

העותרת 1: **התנועה לחופש המידע** (ע"ר) (מס' 580425700)  
העותר 2: **גיא זומר**, ת"ז 038088811

שניהם ע"י עוה"ד איה מרקביץ' ו/או רחלי אדרי ו/או אור סדן  
רחוב סעדיה גאון 26, תל-אביב-יפו 6713521  
טל': 050-7599739; פקס: 03-9560359  
דוא"ל: [office@meida.org.il](mailto:office@meida.org.il)

וע"י עוה"ד רענן גלעדי  
רחוב קדם 14, שוהם 6082614  
טל': 050-6216331; פקס: 077-5231649  
דוא"ל: [regiladi@netvision.net.il](mailto:regiladi@netvision.net.il)

- נגד -

המשיב: **משרד המשפטים**  
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

## עתירה מינהלית

עפ"י סעיף 17 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998  
בשילוב סעיף 8 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000

**הערה:** לאור משבר הקורונה, העותרים כמובן לא יתנגדו לכך שיינתן למשיב פרק זמן ארוך לשם הגשת תגובתו לעתירה. עם זאת העותרים מבהירים כבר עתה, כי לכשתוגש התגובה, לא יהיה מקום שהמשיב יעלה בה טענות הקשורות למשבר הקורונה כדי להצדיק את מחדליו המתמשכים במתן מענה כדין לבקשות המידע של העותרים, **וזאת עד לאמצע חודש מרץ 2020 שבו החל מצב החירום** - כחודש לפני הגשת עתירה זו.

### א. פתח דבר

1. זוהי עתירה עקרונית בעלת חשיבות ציבורית רבה המתייחסת לשתי פרקטיקות פגומות ורחבות היקף, שנהוגות אצל המשיב – משרד המשפטים, הכוללת את פרקליטות המדינה. שתי הפרקטיקות מפרות חזיתית את חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, **והגיעה העת להורות על הפסקתן:**

- **פרקטיקה של הסתרת הנחיות מינהליות רבות של פרקליטות המדינה מהציבור.** זאת בין היתר בניגוד לסעיף 6(א) לחוק חופש המידע, הקובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור". הבעיה היא בעיקר עם הנחיות שאינן מטעם פרקליט המדינה עצמו, אלא מטעם בעלי תפקידים אחרים בפרקליטות. בגוף העתירה מובאת שורה של דוגמאות, מבין רבות אחרות, לפרקטיקה זו.
- **פרקטיקה של הפרת המועדים שנקבעו בחוק למתן מענה ענייני – חיובי או שלילי, אך מלא – לבקשות חופש מידע.** פרקטיקה זו רווחת אצל כלל משרדי הממשלה, ובכללם המשיב. בגוף העתירה מובא ניתוח כמותי ואיכותי המאפשר להעריך את היקפה העצום של פרקטיקה זו. המועדים המחייבים קבועים בסעיף 7 לחוק. הראשון שבהם, **המופר כמעט תמיד**, הוא זה המחייב להחליט בבקשת חופש המידע "ללא שיהיו". המועד המופר לאחר מכן במקרים רבים מאוד, הוא של 30 ימים ממועד קבלת הבקשה. המועדים הבאים, המופרים אף הם במקרים רבים, הם של 30 ימים נוספים, ואחריהם עוד 60 ימים (הדורשים תנאים חריגים והחלטה אישית מנומקת כראוי של

ראש הרשות - אף זאת לא מקוים תדיר). לאחר 120 ימים ארוכים אלה אסורות הארכות נוספות, אך בכל זאת גם מועד "סופי" זה מופר ע"י הממשלה בעשרות אחוזים מהבקשות.

בנוסף השתרש נוהג לכרוך בין מועד קבלת ההחלטה הבסיסית בבקשת המידע (לפי סעיף 7(ב)-ג) לחוק, לבין מועד מסירת המידע עצמו (לפי סעיף 7(ד)). כתוצאה מכך במקרים רבים, גם כשמדובר בבקשות מידע פשוטות מבחינה משפטית, כמו הבקשות מושא עתירה זו, הרשויות נמנעות במשך זמן רב מלקבל החלטה חיובית בבקשה ומלהודיע עליה למבקש. תחת זאת הן מעכבות את תשובתן העקרונית רק בשל קשיים לוגיסטיים באיסוף המידע. גם נוהג זה מפר את החוק באופן שגרתי.

בגוף העתירה נציע בין היתר פירוק מדויק של רכיבי סעיף 7 לחוק חופש המידע, לחמישה שלבים מחייבים וחמישה כללים משלימים. נבקש מבית המשפט הנכבד לאמץ ניתוח זה, שלמיטב ידיעתנו טרם נדון עד היום בפסיקה. הוא מאפשר להבין עד כמה רבות הפרות החוק של הרשויות.

צירוף הליקויים הללו מביא לתוצאה בלתי נסבלת של אלפי הפרות חוק כל שנה על ידי משרדי הממשלה. מכאן שהממשלה, ובכללה המשיב, פשוט רואה את חוק חופש המידע כהמלצה בלבד.

2. עתירה זו מאגדת שתי בקשות חופש מידע דומות, המשלימות זו את זו, שהגישו העותרים לפני הרבה יותר מ-120 הימים המקסימליים המותרים בחוק למענה. האחת הוגשה על ידי העותרת 1, התנועה לחופש המידע, ביום 11 בנובמבר 2018 (להלן: "העותרת" ו"בקשת העותרת", בהתאמה), והשנייה על ידי העותרת 2, מר גיא זומר, ביום 16 ביולי 2019 (להלן: "העותרת" ו"בקשת העותרת", בהתאמה).

בקשת העותרת מסומנת כנספח א לעתירה זו.

בקשת העותרת מסומנת כנספח ב לעתירה זו.

3. בקשת העותרת לא נענתה עניינית כלל חרף חלוף כשמונה חודשים מעת שהוגשה ועד לתחילת מצב החירום בשל משבר הקורונה (באמצע מרץ 2020). בקשת העותרת, שהוגשה לפני למעלה משנה, נענתה באופן לאקוני וחסר רק בחלוף כשבעה חודשים, ומשהשיגה העותרת בפני המשיב על חלקיות המענה שקיבלה, לא זכו השגותיה – במשך כתשעה חודשים עד לתחילת מצב החירום – לכל התייחסות לגופם של דברים. ביחס לשתי הבקשות לא הועיל ריבוי התזכורות שנשלחו בנדון.

4. גם ההארכות שנתן המשיב לעצמו ביחס לשתי הבקשות עד 120 הימים המקסימליים, הפרו את החוק. זאת, משום שלא הייתה להן הצדקה עניינית, ומכל מקום המשיב לא סיפק הנמקה המצביעה על הצדקה כזו, ולו לכאורה (אף זאת בניגוד לחוק). לא כל שכן שההארכות הנוספות שהמשיב הרשה לעצמו לקחת, הרבה מעבר ל-120 הימים ועד לתחילת מצב החירום, הפרו את החוק באופן בוטה.

5. נדגיש: לתנועה לחופש המידע עמדה האפשרות להגיש גם הפעם "עתירת אי-מענה" פשוטה וסטנדרטית, שבעקבותיה מן הסתם היה המשיב מספק מענה ענייני – באיחור ניכר – עד להפרת החוק הבאה. אך התנועה סבורה כי פעולה בנתיב זה לא תגשים את חובתה הציבורית לפעול להפסקת הפרות החוק הסיסטמיות. זאת במיוחד כשמדובר במשרד המשפטים, שאמור, יותר מכל גוף אחר, להוות דוגמה ומופת להקפדה על קיום שלטון החוק, ושחוק חופש המידע מצוי באחריותו.

6. **בית המשפט הנכבד מתבקש אפוא להורות למשיב:**

- באשר לפרקטיקה הפגומה הראשונה –

1) למסור לידי העותרים את רשימת כל ההנחיות המינהליות של פרקליטות המדינה, לרבות של בעלי תפקידים בכירים בה כגון המשנים לפרקליט המדינה, פרקליטי המחוזות, מנהלי המחלקות הארציות וראש מח"ש; וכן את ההנחיות עצמן שטרם פורסמו לציבור ושאינן

חסויות לפי דין. זאת, אף לגבי הנחיות שלשיטת המשיב לא נכללות בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע. אם יש עילת חיסיון, מבוקש שיוצגו הנמקה לכך ומירב המידע האפשרי על ההנחיה.

2) להעמיד לעיון הציבור מכאן ואילך – באמצעות אתר משרד המשפטים וללא עיכובים – את כל ההנחיות החדשות והמעודכנות של הפרקליטות, לרבות של בעלי תפקידים בכירים בה, כפי שייצאו מעת לעת, ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור כאמור בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע; ובכלל זה גם רשימה ומירב המידע על אותן הנחיות שלא ניתן לפרסם את תוכנן.

• באשר לפרקטיקה הפגומה השנייה –

3) לספק לבית המשפט ולעותרים, ודרכם לציבור, הבהרות מפורטות באשר לתהליך שהוביל במקרה זה להפרות הרבות והמתמשכות של חוק חופש המידע, בנוגע למועדים למתן מענה ענייני מלא לשתי הבקשות ובנוגע לליקויים בפרוצדורה ובהנמקות שנלוו להפרת המועדים.

4) לספק לבית המשפט ולעותרים, ודרכם לציבור, הבהרות באשר למנגנון שימנע הישנותן של הפרות חוק דומות בעתיד, של המועדים, הפרוצדורה וההנמקות המתחייבים לפי סעיף 7 לחוק חופש המידע על כל תת סעיפיו.

7. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיב בהוצאות משמעותיות בגין הליך זה, לרבות שכר טרחת עו"ד ומע"מ כדן, שיהיה בהן כדי לכסות את מכלול ההוצאות שנגרמו ושעוד ייגרמו לעותרים לאורך ההליך המתיש, החל ממועד הגשת הבקשה הראשונה לפני כשנה ושליש ועד לסיום כל ההליכים בעתירה; וכן כדי להרתיע את המשיב ורשויות ציבוריות נוספות מהתנהלות בלתי-תקינה דומה בעתיד.

בעניין גובה ההוצאות הראוי – הן במקרה הספציפי והן בעתירות "אי-מענה" באופן כללי – נבקש להגיש טענות עקרוניות בנפרד, לאחר שיסתיים הטיפול המהותי בעתירה ולכשיתבררו מלוא העובדות הצריכות לעניין.

### ב. הסמכות לדון בעתירה ולהכריע בסעדים המבוקשים בה

8. לבית משפט נכבד זה הסמכות העניינית לדון בעתירה בהתאם לסעיף 17(א) לחוק חופש המידע ולסעיף 5 ולפרט 2 ("חופש המידע") לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.

9. הסמכות המקומית לגבי העתירה אף היא נתונה לבית המשפט הנכבד, שכן מקום קבלת ההחלטות מושא העתירה - לרבות ההימנעות בניגוד לדין מקבלתן - הוא במשרדי המשיב בירושלים.

10. בית המשפט הנכבד מוסמך גם להעניק את כל הסעדים שהתבקשו לעיל. בהתאם לסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, "החלטה של רשות" – שסגדה ניתן לעתור לפי חוק זה – מוגדרת כ"החלטה של רשות במילוי תפקיד ציבורי על פי דין, לרבות העדר החלטה וכן מעשה או מחדל".<sup>1</sup> בנוסף, בסעיף 8 לחוק זה, שכותרתו "עילות, סמכויות וסעדים", נקבע כי "בית משפט לעניינים מינהליים ידון בעתירה מינהלית ובערעור מינהלי בהתאם לעילות, לסמכויות ולסעדים שלפיהם דן בית המשפט העליון בשבתן כבית משפט גבוה לצדק, בשינויים המחויבים לגבי עתירה מינהלית ולגבי ערעור מינהלי".

11. בהקשר זה נזכיר כי סמכותו של בג"ץ – שממנה כאמור נגזרת גם סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים בשינויים המחויבים – רחבה מאוד. היא כוללת הן את הסמכות הכוללת "לתת צווים לרשויות המדינה, לרשויות מקומיות, לפקידיהן ולגופים ולאנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, לעשות מעשה או להימנע מעשות מעשה במילוי תפקידיהם כדין" (סעיף 15(ד)(2) לחוק יסוד:

<sup>1</sup> כל ההדגשות במסמך זה אינן תואמות למקור, אלא אם נאמר אחרת.

השפיטה); והן את הסמכות השיורית הרחבה עוד יותר, שלפיה "בשבתו כאמור ידון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר" (סעיף 15(ג) לחוק היסוד). לפרשנות הוראה רחבה זו ר' למשל בג"ץ 3511/02 עמותת "הפורום לדיו קיום בנגב" נ' משרד התשתיות (החלטת הביניים מיום 16.1.2003).

12. שלא כמו בעתירות חופש מידע ו"עתירות אי-מענה" רגילות, הסעדים המבוקשים על ידינו בעתירה זו כוללים, כאמור, גם סעדים צופי פני עתיד, שמטרתם להפסיק הפרות חוק סיסטמטיות. על אף שלא מדובר בסעדים סטנדרטיים, לא יכול להיות ספק כי בג"ץ מוסמך להעניק אותם. אין היגיון מערכתית בפיצול העתירה הנוכחית לשתי עתירות דומות, אשר אחת מהן תוגש לבג"ץ והשנייה תוגש לבית משפט זה. סעיף 8 הנ"ל לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים נועד למנוע בדיוק פיצול כזה.

13. לחלופין, ככל שבית המשפט הנכבד יסבור כי חלק מהסעדים המבוקשים בעתירה מתאימים יותר לבג"ץ מאשר לבית המשפט לעניינים מינהליים, הרי שבשל השיבות המיוחדות של העניין, ואף לשם היעילות שבמניעת פיצול עתירות כאמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על העברת הדיון בעתירה כולה לבג"ץ, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 6 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.

### ג. הצדדים לעתירה

14. העותרת, התנועה לחופש המידע (ע"ר), פועלת למן שנת 2004 כדי לקדם את יישומו של חוק חופש המידע ולעודד שקיפות, ובתוך כך לחזק את הדמוקרטיה בישראל.

15. העותר, מר גיא זומר, הוא פעיל חברתי שעוסק בין היתר בפעילות עצמאית לקידום הניהול התקין בגופים ציבוריים. בעת הגשת בקשות המידע מושא עתירה זו היה העותר עובד של העותרת.

16. המשיב, משרד המשפטים, הוא הרשות שאצלה נוצר ונמצא המידע שהתבקש בבקשות מושא העתירה. הוא אף המשרד שמתפקידו להבטיח את קיום חוקי המדינה, על ידי כל הרשויות והפרטים כאחד, והוא גם המשרד שאחראי ספציפית על יישומו ואכיפתו של חוק חופש המידע על ידי הממשלה.

### ד. הרקע והעובדות הנדרשות לעתירה

17. כאמור, עתירה זו מוגשת בנוגע לשתי בקשותיהם של העותרים במאוחד. יצוין כי בקשת העותר הוגשה בידיעת העותרת ועל רקע בקשתה שלה. כמו כן, מכתב מיצוי ההליכים המפורט של העותרים, מיום 16 בספטמבר 2019, היה משותף לשניהם והתייחס בהרחבה לשתי הבקשות יחד (נספח 1 להלן).

#### 1.1. ד. בקשת העותרת

18. ביום 11 בנובמבר 2018 – לפני כשנה ושליש – הגישה העותרת למשיב את בקשת המידע מטעמה (נספח א לעיל). היא ביקשה בה לקבל רשימה של הנחיות פרקליטות המדינה (להבדיל מהנחיות פרקליט המדינה) שאינן מפורסמות בעמוד האינטרנט הייעודי שבאתר משרד המשפטים.<sup>2</sup> לגבי כל הנחיה ברשימה המבוקשת ביקשה לקבל את פירוט שמה ומספרה של ההנחיה, התאריך שבו ניתנה ותאריך עדכונה האחרון, וכן העילה שבגינה נמנע המשיב מלפרסמה בהתאם להוראות סעיף 6 לחוק חופש המידע.

19. בנוסף, התבקש בבקשת העותרת העתק של "הנחית פרקליט המדינה בעניין הפעלתם של מדובבים בחקירות משטרה בטרם העמדת הנחקרים על זכויותיהם" (להלן: "הנחית המדובבים"), ששאלת מסירתה להגנה נדונה באותה עת במסגרת תפ"ח (מחוזי מר') 24139-09-17 מדינת ישראל נ' גולובקו (להלן: "תפ"ח גולובקו").

<sup>2</sup> עמוד ההנחיות של פרקליט המדינה נמצא בכתובת: [www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Pages/Guidelines.aspx](http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Pages/Guidelines.aspx)

20. החל מיום לאחר הגשת הבקשה ועד לחודש דצמבר 2019 התנהלה התכתבות ממושכת ומתישה בין המשיב לעותרת, שנסבה בעיקרה על ארכות חוזרות ונשנות שנטל לעצמו המשיב למתן המענה – שלא כדין, ללא הנמקה ראויה או ללא הנמקה כלל – ועל תזכורות חוזרות ונשנות ששלחה לו העותרת.

חילופי הודעות הדוא"ל בין המשיב לעותרת בנוגע לבקשתה מסומנים כ**נספח ג** לעתירה זו.

21. הודעות הארכה של המשיב עד כחודשיים לאחר תום 120 הימים המקסימליים האפשריים (שכאמור הסתיימו כבר לפני כשנה), לוו בהנמקות לאקונויות ומעורפלות אלו: "עומס עבודה" (הודעה מיום 11.12.18); "נוכח היקף המידע המבוקש והצורך לתאם את איסופו באופן ידני בין הלשכות המתעסקות בנושא" (7.1.19); "היקף המידע המבוקש והצורך לתאם איסופו בין גורמים שונים" (28.1.19); "בשל אותן נסיבות" (18.2.19); "בירור הבקשה בשלבים סופיים, התשובה תימסר במהלך שבוע הבא" (13.3.19) – יום לאחר חלוף 120 ימים המירביים המותרים לפי החוק); נעשים "מאמצים לקדם את העניין" (1.5.19 – לאחר עוד חודשיים).

22. מהנמקות אלה עולה, מחד גיסא, כי **המשיב הודה באותה עת שקיימות הנחיות רבות שאינן מתפרסמות**; ומאידך גיסא, כי המשיב לא טרח להסביר **מדוע אינו נותן לאלתר החלטה חיובית בבקשה, ומדוע אינו מעביר את המידע לכל הפחות לשיעורין**, בהתאם לקצב התקדמות איסופו, משנוכח שאין ביכולתו לעמוד במועדים המחייבים שקבועים בחוק.

23. ביום 6 ביוני 2019 שלח המשיב מכתב ובו מענה חלקי ביותר לבקשה, וזאת **כשבוע חודשים** מיום הגשתה, וכ-90 ימים לאחר 120 הימים המירביים שקבועים בחוק (להלן: "**מכתב המענה החלקי**").

מכתב המענה החלקי מיום 6.6.19 לבקשת העותרת מסומן כ**נספח ד** לעתירה זו.

24. במכתב המענה החלקי מציג המשיב, ללא הסבר, רק "רשימה של הנחיות פרקליט המדינה אשר אינן מפורסמות לציבור ומצויות בתוקף" – על אף שכאמור, בקשת העותרת התייחסה להנחיות פרקליטות המדינה. יתרה מזאת, במסגרת רשימה זו מונה המשיב, אף זאת ללא הסבר, **שתי הנחיות בלבד** של פרקליט המדינה – הגם שכאמור, את הצורך בעוד ועוד זמן להשלמת המענה (תוך הפרה נמשכת של החוק), שב ונימק המשיב הן בהיקפו הרב של המידע המבוקש והן בהימצאו בידי גורמים שונים.

25. **ההנחיה הראשונה** שמציין מכתב המענה החלקי היא הנחיית פרקליט המדינה מס' 14.14 בדבר "צווי איסור פרסום בעניינים הנוגעים לביטחון המדינה". לגבי הנחיה זו **אין המכתב מציין את העילה שבגינה לא ניתן לה פעת פרסום** לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, כמבוקש בבקשת העותרת. נטען בו שלא ניתן להתחקות במדויק אחר נסיבות אי-פרסומה **בעבר**, לפני למעלה מ-16 שנה, וכי רק עם השלמת הבחינה שהחליט המשיב לקיים בדבר הצורך בעדכונה, תפורסם הנחיה זו על ידו, בין בגרסה הנוכחית ובין בגרסה מתוקנת ועדכנית. **ההנחיה השנייה** היא הנחיית פרקליט המדינה מס' 14.24 בדבר "ליווי חקירה על ידי פרקליט בתיקים כלכליים רחבי היקף או בעלי מורכבות או רגישות מיוחדת". לגביה נטען באופן לאקונוי שלא פורסמה מהטעם שיש בה מידע הנופל לגדר הסייג שבסעיף 9(ב)5 לחוק חופש המידע (קרי, "מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות הציבורית, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור"). **לא הוסבר מדוע לא ניתן לכל הפחות לפרסם חלקים מהנחיה זו** לפי סעיף 11 לחוק חופש המידע. גם לגביה מציין המכתב ש"בימים אלה" (קרי: יוני 2019) נשקל פרסומה, תיקונה או ביטולה.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> יצוין שנכון לכתיבת שורות אלו מוביל חיפוש שמה של הנחיה מס' 14.14 הנ"ל להודעה שלפיה הנחיה זו "הוסרה מהמאגר. אנו עמלים על הנחיה חדשה אשר תועלה לאתר לאחר שתושלם הכנתה".  
ראו: [www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Guidelines/14.14.pdf](http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Guidelines/14.14.pdf)  
ואילו חיפוש הנחיה 14.24 הנ"ל מוביל להודעה שלפיה הנחיה זו "בוטלה. משכך, הוסרה ההנחיה מהמאגר".

26. באשר להנחיית המדובבים נאמר במכתב המענה החלקי שזו לא תימסר לעותרת בשל הסייג שבסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, קרי, בהיותה כביכול בגדר "מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין". אולם, **המכתב לא מציין מהו מקור האיסור בדין שמונע כביכול מהרשות לגלות את ההנחיה**, אלא מתייחס רק להחלטה שנתן בית המשפט העליון, שבה לא נקבע איסור כאמור (ר' ע"פ 7984/18 מדינת ישראל נ' פלוני (=גולובקו) (פורסם בנבו, 29.2.2019); להלן: "ע"פ גולובקו").

יצוין כי בינתיים נתן בית המשפט המחוזי ביום 1 בספטמבר 2019 החלטה בתפ"ח **גולובקו הנ"ל**, שבה התיר להגנה לפרסם את אותו חלק מהנחיית המדובבים שהעבירה לה המדינה, אשר כלל רק הוראות שנמצאו כרלוונטיות להגנת הנאשם בנסיבות אותו מקרה (שם, בפס' 56, 6(ג)). בעקבות זאת פרסם גם המשיב רק את אותו חלק של ההנחיה באתר הנחיות פרקליט המדינה.<sup>4</sup> על רקע זה, **העתירה הנוכחית עדיין מתייחסת לקבלת אותם חלקים של הנחיית המדובבים שטרם פורסמו**.

27. לאחר קבלת מכתב המענה החלקי המשיכה העותרת בהתכתבות המייגעת עם המשיב, ובה השיגה על חלקיות המענה שניתן, ושבה ותזכרה את המשיב לתת מענה ענייני ומלא (**נספח ג**, מעמ' 12 ואילך).

## **2.ד. בקשת העותר**

28. ביום 16 ביולי 2019, בעוד העותרת ממתינה להתייחסותו של המשיב להשגותיה על המענה החלקי כאמור לעיל, הגיש העותר למשיב את בקשת המידע מטעמו.

29. בקשת העותר, שהיה עובד של העותרת (עד ליום 31 באוקטובר 2019), הוגשה בידיעת העותרת. העותר הגישה באופן נפרד ועצמאי, לרבות תשלום אגרת בקשה שהעותרת, כעמותה רשומה, פטורה ממנה לפי תקנה 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999. העותר ביקש לקבל מידע בהיקף רחב מזה שביקשה העותרת. הוא התייחס גם למענה החלקי שניתן לעותרת, וכן ליחס בין שתי הבקשות.

30. בבקשתו ביקש העותר לקבל בין היתר **רשימה וכן העתקים של ההנחיות המינהליות של הפרקליטות**, שאינן מפורסמות באתר הנחיות פרקליט המדינה או באתר הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.<sup>5</sup> בקשת העותר הדגישה שהכוונה היא **לכל מה שבמהותו מהווה הנחיה מבחינה משפטית, ללא תלות בכותרת שניתנה למסמך, ולרבות הנחיות שאינן חייבות בפרסום לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע**.

31. גם כאן, החל מיום לאחר הגשת הבקשה ועד לחודש דצמבר 2019, התנהלה התכתבות ממושכת ומתישה בין המשיב לעותר, שנסבה בעיקרה על ארכות שלא כדן ובלתי מנומקות כראוי ועל תזכורות חוזרות.

חילופי הודעות הדוא"ל בין המשיב לעותר בנוגע לבקשתו מסומנים **כנספח ה** לעתירה זו.

32. גם כאן, הודעות הארכה של המשיב עד תום 120 הימים המותרים, לוו בהנמקה לאקונית ומעורפלת: "נוכח מורכבות נושא זה והצורך לקבל את אישורם של הגורמים הבכירים במשרדנו" (16.9.19, 25.9.19). על דרך ההפניה, (31.10.19).

33. למעלה מארבעה חודשים נוספים חלפו מאז תום 120 הימים ועד לתחילת מצב החירום, בלא שניתן מענה ענייני לבקשת העותר באשר לאף אחד מרכיביה הרלוונטיים לעתירה (רכיב אחד שלא הזכרנו, הנוגע להנחיות אגף האפוסטרופוס הכללי, טופל על ידי המשיב בנפרד, אך הוא איננו מעניינה של עתירה זו).

ראו: [www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Guidelines/14.24.pdf](http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Guidelines/14.24.pdf)

<sup>4</sup> [www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/News/Pages/snitch\\_guidence.aspx](http://www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/News/Pages/snitch_guidence.aspx)

<sup>5</sup> [www.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Pages/Hanchayot.aspx](http://www.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Pages/Hanchayot.aspx)

### 3.ד. התראה מפורטת לפני נקיטת הליכים משפטיים בנוגע לשתי הבקשות

34. ביום 16 בספטמבר 2019 שלחו העותרים למשיב מכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, הכולל התייחסות עובדתית ומשפטית מפורטת, הן להשגות על המענה החלקי והדל לבקשת העותרת, והן לאי-המענה לבקשת העותר (להלן: "מכתב מיצוי ההליכים").

מכתב מיצוי ההליכים בנוגע לשתי הבקשות מסומן כ**נספח 1** לעתירה זו.

35. גם לאחר מכתב התראה זה המשיך המשיב להתיש את העותרים בהתכתבות טכנית ממושכת, שלא היה בה ולו מענה ענייני חלקי לבקשות העותרים או לטענות המשפטיות שהעלו במכתבם המפורט, וזאת חרף תזכורות נוספות שנשלחו על ידי העותרים (**נספח ג**, מעמ' 15 ואילך).

36. בתכתובת האחרונה, מיום 19 בדצמבר 2019, אישרה הממונה על חופש המידע אצל המשיב כי "לצער אינך טועה" באשר למענה המתעכב ביחס ל"3 בקשות שהוגשו על ידי גיא זומר/ התנועה אשר מצויות בחריגה מהמועדים הקבועים בחוק", ובהן הבקשה מושא עתירה זו. היא הוסיפה: "אנו מכירים ועוקבים מקרוב אחר בקשות אלו, כולי תקווה שנוכל לספק מענה בקרוב" (**נספח ג**, בעמ' 19).

37. מאז חלפו כשלושה חודשים נוספים עד לתחילת מצב החירום, שבמהלכם לא התקבלה מהמשיב כל התייחסות עניינית, ולו במתכונת חלקית שהוצעה במכתב מיצוי ההליכים. משכך, לא נותר לעותרים אלא להגיש עתירה זו.

38. כעולה מההערה שבפתח העתירה, אנו מניחים כי ינתן למשיב פרק זמן ארוך להשיב לעתירה לאור מצב החירום. אך אנו מצפים שגם לפני מתן התשובה הפורמלית לבית המשפט, יתחיל המשיב לכלל הפחות, ככל האפשר, להעביר לעותרים את המידע המבוקש לשיעורין, כפי שהיה עליו לעשות מלכתחילה.

### ה. על מהות הנחיות הפרקליטות והסתרתן השיטתית

#### ועל חובת פרסומן באתר משרד המשפטים באופן שוטף ללא עיכובים

##### 1.ה. הנחיות הפרקליטות - כללי

39. "פרקליטות המדינה היא הגוף המרכזי האמון על ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בפני הערכאות השיפוטיות השונות. ... בתחום הפלילי, הפרקליטות מייצגת את המדינה כמאשימה בבתי המשפט, מלווה חקירות פליליות ומובילה את המדיניות המשפטית בתחום אכיפת החוק. ... בתחום האזרחי והמינהלי, הפרקליטות היא הגורם המרכזי המייצג את גופי הממשלה השונים והאינטרס הציבורי בפני בתי המשפט וכן משתלבת הפרקליטות בכלל פעילותה של הרשות המבצעת, כשותפה בגיבוש המדיניות המשפטית ובביסוסה" (פרקליטות המדינה – סיכום שנה 2018 (פורסם בספטמבר 2019), בעמ' 20).<sup>6</sup> ברור אפוא הצורך החשוב של הפרקליטות, כמובילת מדיניות משפטית בתחומים רבים, לקבוע הנחיות מינהליות, הן לאפיי עובדיה ופרקליטיה והן לאלפים רבים של עובדי ציבור אחרים (כגון במשטרה ובמשרדי הממשלה השונים), כמו גם לאזרחים רבים העובדים עם או מול הממשלה.

40. ואכן, את עבודת כל הגורמים האמורים מדריכות הנחיות מינהליות של פרקליטות המדינה. חלקן מטעם פרקליט המדינה עצמו, וחלקן הנחיות שניתנות על ידי בעלי תפקידים אחרים ובהם מנהלי המחלקות בפרקליטות המדינה, פרקליטי המחוזות, ראש מח"ש וכיוצא באלה.

41. הנחיות הפרקליטות אף משמשות כבסיס נורמטיבי לקביעת הנחיות בידי גופים אחרים, ובהם גם משטרת ישראל (כפי שעלה למשל בתפ"ח גולובקו, בפס' 46(ה)).

<sup>6</sup>[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files-general/he/files\\_report-2018.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files-general/he/files_report-2018.pdf)

42. משמע, פרקליטי המדינה ונציגי הגופים האחרים שמונחים על ידי הפרקליטות, נדרשים להפעיל את שיקול דעתם מדי יום בעניינים מגוונים, חלקם חורצי גורלות, על בסיס הנחיות הפרקליטות.

## ה.2. חובת הפרסום של הנחיות מינהליות וזכות הציבור לעיין בהן

43. לאזרחים שכלפיהם מופעל שיקול הדעת המינהלי הזכות לבדוק אם שיקול הדעת הופעל בעניינם כראוי, וזאת גם לאור ההנחיות. בנוסף, לציבור בכללותו הזכות לדעת מהן ההנחיות שמדריכות את נציגיו, ולבחון אם הן ראויות ואם הן מקוימות (השוו: עע"ם 9135/03 **המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד (4) 217, פס' 8 (2006); עע"ם 9341/05 **התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות**, פס' 36 (פורסם בנבו, 19.5.2009)).

44. נזכיר כי עוד בטרם נחקק חוק חופש המידע עמד בית המשפט העליון על החובה להביא לידיעת הציבור הנחיות מינהליות שיש בהן כדי לאצול על זכויות ואינטרסים של הפרט (ר' בג"ץ 5537/91 **אפרתי נ' אוסטפלד**, פ"ד (3) 501 (1992); בג"ץ 3081/95 **רומיאו נ' המועצה הרפואית של ההסתדרות הרפואית**, פ"ד (2) 177 (1996); יואב דותן "פרסום הנחיות מינהליות" **משפט וממשל ג** 475 (1995)).

45. עם חקיקת חוק חופש המידע ניתן לחובה לפרסם הנחיות עיגון מפורש בסעיף 6(א) לחוק (ר' למשל עע"ם 8282/02 **הוצאת עיתון הארץ נ' מדינת ישראל**, פ"ד (1) 465 (2003); בג"ץ 7139/02 **בצה נ' שר הפנים**, פ"ד (3) 481, 492-491 (2003)). מטרתה וחשיבותה של הוראה זו הובהרו על ידי הממשלה עצמה בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997 (הצ"ח 2630, עמ' 397, 400 (25.6.97)), כך:

"כיום הנהלים הפנימיים, ההנחיות והחלטות בדבר מדיניות, הם במקרים רבים בגדר 'תורת הנסתה' מפני הציבור, חרף השפעתם הרבה על זכויותיו ועל האופן שבו פועלת הרשות. נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל **מיוזמתה** לפרסומם ברבים, כפי שפסק גם בית המשפט העליון".

46. אף ללא קשר לחוק חופש המידע, גם כיום "אין חולק על החשיבות שבמתן פומבי להנחיות פנימיות" (רע"פ 3823/19 **פלוגי נ' מח"ש** (2.10.2019); ור' דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 245-235 (2010)).

47. כך, למשל, בפסק דין שעסק בחובת הפרסום של כלל נהלי משרד הפנים, נקבע כי "פרסום ומתן זכות עיון לנהלים, הנחיות והוראות פנימיות של הרשות הוא מההוראות החשובות ביותר של המשפט המינהלי, המהווה נדבך מרכזי בשמירה על זכויותיו של הפרט ועל תקינות פעילותה של הרשות הציבורית" (עת"ם (מינהליים י-ם) 530/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים** (5.12.2007)).

48. גם את החריג שבסעיף 6(א) לחוק, המתיר להימנע מפרסום כשאין בהנחיות נגיעה או חשיבות לציבור, יש לפרש בצמצום רב: רק כשההנחיות בעלות אופי טכני ובלתי מהותי, ובמקרה של ספק אם יש בהנחיות עניין לציבור, יש להכריע לטובת הפרסום (זאב סגל, **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** 156 (2000)).

49. זכות הציבור וכל אחד מיחידיו לעיין במידע ציבורי לפי חוק חופש המידע, מוכרת כיום כזכות חוקתית, ובין היתר ככזו שמאפשרת את מימושן של זכויות חוקתיות אחרות. ר' עע"ם 9341/05 **התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות**, פס' 15 (פורסם בנבו, 19.5.2009); יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע" **ספר דליה דורנר** 463 (שולמית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם עורכים, התשס"ט). כן ר' אהרן ברק **כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה** כרך ב 727 (2014), שם נאמר, כי "זכות הציבור לדעת" היא "זכות חיובית שכנגדה עומדת החובה החוקתית של המדינה לספק מידע **המצוי בידיה**", וכי "אפשר להסיקה כחלק מזכות-הבת לחופש הביטוי בהיבטה החיובי".

50. זכות עיון חוקתית זו חלה גם על הנחיות מינהליות, ולגביהן יש לראות גם את חובת הפרסום היזום מצד הרשות כחובה חוקתית, אשר נדרשת כיום לשם הגשמה סבירה של זכות הציבור לדעת כחלק מחופש הביטוי בהיבטו החיובי. על כן הפגיעה בזכות ובחובה אלו מותרת רק לפי תנאי פסקת ההגבלה.



### ה.3. החשיבות המיוחדת של פרסום הנחיות הפרקליטות

51. הנחיות פרקליטות המדינה הן מסמכים נורמטיביים שקיימת חשיבות רבה לקיים את החובה החוקתית לפרסומם. הפרסום מאפשר להבין את התזה הנורמטיבית של הפרקליטות ולקיים דיון מקצועי, ביקורתי וציבורי לגביה. פרסום ההנחיות מאפשר פיקוח על יישומן, ובכך תורם גם לאחידות הפעלתן ולמניעת הפליה (ר' למשל הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2018: מגנים על האדם, השוויון והצדק** 19-21 (יוני 2019)).<sup>7</sup> מאליו יובן שפערי הכוחות בין האזרח שמתקיים בעניינו הליך משפטי, ובין המדינה, שמלבד עדיפותה העצומה במשאבים ובכוח אדם מחזיקה גם בסמכויות מרחיקות לכת, ודאי בהליך הפלילי, אינם עניין של מה בכך. נודעת חשיבות לכך שהרשות תעמיד לרשות האזרח את מיטב הכלים האפשריים כדי להתמודד עם פער זה, וחשיפת הנחיותיה היא אחד הכלים החשובים לכך.

52. יתרה מזאת, חריגה מקיום הנהלים המחייבים עשויה לשנות את תוצאות המשפט. כך היה למשל בעניין **יששכרוב** ובהליכים רבים נוספים (ר' ע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי**, פ"ד סא(1) 461 (2006); רע"פ 3981/11 **שרביט נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 5.7.2012); רע"פ 7093/10 **מדינת ישראל נ' דריזין**, פ"ד סו(1) 28 (2012); ועוד). הבאת נהלי רשויות האכיפה לידיעת בעלי הדין המתמודדים מולן, מתחייבת אם כן גם **מהזכות החוקתית להליך הוגן ומהזכות להימנע מעיוות דין - פלילי, מינהלי ואזרחי**.

### ה.4. המצב בפועל - הסתרה שיטתית מהציבור של רבות מהנחיות הפרקליטות במשך שנים

53. מכל הסיבות הללו, באתר האינטרנט של פרקליטות המדינה מוצגות לעיון הציבור כ-200 הנחיות של פרקליט המדינה. לפי דוח הפרקליטות, "רובן מעודכנות, והיתר מצויות בתהליכי עדכון", אך "כל הנחיות פרקליט המדינה מפורסמות לציבור באתר הפרקליטות".<sup>8</sup>

54. **ואולם המציאות מגלה שלא רק שלא כל הנחיות פרקליט המדינה מתפרסמות באתר, אלא שלצד הנחיות אלה, ישנן הנחיות רבות נוספות שמתוות את מדיניות הפרקליטות – כולן בעלות חשיבות או נגיעה לציבור וחלקן אף בעלות חשיבות מיוחדת – אך אלו מוסתרות באופן שיטתי במשך שנים רבות מהציבור בניגוד לחוק.**

55. יובהר כי טענות אלה נטענות מידיעה של ממש – הן ידיעה אישית מהניסיון העשיר של הח"מ, והן על יסוד היכרות ושיח עם סניגורים ועורכי דין רבים נוספים, לרבות פרקליטים בהווה ובעבר.

56. כך, למשל, בהנחיות שמוסתרות מהציבור ניתן למנות הנחיות מפורטות (בהיקף עשרות עמודים) העוסקות במדיניות הענישה של התביעה לאור תיקון 113 לחוק העונשין (שהפיץ המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, ושהוצגו בעבר לעיני נציגי הסניגוריה הציבורית, אך לא פורסמו); במדיניות בדבר הגשת או אי-הגשת כתבי אישום בנסיבות מיוחדות רבות שאינן נדונות בהנחיות פרקליט המדינה המפורסמות (כפי שעולה שוב ושוב מהצהרות נציגי התביעה בבתי המשפט); במדיניות בנוגע לחילוט רכוש מחשודים (שהפיץ המשנה לפרקליט המדינה לאכיפה כלכלית, ושהוסתרו גם מהסניגוריה הציבורית חרף בקשתה); ועוד ועוד.

57. **ההנחיות המוסתרות שלא כדין כוללות גם מסמכים שמבחינה צורנית אולי לא נראים כהנחיות פורמליות, אך מהווים הנחיות מינהליות לפי תוכנם ומהותם, ובפועל מסתמכים עליהם בעבודה השוטפת כהנחיות לכל דבר ועניין.** דוגמה מובהקת לכך נוגעת למקרים שבהם מסמך מנחה מסוים שמכונה בפי הפרקליטות "**טיוטת הנחיה**", מהווה בפועל הנחיה המבנה את שיקול הדעת המינהלי. ר' ע"פ 9187/07 **לוזון נ' משרד הפנים**, בפס' 65 (פורסם בנבו, 2008). כך היה לגבי הנחיית המדובבים,

<sup>7</sup> [www.gov.il/BlobFolder/reports/annual\\_2018/he/annual%20report%202018.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_2018/he/annual%20report%202018.pdf)

<sup>8</sup> פרקליטות המדינה – סיכום שנה 2018 הנ"ל, בעמ' 28.

שהוגדרה כ"טייטה" אך בית המשפט ראה אותה כהנחיה לכל דבר, והדגיש שהמונח "טייטה מחייבת" שנקטה המדינה הוא תרתי דסתרי (תפ"ח גולובקו, בפס' 8). הוא הדין לגבי מסמכים נוספים של הפרקליטות שמהווים בפועל הנחיות, אף שהם מכונים "סיכומי דיון", "הוראות" או "נהלים", ללא תלות בפורמט ובשאלה אם נשלחו כמסמך רשמי או בגוף הודעה שנשלחה בדוא"ל.

58. למותר לציין כי גם לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0002, שעניינה "הנחיות מינהליות", כל הדוגמאות הללו נופלות להגדרת הנחיה מינהלית. זו מנוסחת באופן רחב כך (בסעיף 1.1): **"הנחיות מינהליות הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה"**.

ורי' שם גם על פרסום ההנחיות (בסעיף 7): **"טעמים רבים תומכים בפרסום ההנחיות ... אף כי ניתן להעלות טענות נגד פרסום ההנחיות, ... טענות אלה דומה שהן מבטאות חשש בלתי-מבוסס"**.

59. דוגמא טרייה, כנראה, ניתן למצוא בראיון שהתקיים לפני שבועות ספורים ב"גלובס" עם ראש תחום אכיפה כלכלית בפרקליטות המדינה, עו"ד שרון פרידמן. הוא מספר שם לפי תומו על נוהל שהוציאה הפרקליטות במהירות בעקבות פסק דין של בית המשפט העליון: "מיד אחרי שניתן פסק הדין, היה כינוס של הגורמים הבכירים בפרקליטות, ותוך שלושה ימים הוצאנו נוהל חדש, שלפיו אף שלא כתוב כך בחוק, אם מבקשים לתפוס רכוש בשווי צריך לכתוב זאת בצו. היום מיישמים את קביעת עמית בכל צו שמבקשים".<sup>9</sup> **למיטב ידיעתנו, נוהל חדש וחשוב זה לא פורסם לציבור באתר הפרקליטות.**

60. דוגמא טרייה עוד יותר: בתגובה שהוגשה ביום 18 בפברואר 2020 בבג"ץ 4932/19 פורום תג מאיר נ' פרקליטת מחוז ירושלים (אזרחי), עדכנה הפרקליטות את בית המשפט העליון, כי בחודשים האחרונים הושלמה עבודת מטה, "ובהתאם לה הנחתה המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) – על דעת פרקליט המדינה – את פרקליטי המחוזות האזרחיים, כיצד להכריע באשר לנקיטת הליך אזרחי כנגד מפגעים, לשם שיפוי המדינה". הנחיות חשובות אלו של המשנה לפרקליט המדינה לא צורפו לתגובת המדינה, לא נמסרו לבא כוח העותרים, וכמובן גם לא פורסמו לציבור באתר הפרקליטות.

61. דוגמא נוספת, שפורסמה כמה ימים לאחר הדוגמא הקודמת: בהחלטה מיום 23 בפברואר 2020 של השופט בדימוס דוד רוזן, נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (מס' תלונה 622/19), אשר עסקה באי-הסדרת זמני טיפול בבקשות חשודים לשינוי עילת הסגירה של תיקי חקירה שנפתחו נגדם, נאמר כך (בסעיפים 20-22): "מבירור תלונתך עולה כאמור, כי קיים נוהל עבודה פנימי של מחלקת עררים [בפרקליטות המדינה], הקובע את משך זמן הטיפול ... עוד עלה מבירור תלונתך, כי לא קיים נוהל עבודה פנימי זה או אחר בפרקליטות המחוז השונות, הדנות ראשונות בבקשות חשודים לשינוי עילות סגירה. ... דומני, כי תלונתך הציפה עניין חשוב ביותר, אשר נעדר כיום הסדרה ראויה". למותר לציין כי גם כאן, נוהל עבודה פנימי זה של מחלקה בפרקליטות המדינה - שהיה מקום להחילו גם על פרקליטויות המחוז – לא פורסם לציבור, וכנראה אף לא נמסר לעיון המתלונן עד היום.

#### **ה. החריגים האפשריים לחובת פרסום ההנחיות - עדיין מחייבים פרסום חלקי מקסימלי**

62. כאמור, חלק מאותן הנחיות המוסתרות בשיטתיות מהציבור התגלה אגב הליכים משפטיים, לרבות הליכים שבהם הוצאה תעודת חיסיון כהוראות פרק ג' לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971. יחד עם זאת, גם היכן שמוצאת תעודת חיסיון על ההנחיה גופא, הרי שעצם קיומה של הנחיה אמור להיות גלוי וידוע לכל ואין כל מניעה לחשיפתו, בצירוף פרטים כלליים על ההנחיה שאינם חסויים.

<sup>9</sup> כ-80% מהרכוש שנתפס בראשית הליך מחולט לאחר הרשעה" גלובס, מדור דין וחשבון (6.2.2020): [https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001317476&utm\\_medium=referral&utm\\_source=newsletter&utm\\_campaign=1604](https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001317476&utm_medium=referral&utm_source=newsletter&utm_campaign=1604)

63. לא נסתר מעיני העותרים שלגבי חלק מההנחיות עשויות להיות סיבות מוצדקות שבדין להימנע מפרסומן המלא, ובכלל זה החשש לפגיעה בתפקודה התקין של הרשות. יחד עם זאת, כפי שעולה במפורש מהוראות סעיפים 10 ו-11 לחוק חופש המידע, גם כשסייג מסייגי סעיף 9 לחוק מתקיים, **חייבת הרשות לבחון את האפשרות לפרסום חלקי של ההנחיה בהשמטות או שינויים, ובציון דבר עריכתם.** וכאמור, גם בהיעדר כל אפשרות לפרסום הנחיה מסוימת, לא יכולה להיות הצדקה להחלטה שלא לפרסם לפחות את כותרת ההנחיה וזהות כותבה, הנושא שבו היא עוסקת והתאריך שבו ניתנה או עודכנה – היינו, פרטי הנחיה בלתי-מפורסמת כפי שהתבקשו בבקשות העותרים.

64. מובן שיש גם לעצם הידיעה על קיומה של הנחיה, להבדיל מתוכנה, ערך וחשיבות לציבור בכלל, ולנאשמים ולמתדיינים אחרים בפרט. כך, למשל, בהיעדר פרסום תמציתי כאמור של פרטי הנחיה שאינה מפורסמת, לא ניתנת לנאשמים ולמתדיינים אפשרות להציג שאלות לרשויות ולעדים לגבי הנחיה מסוימת, או לפנות בדרישה לקבלתה ולהעמיד לביקורת שיפוטית את סירוב הרשות לעשות כן; שהרי, מבלי לדעת על קיומה של הנחיה, לא ניתן להגיש בקשה לעיין בה – בין מכוח חוק חופש המידע ובין מכוח זכויות עיון אחרות המוכרות במשפט המינהלי, הפלילי והאזרחי – ואף לא ניתן לציין את העניין האישי המיוחד בה העשוי להצדיק עיון, אפשרות שמעוגנת בסעיף 10 לחוק חופש המידע.

#### **ה.6. סיכום ביניים עגום**

65. יוצא, אפוא, כי מדובר בפרקטיקה ארוכת שנים של הסתרת הנחיות מינהליות רבות של פרקליטות המדינה מהציבור – באופן מלא או חלקי – בניגוד לדין.

66. נדגיש, כי לא היה צורך בבקשות המידע שהוגשו על ידי העותרים כדי לחייב את הפרקליטות לפרסם את הנחיותיה האמורות **ביוזמתה לעיון הציבור**. חובה זו נקבעה במפורש, כפי שכבר ציינו, בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע, שלפיו "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור" (ונזכיר כי המילה "מיוזמתה" אף מופיעה בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית שציטטנו לעיל).

67. מכאן עולה, לצערנו, כי פרקליטות המדינה – הממונה על אכיפת החוק במדינה – היא מפרת חוק שיטתית בעצמה.

#### **ה.7. היכן נדרשת הפרקליטות לפרסם לעיון הציבור את הנחיותיה מכוח סעיף 6(א) לחוק חופש המידע?**

68. נוסחה הארכאי של תקנה 3 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, שכותרתה "העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור", קובע כך:

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, **כפי שיעודכנו מזמן לזמן**, במשרד הראשי, וכן במשרדיה המחוזיים, אם קיימים, **אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור**; קביעה כאמור תיכלל במידע, שברשימת הרשויות לפי סעיף 4 לחוק ובדין וחשבון השנתי של הרשות הציבורית".

69. כפי שראינו, ביחס לפרסום הנחיות פרקליט המדינה עצמו – הפרקליטות קבעה במפורש בדין וחשבון השנתי שלה, כי "כל הנחיות פרקליט המדינה מפורסמות לציבור באתר הפרקליטות". כידוע, גם היועץ המשפטי לממשלה – המשתיך לאותה "רשות" של הפרקליטות – מפרסם את הנחיותיו באתר משרד המשפטים. **לדעת העותרים, די בכך כדי שבית המשפט הנכבד יוכל לקבוע כי מתקיים התנאי האמור בתקנה 3, שלפיו "קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור", ומקום עיון אחר זה הוא אתר האינטרנט של משרד המשפטים.**

70. **אנו סבורים כי בשנת 2020 לא יהיה זה סביר לפרש את התקנה משנת 1999 באופן דווקני, כך שהרשות תצא ידי חובתה בהעמדת ההנחיות לעיון הציבור "במשרד הראשי, וכן במשרדה המחוזיים" בלבד** (דבר שאף הוא לא נעשה כמובן בענייננו).

71. ר' בהקשר זה את דברי השופטת פרופ' דפנה ברק-ארז, בספרה **משפט מינהלי** כרך א 245-244 (2010):

"יש להוסיף ולבחון אלו פעולות ייחשבו כהעמדת ההנחיות לעיון הציבור במתכונת נגישה ונוחה דיה. ... **בהתחשב בהתפתחויות שחלו בכל הנוגע לשימוש במחשבים, יש להניח שכיום עמידה בחובה זו תהיה חייבת לכלול גם פרסום באתר האינטרנט של הרשות.**"

יצוין כי בדברים אלה נוקטת פרופ' ברק-ארז עמדה נחרצת יותר מזו שהביעה במאמר קודם, "המשפט המנהלי בעידן המדינה האלקטרונית" **המשפט** יג 121, 131 (2008).

72. אומנם בפסק דין שניתן לא מכבר בבית המשפט המחוזי נאמר, כי "העולה מפסיקת בתי המשפט הינו כי פרסום הנחיות מנהליות באינטרנט, אף שהינו דרך ראויה ורצויה שיש לשאוף אליה בעידן הדיגיטלי בו אנו חיים - אינו מעוגן בחקיקה, ואין להטיל על הרשות חובה לנקוט בדרך זו מבלי שיבוצע שינוי חקיקתי מתאים" (עת"ם (מינהליים ת"א) 42008-08-16 **מרבר נ' אגודת מגן דוד אדום בישראל**, בפס' 14 (פורסם בנבו, 2.7.2019)). ואולם, בכל הכבוד, **פסיקה זו אינה יכולה לעמוד ומן הראוי לתקנה**. בראש ובראשונה, היא כלל לא ניסתה לתת פרשנות עדכנית, כמוצע על ידינו, למילים "קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור", אשר בתקנה 3 לתקנות חופש המידע. ומעבר לכך, היא הסתמכה על דבריה המוקדמים של פרופ' ברק-ארז במאמרה, במקום על דבריה העדכניים יותר בספרה הנ"ל.

#### **ה.8. מהו המועד המתחייב לפרסום הנחיות הפרקליטות?**

73. את החובה לפרסם באתר משרד המשפטים את ההנחיות המינהליות, מוטל על הפרקליטות לממש **באופן שוטף וללא עיכובים**. כך עולה בין היתר מתקנה 3 הנ"ל, המתייחסת לחובת פרסום ההנחיות "כפי שיעודכנו מזמן לזמן".

74. כך עולה גם מסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שלפיו "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו **במהירות הראויה** ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".

75. כך גם עולה מחובותיה הכלליות של הפרקליטות לפי המשפט המינהלי, ובהן חובות הנאמנות, ההגינות והסבירות. זאת על מנת להגשים כראוי את תכליות חוק חופש המידע בכלל וסעיף 6(א) לחוק בפרט.

#### **ה.9. הסעדים המבוקשים לטיפול בהסתרת הנחיות הפרקליטות מהציבור**

76. על יסוד האמור בפרק זה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על מתן **שני הסעדים הראשונים** שצוינו בפתח העתירה, ואשר נוגעים לפרקטיקה העגומה של הסתרת הנחיות הפרקליטות, במשך שנים רבות, מהציבור ומהעותרים בניגוד לחוק.

77. שני הסעדים בעלי אופי כללי ועקרוני. הראשון מתייחס להנחיות הקיימות בהווה, ולמסירת המידע שהתבקש על ידי העותרים בבקשותיהם - **אף מעבר לסעיף 6(א) לחוק חופש המידע**. השני מתייחס להנחיות עתידיות ולעדכונים שוטפים של ההנחיות הקיימות, שייצאו מעת לעת, ושאותם חייבת הפרקליטות לפרסם לפי סעיף 6(א). כאמור, הפרסום צריך להיעשות באתר משרד המשפטים ללא דיחוי.

78. נביא שוב את נוסחם המדויק של שני הסעדים הראשונים המבוקשים:

(1) למסור לידי העותרים את **רשימת** כל ההנחיות המינהליות של פרקליטות המדינה, לרבות של בעלי תפקידים בכירים בה כגון המשנים לפרקליט המדינה, פרקליטי המחוזות, מנהלי המחלקות הארציות וראש מח"ש; וכן את **ההנחיות עצמן** שטרם פורסמו לציבור ושאינן

חסויות לפי דין. זאת, אף לגבי הנחיות שלשיטת המשיב לא נכללות בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע. אם יש עילת תיסיון, מבוקש שיוצגו הנמקה לכך ומירב המידע האפשרי על ההנחיה.

2) להעמיד לעיון הציבור מכאן ואילך – באמצעות אתר משרד המשפטים וללא עיכובים – את כל ההנחיות החדשות והמעודכנות של הפרקליטות, לרבות של בעלי תפקידים בכירים בה, כפי שייצאו מעת לעת, ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור כאמור בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע; ובכלל זה גם רשימה ומירב המידע על אותן הנחיות שלא ניתן לפרסם את תוכנן.

79. נזכיר כי הסעד הכללי הראשון כולל מניה וביה גם **סעד ספציפי בהתייחס לחשיפתן המקסימלית של שלוש הנחיות קונקרטיים**, אשר הוזכרו בתכתובות בין הצדדים: שתי ההנחיות שצוינו על ידי המשיב במכתב המענה החלקי (הנחיה מס' 14.14 "צווי איסור פרסום בעניינים הנוגעים לביטחון המדינה", והנחיה מס' 14.24 "ליווי חקירה על ידי פרקליט בתיקים כלכליים רחבי היקף או בעלי מורכבות או רגישות מיוחדת"); וכן הנחיית המדובבים. על הפגמים שנפלו בהנמקת המשיב ביחס להסתרתן המלאה או החלקית של שלוש הנחיות אלו, עמדנו לעיל בעת הסקירה העובדתית. אנו שבים ומפנים אליהם.

### **1. על הפרות המתמשכות והרבות של החוק גם בעניין מועדי המענה לבקשות מידע**

#### **1.1. כללי**

80. כאמור בפתח הדברים, עתירה עקרונית זו מבקשת להפסיק לא רק הפרת חוק מתמשכת אחת, שעניינה הסתרת הנחיות הפרקליטות מהציבור, אלא גם הפרת חוק מתמשכת נוספת, חמורה לא פחות, שעניינה זילות וביזוי של מועדי המענה שנקבעו בחוק חופש המידע, כאילו היו המלצה בלבד.

81. תמונת המצב שעולה מעתירה זו בכל הנוגע להפרת החוק הנוגעות למועדים, משקפת מציאות רווחת ומקוממת, שבמסגרתה השתרשה פרקטיקה של אי-מתן מענה לעשרות אחוזים מבקשות המידע – במועד או בכלל, באופן מלא או חלקי – בניגוד חזיתי להוראות החוק. הפרקטיקה הפסולה מאפיינת רבים ממשרדי הממשלה, ולצערנו היא כוללת (הגם שבמידה פחותה, אך עדיין מקוממת מאוד) אף את הרשויות שאמונות על אכיפת החוק, והמשיב בכלל זה. **רק בחלק זעום ממקרים אלה מוגשות עתירות.**

82. כאמור, הפעם בחרנו שלא להגיש "עתירת אי-מענה" סטנדרטית, שבעקבותיה מן הסתם היה המשיב מספק מענה ענייני – חיובי או שלילי אך בכל מקרה באיחור גדול – עד להפרת החוק הבאה. **הפעם אנו מבקשים מבית המשפט לשנות את עצם כללי המשחק הפגומים שאימצו הרשויות.** לפעול ל"ייבוש הביצה" של הפרות החוק הקבועות, ולא להסתפק שוב בטיפול ב"יתוש" אחד מני רבים שהתגלגל במקרה לכדי עתירה. מכאן הסעדים הלא שגורתיים המבוקשים על ידינו בהקשר זה בעתירה.

#### **2.1. חריגה מהזמנים – פגיעה בזכות למידע**

83. על חשיבות הזמנים ניתן ללמוד לא רק מהוראותיו הנחרצות של החוק עצמו, אלא גם, בין היתר, מכך שמתקין התקנות מכוח החוק קבע שרשות אשר חורגת מהזמנים הקבועים בחוק לא תוכל לגבות אגרות טיפול והפקה, בהתאם להוראות תקנה 6א לתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999.

84. גם בתי המשפט הבהירו לא אחת את חשיבותה של מסגרת הזמנים הקבועה בחוק. כפי שהודגש בעבר, **"יש חשיבות כי הרשויות יקפידו על המועדים שבחוק חופש המידע ולא יתישו את המבקשים באמצעות 'סחבת' במתן תשובות"** (עת"ם (מינהליים ת"א) 36541-12-12 שטנגר נ' ועד מחוז תל-אביב והמרכז של לשכת עורכי הדין, פס' 4 (פורסם בנבו, 25.2.2014); וכן החלטה בעת"ם (מינהליים י-ם) 26933-02-17 אדם טבע ודין נ' המשרד להגנת הסביבה, פס' 8 (פורסם בנבו, 16.11.2017)).

85. את הזמנים הקבועים בחוק אין לראות כעניין טכני, שכן אלה שלובים בזכותו של הציבור למידע, במובן שאי-עמידה בזמנים פוגעת בזכות זו פגיעה מהותית. על כך הרחיב ד"ר הלל סומר כלהלן:

"בקשה לקבלת מידע צריכה להיענות במהירות, ביעילות, בזול וברוב מוחלט של המקרים (שאינם נכנסים לגדרם של הסייגים למסירת מידע על פי החוק), ללא כל עיכוב מיותר המחייב התנצחות עם הרשות ופנייה לערכאות. כל העֶרְמָה של קשיים על מימוש הזכות לקבלת מידע פוגעת במטרה הדמוקרטית של הזכות. עיכוב בקבלת המידע בזמן אמת מונע מהציבור לגבש את דעתו במועד לגבי סוגיות אקטואליות. כמו כן, לאור העלויות הגבוהות הכרוכות בפנייה לבית המשפט, סירוב הרשות למסור את המידע מרצונה כחוק, יביא בחלק ניכר מן המקרים לאי-מימושה של הזכות לקבלת המידע, גם אם על פי דין היה המבקש זכאי לקבלו.... במקרים רבים, מסכימים נציגי הרשות למסור את המידע (אותו סירבו למסור קודם לכן) עם הגיעם לדיון בבתי המשפט בעתירה למסירת המידע [...] גישה כזו מעידה כי לא היה מקום לאימסירתו של המידע מלכתחילה, וכי תקוותה של הרשות הייתה שהמבקש יתייאש מן הקשיים המוערמים עליו ולא ישקיע את משאבי הזמן והכסף הניכרים הכרוכים בפנייה לבית המשפט".

הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ה', 435, 438 ו-446-445 (תשס"ג).

86. מהאמור עולה שיש להתייחס במלוא החומרה לעצם אי-מתן המענה על ידי הרשויות, כפי שקרה אף בענייננו. התוצאה היא מצב שבו הזכות למידע נרמסת, בפועל, ומחייבת השקעה יתרה של משאבים מצד מבקשי המידע ובתי המשפט גם יחד, למימוש זכות דמוקרטית המוקנית לפי חוק מפורש.

### 3.1. המסגרת הנורמטיבית וניתוח רכיביה המדויקים

87. נבקש לדייק בהצגת רכיבי המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית. סעיף 7 לחוק חופש המידע קובע:

#### **נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן**

7. (א) בקשה לקבלת מידע תוגש בכתב לממונה, או למי שהוסמך לכך על ידו; אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו.

(ב) הרשות הציבורית תודיע למבקש המידע ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו; ראש הרשות הציבורית, או מי שהוא הסמך לכך, רשאי להאריך את התקופה האמורה, במקרה הצורך, ב-30 ימים נוספים, ובלבד שהודיע על כך למבקש בכתב, ונימק את הצורך בהארכת התקופה.

(ג) ראש הרשות הציבורית רשאי להאריך, הארכה נוספת, את התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), בהחלטה מנומקת אשר תישלח למבקש תוך התקופה האמורה, אם בשל היקפו או מורכבותו של המידע המבוקש יש צורך להאריך את התקופה; ההארכה הנוספת לא תעלה על התקופה המתחייבת מהטעמים האמורים, ובכל מקרה לא תעלה על 60 ימים.

(ד) החליטה הרשות הציבורית להעמיד את המידע לרשות המבקש, תבוצע החלטתה תוך זמן סביר בנסיבות הענין אך לא יאוחר מ-15 ימים, זולת אם קבע הממונה, מטעמים מיוחדים, כי החלטה תבוצע במועד מאוחר יותר; הרשות תודיע למבקש היכן ומתי יעמוד המידע לרשותו.

(ה) המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית ואין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש; היה המידע ממוחשב, הוא יופק עבור המבקש באמצעים המשמשים דרך קבע את הרשות.

(ו) החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת המבקש, כולה או חלקה, תשלח למבקש הודעה בכתב שתפרט את נימוקי ההחלטה, ותיידע את המבקש על זכותו לעתור נגד ההחלטה לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.

88. הוראה זו קובעת מתווה מפורט לאופן הפעולה הנדרש מהרשות מעת שהועברה לטיפול בקשת מידע. המועדים המחייבים העיקריים במסגרת מתווה זה קבועים בסעיפים-קטנים (ב)-(ג). אולם על המהות המדויקת של הפעולות הנדרשות במסגרת אותם מועדים, ניתן ללמוד גם מסעיפים-קטנים (ד)-(ו).

89. המתווה קובע סולם של חמישה שלבי מועדים מחייבים, שבצידם חובות מחייבות נוספות, כדלקמן:

- שלב א' - "ללא שיהוי" (ס"ק (ב)).
- שלב ב' - "לא יאוחר מ-30 ימים", **אלא אם** הממונה מטעם ראש הרשות "נימק את הצורך בהארכת התקופה" (ס"ק (ב)).
- שלב ג' - "30 ימים נוספים" (ס"ק (ב)), **אלא אם** ראש הרשות באופן אישי נתן "החלטה מנומקת" על הארכה נוספת, וזאת מאחד משני טעמים בלבד – היקף המידע או מורכבות המידע (ס"ק (ג)).
- שלב ד' - ההארכה הנוספת "לא תעלה על התקופה המתחייבת" מאחד משני הטעמים הנ"ל (היקף המידע או מורכבותו), שעליהם ביסס ראש הרשות את החלטתו האישית המנומקת (ס"ק (ג)).
- שלב ה' - ההארכה הנוספת "בכל מקרה לא תעלה על 60 ימים", כלומר 120 ימים בסך הכל (ס"ק (ג)).

90. הכללים המשלימים אשר עולים מסעיפים-קטנים (ד)-(ו) הם כדלקמן:

- כלל i - המועדים המחייבים שצוינו לעיל מתייחסים לעצם קבלת ההחלטה הבסיסית של הרשות אם "להעמיד את המידע לרשות המבקש" (ס"ק (ד)) או "לדחות את בקשת המבקש" (ס"ק (ו)). הם אינם מתייחסים למסירה בפועל של כל פריטי המידע שנכללים באותה החלטה בסיסית.
- כלל ii - למסירת פריטי המידע עצמם נקבעו מועדים אחרים, אשר נספרים החל ממועד ההחלטה הבסיסית: "תוך זמן סביר בנסיבות הענין אך לא יאוחר מ-15 ימים, זולת אם קבע הממונה, מטעמים מיוחדים, כי ההחלטה תבוצע במועד מאוחר יותר" (ס"ק (ד)).
- כלל iii - לאחר קבלת החלטה בסיסית חיובית, הרשות נדרשת לא רק להודיע עליה למבקש ללא שיהוי (ס"ק (ב)), אלא גם להוסיף ולהודיע לו "היכן ומתי יעמוד המידע לרשות" (ס"ק (ד)).
- כלל iv - "המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות" (ס"ק (ה)). כלומר, ללא פעולות עדכון ובחינה מחודשת למיניהן (כמובן, אלא אם חל על המידע חיסיון המחייב לצנזרו חלקית, שאז התקופה הנדרשת לפעולת הצניזור מוגבלת למועדים הקבועים בכלל ii - ס"ק (ד)).
- כלל v - במקרה שההחלטה הבסיסית שלילית, "כולה או חלקה", הרשות "תפרט את נימוקי ההחלטה" (ס"ק (ו)).

91. ההפרדה שהתכוון המחוקק לערוך, בין לוח הזמנים לקבלת ההחלטה הבסיסית אם למסור את המידע, לבין לוח הזמנים למסירת המידע בפועל, לא רק עולה באופן ברור מלשון החוק, אלא הובהרה באופן ברור לא פחות על ידי הממשלה עצמה, בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997. כמו כן עולה משם כוונת המחוקק והממשלה, לפרש את המילים "ללא שיהוי" כפשוטן, כלומר "לא לתר" (ה"ח 2630, עמ' 397, 401 (25.6.97)):

"לסעיף קטן (ב): ... מבקש המידע זכאי לקבל לא לתר, ולכל המאוחר תוך 30 ימים, את החלטת הרשות הציבורית לגבי בקשתו למידע. ...

לסעיף קטן (ד): אם החליטה הרשות הציבורית להעמיד את המידע לרשות המבקש, עליה לעשות כן תוך זמן סביר. עם זאת, ייתכנו מצבים שבהם תתקבל החלטה עקרונית להעמיד את המידע לרשות המבקש, אך יידרש זמן רב יותר לשם הכנת המידע למסירה, למשל, בשל הצורך להשמיט מן המידע פרטים סודיים"<sup>10</sup>.

92. פירוק מדויק זה של רכיבי סעיף 7, שלמיטב ידיעתנו לא נדון עד היום באופן מפורט זה בפסיקה, מאפשר להבין עד כמה רבות הפרות החוק הקבועות של הרשויות בהקשר זה. **נבקש מבית המשפט הנכבד לאמץ ניתוח עקרוני זה**, של רכיבי המסגרת הנורמטיבית המחייבת את הרשויות, בפסק הדין שיתן בעתירה.

<sup>10</sup> יצוין כי הנוסח שהוצע על ידי הממשלה לס"ק (ד) היה מקל יותר עם הרשות מאשר הנוסח הסופי שהתקבל. נאמר בו: "החליטה הרשות הציבורית להעמיד את המידע לרשות המבקש, תבוצע החלטתה תוך זמן סביר בנסיבות הענין; הרשות תודיע למבקש היכן יעמוד המידע לרשותו". בנוסח הסופי, לעומת זאת, הוסיף המחוקק את המילים המודגשות להלן בקו: "החליטה הרשות הציבורית להעמיד את המידע לרשות המבקש, תבוצע החלטתה תוך זמן סביר בנסיבות הענין אך לא יאוחר מ-15 ימים, זולת אם קבע הממונה, מטעמים מיוחדים, כי ההחלטה תבוצע במועד מאוחר יותר"; הרשות תודיע למבקש היכן ומתי יעמוד המידע לרשותו".

#### 4.1. בחינת רצף הפרות החוק של המשיב בעניינו לאור רכיבי המסגרת הנורמטיבית המדויקים

93. גם בעניינו, כמו במקרים רבים אחרים, פגע המשיב בזכות הציבור למידע והפר את הוראות החוק שוב ושוב. הוא בחר שלא להשיב כלל לבקשת העותר, תוך התעלמות ממסגרת הזמנים הקבועה בחוק. הוא בחר למסור לעותרת מענה חלקי ביותר לבקשתה, אף זאת בחריגה גסה ממסגרת הזמנים המחייבת ומהוראות מחייבות נוספות של סעיף 7 לחוק. על הפרות החוק מעיד גם היקפו הזעום של המידע שהתקבל, הסותר את ההנמקות (החסרות כשלעצמן) שניתנו להצדקת הארכות החוזרות. בהמשך, לאחר שהעותרת פנתה למשיב בדרישה להשלמת המענה, הוא הפר שוב את החוק בהימנעו מלהשיב.

94. חשוב להוסיף ולהבחין, כי גם ההארכות שנתן המשיב לעצמו בתחילה ביחס לשתי הבקשות עד 120 הימים המקסימליים (כשעוד סבר שיעמוד במסגרת מירבית זו), הפרו את החוק. זאת משום שלא הייתה להן הצדקה עניינית, ומכל מקום לא סופקה הנמקה המצביעה על הצדקה כזו, ולו לכאורה.

95. נבחן כעת מקרוב את השתלשלות הדברים מול סולם חמשת המועדים המחייבים (שלבם אי-ה') ומול הכללים המשלימים (v-i) שהצגנו, הקבועים בתת הסעיפים השונים של סעיף 7 לחוק חופש המידע.

96. **בקשת העותרת** הוגשה כזכור ביום 11 בנובמבר 2018.

שלב א' של סולם המועדים **הופר**, שכן המשיב נמנע מלתת לבקשה מענה "ללא שיהוי" (=לאלתר).

גם שלב ב' של סולם המועדים **הופר**. כל שהיה על המשיב לעשות בתקופת 30 הימים הראשונים מהגשת הבקשה, היה רק לקבל החלטה בסיסית בשאלה אם יש מקום להעמיד את המידע המבוקש לרשות העותרת או לדחות את בקשתה. בקשת העותרת הייתה פשוטה ולא עוררה כל קושי משפטי (אף המשיב לא הצביע על קושי כזה עד היום), להבדיל מקושי לוגיסטי. ממילא לא היה צורך אפילו בארכה אחת על מנת לקבל את ההחלטה הבסיסית.

לכן היה על המשיב להודיע ללא שיהוי, ולכל המאוחר תוך 30 הימים הראשונים, כי החליט לקבל את בקשת העותרת (בהתאם לכלל i), וכן להוסיף ולהודיע לה (בהתאם לכלל iii) מתי יועמד המידע לרשותה, ולדאוג שפרק זמן זה יהיה **במגבלות המועדים** הקבועים לכך (לא יאוחר מ-15 ימים, בכפוף לאפשרות הארכה מטעמים מיוחדים, בהתאם לכלל ii). לחלופין, היה על המשיב להודיע כי החליט לדחות את הבקשה, כולה או חלקה, ולפרט את הנימוקים לדחייה זו (בהתאם לכללים i ו-v).

המשיב לא עשה אף אחד מאלה, ואף לא הסביר מדוע. ההנמקה שבה השתמש בהודעת הארכה מיום 11 בדצמבר 2018 (ר' נספח ג), היא רק "עומס עבודה". הנמקה זו יכולה להיות רלוונטית למועדים למסירת המידע עצמו (לפי כלל ii), אך לא הוסבר מה הרלוונטיות שלה לעצם ההחלטה הבסיסית, הפשוטה לגמרי כאמור, אם יש או אין מקום להעמיד את המידע המבוקש לרשות העותרת.

גם שלב ג' של סולם המועדים **הופר**. המשיב המשיך להימנע גם ב-30 הימים הבאים (בסך הכל 60 ימים), ללא כל הצדקה או למצער הנמקה רלוונטית, מלהודיע לעותרת על החלטתו הבסיסית בשאלה המשפטית הפשוטה, אם יש או אין מקום להעמיד לרשותה את המידע המבוקש (וזאת, כאמור, במנותק ממסירת המידע עצמו אם ההחלטה שתתקבל תהיה חיובית - בהתאם לכללים i ו-v).

זאת ועוד, שלב ג' **הופר** גם משתי סיבות נוספות: ראשית, הודעת הארכה מעבר ל-60 הימים הראשונים, מיום 7.1.19 (ר' נספח ג), לא הייתה החלטה אישית ומנומקת של ראש הרשות עצמו (מנכ"לית משרד המשפטים), כנדרש בסעיף 7(ג) לחוק וכמתחייב מייחודיות הסיטואציה, אשר המחוקק התכוון שהיא תהיה חריגה ולכן קבע לגביה הסדר מיוחד זה. בהודעה נאמר רק כי זמן מתן המענה מוארך "על דעת המנהלת הכללית". שנית, גם לגוף העניין, ההנמקה שהובאה באותה הודעה (שלא ברור אם אף היא



אושרה על ידי המנכ"לית), **לא הייתה רלוונטית לנסיבות העניין**. נאמר בה כי הארכה נדרשת "נוכח היקף המידע המבוקש והצורך לתאם את איסופו באופן ידני בין הלשכות המתעסקות בנושא". אלא שכפי שכבר הראינו, במקרה זה ההחלטה הבסיסית שהיה על המשיב לקבל הייתה פשוטה ולא עוררה כל קושי משפטי. היא לא הייתה תלויה בהיקף המידע שיהיה צריך למסור בפועל (בהתאם למועדים המחייבים לפי כלל ii) במקרה של החלטה בסיסית חיובית. להבדיל ממצבים שבהם היקף המידע עשוי להשפיע על ההחלטה הבסיסית, כגון כשמסירת המידע עלולה להיות כרוכה בהקצאת משאבים בלתי סבירה, בענייננו ברור כי ההחלטה הבסיסית – אם לחשוף או לא לחשוף בפני העותרת והציבור את כל הנחיות הפרקליטות – לא אמורה להשתנות אף אם מדובר במידע בהיקף רחב. **ההיקף הרחב ישפיע אולי על קצב חשיפת הנחיות, אך לא על עצם ההחלטה לחשפן**.

יכולנו לציין לזכות המשיב את העובדה, שלפחות הארכה (הפגומה) שנטל לעצמו על דעת המנכ"לית הייתה קצרה יחסית – כשלושה שבועות (עד 31 בינואר 2019). אלא שבהודעות ארכה נוספות שהעביר לאחר מכן, ביום 28 בינואר 2019 ו-18 בפברואר 2019 (ר' נספח ג), ואשר חזרו על אותה הנמקה בלתי רלוונטית של ההודעה הראשונה, קבע המשיב ארכות עד מלוא 60 הימים האפשריים באישור המנכ"לית.

נמצא אפוא כי גם שלב די' של סולם המועדים **הנפרד**: הארכות שניתנו על דעת המנכ"לית **עלו בבירור על "התקופה המתחייבת"** מהטעם (הבלתי רלוונטי) של היקף המידע, שהובא כנימוק להן.

גם שלב ה' של סולם המועדים **הנפרד**. לאחר שהסתיימה הארכה האחרונה שיכלה המנכ"לית לאשר, ביום 12 במרץ 2019, עדיין נמנע המשיב מלהודיע על החלטתו הבסיסית באשר לבקשת העותרת. תחת זאת עשה דין לעצמו והחליט לעכב את תשובתו העניינית לעותרת (שאף היא הייתה חסרה ביותר, כפי שנראה מיד), עוד פרק זמן ממושך של כשלושה חודשים תמימים, עד יום 6 ביוני 2019; **כלומר, קרוב ל-90 ימי איחור בוטים מעבר ל-120 הימים המקסימליים האפשריים** לפי החוק למתן ההחלטה הבסיסית.

97. כאמור, רק ביום 6 ביוני 2019 ניתן מענה ענייני כלשהו (מכתב המענה החלקי) לבקשת העותרת מיום 11 בנובמבר 2018. אלא שבכך לא הסתיימו הפרות החוק של המשיב.

ראשית, החוק **הנפרד** מאחר שהמענה הענייני היה חלקי ביותר לגופו. המשיב הציג בו רק "רשימה של הנחיות פרקליט המדינה אשר אינן מפורסמות לציבור ומצויות בתוקף", בעוד שבקשת העותרת התייחסה להנחיות **פרקליטות המדינה**. מדובר למעשה בדחייה של חלק מהבקשה, מבלי לומר זאת במפורש וממילא מבלי לנמק זאת (בניגוד לכלל v - סעיף 7(ו) לחוק). כמו כן, במסגרת הרשימה מנה המשיב רק שתי הנחיות של פרקליט המדינה, בעוד שכאמור, מההנמקות שנתן המשיב לפני כן לארכות שלקח לעצמו (שלא כדין), עלה כי המידע המבוקש הוא בהיקף גדול ונמצא בידי גורמים שונים. כלומר, בעת לקיחת הארכות **המשיב הודה** כי קיימות הנחיות רבות שלא מתפרסמות, אך לבסוף לא הסביר למה היבול שהציג היה כה דל ביחס להודאה זו. הוא אף לא הסביר למה המידע לא הועבר **לכל הפחות לשיעורין** במועדים הקבועים בחוק, **ולמה היה צריך לחכות כ-7 חודשים לקבלת רשימה של שתי הנחיות בלבד**. עוד נזכיר כי מכתב המענה החלקי היה **פגום גם בשל סירובו לפרסם את ההנחיות הספציפיות** שנדונו בו.

שנית, החוק **הנפרד שוב ושוב גם לאחר מכן**, בחודשים הבאים. העותרת השיגה בפני המשיב ביום 11 ביוני 2019 על חלקיות המענה שניתן, ובהמשך שבה ותזכרה אותו לתת מענה ענייני מלא (ר' נספח ג מעמ' 12 ואילך). בתחילה ענה המשיב (ביום 11 ביוני 2019) כי הוא מזמין את העותרת להגיש עתירה נגד המענה החלקי. לעותרת אכן הייתה זכות להגיש עתירה כבר אז (ולמעשה אף חודשים קודם לכן, בעת שהחלו הפרות החוק הראשונות של המשיב), אך לא היה בעובדה זו כדי לגרוע מחובתו הנמשכת של המשיב לפי **החוק להוסיף ולשקוד על השלמת אותו מענה חסר שטרם ניתן**. זאת במיוחד כשהמשיב לא טרח לנמק

מדוע נמנע מלתת את מלוא המידע שהתבקש. ביום 13 ביוני 2019 פנתה העותרת למשיב וביקשה ממנו לבחון שוב את תשובתו ביחס להנחיית המדובבים. על כך השיבה נציגתו מיד: **"העברתי את פנייתכם לגורמים המקצועיים, אשוב לעדכן"**. עדכון כזה לא ניתן עד היום. ב-16 בספטמבר 2019 הגישו העותרים למשיב במשותף את מכתב מיצוי ההליכים המפורט, ובו חידדו בין היתר את מה שעדיין נדרש מהמשיב לענות לעותרת. אולם אף לאחר מכן, ועד היום - **כ-9 חודשים ממכתב המענה החלקי וכ-12 חודשים מתום 120 הימים המקסימליים האפשריים לפי החוק** (עד לתחילת מצב החירום) - לא סיפק המשיב ולו מענה ענייני חלקי נוסף, חרף תזכורות חוזרות ששלחו העותרים. זוהי, כאמור, **הפרת חוק מתמשכת**.

98. **בקשת העותר** הוגשה כזכור ביום 16 ביולי 2019, דהיינו כחודש לאחר מכתב המענה החלקי של המשיב לעותרת. העותר ביקש בין היתר גם את העתקי הנחיות הפרקליטות שלא פורסמו, ולא רק רשימה שלהן. הוא חידד כי הכוונה היא לכל מסמך שמשמש כהנחיה בפועל, אף אם פורמלית אינו מכונה או נראה כך.

גם כאן שלב א' של סולם המועדים **הופר**, שכן המשיב נמנע מלהשיב לבקשה "ללא שיהוי" (=לאלתר).

גם כאן שלב ב' של סולם המועדים **הופר**. גם כאן, כל שהיה על המשיב לעשות בתקופת 30 הימים הראשונים מהגשת הבקשה, היה **רק לקבל החלטה בסיסית** בשאלה אם יש מקום להעמיד את המידע המבוקש לרשות העותר או לדחות את בקשתו. כמו בקשת העותרת, אף בקשת העותר הייתה פשוטה ולא עוררה קושי משפטי, להבדיל מקושי לוגיסטי. **זאת במיוחד לאחר תשעת החודשים שכבר עמדו לרשות המשיב לגבש את עיקרי עמדתו מאז שהוגשה בקשת העותרת**. ממילא לא היה צורך אפילו בארכה אחת על מנת לקבל את ההחלטה הבסיסית.

לכן גם כאן היה על המשיב להודיע ללא שיהוי, ולכל המאוחר תוך 30 הימים הראשונים, כי החליט לקבל את בקשת העותר (בהתאם לכלל i), וכן להוסיף ולהודיע (בהתאם לכלל iii) מתני יועמד המידע לרשותו, ולדאוג שפרק זמן זה יהיה במגבלות המועדים הקבועים לכך (לא יאוחר מ-15 ימים, בכפוף לאפשרות הארכה מטעמים מיוחדים, בהתאם לכלל ii). לחלופין, היה על המשיב להודיע כי החליט לדחות את הבקשה, כולה או חלקה, ולפרט את הנימוקים לדחייה זו (בהתאם לכללים i ו-v).

המשיב שוב לא עשה אף אחד מאלה, ושוב לא הסביר מדוע. ההנמקה שבה השתמש בהודעת הארכה מיום 15 באוגוסט 2019 (ר' נספח ה, בעמ' 3), היא רק **"עומס עבודה והנוכחות הדלה בחודשי הקיץ"**. גם כאן, הנמקה זו יכולה להיות רלוונטית למועדים למסירת המידע עצמו (לפי כלל ii), אך **לא הוסבר מה הרלוונטיות שלה לעצם ההחלטה הבסיסית**, הפשוטה כאמור, אם יש או אין מקום למסור את המידע.

גם כאן שלב ג' של סולם המועדים **הופר**. המשיב המשיך להימנע אף ב-30 הימים הבאים (בסך הכל 60 ימים), ללא כל הצדקה או למצער הנמקה רלוונטית, מלהודיע לעותר על החלטתו הבסיסית בשאלה המשפטית הפשוטה, אם יש או אין מקום להעמיד לרשותו את המידע המבוקש (וזאת, כאמור, במנותק ממסירת המידע עצמו אם ההחלטה שתתקבל תהיה חיובית - בהתאם לכללים i-v).

וגם כאן שלב ג' **הופר** אף משתי הסיבות הנוספות: ראשית, הודעת הארכה מעבר ל-60 הימים הראשונים, מיום 16 בספטמבר 2019 (ר' נספח ה, שם), **לא הייתה החלטה אישית ומנומקת של ראש הרשות עצמו** (מנכ"לית משרד המשפטים). שוב נאמר בהודעה רק כי זמן מתן המענה מוארך **"על דעת המנהלת הכללית"**. שנית, לגוף העניין, שוב ההנמקה שהובאה באותה הודעה (שלא ברור אם אף היא אושרה על ידי המנכ"לית), **לא הייתה רלוונטית או נכונה בנסיבות העניין**. הפעם לא דובר בה על היקף המידע אלא על מורכבותו כביכול: **"נוכח מורכבות נושא זה והצורך לקבל את אישורם של הגורמים הבכירים במשרדנו"**. אך שוב, כפי שכבר הראינו, במקרה זה ההחלטה הבסיסית שהיה על המשיב לקבל הייתה פשוטה ולא עוררה מורכבות משפטית מיוחדת (להבדיל ממורכבות לוגיסטית, שהדרך לטפל בה

אינה על ידי עיכוב ההחלטה הבסיסית). **ומכל מקום, גם אילו הייתה מורכבות כזו, היה על המשיב להסביר את טיבה ופשרה. לא די במילת הקסם "מורכבות" (או "היקף המידע") כדי לעמוד בדרישת ההנמקה של סעיף 7(ג) לחוק.** אחרת, לא היה צורך בקביעת הסעיף כי ההחלטה תהיה "מנומקת", אלא המחוקק היה מסתפק בדרישה כי הארכה תתבסס על היקף המידע או מורכבותו.

גם כאן יכולנו לציין לזכות המשיב שלפחות הארכה (הפגומה) שנטל לעצמו על דעת המנכ"לית הייתה קצרה יחסית – כשבוע וחצי (עד 26 בספטמבר 2019). אלא שבהודעות ארכה נוספות שהעביר לאחר מכן, ביום 25 בספטמבר 2019 ו-31 באוקטובר 2019 (באיחור של 3 ימים), ואשר חזרו על אותה "הנמקה" חסרה ושגויה של ההודעה הראשונה, קבע המשיב ארכות עד מלוא 60 הימים האפשריים באישור המנכ"לית (ר' נספח ה, בעמ' 4-5).

נמצא אפוא כי גם כאן, שלב ד' של סולם המועדים **הופר**: הארכות שניתנו על דעת המנכ"לית **עלו בביורו על "התקופה המתחייבת"** מהטעם (השגוי והבלתי מוסבר) של מורכבות המידע, שבו הן נתלו.

וגם כאן שלב ה' של סולם המועדים **הופר**. מאז שהסתיימה הארכה האחרונה שיכלה המנכ"לית לאשר, ביום 14 בנובמבר 2019, ועד היום, עדיין נמנע המשיב מלהודיע על החלטתו הבסיסית באשר לבקשת העותר. כלומר, המשיב עשה דין לעצמו ונמנע ממתן תשובה עניינית **כ-120 ימי איחור בוטים מעבר ל-120 הימים המקסימליים** האפשריים בחוק למתן ההחלטה הבסיסית (עד לתחילת מצב החירום).

99. **נזכיר כי המשיב מודע היטב לכך שהוא מפר את החוק שוב ושוב, הפרה מתמשכת.** בתכתובת האחרונה, מיום 19 בדצמבר 2019, אישרה כזכור הממונה מטעם המשיב כי "לצערי אינך טועה" באשר למענה המתעכב ביחס ל"3 בקשות שהוגשו על ידי גיא זומר/ התנועה אשר מצויות בחריגה מהמועדים הקבועים בחוק", ובהן הבקשה מושא עתירה זו. כן הוסיפה: "אנו מכירים ועוקבים מקרוב אחר בקשות אלו, כולן תקווה שנוכל לספק מענה בקרוב" (ר' נספח ג, בעמ' 19). מאז חלפו כשלושה חודשים עד לתחילת מצב החירום, שבמהלכם לא התקבל ולו מענה חלקי כפי שהצענו במכתב מיצוי ההליכים. גם כאן נדגיש, כי המשיב לא הסביר למה המידע לא הועבר **לכל הפחות לשיעורין** בהתאם למועדים הקבועים בחוק.

#### **5.1. סיכום היקף הפרות החוק של משרד המשפטים בעניינם של העותרים בלבד**

100. אם נסכם את הממצאים העולים מתת הפרק הקודם, נראה כי המשיב הפר את חוק חופש המידע כלפי שני העותרים ביחד **למעלה מ-15 הפרות שונות**, חלקן הפרות מתמשכות שטרם הסתיימו עד היום.

101. טרחנו להציג פירוט מדוקדק של הפרות נפרדות ומצטברות אלו כדי להמחיש בעיקר שתי נקודות:

ראשית, בניגוד למה שהיה מקובל לסבור עד היום, לא מדובר בהפרת חוק בודדת כלפי כל פונה, אשר מתגבשת רק לאחר תום 120 ימי המענה המירביים האפשריים לפי החוק. **מדובר בשורה של הפרות חוק כלפי כל פונה, שמתחילות להתגבש עוד לפני תום 30 הימים הראשונים ("ללא שיהוי"), וממשיכות במספר נקודות זמן נפרדות במהלך 120 הימים ואחריהם.** תובנה זו עולה מתוך ניתוח המרכיבים המדויקים של סעיף 7 לחוק, וכאמור למיטב ידיעתנו היא טרם באה לביטוי בפסיקה עד היום.

שנית, הפירוט המדוקדק בעניינם הספציפי של שני העותרים מבהיר היטב עד כמה מדובר **בשגרה רגילה ובנאלית של הפרות חוק קבועות, אשר המשיב אינו מתרגש מהן כלל.** כפי שאמרנו, המשיב, וגם מרבית משרדי הממשלה האחרים (מי יותר ומי פחות), התרגלו לראות את הדרישות הקבועות בחוק חופש המידע כהמלצה בלבד. במידת האפשר - פועלים לפיה, אך אם לא מצליחים - "לא נורא".

## 6.1. הפרות החוק הסיסטמיות של משרדי ממשלה – מכת מדינה של ממש המחייבת טיפול עמוק

102. כל מי שעוסק בתחום חופש המידע, ובכלל זה מן הסתם גם בית המשפט הנכבד אשר מטפל ב"עיתירות אי-מענה" רבות, מודע לכך שהפרות החוק על ידי גופי המדינה בכל הנוגע למועדי המענה לבקשות מידע, הפכו זה מכבר לתופעה נרחבת ושגרתית. מדובר ממש במכת מדינה, תרתי משמע.

103. היחידה הממשלתית לחופש המידע, הפועלת אף היא במסגרת משרד המשפטים (ומשתדלת לשמור על עצמאותה מול המשרד), מצביעה על התופעה בדוחותיה, אם כי היא מציגה בהם **רק חלק קטן ממנה**, שכן היא **מתבססת רק על דיווחי המשרדים עצמם** באשר לחלק מהפרות החוק שנעשות על ידם.

104. כך, הדוח השנתי ל-2018 בדבר יישום חוק חופש המידע שפרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע בשנה החולפת,<sup>11</sup> מציג נתונים חמורים - **וכאמור חלקיים בלבד** - לגבי שיעורי החריגות המדווחות של משרדי הממשלה מסד הזמנים המקסימלי של 120 יום למתן מענה ענייני, במהלך 2018 (ר' שם, בפרק המתחיל בעמ' 35). קיבצנו, מיינו וסיכמנו את הנתונים מהדוח (ללא יחידות סמך) בטבלה הבאה:

המשרד הממשלתי [לשם המיקוד והנוחות התעלמנו מ-51 יחידות הסמך הממשלתיות]	מס' בקשות המידע בשנת 2018	שיעור הפרות החוק המדווחות בשנת 2018 של סד הזמנים המרבי בן 120 הימים למתן מענה ענייני	חישוב מקורב של מס' הפרות החוק המדווחות ל-2018
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	281	39.2%	110
המשרד להגנת הסביבה	377	23.9%	90
משרד העבודה והרווחה	330	18.4%	61
משרד ראש הממשלה	247	21.0%	52
משרד החוץ	102	26.5%	27
המשרד לביטחון הפנים	78	33.8%	26
משרד החינוך	653	3.9%	25
משרד התרבות והספורט	98	24.4%	24
משרד הבריאות	942	2.6%	24
משרד האוצר	203	10.5%	21
משרד הביטחון	177	11.1%	20
משרד המשפטים	534	2.8%	15
משרד הפנים	148	7.7%	11
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	528	1.6%	8
משרד העלייה והקליטה	45	16.3%	7
המשרד לשירותי דת	46	13.0%	6
משרד הבינוי והשיכון	170	3.8%	6
המשרד לירושלים ומורשת	8	60.0%	5
משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל	18	22.2%	4
משרד הכלכלה	228	1.6%	4
המשרד לשוויון חברתי	19	17.6%	3
המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה	30	10.8%	3
משרד האנרגיה	79	4.0%	3
משרד התפוצות	24	4.7%	1
משרד התקשורת	115	0%	0
משרד התיירות	50	0%	0
המשרד לשיתוף פעולה אזורי	19	0%	0
<b>סה"כ</b>	<b>5549</b>	<b>10.0%</b>	<b>556</b>

105. מהטבלה עולה, כי באופן מצרפי, בשנת 2018 הוגשו בכל משרדי הממשלה 5,549 בקשות מידע, **וב-10% מתוך מספר זה, שהם כ-556 מקרים** (לפי חישוב מקורב המבוסס על מספרים מעוגלים), היו הפרות חוק מדווחות של הממשלה באשר לרף המקסימלי של 120 הימים למתן מענה ענייני לבקשה.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> היחידה הממשלתית לחופש המידע דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2018 (יולי 2019):

[www.gov.il/BlobFolder/reports/annual\\_reports/he/annual%20report%202018%20foiu.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_reports/he/annual%20report%202018%20foiu.pdf)

<sup>12</sup> יצוין כי בחלק הכללי של דוח היחידה הממשלתית לחופש המידע, בעמ' 31, מוצג נתון מצרפי של 6% הפרות של רף 120 הימים. נתון זה - שאף הוא חמור דיו, להשקפתנו - כולל גם את 51 יחידות הסמך הממשלתיות ולא רק את משרדי הממשלה.

106. כמה מהמשרדים הפכו את הפרות החוק המדווחות לנורמה מופגנת ובוטה במיוחד, "מן המקפצה" ממש. כך, למשל, משרד החקלאות עם 39.2% הפרות מדווחות, **המשרד לביטחון הפנים - האחראי בעצמו על אכיפת החוק - עם 33.8% הפרות חוק מדווחות**, המשרד להגנת הסביבה עם 23.9%, משרד ראש הממשלה עם 21%, והמשרד לירושלים ומורשת עם 60% (!) הפרות חוק מדווחות.

107. לגבי משרד המשפטים, שיעור הפרות החוק המדווחות נמוך יחסית למשרדים אלה, 2.8% "בלבד". ואולם: ראשית, 2.8% הפרות חוק מדווחות הוא נתון חמור כשלעצמו, במיוחד למשרד שהוא הממונה הראשי על אכיפת החוק בישראל. **אצל משרד המשפטים צריכות להיות 0% הפרות חוק, ולא כל שכן 0% הפרות חוק מדווחות** (בדומה למשרדי התקשורת והתיירות). שנית, מאחר שמשרד המשפטים מקבל הרבה בקשות מידע, הרי שבמספרים אבסולוטיים 2.8% הם כמות משמעותית - **15 הפרות חוק מדווחות בשנת 2018**. שלישית, בניגוד לרוב רובם של המשרדים האחרים, במשרד המשפטים מתקצב **תקן ייעודי** לממונה על חופש המידע (ר' עמ' 11 לדוח היחידה הממשלתית). עובדה זו כשלעצמה ראויה לשבח, אך יש בכך כדי להגדיל אף יותר את הציפייה מהמשרד ל-0% הפרות חוק.

108. מעבר לכך, כפי שהודגם בהשתלשלות טיפולו של משרד המשפטים בבקשת התנועה לחופש המידע בעניינינו, וכפי שהתנועה מכירה היטב גם מבקשות אחרות שלה, **משרד המשפטים נוהג כעניין שבשגרה לדווח על סיום הטיפול בבקשות גם כשהמענה שנתן להן היה חלקי ביותר, ובכך היווה כשלעצמו הפרה של החוק**. כך, בעניינינו, מבחינת המשרד, מכתב המענה החלקי ששלח לתנועה ב-6 ביוני 2019 מיצה את הטיפול בבקשתה, על אף התעלמותו הבלתי מנומקת מחלק משמעותי של הבקשה.

109. כאמור, הנתונים שהצגנו בטבלה, המבוססים על דוח היחידה הממשלתית לחופש המידע, הם חלקיים ביותר, שכן הם משקפים רק את הפרות החוק המדווחות, שהן **רק חלק מההפרות הבוטות ביותר** אשר למשרדי הממשלה אין מנוס מלהודות בהן. **זהו אך קצה הקרחון של הפרות החוק האמיתיות**.

110. הצגנו לעיל, כדוגמא מייצגת, תיאור מפורט באשר להפרות המלאות של חוק חופש המידע על ידי המשיב בעניינם של העותרים, על בסיס ניתוח רכיביו המדויקים של סעיף 7 לחוק. תיאור זה המחיש איך טיפולו הלקוי של המשיב בשתי בקשות המידע של העותרים, אשר **במקרה הטוב ייספר על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע כשתי הפרות חוק מדווחות "בלבד"** (ובמקרה הסביר יותר - לא ידווח ולא ייספר לעת הזו כלל, או שידווח לכל היותר כהפרה בודדת), **גיבש למעשה למעלה מ-15 הפרות חוק שונות**, רובן עוד לפני חלוף 120 הימים מהגשת כל בקשה. אם נשליך מדוגמא זו לרמה הכללית, נגיע לשתי מסקנות שמאפשרות להעריך את ההיקף האמיתי של הפרות החוק:

ראשית, על כל הפרת חוק מדווחת של חריגה מ-120 הימים, באותם 10% מבקשות המידע שבהן היה דיווח על חריגה כזו, יש בפועל בדרך כלל לפחות 7-8 הפרות חוק אמיתיות.

ושנית, יש הפרות חוק רבות גם ביחס לאותם 90% מבקשות המידע שלגביהן לא דווח על הפרה, וזאת אף לפני תום 120 הימים. כך, למשל, **שלב א'** בסולם המועדים המחייבים לפי סעיף 7 לחוק חופש המידע, שעניינו הדרישה כי המענה לבקשה יינתן "ללא שיהוי" (שמשמעותו כזכור היא "לאלתר"), לפי דברי ההסבר של הממשלה להצעת החוק), **מופר כעניין שבשגרה כמעט בכל המקרים**. בהקשר הזה ניתן לומר בצער, כי **חזקת תקינות המינהל הפכה מזמן לחזקת אי-תקינות**. ניסיונם של העותרים מלמד שקשה למצוא בקשות מידע שאינן מטופלות בשיהוי או בהפרות חוק אחרות. לצורך חישוב גס נעריך, כי ממוצע הפרות החוק השגרתיות לגבי אותם 90% מהבקשות שלא מדווחות כמפורט, הוא 2-3 הפרות לבקשה.

111. שקלול שתי המסקנות האמורות ביחס למספר הכולל של בקשות המידע (5,549) ושל הפרות החוק המדווחות (כ-556) בשנת 2018, מעלה כי **ניתן להעריך שמספר ההפרות האמיתיות של חוק חופש המידע על ידי כל משרדי הממשלה בשנת 2018 עומד על למעלה מ-16,000 הפרות חוק**. מתוך מספר זה,

למעלה מ-12,000 הפרות חוק מיוחסות לאותם 90% מהבקשות שלא דווחו כמפרות, ולמעלה מ-4,000 הפרות חוק מיוחסות לאותם 10% מהבקשות שדווחו כאילו הן מפרות הפרה אחת "בלבד".

מתוך מספרים אלה, **חלקו של משרד המשפטים בהפרות חוק חופש המידע האמיתיות לשנת 2018 מוערך בלמעלה מ-1,300 הפרות חוק**. מתוכן למעלה מ-1,200 הפרות חוק ביחס ל-519 הבקשות שלא דווחו כמפרות, ולמעלה מ-100 הפרות חוק ביחס ל-15 הבקשות שדווחו כאילו הן מפרות הפרה בודדת.

112. מדובר בנתונים מבהילים. אך למרבה הצער הם משקפים כראוי את נסיונם הרב של העותרים בבקשות מידע בכלל ובבקשות ממשרד המשפטים בפרט. **עם מציאות חמורה זו אין להשלים.**

113. בדוח מבקר המדינה משנת 2018 (מבקר המדינה **דוח שנתי 168 - כרך ראשון 5** (מאי 2018)),<sup>13</sup> בפרק שהוקדש ל"שקיפות הממשל", נבחנו הפרות סיסטמיות של 120 ימי המענה המירביים לפי חוק חופש המידע על ידי 7 משרדי ממשלה. **גם בחינה זו חלקית ביותר**, לא רק משום שנבדקו חלק מהמשרדים בלבד (ומשרד המשפטים אינו אחד מהם), אלא בעיקר משום ששוב נבדקה רק ההפרה האחרונה - הגם שהבוטה מכולן - בשרשרת ההפרות השגרתית שעליה הצבענו לעיל. המבקר מסכם כך (בעמ' 32):

"הממצאים בדבר טיפול חלק ממשרדי הממשלה בבקשות מידע על פי חוק חופש המידע מלמדים על קושי לאכוף לעתים את חובת המענה על משרדים מסוימים. **קשיי אכיפה אלו הובילו לכך שהיחידה לחופש המידע הגדירה שישה משרדי ממשלה כ'רשויות מפרות'**, לאחר שלא השיבו על בקשות מידע או לא פרסמו מידע, כנדרש, גם לאחר שהיחידה הנחתה אותם להשיב או לפרסם.

**לנוכח ממצאים אלו על משרד המשפטים, האחראי לביצוע חוק חופש המידע, לשקול דרכים יעילות לפעולה כאשר משרד ממשלתי נמנע באופן שיטתי מלקיים כנדרש את החובות המוטלות עליו בדיון בטיפולו בפניות של הציבור לקבלת מידע.**"

114. מבקר המדינה הטיל בצדק את משימת הטיפול במחדל המתמשך, של הפרות החוק הסיסטמיות של חוק חופש המידע על ידי משרדי הממשלה, לפתחו של משרד המשפטים. **אולם לצערנו, המבקר לא הבחין כי משרד המשפטים אינו רק חלק מהפתרון אלא גם חלק מהבעיה, כפי שהראינו לעיל.**

115. כדי לסבר את האוזן ביחס לחלקו המהותי של משרד המשפטים ביצירת הבעיה, נזכיר כדוגמא מענה שניתן רק לאחרונה, ביום 3 בפברואר 2020, על ידי משרד התקשורת לעמותת "הצלחה", **לבקשת מידע שהוגשה לפני כ-5.5 שנים (!)**, ביום 4 בספטמבר 2014. הבקשה הייתה לקבל את כלל הפניות והשאלות שהוגשו לאגף הדוברות של משרד התקשורת במשך שלושה חודשים מסוימים בשנת 2014. בסופו של דבר, בשנת 2020 כאמור, הבקשה התקבלה באופן חלקי. בסוף מכתב המענה של משרד התקשורת נכתב: **"יודגש כי העיכוב במתן המענה לפניה ישנה זו נבע מהמתנה להנחיית משרד המשפטים אשר התקבלה לאחרונה"**.<sup>14</sup> לצערנו, לא מדובר במקרה בודד. **העותרים נתקלו במקרים לא מעטים של בקשות מידע ש"נתקעו" זמן רב במשרדי ממשלה שונים - לרבות במשרד המשפטים עצמו - בשל "הוראת הקפאה" (נעדרת סמכות ובלתי חוקית) שניתנה על ידי משרד המשפטים.**

116. אינדיקציה נוספת להיקף ההפרות האמיתיות של חוק חופש המידע על ידי משרדי הממשלה, ניתן למצוא ב"מדד השקיפות" של התנועה לחופש המידע, שנבחן ומפורסם מזה מספר שנים. המדד מבוסס על משלוח מספר בקשות מידע פשוטות וזהות לכל משרדי הממשלה וליחידות סמך מרכזיות, ובחינת זמן המענה ואיכות המענה שניתן להן על ידי כל אחד מהם. בניגוד לדוח היחידה הממשלתית לחופש המידע, **מדד התנועה אינו מבוסס על דיווחי המשרדים עצמם אלא על בחינה חיצונית אובייקטיבית.**

מצגת "מדד התנועה לחופש המידע לשנת 2018" מסומנת כנספח ז לעתירה זו.

<sup>13</sup> <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/627.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>  
<sup>14</sup> ר' באתר "מידע לעם": <https://tinyurl.com/vejhdwx>

117. בהתאם למדד התנועה לשנת 2018, בממוצע, כ-33% מבקשות המידע לא נענו על ידי הרשויות הנבדקות במסגרת 120 הימים הקבועים בחוק (שקף מס' 6). הבדיקה נערכה לאחר 150 ימים, ועולה ממנה נתון חמור אף יותר, ולפיו רק כאחוז אחד מהבקשות נענו במועד שחל בין 120 ימים ל-150 ימים מיום הגשת הבקשה, **בעוד שכ-32% מהבקשות לא נענו כלל גם לאחר 150 ימים!** זאת, כזכור, לעומת הנתון שלפיו רק בכ-10% מהבקשות היו הפרות חוק מדווחות, כעולה מהנתונים שבדוח היחידה הממשלתית לחופש המידע ביחס למשרדי הממשלה.

**ידוק: נתוני היחידה הממשלתית לחופש המידע לא מתייחסים לבקשות שלא נענו כלל, ואף לא למשך החריגה מעבר ל-120 יום** (לגבי המקרים שבהם אירעו חריגות כאלו). יצוין כי בהקשר זה נכתב בדוח מבקר המדינה הני"ל משנת 2018 (בעמ' 32): "משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה לחופש המידע כי נוכח העיכוב הרב בטיפול בבקשות לפי חוק חופש המידע בכמה ממשרדי הממשלה, יש מקום לדווח לציבור גם על בקשות מידע ישנות יותר שטרם הסתיימו הטיפול בהן, שכן המחדל הנוגע בעניינן גדול יותר".

118. חמור מכך: לפי מדד התנועה, גם לאחר 120 ימים, כ-20% מהרשויות כלל לא התייחסו לבקשת המידע (שקף מס' 11), כלומר אפילו לא אישרו את קליטת הבקשה ואת תחילת הטיפול בה, וזאת חרף תזכורות שנשלחו להן.

119. יצוין כי מדד השקיפות של התנועה לחופש המידע לשנת 2019 - שיהיה מקיף ומעמיק יותר ממדד 2018 - לא פורסם עדיין. אך נוכל לציין על בסיס ניתוח הנתונים שנעשה עד כה, כי תמונת המצב הכללית שתעלה ממדד 2019 תהיה כנראה דומה לזו שעולה ממדד 2018, בכל הנוגע לשיעור הפרות של 120 הימים.

120. אם נשליך משיעורי החריגות המקוממים הללו, שכנראה משקפים טוב יותר את האמת מאשר השיעורים (החמורים מאוד כשלעצמם) של הפרות החוק הסלקטיביות המדווחות על ידי המשרדים, על מספר בקשות המידע שהוגשו בשנת 2018 (5,549); בתוספת ההנחות שהצגנו לעיל באשר לממוצע הפרות האמיתיות של החוק בעניינה של כל בקשה שנענתה או שלא נענתה; נגיע למספרים מדהימים של **למעלה מ-20,000 הפרות של חוק חופש המידע על ידי משרדי הממשלה בשנה אחת.**

121. למרבה הצער, התופעה של אי-קבלת החלטות ואי-מתן מענה לבקשות של אזרחים במהירות הראויה, אינה חריגה במשרדי הממשלה בכלל ובמשרד המשפטים בפרט. הזכרנו קודם (ר' לעיל בסעיף 61), כשדנו בעצם אי-פרסום הנחיות הפרקליטות, את הדוגמא העולה מהחלטת השופט בדימוס רוזן מיום 23.2.20 (מס' תלונה 622/19), שעסקה באי-הסדרת זמני טיפול בבקשות חשודים לשינוי עילת הסגירה של תיקי חקירה שנפתחו נגדם. את אותה החלטה ניתן להזכיר גם בהקשר הנוכחי, כדוגמא אחת מני רבות לתופעות הסחבת אצל המשיב: "למותר להכביר מילים על חשיבות קבלת החלטה בבקשה לשינוי עילת סגירה, או בערר על החלטה שכזו, בפרק זמן סביר. ... הדברים מקבלים משנה תוקף והבלטה נוכח העובדה כי במצב היום, פרקליטויות המחוז אינן מוגבלות בזמן טיפולן בבקשות אלה. באלה הדברים, מצאתי טענתך זו מוצדקת" (שם, סעיפים 26-23). ואם כך במצב שבו אין הגבלה חוקית על משך זמן טיפול הפרקליטות בבקשות, קל וחומר כאשר יש הגבלה חוקית אך היא מופרת באופן שגרתי.

122. מכלול הנתונים שהצגנו מבהירים, מעבר לכל ספק, כי לפנינו תופעה רחבת מימדים של הפרות חוק סיסטמיות, שנעשות כעניין שבשגרה וכלאחר יד על ידי ממשלת ישראל והמשיב בכללה, כאילו החוק הוא המלצה בלבד עבורם. תופעה רחבה זו מחייבת טיפול שורש עמוק על ידי בית המשפט הנכבד.

## 7.1. הסעדים הבלתי שגרתיים המבוקשים בעתירה בהקשר לתופעת הפרות המועדים

123. הסעד השלישי והסעד הרביעי שהתבקשו בפתח העתירה הם הנוגעים לפרקטיקה הרווחת במשרדי הממשלה שעליה הרחבנו לעיל, של הפרת המועדים שנקבעו בחוק למתן מענה ענייני – חיובי או שלילי, אך מלא – לבקשות חופש מידע.

124. כפי שניתן לראות, שניהם סעדים שאינם שגרתיים. במסגרתם מתבקש בית המשפט להורות למשיב:

3) לספק לבית המשפט ולעותרים, ודרכם לציבור, הבהרות מפורטות באשר לתהליך שהוביל במקרה זה להפרות הרבות והמתמשכות של חוק חופש המידע, בנוגע למועדים למתן מענה ענייני מלא לשתי הבקשות ובנוגע לליקויים בפרוצדורה ובהנמקות שנלוו להפרת המועדים.

4) לספק לבית המשפט ולעותרים, ודרכם לציבור, הבהרות באשר למנגנון שימנע הישנותן של הפרות חוק דומות בעתיד, של המועדים, הפרוצדורה וההנמקות המתחייבים לפי סעיף 7 לחוק חופש המידע על כל תת סעיפיו.

125. בקשתנו לסעדים אלה מבוססת על סמכותו הכללית של בית המשפט הנכבד לפי סעיף 8 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים ("עילות, סמכויות וסעדים"), כפי שהסברנו בפרק ב' לעתירה. לא יכול להיות ספק שבג"ץ מוסמך להורות עליהם. בפועל בג"ץ אכן נותן לא פעם הוראות דומות לרשויות, בעת שהוא מצווה עליהן לפרט, במסגרת תגובות לעתירות, תהליכים שונים שהתרחשו אצלן או מנגנונים שונים שהקימו כדי להבטיח את תפקודן התקין בעתיד. מאחר שבג"ץ מוסמך לתת את הסעדים האמורים, הרי שגם בית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך לעשות כן, לפי סעיף 8 האמור. **למותר לציין כי כמו בג"ץ, גם בית המשפט הנכבד יכול לתת את הסעדים הללו במסגרת החלטות ביניים, ולא רק בפסק הדין הסופי.**

126. הסעד השלישי נראה כסעד פרטני, אך למעשה מטרתו וחשיבותו הן כלליות. מהפירוט שהצגנו לעיל של הפרות החוק הרבות של המשיב באשר לשתי הבקשות הספציפיות של העותרים, עלה, כי מדובר בהפרות חוק שגרתיים ובנאליות, אשר המשיב כלל אינו מייחס להן חשיבות מיוחדת. ניכר כי מדובר בהפרות שמשרדי הממשלה בכלל, והמשיב בפרט, נוהגים לחזור עליהן במקרים רבים, מן הסתם מתוך מחשבה - שעד כה אכן הייתה נכונה - **כי איש לא ידרוש מהם לעולם דין וחשבון מפורט על כל אחת מהפרות.**

כפי שהראינו, ההנחה שרווחה עד היום, גם בפסיקה, הייתה שיש להתמקד רק בהפרת החוק האחרונה והבוטה ביותר - זו שעניינה איחור מעבר ל-120 הימים המקסימליים האפשריים לפי החוק למתן המענה. אך כאמור, זוהי **הנחה שגויה**, אשר נוגדת את לשון הוראות סעיף 7 לחוק ואת תכליתן. ניתחנו לעיל בהרחבה את מרכיביו המדויקים של סעיף 7, אשר קובעים שורת מועדים וכללים מחייבים שנועדו - כל אחד מהם בנפרד וכולם יחד במצטבר - לקדם את תכליותיו של חוק חופש המידע. **ההתמקדות רק במועד האחרון מביניהם, ומתן "מחילה" לרשויות על כל שאר המועדים והכללים שמופרים כעניין שבשגרה, פגעו קשות בתכליות החוק והפכו בפועל את כל המועדים והכללים הללו לאות מתה. הרשויות קיבלו היתר שבשתיקה לזלזל בהם. בכך נפגעו שלטון החוק, כוונת המחוקק, הזכות החוקתית למידע נגיש, והזכות להליך מינהלי הוגן ויעיל. את כל זאת אנו מבקשים כעת לשנות.**

הראינו כי ביחס לשתי הבקשות של העותרים ביצע המשיב לא פחות מ-15 הפרות חוק שונות. לכל הפרה כזו קדם תהליך פנימי פגום נפרד, שאין להשלים עימו. כדי להיאבק בהפרות רבות אלו ובדומות להן, על בית המשפט לדרוש מהמשיב דין וחשבון פרטני ביחס לתהליך שקדם לכל אחת מהן. בכך יהיה הן משום מענה צופה פני עבר, לתחושה המקוממת שנותרה אצל העותרים בעקבות הפרות החוק הספציפיות שנעשו כלפיהם; והן משום מענה צופה פני עתיד, אשר יעביר **מסר מרתיע** למשיב וליתר משרדי



הממשלה. המסר יהיה כי באותם מקרים שיגיעו לכדי עתירה, יהיה עליהם לספק הבהרות מפורטות לכל אחת מהפרות החוק שנעשות על ידם כלפי מבקשי מידע. **המדובר, אפוא, בסעד בעל אופי כללי ועקרוני.**

127. גם **הסעד הרביעי** הוא כמובן בעל אופי כללי ועקרוני. זהו סעד שכולו צופה פני עתיד, אשר נועד - כפי שהצענו לעיל - **"לליבש את הביצה"**, ולא להסתפק בטיפול ב"יתוש" הבודד שמובא במקרה כעתירה לבית המשפט, כפי שנעשה עד היום.

כידוע, רוב עתירות חופש המידע המוגשות כל שנה לבתי המשפט לעניינים מינהליים (גם של שני העותרים), הן "עתירות אי-מענה", אשר מתייטרות עם הגשת תגובת הרשויות לעתירה, שכוללת את המענה הענייני (החיובי או השלילי) שהיה עליהן לספק חודשים קודם לכן. ונשוב ונזכיר כי רק לחלק קטן ממבקשי המידע יש בכלל את המשאבים, הזמן והיכולת לעתור לבית המשפט. **על כל עתירת אי-מענה כזו שהתייטרה, יש מאות בקשות מידע אחרות שגם הן לא נענו אך לא הגיעו לבית המשפט.**

את התופעה הכושלת והבלתי חוקית הזו, שפוגעת קשות במבקשי המידע, בציבור הרחב ואף בבתי המשפט (בשל העומס המיותר שהיא מטילה עליהם), יש להפסיק. אחת הדרכים החשובות לעשות כן, היא לדרוש מהרשויות להקים ולהציג לבית המשפט מנגנון פנימי בר קיימא שייאבק בתופעה זו ויכריע אותה. **מנגנון זה צריך לטפל הן בהפרת המועד האחרון, של 120 הימים המקסימליים האפשריים, והן בכל יתר הפרות של המועדים והכללים האחרים למתן המענה, שעליהם עמדנו לעיל.** זהו הסעד הרביעי המבוקש, ומכאן חשיבותו הרבה.

## 2. סוף דבר

128. בפני בית המשפט הנכבד הונחה לעיל עתירה הנוגעת לשתי פרקטיקות פגומות ורחבות היקף הנוהגות, אצל המשיב ואשר הגיעה העת להורות על הפסקתן - הסתרת הנחיות פרקליטות המדינה מהציבור, והפרה סיסטמית של מועדי המענה לפי חוק חופש המידע.

129. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על ארבעת הסעדים שהתבקשו בפתח העתירה, ואשר נועדו לטפל בפרקטיקות פסולות אלו במישור הפרטני והכללי כאחד.

130. העותרים שומרים כמובן על זכותם להוסיף ולטעון לגופו של עניין בהתאם למענה שייתן המשיב לעתירה, במקרה שלא יימסר כל המידע המבוקש או שהמשיב יתנגד לאיזה מן הסעדים שהתבקשו.

131. נזכיר כי אנו מבקשים גם לחייב את המשיב **בהוצאות משמעותיות** בגין הליך זה, לרבות שכר טרחת עו"ד ומע"מ כדן, שיהיה בהן כדי לכסות את מכלול הוצאות שנגרמו ושעוד ייגרמו לעותרים לאורך ההליך המתיש, **החל ממועד הגשת הבקשה הראשונה לפני כשנה ושליש ועד לסיום כל ההליכים בעתירה; וכן כדי להרתיע את המשיב ורשויות ציבוריות נוספות מהתנהלות פגומה דומה בעתיד.** זאת, בשים לב לכך שעצם העיכוב במסירת מידע פוגע גם, הלכה למעשה, בזכות הציבור לבקר את פועלן של הרשויות הציבוריות ובמימוש חופש הביטוי והזכות להליך הוגן. ראוי שבית המשפט הנכבד יגיב גם בדרך זו על היעדר המענה והזלזול של המשיב בהוראות חוק שמטרתן עידוד הדמוקרטיה וקידום המינהל התקין - באמצעות הוצאות שיהיה בהן כדי להרתיע מהמשך התנהלות דומה. תהיה בכך תרומה להפסקת הצורך להגיש עתירות "אי-מענה" שכל מטרתן להניע את הרשויות לקיים את חובתן ולמסור מידע ציבורי בזמן.

132. העותרת היא עמותה הפועלת ללא כוונות רווח, וזאת, בין היתר, במטרה לקדם שקיפות באשר לנעשה ברשויות הציבוריות השונות, וכדי לאפשר לחברה בישראל להיות מעורבת בנעשה ברשויותיה ולעודד ביקורת אפקטיבית על הנעשה בכספי הציבור. מכאן הצורך בפסיקת הוצאות מוגברות לטובתה.

133. עוד נזכיר כי בעניין גובה ההוצאות הראוי - הן במקרה הספציפי והן בעתירות "אי-מענה" באופן כללי - נבקש להגיש טענות עקרוניות בנפרד, לאחר שישתיים הטיפול המהותי בעתירה ולכשיתבררו מלוא העובדות הצריכות לעניין. בשלב זה נסתפק רק בשתי דוגמאות לסכומים שנפסקו בסדר גודל סביר:

- בהחלטה שניתנה לאחרונה, בעת"ם (מינהליים ת"א) 1709-09-19 **לביא נ' משרד הביטחון** (פורסם בנבו, 5.2.2020), נפסקו **ש"ח 15,000** הוצאות בעתירת "אי-מענה".

- בעת"ם (מינהליים ת"א) 16439-02-10 **המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים** (פורסם בנבו, 20.6.2010), נפסקו **ש"ח 35,000** הוצאות, תוך שבית המשפט קובע:

"יש שלב שבו האיחורים והזלזול בחוק ובהחלטות ביהמ"ש אינם בעיה מנהלית עוד. יש תחושה כי המשיבים לא הפנימו את הוראות החוק. לא יתכן כי לא תהא כל התייחסות במשך למעלה מחצי שנה לבקשה למידע כאשר החוק קובע מגבלה של 30 יום. לא יתכן כי נדרשות עתירות לא בכדי לתקוף את החלטת הרשות אלא בכדי לקבל החלטה שכזו."

134. תצהיר לתמיכה בעתירה מטעם מנכ"לית התנועה לחופש המידע מצורף כנספת ה לעתירה זו. התצהיר נחתם מרחוק בשל מגבלות מצב החירום בעת משבר הקורונה.



רענן גלעדי, עו"ד



איה מרקביץ, עו"ד  
היועצת המשפטית  
התנועה לחופש המידע

23.4.2020