1 כי טרם גובש מענה לבקשה וכי הוגשה עתירה על ידי עמותה אחרת (עת"מ 48737-11-19 פורום קהלת נ' היחידה הממשלתית לחופש המידע ואח', התכתבויות אלה מצורפות ומסומנות כנספח יא').

22. עיון בעתירה מלמדת כי הבקשה הוגשה ב-1/7/2019, ומאז ועד היום, הנושא מצוי בבחינת מחלקת ייעוץ וחקיקה לצורך גיבוש הנחיה. יתרה מכך, מסתבר כי המשיבה הראשונה בעתירה (היחידה לחופש המידע) הורתה למשרדי הממשלה מהם התבקש המידע שלא למסור את המידע בשלב זה, עד לאחר בחינת הבקשה במחלקת ייעוץ וחקיקה. העתירה יש לציין הוגשה ביום 20/11/2019, 142 ימים אחרי הגשת הבקשה. כלומר במשך 142 ימים, כלל משרדי הממשלה הונחו ע"י מחלקת ייעוץ וחקיקה שלא להשיב לבקשת מידע עד לקבלת הנחיה, שככל הנראה לא יצאה גם עד לעצם יום זה, תוך שידול משרדי הממשלה להפר ביודעין ובכוונה את הוראות החוק לעניין זמני המענה.

23. מיותר לציין שנוסח הבקשה שהוגש על ידי התנועה לחופש המידע פשוט, קצר ותכליתי, הוגש אך ורק למשרד המשפטים, וכלל לא ברור מהו המחקר המשפטי שנערך במחלקת ייעוץ וחקיקה לצורך גיבוש הנחיה, שיש בו להצדיק השהיית המענה מעל 200 ימים, תוך פגיעה קשה בזכות למידע.

הנחיה בנושא פניות שנערכו לדוברים

24. בחודש ספטמבר 2014 הוגשו 3 בקשות מידע למשרד החוץ, הגנת הסביבה והתקשורת לקבל עותק של פניות ושאליות שהעבירו גורמי תקשורת לדוברי אותם משרדים במשך תקופה של 3 חודשים והמענה שניתן להן. מיד הסתערו אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה על המקרה, והורו שלא למסור את המידע עד למתן הנחיה. הנחיה שכזו אכן ניתנה, באופן אישי, ע"י רז נורי, המשנה ליועמ"ש והפצתה נעשתה בדואר אלקטרוני לעשרות נמנעים שונים בתוך ומחוץ למשרד המשפטים (מצ"ב העתק דוא"ל הפצת ההנחיה ומסומן כנספח יב1). יובהר, בין הגשת הבקשה, לבין הנחיית מחלקת ייעוץ וחקיקה, בעקבות בקשה פשוטה ל-3 משרדים, עוכב המענה במשך יותר מ-5 שנים(!).

25. עיון בהנחייה לגופה (מצ"ב ומסומן כנספח יב2), לא מגלה שום דבר דרמטי. אסופה של עילות דחייה אפשרויות לצד פרקטיקה שלא ברורה מקור הסמכות שלה של עיבוד המידע ומסירתו באופן אגרסיבי שמייצר מתח קשה שלא לומר סתירה עם הוראות סעיף 7(ה) לחוק. בכל מקרה, למקרה הפרטני של בקשת המידע, הנחיה זו היא אפילו לא כוסות רוח למת, כי אפילו גופה לבקשת המידע

כבר לא נותרה בזמן שחלף, אך הדבר לא מנע חלילה ממחלקת ייעוץ וחקיקה לשגר את ההנחיה לעשרות (אם לא למעלה מכך) גופים ציבוריים, חלקם כלל לא גופים ממשלתיים, במקרים מסוימים אפילו לכתובות דוא"ל פרטיות.

הנחיה בעניין אמות מידה נהלים והוראות לעניין פרטיות

26. ביום 17/11/2019 הוגשה בקשת מידע רוחבית ע"י עמותת הצלחה, ויותר מחודש אחרי, ביום 15/12/2019 מופצת לכלל היועצים המשפטיים והממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה (ויש לשער גם מחוץ לכך) הנחייה חדשה בנושא אמות מידה, נהלים והוראות לעניין פרטיות. אפשר להניח כי במהלך הזמן הזה, מאז הגשת הבקשה ועד להוצאת ההנחיה, כמנהג מחלקת ייעוץ וחקיקה ניתנה הוראה לכל המכותבים שלא להשיב לבקשה. עיון בבקשה לא מלמד על תובנה עמוקה למעט חוסר הבנה מקצועי בשאלה מהו נוהל אבטחה ומהי הנפקות המשפטית של כך. הנחיה זו גם כן מצורפת ומסומנת כנספח יג'.

הנחיה בעניין מידע המוחזק בדוא"ל של עובד ציבור

27. ב-15/10/2018 הוגש עת"מ 34768-10-18 בן מאיר ואח' נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים ואח' בגין אי מתן מענה לבקשת מידע הנוגעת לחילופי וואטסאפ שבין פרקליט המדינה, דאז, לבין שרת המשפטים, דאז, על בקשה מיום 6/5/2018. באורח פלא, אחרי הגשת העתירה, ביום 29/10/2018 הפיצה מחלקת ייעוץ וחקיקה הנחיה חדשה שעניינה "הטיפול בפניות לפי חוק חופש המידע הנוגעות למידע המוחזק בדוא"ל פרטי של עובדי ציבור אך נוצר בקשר עם תפקידם" והיא מצורפת ומסומנת כנספח יד'. ברוח הנחיה זו גם נדחתה בקשת המידע, כאמור, רק אחרי הגשת העתירה. מיותר לציין כי הנחיה זו סובלת מקשיים משפטיים קשים, בין היתר לאור העובדה כי עובדתית, בניגוד למתואר בהנחיה, חלק לא מבוטל מהמידע הנטען מצוי במערכות המידע הארגוניות של הרשות כמו גם קשיים משפטיים בדבר הסמכות לחייב עובד לתעד מידע אישי כביכול בתוך מערכות מידע ארגוניות, אך אין עתירה זו מבקשת לתקוף את ההנחיה לגופה. סופו של יום, שניתנה הנחיה, שהנחיה זו הייתה בסיס להחלטת הממונה במשרד המשפטים, והלכה למעשה, יצרה מדיניות חדשה שלא היה לה בסיס קודם לכן.

הנחיה בעניין מצלמות אבטחה

28. עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה בעקבות בקשת מידע לקבל את רשימת המצלמות ראויה למאמר שלם, והיא אות קלון למחלקת ייעוץ וחקיקה כולה. ביום 23/12/2018 הוגשה בקשת מידע פשוטה ביותר לקבל את רשימת המצלמות שבאחריות הרשות הציבורית, רשימת ההתקנות והסרות שבוצעו והנחיות רלוונטיות. מדובר בבקשה פשוטה שחלק מהמענים עליה נמסרו תוך שבועיים שלושה, לרבות ממשרדי ממשלה (דוגמה לבקשה ולמענה מצורפת ומסומנת כנספח טו1). ביום 10/1/2019 מופצת הנחיה ראשונה בנושא ע"י סגן ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע שעיקרה, כי יש בבקשה אינטרס ציבורי ולפיכך אף אם מתקיימת עילה שלא למסור את המידע יש לשקול את האיזון המתאים. ביום 20/1/2019, שוב מופצת הודעה לממונים, הפעם כי צפויים לקיים פגישה במחלקת ייעוץ וחקיקה ולכן הורו לממונים שלא להשיב על הבקשה. ביום 10/2/2019 (49 ימים אחרי בקשת המידע) אכן מתקיים דיון, אך סיכום אין, וביום 21/2/2019 מנחים את הממונים שלא לענות עדיין לבקשה כי מחכים להנחיה. רק ב-15/4/2019, 113 ימים אחרי שהוגשה הבקשה, ויותר מחודשיים מאז נערך הדיון, מחליטים במחלקת ייעוץ וחקיקה להפיץ את סיכום הדיון. למען הסר

ספק, לממונים עצמם נשלח סיכום הדיון בצירוף ההודעה "בהמשך למייל מטה מצ"ב סיכום דיון שיש להתייחס אליו כהנחייה משפטית בנושא לבקשה שבנדון". התכתבויות אלה מצורפות ומסומנות כנספח טו'2 וסיכום הדיון לגופו מצורף ומסומן כנספח טו'3.

29. ההנחיה סובלת מקשיים קשים, כוללת טענות נטולות קשר למציאות בדבר תרחישים אפוקליטיים שיתרחשו אם ייחשף המידע. מיותר לציין שנכון להיום מפורסמים באתר מידע לעם כ-150 תשובות לבקשה, חלק ניכר מהם, נמסר ע"י רשויות שהיו מחוץ למעגל התפוצה של ההנחיה ומסרו את מלוא המידע שהתבקש. גם קשיים משפטיים יש כאשר ההנחיה כולה נשענת על חריג של גופים המונחים ע"י שב"כ בזמן שההנחיה מיועדת לגופים שכלל אינם מונחים ע"י שב"כ אלא על ידי חטיבת האבטחה של משטרת ישראל.

30. אבל הסאגה לא תמה, ועל רקע השגות נגד ההנחיה, ביום 8/8/2019, יוצאת "הנחיה משלימה בדבר בקשת חופש מידע- מצלמות במרחבים ציבוריים" שנשלחת בפועל רק ביום 12/8/2019, 232 מאז התבקש המידע (ההנחיה המשלימה מצורפת ומסומנת כנספח טו'4 והעתק ההודעה המפיצה כנספח טו'5). כך יצא שבמשך 232 ימים, הונחו הלכה למעשה משרדי הממשלה שלא להשיב לבקשת מידע והכל מבלי להגשים שום מטרה ושום ערך ציבורי מלבד הפגיעה הקשה בזכות למידע. כאמור, בזמן הזה הועברו עשרות תשובות, שנענו בצורה מלאה ומפורטת, פורסמו באתר מידע לעם, והתברר שאין כל קושי בכך, אין שום תמורה שלילית בעקבות הפרסומים וכדור הארץ ממשיך להסתובב במסלולו.

הטענות המשפטיות

הקדמה

31. ניתן לתמצת את יריעת המחלוקת לכך שהמשיבה מבקשת להציג שתי עמדות. האחת, שדוחה את בקשת המידע בעילה של הקצאת משאבים. השנייה, בטענה כי אין במחלקת ייעוץ וחקיקה הנחיות מנהליות על בסיס קביעה כי הנחיות אלה הן הנחיות שהרשות קבעה לעצמה. העותר סבור כי ההנמקה בדבר הקצאת המשאבים פגומה ורק בשל כך יש לבטל את החלטת הרשות לדחות את הבקשה, לחילופין, אף אם הייתה מתקיימת עילה של הקצאת משאבים בהיבט הטכני הרי שעילה זו לא מתקיימת בהיבט המהותי כפי שנקבע בפסיקה.

32. לעניין טענת המשיבה בדבר "קבעה לעצמה" הרי שהביטוי הזה כלל לא קבוע בחוק והוא פרי דמיונם של אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה. אף אם מבקשים לתור בדברי החקיקה אחרי כוונת המשיבה הרי שהחוק אכן מדבר על הנחיות "שעל פיהן היא פועלת" ואלה יש גם יש, בדיוק כמו הדוגמאות שהובאו לעיל. לכל היותר, אפשר היה להסיק כי החובה לא חלה על מחלקת ייעוץ וחקיקה עצמה אלא על הגופים המונחים על ידי אותן הנחיות. בפועל, כלל ההנחיות שתוארו לעיל, וכמותן יש עוד רבות אחרות, בענייני חופש המידע ובכלל, הוכונו לרשויות הציבוריות השונות ובכלל זה למשרד המשפטים עצמו, ודי בכך כדי שחובת הפרסום תחול על המשרד ממילא.

33. אלא שיותר מכך, על רקע ההנחיות שהוצגו לעיל, העותר סבור שיש לקרוא את הסעיף תחת פרשנות תכליתית ולתור אחרי כוונת המחוקק ורוח החוק, ואלה כולם מובילים למסקנה כי חובת הפרסום שחלה על מחלקת ייעוץ וחקיקה היא בבחינת קל וחומר לחובת הפרסום שחלה על הגופים השונים ביחס להנחיות שקבעו לעצמם ועל פיהן הם פועלים. לחילופין, כי כלל הגופים המונחים ע"י מחלקת ייעוץ וחקיקה חייבים בפרסום משעה שקיבלו על עצמם את הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה, ולפיכך, בשל שיקולים של יעילות, יש להחיל את חובת הפרסום על מי שמפיק את ההנחיות ולא על כל אחד ואחד מנמעני ההנחיות.

34. למען הסר ספק, כל הטענות המשפטיות נטענות לחילופין ובמקביל ואין באפשרות לקיומה של אחת כדי לגרוע מאפשרות קיומה של אחרת.

הקצאת משאבים

35. באשר לטענת הקצאת המשאבים, סבור העותר כי המשיבה לא טרחה לנמק כלל את החלטתה, ולא עשתה כן אף לאחר מכתב מיצוי ההליכים ששלח העותר על עניין זה. יתרה מכך, חוק חופש המידע קבע שני מסלולים שעל הרשות לבחור בהתמודדות עם בקשות מידע הדורשות היקף חריג של משאבים והם גביית אגרה לפי תקנות 2-3 לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999 (להלן: "תקנות האגרות") או דחיית הבקשה (לרבות בחלקה) לפי סעיף 8(1) לחוק. האבחנה בין המסלולים היא בהתקיימות מבחן מהותי ולא רק כמותי.

36. בית המשפט העליון דן בהרחבה בסוגיית ההנמקה בעע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ ובין היתר נכתב כך:

"חובה אחרת המוטלת על הרשות מכוח הדין המינהלי בכל הנוגע לטיפול בבקשה למסירת מידע לפי חוק חופש המידע, היא החובה לנמק את הסירוב למסירת המידע שנתבקש, כולו או חלקו, ככל שכך החליטה. חובת ההנמקה מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות והיא תורמת לבניית האמון במערכת היחסים שבין הרשות לאזרח במדינה דמוקרטית (על חשיבותה של חובת ההנמקה ועל היותה אחת מחובות היסוד המוטלות על רשות מינהלית ראו י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) [34], בעמ' 898-897). אכן, רשות ציבורית אינה רשאית להסתפק בסירוב לקוני לבקשה למסירת מידע ועליה לפרט את הטעמים לכך כדי לאפשר למבקש המידע לעמוד על טעמים אלה ולשקול את מהלכיו. פירוט הטעמים לסירוב מאפשר גם לבית המשפט לעמוד על השיקולים ששקלה הרשות ועל האיזון הפנימי שערכה ביניהם, בהעבירו את החלטה תחת שבט ביקורת".

"... כמו כן לא נשקלה על ידי המועצה הפגיעה שתגרם לאינטרס הפרטי של עמותת שחר אם לא ייחשף המידע שנתבקש על ידיה והפגיעה שתגרם לאינטרס הציבורי מחיסוי המידע שנתבקש על ידי המשיבים בערעור בעניין הארץ, בהיותם נציגי התקשורת המשמשת כלי חשוב ואפקטיבי למימוש זכותו של הציבור לדעת (על העיתונאים כ"משוּשֵׁיו של היחיד והכלל... הצועדים לפני המחנה" ראו עניין מבקר המדינה [5], בעמ' 479. כן ראו סגל הזכות לדעת [32], בעמ' 223-222). זאת ועוד, מכלול שיקולים אלה שהיה על המועצה לשקול היו צריכים לקבל ביטוי בהחלטות סירוב מנומקות כנדרש.

החלטותיה של המועצה אינן ממלאות אחר דרישות אלה, והגישה שנקטה לעניין החלטות הסירוב בשני המקרים שלפנינו פוגמת בסבירות החלטותיה ומצדיקה את ביטולן..."

37. באשר לסוגיית הקצאת המשאבים באופן ספציפי, היטיבה לתאר זאת השו' מרים נאור בפסק דינה בעע"מ 2398/08 מדינת ישראל - משרד המשפטים נ' אליצור סגל (להלן: 'פרשת סגל') וכך כתבה לעניין עצם ההנמקה:

"מהן אמות המידה להפעלת שיקול הדעת לפי סעיף 18(1) לחוק? הערכת הקצאת המשאבים היא מלאכה הנתונה לרשות, שיש בידיה את התמונה המלאה של המקורות והשימושים והיא הקובעת את סדרי עדיפויות ארגון המידע לצורך מילוי תקין של תפקידיה. שימוש בטעם בדבר הקצאת משאבים בלתי סבירה כעילה לדחיית בקשה למידע מחייב את הרשות להעריך, במישור העובדתי, מהי הקצאת המשאבים הדרושה. במסגרת הביקורת השיפוטית על החלטתה, על הרשות להציג בפני בית המשפט נתונים מפורטים תוך הערכה של היקף הקצאת המשאבים הדרושה לגילוי המידע. על הרשות להוכיח כי "אכן מצריך הטיפול בבקשה המלאה הקצאת משאבים בלתי סבירה... שכן אם לא כן - הרי שלא נפגע ערך היעילות ואין לנו צורך לעסוק באיזון" (ענין רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת ארבל; ראו גם: הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח 451, 435 (2003) (להלן: סומר))."

38. אף אם נפסח על הקושי שבהעדר הנמקה, והיה והייתה הרשות מצליחה לשכנע את העותר בדבר היקף המשאבים הנדרש שהוא חריג וגבוה, הרי שהעותר סבור כי עניין לנו במקרה קיצוני הממחיש את ההבדל בין המבחן הטכני והמהותי לעניין הקצאת המשאבים. במסגרת פרשת סגל לעיל, פירט בית המשפט את המבחן המהותי הקיים בישראל, והוא מבחן של סבירות ומבחן שבוחן את השיבוש הקשה בעבודת הרשות בעקבות הקצאת המשאבים:

"27. ואולם, נוכח חשיבות זכות העיון הציבורית, עליה עמדתי לעיל, אין די בשיקולי נוחות מינהלית בכדי להצדיק את דחיית הבקשה למידע שהוגשה כחלק מזכות העיון הציבורית (ראו והשוו: בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 1640 (2005)). אמת המידה שנוכרה בתחילת הדרך חייבה כי היא מדובר ב"מצבים, בהם חובת מסירת החומר מקימה חשש לשיבוש קשה בעבודת הרשות" (ענין אספקת אבן ירושלים, 233 (הנשיא ברק)).

...

29. הכבדה ממשית שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים עשויה לבוא לידי ביטוי בשיבוש סדר העדיפויות של הרשות המינהלית באופן המחייב אותה להסיט משאב קיים ממישמתו העיקרית למשימה אחרת."

39. דברים ברוח זו גם קיבלו ביטוי במסגרת נוהל מס' 8 של היחידה הממשלתית לחופש המידע בעניין הקצאת משאבים בלתי סבירה (מצ"ב ומסומן כנספח טז'). מן הכלל אל הפרט, ככל שהנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה מסודרות וזמינות הרי שאין כל קושי וכל הקצאת משאבים מיוחדת במסירתן. לחילופין, ככל שהנחיות אלה הן אוסף של הודעות דוא"ל שהופצו לכל עבר, ויש צורך בעבודת מטה רחבה בכל תחום ותחום, הרי שמדובר במטלה מבורכת וחשובה, של טיוב המידע ברשות הציבורית, בראש ובראשונה למען התפקוד התקין והמיטבי של הרשות, ואין לראות בכך כל שיבוש בסדר העדיפויות של הרשות המינהלית אלא להפך. ר' לעניין זה גם מהלכי עומק נרחבים שמבוצעים בימים אלה ממש במשטרת ישראל, במסגרת עתירת חופש מידע לקבל ולחילופין לפרסם את הנחיות משטרת ישראל (עת"מ 65106-07-18 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל).

40. לא זו אף זו, אלא שבעת"מ (י-ם) 900/07 קרן דולב לצדק רפואי נ' נציבת הקבילות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, בית המשפט דן במקרה שבו הרשות דחתה את הבקשה בשל הצורך לעבד או להקצות משאבים בלתי סבירים עבור מידע שנדרש לה לצורך עבודה התקינה, ודחה את עמדת הרשות והורה על מסירת המידע וכך בית היתר נכתב:

"אכן, סעיף 7 (ה) לחוק קובע כי המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית ואין היא חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש (ר' לעניין זה ע"מ 1825/02 מדינת ישראל נ' איגוד בתי אבות – א.ב.א (פורסם בנבו), פסק דין מיום 6.1.05)). כמו כן קובע סעיף 8(1) לחוק חופש המידע כי הרשות איננה חייבת במסירת המידע אם הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. ואולם, הדברים אמורים במידע שאיננו נדרש לרשות הציבורית לצורך עבודתה התקינה ואין זה סביר שיוחזק על ידה במתכונת המבוקשת. מטעם זה, אין הרשות הציבורית חייבת לטרוח ולעבד את המידע עבור האזרח או להקצות משאבים בלתי סבירים כדי לאפשר את העיון בו. לעומת זאת, 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"

41. מהאמור לעיל, לעניין הקצאת משאבים, סבור העותר כי הרשות לא נימקה החלטתה ורק מטעם זה על בית המשפט לבטל את החלטת הרשות ולהורות על מסירת המידע. לחילופין, אף אם הרשות תפעל ותציג הנמקה המבססת עילה של הקצאת משאבים מבחן הטכני, הרי שאלו לא צולחים את המשוכה של המבחן המהותי, הוא מבחן הסבירות, בהינתן שהמידע המבוקש הוא מידע הנחוץ לפעילותה התקינה של הרשות. לפיכך האפיק המתאים להקצאת המשאבים שהרשות תדרש להשקיע הוא דרך תקנות האגרות ולא דרך דחייה כוללנית של בקשת המידע.

על ההנחיה המנהלית וחובת הפרסום

42. אף שחוק חופש המידע נתן לחובה זו ביטוי בדברי החקיקה, 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 (חובה שפרקליטות המדינה מתכחשת לה גם כיום). בהמשך בבג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע' מ' נ' משרד התעשייה והמסחר דן בית המשפט בהוראות ונהלים הנוגעים לסיוע כלכלי מהמדינה וחזר על חשיבות חובת הפרסום של אלה. ביטויים רחבים יותר אפשר גם למצוא בספרו של יואב דותן "פרסום הנחיות מינהליות" משפט וממשל ג(2) 475.

43. בהמשך ישיר לאלה, גם נוסח הצעת החוק שכתבה הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע ("ועדת אוסטרובסקי"), כולל את הדברים הבאים "החוקים, התקנות, הנהלים הפנימיים, ההנחיות..." כחלק מאותו מידע שהרשות הציבורית תעמיד לרשות הציבור לצד הטיפול בבקשות מידע פרטניות. בהמשך, בדיון מיום 15/7/1997 של ועדת משנה לוועדת חוקה חוק ומשפט להצעת חוק חופש המידע, הייתה תמימות דעים לגבי חובת פרסום זו ואכן ועדת חוקה חוק ומשפט אישרה סעיף זה פה אחד.

44. עם חקיקת חופש המידע קיבלה חובת פרסום נהלים מעמד חוקתי וכך בתי המשפט המשיכו להכיר ולקבע חובה זו. כך מתוך דברי ההסבר להצעת החוק מיום 25/6/1997

"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 לפרסום ברבים, כפי שפסק גם בית המשפט העליון"

45. ובהמשך לכך, גם בתי המשפט הביעו עמדתם על חובה זו בשורה ארוכה של פסקי דין וספרות ובהם בג"ץ 7139/02 **בצה נ' שר הפנים**; עת"מ (י-ם) 530/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים**; עת"מ 12848-05-11 **קלריס סטריהן נ' שירותי בריאות כללית מחוז דן**; ת"פ 10608-10-16 **מדינת ישראל נ' לואי בן נדאל שנאר**; זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, **ההוצאה לאור של לשכת עוה"ד תש"ס 2999 (2000)**, 155 ועוד. בין היתר התייחס בהרחבה בית המשפט העליון בעע"מ **אורי 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 [בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 769-767 (1999); בג"ץ 2271/98 **עאבד נ' שר הפנים**, פ"ד נה(5) 778, 789 (2001) (להלן: **פרשת עאבד**)]. מלים אחרות, נקבע כי על הרשות לפעול באופן סביר בנסיבות העניין כדי להביא את הנחיותיה הפנימיות לידיעת האזרח [ע"א 4275/94 **הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ נ' א' ת' ניהול מאגר הספרות התורנית בע"מ**, פ"ד נ(5) 485, 528 (1997)]. 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 [בג"ץ 1477/96 **נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר**, פ"ד נ(5) 193, 199 (1999) (להלן: **פרשת נמרודטקס**)]. ניתן לבסס את החובה לפרסם הנחיות פנימיות גם על שיקולי יעילות (שם, עמ' 200; מאמרו של דותן, עמ' 485)."

46. למעשה, המשיכה היטבה לתאר את הגדרת הביטוי הנחיה מינהלית בהחלטתה לדחות את בקשת המידע כאמור וכך תיארה זאת:

"מטרתה של 'הנחיה מינהלית' 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 ומתות את אופן הפעלת סמכותה במסגרת הדין,

ומשעשתה כן עליה לפרסמן מכורח חוק חופש המידע, במידה ויש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

47. אלא שבהמשך, מציגה כביכול המשיבה את הפער והוא נוגע לביטוי "אשר הרשות קובעת לעצמה" ומהווה לשיטתה רכיב הכרחי בהגדרתה של "הנחיה מינהלית", אף שאין לו כל ביטוי בחוק. הלכה למעשה, תמצית טענות המשיבה לעניין חובת הפרסום (בשים לב לשאלת המשאבים) נשנעות כולן על המינוח "קובעת לעצמה", הא ותו לא.

קבעה לעצמה או על פיהן היא פועלת?

48. סעיף 6(א) לחוק קובע בזה הלשון את חובת הפרסום

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

49. לפיכך התנאים לגיבוש חובה כאמור, על בסיס פרשנות מילולית של נוסח החוק הם שמדובר ברשות ציבורית, שמדובר בהנחיה מנהלית, שהרשות פועלת לפיהן ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. הטענה כי הנחיה מנהלית היא רק הנחיה שקבעה לעצמה הרשות, נעדרת כל מקור בחוק. הקביעה שבחוק לא בוחנת מי קבע את ההנחיה אלא מי פועל על פי ההנחיה ומטילה את החובה על מי שפועל על פי ההנחיה.

50. יתרה מכך, אם המשיבים מסכימים כי החוק מחייב רשות שקובעת לעצמה הנחיה ועל פיה היא פועלת, לפרסם את אותה הנחיה, הרי שקל וחומר כי קיומו של גוף ציבורי אשר קובע הנחיות לכלל הרשויות הציבוריות, ועל פיהן הן פועלות, מחייב בפרסום הנחיות אלה. מבלי לגרוע מכך, הרי שקריאת הסעיף כלשונו, מטילה, לכל הפחות, חובה זו על כל רשות אשר פועלת בהתאם להנחיית מחלקת ייעוץ וחקיקה. משמעות הדבר היא כי כל משרד ממשלתי, יחידת סמך וגוף ציבורי הפועל בהתאם להנחיות ייעוץ וחקיקה, לפרסם כל הנחיה מאת מחלקת ייעוץ וחקיקה ככל שיש לה נגיעה או חשיבות לציבור.

51. מכאן, שלכל היותר יכולה להתקיים מחלוקת בשאלת זהות הגוף עליו חלה חובת הפרסום. לפיכך, כל סוגיה המתקיימת באופן רוחבי ולכל הפחות במשרד המשפטים, מקיימת חובה על המשרד עצמו, בהיותו רשות הפועלת על פי ההנחיה, לפרסם את ההנחיה במנותק לחלוטין מהמיקום הארגוני בגופי הממשלה של מחלקת ייעוץ וחקיקה. כפי שניתן לראות בדוגמאות לעיל, היקף ניכר של הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה, ממוען לכלל משרדי הממשלה וגופים נוספים, וביניהם משרד המשפטים. לפיכך משרד המשפטים במקרה שבפנינו, הוא גם מי שקבע את ההנחיה, גם מי שפועל על פיה, וגם מי שלא חולק כלל על החשיבות או הנגיעה לציבור, וודאי ככל שמדובר בהנחיות בתחום חופש המידע הנוגעות לאופן הטיפול בפניות הציבור.

מדיניות מחלקת ייעוץ וחקיקה שלא לפרסם הנחיות

52. מתוך החלטת המשיבה עולה כי היא מתכוונת לגבש אמות מידה המבהירות באילו מקרים יהיה מקום לפרסם חו"ד משפטיות מכאן ולהבא, אך למעשה לא מוכנה להכיר בחובה שכזו וכך גם לא

רואה מקום בפרסום בדיעבד. העותר סבור שעניין לנו במקרה קיצוני בו קיים אינטרס ציבורי חזק ומוגבר בחיוב המשיבים בפרסום ההנחיות, במבט צופה פני עתיד ובדיעבד, אך בעיקר מתוך חובה ולא כמדיניות שהמשיבים יקבעו בינם לבין עצמם. לפיכך יפרט העותר מספר שיקולים משמעותיים, מהם לטענת העותר נגזרת חובת הפרסום, מכורח עקרונות הדין המנהלי ומכורח סעיף 6 לחוק ועל בסיס פרשנות תכליתית של חובת פרסום הנהלים.

53. המשיבה בהחלטתה תיארה את מהות ההנחיה המנהלית כמורכבת מ-3 יסודות חשובים והם: התוויה מראש, ייעול והבטחת אחידות ומתן כלי לפיקוח ציבורי ומשפטי על מתכונת העבודה של הרשויות. הלכה למעשה, מדיניות מחלקת ייעוץ וחקיקה באמצעות הפצת ההנחיות נועדה לשיטת העותר להתוות מראש מדיניות ולייצר אחידות, אך הכל תוך ניסיון לחמוק מביקורת ציבורית ומאחריות לעמדות שלא פעם נטולות כל בסיס משפטי או היגיון. דברים ברוח זו עלו גם במסגרת עת"מ (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."

54. כלל ההנחיות שהובאו כדוגמאות במסגרת העתירה צופות פני עתיד ומתייחסות לאופן שבו על הרשויות להשיב בעתיד ואינן מבקרות בדיעבד את החלטת הרשות. יתרה מכך, שוב ושוב, במקרים בהם לא קיים נוהל, ייעוץ וחקיקה מבקשים שלא להשיב לבקשות המידע עד אשר יופק נוהל שיתווה את אופן המענה, כאמור, בראיה צופה פני עתיד. אם זה לא מספיק, אז בדוגמה של הנחיית המחלקה בנושא פניות שנערכו לדוברים, אפשר לראות כי אף שבקשות המידע הוגשו ל-3 רשויות בלבד, מחלקת ייעוץ וחקיקה טרחה להפיץ את ההנחיה לכלל משרדי הממשלה, וזאת לצורך התווית המדיניות באופן בלתי תלוי לאותם ממונים שנדרשו להכריע (בשים לב לכך שאף ממונה לא נדרש להכריע דבר כשהנחיה ניתנת 5 שנים אחרי הבקשה). בכל אופן, ככל שמנגנון הפצת ההנחיות לא כולל פרסום מסודר, הרי שהיכולת להתוות מדיניות מבוססת כולה על ידע ארגוני שמועבר מעובד לעובד או נשכח ומצוי במרבית המקרים בהודעת דוא"ל היסטורית ולא יותר, ובכך חוטאת למהות החובה לפרסם הנחיות.

55. בפועל, העדר פרסום ההנחיות, אף בין הרשויות הציבוריות, מוביל לחוסר אחידות בולט. כך לדוגמה, בזמן שמחלקת ייעוץ וחקיקה הפיצה הנחייה שנועדה לסכל את מסירת שאלוני ניגוד העניינים לעותר מאותו מועד ואילך, ממשיכות הרשויות בישראל לשלוח לעותר ולמבקשי מידע אחרים שאלוני ניגוד עניינים כדבר שבשגרה, בדגש על רשויות מקומיות (שלא היו כנראה במעגל המכותבים של אותה הנחיה). רק בימים האחרונים, קיבל לידו העותר את כלל השאלונים של עיריית אור יהודה. כך גם בנושא מצלמות האבטחה, בשעה שמחלקת ייעוץ וחקיקה קבעה נוהל סודי שהורה להשהות את המענה במשך תקופה ממושכת ובהמשך אסר על מסירת חלק מהמידע, רשויות ציבוריות רבות, שלא נחשפו לנוהל, המשיכו וממשיכות לשלוח מענה לבקשות, ובאתר מידע לעם הצטברו עשרות אם לא למעלה מ-100 תשובות שכאלה.

56. אכן, הנחיות אלה פעמים רבות ראויות לביקורת ציבורית ומשפטית קשה, אך זאת בלתי ישימה ככל שההנחיות אינן מפורסמות. כך לדוגמה החלטה שמסירת מידע על מצלמות תוביל לפגיעה בתפקוד התקין, אינה עומדת בדרישות הפסיקה (ר' ע"מ 3908/11 הנהלת בתי המשפט נ' דה מרקר וע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים), אם העותר מפרסם עשרות פרטי מידע שכאלה במשך מעל לשנה, והנה לא התעורר כל קושי ושום בעיה בתפקוד. גם נוהל שאלוני ניגוד עניינים, שכאמור, לשיטת המשיבה אינו מחוייב בפרסום, לא עומד לטענת העותר במסגרת החוק והפסיקה, ועניין זה מצוי בדיון משפטי במסגרת העתירה השנייה של העותר נגד הרשות הארצית לכבאות והצלה.

57. ראוי לציין, כי המונח הנחיה מינהלית שבעתירה זו, אינו מצומצם להנחיות בנושא חופש מידע, ואינו מצומצם לאותן הנחיות הנושאות כותרת "הנחיה". כפי שתואר לעיל, הנחיית המצלמות, הופצה כסיכום דיון שעה שבגוף הודעת הדוא"ל הובהר לנמענים כי יש לראות בסיכום הדיון משום הנחיה. כך גם בהנחיית השאלונים, אין בכותרת המסמך כל ביטוי לכך שמדובר בהנחייה (להבדיל מאזכור הנחיית היועמ"ש שבגוף המסמך). במקרה אחר, הסתבר לעותר (בפס"ד שהנהלת בתי המשפט הטילה עליו חיסיון ורק בעקבות דרישת העותר, נפתח שוב לציבור) כי המונח טיוטת הנחייה של פרקליטות המדינה בעניין הפעלת מדובבים, הסתבר כהנחיה שלמה ומוגמרת, שמכוחה אף נקבעה הנחיה נוספת, במשטרת ישראל (ר' החלטת ההרכב מיום 6/11/2018 בתפ"ח 24139-09-17 מדינת ישראל נ' גלובקו ואח'). לפיכך חשוב לשים לב כי המבחן הקובע להיות מסמך הנחיה, עמדה, סיכום דיון, טיוטה וכדומה, אינו מבחן צורני על פי הביטויים שבכותרת המסמך, אלא מבחן מהותי, הבוחן את טיב המסמך, היותו צופה פני עתיד, מכווין מדיניות וכדומה.

האינטרס הציבורי

58. תחילה יתייחס העותר לאינטרס הציבורי הרחב שבפרסום הנחיות, ואחרי כן, מתוך ניסיונו האישי בהנחיות בענייני חופש מידע לאינטרס הציבורי שבפרסום הנחיות בתחום הזה ספציפית. הגשמת מטרות ההנחיה, בדבר התווית מדיניות אחידה (לרוחב ולעומק), מתן אפשרות לביקורת ציבורית, לרבות משפטית ובמטרה לייעל את תהליכי העבודה הכרוכים בהפעלת שיקול דעת, יש צורך לפרסם הנחיות.

59. כיום, הנחיות ייעוץ וחקיקה בעלות השפעה על הרשויות הממוענות לאותן הנחיות, בשעה שרשויות רבות אחרות, לא נחשפות להנחיות ולפיכך לא שוקלות את עמדתן לאור אותן הנחיות. מצב זה מוביל למעין מסע דיג של מידע, כאשר בקשה מוגשת באופן רוחבי, ונענת או מסורבת ע"י חלק מהרשויות אך מצב הדברים שונה לגבי אחרות והכל בהתאם לרשימת התפוצה לאותה הנחייה ממש.

60. יתרה מכך, העדר פרסום ההנחיות מוביל להנחיות שונות באותו עניין ממש בשל כשלים בניהול המידע והתווית המדיניות. כך לדוגמה, במסגרת עמדתו של דני חורין, שהיא לשיטת המדינה, הנחיה, נטען כי הבסיס המשפטי לסירוב למסור שאלוני ניגוד עניינים מבוסס על עילת הפרטיות ועצם מהות המידע שהוא בגדר מסמך פנימי לפי סעיף 9(ב)(4). אלא בפברואר 2019, כחצי שנה לאחר מכן, משיבה משיבה 1 בעתירה זו לבקשת מידע לקבל את שאלוני ניגוד העניינים של השר איוב קרא, והנה, היא נסמכת על עמדתו של ערן עסיס ממחלקת ייעוץ וחקיקה, ודוחה את הבקשה בטענה כי מסירת המידע תוביל לפגיעה בפרטיות ובפגיעה בתפקוד התקין, ללא כל אזכור של טענת המסמכים הפנימיים ועל בסיס טענה שאין לה זכר בעמדתו של דני חורין, היא הפגיעה בתפקוד התקין (תשובה זו מצ"ב ומסומנת כנספח יז). נהיר לכל, כי פרסום ההנחיות במקום ידוע ומוכר, היה מונע סתירות אלה בין עמדות מחלקת ייעוץ וחקיקה לגבי מענים לבקשות מידע של משרד המשפטים עצמו.

61. מובן כי פרסום ההנחיות היה מאפשר ביקורת ציבורית דרך פרסום דברי ביקורת (לא בהכרח משפטית) על עמדות מחלקת ייעוץ וחקיקה. בנוסף, היה מאפשר תקיפה ישירה בבג"ץ של אותן הנחיות ולחילופין מתן אפשרות לתקיפה עקיפה דרך הגשת עתירות שסורבו על בסיס הנחיות אלה.

"זכותו של הציבור לחופש המידע המוחזק בידי רשויות הציבור, תפקיד ראשון במעלה נודע לה בתרבות השלטון. קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיונית היא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון; וידעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצדה ליתר סדר ומשטר ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי."

מתוך פסק דינו של הש' חשין בע"מ 8282-02 הוצאת עיתון הארץ נ' מדינת ישראל.

62. יש לציין כי חשיבה משפטית דורשת לא פעם סיעור מוחות, חשיבה של משפטנים בעלי מיומנויות והיכרות עמוקה עם סוגיות ספציפיות (דוגמת פרטיות, חופש מידע, קניין רוחני ועוד) ואלה לרוב לא מצויים בקרב הגופים הציבוריים, ודאי לא כמעריך שלם ומקיף. לפיכך לחשיבה המתקיימת במחלקת ייעוץ וחקיקה יש פוטנציאל להיות מקצועית יותר, מקיפה ומדויקת יותר, ואין כל הצדקה כי חשיבה זו, לא תשרת את כלל הגופים הציבוריים ולא רק את נמנעי הודעות הדוא"ל.

63. ככל שאנו עוסקים באופן ספציפי בחופש מידע, רכיבים אלה עולים ומתחדדים. ראשית, חופש המידע מאופיין בכך שהסוגיות המשפטיות המתעוררות בו, נכונות ודומות לכלל הרשויות הציבוריות (כ-2,000 רשויות, מיעוט מהם משרדי ממשלה ויחידות סמך, כאלף יישובים במועצות

אזוריות, כ-250 רשויות מקומיות, מאות חברות ממשלתיות, עירוניות ותאגידים שהוקמו בחוק ועוד).

64. שנית, בקשת מידע היא הליך הצופה פני עתיד במובן זה שבקשה איכותית לא מוגשת בחלל ריק אלא כוללת מחקר והבנה של מה המידע המצוי ברשות ומה מדיניות הרשות בדבר מסירת המידע. חשיבה זו מובילה במקרים רבים לנוסח מתאים ומדויק יותר של הבקשה ולפעמים אף להחלטה שלא להגיש בקשה. כך לדוגמה אם ידוע כי קיימת מדיניות שלא למסור נהלי אבטחה או למסרם באופן חלקי, יכול מראש מבקש המידע לנסח את בקשתו בהתאם.

65. שלישית, הממונים על חופש המידע מצויים פעמים רבות בעומס רב, רובם ממלאים תפקיד זה נוסף על תפקידים אחרים, וחלק לא מבוטל מהם נעדרים רקע משפטי, זאת למרות הצורך הרב במיומנויות משפטיות לצורך מתן מענה מיטבי לבקשות מידע. גם בהיבטים אלה, יש יתרון משמעותי עבור הממונים בקיומן של הנחיות מפורטות, מנומקות וברורות, שעל בסיסן ולאורן יכולים ממונים לשקול את מתן המענה ולבחון באופן ממוקד את הסוגיות והאיזונים הנדרשים בבקשות דומות.

הסעדים המתבקשים

66. העותר סבור כי על בית המשפט להתערב בהחלטת הרשות ולבטלה וכן להורות על פרסום הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. ככל שהדבר דורש הערכות ארגונית מתאימה לריכוז ומיפוי ההנחיות, להטיל זאת על המשיבים, ללא דיחוי.

67. כמו כן, ומבלי לגרוע בסעדים לגופם, מתבקש בית המשפט להטיל הוצאות משפט לדוגמה על המשיב 3 שיהיה בהן להוות תמרור אזהרה מפני מדיניות מוצהרת ומכוונת של אי פרסום הנחיות. בנוסף, יהיה בהוצאות אלה כדי לאפשר לעותר להמשיך בפעילויותיו למען קידום מנהל תקין ושקיפות, לרבות באמצעות הגשת עתירות נוספות כנגד גופים שמסרבים לפרסם הנחיותיהם כמדיניות.

סוף דבר

68. עניין לנו בעתירה שעיקר המחלוקת נסוב סביב החלטה לדחות את הבקשה בעילה של הקצאת משאבים ולצד זאת, טענה עקרונית כי חוק חופש המידע לא מחייב את פרסום הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה. העותר סבור כי ההחלטה לדחות בשל הקצאת משאבים אינה תקינה וכי יש להורות על מסירת המידע. כמו כן, העותר סבור כי הנחיות מחלקת ייעוץ וחקיקה מחויבות בפרסום בין אם חובת הפרסום חלה על הרשויות הפועלות על פי ההנחיות (לרבות משרד המשפטים, הוא משיב 3) ובין אם על מחלקת ייעוץ וחקיקה עצמה כמי שמפיקה את ההנחיות והיא בוודאי הגוף היעיל ביותר לנהל פרסום זה.

ל'א

גיא זומר, העותר

נספחים

- א. בקשת המידע 23/5/2019
- ב. החלטת הרשות 13/11/2019
- ג. אישור הבקשה וארכות 27/5/2019, 20/6/2019, 25/7/2019, 20/8/2019
- ד. מיצוי הליכים 23/11/2019, 29/12/2019
- ה. הסכמה לארכה לעניין שיהוי 10/1/2020
- ו. בקשת המידע השנייה 25/11/2019
- ז. התכתבויות בעניין תלונת העותר ליחידה הממשלתית לחופש המידע
- ח. החלטת היחידה הממשלתית לחופש המידע בתלונה
- ט1. פרוטוקול 1/7/2018 בעת"מ 34136-12-17
- ט2. עמדת דני חורין
- ט3. תגובת המדינה לעת"מ 52588-04-19
- י. הנחיית מקום המגורים והתכתבויות נלוות
- יא. התכתבויות בעניין בקשת ועדת הבחירות
- יב1. הפצת הנחיה בנושא פניות שנערכו לדוברים
- יב2. הנחיה בנושא פניות שנערכו לדוברים
- יג. הנחיה בנושא אמות מידה, נהלים והוראות לעניין פרטיות
- יד. הנחיה בנושא מידע המוחזק בדוא"ל של עובד ציבור
- טו1. בקשת מצלמות אבטחה
- טו2. התכתבויות בעניין הנחיה ראשונה בנושא מצלמות אבטחה
- טו3. הנחיה ראשונה בנושא מצלמות אבטחה
- טו4. הנחיה שנייה בנושא מצלמות אבטחה
- טו5. התכתבויות בעניין הנחיה שנייה בנושא מצלמות אבטחה
- טז. נוהל 8 בעניין הקצאת משאבים של היחידה הממשלתית לחופש המידע
- יז. תשובה בעניין שאלון ניגוד עניינים של השר קרא

תצהיר

- אני הח"מ, גיא זומר, ת.ז. 038088811, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת כדלקמן:
1. אני עושה תצהיר זה בתמיכה לעתירה, כמפורט בגוף העתירה.
 2. אני מצהיר שכל העובדות המפורטות בעתירה הן אמת למעט היכן שצויין במפורש כי הדבר על על פי מיטב ידיעת העותר.
 3. אני מצהיר כי הטענות המשפטיות המפורטות בעתירה הן אמת על פי הבנתי והעצות המשפטיות שקיבלתי.
 4. זהו שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



גיא זומר

אימות

הנני מאשר בזה כי ביום 27.1.20 התייצב בפני, עו"ד סו אלב, גיא זומר נושא ת.ז. 038088811 ולאחר שהוזהרתי לומר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את אמיתות תצהירו לעיל וחתם עליו.

סו אלב
אור סידן, עו"ד
מ.ר. 75759

נספח יט.

כתב תשובה

עת"מ 64005-01-20
קבוע ליום 9.6.20

בבית משפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים
בפני כבוד השופט אלכסנדר רון

גיא זומר

רח' שינקין 42, תל אביב
טל': 054-7650202
zomerg@gmail.com

העותר

- נ ג ד -

1. מיטל כץ, הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים
2. אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה
3. משרד המשפטים

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ת.ד. 49333 מעלות דפנה, ירושלים 97763
טל': 02-6468056, פקס': 073-3920000

המשיבים

כתב תשובה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים להגיש כתב תשובה לעתירה.

מבוא

1. עניינה של העתירה, החלטת המשיבה 1 (להלן גם – **הממונה**) בבקשת העותר לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – **החוק** או **חוק חופש המידע**), לקבל את כלל חוות הדעת וההנחיות שפורסמו על ידי יחידת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (ולמצער ב-3 השנים האחרונות), המחויבות בפרסום לפי סעיף 6(א) לחוק לשיטתו. בנוסף ביקש העותר כי יחידת ייעוץ וחקיקה תפרסם באופן מרוכז את כל ההנחיות שניתנו על ידה, שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, ולמצער הנחיות כאמור שניתנו במהלך 3 השנים האחרונות ולא בוטלו או נפסלו.
2. המשיבים יטענו, כי חובת הפרסום על פי סעיף 6(א) לחוק אינה חלה על חוות דעת של יחידת ייעוץ וחקיקה. עסקינן בחוות דעת משפטיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר מנחה את הממשלה באשר לפרשנות הדין. כלומר, הן משרטטות את "גבולות הגזרה" של הדין, או מתוות את מתחם הפעולה שבתוכו, ובכפוף לעמידה בתנאיו, רשאית הרשות לפעול. בניגוד להנחיות

מינהליות, שהרשות קובעת לעצמה כדי להבנות מראש את שיקול דעתה בטיפול ביעילות בסוג מסוים של מקרים, המאופיינות בגמישות ובאפשרות לסטות מהן, הדין עצמו אינו נתון לשיקול דעתה של הרשות, לקביעה או לסטייה ממנו. על כן ברי כי חוות הדעת של יחידת ייעוץ וחקיקה, המפרשות את הדין עבור הרשות המבצעת, אינן בגדר "הנחייה מינהלית" ואינן חייבות בפרסום מכוח סעיף 6(א) לחוק. ודוק, חוות דעת משפטית, אף אם מתקראת בכינוי כזה או אחר – "הנחייה", "סיכום", "עמדה" – נותרת במהותה מסמך שונה בתכלית ממוסד ה"הנחייה המינהלית", לגביו ביקש המחוקק לקבוע חובת פרסום, כפי שיפורט להלן.

3. אשר לבקשת העותר לקבלת העתקי חוות הדעת, זו נדחתה בהתאם לסעיף 8(1) לחוק, היות שהטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. מדובר בבקשה בעלת היקף נרחב ביותר, הנוגעת לתפקיד מרכזי של יחידת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, המונה כמאתיים עובדים, הפועלים תחת שבעה משנים ליועץ המשפטי לממשלה, בתחומי משפט שונים ורחבי היקף. מיפוי כלל עבודתם היוצאת ב-3 השנים האחרונות תכביד הכבדה ממשית על עבודת היחידה, כמשמעו של מונח זה בפסיקה, באופן שיחייב הסטת משאבים מן העבודה השוטפת, העמוסה ממילא, לטובת הטיפול בבקשה.

4. אשר על כן, דין העתירה להידחות.

תמצית העובדות

5. ביום 23.5.19 פנה העותר אל המשיבה 1, אל יחידת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ואל היחידה הממשלתית לחופש המידע, וביקש כי יחידת ייעוץ וחקיקה תפרסם באופן מרוכז את כל ההנחיות שניתנו על ידה, שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, ולמצער הנחיות כאמור שניתנו במהלך 3 השנים האחרונות ולא בוטלו או נפסלו. בנוסף, ביקש העותר לקבל את כלל חוות הדעת וההנחיות שפורסמו על ידי יחידת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים המחויבות בפרסום לשיטתו לפי סעיף 6 לחוק, ולמצער ב-3 השנים האחרונות. העותר ביקש לראות במכתב אף משום תלונה ליחידה הממשלתית לחופש המידע בגין אי פרסום הנחיות מינהליות.

העתק הבקשה צורף לעתירה כנספח א'.

6. ביום 27.5.19 נשלח לפונה אישור בדבר קבלת הבקשה והעברתה לבירור מול הגורמים הרלוונטיים.

האישור צורף לעתירה כחלק מנספח ג'.

7. התקופה למתן המענה לבקשה הוארכה בהתאם לסעיפים 7(ב) ו-7(ג) לחוק, עד יום 20.9.19. הודעות על כך נשלחו לעותר.

העתקי ההודעות על הארכת התקופה צורפו לעתירה כנספח ג'.

8. ביום 13.11.19 נשלחה לעותר החלטת הממונה בבקשתו. הממונה דחתה את הבקשה להורות על פרסום חוות הדעת, בנימוק כי חוות הדעת של יחידת ייעוץ וחקיקה אינן חייבות בפרסום

לפי סעיף 6(א) לחוק. שכן, בניגוד להנחיה מינהלית שקובעת הרשות לעצמה כדי להתוות את אופן הפעלת שיקול דעתה בעת הפעלת סמכותה במקרים דומים, המסמכים אליהן מתייחס הפונה הם בגדר חוות דעת משפטיות שניתנות ע"י יחידת ייעוץ וחקיקה, אשר מבהירות את "גבולות הגזרה" של הדין מהן אסור לרשות לסטות.

אשר לבקשת העותר לקבל את העתקי חוות הדעת, זו נדחתה בהתאם לסעיף 18(1) לחוק, בנימוק שהטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה.

העתק ההחלטה מיום 13.11.19 צורף לעתירה כנספח ב'.

9. ביום 17.9.19 פנה העותר אל היחידה הממשלתית לחופש המידע בבקשה לבירור סטטוס הטיפול בפנייתו. ביום 19.9.19 הושב לעותר כי תלונתו מציפה שאלה כללית שאין מנוס מבירורה ומקבלת חוות דעת מחייבת בהקשר זה.

העתק ההתכתבות צורף לעתירה כנספח ז'.

10. ביום 24.11.19 נדחתה תלונתו של העותר ע"י היחידה הממשלתית לחופש המידע, משנקבע כי חוות הדעת של יחידת ייעוץ וחקיקה אינן בגדר הנחיות מינהליות כמשמען בחוק חופש המידע.

העתק המכתב מיום 24.11.19 צורף לעתירה כנספח ח'.

11. ביום 23.11.19 פנה העותר אל הממונה והשיג על המענה שקיבל ביום 13.11.19.

12. ביום 29.12.19 השיבה הממונה לעותר וחזרה על האמור בהחלטתה, כי מסמכים שיוצאים תחת ידי יחידת ייעוץ וחקיקה ומופנים למשרדי הממשלה אינם מקיימים את המאפיינים של "הנחיה מנהלית" כמשמעות המושג בסעיף 6 לחוק חופש המידע, העוסק ב"הנחיות מינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת". הממונה הבהירה כי אף אם בחיי היומיום מתייחסים למסמכים אלו כ"הנחיה", ואף אם לחוות הדעת יש תוקף מחייב, בהיות היועץ המשפטי לממשלה הפרשן המוסמך של הדין כלפי הממשלה, מבחינה מהותית אין מדובר בהנחייה מינהלית כמשמעותה בחוק.

אשר להשגת העותר על דחיית בקשתו בנימוק של הקצאת משאבים, העירה הממונה כי ניתן לצמצם את היקף הבקשה, והעותר אכן הגיש בקשה חדשה, ממוקדת ומתוחמת יותר שהתבררה באותה עת (עליה נרחיב מיד. הבקשה צורפה כנספח ו' לעתירה).

העתק ההשגה והתשובה לה צורפו לעתירה כנספח ד'.

13. ביום 25.11.19 הגיש העותר בקשה חדשה לפי חוק חופש המידע, בה צוין במפורש כי היא מוגשת בהמשך להחלטת הממונה מיום 13.11.19, שזו לשונה:

"מוגשת בזאת בקשה לפי חוק חופש המידע לקבל מידע על מסמכים שהועברו או הופצו לגורמים הרלוונטיים ומכווין או מגדיר להם כיצד לפעול, בהתאם לצמצום הבא:

1. ממחלקת ייעוץ וחקיקה או מהיחידה הממשלתית לחופש המידע
2. אל לפחות 20 גורמים שונים מחוץ למשרד המשפטים
3. בנושאי חופש מידע ועניינים משיקים לחופש המידע
4. במהלך 24 החודשים האחרונים.

בנוסף על האמור, במידה ומדובר במסמך העונה לתיאור לעיל, של מחלקת ייעוץ וחקיקה שהועבר ליחידה הממשלתית לחופש המידע, ודרכה בוצעה ההפצה ליותר מ-20 גורמים שונים, אבקש גם את ההתכתבות שבין מחלקת ייעוץ וחקיקה לבין היחידה לחופש המידע לצורך הפצת אותו מסמך."

העתק הבקשה צורף לעתירה כנספח ו'.

14. ביום 20.1.20 נשלחה לעותר תשובה לבקשתו, לה צורפו מסמכים מכווינים במענה לבקשות חופש מידע ממחלקת ייעוץ וחקיקה ומהיחידה הממשלתית לחופש המידע.

העתק התשובה לבקשת המידע המצומצמת מצורף כנספח מש/1.

15. ביום 27.1.20 הוגשה העתירה דנן.

עמדת המשיבים

המידע המבוקש אינו חייב בפרסום לפי סעיף 6(א) לחוק

16. סעיף 6 לחוק חופש המידע, שכותרתו הנחיות מינהליות וחוקי עזר, קובע כדלקמן:

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

17. העותר מפנה לפסיקה העוסקת בחובתה של הרשות המינהלית לפרסם את הנחיותיה המינהליות. על כך אין חולק. השאלה העומדת להכרעה היא, האם חוות הדעת של יחידת ייעוץ וחקיקה, המופנות למשרדי הממשלה, הן הנחיות מינהליות כמשמען בסעיף, המחוייבות בפרסום. לעמדת המשיבים, התשובה לשאלה זו היא שלילית.

18. מהי הנחיה מינהלית? לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0002 בנושא הנחיות מינהליות, "הנחיות מינהליות הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה".

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא הנחיות מינהליות מצורפת כנספח מש/2.

19. הגדרות דומות מצינו בפסיקה. כך, בבג"ץ 10907/04 ישראל סולודוך ו-70 אחרים נ' עיריית רחובות (פורסם בנבו, מיום 1.8.10) נפסק, כי "הנחיות מינהליות הן כללים מנחים אשר המינהל

הציבורי קובע לעצמו, ככיווני דרך להדריכו במילוי תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו. (פסקה 25 לפסק הדין). בדומה, בע"פ 1094/17 **אסי מסיקה נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, מיום 30.1.18) נפסק כי "הנחיות מנהליות הן כללים מנחים אשר המינהל הציבורי קובע לעצמו על מנת להדריכו במילוי תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו" (פסקה 49 לפסק הדין). וכן, בע"א 4275/94 **הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ נ' א' ת' ניהול מאגר הספרות התורנית בע"מ** (פורסם בנבו, מיום 1.1.97) נפסק כי הנחיות מנהליות הן "בבחינת פעולה פנימית של הרשות הקובעת לעצמה כללי מדיניות להפעלת שיקול-דעתה" (פסקה 20 לפסק הדין). וכן ראה, בג"ץ 6022/17 **התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' נשיאת בית משפט עליון** (פורסם בנבו, מיום 2.10.17), בפסקה 10 לפסק הדין ועוד.

20. הגדרות דומות קיימות גם בספרות המחקרית. פרופ' יואב דותן מגדיר הנחיות מינהליות כ"הכללות נורמטיביות לא פורמליות וגמישות שרשות מנהלית קובעת לעצמה על מנת שידריכו אותה במסגרת פעולותיה"¹. פרופ' דפנה ברק-ארז מגדירה אותן כ"הוראות המגדירות את נהלי העבודה של הרשות ואת העקרונות שצריכים להנחות אותה בהפעלת שיקול דעתה"².

21. לפי הפסיקה, הנחיות פנימיות אלה יופיעו, בדרך כלל, מקום שבו מפעילה הרשות המנהלית שיקול דעת וכאשר בדבר החקיקה המהווה את מקור הסמכות לא נקבעו קריטריונים שינחו את הרשות המנהלית בפעולתה. (עע"ס 9187/07 **אורי לוזון נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, מיום 24.7.08), פסקאות 37-38 לפסק הדין, להלן – **עניין לוזון**). ראו בהקשר זה גם את דברי פרופ' זמיר בספרו:

"יצירת ההנחיות היא, מבחינה מהותית, הפעלת שיקול דעת. להבדיל מהפעלת שיקול הדעת לגבי מקרה מסויים, יצירת ההנחיות היא הפעלת שיקול הדעת לגבי סוג של מקרים. לכן אפשר לומר כי ההנחיות מבטאות שיקול דעת קיבוצי. במקום שהרשות המינהלית תעבור מחדש בכל מקרה ומקרה את התהליך המורכב של הפעלת שיקול הדעת, כאשר בכל מקרה עליה להחליט מה מטרת החוק שהעניק לה את הסמכות, מה השיקולים הענייניים והזרים לאותה סמכות, ואיזה משקל לייחס לשיקולים הענייניים, היא עוברת את התהליך באופן קיבוצי לגבי סוג של מקרים." (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 778 (תשנ"ו)).

22. מן ההגדרות שהובאו לעיל עולה כי הנחיה מינהלית היא הנחיה שהרשות קובעת לעצמה כדי להבנות מראש את שיקול דעתה לטיפול ביעילות בסוג של מקרים, תוך צמצום הצורך בניתוח חוזר ונשנה של אופן הפעלת הסמכות בכל מקרה ומקרה.

23. לעמדת המשיבים, חוות דעת או הנחיות משפטיות מהסוג שיחידת ייעוץ וחקיקה מפנה לממשלה, על יחידותיה ועובדיה, אינן באות בגדר הנחיה מינהלית. יוער, כי מוסכם על העותר

¹ יואב דותן **הנחיות מנהליות** 28 (תשנ"ו).

² דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 228 (2010); הגדרה זו אומצה בין היתר בע"א 3089/11 **מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל נ' עוגן נדל"ן מניב בע"מ** (פורסם בנבו, 22.8.12).

כי הבחינה היא מהותית, ע"פ טיב המסמך, ולא בהתאם לכותרת שניתנה למסמך (סעיף 57 לעתירה). כך, יכולות להיות חוות דעת משפטיות של ייעוץ וחקיקה שכותרתן הנחייה, אולם הן אינן הנחייה מינהלית בהתאם למשמעות המונח בספרות ובפסיקה. על כן נכנה אותן בהמשך כתב התשובה כחוות דעת.

24. חוות הדעת של יחידת ייעוץ וחקיקה נועדו לפרש את הדין, וזאת מכח תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין ביחס לממשלה [בג"ץ 4287/93 **אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, מיום 8.9.93), בפסקה 42 לפסק הדין].

25. הדין הוא המסגרת בתוכה ומכוחה פועלת הרשות המינהלית. כידוע, בהתאם לעיקרון חוקיות המינהל, "רשות מינהלית אין לה סמכות אלא אותה סמכות שהוענקה לה לפי חוק" [יצחק זמיר **הסמכות המינהלית - כרך א' המינהל הציבורי** 73 (מהדורה שנייה 2010), להלן – **הסמכות המינהלית**]. העיקרון דורש, לגבי כל מעשה מינהלי, הסמכה בחוק והתאמה לחוק (שם, שם). התאמה לחוק אין משמעה התאמה לחוק המסמך את הרשות לפעולה בלבד, אלא התאמה אף לחוקים אחרים ולמשפט כולו (שם, עמ' 80).

26. בית המשפט העליון הטעים, כי זהו עקרון יסוד במשפט הציבורי :

"עקרון חוקיות המינהל מהווה נורמה בסיסית במשפט הציבורי. עקרון זה מורה, כי כוחה של הרשות הציבורית נובע מהסמכויות שהוקנו לה בדין, ואין בלתן. הדין הוא שמוליד את כוחה של הרשות לפעול, וגבולות כוחה מתוחמים לגבולות ההסמכה שהוענקה לה בדין. זהו "האל"ף-בי"ת של המשפט המינהלי" (ברוך ברכה משפט מינהלי כרך א 35 (1987); ע"א 630/97 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נהריה נ' שיר הצפון חברה לבניה בע"מ, פ"ד נב(3) 399, 403-404 (1998); בג"ץ 5394/92 הופרט נ' ייד ושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353, 357 (1994))." (ע"א 7368/06 **זירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, מר צבי גוב-ארי** (פורסם בנבו, מיום 27.06.11), בפסקה 33 לפסק הדין, ההדגשה במקור).

וראה גם **עניין לוזון**, בפסקה 28 לפסק הדין; בג"ץ 1640/95 **אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש עיריית חולון, מר מרדכי ששון** (פורסם בנבו, מיום 13.2.96), בפסקה 6 לפסק הדין.

27. הנחיות מינהליות מתוות את שיקול הדעת בעת הפעלת הסמכות ע"י הרשות המינהלית, בהתאם לחוק. לעומת זאת, חוות דעת משפטיות של יחידת ייעוץ וחקיקה מפרשות את גבולות הגזרה של הדין; היינו מתוות את מתחם הפעולה בתוכו רשאית הרשות לפעול, בין בהפעלת שיקול דעת במקרה נקודתי ובין בהפעלת "שיקול דעת קיבוצי", כלומר בקביעת הנחיות מינהליות.

"בשלב הראשון, הרשות המינהלית רשאית, ואף חייבת, לפרש את ההוראה המקנה סמכות, כדי שתדע אם הסמכות הוקנתה לה, אם ניתן להפעילה, וכיצד יש להפעילה במקרה זה או אחר. אכן, במקרים הפשוטים התשובה עולה בבירור מלשון החוק או מתבססת על מקרים קודמים. במקרים אלה הרשות פועלת מתוך שגרה. עד כדי כך שהיא אינה חשה צורך בפרשנות. אך במקרים רבים היא נזקקת לפרשנות... במקרים קשים או חשובים עשויה הרשות המינהלית לבקש חוות דעת של יועץ משפטי. חוות דעת של היועץ המשפטי במשרד ממשלתי מחייבת את כל הרשויות באותו משרד, במובן זה שהיא משקפת, מבחינת הרשויות, את המצב המשפטי הקיים. חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת במובן זה את הממשלה על כל שלוחותיה: מבחינת הממשלה, הפרשנות של היועץ המשפטי לממשלה היא הפרשנות המוסמכת." (הסמכות המינהלית, עמ' 222, ההדגשות הוספו).

29. במילים אחרות, כל רשות מינהלית מחוייבת לפעול על פי הדין – חוקי יסוד, חקיקה ראשית וחקיקת משנה כפי שפורשו בפסיקת בתי המשפט. אלו גבולות הגזרה, בתוכה היא פועלת. חוות דעת של יועץ וחקיקה משרטטות את גבולות הגזרה ע"י מתן פרשנות לדין, ובין היתר תוך יישום אמות מידה משפטיות, בין שנקבעו בחוק או תקנות ובין שנקבעו בפסיקת בתי המשפט. בתוך גבולות הגזרה של הדין, רשאית רשות מינהלית לקבוע כללים להפעלת שיקול דעתה במערכת נסיבות נתונה, המכונים הנחיות מינהליות. בניגוד להנחיות מינהליות, המאופיינות בגמישות, שהרי ניתן ולעיתים רצוי לסטות מהן במקרים המתאימים, לא ניתן לסטות מחוות דעת המשקפות את הדין, בהתאם לפרשנות שמעניק היועץ המשפטי לממשלה, כפרשן המוסמך של הדין כלפי הממשלה.

30. וכפי שנפסק בהקשר זה –

"היועץ המשפטי לממשלה הוא גם הפרשן המוסמך של הדין בעבור הרשות המבצעת, וחוות-דעתו היא המחייבת את רשויות המדינה ומשקפת בעבורן את המצב המשפטי" (בג"ץ 4723/96 אביבית עטייה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, מיום 29.7.97), פסקה 11 לפסק הדין).

וכן ראה בג"ץ 3495/06 הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 30.07.2007), בפסקה 8 לפסק הדין; בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות (פורסם בנבו, מיום 3.12.98), בחוות דעתה של כב' השופטת דורנר.

31. ודוק, אף שלעיתים חוות הדעת של יחידת ייעוץ וחקיקה מנחות את הרשויות באופן אופרטיבי, תוך הכוונה פרטנית ומעשית באשר לדרך הפעולה הנדרשת מצד הגוף הממשלתי, זוהי הכוונה

שמיישמת את אמות המידה המשפטיות ומסייעת לגוף לפעול בגדרי הדין. אין מדובר בהכללה של שיקול הדעת שמפעילה הרשות כדי ליעל ולהבטיח אחידות בהחלטותיה המרובות, שהוא המאפיין המרכזי של הנחיה מנהלית, אלא מדובר בקביעת הגבולות של הפעלת שיקול הדעת באופן שלא יסוו מהמתחייב בדין (לרבות מהחובה לנהוג בסבירות, במידתיות וכיוצ"ב). ואכן, לעיתים במסגרת חוות הדעת מוצעים מנגנונים מינהליים נוספים או חלופיים, התואמים את הדין, הנתונים לשיקול דעתו ולבחירתו של בעל הסמכות ברשות המינהלית המופקד על ביצוע הפעולה המינהלית מושא חוות הדעת. חוות הדעת אינן מורות לבעל הסמכות כיצד לפעול בתוך מתחם האפשרויות התואם את הדין.

32. וכך נפסק בבג"ץ 4646/08 **יואל לביא נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 12.10.2008) -

"בנסיבות העניין שלפנינו, קבע היועץ המשפטי לממשלה בחוות-דעתו כי הממשלה איננה רשאית מבחינה משפטית למנות את העותר למשרת מנהל המינהל, וזאת בהתבסס על אמות-המידה המהותיות עליהן עמדנו. כפי שיובהר בהמשך הדברים (פס' 33 להלן), חוות-הדעת האמורה ניתנה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה בתפקידו כראש מערך הייעוץ המשפטי של רשויות המדינה, ובהיותו הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת. **בהתחשב בכך, נושאת חוות-הדעת הנדונה אופי מעין-שיפוטי, בהיותה מפרשת את הדין החל על העניין ומיישמת אותו על נסיבות המקרה, תוך קביעת המסקנות הנורמטיביות המתחייבות מכך**". (פסקה 17 לפסק הדין, ההדגשה הוספה).

33. על כך יש להוסיף את העובדה שחוות הדעת של ייעוץ וחקיקה אינן הנחיות "אשר רשות קובעת לעצמה", שהוא רכיב מרכזי בהגדרות להנחיות מינהליות שהוצגו לעיל. אכן, תיבה זו כשלעצמה אינה מופיעה בלשון סעיף 6(א) לחוק, כפי שטוען העותר. אולם העותר שוגה כאשר הוא מתעלם מהתיבה "ההנחיות המינהליות" הנזכרת בסעיף. מונח זה יש לפרש בהתאם למשמעותו המקובלת במשפט הישראלי, כפי שסקרנו לעיל. מאפיין זה של הנחיות מינהליות, לפיו הן נקבעות על ידי הרשות המינהלית עצמה, אינו יכול לדור בכפיפה אחת עם פרשנות של הדין.

34. יוער, כי הנחיות שייעוץ וחקיקה מעבירה למשרדי ממשלה אחרים – חזקה שהן "נבלעות" בתוך הפעולות של הרשויות, וששינוי זה בהתנהלות של הרשויות הופך לפומבי דרך הנהלים הפנימיים וההחלטות של אותן רשויות, שאותן הרשויות מפרסמות באופן ישיר. במילים אחרות, כאשר מתרחש שיח פנים-ממשלתי בין רשויות, אשר משנה את התנהלות הרשות מול הפרט (כמו במקרה של חוות דעת של יחידת ייעוץ וחקיקה לרשות מינהלית), המסמך שחייב בסופו של דבר בפרסום מכוח סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, הוא הביטוי של הנורמה בקצה השרשרת, שעל פיה פועלת הרשות המינהלית מול הפרט. על כן, אם אכן נוצר מסמך המתרגם את חוות הדעת המשפטית של ייעוץ וחקיקה לכדי נוהל או החלטה המהווים הנחיה מינהלית, הרי שמי שחייב בפרסומו הוא הרשות המינהלית עצמה, ולא יחידת ייעוץ וחקיקה.

35. בהקשר זה יצוין, כי לחוות דעת משפטית מאפיינים שונים, המבדילים בינה לבין הנחייה מינהלית, לעניין חובת הפרסום הגורף לפי סעיף 6(א) לחוק. חוות דעת משפטית היא מלכתחילה מסמך שעלול להכיל רגישויות רבות בין הגורם המייעץ לגורם המתייעץ. כך, חוות דעת עשויות לחשוף מחלוקות פנים-ממשלתיות, עמדות שונות או נסיבות כאלה ואחרות שהוצגו על ידי הגורם המתייעץ. חלקים אלו של חוות הדעת עשויים לעלות כדי דיון פנימי, שהרשות אינה חייבת לגלותו בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק, וזאת כדי לאפשר שיג ושיח חופשי ללא אפקט מצנן. לאור רגישות הסיטואציה, המחוקק אף קבע חיסיון על התכתבות בין עורך דין ללקוחו (מבלי להיכנס לשאלת תחולת החיסיון על המידע המבוקש בענייננו). הנחיה מינהלית, לעומת זאת, קובעת כללים להפעלת שיקול הדעת וע"פ רוב אינה משקפת עמדות שונות ומחלוקות פנימיות. הדבר נובע ממאפיין נוסף של הנחייה מינהלית, שלרוב היא ניתנת ע"י גורם היררכי ביחס לכפופים לו, דוגמת מנהל. בחוות דעת משפטית אין זה מאפיין הכרחי, והיא יכולה להינתן גם ע"י כפיף או גורם מקביל; תוקפה נובע מהדין ולא דווקא מיחסי כפיפות. ויודגש, כי עניינה של חוות דעת משפטית הוא הדין, כפי שהוא חל במערכת נסיבות נתונה. עניינה של הנחיה מינהלית עשוי להיות רחב הרבה יותר, ולערב שיקולים מקצועיים, מינהלתיים, טכניים וכיו"ב.

36. אם כן, ניתן לסכם ולומר כי הדין עצמו אינו המושא של סעיף 6(א) לחוק. חוות דעת משפטית מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר מנחה את הממשלה, משרדי הממשלה ועובדיה באשר למותר ולאסור ובאשר לפרשנות הדין, אינה נתפסת בגדרי המושג הנחייה מינהלית כמשמעותו בסעיף 6(א) לחוק, ועל כן אינה חייבת בפרסום מכוחו.

37. למעלה מן הצורך נוסף, כי המשיבים אינם חולקים על כך שיכול שהאינטרס הציבורי יצדיק פרסום חוות דעת של ייעוץ וחקיקה, שלא מכוח החובה לפי סעיף 6(א). משום כך, בכוננת משרד המשפטים לגבש אמות מידה המבהירות באילו מקרים יהיה מקום לפרסום חוות דעת משפטיות מכאן ולהבא, כפי שצוין בהחלטת הממונה. אולם יש לשים לב לכך שהאינטרס הציבורי בפרסום הוא רק אחד מהמבחנים לפרסום הקבועים בסעיף 6(א), לצד הגדרת הנחיות מינהליות, ואין בו כדי להקים חובה עצמאית לפרסום, במנותק מהקשרו בסעיף. זאת, במענה לטענת העותר בדבר האינטרס הציבורי בפרסום חוות הדעת של ייעוץ וחקיקה.

38. לאור האמור, בדין נדחתה בקשתו של העותר לפרסום חוות הדעת של ייעוץ וחקיקה לפי סעיף 6(א) לחוק.

סעיף 8(1) לחוק – הקצאת משאבים בלתי סבירה

39. העותר לא הסתפק בבקשה להורות על פרסום חוות הדעת לפי סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, אלא הוסיף וביקש בקשה "רגילה", לפי סעיף 7 לחוק, לקבלת חוות הדעת. משום כך הוסיפה הממונה ובחנה את הבקשה בהתאם להוראות החוק, על הסייגים הכלולים בסעיף 8 ובסעיף 9 לחוק. הבקשה נדחתה, בהתאם לסעיף 8(1) לחוק.

”8. רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע באחד מאלה:

(1) הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה;”

41. לעניין סעיף 8(1) לחוק נקבע בפסיקה כי סף חוסר הסבירות, המצדיק דחיית בקשה על פי סעיף זה, קבוע בקיומה של **הכבדה ממשית** על הרשות במילוי משימתה העיקרית עקב הקצאת המשאבים. הכבדה ממשית על פעולת הרשות עשויה לבוא לידי ביטוי בשיבוש סדר העדיפויות של הרשות המינהלית באופן המחייב אותה להסיט משאב קיים ממשימתו העיקרית למשימה אחרת [עע”ם 2398/08 **מדינת ישראל – משרד המשפטים נ’ אליצור סגל** (מיום 19.6.11, פורסם בנבו), בפסקה 29 לפסק הדין].

42. יפים לענייננו דברי בית המשפט העליון בעע”ם 7744/10 **המוסד לביטוח לאומי ואח’ נ’ עו”ד יפית מנגל** (מיום 15.11.12, פורסם בנבו, להלן – **עניין מנגל**):

”הרציונאל בסייג המצוי בסעיף 8(1) הוא כי חוק חופש המידע לא בא לעולם כדי לשתק את פעילותן של הרשויות הציבוריות. הוא אף לא נועד כדי שהרשות תקציב זמן וכוח אדם באופן שאינו מידתי. אמנם, החוק קובע כי על הרשות לספק מידע, אך פשיטא כי אין זה תפקידה היחיד ואף לא העיקרי. כדי להצדיק חיסוי מידע לפי סעיף 8(1) לחוק על הרשות להוכיח כי הטיפול בבקשה אכן מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. סף חוסר הסבירות נקבע בקיומה של הכבדה ממשית על הרשות במילוי משימתה העיקרית עקב הקצאת המשאבים. כפי שקבעה חברתי המשנה לנשיא בעע”מ 2398/08 מדינת ישראל נ’ אליצור סגל, פס’ 29 לפסק הדין (19.06.11):
”הכבדה ממשית שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים עשויה לבוא לידי ביטוי בשיבוש סדר העדיפויות של הרשות המינהלית באופן המחייב אותה להסיט משאב קיים ממשימתו העיקרית למשימה אחרת” [הדגשה במקור]... ניתן לקבוע כי מסירת המידע תביא להקצאה בלתי סבירה של משאבים בשני מצבים: האחד כאשר היקף הדרישה כה רחב עד כי הקצאת המשאבים היא בגדר ”הדבר מדבר בעדו”. האחר, כאשר הרשות מציגה נתונים עובדתיים לבסס את עמדתה.” (פסקה 7 לפסק דינו של כב’ השופט נ’ הנדל).

43. במקרה דנן, הבהירה הממונה בהחלטתה כי הבקשה לקבל את כלל חוות הדעת וההנחיות המשפטיות הספציפיות שיצאו מאת יחידת ייעוץ וחקיקה ב-3 השנים האחרונות היא בקשה כוללת ביותר, שהטיפול בה בהכרח יצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה.

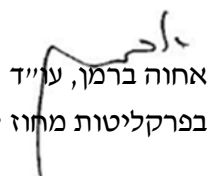
44. ייעוץ וחקיקה היא יחידה מרכזית במשרד המשפטים אשר מונה כמאתיים עובדים, הפועלים תחת שבעה משנים ליועץ המשפטי לממשלה, בתחומי משפט שונים ורחבי היקף. יובהר, כי כתיבת חוות דעת משפטיות היא מעיקרי עבודת היחידה בכלל התחומים. מיפוי כלל עבודתם היוצאת ב-3 השנים האחרונות (תכתובות, חוות דעת, מסמכי עמדה, תזכירים וכיו"ב) תכביד הכבדה ממשית על עבודת היחידה, באופן שיחייב הסטת משאבים מן העבודה השוטפת, העמוסה ממילא, לטובת הטיפול בבקשה.

45. בעתירה טוען העותר כי הממונה לא נימקה כראוי את החלטתה לדחות את הבקשה בהתאם לסעיף 18(1) לחוק. בטענה זו אין ממש. כעולה מהפסיקה **בעניין מנגל** שצוטטה לעיל, ניתן לקבוע כי מסירת המידע תביא להקצאה בלתי סבירה של משאבים כאשר היקף הדרישה כה רחב, עד כי הקצאת המשאבים היא בגדר **"הדבר מדבר בעדו"**. ליחידת ייעוץ וחקיקה יש שני תפקידים מרכזיים – ייעוץ משפטי לממשלה ולרשויות ציבוריות נוספות וליווי משפטי של הכנת החקיקה בממשלה ובכנסת. העותר מבקש למעשה לקבל את כלל תוצרי עבודת מאות עובדי היחידה בתפקידה הראשון, לתקופה של 3 שנים. אין ספק כי מדובר במקרה מובהק של **"הדבר מדבר בעדו"**.

46. יודגש, כי מידע בהיקף שניתן למסור ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה כבר נמסר לעותר, בהתאם לבקשתו מיום 25.11.19. היינו, הוראת סעיף 11 לחוק יושמה על בקשת העותר לקבלת חוות הדעת.

47. לאור כלל האמור לעיל, דין העתירה להידחות.

אשר על כן, יתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה ולחייב את העותר בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד כדין.


אחיה ברמן, עו"ד

סגנית בכירה א' בפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

כ"ז אייר, תש"ף

21 מאי, 2020

תצהיר

אני הח"מ, תאמר אסדי, מס' זהות 035694272, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי אם לא אעשה כן אחיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה לאמור:

1. הנני משמש כח"מ הממונה על חופש המידע ומסירת מידע לציבור במשרד המשפטים.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בעובדות בכתב התשובה מטעם המשיבים בעת"מ 64005-01-20 גיא זומר נ' מיטל כץ, הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים ואח'.
3. עובדות כתב התשובה נכונות למיטב ידיעתי. המקור לידיעתי הוא עבודתי במשרד ועיון במסמכים רלוונטיים.
4. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.


תאמר אסדי

אישור

אני הח"מ גיא זומר, עו"ד, מאשרת בזה כי ביום 18/5 2020 הופיע בפני מר תאמר אסדי, שזיהיתיו על פי תעודת זהות מס' 035694272, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.

אורית לוזון, עו"ד
מ.ר. 59585
סניגוריה ציבורית
מחוז דרום

חתימת מקבלת התצהיר



מש/1 –

העתק התשובה לבקשת

המידע המצומצמת



משרד המשפטים
הממונה על העמדת מידע לציבור

ירושלים, כ"ג טבת, תש"פ
20 ינואר, 2020
בתשובתך נא ציין:
תיק מס' 19-0591-2015

לכבוד,
מר גיא זומר,
[באמצעות דואר אלקטרוני: zomerg@gmail.com](mailto:zomerg@gmail.com)

א.נ.

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

(סימוכין: פנייתך מיום 25/11/2019)

בפנייתך שבסימוכין, ביקשת לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), לקבל מסמכים מכווינים במענה לבקשות חופש מידע ממחלקת ייעוץ וחקיקה ומהיחידה הממשלתית לחופש המידע.

לאחר בירור בקשתך, הריני לצרף לעיונך את המסמכים שנמצאו לפי החיפוש המבוקש. בשל היקף המידע, זה ישלח באמצעות מערכת safe-mail. במקביל למכתבי זה, יועבר אליך קישור מתאים.

תשומת ליבך כי הוסרו כתובות דואר אלקטרוני פרטיות וטלפונים אישיים של הנזכרים במסמכים על מנת לשמור על פרטיותם לפי סעיף 9(א)3 לחוק חופש המידע.

הנני להודיעך כי לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע יש בידך לעתור כנגד החלטה זו לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים, בתוך 45 יום.


מיטל כץ/עו"ד

הממונה על העמדת מידע לציבור
משרד המשפטים

מש/2 –

הנחיית היועץ המשפטי
לממשלה בנושא הנחיות
מינהליות

משפט מינהלי עקרונות כלליים	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הנחיות מינהליות	כ"א אדר ב' התשמ"ו, 1 אפריל 1986 עדכון: כ"ג תמוז התשס"ב, 3 יולי 2002 מספר הנחיה: 1.0002 (60.013)

הנחיות מינהליות

תוכן עניינים

1	מהות ההנחיות המינהליות	.1
1	1.1 הגדרת ההנחיות	
1	1.2 מטרת ההנחיות	
2	1.3 ההנחיות כדרך להפעלת שיקול הדעת	
3	1.4 שמות שונים להנחיות המינהליות	
3	1.5 הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין סוגים אחרים של הוראות	
4	2. חוקיות ההנחיות המינהליות	.2
5	3. בזכות ההנחיות המינהליות	.3
5	3.1 עמדת בית-המשפט העליון	
6	3.2 טעמי התנגדות להנחיות	
8	3.3 יתרונות ההנחיות מבחינת הרשות	
10	3.4 יתרונות ההנחיות מבחינת האזרח	
10	3.5 ההנחיות מבחינת שלטון החוק	
11	3.6 הנחיות ליועצים משפטיים	
12	4. תחולת ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי	.4
12	4.1 האיסור לחרוג מן הסמכות	
13	4.2 מטרת החוק ושיקולים ענייניים	
14	4.3 דרישת הסבירות	
14	4.4 פרשנות ויישום ההנחיות	
15	5. גמישות ההנחיות: החובה לדון בכל מקרה והאפשרות לסטות מן ההנחיות	.5
15	5.1 החובה לשיקול כל מקרה	
17	5.2 רשות לסטות מן ההנחיות	
17	5.3 חובה לסטות מן ההנחיות	
18	5.4 תוצאות הסטייה מן ההנחיות	
19	6. שינוי וביטול ההנחיות	.6
19	6.1 הסמכות לשנות או לבטל הנחיות	
20	6.2 מגבלות על הסמכות לשנות או לבטל הנחיות	
21	6.3 החובה לשנות או לבטל הנחיות	
22	7. פרסום ההנחיות	.7
23	8. סיכום	.8
25	נספח	

הנחיות מינהליות**1. מהות ההנחיות המינהליות****1.1 הגדרת ההנחיות**

הנחיות מינהליות הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה. לדוגמא:

א) חוק כלי היריה, התשי"ט - 1949, קובע כי לא יחזיק אדם כלי יריה אלא על-פי רשיון, וכי רשיון לעניין זה, יינתן על-ידי פקיד רישוי שנתמנה על-ידי שר הפנים (סעיפים 1, 5, 11). פקיד הרישוי קבע לעצמו קריטריונים לעניין זה, בהם נקבעה הדרך לטיפול בבקשה לקבלת רשיון (כגון, ראיון אישי עם המבקש), והמבחנים לפיהם יחליט אם להיענות לבקשה (כגון, מקום מגורים וסוג העסק).

ב) מינהל מקרקעי ישראל מנהל את מקרקעי המדינה מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התשי"ד - 1960. המינהל דורש דמי הסכמה מחוכר המבקש להעביר את החכירה לחוכר אחר. לצורך זה הוציא המינהל הנחיות לפיהן נקבע שיעור דמי ההסכמה בכל מקרה ומקרה, בהתחשב במועד בו נעשתה החכירה, סוג המקרקעין, המיקום, ועוד.

אף כי אפשר שרשות מינהלית תקבע לעצמה הנחיות כמדיניות שאינה כתובה, בדרך-כלל רצוי לגבש את ההנחיות בכתב כמסמך.

1.2 מטרת ההנחיות

ההנחיות המינהליות אמורות לשרת הן את צרכי המינהל הציבורי והן את טובת האזרח:

1. מבחינת המינהל הציבורי, ההנחיות מכוונות לסייע בידי הרשות המינהלית בעיקר -
 - א) לגבש מדיניות, לאחר בירור הנתונים ותוך התחשבות בגורמים ובשיקולים השייכים לעניין, ובכך להתוות דרך להשגת המטרות של הרשות;
 - ב) להחליט בכל מקרה הנופל במסגרת ההנחיות במהירות וביעילות על יסוד ההנחיות;
 - ג) להימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרות הרשות.

2. מבחינת האזרח יש בהנחיות כדי לאפשר לו בעיקר:

- א) לשער מראש, במידה סבירה של בטחון, מה החלטה הצפויה במקרה מסוים, הנופל במסגרת ההנחיות, ולתכנן את מעשיו בהתאם לכך;
- ב) למנוע החלטה הסוטה מן ההנחיות ומקפחת אותו ללא הצדקה.

על יתרוונותיהן של ההנחיות המינהליות ראו בפירוט להלן סעיפים 3.3, 3.4 ו-3.5.

1.3 ההנחיות כדרך להפעלת שיקול הדעת

כמעט כל תפקיד וסמכות המוקנים לרשויות המינהל הציבורי יש עמם שיקול דעת, לעתים שיקול דעת צר, המוגבל או מונחה במפורש על-ידי המחוקק, ולעתים שיקול דעת רחב, המתיר לרשות לבחור על-פי הבנתה בין מגוון רב של דרכים ואפשרויות. בתיאוריה יכולה הרשות להפעיל את שיקול דעתה שלה בכל מקרה ומקרה הבא בפניה, כשבכל מקרה היא שוקלת מחדש את השיקולים השייכים לעניין, ללא קשר עם מקרים אחרים מסוג זה שכבר היו בפניה או מקרים דומים שודאי עוד יבואו בפניה. דרך זאת של הפעלת שיקול הדעת, לא זו בלבד שאינה יעילה, אף אין היא טבעית. בדרך-כלל, הרשות אינה רוצה ואף אינה יכולה להתעלם ממקרים דומים, אלה שבעבר ואלה שבעתיד, ובאופן טבעי היא מבקשת להסתייע בשיקול הדעת שכבר הפעילה במקרים מאותו סוג, גם כדי לייעל את התהליך וגם כדי לשמור על אחידות ושוויוניות במילוי תפקידה.

התוצאה היא שלאחר זמן מה מתגבשת למעשה, לעתים באופן מעורפל ואולי אף בלתי-מודע, מסורת, או דרך פעולה, או מדיניות, המנחה את הרשות בהחלטותיה. במקרים רבים, אם בשלב מוקדם של היווצרות מדיניות כזאת ואם בשלב מאוחר, מגיעה הרשות לכלל מסקנה שרצוי מבחינתה לגבש את המדיניות במסמך כתוב, שיציג באופן שיטתי את דרכי הפעולה שלה, בעניינים של נוהל ובעניינים של מהות. מסמך זה, שאנחנו קוראים לו הנחיה מינהלית, אינו אלא דרך של הפעלת שיקול הדעת המוקנה לרשות. אולם, להבדיל מהפעלת שיקול הדעת בכל מקרה ומקרה מחדש, לפי נסיבותיו של המקרה, ההנחיה המינהלית מהווה הפעלה של שיקול הדעת לגבי סוג של מקרים. ניתן לומר, כי ההנחיה המינהלית מבטאת "שיקול דעת קיבוצי".

מכאן גם נובע, שההלכות החלות על שיקול הדעת המינהלי, כגון החובה לשקול שיקולים ענייניים ולהתעלם משיקולים זרים. חלות גם על שיקול הדעת הקיבוצי, כלומר, על ההנחיה המינהלית.

ההנחיה המינהלית, כשיקול דעת קיבוצי, נמצאת בשטח שבין החיקוק, המקנה לרשות המינהלית את התפקוד או הסמכות, לבין ההחלטה המינהלית המיישמת את החיקוק על מקרה מסויים. כמו החיקוק, ההנחיה המינהלית היא כללית, שכן היא מתייחסת לסוג של מקרים ולא למקרה מסויים, אך להבדיל מן החיקוק, אין היא קובעת כלל נוקשה ומחייב. לשון אחרת, אין היא קובעת נורמה משפטית, אלא שומרת על שיקול הדעת של הרשות המינהלית. היא מהווה צעד לקראת יישום הנורמה הכללית שנקבעה בחיקוק. הצעד הנוסף, בעקבות ההנחיה המינהלית, בא עם ההחלטה המינהלית, המיישמת את הנורמה שבחיקוק, תוך התחשבות בהנחיה המינהלית, על מקרה מסויים.

1.4 שמות שונים להנחיות המינהליות

ההנחיות המינהליות זכו, בספרות ובפסיקה, לשמות משמות שונים: מדיניות, קריטריונים, אמות מידה, קווי פעולה, הוראות פנימיות, כללים, נהלים ועוד. ריבוי השמות עלול להטעות, משום שקיימת מערכת של הלכות מיוחדות החלות על ההנחיות המינהליות, ולפיכך ראוי להקל על זיהוין. רצוי, לכן, לכנות אותן בשם אחד, והשם הנחיות מינהליות מטיב לתאר אותן מן השמות האחרים.

1.5 הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין סוגים אחרים של הוראות

את ההנחיות המינהליות יש לאבחן מסוגים אחרים של הוראות הקיימות במסגרת המינהל הציבורי, מהן הוראות מחייבות ומהן הוראות מנחות. ואלה ההבחנות העיקריות:

א) הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין חיקוקים - אפשר שהחוק יאמר שרשות מינהלית מסויימת תקבע לעצמה "כללים" או "קווי פעולה" או "קווי פעולה" או הוראות הקרויות בשמות אחרים שנהוג לקרוא בהם גם הנחיות מינהליות. כך, לדוגמא, חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראות שעה), התשמ"ג - 1983, מעניק בסעיף 24 סמכות למבקר המדינה לקבוע "הנחיות לסיעות ולרשימות בדבר דרך ניהול מערכת חשבונותיהן", "קווים מנחים לרואי חשבון" ו"כללים" בעניינים מסויימים. כל אלה הם שמות שונים לתקנות, שיש להן כוח מחייב וחלות עליהן ההלכות המתייחסות לחקיקת-משנה, ולא אלה המתייחסות להנחיות מינהליות, ולפיכך מן הראוי היה לקרוא להן בשם תקנות. מכל מקום, אף שהשמות אשר ניתנו להן בחוק עלולים להטעות, אין הן הנחיות מינהליות. ראו לדוגמא, בג"צ 596/75 מכבי תל-אביב נגד רשות השידור, פ"ד (ל) 772, 775. ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 "חקיקת משנה: נוהל והנחיות", סעיף 14.3.

ב) הבחנה בין הנחיות מינהליות לבין הוראות חיצוניות - לעתים רשות מינהלית מקבלת הוראות מן הממונים עליה, יהיה זה השר, או המנהל הכללי של המשרד, או מנהל אגף, וכדומה, אם כהוראות מנחות ואם כהוראות המכוונות לחייב. הוראות כאלה, הבאות מן החוץ, נבדלות מן ההנחיות שהרשות קובעת לעצמה, ומן הבחינה המשפטית הן מהוות נושא נפרד ושונה.

ג) ספק בסיווג - יש מקרים בהם קשה לקבוע בפסקנות אם מדובר בהנחיות מינהליות או בהוראות או מסמכים מסוג אחר. כך, לדוגמא, בבג"צ 302/72 סולימאן חילו נגד ממשלת ישראל, פ"ד כז(2) 169, נחלקו הדעות בשאלת הסיווג של צווים שמפקד צבאי מוציא בשטחים שנכבשו על-ידי הצבא (כגון, צו בדבר סגירת שטח). השופט לנדוי סבר, כי מבחינתו של בית-המשפט, צווים כאלה דומים להנחיות פנימיות (קרי, הנחיות מינהליות) שהמינהל קבע לעצמו, מבלי שיש להן יסוד בדין החרות (עמ' 176 - 177) ואילו השופטים ויתקון וקיסטר סברו שמדובר בדבר חקיקה (עמ' 179 - 180, 183).

2. חוקיות ההנחיות המינהליות

לכאורה היה מקום להטיל ספק בחוקיותן של ההנחיות המינהליות. הספק עשוי לנבוע, קודם כל, מהעדר הוראה מפורשת בחוק, המעניקה לרשות המינהלית סמכות להוציא הנחיות מינהליות. רק לעתים נדירות מסמיך החוק את הרשות בלשון מפורשת לקבוע מדיניות או הנחיות. דוגמה כזאת מצויה בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התשי"ד - 1960 האומר (בסעיף 3) כי מועצת מקרקעי ישראל "תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל". אך בדרך-כלל אין החוק מדבר על קביעת מדיניות או הנחיות על-ידי הרשות. נוסף לכך, ובהעדר הוראת חוק המדברת על מדיניות או הנחיות, ניתן היה לטעון, לכאורה, כי הרשות המינהלית חייבת לבדוק ולשקול כל מקרה הבא בפניה באופן נפרד מכל מקרה אחר, לפי הנסיבות המיוחדות של אותו מקרה, ובלי שתהא לרשותה מראש מערכת של כללים או הנחיות.

אולם בית-המשפט לא קיבל טענות אלה והבהיר שכל רשות מינהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות, אף אם אין הוראת חוק המרשה זאת במפורש, ולהסתמך על ההנחיות שעה שהיא באה להחליט במקרה מסויים. בבג"צ 80/54 נוחימובסקי נגד שר המשפטים, פ"ד ח 1941, נדונה הוראה של פקודת החברות אשר קבעה, בין היתר, כי ועדה שהוסמכה על-ידי שר המשפטים רשאית לתת לאדם תעודה של מבקר חשבונות. הועדה, שמונתה לפי הוראה זאת, קבעה לעצמה הנחיות להפעלת סמכותה ואף פרסמה אותן ברשומות. בעתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק נטען כי הועדה לא היתה מוסמכת לקבוע לעצמה הנחיות. בית-המשפט דחה את הטענה ופסק (מפי הש" ברנון בעמ' 1946):

"ההחלטות הנ"ל (כלומר, ההנחיות שקבעה הועדה) הן לא יותר מאשר עקרונות או קווי פעולה כללים שהועדה קבעה לעצמה. איננו רואים כל מניעה לכך, שגוף ציבורי, הממלא על-פי חוק תפקידים שיפוטיים, שיש בהם שיקול דעת לאותו גוף, יקבע לעצמו מדיניות אשר תהיה לו לקו ולמשקולת בבואו להשתמש בתפקידיו אלה. כמו כן, עלינו רק לשבח את הועדה, שלא השאירה את מדיניותה בגדר סוד, אלא ראתה לנכון לפרטה ברבים לתקנת הנוקקים אליה. ואני מוסיף ואומר: הלוואי שגופים ציבוריים אחרים יראו ממנה וכן יעשו".

לגוף העניין, התשובה לטענה נגד חוקיות ההנחיות היא כפולה: ראשית, ההנחיות אינן דבר חקיקה, ואין להן תוקף מחייב, ולפיכך אין הן צריכות הסמכה מפורשת בחוק (ראו בג"צ 80/54, שם); ושנית, ההנחיות אינן פוטרות את הרשות מבדיקת כל מקרה ומקרה לגופו, כפו שהחוק מחייב, ואין פסול בכך שהבדיקה נעשית לאור ההנחיות (שם).

במספר רב של פסקי דין חזר בית-המשפט העליון ואישר, במפורש או במשתמע, את חוקיותן של הנחיות מינהליות. ראו, לדוגמה, בג"צ 267/76 מגן נגד שר התקלאות, פ"ד לא (1) 634, 636 - 637; בג"צ 10/79 הורמן נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לג (3) 60, 62 - 63. בבג"צ 596/75 מכבי תל-אביב נגד רשות השידור, פ"ד ל(1) 772, 775 - 776, הוסיף בית-המשפט וקבע שאף כי הרשות מוסמכת על-פי החוק להסדיר עניין מסויים ב"כללים" (שהינם, למעשה, חקיקת-משנה), אין היא מנועה מלהסדיר אותו עניין באמצעות הנחיות מינהליות.

3. בזכות ההנחיות המינהליות

3.1 עמדת בית-המשפט העליון

בית-המשפט העליון לא זו בלבד שאישר את חוקיותן של ההנחיות המינהליות, אלא אף טרח פעמים אחדות לדבר בזכותן כמכשיר חשוב של מינהל תקין. בבג"צ 59/83 כהן נגד ראש עיריית ירושלים, פ"ד לז(3) 318, נדון סירובה של עיריית ירושלים להעניק לעותר רשיון לרכילות. בתשובתה לבית-המשפט טענה העירייה, בין היתר, כי מתן רשיון רוכלות לעותר במקום המבוקש על ידו "תחייב היענות לבקשות של רוכלים רבים נוספים מבלי שניתן יהא לשוב ולתחום קו וגבול ברורים שימנע התרחבות הרוכלות בעיר והפיכת רחובות נוספים לשוקים צפופים והומים" (בעמ' 322). בית-המשפט השיב (שם), כי העובדה שצפויות בקשות רבות אינה כשלעצמה טעם לסרב רשיון, "שהרי אחרת לא יוענק לעולם רשיון כאשר מספר המבקשים הוא רב". הוסיף מ"מ הנשיא שמגר ואמר (שם):

"דומה, כי התקלה העיקרית העולה מן החומר שלפנינו נובעת מכך שחסרות אמות מידה כלליות ברורות, על-פיהן ניתן למיין את הבקשות ולקבוע לגבי כל אחת מהן שקלול, אשר קובע את מקומם ברשימה של מבקשי הרשיון (בדומה, למשל - ובשינויים הנובעים מן העניין - לשקלול הקיים לגבי בקשות למכשיר טלפון).

לו היה נקבע שקלול על יסוד תכנית-ניתוח-הבחנה שתיערך על-ידי המומחים לדבר (סוציולוגים, רופאים ומשפטנים), שתאפשר חלוקתה של אוכלוסיית המבקשים על-פי שורה של משתנים סוציו-דמוגרפיים, רפואיים ודומים, ותקבע את משקלם היחסי של המקדמים, ניתן היה לעבד קריטריון תיאורטי לסיווגם של כל מבקשי הבקשות, ואזי ממילא לא היתה יכולה להישמע טענה כלשהי, אם מוענק רשיון למי שעומד לפי השקלול המגיע לו בראש הרשימה. מגישי בקשות אחרים היו יודעים אז אל נכון, מהו מעמדם מבחינת זכויותיהם ומה הם סיכוייהם, והיתה מתאפשרת, כמובן, גם ביקורת נאותה של גורמי הביקורת המקומיים והממלכתיים."

ההנחיות, לא זו בלבד שהן מכשיר נוח במצב של עודף ביקוש על היצע, אלא אפשר שהן תהיינה חיוניות כדי לטפל כראוי במצב כזה. כפי שאמר השופט אלון בבג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481, 484: "מרוכים צרכי תושבי יבנאל, ומספר המבקשים הקצאת קרקעות עולה על הקרקעות המוצעות והמצויות, ועל כורתו זקוק המינהל, הממונה על מלאכת ההקצאה, לקריטריונים אשר לפיהם יפעל במשימה זו". ובבג"צ 627/82 ליבמן נגד המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד לח(1) 645, בו נדונו הנחיות לעניין פטור מבחינות לצורך קבלת תואר מומחה ברפואה, אמרה המשנה לנשיא בן-פורת (בעמוד 653): "קביעת כללים מנחים היא, במקרה כזה, הדרך הסבירה כדי למנוע אפליות והחלטות ספוראדיות, הסותרות זו את זו חרף זהות או דמיון בסיסי בנתונים." ראו גם בג"צ 19/80 בוחבוט נגד שר הפנים, פ"ד לח(2) 415, 419.

בבג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נגד מדינת ישראל (פ"ד לח(2) 273), הרחיק

בית-המשפט העליון לכת וחייב קביעת הנחיות מינהליות. באותו עניין הועלתה בפני בית-המשפט הטענה שמוסדות תורניים מסויימים מקופחים כתוצאה מחלוקת כספים שהוקצו בתקציב המדינה, על-פי ההסכם הקואליציוני, ל"מוסדות יחודיים". בית-המשפט קיבל את העתירה וציווה שכספים אלה לא יחולקו "אלא על-פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים".

היום הדברים מעוגנים בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 ובנוהל משרד האוצר שניתן על-פיו.

3.2 טעמי התנגדות להנחיות

לעתים ניתן לגלות אצל רשות מינהלית חשש מפני הנחיות מינהליות, ואפילו התנגדות להן, מתוך תחושה שהנחיות עלולות להכביד על הרשות במילוי תפקידיה. הטעם לכך, נוסף לקושי הקיים בעצם הגיבוש של ההנחיות, מוסבר בעיקר בשניים אלה: ראשית, ההנחיות מגבילות למעשה את שיקול הדעת ומצמצמות את מרחב התמרון של הרשות בכל מקרה ומקרה; ושנית, ההנחיות, כיוון שהן חושפות את דרך הפעולה של הרשות, עשויות להניע אנשים רבים לפנות אל הרשות ולהגיש תביעות או בקשות המסתמכות על ההנחיות, ובכך להכביד על הרשות ולהעמיס על משאביה.

אולם טעמים אלה, נראה שהם מוטעים ואף אינם מתיישבים עם דרישות המינהל התקין:

(א) אכן, קיים קושי בניסוח הנחיות מפורטות ושיטתיות במקום שיקול הדעת הקבוע בחוק בלשון רחבה, בדרך-כלל ללא פירוט או הנחיה. קושי זה הינו אחת הסיבות לכך שהמחוקק, אם המחוקק הראשי ואם מחוקק המשנה נמנע במקרים אלה מפירוט נוסף של הנורמה הכללית שנקבעה על ידו, ומניח את יישום הנורמה בכל מקרה ומקרה לשיקול הדעת של הרשות המינהלית. כך המצב, לדוגמא, כאשר המחוקק דורש קבלת רשיון מאת רשות מינהלית לעניין מסויים, ואינו מתווה בפני הרשות, ולו רק בקווים כלליים, את המקרים או התנאים בהם יש לתת את הרשיון.

הקושי בולט לגבי סמכויות שאינן מופעלות אלא במקרים מעטים ולעתים רחוקות, ובכל מקרה מותנית הפעלה בצרכים ושיקולים מיוחדים לאותו מקרה, באופן שקשה לגבש מכנה משותף לכל המקרים. כך, לדוגמא, לגבי הסמכות של שר להתקין תקנות לביצועו של חוק או תקנות לשעת חירום. במקרים מעין אלה, לא זו בלבד שקיים קושי גדול לקבוע הנחיות, אלא גם הצורך בקביעתן קטן הרבה יותר, עד כדי כך שבמקרים רבים מסוג זה ניתן לוותר עליהן.

בסמכויות מסוג אחר, המופעלות לעתים קרובות ובאופן שגרתי, כמו הסמכות לתת רשיונות לעסק או לעיסוק, הקושי בגיבוש הנחיות עשוי להיות גדול במיוחד בתקופה הראשונה של הפעלת הסמכות, בהעדר נתונים וניסיון, ולפיכך אפשר שמן התבונה יהיה לדחות את גיבוש ההנחיות למועד מאוחר יותר. אך משנרכש ניסיון בהפעלת הסמכות

ולמעשה נוצרה מדיניות או דרך פעולה, גם אם לא מגובשת ומפורטת, ניתן וראוי לנסח אותה במתכונת של הנחיה. בשלב הראשון תוכל הרשות להסתפק בקווים כלליים או עקרונית רחבים ובשלב מאוחר יותר תוכל, באופן הדרגתי, להוסיף ולפתח אותם, ואף לשנות אותם, לאור הניסיון ובהתחשב בתנאים המשתנים. גם אם מלאכה זאת, של ניתוח שיקול הדעת וגיבושן כהנחיה כתובה, דורשת זמן ומאמץ, אין ספק שבדרך-כלל השקעה זאת משתלמת היטב. לאחר שההנחיות גובשו ונוסחו, ההחלטה של הרשות בכל מקרה ומקרה, לאור ההנחיות, תהיה קלה ומהירה הרבה יותר.

(ב) ההגבלה על שיקול הדעת של הרשות המינהלית, כתוצאה מקביעת הנחיות, אינה קשה. ראשית, חזקה על הרשות שלא תגביל את חופש הפעולה שלה באמצעות הנחיות אלא במידה שהניסיון מצדיק זאת ובאופן שלא יכביד עליה למלא את תפקידה כראוי. מטעם זה עשויה הרשות להעדיף, בנושא מסויים או בזמן מסויים, הנחיות כלליות בלבד, כדי להשאיר לעצמה מידה רבה של שיקול דעת, ואילו בנושא אחר או בזמן אחר תיראו אפשרות או אפילו צורך לקבוע הנחיות מפורטות יותר. לא זו בלבד, אלא שההנחיות, תהיינה כלליות או מפורטות, תמיד הן נשארות גמישות והרשות רשאית לשנות אותן לאור הניסיון והצרכים, ואף לסטות מהן במקרה מסויים בהתחשב בנסיבות המיוחדות של המקרה, כפי שעוד יוסבר. משמע, ההגבלה על שיקול הדעת, כתוצאה מקביעת ההנחיות, אינה מוחלטת ואינה קיימת אלא לפי החלטתה של הרשות המינהלית, כל זמן שלדעתה ההנחיה מתיישבת עם הצרכים והמטרות של הרשות.

יתרה מזאת, גם אם רשות מינהלית סבורה שיהיה לה נוח יותר להפעיל את שיקול הדעת כפי שנקבע בחוק, ללא הנחיות, עדיין יש מקום, בדרך-כלל, לומר לאותה רשות כי מן הבחינה של שלטון החוק והמינהל התקין יש צורך בהנחיות, כפי שיוסבר להלן.

(ג) אי-אפשר לומר, בדרך של הכללה, אם קביעת הנחיות מינהליות ופרסומן ברבים יגדיל או יפחית את מספר הפונים אל הרשות בבקשה שתפעיל את סמכותה סביר להניח שהדבר תלוי במהות הסמכות ועשוי להשתנות לפי העניין והנסיבות. במקרים רבים לא תהיה לכך השפעה על מספר הפונים אל הרשות, ואולי אפילו תהיה הפחתה במספר הפונים שכן עם פרסום ההנחיות יפחת הצורך לבקש מן הרשות מידע והבהרות, וסביר להניח שיפחת גם מספר הפונים אל הרשות באותם מקרים בהם ברור על-פי ההנחיות כי דין הפנייה להידחות. בהקשר זה ראוי להביא דברים ממכתב שנשלח על-ידי היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל, ביום 18 במרץ 1983, אל היועץ המשפטי לממשלה:

"כידוע לך פרסם המינהל את ההחלטות בדבר דמי הסכמה בילקוט הפרסומים ומאז הוא מעדכן את הפרסומים בהחלטות חדשות שנעשות מפעם לפעם.

תחילה חששנו שמא הפרסום יכביד בהיטפלות (של עו"ד בעיקר), למלה זו או אחרת בפרסומים, אולם התברר כי הפרסום לא הכביד במאומה, בפרט בגלל העובדה שלקראת הפרסום הוא נערך ונוסח ע"י היועץ המשפטי.

מנסייננו, הסיר הפרסום את ההרגשה שהיתה בציבור, לפני הפרסום, כאילו הסכומים שנקבעים, הפטורים שניתנים, הניכויים למיניהם וכן דרכי החישוב היו שרירותיים.

לא אחת נתקלנו, לפני הפרסום, בפניות למכביר של ציבור שהיתה לו תחושה של קיפוח או תחושת אין-אונים כלפי הממסד, ולא אחת שמענו טענות, שרק בעלי ידיעה וקרובים לנושא יכולים להשיג הקלות וכי - טענות שלא היה להן כמובן שחר במציאותן, וכל זאת עקב אי ידיעת הכללים לפיהם פועל המינהל בקביעת דמי ההסכמה.

מאז פרסום ההחלטות הפך ה"יזע" הנ"ל נחלת הכלל, פחת מספר הפונים למינהל בערעור על גובה דמי הסכמה, או בבקשות התחשבות למיניהם, או בטרוניות ותלונות בצורה ניכרת.

הן העובדים והן הציבור יכלו להסתמך על מערכת ההחלטות שפורסמה. הפניות למינהל בנושא זה הצטמצמו, איפוא, רק לפרשנויות ורק במסגרת ההחלטות.

גם הפניות לממונה על תלונות הציבור - ירדו פלאים.

"וירא המינהל כי טוב" - הרחיק לכת המינהל והוציא קבצים עם סכומי דמי ההסכמה בכל מקום ומקום, תוך פירוט שנת רכישה, גודל הדירה וכיו"ב, כך שכל אדם יכול לברר בכל רגע כמה דמי הסכמה עליו לשלם ואין הוא צריך אפילו לחשבם לפי הכללים שפורסמו.

קבצים אלה קיבלו כבר פרסום חלקי. הם נמצאים בכל משרדי המינהל, נשלחים ללשכת עו"ד וכיו"ב, כך שבבוא אדם לברר מה הם דמי ההסכמה שהוא צריך לשלם יוכל לדעת את הסכום מיד ובמקום.

הסדר זה כרגע קיים לגבי חלק מהמקרקעין של המינהל (כגון: דירות בבתי רוויים). אולם העיקרון שבו הביא להקלה ניכרת בעבודתנו מחד ומתן שרות נאות ושיפור היחסים עם האזרח מאידך.

עם זאת, אפשר לתאר מקרים בהם קביעת הנחיות ופרסומן ברבים יגדילו את מספר הפניות אל הרשות ומבחינה זאת אף יכבידו עליה. אפשר שכך יהיה, לדוגמא, כאשר מדובר במתן הענקות כספיות למוסדות ציבור לסוגיהם, כגון, מתן תמיכות למוסדות תורניים מתוך תקציב המשרד לענייני דתות או מתוך תקציב משרד החינוך והתרבות או מתן תמיכות למוסדות חינוך, תרבות, רווחה, ספורט וכיוצא בזה מתוך קרן העובונות לטובת המדינה. יש ודאי מוסדות שאינם יודעים כלל על האפשרות לקבל תמיכות מסוג זה, וכן מוסדות שאינם יודעים כי על-פי המדיניות המקובלת יש להם סיכוי להיענות בחיוב, ומשום כך אינם פונים בבקשה לקבלת תמיכה. סביר, לכן, שאם יקבעו ויפורסמו הנחיות בדבר חלוקת התמיכות, יגדל מספר הבקשות לתמיכה. אולם תוצאה זאת, אף אם יש בה כדי להכביד מבחינה מסויימת על הרשות, נדרשת כדי להשיג חלוקה של כספי המדינה באופן ענייני, שוויוני וצודק, והיא מתחייבת מן ההלכה המשפטית והמינהל התקין, ולפיכך הנחיות המינהלית אסור שתעשה שיקול מכריע בעניין זה.

3.3 יתרונות ההנחיות מבחינת הרשות

ההנחיות המינהליות משרתות את טובתה של הרשות המינהלית מבחינות שונות. ואלה העיקריות שבהן:

א) ההליך של קביעת הנחיות על-ידי הרשות המינהלית מסייע לרשות, ומבחינה מסויימת אף מחייב אותה לשקול ולקבוע את המדיניות הרצויה לה. בהעדר הנחיות גוברת הסכנה של העדר כיוון או סטייה מן הכיוון בהחלטות הרשות, במיוחד אם הרשות נאלצת לקבל החלטות רבות תחת לחץ של זמן ואולי אף לחצים אחרים, ועוד יותר מכך אם הרשות פועלת באמצעות שלוחות המפוזרות ברחבי הארץ. ההנחיות, לעומת זאת, משמשות לרשות מעין מצפן, שיש בו כדי להדריך אומה בכל צעד מצעדיה, בכיוון המטרה שקבעה לעצמה.

ב) הנחיות נקבעות על-ידי הרשות המינהלית בדרך-כלל על יסוד בדיקה מקיפה ויסודית של הנתונים והשיקולים השייכים לעניין, תוך התייעצות עם הממונים בדרג המינהלי, ואם קיים צורך בכך גם עם הממונים בדרג המדיני, ובשיתוף גורמים מקצועיים לפי העניין. הליך זה מסייע להפעלה נכונה של שיקול הדעת, כלומר, הדיון והליבון הקודמים לניסוח ההנחיות יש בהם, במידה רבה, ערובה לכך שהרשות תקבע לעצמה מטרה נכונה וכשרה, שהשיקולים השייכים לעניין לא ייעלמו מעיניה ויקבלו את המשקל הראוי, ולא יילקחו בחשבון שיקולים זרים. רשות מינהלית יכולה לנקוט הליך כזה, הכרוך במאמץ רב, כדי לגבש לעצמה הנחיות שידריכו אותה בפעולתה לאורך זמן, אך אין היא יכולה לפעול באופן יסודי כל כך אם היא צריכה להפעיל את שיקול הדעת שלה כמעט מלכתחילה, בכל מקרה ומקרה, בהעדר הנחיות. יוצא מכאן שההליך של קביעת הנחיות משפר את האיכות של שיקול הדעת המינהלי וכתוצאה מכך אף את האיכות של החלטות המינהליות.

ג) בדרך-כלל, קבלת החלטה על יסוד הנחיות מינהליות קלה ומהירה יותר מאשר קבלת החלטה ללא בסיס של הנחיות, כאשר הרשות חייבת בכל מקרה ומקרה לאסוף ולשקול מחדש את מערכת המטלות והנתונים השייכים לעניין. לפיכך, יש בהנחיות כדי לחסוך מזמנה של הרשות, במיוחד כאשר מדובר בסמכות המופעלת לעתים קרובות.

ד) הפעלת הסמכות על יסוד הנחיות, כיוון שהיא מבוססת על העקרון של שוויון בפני החוק, מצמצמת במידה רבה את האפשרות של טעות משפטית, ויש בה כדי להפחית את הביקורת על הרשות, אם בדרך של תביעות ועתירות המוגשות לבית-המשפט ואם בדרך אחרת, ומכל מקום לשפר את מעמד הרשות כאשר מופעלת ביקורת כזאת.

ה) ההנחיות עשויות לשפר את מעמד הרשות ביחסיה עם הציבור גם מבחינות נוספות. קביעת המדיניות של הרשות ופרסומה ברבים יש בהן כדי למנוע פניות מיותרות וטורדניות אל הרשות, אם בבקשות למידע והבהרה ואם בבקשות להפעלת הסמכות. כמו כן, הפעלת הסמכות באופן הנחזה להיות שוויוני וצודק מגבירה את האמון וההערכה כלפי הרשות המינהלית ובכך אף מסייעת לתפקוד נאות של הרשות.

3.4 יתרונות ההנחיות מבחינת האזרח

ההנחיות המינהליות, נוסף לכך שהן משרתות את טובתה של הרשות המינהלית, טובות גם לאזרח הנזקק לשירותי הרשות ואלה היתרונות העיקריים מבחינת האזרח:

א) ההנחיות מאפשרות לאזרח לדעת מראש, במידה רבה של סבירות, מה החלטה הצפויה של הרשות המינהלית על יסוד נתונים מסויימים, ובהתאם לכך אף לתכנן את צעדיו. מבחינה זאת, ההנחות ממלאות תפקיד דומה לתפקידו של החוק. כלומר, מתן ידיעה מוקדמת על התוצאות המשפטיות של התנהגות מסויימת.

ב) ההנחיות מקלות על האזרח, הנזקק לשירותיה של הרשות המינהלית, את הביקורת, המשפטית או הציבורית, במקרה של סטייה מן ההנחיות, הנראית מפלה או בלתי-צודקת מבחינה אחרת. בדרך זאת ההנחיות עשויות לסייע לעשיית הצדק במקרה נתון ונוסף לכך לשמש גורם מרתיע מפני קבלת החלטות פסולות.

3.5 התנחיות מבחינת שלטון החוק

על כל אלה יש להוסיף ולהדגיש, כי ההנחיות המינהליות מחזקות במידה רבה את שלטון החוק. ריבוי התפקידים המוטלים על המינהל הציבורי, השינוי התכוף בנסיבות ובצרכים, המומחיות הנדרשת בתחומים רבים, כל אלה מונעים בדרך-כלל בעד המחוקק מלקבוע את דרך ההפעלה של הסמכויות המינהליות בפירוט, ולסמוך יותר ויותר על שיקול הדעת המינהלי. לשון אחר, כדי לאפשר הפעלת הסמכות באופן גמיש על-פי הנסיבות והצרכים של כל מקרה, נדרש שיקול דעת רחב. אולם ככל ששיקול הדעת של המינהל הציבורי מתרחב, שלטון החוק עלול להתרופף. כך הדבר משום שהתוצאה המשפטית בכל מקרה נקבעת פחות על-ידי כלל שנקבע מראש על-ידי הרשות המחוקקת, כפי שנדרש על-ידי העקרון של שלטון החוק, ויותר על-ידי החלטה המתקבלת לגבי אותו מקרה על-ידי הרשות המינהלית לפי שיקול דעתה. בכך טמונה סכנה גם לעקרונות של שוויון בפני החוק, מינהל תקין וטוהר המידות.

הפתרון לבעיה זאת מצוי, במידה רבה, בהנחיות המינהליות. ההנחיות יש בהן משום פשרה טובה בין מידת הוודאות המאפיינת את הכלל המשפטי לבין מידת הגמישות הנדרשת מן המינהל הציבורי.

המסקנה העולה מכל הטעמים האלה, היא שיש לעודד את רשויות המינהל הציבורי לקבוע לעצמן, בכל המקרים המתאימים, הנחיות למילוי התפקידים המוטלים עליהן.

בפועל רשויות מינהליות רבות קבעו לעצמן הנחיות. להלן דוגמאות של הנחיות מינהליות שנדונו בפסיקה של בית-המשפט העליון:

שידור הודעות בתשלום על-ידי רשות השידור (בג"צ 345/61 שוכרי אל-כאזן נגד מנהל שירות השידור, פ"ד טו 2364); נוהל הוצאת עובדי-מדינה לקיצבה (בג"צ 176/63 פרנס נגד נציב שירות המדינה, פ"ד יז 1796); מתן פטור ממס במקרים מסויימים (בג"צ 246/71 מגרש מסודר בע"מ נגד שר האוצר, פ"ד כו(1) 449); היתר לשמש יצואן של פירות (בג"צ 75/76 "הילרון" בע"מ נגד מועצה לייצור פירות ושיווקם, פ"ד ל(3) 645). מכרזים לאספקת שירותים לרשות השידור (בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נגד רשות השידור, פ"ד לה(1) 421); מתן תעודת עתונאי על-ידי לשכת העתונות הממשלתית (בג"צ 509/80 יונס נגד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פ"ד לה(3) 589); מתן אשראי מסובסד ליהלומנים (בג"צ 198/82 מוניץ נגד בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466); רכישת רכב מיובא על-ידי תייר (בג"צ 612/81 שבו נגד שר האוצר, פ"ד לו(4) 296). הקצאת קרקעות חקלאיות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל (בג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481). תכ"מ (תקנון כספים ומשק) בעניין רכישת טובין ושירותים על-ידי המדינה (בג"צ 528/81 "ספרא" - ספרים וכתבי עת נגד שר הבריאות, פ"ד לז(3) 561); מתן תואר "מומחה" ברפואה (בג"צ 627/82 ליבמן נגד המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד לח(1) 645); מתן רשיון להחזקת נשק (בג"צ 423/84 עזאם נגד שר הפנים, פ"ד לט(1) 337).

במספר ניכר של תחומים החשיבות המעשית של ההנחיות רבה מאוד, לעתים יותר מזו של החוק והתקנות. כך, לדוגמא, חוק מינהל מקרקעי ישראל, התשי"ד - 1960, קובע כי המינהל "ינהל את מקרקעי ישראל", אך הכללים בדבר ניהול המקרקעין אינם קבועים לא בחוק ולא בתקנות, אלא בהנחיות מינהליות.

משום כך נודעת חשיבות מעשית רבה גם למערכת ההלכות כפי שפותחה על-ידי בית-המשפט בעניין ההנחיות המינהליות. על הלכות אלה ידובר להלן.

3.6 הנחיות ליועצים משפטיים

על היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ורשויות מינהליות אחרות לתת דעתם לשאלת הצורך והאפשרות לקבוע הנחיות בכתב להפעלת הסמכויות העיקריות של הרשות. באופן עקרוני רצוי, הן מבחינת הרשות והן מבחינת האזרח, לקבוע הנחיות כאלה. במצבים מסויימים, בעיקר כאשר הרשות אינה יכולה להיענות בחיוב לכל הבקשות המופנות אליה, אפשר שקביעת הנחיות תיעשה תנאי הכרחי, גם מבחינה משפטית, להפעלת הסמכות. ראו לעיל סעיף 3.1.

ברור שאין אפשרות מעשית, ואף אין חובה משפטית, לקבוע הנחיות לכל סמכות מסמכויות הרשות. יש סמכויות המופעלות לעתים רחוקות בלבד, וניתן להפעיל אותן בכל מקרה ומקרה ביעילות וכראוי אף ללא הנחיות; יש סמכויות שבאופן ענייני קשה מאוד, ואולי אף לא רצוי, לקבוע להן הנחיות ויש גם סמכויות בעלות חשיבות מעטה כל כך שאין הן שוות את הטרחה של הכנת הנחיות. אולם כל אלה ראוי שייחשבו כחריגים למגמה הכללית, לפיה רצוי שהרשות

תגבש את שיקול הדעת שלה בהנחיות כתובות.

ההנחיות צריכות לשקף את מדיניות הרשות, במסגרת הסמכות שנקבעה בחוק ובהתאם למסגרת החוק, ולהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד. בגיבוש ההנחיות ראוי לשתף גורמים מדיניים, מינהליים ומקצועיים הנוגעים לנושא, ובכלל זה גורמים מחוץ למסגרת הרשות המינהלית, לפי העניין והצורך. על כך ראו בג"צ 296/80 בוקובזה נגד מדינת ישראל, פ"ד לה(1) 497, 492. ניסוח ההנחיות צריך להיעשות בפיקוח היועץ המשפטי. על שאלת הפרסום של ההנחיות ראו להלן.

4. תחולת ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי

קביעת הנחיות מינהליות הרי היא מעשה מינהלי הכפוף להלכות המדריכות ומגבילות את מעשי המינהל. בדרך-כלל כך צריך להיות כיוון שקביעת ההנחיות היא, כאמור, דרך של הפעלת שיקול הדעת. לעניין תחולת ההלכות של המשפט המינהלי, אין בכך כדי לשנות ששיקול הדעת מופעל באמצעות ההנחיות באופן קיבוצי, על סוג של מקרים, ולא רק ביחס למקרה מסוים. שיקול הדעת הקיבוצי, המגובש בהנחיות, מועתק לאחר מכן על-ידי הרשות המינהלית ומיושם על מקרים רבים, כל מקרה בפני עצמו, כאילו היה שיקול דעת מיוחד לאותו מקרה ברור. לכן, ההנחיות חייבות להיות כפופות למגבלות ההלכתיות החלות בדרך-כלל על שיקול הדעת המינהלי, ובמיוחד האיסור לחרוג מן הסמכות, החובה לכוון אל מטרת החוק ולשקול שיקולים ענייניים בלבד, והצורך לפעול באופן סביר.

בהתאם לכך, גם הביקורת השיפוטית המופעלת על-ידי בית-המשפט על ההנחיות המינהליות, תואמת את הביקורת השיפוטית המופעלת על מעשי המינהל בדרך-כלל. בג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לו(3) 481, 484, אמר השופט אלון:

"בית-המשפט בבואו לבדוק טיבם של קריטריונים אלה אינו משים עצמו במקום הרשות המינהלית, ואינו בודק אם יש מקום להדגיש ולהוסיף עליהם עניין פלוני או לשנות ולהשמיט מהם דבר פלמוני. כדרכה של ביקורת בית-משפט זה, אין אנו מעבירים תחת שבת ביקורתנו החלטתה של רשות מינהלית, ואין אנו מתערבים בשיקול-דעתה, אלא אם נפלו בהם פגמים מהפגמים המצדיקים התערבות זו, כגון, שיקולים זרים שאינם לעניין, קביעות שרירותיות, חוסר תום-לב, חוסר סבירות קיצוני היורד לשורשו של עניין, וכיוצא באלה. זאת ועוד, מטבע הדברים, שכל מקום שבו המבקשים מרובים מהמקבלים, אזי רק חלק מהמבקשים באים על סיפוקם, ואחרים פניהם מושבים ריקם. זוהי הבחנה בלתי נמנעת והכרחית בין המבקשים השונים, וכל עוד הבחנה זו אינה פגומה באחד הפגמים שמנינו לעיל, כשרה היא לבוא בקהל שיקוליה של הרשות המינהלית, ואין היא לוקה בפסול של הפליה."

4.1 האיסור לחרוג מן הסמכות

כשם שחקיקת-משנה חייבת להישאר במסגרת הסמכות שנקבעה בחוק, כך אף הנחיות

מינהליות. חריגה ממסגרת הסמכות, שיש בה כדי לפסול חקיקת-משנה, יש בה כדי לפסול גם הנחיות מינהליות. ברור שאי-אפשר להסדיר או להכשיר באמצעות הנחיות מעשה החורג מן הסמכות של הרשות. כך נפסק, לדוגמא, בג"צ 355/79 קטלן נגד שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294. כאן הועלתה שאלת החוקיות של "נוהל", אשר הוצא על-ידי שירות בתי הסוהר, לפיו ניתן לבצע חוקן בעצור, בעל כורחו, אם יש למנהל בית הסוהר יסוד ממשי לחשד כי העצור נושא בגופו סם. השופט ברק אמר (בעמ' 298): "כדי ששלטונות בית הסוהר יוכלו לבצע חוקן ללא הסכמתו של העצור, ובכך להצדיק מעשה פלילי ועוולה אזרחית של תקיפה, עליהם להצביע על הוראה חקוקה המאפשרת להם לעשות כן". בהעדר הוראה כזאת הגיע בית-המשפט למסקנה, כי "הנוהל" האמור הוא שלא כדין ואסור לפעול על-פיו¹. ראו גם בג"צ 75/76 "הילרון" בע"מ נגד המועצה ליצור פירות ושיווקם, פ"ד ל(3) 645.

4.2 מטרת החוק ושיקולים ענייניים

רשות מינהלית חייבת לפעול לשם השגת מטרה כשרה, היא המטרה שעמדה לנגד עיני המחוקק כשהעניק לה את הסמכות, ואם תקבע לעצמה הנחיות כדי להשיג באמצעותן מטרה זרה, יהיה בכך כדי לפסול אותן הנחיות.

כמו כן, ההנחיות המינהליות, כמו כל החלטה מינהלית, חייבות להתבסס על מערכת של שיקולים ענייניים, כלומר, שיקולים השייכים לעניין הנדון בהתחשב במטרת החוק, במהות הסמכות, בעקרונות יסוד של שיטת המשפט, וכיוצא באלה. התעלמות משיקולים ענייניים, אם הם שיקולים בעלי חשיבות של ממש לעניין הנדון, והתחשבות בשיקולים זרים, יש בהם כדי לפסול הנחיות שהרשות קבעה לעצמה.

והוא הדין אף לגבי טענת ההפליה, שגם היא מקובלת כעילה שיש בה כדי לפסול החלטות מנהליות, ובכלל זה גם הנחיות מנהליות.

ראו בג"צ 170/61 שיטי נגד עיריית חיפה, פ"ד טז 113; בג"צ 178/71 קקון נגד המפקח על התעבורה, פ"ד כו(1) 141; בג"צ 422/80 ששון נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לה(4) 617; בג"צ 612/81 שבו נגד שר האוצר פ"ד לו(4) 296; בג"צ 219/81 שטרית נגד שר התקלאות, פ"ד לז(3) 481.

¹ מאז הוסדר העניין בחקיקה (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף החשוד), התשנ"ו - 1996)

4.3 דרישת הסבירות

הרשות המינהלית חייבת לפעול באופן סביר. אם החלטתה מצויה במתחם הסבירות יימנע בית-המשפט מלהתערב בשיקול הדעת שלה, אולם החלטה הנוגעה בחוסר-סבירות קיצוני עלולה להיפסל. והוא הדין אף בהנחיות מינהליות.

כך נפסק, לדוגמא, בבג"צ 509/80 יונס נגד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פ"ד לה(3) 589. במרכזו של משפט זה עמדו הנחיות מינהליות, בצורת "כללים בדבר תעודות ואישורים לעתונאים", שהוצאו על-ידי לשכת העתונות הממשלתית. לפי כללים אלה ניתנת תעודת עתונאי לאדם המועסק כעתונאי על-ידי "עתון יומי או שבועון חדשות כללי". לכן סירבה לשכת העתונות הממשלתית לתת תעודת עתונאי לעותר, שהוציא לאור וכתב בשבועונים מקומיים, בטענה ששבועון מקומי איננו "שבועון חדשות כללי". בית-המשפט היה מוכן לקבל שהסירוב מעוגן בכללים אולם הוסיף והצהיר (בעמ' 593) "שהכללים כמו שהם אינם סבירים, בהפלותם את העותר לעומת כתבים מקומיים, הכותבים עבור העתונות הכלל ארצית". משום כך ציווה בית-המשפט לתת לעותר תעודת עתונאי. ראו גם בג"צ 558/79 ג'מל ושגיב נגד הסוכנות היהודית, פ"ד לד(1) 424, 429 ובג"צ 190/80 בוחבוט נגד שר הפנים, פ"ד לה(2) 415.

4.4 פרשנות ויישום ההנחיות

נוסף לכך, עשוי בית-המשפט להפעיל ביקורת בקשר להנחיות מינהליות, כפי שהוא נוהג לגבי חקיקת-משנה, בעניינים אלה:

א) פרשנות ההנחיות: בית-המשפט יכול לבדוק אם הרשות המינהלית פירשה את ההנחיות שלה, בנושא מסויים או במקרה מסויים, כראוי. "פרשנותם של הקריטריונים, כפרשנותה של כל הוראה והנחיה, צריך שתיעשה - במסגרת ניסוחה - על-פי המטרה המונחת ביסוד קביעתם של הקריטריונים" (בג"צ 219/81 שטרית נגד שר החקלאות, פ"ד לז(3) 481, 487).

ב) יישום ההנחיות: אפשר שתתעורר מחלוקת בשאלה אם מקרה מסויים נופל במסגרת ההנחיות לדוגמא, בבג"צ 423/84 עזאם נגד שר הפנים, פ"ד לט(1) 337, התעוררה השאלה אם העותר זכאי לקבל רשיון לשאת אקדח בהתאם לקריטריונים שנקבעו על-ידי הרשות המוסמכת לעניין זה.

לפי קריטריונים אלה היה מקום למתן רשיון לאדם שעיסוקו "העברה והובלה של כספים או חפצי ערך בהיקף גדול ובקביעות". העותר היה מנהל מדור גביה במועצה מקומית מסויימת, ובמסגרת תפקידו היה נוהג להעביר את הכספים שגבה לאחד הבנקים שבכפר. לאחר שבית-המשפט פירש את הקריטריונים ובירר את העובדות פסק, ברוב דעות, שהמקרה של העותר אינו עומד במבחן הקריטריונים, ולכן אין הוא זכאי לרשיון. ראו גם בג"צ 190/80 בוחבוט נגד שר הפנים, פ"ד לה(2) 415.

5. גמישות ההנחיות: החובה לדון בכל מקרה והאפשרות לסטות מן ההנחיות

נוסף להלכות הכלליות של המשפט המינהלי, חלות על ההנחיות המינהליות הלכות מיוחדות, הנובעות מן היחוד של ההנחיות, ובעיקר מן הגמישות שלהן. הגמישות היא התכונה העיקרית המייחדת את ההנחיות מן התקנות: התקנות נוקשות, וחובה על הרשות לנהוג בדיוק כפי שנקבע בהן, ללא סטייה, אפילו באשר מדובר ברשות שהיא עצמה התקינה אותן. ואילו ההנחיות גמישות וקיימת אפשרות לסטות מהן במקרים המתאימים.

הבדל זה בין התקנות לבין ההנחיות משקף את ההבדל במקור הסמכות. הסמכות להתקין תקנות נובעת מהוראה מפורשת בחוק, מכוחה רשאית הרשות המתקינה לסייג את הסמכות המוקנית לרשות בחוק עצמו, להטיל חובות או לקבוע תנאים, לפי העניין והצורך, ואילו ההנחיות המינהליות אינן נסמכות על הוראה דומה בחוק, ולפיכך אין בכוחן לסייג או להגביל באופן כלשהו את הסמכות שהוענקה לרשות בחוק או לשנות את הזכויות והחובות שנקבעו בחוק. לשון אחר, התקנות קובעות נורמה משפטית, ואילו ההנחיות, אף שמבחינה מעשית הן קרובות ליצירת נורמה, הרי מבחינה משפטית אין הן מגיעות לדרגה זאת. לפיכך, הרשות שקבעה את ההנחיות, עדיין היא מחויבת להפעיל את סמכותה כפי שנקבעה בחוק בכל מקרה ומקרה. ואין ההנחיות מתירות לה להתעלם או לסטות מן החוק.

מבחינה מעשית, נובעות ממצב זה שתי הלכות: ראשית, הרשות המינהלית אינה פטורה מן החובה לטפל בכל מקרה ומקרה הנופל במסגרת החוק, ואין היא פטורה מן החובה להפעיל את שיקול הדעת שלה בכל מקרה, אפילו אם המקרה אינו נופל כלל במסגרת התנחיות, ולפיכך, על-פי ההנחיות, אין כלל צורך בטיפול ובשיקול דעתן; ושנית, אם הנסיבות המיוחדות של המקרה מצדיקות זאת, בהתחשב במהות הסמכות כפי שנקבעה בחוק, רשאית הרשות לסטות מן ההנחיות, ואפשר שאף תהיה חייבת לסטות מן ההנחיות, באותו מקרה.

5.1 החובה לשיקול כל מקרה

מה פירוש החובה לשיקול כל מקרה, גם אם לפי ההנחיות ברור לחלוטין כי יש לדחות את בקשה, ואפילו אם המקרה איננו נופל כלל במסגרת ההנחיות? ננית, לדוגמא, שהרשות המוסמכת לעניין רשיונות למוניות ("מספר ירוק") קובעת לעצמה הנחיות לעניין זה, ובהנחיות נקבע, בין היתר, כי רק אזרחי ישראל, להבדיל מתושב, יהיה כשיר לקבלת רשיון כזה. מה דין בקשה לרשיון המוגשת על-ידי תושב שאינו אזרח? את התשובה נתן בית-המשפט העליון בבג"צ 327/52 זמיר נגד המפקח על התעבורה, פ"ד ז 358. לפי סעיף 9 לפקודת התעבורה ניתנה למפקח על התעבורה סמכות בלתי-מסוייגת לתת רשיונות למוניות. בגלל ריבוי המבקשים רשיונות כאלה קבע המפקח על התעבורה סולם עדיפויות, לפיו יינתנו רשיונות, על-פי שיטת ניקוד, לנכי מלחמה, נהגים בעלי משפחות גדולות, ועוד. על-פי סולם עדיפויות זה, נדחתה בקשתו של העותר. וכך אמר השופט אולשן (בעמ' 362 - 363):

"איננו רואים כל פגם בכך שהמשיב קבע לעצמו מבחן עקרוני בדרך של "סולם העדיפות", שישמש לו אמת-מידה שעה שהוא דן בבקשות המוגשות לפניו. מובן הדבר, שבקבעו מבחן כזה, אין הוא רשאי לבססו על נתונים וגורמים פסולים העלולים לעשות את שיקול הדעת מופרך מעיקרו. גם נכון הדבר שאילו היה המשיב, אחרי קובעו מבחן זה, מסרב לקבל בקשות או לדון בהן מחמת היותן מחוץ למסגרת המבחן שקבע מראש, כי אז אפשר היה לגלות בזה משום הכנסת סייג או הצרת השטח לשיקול דעתו הבלתי מוגבל לפי סעיף 9, ואפשר היה לטעון כנגדו שלא סמכות הוא הכניס בחוק שינוי המצמצם את סמכותו בניגוד לכוונת המחוקק או המצמצם את סוג האנשים הרשאים לבקש רישיונות. זאת ועוד, לפי סעיף 9 שיקול דעתו של המשיב הוא רחב מאוד, לכן עליו לדון בכל בקשה לפי נסיבותיה. אם הוא קובע מראש מבחן נוקשה, עד כדי סירוב לקבל ולדון בבקשה שאינה מתאימה למבחן זה, הרי ייתכן גם מקרה אשר נסיבותיו הן כאלה, שאילו ראו אותו המשיב מראש, היה מכניסו מלכתחילה לסוג המקרים אשר המבחן חל עליהם. במקרה כזה היה נוצר מצב בו היה נמנע המשיב, למרות שיקול הדעת הרחב שניתן לו בחוק מלדון בבקשה רק מפני שבעצמו הגביל את סמכותו מראש. אולם המשיב לא נהג כן, הוא דן בבקשה, אלא שלא ראה בנסיבות המבקש נסיבות המצדיקות סטיה מסולם העדיפות שהוא קבע. המשיב אמנם קבע מראש "סולם עדיפויות", אבל הוא דן בכל בקשה ומחליט עליה לפי נסיבותיה ולא חסם בפני עצמו את הדרך להענקת רשיון במקרה הראוי לפי שיקול דעתו, גם אם מקרה זה הוא מחוץ לתחומי המבחן שקבע מראש. לכן אין לומר, כטענת ב"כ המבקש, שהמשיב שינה את החוק או "עשה כאן דין לעצמו", ומבחינה משפטית אין למצוא פסול בשיטה שהמשיב נקט בשקילת דעתו לגבי הבקשות המובאות בפניו".

מכאן עולה השאלה: אם הרשות המינהלית, שקבעה לעצמה הנחיות, עדיין צריכה לטפל ולשקול כל מקרה ומקרה, מה הועילה הרשות בהנחיותיה? התשובה היא שיש הבדל בין שיקול הדעת המופעל על-ידי הרשות בכל מקרה כאשר אין לה הנחיות לבין שיקול הדעת המופעל על ידה כאשר היא מסתמכת על הנחיות. כאשר הרשות פועלת על יסוד הנחיות, אין היא חייבת לעבור את התהליך של שיקול הדעת מתחילתו, נדבך על נדבך, אלא היא מפעילה שיקול דעת מסוג אחר, פשוט וקצר הרבה יותר. כך, לדוגמא, המפקח על התעבורה אינו צריך לשקול בכל מקרה ומקרה האם יש לתת עדיפות לנכה מלחמה ומה המשקל שיש לתת לעובדה שהמבקש הוא נכה מלחמה. שיקול זה נעשה כבר וגובש על-ידי הרשות במסגרת ההנחיות, והרשות פטורה מלחזור עליו, מדי פעם בפעם.

מהו, אם כן, שיקול הדעת הנדרש במקרה כזה? ניתן לומר, באופן סכמתי, כי שיקול הדעת במקרה כזה מורכב משני שלבים. בשלב הראשון, הרשות בודקת מה התשובה העולה מן ההנחיות: האם יש להיענות לבקשה, לרחות אותה או להתנות לה תנאים? בשלב השני היא בודקת אם במקרה שלפניה קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סטיה מן ההנחיות. אפשר, לדוגמא, לחלול על הדעת מקרה בו יהיה זה ראוי לתת רשיון למונית לנהג שאיננו נכה מלחמה ואף אין לו משפחה גדולה. אם הבדיקה מעלה שאין נסיבות מיוחדות תחליט הרשות על-פי ההנחיות. מבחינה מעשית, אלה יהיו רוב המקרים שיבואו בפני הרשות. אם, לעומת זאת, קיימות נסיבות מיוחדות, יתכן שהרשות תהיה רשאית, ואולי אף חייבת, לסטות מן ההנחיות. ראו גם בג"צ 422/80 ששון נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לה(4) 617, 622; בג"צ 92/83 נגר נגד מנהלת ענף ביטוח נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, פ"ד לט(1) 341, 353.

5.2 רשות לסטות מן ההנחיות

כאמור, עיקר השוני בין הנחיות לבין תקנות מתבטא באפשרות לסטות מן ההנחיות במקרה מסויים, בלי לשנות אותן. אם בא בפני הרשות מקרה בו ראוי היה להיענות לבקשה, בהתחשב במטרת החוק ובכל השיקולים השייכים לעניין, לא יהיה זה נכון אם הרשות תדחה את הבקשה רק מפני שכך נובע מן ההנחיות. הרשות אינה רשאית להגביל את סמכותה, כפי שניתנה לה בחוק, או לשנות את זכות האזרח, באמצעות הנחיות שהיא קובעת לעצמה. ההנחיות נועדו להדריך את שיקול הדעת של הרשות, אך אין הן מיועדות, ואף אין בכוחן, לשלול את שיקול הדעת. מכאן, שאם במקרה מסויים קיימים שיקולים ענייניים המצדיקים סטייה מן ההנחיות, אם לטובת האזרח ואם לרעתו, הסטייה מותרת.

בבג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נגד רשות השידור ואח', פ"ד לה(1) 421, נטען על-ידי החברה העותרת, כי על רשות השידור לנהוג על-פי הנחלים הפנימיים שלה בנוגע למכרזים, ובהתאם להם להימנע ממתן זכיון ללא מכרז לחברה אחרת, בקשר לשידורי הפרסומת ברדיו. בית-המשפט דחה את הטענה ואמר מפי הנשיא לנדוי (בעמ' 429):

"הטעם, שהצדיק אי-פרסום מכרז בנסיבות העניין הזה, אינו נעוץ בהוראות הנוהל עצמן אלא בהלכה הפסוקה האומרת שרשות מינהלית, אשר קבעה לעצמה הוראות פנימיות, מותר לה לסטות מהוראות אלה, כאשר קיימת סיבה עניינית מספקת לכך... סיבות ענייניות לסטות מן הנוהל קיימות כאן, בראש ובראשונה בניסיון המעשי המיוחד בנושא הזיכיון, שהמשיבה הספיקה לרכוש במשך השנים הרבות שהיא עוסקת בפועל במתן שירות זה לרשות... מותר היה לוועד המנהל להעדיף את נסיונה הספציפי של המשיבה בשטח, שרק בו היא פעילה, על-פני הניסיון העשיר של העותרת בשטחים שונים של מקצוע הפרסומת אך לא דווקא בשטח ספציפי זה, שבו לא עסקה עד כה".

ראו גם בג"צ 143/64 סלמון אדטו נגד עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 51, 56 - 57; בג"צ 178/71 שמעון קקון נגד המפקת על התעבורה, פ"ד כו(1) 141, 144; בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נגד ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 735; בג"צ 422/80 ששון נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לה(4) 617, 622; בג"צ 528/81 "ספרא" ספרים וכתבי עת נגד שר הבריאות, פ"ד לו(3) 561. והשווה בג"צ 176/63 פרנס נגד נציב שירות המדינה, פ"ד יז 1796, 1799; בג"צ 340/81 "אגד" נגד רשות שדות התעופה, פ"ד לח(3) 354, 358.

5.3 חובה לסטות מן ההנחיות

הסטייה מן ההנחיות מותרת, כאמור, אם היא נסמכת על שיקול ענייני, שיש בו כדי להצדיק את הסטייה. אם אין שיקול כזה, אין מקום לסטייה, לכיוון זה או לכיוון אחר: אין מקום לסטות מן ההנחיות לרעת האזרח, כדי שלא ייפגעו הוודאות והשוויוניות בפעולת הרשות; ואף אין מקום לסטות לטובת האזרח, ובית-המשפט לא ייענה, במקרה כזה, לעתירה המבקשת לחייב את הרשות לסטות מן ההנחיות. ראו, לדוגמא, בג"צ 308/63 דורון נגד מנהל אגף הנכסים מחוז הצפון, פ"ד יח(2) 320, 322; בג"צ 177/62 מתילדה ברד נגד רשות הפיתוח,

פ"ד טז 2142; בג"צ 246/71 מגרש מסודר בע"מ נגד שר האוצר, פ"ד כו(1) 449, 452. השווה בג"צ 295/61 וינשל נגד שר האוצר, פ"ד טז 2355. לעומת זאת, לעתים קיים שיקול ענייני המצדיק סטייה מן ההנחיות, שהוא חזק או חשוב עד כדי כך שהוא מחייב, ולא רק מאפשר, סטייה. במקרה כזה, אם הרשות תסרב לסטות מן ההנחיות, אפשר שבית-המשפט יחייב אותה לעשות כן. לדוגמא: בג"צ 10/79 הורמו נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לג(3) 60. כאן נדונו קריטריונים, שקבע ראש העיר, לפיהם אין לתת רשיונות לבתי אוכל נוספים באזור צפון-תל-אביב, כדי להקטין את המטרד לתושבי האזור. על יסוד קריטריונים אלה נדחתה בקשתה של העותרת לקבלת רשיון למסעדה טבעונית באזור זה. בית-המשפט אמר שקריטריונים נראים סבירים בדרך-כלל. עם זאת, הוסיף. במקרה של העותרת חלים שיקולים מיוחדים, כיוון שאין לחשוש שהמסעדה הטבעונית תגרום למטרד בסביבה. לפיכך ציווה בית-המשפט של העירייה להוציא את הרשיון המבוקש בניגוד לקריטריונים. ראו גם בג"צ 278/73 חורה נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד כח (1) 271.

5.4 תוצאות הסטייה מן ההנחיות

הסטייה של הרשות המינהלית מן ההנחיות שהיא קבעה לעצמה עלולה לעורר חשש וטענה בדבר שיקולים זרים והפליה פסולה. כך במיוחד כאשר הסטייה פוגעת באזרח. בית-המשפט נתן דעתו לכך בג"צ 143/64 סלמון אדטו נגד עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 51. במשפט זה נדונה סטייה מהוראות פנימיות של מינהל מקרקעי ישראל בדבר מכירת נכסים של המינהל השופט לנדוי אמר (בעמ' 57):

"מבחינת הסדר הפנימי אין מניעה לכך שהמינהל יורה לפקידיו לסטות מאת ההוראות הללו במקרה ספציפי זה או אחר. אולם נכון הדבר שעצם הוצאת ההוראות, אפילו הן פנימיות, נוטעת בלב האזרח ציפיה לכך, שהמינהל יכלכל את מעשיו בהתאם להוראות אלה, וכן רשאי האזרח לצפות לכך שסטייה מן ההוראות תבוא רק מטעמים עניינים סבירים. נראה לי, שהחובה להראות שקיים טעם סביר לסטייה מן ההוראות הפנימיות מוטלת על הרשות המוכרת".

במשפט מאוחר יותר התייחס בית-המשפט לדברים אלה, והבהיר אותם. בבג"צ 106/66 אחוד חיים נגד מנהל מחלקת עבודות ציבוריות, פ"ד כ(3) 203, 207, מפי השופט בנימין כהן:

"החובה להראות שאותה הטילה ההלכה על הרשות, מתייחסת ל'עול הראיה' גרידא (כלומר, לסיכון שבהעדר ראיות נוספות עלול, אך אינו חייב, בית-המשפט, להסיק מן הסטייה את השימוש לרעה בסמכות), להבדיל מ'עול ההוכחה' שהוא ממש עול השכנוע הנשאר תמיד על העותר הטוען את השימוש לרעה".

פירוש הדבר, מבחינה מעשית, שעצם הסטייה מן ההנחיות עשוי להניע את בית-המשפט הגבוה לצדק להוציא נגד הרשות צו על-תנאי הדורש ממנה לבוא ולהסביר לבית-המשפט את הסטייה. כידוע, בדרך-כלל אין בג"צ מוציא צו על-תנאי אלא אם העותר הביא ראיה לכאורה, בעתירה הנתמכת בתצהיר, שהרשות נהגה שלא כדין, כגון שפעלה על יסוד שיקולים זרים. לא פעם מתקשה אדם, המבקש להתדיין עם רשות מינהלית, להרים את עול הראיה באופן שיניע את

בית-המשפט להוציא צו על-תנאי. אולם במקרה של סטיית הרשות מן ההנחיות, די יהיה, בדרך-כלל, בעצם הסטייה כדי לעורר חשש בדבר שיקולים זרים, וכך להצדיק הוצאת צו על-תנאי. עם הוצאת הצו עובר הנטל אל הרשות להוכיח שהסטייה מתבססת על שיקולים ענייניים.

ראו גם בג"צ 160/58 שניידר נגד מנהל רשות הפיתוח, פ"ד יג 891, 895; בג"צ 250/78 אביוב נגד שר החקלאות, פ"ד לב(3) 742, 747.

6. שינוי וביטול ההנחיות

6.1 הסמכות לשנות או לבטל הנחיות

הרשות שקבעה את ההנחיות המינהליות רשאית כמובן, לשנותן או לבטלן. אף זה ביטוי לגמישות ההנחיות, אם כי מבחינה זאת אין ההנחיות שונות מתקנות.

בבג"צ 198/82 מוניץ נגד בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, טען העותר, שעסק ביבוא ויצוא של יהלומים, כי המשיב לא היה רשאי לשנות את המדיניות בה נהג לגבי מתן אשראי (בתנאי סבסוד) ליהלומנים. בית-המשפט דחה את הטענה. וכך אמר השופט ברק (בעמ' 469 - 470):

"מה עילה לו לעותר? מערכת החוזרים, שהוצאו על-ידי בנק ישראל, לא יצרה כל חוזה, המחייב כדון את בנק ישראל ביחסיו עם העותר. אף הבטחה מינהלית - אפילו ניתן לראות בה מקור עצמאי לחיובים - לא נתגבשה בעניין שלפנינו... נמצא כי זכויות מתחום המשפט הפרטי, המעוגנות בחוזים או בהבטחות, אין לו לעותר כלפי בנק ישראל.

היש לו לעותר זכות מתחום המשפט הציבורי כלפי בנק ישראל? כידוע, הלכה פסוקה היא, כי אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים תימשך (בג"צ 394/78; בג"צ 363/71, בעמ' 298). מתן סובסידיה לאשראי, כמו כל סובסידיה או הטבה אחרת, הוא עניין לשיקול הדעת הכללי של המינהל. זוהי שאלה מובהקת של מדיניות ציבורית, הקשורה בקביעת סדר העדיפויות של השימוש בתקצוב הלאומי. שאלה זו נתונה, מעצם טבעה, להכרעתה של הרשות המבצעת, והפיקוח עליה הוא, בעיקרו, פיקוח פרלמנטרי של הרשות המחוקקת (בג"צ 175/71, בעמ' 840; בג"צ 787/80). משניתנה הטבה, אין לו לאזרח "חזקה או זכות קנויה במצב הקיים" (בג"צ 298/70 בעמ' 8) "ואין לשום אדם זכות קנויה שמדיניות כלכלית מסוימת, הנוחה לו, תימשך" (בג"צ 594/78 בעמ' 475 - 476). על-כן. רשאי המינהל, בכל עת לשנות את מדיניותו "ולא יישמע אדם בטענה ששם מבטחו בהסדר הקיים ושעל-סמך זה קיבל על עצמו התחייבויות. אין ביטול כזה אלא צרת הרבים, ולזה, כנראה, כל אחד חייב להיות מוכן" (בג"צ 298/70 בעמ' 8).

עקרונות אלה חלים גם על הנחיות בתחומים אחרים. כך, לדוגמא, בבג"צ 558/79 גימל ושגיב נגד הסוכנות היהודית, פ"ד לד(1) 424, נדון שינוי בקריטריונים שקבעו סדר עדיפות להקצאת בתים במסגרת תכנית הרחבה של המושבה מטולה. בית-המשפט פסק (בעמ' 429), כי הקריטריונים לא היו בגדר הבטחה מחייבת ומותר היה לשנותה. ראו גם בג"צ 185/79

דיסטלפלד נגד השר לקליטת עליה, פ"ד לד(2) 645, 650 - 651.

שאלה בפני עצמה היא, אם הבטחה שניתנה לאדם על יסוד הנחיות מינהליות, מחייבת את הרשות כלפי אותו אדם. השאלה מהווה חלק מן השאלה הרחבה יותר של תוקף הבטחה מינהלית. הפסיקה עדיין לא נתנה תשובה ברורה לשאלה מתי הבטחה מינהלית יוצרת חיוב משפטי ובר-אכיפה כלפי הרשות המינהלית. מכל מקום, נראה שאין הבטחה מינהלית יוצרת חיוב משפטי אלא אם הרשות המינהלית נתכונה לתת להבטחה תוקף משפטי. ניתן להניח, שבדרך-כלל רשות מינהלית הקובעת לעצמה הנחיות אינה מתכוונת ליצור באמצעות ההנחיות התחייבות בעלת תוקף משפטי כלפי אדם כלשהו, ואם כך אין היא מניעה מביטול או שינוי ההנחיות. עם זאת, יתכן שכוונה לתת תוקף משפטי לתלווה להבטחה הניתנת על-ידי הרשות המינהלית על יסוד ההנחיות. על נושא זה ראו, בין היתר, בג"צ 135/75 סאי-טקס בע"מ נגד שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673; בג"צ 640/78 בוריס קצאן נגד יושב-ראש הועדה המקומית לתכנון עיר נתניה, פ"ד לד(2) 1; בג"צ 282/80 אלון נגד המועצה המקומית נתיבות, פ"ד לח(1) 601.

6.2 מגבלות על הסמכות לשנות או לבטל הנחיות

הסמכות של הרשות המינהלית לשנות או לבטל את ההנחיות אינה פטורה מן המגבלות המוטלות בדרך-כלל על כל מעשה מינהלי. מבחינה זאת, אין הבדל בין המעשה של קביעת ההנחיות, שהוא כפוף להלכות הכלליות של המשפט המינהלי (ראו לעיל סעיף 4), לבין המעשה של שינוי או ביטול ההנחיות, שאף הוא כפוף לאותן הלכות. בהתאם לכך, מוכן בית-המשפט הגבוה לצדק לבדוק אם שינוי ההנחיות נועד לשרת את מטרת החוק, מתבסס על שיקולים ענייניים, נעשה בתוך מתחם הסבירות, וכיוצא בזה. ראו לדוגמא, בג"צ 198/82 מוניץ נגד בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470 - 471; בג"צ 612/81 שבו נגד שר האוצר, פ"ד לו(4) 296.

שינוי ההנחיות פועל בדרך-כלל ממועד השינוי ולהבא, ולא למפרע. החלת השינוי למפרע עלולה, בנסיבות מסוימות, לפגוע באדם שלא כדין. אדם פועל על יסוד ההנחה שעניינו ידון ויוכרע על-ידי הרשות המינהלית לאור ההנחיות הקיימות, ובהתאם לכך הוא עשוי לתכנן את צעדיו ולשנות את מצבו בתום לב. מבחינה זאת, התחולה למפרע של הנחיות עלולה להיות בלתי צודקת ובלתי-סבירה, ובתור שכזאת אף פסולה מבחינה משפטית. כך פסק בית-המשפט בבג"צ 134/67 ואנונו נגד משרד התחבורה, פ"ד כא (2) 710. כאן שינה משרד התחבורה את מדיניותו בעניין העברת היתר להסעת נוסעים מתוך הנחה שהיתר צמוד למשאית. כשפנה אל רשות הרישוי כדי שהיתר יירשם על שמו, סירבה הרשות מטעמי מדיניות. על כך אמר בית-המשפט (בעמ' 716 מפי השופט הלוי): "המשיבים היו אמנם בני חורין בכל עת לשנות את מדיניותם מכאן ולהבא. אבל לא למפרע." ראו גם בג"צ 135/75 סאי-טקס בע"מ נגד שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673, 676 - 677. עם זאת, נראה שלא יהיה זה נכון לומר באופן גורף שבכל מקרה אסור לרשות המינהלית לשנות את ההנחיות שלה בתוקף למפרע. כידוע, בית-המשפט לא שלל את האפשרות שתקנות יותקנו בתוקף למפרע אם התחולה למפרע

עומדת במבחן הסבירות. ראו, לדוגמא, בג"צ 563/75 רסלר נגד שר האוצר, פ"ד (2) 337, 343. נראה שיש להחיל הלכה דומה על ההנחיות המינהליות.

6.3 החובה לשנות או לבטל הנחיות

כשם שאפשר כי הנסיבות יחייבו את הרשות המינהלית לסטות במקרה מסויים מן ההנחיות שלה (ראו לעיל סעיף 5.3), כך אפשר גם שהנסיבות יחייבו את הרשות המינהלית לשנות או אף לבטל את ההנחיות. והטעם הוא אותו טעם: שבכל מקרה חייבת הרשות לפעול על-פי השיקולים הנוגעים לעניין, כפי שהחוק דורש ממנה, ואין ההנחיות פוטרות אותה מחובה זאת. לפיכך, אם השיקולים הענייניים במקרה מסויים מחייבים את הרשות לפעול שלא על-פי ההנחיות, חובה עליה לסטות באותו מקרה מן ההנחיות, ואם השיקולים הענייניים מובילים למסקנה שבשום מקרה אין לפעול על-פי ההנחיות, חובה עליה לשנות את ההנחיות או אף לבטלן. וכיצד יתכן מצב כזה? כאשר ההנחיות נקבעו במצב מסויים, והתבססו על נתונים עובדתיים ושיקולים ענייניים נכונים לאותו מצב, ולאחר זמן נשתנה המצב, והנתונים והשיקולים שהיו יפים בשעתם אינם יפים יותר במצב החדש, ולפיכך נשמט הבסיס מן ההנחיות. "אין ספק שניתן גם ניתן לקבוע כללים שונים מעת לעת, וכאשר המציאות מחייבת שינויים או שקילתם מחדש, קיימת גם חובה לעשות כן" (המשנה לנשיא בן-פורת בבג"צ 627/82 ליבמן נגד המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואות בישראל, פ"ד (1), 645, 657.

והנה דוגמא. המועצה המקומית הרצליה קבעה לעצמה מדיניות לעניין סמכותה להעניק רשיונות לחלוקת חלב. על-פי מדיניות זאת, חולק תחום המועצה למספר איזורים ונקבע כי בכל איזור לא יינתן אלא רשיון אחד לחלוקת חלב. הטעם למדיניות זו היה שלפי שיקולי המועצה לא היה מקום בכל איזור, מבחינה כלכלית, אלא למחלק חלב אחד. בהתאם לכך דחתה המועצה בקשה לרשיון לחלוקת חלב באיזור מסויים, משום שבאותו איזור כבר ניתן והופעל רשיון לחלוקת חלב. בבג"צ 180/57 אלגרה נחיסה נגד ראש מועצת הרצליה, פ"ד יב 272, דן בית-המשפט בעתירתו של מבקש הרשיון. וכך אמר השופט אגרנט (בעמ' 275):

"המדיניות שקבעה לעצמה המועצה המקומית הרצליה בעניין מתן רשיון לחלוקת חלב בתחום שיפוטה ושהזכרה לעיל, עומדת על יסוד חוקי מוצק. אולם מסקנה זו אין פירושה כי בבואה לדון בבקשתו של אדם פלוני להעניק לו רשיון כנ"ל בשטח שיפוטה, על המועצה לתלות את החלטתה הסופית באותה מדיניות גם אם אין בין זו לבין המציאות הכלכלית שלכאורה עליה להכריע בעניין - ולא כלום. למשל, אם התרבתה האוכלוסיה באיזור מסויים. כך שלדעת הכל - גם לדעתם של חברי המועצה המקומית גופם - לא קיימת ביד מחלק חלב אחד האפשרות המעשית לספק את הביקוש של כל התושבים באותו איזור, לא יתכן כי המועצה המקומית תסרב להעניק את הרשיון המבוקש רק משום שהתוותה מראש את הקו שאין להצמיד יותר מרשיון אחד לכל איזור. במקרה כזה לא קיים שום קשר הגיוני בין אותו קו של מדיניות לבין המציאות הכלכלית השוררת באיזור הנדון. להפך, מציאות זו מחייבת דווקא את מתן הרשיון הנוסף."

במצב החדש שנתהווה יש לומר, לכל הפחות, כי הרשות חייבת לסטות מן המדיניות שקבעה

לעצמה לגבי האיזור בו מדובר. ואולם, אם יתברר כי מספר התושבים גדל בכל האיזורים, או ברוב האיזורים, כך שבדרך-כלל יש מקום וצורך ליותר ממחלק חלב אחד באיזור אחד, מן הראוי יהיה לשנות את המדיניות, כדי שתהיה תואמת את הנתונים העובדתיים החדשים. אחרת עשוי בית-המשפט לפסול את המדיניות, במצב החדש שנתהווה, אם בשל כך שהיא מבוססת אותו זמן על עובדות מוטעות, ולכן גם על שיקולים מוטעים, ואם בשל חוסר סבירות. וראו גם בג"צ 118/62 לנדאו נגד שר החקלאות, פ"ד טז 2540; בג"צ 278/73 הורה נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד כח(1) 271, 276.

7. פרסום ההנחיות

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות, שעל-פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. זאת, בכפוף לסייגים למסירת מידע הקבועים בחוק. בין סייגים אלה ניתן למנות מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביתסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו של אדם, מידע שיש במסירתו פגיעה בפרטיות ומידע שאין לגלותו על-פי כל דין. כן אין הרשות צריכה למסור מידע שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור, כגון מרבית נושאי המנגנון והנהלים הפנימיים הטכניים. יצוין, כי ישנם גופים, המצויינים בסעיף 14 לחוק חופש המידע, שהחוק אינו חל עליהם, ועל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחזק בידיהם.

טעמים רבים תומכים בפרסום ההנחיות ודי להזכיר אותם בתכלית הקיצור: הפרסום מאפשר לאזרח לדעת מראש את המדיניות של הרשות, ולתכנן את מעשיו בהתאם למדיניות זאת, ויש בכך חיוב הן מבחינת האזרח והן מבחינת הרשות; כתוצאה מן הפרסום ניתן למנוע, במידה רבה, פניות מיותרות וטורדניות של אזרחים אל הרשות, אם בבקשת מידע ואם בבקשה להפעלת הסמכות; הפרסום מקל על האזרח לברר אם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא הפלייה, ויש בזה כדי לחזק את המינהל התקין וטוהר המידות, להפחית ביקורת והתדיינות מצד האזרח, להגביר את האמינות ולחזק את המעמד של הרשות. באחת, ניתן לומר שבהעדר פרסום נחלשים מאוד היתרונות של ההנחיות המינהליות. על יתרונות אלה ראו לעיל סעיף 3.3.

יפים לעניין זה דבריו של בית-המשפט העליון, עוד טרם נחקק חוק חופש המידע:

"הסתרת מידע מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשוניים במשטר דמוקרטי - ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה - אין בה לא סבירות ולא הגיון..." (בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח', פ"ד מו(3) 501, 514).

אף כי ניתן להעלות טענות נגד פרסום ההנחיות, שהן במידת רבה טענות נגד עצם קביעתן של ההנחיות, ועיקרן, שפרסום עלול לכבול את הרשות ולשלול ממנה את הגמישות הנדרשת לפעולה תקינה ולהרבות פניות מצד הציבור אל הרשות, טענות אלה דומה שהן מבטאות חשש בלתי-מבוסס (ראו לעיל סעיף 3.2). מכל מקום, אין בהן כדי לגבור על הוראות חוק מפורשות, דוגמת חוק חופש המידע.

דרכי הפרסום קבועות בתקנה 3 לתקנות חופש המידע:

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

האמור לעיל אינו שולל דרכי פרסום אחרות, נוספות. לא למותר לציין את החשיבות שבהבאת ההנחיות לידעת הציבור, כדי שכל המעוניין יוכל לממש את זכותו לעיין בהן. זאת, על-ידי הפניית תשומת לב הציבור לקיום הפרסום הרלוונטי של ההנחיות, או על כל שינוי שחל בו. פרסום זה יכול שיעשה בכלי התקשורת או באמצעים אחרים, הכל לפי העניין. לדוגמא, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מופצות למספר ניכר של מנויים, ובכלל זה לספריות משפטיות ברחבי הארץ, והן נמסרות גם באופן שגרתי לפרסום באמצעי התקשורת. הנחיות של חברת בוק מתפרסמות במדריך הטלפון, והנחיות של משרד התקשורת בתחום הדואר מתפרסמות במדריך מיוחד בו ניתן לעיין בכל בית דואר. הנחיות המכוונות לציבור מוגדר של בעלי מקצוע או בעלי עניין מיוחד יכולות להתפרסם בכתב-עת של אותו ציבור או בחוזרים המופצים בקרב כל הנמנים על אותו ציבור, במקרים מתאימים פרסום ברשומות הוא דרך ראויה, וכיוצא בזה.

8. סיכום

לסיכום ניתן לתמצת את עיקר ההלכות וההנחיות בנושא זה כדלהלן:

1. רשות מינהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות בדבר הדרך בה תפעיל את שיקול הדעת המוקנה לה, ולהסתמך על ההנחיות שעה שהיא באה להפעיל את סמכותה במקרה מסויים.
2. להנחיות המינהליות יתרונות חשובים, הן מבחינת האזרח והן מבחינת הרשות, והן מתזקות את שלטון החוק, ומשום כך יש לעודד את הרשויות המינהליות לקבוע לעצמן, במקרים המתאימים, הנחיות בכתב למילוי התפקידים המוטלים עליהן.
3. ההנחיות המינהליות כפופות להלכות הכלליות של המשפט המינהלי בדבר קבלת החלטות, ובכלל זה האיסור לחרוג מן הסמכות והחובה לפעול למען מטרת החוק, על יסוד שיקולים ענייניים ובתוך מתחם הסבירות.
4. ההנחיות המינהליות אינן פטורות את הרשות המינהלית מן החובה לדון ולהפעיל שיקול דעת לגופו של עניין בכל מקרה המצוי במסגרת הסמכות שהוקנתה לה בחוק, אף אם לכאורה המקרה אינו נופל במסגרת ההנחיות או אם, לפי ההנחיות, ניתן וראוי לדחות אותו על הסף.
5. ההנחיות המינהליות, להבדיל מתקנות, הן גמישות, ולכן אם בא בפני הרשות המינהלית מקרה בו ראוי להיענות לבקשה, בהתחשב במטרת החוק ובנסיבות המקרה. רשאית הרשות לסטות מן ההנחיות ולהיענות לבקשה.

6. אפשר שהנסיבות המיוחדות של המקרה אף יחייבו את הרשות המינהלית לסטות מן ההנחיות.
7. עם זאת, סטייה של רשות מינהלית מן ההנחיות עלולה לעורר חשש וטענה בדבר שיקולים זרים או פגם אחר, ואם אזרח הרואה עצמו נפגע מן הסטייה יביא עניינו בפני בית-המשפט הגבוה לצדק, אפשר שעצם הסטייה מן ההנחיות תספיק להוצאת צו על-תנאי שיחייב את הרשות להציג בפני בית-המשפט את הטעם לסטייה.
8. הרשות המינהלית שקבעה את ההנחיות רשאית לשנותן או לבטלן, אם הנסיבות מצדיקות זאת, כגון כאשר חל שינוי בעובדות או במדיניות, ובנסיבות מיוחדות אפשר אף שתהיה חייבת לשנותן או לבטלן. גם הסמכות לשנות או לבטל את ההנחיות כפופה להלכות הכלליות של המשפט המינהלי, ובין היתר למגבלה בעניין תחולה למפרע.
9. לפי חוק חופש המידע, יש לפרסם הנחיות מינהליות כתובות, שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, בכפוף לסייגים הקבועים בחוק.

נספח

להלן מספר פסקי דין נוספים שניתנו מאז פורסמה ההנחיה, העוסקים בסוגיות שנידונו בהנחיה זו. אין הם מהווים רשימה ממצה. פסקי-הדין מיינו לפי נושאי ההנחיה. ראו לנושא במכלולו "זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב' (התשנ"ו), עמ' 773-793; "דותן, הנחיות מינהליות (התשנ"ו).

1.4 שמות שונים להנחיות המינהליות
 בג"צ 9486/96 איילון ואח'י נ' ועדת הרישום על-פי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז - 1977 ואח'י, פ"ד נב(1) 166.

1.5.1 (ג) ספק בסיווג
 הבחנה בין הנחיות לתקנות - בג"צ 2740/96 שנסני נ' המפקח על היהלומים, פ"ד נא(4) 481.

3.4 יתרונות ההנחיות מבחינת הרשות והאזרח
 בג"צ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנות ואח'י, פ"ד נא(4) 259.

4.3 דרישת הסבירות (+ הסתמכות/שינוי הנחיות בלי קביעת תקופת מעבר)
ביטול הנחיות הפוגעות בזכות הקבועה בחוק-יסוד:
 בג"צ 5936/97 ד"ר לס' נ' מנכ"ל משי החינוך ואח'י, פ"ד נג(4) 673.
 בג"צ 4157/95 לדרר נ' שר הבריאות (תק-על 96 (2) 119).
ביטול הנחיות שהן בלתי-סבירות:
 בג"צ 3930/94 נביל ואח'י נ' שר הבריאות ואח'י, פ"ד מח(4) 778.
 בג"צ 6300 מכון להכשרת טוענות רבניות, פ"ד מח(4) 441.
 בג"צ 2832/96 בנאי ואח'י נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי-הדין, פ"ד נ(2) 582.

4.4 פרשנות ויישום החוק
 רע"א 4127/95 זלקינד נ' בית זית - מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ ואח'י, פ"ד נב(2) 306.

5 גמישות ההנחיות (סטיה מהנחיות)
 בג"צ 7053/96 אמקור בע"מ ואח'י נ' שר הפנים ואח'י, פ"ד נג(1) 193.
 בג"צ 4382/98 גבאי נ' שר הבריאות ואח'י, פ"ד נב(3) 418.
 בג"צ 2709/91 חפציבה נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מה(4) 428.
 בג"צ 5277/96 חוד נ' שר האוצר ואח'י, פ"ד נ(5) 854.
 בג"צ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'י, פ"ד מז(3) 853.
 רע"א 1221/94 חברת תרשיש בע"מ נ' מנהל מס רכוש נתניה, פ"ד מט(1) 353.

6.2 מגבלות על הסמכות לשנות או לבטל הנחיות
 בג"צ 7691/95 שגיב ואח'י נ' ממשלת ישראל ואח'י, פ"ד נב(5) 577.
 בג"צ 5240/96 ג'ומעיס ואח'י נ' שר הפנים ואח'י, פ"ד נא(1) 289.
 בג"צ 5290/97 עזרא - תנועת הנוער החרדי לאומי בא"י נ' השר לענייני דתות ואח'י, פ"ד נא(5) 410.
 בג"צ 5496/97 מרדי ואח'י ש' שר החקלאות ואח'י, פ"ד נה(4) 50.

7 פרסום הנחיות מינהליות (פסקי הדין ניתנו לפני חקיקת חוק חופש המידע)
 בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח'י, פ"ד מז(3) 501.
 בג"צ 3081/95 רומיאו נ' המועצה המדעית של הר"י ואח'י, פ"ד נ(2) 177.
 בג"צ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התמ"ס ואח'י, פ"ד נג(5) 193.

נספח כ.

עיקרי טיעון העותר

בית המשפט המחוזי ירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים
בפני השו' אלכסנדר רון

העותר: **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 מנדלבלייט**, היועץ המשפטי לממשלה
3. **משרד המשפטים**

כולם ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רחוב מח"ל 7 (קומה 1), מעלות דפנה, ירושלים, 9149301
טלפון 073-3920000, פקס 02-6468053

עיקרי טיעון

בהתאם לתקנה 14 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 מוגש בזאת עיקרי טיעון העותר.

1. העותר סבור כי מחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים (להלן: "יעח"ק") כותבת ומפיצה נהלים והנחיות, בנושאים מגוונים, אשר חלה עליהם חובת הפרסום הקבועה בסעיף 6 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק"). חרף זאת, כמדיונית, לא מפרסמת מחלקת ייעוץ וחקיקה נהלים אלה, אלא במקרים חריגים או במענה פרטני. במקביל, הגיש העותר בקשת מידע לקבל נהלים אלה לתקופה מוגדרת, ובקשה זו נדחתה בטענה להקצאת משאבים ללא הנמקה ומבלי שעמדו המשיבים בנטל המוטל עליהם לעניין טיפול בעילת דחייה זו מכורח הפסיקה והנחיית היחידה הממשלתית לחופש המידע.

2. **מהות הזכות:** חוק חופש המידע עיגן את זכות הציבור במידע, קודם כל כזכות מעין חוקתית שמשלבת בין היתר תפיסה קניינית של הציבור במידע ותפיסה תכליתית של הערך הציבורי שיש בחשיפה והנגשה של מידע ציבורי. בתוך כך, קבע החוק שני ערוצים מקבילים, הראשון, של מידע שהוא בליבת הפעילות הציבורית הנוגעת לאזרח והוא מידע מחוייב בפרסום והשני מידע שמצוי תחת זכות הציבור לבקש והוא כפוף לפרוצדורה אקטיבית מצד המבקש ("בקשת מידע"). בפנינו עתירה שעניינה מידע שבערוץ הראשון, אף שהתבקש לחילופין גם בערוץ השני.

3. **תכלית הסעיף:** בעמוד 50 לדוח הוועדה הציבורית לענין חופש המידע ("ועדת אוסטרובסקי") נכתב תחת דברי ההסבר לחוק המוצע "נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסומם ברבים". גם בדיוני ועדת המשנה לעניין חקיקת חוק חופש המידע של ועדת חוקה חוק ומשפט הודגשה התכלית שבחקיקת חובת פרסום הנהלים (ישיבה 3 מיום 15/7/1997 וישיבה 4 מיום 4/11/1997). כחוט השני, עברו דברים אלה וקיבלו ביטוי גם בדברי ההסבר לחוק וכך נכתב "נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסומם ברבים".
4. לא ניתן להעלות על הדעת כי הדין המחייב את עובדי הציבור בעניינים שנוגעים לציבור או שיש להם חשיבות לציבור יהיה בבחינת דין נסתר בשל אמתלות טכניות שספק אם קיימות באמת. לציבור יש זכות להכיר ולדעת את הדין, ולפיכך חשיבות ראשונה במעלה בפרסום הנחיות מכורח חובה ובלבד שלא קיים סייג בחוק שמונע פרסום הנחייה מסוימת או חלק ממנה. עניין זה מקבל חשיבות גבוהה אף יותר דווקא כשהוא נעשה ע"י הגורם המוסמך לפרש את הדין ולהנחות באשר לדין המחייב את יתר הרשויות.
5. גם השאיפה שעליה יש הסכמה כי הנחיות, לרבות הנחיות יע"ח"ק נועדו להתוות ולייעל את דרך העבודה, מובילה לאותה מסקנה ממש כי יש חשיבות עילאית בפרסום. כפי שהראה העותר בעתירה, העדר הפרסום מוביל לא רק להפעלת שיקול דעת לא אחיד אלא שבתוך יע"ח"ק עצמה, ניתנות הנחיות שונות ומקבילות שמוסיפות על חוסר האחידות והבלאגן. הדרך להבטיח מימוש תכלית ההנחיות היא בדרך של סדר ופרסום, דבר שנעדר ממתכונת העבודה של יע"ח"ק נכון להיום.
6. **מסגרת הזמנים:** המשיבים חרגו באופן בוטה ממסגרת הזמנים הקבועה בסעיף 7 לחוק. אם לא די בכך, אז במסגרת ס' 45 לכתב התשובה הבהירו כי דחיית הבקשה הייתה בבחינת "הדבר מדבר בעדו" ואם כך הדבר, מדוע נדרשו כמעט 6 חודשים למסור החלטה זו ועוד מספר חודשים דומה לכתב התשובה.
7. **הקצאת משאבים:** העותר סבור כי המשיבים לא עמדו בנטל הנדרש כדי להוכיח כי הטיפול בבקשה יהווה הקצאת משאבים בלתי סבירה, בדגש על המבחן המהותי ולא הכמותי. בנוסף, אף שנוהל היחידה לחופש המידע בעניין הקצאת משאבים מחייב את הרשות להציע אלטרנטיבות כמותיות ומסירה חלקית, לא פעלו כך המשיבים, ולא הציגו חלופות מתאימות ובכלל זה פרסום חלק מהנהלים, פרסום לתקופה חלקית וכדומה, אלא רק הזמינו את המבקש להגיש בקשה מחדש. עוד במסגרת הקצאת המשאבים מעלים המשיבים טענה כי מדובר במחלקה של כ-200 עובדים (ס' 44 לכתב התשובה), אלא שבפועל ברור ונהיר לכל כי מספר העובדים הרלוונטיים לעניין ההנחיות נמוך משמעותית וזניח. יתרה מכך, מספר רב זה של עובדים, בחלקם הגדול אמונים על ניהול האופרציה והלוגיסטיקה של המחלקה ומהלך של איתור ופרסום ההנחיות נחלק על כל אלה ומשתמע מהגדרת תפקידם, בין היתר מתוך מדריך העבודה של יע"ח"ק שפורסם אך לאחרונה (אבי ליכט).
8. **הנחיות שהרשות קבעה לעצמה:** כפי שהציג העותר כבר בעתירה, המשיבים מבקשים לעשות אבחנה טכנית בין הנחיות שהרשות קבעה לעצמה לבין הנחיות שהרשות קובעת לאחרים, אך שוב ושוב מתעלמים מנוסח החוק, תכלית החוק וכוונת המחוקק כפי שהציגם העותר בעתירה וכלל לא כוללת אבחנה זו. יתרה מכך, אף אם מבקשים לשים על הנס את הגורם המונח במקום את הגורם המנחה, ובשים לב לשיקולים של יעילות והיגיון במקרה של גורם מרכזי שמנחה גופים רבים, הרי שלכל הפחות גם לשיטת המשיבים, היה מקום לפרסם את כלל ההנחיות שחלו על משרד המשפטים עצמו, בין אם יע"ח"ק קבעו ובין אם לא. יתרה מכך, לעניינו, המדינה כולה היא אורגן אחד, גוף אחד אשר מונחה במרוכז ע"י יע"ח"ק ולפיכך ממילא המדינה קובעת לעצמה את הנהלים וההנחיות.

9. **המדיניות היזומה:** כפי שהוצג גם בעתירה וגם בכתב התשובה (ס' 52 לעתירה וס' 37 לכתב התשובה) המשיבים עמלים על גיבוש מדיניות לפרסום יזום, אלא שהם מבקשים להכתיב את מועד מימוש המדיניות וכמובן מהי המדיניות במקום לפרש את החוק, את לשונו ותכליתו ולקבוע כך את המדיניות לאורם ובאופן מחייב. ממילא, כלל השיקולים שעומדים מאחורי מדיניות זו, עומדים מיום הקמת מוסד היועץ המשפטי לממשלה, והנה המשיבים עד היום לא קבעו כל מדיניות. יתרה מכך, מאז נשלחה בקשת המידע שבמרכזו עתירה זו, חלפה כבר למעלה משנה, והנה, כל מדיניות בפועל לא נראת באופן גם לא סימנים לה. כל זאת חרף העובדה שלמרות כל טענות המשיבים נגד החלת חובת הפרסום, הם מכירים בחשיבות ובאינטרס הציבורי שבפרסום זה. העותר סבור כי בניגוד להצהרת המשיבים, וברוח עקרונות היסוד של זכות הציבור במידע הציבורי, פרסום ההנחיות אינו מבוסס על התקיימות סף קריטי של אינטרס ציבורי בהנחייה ספציפית, אלא בדיוק הפוך, הפרסום הוא ברירת המחדל ורק בהתקיים אינטרס ציבורי אחר שלא לפרסם, או מתקיים החריג.

10. **שיקול הדעת של הגורם המונחה:** בסעיף 27 לכתב התשובה, המשיבים מבקשים לעשות אבחנה בין הנחיות החייבות בפרסום בשל היותן מתוות את שיקול הדעת לבין הנחיות הקובעות את גבולות הגזרה של הדין. ובהמשך, בסעיף 28 לכתב התשובה, מציגים את פירמית המעמד הנורמטיבי שמתחיל מחוקי היסוד, חקיקה ראשית, חקיקת משנה, הנחיות יע"ק הקובעות את גבולות הגזרה של הדין ותחת כל אלה את ההנחיות המינהליות החייבות בפרסום. לפיכך סבור העותר כי אם הנחיה שרק מתווה את שיקול הדעת חייבת בפרסום, הרי שקל וחומר כי הנחיה אשר מהווה בפועל את הדין וכלל לא ניתן לסטות ממנה חייבת בפרסום ודאי זאת שניתנת ע"י הגורם המוסמך לפרשנות הדין. דברים אלה גם נכתבו במפורש בדברי ההסבר לחוק המוזכרים לעיל. כל זאת בשים לב, כי הוראה מחייבת שכזו, עשויה אף לעלות לכדי תקנה בת פועל תחקיתי, ובמקרה שכזה, לא רק שחלה חובת הפרסום, אלא שהפרסום הוא תנאי לתוקפה של התקנה.

11. **על סוגי ההנחיות:** המשיבים מבקשים לייצר אבחנה בין הנחיות היועמ"ש שלגביהן אין כל מחלוקת בדבר חובת הפרסום והיישום של חובה זו, הנחיות יע"ק, הם הגורמים הפועלים כזרועותיו ובשמו של היומ"ש ובין הנחיות אחרות, בחלקן משפטיות וחלקן לאו, ועליהן שוב מסכימים המשיבים כי חובת הפרסום חלה, מבלי לספק כל הסבר מדוע דווקא הנחיות יע"ק מוחרגות מאותה חובת פרסום. בפועל, העותר סבור כי אין כל אבחנה מהותית המבדילה אלה מאלה, והן כולן אותו החומר ואותו הדין חל עליהן. אף טענת חיסיון עו"ד לקוח שטרחו המשיבים להוסיף בתשובתם (ס' 35 לכתב התשובה) מאירה בחוסר היגיון אבחנה זו. הכיצד הנחיות היועמ"ש מפורסמות חרף החיסיון, ועל הנחיות מי שפועלים בשמו ועל דעתו יש חיסיון המונע את הפרסום. התשובה לכך פשוטה, היועץ המשפטי הממשלתי חב את אמונו לציבור והלקוח הוא הציבור, ולפיכך לא רק שלא מתקיים החיסיון, אלא חובת הגילוי שביחסיים אלה של אמון ושירות חלה. גם אבחנה נוספת שעושים המשיבים בהמשך בין הנחיות שניתנו ע"י כפיף בהיררכיה הארגונית לבין אלה שלא, אינה רלוונטית כלל, ואפשר להעלות על הדעת הנחיות של גורם מקצועי, משפטי או לא, שניתנו לעובדים מחוץ לאותו גורם (נניח הנחיות כ"א ע"י אגף כ"א לכלל העובדים ברשות) ואלה יהיו הנחיות לפי סעיף 6 לחוק.

12. **חיות דעת או הנחיות:** המשיבים שוב ושוב מנסים להטעות את בית המשפט באמצעות טרמינולוגיה כוזבת של המונח "חיות דעת". המשיבים חושבים שאם יכנו הנחיות כביטוי חיות דעת אז לפתע תשתנה מהות ההנחיה. באופן מפתיע כאשר היועמ"ש נותן חיות דעת הם יודעים לזהות אותה ככזאת ולא מפרסמים אותה וכאשר נותן הנחיה יודעים לזהות אותה ככזאת ולפרסם, אך דווקא ביע"ק, שם קורה פלא ואותן הנחיות ממש, הגם שהן כוללות הוראות אופרטיביות של ממש, מתייחסות במבט צופה פני עתיד, מופצות להיקף גדול של נמנעים שמעולם לא פנו לקבל איזושהי חיות דעת, דווקא אז, פתאום המשיבים מתקשים להבחין בכך שמדובר בהנחיה ולא חיות דעת. העותר משוכנע שכל אדם בר דעת

שקורא הנחיה יודע להבדיל בין הנחייה ובין חוות דעת, ואין עתירה זו נדרשת כלל לצורך ביאור ההבדל, וזאת רק בשל העובדה שהוא ברור כשמש חרף הניסיון של המשיבים לטשטש את הגבולות.

13. **הכללת שיקול הדעת מול הכוונה אופרטיבית:** בס' 31 לכתב התשובה מבקשים המשיבים להציג אבחנה בין הנחיות יעח"ק אשר מתוות באופן משפטי כביכול כיצד לפעול לבין הנחיה מינהלית אחרת (החבה בפרסום לשיטתם) שהיא בסך הכל נועדה לייעל ולהבטיח אחדות. בפועל, כלל ההנחיות, יועמ"ש, יעח"ק ויתר ההנחיות המינהליות, משלבות בעת ובעונה אחת את המסגרת המשפטית וההתווייה בה לבין ההוראה האופרטיבית שמוכוונת לכלל הגופים המונחים כיצד לפעול לשם יעול ואחדות. כך לדוגמה הנחיית יועמ"ש 3.1005 בעניין מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי המדינה, אשר אין כל הבדל מהותי בינה לבין הנחיית יעח"ק לעניין אי מתן פומבי במקרה של שאלוני ניגוד עניינים. שתיהן מנתחות את המצב המשפטי, מבארות את הגבולות ומתוך גבולות אלה גם קובעות את דרך הפעולה האחידה והיעילה.

14. **על הדיון הפנימי:** במסגרת כתב התשובה, מבקשים המשיבים להרחיב את גדר המחלוקת ולהציג תרחישים שבהם כוללות הנחיות יעח"ק גם דיונים פנימיים ומחלוקות ממשלתית (ר' סעיף 45 לכתב התשובה). העותר סבור כי מדובר בטענה כבושה שנטענת באיחור ניכר וממילא אין בה ממש. ברור ונהיר כי עניין לנו בסוגיה עקרונית של חובת פרסום ולא בשאלה כירורגית של ביטוי זה או אחר בתוך הנחיה ספציפית. ככל שבהנחיה מסוימת מתקיים חריג זה או אחר, הרי שיש ליישם את הפעלת שיקול הדעת לגבי אותו מקטע בהנחיה, וככל שיעלה כי יש מניעה בשל סעיף 9(ב)(4) או כל עילה אחרת שבדין שלא למסור, יפעלו המשיבים בהתאם וימנעו ממסירה. יחד עם זאת, ברור לכל, כי רובו ככולו של המידע המבוקש לא מעורר כל שאלה כזאת ולא נדרש כלל להפעיל שיקול דעת זה.

15. **בקשת העותר הממוקדת:** בניגוד למשתמע מכתב התשובה (ס' 46 לכתב התשובה) בקשת העותר שהוגשה מאוחר לבקשה שבמרכז עתירה זו, לא נועדה כלל להיות מיקוד של בקשה זו אלא בדיוק להפך. עסקה בהפצת נהלים והנחיות שבחלקן הגדול הובאו לידיעת העותר ממילא, ובסך הכל נועדה להמחיש את אופן הפצת ההנחיות ואת מהותן. קרי, בקשת העותר המאוחרת כלל לא מגשימה את התכליות שבבסיס עתירה זו אלא רק נועדה לתמוך את הטענות. לפיכך בבקשת המידע המאוחרת הייתה חשיבות יתרה למיפוי הגורמים שהונחו אף שלכאורה אין בדבר כל אינטרס ציבורי ובוודאי שאין כל מחשבה כי חובת פרסום חלה על מידע זה.



גיא זומר, העותר

נספח כא.

פרוטוקול הדיון



בתי המשפט

עת"מ 20-01-64005

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: י"ז סיוון תש"פ, 09 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

בעניין: גיא זומר ת"ז 038088811

העותר

נגד

1..מיטל כץ

2..אביחי מנדלבלית

3..משרד המשפטים

המשיבים

נוכחים:

העותר בעצמו

ב"כ המשיבים – עו"ד אחווה ברמן

גב' עידית נחמן

פרוטוקול

העותר : יש חוות דעת, ואף אחד לא מבקש חוות דעת. יש פניות למחלקת ניהול וחקיקה לגבי עמדתם, והם עונים. יש הנחיות, מסמך שהם רואים שהתעוררה שאלה עקרונית מהלכתית והם רוצים מסמך רוחב שאומר לכל הגופים בממשלה איך לפעול באותה סוגיה, והם בעצמם טוענים שככה הם מודיעים לכולם מה הדין באותה סוגיה. יש הנחיה שמופצת לכל הממונים על חופש מידע לגבי המסירה של השאלונים לגבי ניגוד עניינים. הם נתנו את ההנחיה אחרי זה על ידי מישהו מיעוץ וחקיקה, אך אין בין שני המסמכים שום הבדל מהותי, ואחד בגלל שהוא חתום על ידי היועץ או על ידי מישהו אחר ואחד חתום על ידי עובד במחלקת יעוץ וחקיקה, ומה שחתום על ידו זה פתאום לא חקיקה אלא רק חוות דעת. בחקיקה זה בדרך כלל חוות דעת, ומתייחסים משפטית לאותו תהליך חקיקה.

לפני חודש ביקשנו שוב הסדרי ניגוד עניינים, לא מדובר שם בשאלה פורצת דרך, והינה עוד פעם מחלקת יעוץ וחקיקה מודיעה לכל הממונים על טעם זה, ואנחנו כותבים הנחייה. אנחנו לא יודעים מה ההנחיה. צריך לעשות הבחנה בדיוק כמו שהיועמ"ש. יש הבחנה בין חוות דעת לבין אבחנה. חוות דעת זה משהו שניתן בעניין קונקרטי, הבחנה זה משהו שמעורר סוגיה עקרונית, מופץ להרבה מאוד גורמים ומשתדל לצפות פני עתיד, הוא לא מתייחס לאותו מקרה קונקרטי. הסעד העיקרי הוא סעד צופה פני עתיד, לשנות את הנורמה הזאת שההנחיות לא מתפרסמות.

סעיף 6 קובע שיש חובת פרסום, אני טוען שהם מפרים אותה כל הזמן, והם אומרים שהם לא מפרים אלא שזאת העמדה המשפטית שלהם.



בתי המשפט

עת"מ 20-01-64005

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: י"ז סיוון תש"פ, 09 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

1 **ב"כ המשיבים**: העתירה היא כללית ועקרונית. זה לא לחוות דעת נקודתית כזאת או אחרת. חברי
2 אומר, לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע – יחידת יעוץ וחקיקה צריכה לפרסם את כל ההנחיות שלה.
3 עמדתנו היא שאין כאן הנחיות מנהליות כלשונם בסעיף 6. אי אפשר להתעלם מכל התיבות הקבועות
4 בסעיף 6, שאחת מהן היא הנחיות מנהליות. את פירוש זה צריך לפרש איך שמפרשים בפסיקה
5 הישראלית, הנחיית היועמ"ש בעניין, ובספרות כפי שאנחנו הרחבנו בכתב התשובה. חברי ניסה לתת
6 הגדרה חלופית להנחיות מנהליות, לתת בהן סימנים כגון הנחיות לכלל רשויות הממשלה או לרשויות
7 רבות, לא בעניינים קונקרטיים, זה לא מה שאנחנו מכירים. מה שאנחנו מכירים במשפט הישראלי זה
8 מה שהרחבנו עליו בכתב התשובה, ולטעמנו החוות דעת של יעוץ וחקיקה שאומרות מה הגבולות של
9 הדין, ששם רשום רשאית לפעול, זה לא מה שחוות הדעת של יעוץ וחקיקה מתייחסות.
10 חוות דעת של יעוץ וחקיקה מפרשות מה הדין.
11

12 **העותר**: המצב הזה שבו הנחיות ליעוץ וחקיקה הם חלק מהדין, מעשית זה אומר שאם אני והפקיד
13 קוראים תקנה וצריך להבין מה מותר ומה אסור, אז לפקיד הזה יש מסגרת דין אחרת ממה שאני יודע.
14 אם אנחנו מדברים על חלק מהוראות ההפעלה, צריך לדרוש את המסמך הזה והזה, אז אלו ההנחיות,
15 ואותו דבר אם אני מדבר על חופש מידע, הבעיה שלי היא לא הנחיה ספציפית, אם יש הנחיה ספציפית
16 אז אני אגיע לבית משפט. העתירה הזאת מקבילה לעתירה שמתנהלת מול משטרת ישראל, היא
17 אומרת למשטרת ישראל שהיא לא יכולה להוציא הנחיות פנימיות בלי שאף אחד יודע. ברור שההנחיה
18 היא לא מגוף ביצועי, הגוף המקצועי הוא זה שנותן הנחיות לגופים המקצועיים- האופרטיביים.
19

20 **ב"כ המשיבים**: האם ניתן לסטות מהנחיה מנהלית? כן. על פי הפסיקה. במקרים המתאימים. האם
21 ניתן לסטות מהחוק? לא.
22

23 **העותר**: אני עומד מאחורי העתירה.
24

25 **ב"כ המשיבים**: אני חוזרת על האמור בכתב התשובה. אין ספק שיש לא מעט מסמכים שהכותרת
26 שלהן היא הנחיה, אבל יש כל מיני כותרות. גם חברי כתב בסעיף 57 לעתירה שלו, הוא אומר שהוא
27 בוחן את המהות ולא את הכותרת. אני מסכימה שצריך לבחון את המהות ולא את הכותרת. אם אנחנו
28 עוברים לבחינה מהותית ולא צורנית לפי הכותרת, בהחלט אנחנו לא מדברים על הנחיות מנהליות כמו
29 שמוגדרות במשפט הישראלי. אם נחזור להנחית היועץ בעניין זה, מפנה לסעיף 18. אמרנו כבר שמה
30 שמפרש את הדין לא יכול להיות גמיש. אנחנו מדברים על לחן חוקה של יחידת יעוץ וחקיקה, זה מה
31 שהם עושים כל היום. הם נותנים חוות דעת בעניינים משפטיים.





בתי המשפט

עת"מ 64005-01-20

**בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו
כבית-משפט לעניינים מנהליים**

תאריך: י"ז סיוון תש"פ, 09 יוני 2020

בפני: כב' השופט אלכסנדר רון

1 זה נובע מזה שיש לה יכולת להפעיל שיקול דעת, ולהפעיל שיקול דעת קיבוצי. במקום שבכל מקרה
2 נקודתי היא תבדוק איך להפעיל את הסמכות שלה, היא מפעילה בסוג זה את הסמכות שלה. היא
3 רשאית לקבוע את זה לעצמה מתוקף הסמכויות שלה. בין זה לבין פרשנות של הדין שהוא המסגרת
4 שבתוכה הרשות רשאית לפעול ולהפעיל את הסמכויות שלה ולבצע, הן מוגדרות באותה גזרה, והגזרה
5 היא של הדין. אנו משרטטים את גבולות הגזרה של הדין, ובתוכו כל רשות יכולה לבצע את תפקידיה.
6 אנחנו חוזרים על כלל האמור בכתב התשובה, ואנו עומדים על הוצאות.

7

8

9

10

החלטה

11

12

13

פסק הדין ישלח לצדדים.

14

15

16

17

18

ניתנה והודעה היום י"ז סיוון תש"פ, 09/06/2020 במעמד הנוכחים.

19

20

אלכסנדר רון, שופט

21

22

23

24

25

26

הוקלד על ידי אלירן דולס



נספח כב.

סיכום דיון בנושא פרסום

הנחיות מינהליות

(26/01/2021)

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ג שבט תשפ"א

26 ינואר 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-001075

אל: משתתפי הדיון

הנדון: סיכום דיון בנושא פרסום הנחיות מינהליות

ביום 11.1.2021 התקיימה ישיבה בנושא שבנדון בראשות היועץ המשפטי לממשלה, בהשתתפות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פלייליים), המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), מ"מ ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע וגורמים נוספים ממשרד המשפטים.

עניינה של הישיבה היה בהבהרת הגדרתן של הנחיות מינהליות ובחובת פרסומן, מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע"), על רקע גיבוש עמדת המדינה בעתירות העוסקות בפרסום הנחיות מטעם יועץ וחקיקה ומטעם פרקליטות המדינה (עת"מ 64005-01-20 ו-עע"מ 6329/20; עת"מ 26946-04-20 בהתאמה).

1. רקע – עתירות בעניין פרסום הנחיות מינהליות

עיקר עניינן של העתירות שצוינו לעיל, בטענה כי הנחיות מינהליות, כמובן בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע, מטעמן של מחלקת ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה, כביכול אינן מפורסמות כנדרש. זאת, לאור תפיסת העותרים המרחיבה הגורסת, הלכה למעשה, כי כל מסמך בעל משמעות אופרטיבית נתפס בגדרי "הנחיה מינהלית". העתירה שעניינה בהנחיות ייעוץ וחקיקה נדחתה בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט אלכסנדר רון) ובמסגרתו נקבע, בין היתר, כי המסמכים המבוקשים על ידי העותר אינן בגדר הנחיות מינהליות המחייבות את גורמי הביצוע אלא חוות דעת משפטיות המפרשות את הדין. בהקשר זה, נכללה בפסק הדין הערה לפיה "חוות דעתה של יח"ק, לא תמיד, הגוף הביצועי המתאים, חייב בכלל לקבל ומקבל". יצוין כי טענה זו לא נטענה על ידי המדינה, ועמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי משפטני ייעוץ וחקיקה, כמו גם היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, פועלים כזרוע הארוכה של היועץ המשפטי לממשלה, ומשכך – חוות דעתם המשפטיות משקפות את הדין עבור גורמי הממשלה השונים. זאת, כמובן בכפוף לדרכי ההשגה והערעור המקובלות כפי שעוגנו במדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה וכן בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.1000 בעניין "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה". על פסק דין זה הוגש לאחרונה ערעור התלוי ועומד בפני בית המשפט העליון (עע"מ 6329/20). כמו כן, עניינה של

העתירה ביחס להנחיות הפרקליטות (עת"מ 26946/04/20) גם הוא תלוי ועומד בפני בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט ר' וינוגרד).

2. מסגרת נורמטיבית – זיהוי ופרסום הנחיות מינהליות

א. זיהוי הנחיות מינהליות – בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0002 הוגדרו הנחיות מינהליות כ"כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה" על בסיס הגדרות דומות מן הפסיקה והספרות (ר' למשל בג"ץ 10907/04 **ישראל סולודוך ו-70 אח' נ' עיריית רחובות** (פורסם בנבו, 1.8.2010)).

הנחיות פנימיות אלו יופיעו, בדרך כלל, כשלוש המינהלית הוקנה שיקול דעת רחב בעניין מסוים הנוגע לתחום סמכותה, והיא קובעת מדיניות באשר לאופן יישומו. על כן, הרשות עושה שימוש בהנחיות אלו כדי להבנות את שיקול דעתה מראש, בסוג מסוים של מקרים, תוך שמירה על גמישות המאפשרת סטייה מן ההנחיות במקרים המתאימים לכך (ר' לעניין זה – יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 778 (תשנ"ו)).

ב. פרסום הנחיות מינהליות –

- 1) סעיף 6(א) לחוק חופש המידע קובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור."
- 2) כפי שבואר בדברי ההסבר לסעיף 6(א) בהצעת חוק חופש המידע, תכליתו של סעיף זה הייתה בשינוי המצב בו "הנהלים הפנימיים, ההנחיות והחלטות בדבר מדיניות, הם במקרים רבים בגדר "תורת הנסתר" מפני הציבור, חרף השפעתם הרבה על זכויותיו ועל האופן שבו פועלת הרשות". אם כן, עולה מדברי ההסבר לחוק כי כוונת המחוקק הייתה לחייב את הרשויות בפרסום ההנחיות והנהלים הסדורים המתווים את דרכי עבודתה, ככל שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.
- 3) בהקשר זה יש לציין כי סעיף 6(ב) לחוק, מחיל על פרסום ההנחיות היזום גם את הוראות סעיף 9 לחוק, המפרטות סייגים בדבר מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו.

3. היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הדיון כדלקמן:

א. תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הנחיות מינהליות

- 1) **מאפייני הנחיה מינהלית** – יש לתקן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0002 בעניין "הנחיות מינהליות". זאת, באמצעות פירוט אמות מידה שיוכלו לסייע במלאכת הזיהוי של ההנחיה המינהלית, מבלי לקבען כרשימה סגורה וממצה. במסגרת זו יש להביא בחשבון את המאפיינים הבאים:
 - א) **אופרטיביות** – יש לבחון האם מדובר בהנחיה שהרשות קובעת לעצמה על מנת שתדריך אותה במסגרת פעולותיה.

(ב) סמכות מתן ההנחיה – על מנת להנחות בהנחיה מינהלית, נדרש כי נמעני ההנחיה יהיו כפופים למוציא ההנחיה, מקצועית או ניהולית. ודוק – גורם מטה מקצועי, מנחה את מי שאינו כפוף אליו מינהלית, רק לגבי התחום המקצועי שעליו הוא אמון.



(ג) רוחניות – הנחיה נדרשת לבטא הכללה נורמטיבית ועל כן בהכרח אמורה להתייחס לטווח של פעולות או למקרים חוזרים, להבדיל מהוראה הניתנת אד-הוק.

(ד) גמישות – מאפיין משמעותי של הנחיות מינהליות הוא באפשרות, ולעיתים אף חובה, של הרשות לסטות מהן במקרים המתאימים לכך לפי שיקול דעתה.

(ה) תכלית ההנחיה – כאשר ההנחיה נועדה למנוע שרירותיות ולסייע בהפעלת שיקול הדעת באופן שיויוני ואחיד, יהיה בכך כדי לסייע בסיווג ההנחיה כהנחיה מינהלית.

(2) הבחנה בין חוות דעת משפטית להנחיה מינהלית – סיכום דיון זה אינו מתייחס, ככלל, לחוות דעת משפטיות הניתנות לרשויות המדינה השונות, בין במסגרת עבודתם השוטפת של הפרקליטים, בין במסגרת עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה. מטבע הדברים, במסגרת עבודתה השוטפת של הרשות הציבורית נערכות מטעמה ובעבורה חוות דעת משפטיות. יובהר כי חוות דעת משפטית הניתנת על ידי גורמי הייעוץ המשפטי, או פרקליטות המדינה, נוגעת מטבעה ל"גבולות גזרה" משפטיים המתווים את פעולת הרשות, ולא לקריטריונים גמישים המצויים בתוך מתחם שיקול הדעת של הרשות. נוסף על כך, חוות דעת משפטיות לרוב נטועות במערכת נסיבות קונקרטיות ומאפיינות מערכת יחסים ייעוצית. נעיר, כי ביחס לאלה אף קיימות, לא פעם, הוראות חסיון שונות. הנה כי כן, חוות דעת משפטית (תהא כותרת המסמך אשר תהא) שעניינה בשיקוף או פרשנות הדין בלבד, אינה נכנסת בגדר המונח "הנחיה מינהלית" גם אם נכוננו לה השלכות רוחניות כאלה ואחרות. וזאת, אף אם נעשה במסגרתה שימוש בלשון אופרטיבית, או כאשר מסקנתה מובילה לתוצאה יישומית מתחייבת.



ב. פעולות מתחייבות מכוח סעיף 6(א) לחוק

(1) בבואו של גורם ממונה להתקין הנחיה רוחבית, אשר נועדה להדריך את שיקול דעתו העתידי או את שיקול הדעת של הכפופים לו, יש לבחון את התקיימותם של התנאים המצטברים הבאים



(א) האם מדובר בהנחיה מינהלית, כפי שפורש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0002 (על תיקוניה).

(ב) האם מדובר בהנחיה בעלת נגיעה או חשיבות לציבור.

(2) ככל שתנאים אלו מתקיימים, ולא חל בעניינה של ההנחיה סייג בגינו אין לפרסמה, מתוך הטעמים הקבועים בסעיף 9 לחוק, יש לפעול לפרסום ההנחיה המינהלית,

- בהתאם למשאבים העומדים לרשות ובשים לב לצורך לאשרר או לעבד את ההנחיה לכדי מסמך שניתן לפרסמו לציבור תוך פרק זמן סביר.
- (3) יובהר כי השאיפה היא שהנחיות המתאימות לכך יפורסמו באמצעות נהלים מסודרים או קובץ הנחיות כמקובל ולא כמסמכי סיכום דיון, חוות דעת וכיו"ב, אשר מלכתחילה נכתבים כמסמכים פנימיים ולתכליות שונות.
- (4) מנגנון לעיבוד או אשרור לשם פרסום ההנחיה יידרש בהתאם לסוג ההנחיה והגוף המנחה.
- (5) בעת בחינת ועיבוד ההנחיה לכדי מסמך בר-פרסום, ובהתאם לנסיבות העניין, יהיה ניתן לראות במקרים הרלוונטיים במסמך המקורי כחוסה תחת הסייג המאפשר להימנע מפרסום של מדיניות בשלבי עיצוב (סעיף 9(ב)(2) לחוק) או הסייג הנוגע למסמכים שנוצרו במסגרת דיונים פנימיים לצורך מתן החלטה (סעיף 9(ב)(4) לחוק).

ג. מתווה פעולה פרטני מכאן ואילך ביחס להנחיות ייעוץ וחקיקה והנחיות פרקליטות

המדינה

- (1) יש להקפיד לפעול מעתה – במבט צופה פני עתיד – בהתאם למתווה המפורט לעיל ביחס לאופן הזיהוי ודרישת הפרסום של הנחיות מינהליות.
- (2) כך, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה מקיים כל העת בחינה מתמשכת של תיקוף ועדכון הנחיות היועץ המשפטי לממשלה המבטאות, בין היתר, את עיקרי ההנחיות המינהליות על בסיסן הוא פועל. במקביל, פרקליטות המדינה מקיימת כל העת הליך סדור של בחינה ותיקוף של הנחיות פרקליט המדינה ומובן שזוהי המסגרת המרכזית להנחיותיה המנהליות. ככלל, במסגרת הנחיות אלה (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיות פרקליט המדינה), יבואו לידי ביטוי כלל ההנחיות המינהליות על פיהן פועלים כבר עתה פרקליטות המדינה וייעוץ וחקיקה. זאת, בין בדרך של המשך "הצפת" נושאים המצריכים עיגון בהנחיות אלה, ובין באמצעות העברת מסמכים הנחזים להיות הנחיות מינהליות בעלות נגיעה לציבור, העולים במסגרת שגרת העבודה, אל הגורמים האמונים על ריכוז עדכון ההנחיות (ואלה יפעלו בהתאם למתווה האמור בסעיף 33 לעיל). יודגש, כי ענייננו בפרסום הנחיות ונהלים בפורמט סדור, ולאחר בחינה ותיקוף מתאימים, ולא בפרסום מסמכי סיכום דיון, חוות דעת, הודעות דוא"ל וכיו"ב.
- (3) אשר לקיומן של הנחיות אשר יימצא כי הן עונות על התנאים הנזכרים לעיל ביחס להנחיה מינהלית החבה בפרסום, אלא שהן אינן מתאימות לעיגון במסגרת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה או הנחיות פרקליט המדינה – המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), על דעת מ"מ פרקליט המדינה, והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) יבחנו את אפשרות הקמתה של פלטפורמה מתאימה לפרסומן. בשים לב לעומס הנוצר בתקופה זו משילוב נסיבות מגיפת הקורונה ותקופת הבחירות, מסקנות בחינה זו יועברו לעיון היועץ המשפטי לממשלה עד יום 1.6.2021.

4) בהמשך לאמור בתגובת המדינה לעת"מ 64005-01-20 ביחס לאפשרות פרסומן של חוות דעת מסוימות מטעם ייעוץ וחקיקה והיועץ המשפטי לממשלה, מעבר לנדרש על פי הוראות חוק חופש המידע, יגבש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), אמות מידה מתאימות לפרסום יזום של חוות דעת כאמור. המלצה בדבר אמות מידה אלה תובא לדיון בפורום המשנים ליועץ המשפטי לממשלה עד יום 1.6.2021.

בברכה,

עו"ד חיליק מרצ'ק
עוזר ליועץ המשפטי לממשלה

נספח כג.

פסק הדין בעת"מ - 65106

07-18 האגודה לזכויות

האזרח בישראל נ'

משטרה (לא פורסם)



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

לפני כבוד השופטת דנה כהן-לקח

האגודה לזכויות האזרח בישראל עמותות 580011567

העותרת

נגד

משטרה משרדי ממשלה 570000592

המשיבה

נוכחים:

ב"כ העותרת עו"ד אן סוציו ועו"ד אבנר פיצוק

ב"כ המשיבה עו"ד יצחק ברט

מטעם המשיבה רפ"ק עו"ד רחל בציה – מהלכה המשפטית במשטרה

מטעם המשיבה סגן ניצב יודית אפרים – ראש מדור פקודות במשטרה

מטעם המשיבה רפ"ק שרון ארבל – קצינת מדור פקודות במשטרה

פרוטוקול

ב"כ המשיבה: הגשנו ביום שישי עיקרי טיעון, שכוללים נוסח עדכני של פקודת מטה ארצי, החידושים הם שהנוהל הקודם שדיבר על פקודת המטה בוטל, ועכשיו זה עבר למדור פקודות. ברמה המהותית הפקודה החדשה מתווה גם את עבודות המטה לעדכונים מנהלים חדשים, זה כל הנוהל, אפנה לסעיף 13 ו-14. והוא באמת הופך את השאלה אם לפרסום נוהל לחלק מעבודת המטה להוצאה שלו, חלק מהלידה של נוהל הם יבדקו אם אפשר לפרסם אותו, שנקודת המוצא היא בסעיף 13 נוהל שיש לו נגיעה או חשיבות, אלא אם כן יש מניעה לפי עילות הציבור.

לשאלת בית המשפט, כמה נהלי משטרה שאינן הוראות ופקודות ישנם כעניין שבהערכה וכמה מהם פורסמו עד היום, אני משיב ש...

סגן ניצב אפרים: אני מעריכה שיש 890 נהלים, וזאת לפי המיפוי שעשינו, מפורסמים עד היום 183 נכון ליום חמישי האחרון. האחריות לנוהל כקול מקצועי הוא באגפים, בסוף ללחוץ על האנטר זה האגף המקצועי, אני אעשה כמיטב יכולתי, שכלל הנהלים שניתנם לפרסום יפורסמו עד מרץ 2021. ואחד, אומנם יש לנו 890 נהלים אבל לא בהכרח כולם פורסמו לציבור, מה שכן אנו התחייבנו שנעשה מה שניתן.

ב"כ המשיבה: לשאלת בית המשפט, לגבי לוח הזמנים, מה הוא כולל, הנהלים המחוזיים או הארציים, אני משיב שזה מעוגן גם בנוהל החדש בסעיף 3ב' (מצטט), "כתוב נוהל על אגף מחוז מנהל...". המגמה היא לבטל כמה שיותר נהלים מקומיים. אני אתן דוגמא קיצונית, נוהל מקומי שמסדיר הר הבית זה הגיוני כי יש אחד כזה, נוהל מקומי שמסדיר דו"חות חניה זה לא הגיוני, כי אין אחד כזה, יש כמה. המגמה עד מרץ 2021, היא לצמצם עד כדי ביטול כמעט מוחלט של הנהלים המקומיים. עד מרץ 2021 התהליך יכול גם את הנהלים המחוזיים כאשר אלה שיוותרו אני חושב



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

1 שמוקדם להעריך, ההתחייבות שלנו לגבי מרץ 2021 התייחסה לנהלים כלל ארציים, עכשיו אנחנו
2 מבינים שצריך לפרסם גם את המקומיים. אם במרץ 2021 יישארו לנו מס' בודד של נהלים מקומיים
3 נשתדל לעמוד בפרסומם עד לאותו מועד. אם יישארו יותר יכול להיות שזה יחרוג מהזמן שאמרנו.
4

5 **סגן ניצב אפרים**: אני אגיד את תהליך העבודה, זה לא סוד שאנו מגלים היום שיש נהלים מחוזיים
6 שלא ידענו עליהם. התכנון שלנו, זה לעשות את העבודה בשתי פעימות המסובב והמסובב, ברגע
7 שנפרסם את כלה נהלים הארציים יצא קול קורא לכל נהלי המחוזות, לבוא ולהגיד אלה הנהלים
8 הארציים. ואם במסגרת הנהלים שלכם יש עוד נהלים מחוזיים שאתם חושבים שיש להם זכות קיום
9 עצמאית בגלל ייחודיות, תודיעו לנו, ונשקול אם להפוך את זה לנספח לנוהל ארצי או לנוהל עצמאי
10 מקומי.

11 לשאלת בית המשפט, כמה זמן זה ייקח, אני משיבה אני חושבת שנצטרך מסוף מרץ של תאריך
12 הפרסום עד 3 חודשים, נניח עד יוני 2021.
13

14 **ב"כ המשיבה**: אני רוצה להגיד שני דברים, לגביי האמירה, סיבה אחת בגלל שחלק מעבודת מטה זה
15 גם לבדוק אם אנחנו יכולים לפרסם נוהל, כי אם יש נוהל שחורג מחוק חופש המידע וכדומה, אז צריך
16 לאזן ולבדוק זאת. סיבה שניה, למה אמירה בעייתית פה, בגלל שהפקודה קובעת שכל מסמך העונה
17 להגדרת נוהל כמשמעותו בפקודה זו יהיה לו תוקף על פי הפקודה הזאת. אם גובש נוהל לא לפי הדרך
18 של הפקודה אז הוא לא מחייב.
19

20 **רפ"ק עו"ד בציה**: לגבי נהלים ישנים חל סעיף 19.
21

22 **ב"כ המשיבה**: המגמה בסוף, אחרי שהפנו בקול קורא למפקדים המקומיים, באגף, אם יחזירו או לא
23 יחזירו תשובה. המגמה היא לבטל את שאר הנהלים המקומיים, אם אני מבין נכון. אני יכול לראות
24 מצב שבמרץ 2021, יש אגף עסוק, או משהו, ולא מצא את הזמן מצד אחד, ומצד שני לפעול כלפיו כפי
25 שאנו אמורים לפעול, ואז הנהלים יבוטלו.
26

27 לבקשת בית המשפט, אני מסתכל על פסקאות 10-12 לעיקרי טיעון המשטרה.
28 לשאלת בית המשפט, האם מוסכם שהחריג הזה של היעדר נגיעה או חשיבות לציבור לפי סעיף 6 לחוק,
29 צריך להיות מפורש באופן מאוד מצומצם, אני משיב שאני לא מסכים, כי קודם כל ברור שסעיף 6 הוא
30 יותר מצומצם מסעיף 9, כי כל נוהל, לכל אדם שמבקש אותו, זה סעיף 9, וסעיף 6 זה סעיף יזום. אז
31 החשיבות של הציבור הוא נוסף על סעיף 9, מה שאומר שסעיף 6 מצומצם מסעיף 9 וחל על פחות נהלים
32 מסעיף 9. דבר שני, גם נוהל שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור אפשר לעיין בו מכוח סעיף 9, ואני
33 אסביר, להבנתנו התכליות של סעיף 6, חוק חופש המידע מדבר על מתן מידע על פי בקשה, זה כל החוק
34 חוץ מסעיף 6 שמדבר על סעיף יזום. סעיף 6 הוא חריג לחוק, כי הוא מדבר על פרסום יזום, כשמדובר
35 על חשיבות או נגיעה לציבור, אנו חושבים שהכוונה היא שרשות שלטונית שיש בידיה סמכויות
36 שלטוניות צריכה לפרסם לציבור את ההנחיות המנהליות שעל פיהן היא צריכה לפרסם. לדוגמה,
אכילת סוסים, זו לא הנחיית המשטרה, אם יש מישהו שחרד לזכויות בעלי חיים, וזה טוב, הוא יכול





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

- 1 לפנות למשטרה. אני שומע את הערת בית המשפט כי על פני הדברים, החריג בסעיף 6 צריך להיות
2 מפורש בצמצום ניכר ככל שהוא לא נכנס לאחד החריגים של סעיף 9. ואני חושב שנחשוב על העניין
3 הזה. ואדגיש, שאם תוגש אלינו שוב בקשה לחוק המידע לקבל את רשימת הנהלים, הרשימה כולל גם
4 נהלים שאין חשיבות או נגיעה לציבור.
- 5 לבקשת בית המשפט, אני מסתכל על פסקאות 16-18, ואני אומר שזה נכנס לאותה סוגיה של נגיעה או
6 חשיבות לציבור, כי אם יש נוהל שחוזר מילה במילה על פקודה אז אם הוא לא יבוטל הוא מיותר.
7 הכוונה הייתה שאם יש פקודה שקובעת למשל, את האופן שבו מפטרים שוטר, ואז יש נוהל שאומר
8 שראש אגף משמעת רוצה לפנות לבן אדם אחר על פי טופס 254, אני לא יודע אם יש לזה חשיבות
9 לציבור. זה כמו לשאול מה אכפת לי לצרף את הטפסים שמצורפים לתקנות סדר הדין האזרחי לחוק
10 בתי המשפט, זה לא רלוונטי.
- 11 אני שומע את הערת בית המשפט, שאם נוהל לא בוטל סימן שבפועל יש לו ערך מוסף ולכן כדאי
12 לפרסומו אם אין חריג של סעיף 9.
- 13
- 14 **רפ"ק עו"ד בציה**: בעולם של הטוב מאוד זה נכון. בעולם של הטוב כלומר בעולם של פסים מעשיים,
15 אני לא בטוחה בסופו של יום נוכל לעשות את העבודה המאוד גדולה הזאת, אכן יש רצון, אבל העבודה
16 מאוד מורכבת וגדולה. אני לא חושבת שיישארו איזה נהלים מהותיים או לא בתוקף. זה נכון בעולם
17 אידאלי.
- 18
- 19 **ב"כ המשיבה**: עוד משהו חשוב, אנחנו מטבע הדברים, אנחנו מעדיפים את הנהלים על נהלים שיש
20 להם נגיעה לציבור.
- 21 לבקשת בית המשפט, אני מסתכל על פסקאות 21-25. הנהלים הזמניים מוסדרים בנוהל החדש, בסעיף
22 16, זה מאוד מפורט שם.
- 23
- 24 **רפ"ק עו"ד בציה**: לפי סעיף 16 כל הוראות הנוהל חלות על נהלים זמניים, לרבות ההוראות שנוגעת
25 לשקילת פרסום לציבור. גם כאן אפשר שתהיה מחלוקת על נוהל פרטני.
- 26
- 27 **ב"כ המשיבה**: כמובן שהדבר תלוי בכל מקרה לגופו. כי לפעמים זמניות הנוהל יכולה להשפיע על
28 הוראה לציבור או מדיניות בשלבי עיצוב, לפי החריג בסעיף 9 לחוק.
- 29 לשאלת בית המשפט, האם ישנם נהלים נכון להיום שברור למשטרה שאין טענה לחריג לפי סעיף 9
30 לגביהם, ומדובר בנהלים שפועלים לפיהם ובכל זאת הם לא מפורסמים, אני עונה...
- 31
- 32 **רפ"ק עו"ד בציה**: קשה לענות על השאלה הזאת, ואם יש כאלה הם בשוליים. אני שומע את הערת
33 בית המשפט, אם יש נהלים כאלה פרסומם ייעשה ולא נמתין עימם, אני מסכימה עם כך.
- 34



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

1 **ב"כ המשיבה** : אני רוצה להוסיף, משהו כללי על סעיף 6, אני חשוב שברגע שאנו מדברים על פרסום
2 ייזום, אנו צריכים לקחת בחשבון שזה מערב אינטרסים נוספים, גם של הרשות וגם של הציבור. מעבר
3 לזכות למידע ולחריגים לזכות הזאת. זה מערב שיקולים אחרים.

4
5 **ב"כ העותרת** : יש כל הזמן רצף. אי אפשר לבוא ולהגיד לי תשלים את היתר בבקשה.

6
7 **ב"כ המשיבה** : אם לפי סעיף 6 אין נוהל מסוים שצריך לפרסם, אז לא מפרסמים.
8 לשאלת בית המשפט, למה צריך להיכנס לאינטרנט ולראות

9
10 **סגן ניצב אפרים** : לגביי אתר האינטרנט- יש איכון שכתוב נהלים והנחיות, שזה פרסום שאגף התנועה
11 עשה, זה משהו שהעבירו את הכותרת ל"נהלים והנחיות".

12
13 **ב"כ המשיבה** : אני אשלים את סגן ניצב אפרים, שדבר ראשון אנחנו מטפלים בזה. ודבר שני, זה יתוקן.

14
15 **סגן ניצב אפרים** : זה בטיפול, אגף הטכנולוגי של המשטרה עושה את זה. הטיפול בממשק הזה לייבוא
16 של אותו ממשק מ71 ל-540.

17
18 **ב"כ המשיבה** : לבקשת בית המשפט, אני מסתכל על נספח 12 שזו דוגמא של צה"ל.
19 לשאלת בית המשפט, למה המשטרה לא טיפלה באופן הבא, אני עונה ש...

20
21 **רפ"ק עו"ד בציה** : מקובל עלינו שככל שלא מדובר בנוהל שעצם קיומו חסוי, הרי המשטרה תפעל
22 באופן שבאתר שלנו יירשם קיומו של הנוהל ולו בפרפרזה קצרה, וכן תירשם העילה שבעטיה הנוהל

23 יפורסם בדומה לאתר של צה"ל. אני השבתי לגביי אותם נהלים שנכנסים לסעיף 9. ז"א זה נהלים
24 שחשבנו שיש להם נגיעה לציבור אבל לא פרסמנו אותם מפאת חריגים של סעיף 9.

25 לשאלת בית המשפט, בנוגע לדוגמא של הסוסים, איך אזרח במדינה יכול לדעת, אני משיבה שהדבר
26 בנוגע לשאלה שהיא לא קשורה רק למשטרת ישראל אלא אם שאלה שנוגעת לכל רשויות הציבור מה
27 נכלל בגדר חשיבות או נגיעה של הציבור בסעיף 6 ועד כמה יש לפרש חריג זה בצמצום.

28
29 **ב"כ העותרת** : לאחר הערות בית המשפט, אין צורך בעיון בנהלים החסויים הספציפיים נשוא עמוד
30 11 לתשובת המשטרה מיום 24.1.20. כמו כן, אני שומעת את הערת בית המשפט כי קו הגבול בין

31 פקודה מבצעית להנחיה מנהלית מחייבת בדיקה פרטנית שלא יכולה לעשות במסגרת עתירה כוללת.
32 כמו כן, אני שומעת את הערת בית המשפט כי הדיון בנהלי אגף החקירות והמודיעין לא יכול להיעשות
33 במסגרת עתירה שהוגשה מכוח סעיף 6 לחוק, אני מקבלת הערות אלה.

34
35 **בהסכמת הצדדים מתנהל דיון מחוץ לפרוטוקול.**

36





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

1 **ב"כ הצדדים** : לאחר ששמענו את הערות בית המשפט הגענו להסכמות כדלקמן :

2
3 1. לצורך ההסדר שיפורט להלן, "נוהל משטרתי" משמעותו כאמור בסעיף 1(ד) לפקודת המטה הארצי
4 מספר 01.02.01 שכותרתה "עבודת המטה לגיבוש ולפרסום נהלים" כפי שפורסמה ביום 25.6.20.

5
6 2. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה תהליך הפרסום לציבור של נהלי המשטרה בעלי תחולה כלל
7 ארצית לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, יגיע אל סיומו עד יום 31.3.2021. הפרסום ייעשה באתר
8 האינטרנט של המשטרה.

9
10 3. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה תהליך הפרסום לציבור של נהלי המשטרה בעלי תחולה מקומית
11 (נהלי מחוז משטרתיים) לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, יגיע אל סיומו עד יום 31.8.2021. הפרסום
12 ייעשה באתר האינטרנט של המשטרה.

13
14 4. למען הסר ספק, ההתחייבויות בפסקאות 2-3 לעיל אינן חלות על גופים במשטרה המנויים בסעיף
15 14 לחוק חופש המידע או מכוחו.

16
17 5. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה לגבי נהלים ארציים או מקומיים (נהלי מחוז משטרתיים)
18 שתוכנם לא יפורסם בעילה לפי סעיף 9 לחוק חופש המידע, תירשם הערה בפרסום באתר האינטרנט
19 של המשטרה במסגרתה יצוין מספר הנוהל; שם הנוהל או פרפרזה לגביו (אלא אם כן החיסיון אינו
20 מאפשר זאת); וכן העילה בעטיה תוכן הנוהל לא מפורסם.

21
22 6. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה אם יהיו נהלים ארציים או מקומיים (נהלי מחוז משטרתיים)
23 שלא יפורסמו בעילה לפיה אין להם נגיעה או חשיבות לציבור לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, תירשם
24 הערה בפרסום באתר האינטרנט של המשטרה לפיה הנהלים כפי שפורסמו ע"י המשטרה אינם כוללים
25 נהלי משטרה שאין להם נגיעה או חשיבות לציבור כאמור בסעיף 6 לחוק.
26 ככל שתיכלל הערה כאמור, תישמר לעותרת הזכות לעתור כנגד כך, כאשר כל טענותיה שמורות לה
27 לרבות הטענה לפיה חובה על המשטרה לפרסם פרטים לגבי נהלים מן הסוג האמור, בדומה לאמור
28 בפסקה 5 לעיל.

29
30 7. נרשמת בזאת הערת המשטרה לפיה נוהל שלא יפורסם בהתאם לפקודת המטה הארצי שהוזכרה
31 בפסקה 1 לעיל, יחול עליו ההסדר הקבוע בסעיף 3(ג) לפקודה הנ"ל.

32
33 8. הצדדים יטענו לעניין ההוצאות.

34
35 **בית המשפט מקריא את הנוסח לצדדים מספר פעמים לאט וברור, על מנת לאפשר לב"כ הצדדים**
36 **לשקול את הנוסח ביישוב הדעת.**



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

1
2 **ב"כ המשיבה:** לגבי סעיף 6 להסדר לעיל – עמדתנו הראשונית הייתה שאין מקום לפרסם ואין מקום
3 לתת הערה בנוגע לנהלים שלשיטת המשטרה אין להם נגיעה או חשיבות לציבור לפי סעיף 6 לחוק
4 חופש המידע. שמענו את הערת בית המשפט לפיה מן הראוי מלכתחילה לפרש בצמצום את החרג
5 בסעיף 6 וכן שמענו את הערת בית המשפט לפיה ראוי לשקול כתיבת הערה בפרסום לציבור כאשר
6 לשיטת המשטרה החרג של היעדר נגיעה או חשיבות לציבור לפי סעיף 6 לחוק חל. סוגיה זו צריכה
7 להיבחן בראייה רחבה ובכוונתנו להעלות אותה לדיון בדרגים המתאימים.

8
9 **ב"כ הצדדים:** לאחר שבית המשפט הקריאה לנו את ההסכמה מס' פעמים היא מקובלת עלינו, ונבקש
10 לתת לה תוקף של פסק דין.

11
12 **ב"כ העותרת:** לגבי ההוצאות – כמו שכתבתנו בעיקרי הטיעון, העתירה חשפה מחדל ארוך קשיים,
13 והביאה את המשיבה להתקדם בשנתיים האחרונות מאז הגשת העתירה, לעבודת מטה וצוות לפרסום
14 הנהלים כפי שמבקש החוק. העותרת השקיעה משאבים יקרים לצורך כתיבת העתירה וטיפול בה,
15 ומספר רב של תגובות והתייחסויות תוך הפניות לנהלים קונקרטיים ועל כן, אנו מבקשים שיפסקו
16 הוצאות לאור ההשקעה ותרומתה של העתירה.

17
18 **ב"כ המשיבה:** אני משאיר את שאלת ההוצאות לשיקול דעת בית המשפט. אבל אבקש לציין, דבר
19 ראשון, שמלכתחילה הפקודות וההוראות המשטריות פורסמו כולם, וחלק מהנהלים המשטרתיים
20 היו מפורסמים. ודבר שני, למעשה מתחילת העתירה לא הייתה מחלוקת על עצם זה שסעיף 6 לחוק
21 חל, והייתה נכונות מצד המשטרה לפרסם את הנהלים. וכן הטיפול בתיק נגע להיבטים שהם ספציפיים
22 או יותר קטנים להסכמה הראשונית הזאת.

פסק דין

23
24
25
26
27
28 א. ניתן תוקף של פסק דין להסכמה שהושגה בין הצדדים לאחר שמיעת הערות בית המשפט כדלקמן:

29
30 1. לצורך ההסדר שיפורט להלן, "נוהל משטרתי" משמעותו כאמור בסעיף 1(ד) לפקודת המטה הארצי
31 מספר 01.02.01 שכותרתה "עבודת המטה לגיבוש ולפרסום נהלים" כפי שפורסמה ביום 25.6.20.

32
33 2. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה תהליך הפרסום לציבור של נהלי המשטרה בעלי תחולה כלל
34 ארצית לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, יגיע אל סיומו עד יום 31.3.2021. הפרסום ייעשה באתר
35 האינטרנט של המשטרה.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

- 1 3. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה תהליך הפרסום לציבור של נהלי המשטרה בעלי תחולה מקומית
2 (נהלי מחוז משטרתיים) לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, יגיע אל סיומו עד יום 31.8.2021. הפרסום
3 ייעשה באתר האינטרנט של המשטרה.
4
- 5 4. למען הסר ספק, ההתחייבויות בפסקאות 2-3 לעיל אינן חלות על גופים במשטרה המנויים בסעיף
6 14 לחוק חופש המידע או מכוחו.
7
- 8 5. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה לגבי נהלים ארציים או מקומיים (נהלי מחוז משטרתיים)
9 שתוכנם לא יפורסם בעילה לפי סעיף 9 לחוק חופש המידע, תירשם הערה בפרסום באתר האינטרנט
10 של המשטרה במסגרתה יצוין מספר הנוהל; שם הנוהל או פרפרזה לגביו (אלא אם כן החיסיון אינו
11 מאפשר זאת); וכן העילה בעטיה תוכן הנוהל לא מפורסם.
12
- 13 6. נרשמת התחייבות המשיבה לפיה אם יהיו נהלים ארציים או מקומיים (נהלי מחוז משטרתיים)
14 שלא יפורסמו בעילה לפיה אין להם נגיעה או חשיבות לציבור לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, תירשם
15 הערה בפרסום באתר האינטרנט של המשטרה לפיה הנהלים כפי שפורסמו ע"י המשטרה אינם כוללים
16 נהלי משטרה שאין להם נגיעה או חשיבות לציבור כאמור בסעיף 6 לחוק.
17 ככל שתיכלל הערה כאמור, תישמר לעותרת הזכות לעתור כנגד כך, כאשר כל טענותיה שמורות לה
18 לרבות הטענה לפיה חובה על המשטרה לפרסם פרטים לגבי נהלים מן הסוג האמור, בדומה לאמור
19 בפסקה 5 לעיל.
20
- 21 7. נרשמת בזאת הערת המשטרה לפיה נוהל שלא יפורסם בהתאם לפקודת המטה הארצי שהוזכרה
22 בפסקה 1 לעיל, יחול עליו ההסדר הקבוע בסעיף 3(ג) לפקודה הנ"ל.
23
- 24 ב. האגרה תושב בהתאם לתקנות.
25
- 26 ג. בכל הנוגע להוצאות – חשיבותה של העתירה שבכותרת הייתה רבה. היה בה כדי לתמרץ את
27 המשטרה להעלות על סדר יומה את הסוגיה של פרסום נהלי המשטרה, סוגיה שהמתינה לטיפול במשך
28 למעלה מ-20 שנה מאז חקיקתו של חוק חופש המידע בשנת 1998. אף אם אניח לטובת המשטרה כי
29 הטיפול בסוגיית פרסום הנהלים החל בשנת 2014, העתירה הוגשה באמצע שנת 2018 – לכל הדעות פרק
30 זמן ארוך לאחר תחילת הטיפול. הדיון בעתירה חשף כשלים בתהליך פרסום נהלי המשטרה וכן חידד
31 את הצורך לטפל בסוגיה זו לא רק בנוגע לנהלים בעלי תחולה כלל ארצית אלא גם בנוגע לנהלים ברמה
32 המקומית – מחוזית. יש לציין כי בעקבות הגשת העתירה והערות בית המשפט נטלה על עצמה
33 המשטרה את המשימה ברצינות הראויה כאשר מונה צוות מיוחד להובלת עבודת פרסום הנהלים
34 ברשותה של ראש מדור פקודות המשטרה – מדור המביא עימו ניסיון קודם בפרסום הוראות ופקודות
35 המשטרה וכן ראייה מתכללת בתוך הארגון. כתוצאה מהדיון בעתירה נקבע בהסכמה לוח זמנים
36 לסיום פרסום הנהלים הן הארציים והן המקומיים וכן נקבע מתווה לפרסום הנהלים באתר האינטרנט



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

28 יוני 2020

עת"מ 18-07-65106 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'
משטרה

1 של המשטרה. כמו כן, חודד בהסכמה הצורך לפרסם אודות קיומם של נהלים חסויים בנסיבות בהן
2 עצם קיום הנוהל אינו חסוי. בהתחשב בכל אלה אני סבורה כי העותרת ראויה לפסיקת הוצאות
3 לטובתה בגין התהליך החשוב שהובילה באמצעות הגשת עתירתה והטיפול בה. במישור שיעור
4 ההוצאות - לקחתי בחשבון שהתנהל דיון אחד בלבד, אולם התקיימה התדיינות ענפה שנעשתה על
5 יסוד הכתובים בהתייחס להחלטות שיפוטיות שונות ומגוונות לאורך תקופה של קרוב לשנתיים,
6 במהלכה הוגשו מספר רב יחסית של תגובות ותשובות שהובילו להתקדמות הטיפול בעתירה עד לסיום
7 בהסכמה היום.
8 בהתחשב במכלול הנסיבות אני פוסקת לעותרת הוצאות בסך כולל של 12,000 ₪.

9

10 המזכירות תסגור את ההליך.

11

12

13

14

ניתן והודע היום ו' תמוז תש"פ, 28/06/2020 במעמד הנוכחים.

15

16

דנה כהן-לקח, שופטת

17

18

הוקלד על ידי ליאל תמים

